

Auszug aus

# Denkschrift 2021

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 15

Förderprogramm Integrationsmanagement



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 09: Ministerium für Soziales und Integration**

### **Förderprogramm Integrationsmanagement (Kapitel 0908)**

**Das Förderprogramm Integrationsmanagement hat zu einer flächendeckenden Struktur der sozialen Betreuung und Begleitung von Geflüchteten geführt. Der vorgesehene innovative Case-Management-Ansatz mit individuellen Integrationsplänen spielte in der praktischen Umsetzung keine wesentliche Rolle. Wird die Förderung fortgeführt, sollte zuvor eine Bedarfsprognose durchgeführt und das Programm modifiziert werden.**

#### **1 Ausgangslage**

Das Land hat am 27. April 2017 mit den Kommunalen Landesverbänden einen Pakt für Integration zunächst bis Ende 2018 geschlossen. Ziel war es, die Kommunen beim Integrationsprozess geflüchteter Menschen in der Anschlussunterbringung individuell zu unterstützen. Der Pakt wurde in Folge bis 2021 verlängert.

Insgesamt wurden von 2017 bis 2021 für den Pakt für Integration aus dem Landeshaushalt 635 Mio. Euro bereitgestellt, davon 255 Mio. Euro als Integrationslastenausgleich an die Kommunen und 350 Mio. Euro für projektbezogene Maßnahmen der vereinbarten vier Förderbereiche<sup>1</sup>. Auf das Förderprogramm Integrationsmanagement entfielen allein 290 Mio. Euro. Die Haushaltsmittel für den Pakt für Integration wurden aus den Integrationspauschalen des Bundes finanziert.

Für die einzelnen Jahre 2017 bis 2021 stellt sich die Förderung wie folgt dar:

---

<sup>1</sup> Soziale Beratung und Begleitung (Förderprogramm Integrationsmanagement), Übergang Schule und Beruf, Spracherwerb, Bürgerschaftliche Strukturen und Ehrenamt.

Tabelle 1: Pakt für Integration 2017 bis 2021 (Haushalts-Soll)

Pakt für Integration	2017	2018	2019	2020	2021
	In Mio. Euro				
Integrationslastenausgleich	90,0	90,0	90,0	15,0	0,0
Projektbezogene Fördermaßnahmen	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0
<i>Davon Förderprogramm Integrationsmanagement</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>
Gesamtsumme Pakt für Integration	160,0	160,0	160,0	85,0	70,0
Nachrichtlich: Integrationspauschalen des Bundes	263,3	264,0	321,5	92,0	65,0

Das Förderprogramm Integrationsmanagement ist das Kernstück des Pakts. Es soll eine flächendeckende soziale Beratung und Begleitung von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung auf Grundlage eines individuellen Integrationsplans mit Zielvereinbarung (sogenannter Case-Management-Ansatz) gewährleisten. Die Integrationsmanager fördern so den individuellen Integrationsprozess von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung und wirken insbesondere auf eine Stärkung ihrer Selbstständigkeit hin.

Das Land fördert die Personalkosten von Integrationsmanagern der Kommunen mit einem jährlichen Fördervolumen von insgesamt 58 Mio. Euro. Die Fördersätze betragen je Stelle (Vollzeitäquivalent) und Jahr 64.000 Euro für Hochschulabsolventen, 51.000 Euro für Personen mit Berufsausbildung und entsprechendem Erfahrungswissen.

Das Sozialministerium hat frühzeitig eine begleitende wissenschaftliche Evaluation des Förderprogramms durchführen lassen.

Die Förderung des Integrationsmanagements ist auf insgesamt fünf Jahre befristet. Nach heutigem Stand ist noch offen, in welcher Form das Förderprogramm fortgeführt wird.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Aufwendiges Förderverfahren

Der Rechnungshof hat das Förderprogramm Integrationsmanagement und dabei die Förderakten der landesweit zuständigen Bewilligungsstelle beim Regierungspräsidium Stuttgart stichprobenweise geprüft.

Die Abwicklung des Förderverfahrens zeigte sich als sehr aufwendig.

Dies galt insbesondere für die Prüfung der an die Integrationsmanager gestellten Qualifikationsanforderungen, welche für einzelne Fallgruppen und Einzelfälle mit dem Sozialministerium abgestimmt wurden.

Häufige Personalwechsel und Änderungen des Beschäftigungsumfangs bei den Integrationsmanagern der Kommunen verursachten weiteren Aufwand. Diese Personalveränderungen mussten jedes Mal von der Bewilligungsstelle im Einzelnen bearbeitet werden. Dabei wurde die Fördersumme jeweils neu

errechnet und ein Änderungsbescheid erstellt. Von insgesamt 1.721 Bewilligungsbescheiden waren mehr als die Hälfte (891) Änderungsbescheide. Die Kommunen können die bewilligten Mittel je geförderter Person bis zu zweimal im Jahr für unterschiedliche Zeiträume abrufen. Im Gegensatz zu anderen Förderprogrammen - mit einmaligem jährlichem Abruf - entstand somit auch bei der Auszahlung ein erhöhter Aufwand.

Die Verwaltungskosten<sup>2</sup> betragen durchschnittlich fast eine Mio. Euro im Jahr.

## **2.2 Zu hohe Fördersätze**

Das Förderprogramm sieht die Übernahme der tatsächlich angefallenen Arbeitgeber-Bruttokosten zuzüglich förderfähiger Fortbildungskosten vor.

In den stichprobenhaft geprüften Fällen lagen die Arbeitgeber-Bruttokosten fast immer unter den Fördersätzen. Diese werden selbst bei Hinzurechnung der Fortbildungskosten oft nicht erreicht. So ist bei der Abrechnung im Verwendungsnachweis häufig mit einer Überfinanzierung zu rechnen.

Falls das Förderprogramm weitergeführt wird, bietet es sich an, maximal 60.000 Euro für Hochschulabsolventen und maximal 47.000 Euro für Berufsausbildete je Vollzeitstelle anzusetzen. Diese Sätze orientieren sich an den entsprechenden Entgeltgruppen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst<sup>3</sup>. Bei einer Teilfinanzierung wären diese Beträge entsprechend zu reduzieren.

## **2.3 Verwendung von überschießenden Mitteln**

Unter Punkt 2.2 wurde aufgezeigt, dass durch die zu hohen Fördersätze überschießende Mittel zu erwarten sind. Solche Mittel müssen nach der Förderrichtlinie grundsätzlich nicht zurückgefordert werden, sondern können von den Kommunen für zusätzliche Integrationsmaßnahmen in Förderbereichen des Pakts verwendet werden. Die Kommune muss die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel aber nur pauschal, ohne Angabe des Förderbereichs oder des Projekts, im Verwendungsnachweis angeben.

Grundsätzlich besteht ein Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Dies sollte auch für überschießende Mittel gelten. Nur so bekommt das Land einen Überblick darüber, in welche konkreten Projekte und Förderbereiche die Mittel des Pakts fließen. Dies kann verwaltungsökonomisch durch einen Verwendungsnachweis in verkürzter, tabellarischer Form geschehen und sollte schon für das aktuelle Programm umgesetzt werden.

---

<sup>2</sup> Personal- und Sachkosten des Sozialministeriums und des Regierungspräsidiums Stuttgart einschließlich der Kosten der Evaluation.

<sup>3</sup> Arbeitgeber-Bruttokosten nach TVöD, Entgeltgruppen E 10 bzw. S 14 sowie E 8 bzw. S 7, Durchschnittswerte der Erfahrungsstufen, Stand 2020.

## 2.4 Ausgabereste

Aus dem mit den Kommunen verhandelten Fördervolumen für projektbezogene Fördermaßnahmen des Pakts für Integration wurden im Haushaltsjahr 2019 Ausgabereste von 118,5 Mio. Euro gebildet<sup>4</sup>. Davon waren 26 Mio. Euro noch nicht durch Bewilligungsbescheide gebunden. Im Haushaltsjahr 2020 wurden davon 24 Mio. Euro, in Abstimmung mit den Kommunen, für die Verlängerung des Förderprogramms Integrationsmanagement bis 2021 eingesetzt.

2020 sind wiederum Reste von 139,6 Mio. Euro angefallen. Davon waren 11,1 Mio. Euro noch nicht durch Bewilligung gebunden. Auch im Jahr 2021 ist nach bisherigen Planungen des Ministeriums damit zu rechnen, dass nicht alle Mittel abfließen und erneut Reste gebildet werden.

Tabelle 2: Verfügbare Mittel und Mittelbedarf im Pakt für Integration (2021)

Pakt für Integration - Projektbezogene Fördermaßnahmen	2021 (in Mio. Euro)
I. Verfügbare Mittel	
1. Mittel Staatshaushaltsplan	70,0
2. Voraussichtliche Ausgabereste 2020 (nicht durch Bewilligungsbescheide gebunden)	11,1
3. Summe	81,1
II. Mittelbedarf	
1. Verlängerung Integrationsmanagement	33,9
2. Übrige Förderbereiche des Pakts für Integration und Verwaltungskosten	7,2
3. Summe	41,1
III. Voraussichtliche Ausgabereste (nicht durch Bewilligungsbescheide gebunden)	40,0

Das Sozialministerium weist darauf hin, dass laut Haushaltsvermerk im Rahmen der veranschlagten Mittel auch Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre eingegangen werden können. Das verfügbare Bewilligungsvolumen sei in vollem Umfang eingeplant worden. Der tatsächliche Mittelabfluss bei den konkreten Einzelmaßnahmen könne nach deren Bewilligung in der Regel nicht mehr vom Ministerium unmittelbar gesteuert werden. Vielmehr sei dieser von der Umsetzung der Maßnahme durch die Zuwendungsempfänger abhängig. Das Sozialministerium sieht vor, im Falle einer Verlängerung des Förderprogramms, falls keine weiteren Bundes- oder Landesmittel für den Pakt zur Verfügung gestellt werden, die Reste voraussichtlich für dessen Abwicklung einzusetzen.

<sup>4</sup> Im Verhältnis Land - Kommune durch den Pakt für Integration als vertraglich gebunden kategorisiert.

## **2.5 Kennzahlen**

Das Sozialministerium hat zur Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung der Integrationsmanager insgesamt 44 Kennzahlen (z. B. Anzahl Beratungen, Anzahl Beratungsthemen, Anzahl Weiterleitungen an Regeldienste) entwickelt, welche jährlich von den Kommunen zu melden sind. Ihr Ziel sei, die Tätigkeiten der Integrationsmanager zu dokumentieren, die Bedeutung des Förderprogramms für den Integrationsprozess von Geflüchteten zu beleuchten und somit zur Beurteilung dafür herangezogen zu werden, inwieweit das Integrationsmanagement zu einer gelingenden Integration beitrage.

Der Rechnungshof bewertet die Definition und die Nutzung von Kennzahlen grundsätzlich positiv. Allerdings sind die hier gewählten rein quantitativer Natur und somit keine ausreichende Basis für Aussagen über Qualität und Intensität des Integrationsmanagements. Zudem sind die Kennzahlen wegen mangelbehafteter Erhebungen in Teilbereichen nicht valide. So wurde wegen unterschiedlicher Auslegungen vor Ort die Zahl der beratenen Einzelpersonen und Familien zu Teilen uneinheitlich erfasst und z. B. Dolmetscher als zusätzliche Einzelpersonen gezählt.

## **2.6 Evaluation des Förderprogramms und deren Bewertung durch das Sozialministerium**

Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sehen eine begleitende und/oder abschließende Erfolgskontrolle von Förderprogrammen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle vor. Das Förderprogramm wurde zur Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle begleitend wissenschaftlich evaluiert. Als Ergebnis dieser Erfolgskontrolle kann festgehalten werden:

### **2.6.1 Flächendeckende Implementierung des Integrationsmanagements**

Durch die Förderung wurde eine flächendeckende Implementierung des Integrationsmanagements auf kommunaler Ebene mit einem einhergehenden Ausbau der Beratungskapazität erreicht. Mit dem Programm wurden auch „weiße Flecken“ ohne hauptamtliche Flüchtlingsbetreuung, die in gut einem Viertel der Kommunen bestanden, beseitigt.

### **2.6.2 Teilweise Ausdehnung des Integrationsmanagements auf ausreisepflichtige Personen**

In 39 Prozent der Kommunen wurde das Integrationsmanagement teilweise auch auf ausreisepflichtige Personen ausgeweitet, in 20 Prozent auf Geflüchtete in den Gemeinschaftsunterkünften der vorläufigen Unterbringung. Dies kann nach Aussage einiger untersuchter Kommunen zulasten der Kapazitäten für die eigentliche Zielgruppe, Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive, gehen. In der vorläufigen Unterbringung haben die Stadt- und Landkreise bereits Flüchtlingssozialarbeit gemäß

§ 12 Flüchtlingsaufnahmegesetz zu gewährleisten und können dafür Ausgabenerstattung nach § 15 Flüchtlingsaufnahmegesetz geltend machen.

Das Sozialministerium verweist darauf, dass sich bei den beratenen, ausreisepflichtigen Personen teilweise der Aufenthaltsstatus nachträglich geändert habe.

### **2.6.3 Keine durchgängige Nutzung des Integrationsplans**

Mit dem Integrationsplan sollen zunächst Hintergrundinformationen der Geflüchteten erfasst werden (Teil A). Auf dieser Basis soll dann im Sinne eines Case-Management-Ansatzes die Formulierung konkreter Ziele erfolgen (Teil B).

Im Mittel wurde für 59 Prozent der Geflüchteten ein Integrationsplan angelegt. Die Evaluation zeigte jedoch, dass nur von 31 Prozent der Integrationsmanager Zielvereinbarungen (Teil B) häufig oder sehr häufig genutzt wurden. Auch wenn der Evaluationsbericht von einer möglicherweise stärkeren Nutzung der Pläne ausgeht, scheint der Nutzen der angelegten Pläne begrenzt zu sein.

Das Sozialministerium sieht die Nutzung von Integrationsplänen als freiwillig an und geht deshalb, wie der Evaluationsbericht, von einer häufigeren inhaltlichen Anwendung aber einer anderen Art der Dokumentation aus. Zudem werde der Case-Management-Ansatz nicht nur durch Zielvereinbarungen, sondern auch durch die Vermittlung von Geflüchteten an andere Regeldienste und die Zusammenführung verschiedener Unterstützungsmöglichkeiten realisiert.

### **2.6.4 Inhalt der Beratungsgespräche**

Der Evaluationsbericht stellt aufgrund der vorhandenen Kennzahlen fest, dass ca. jedes zehnte Beratungsgespräch die Integrationsthemen im engeren Sinne, „Arbeitsmarkt“, „Sprache“ und „Schulbildung/Ausbildung/Studium“, behandelte. Zusätzlich wurde die eingesetzte Arbeitszeit für die Beratungen erhoben. Der höchste Anteil (26 Prozent) davon waren Gespräche zum Sozialleistungsbezug. Weitere 11 Prozent der Beratungszeit wurden der Schuldenproblematik der Geflüchteten gewidmet. Dies lässt aus Sicht des Rechnungshofs darauf schließen, dass hier der Schwerpunkt eher bei klassischer Sozialarbeit statt bei dem angestrebten Case-Management lag. Der Evaluationsbericht beschreibt, dass sich die Gesprächsthemen vor allem durch die konkreten Probleme der Geflüchteten ergeben und weniger von den Integrationsmanagern gesteuert werden. Die aktuellen Kennzahlen für das Jahr 2020 weisen keine Veränderung der Schwerpunkte bei den Beratungsthemen auf.

Das Sozialministerium erklärt den Sachverhalt damit, dass besonders in der frühen Phase des Integrationsprozesses bei der Vielzahl der Geflüchteten diese Themen im Vordergrund gestanden hätten. Zudem gäbe es keinen Widerspruch zu Ziel und Aufgaben der Integrationsmanager, da die Förderrichtlinie auch Einzelfallhilfe zu allen Fragen des täglichen Lebens als Aufgabe vorsieht.

### **2.6.5 Wirkung des Integrationsmanagements auf die Integration**

Ein Wirkungseinfluss des Integrationsmanagements auf eine bessere und schnellere Integration konnte im Rahmen der Evaluation nicht nachgewiesen werden. Weiterhin war keine Analyse des Wirkungszusammenhangs zwischen den Arbeitsschwerpunkten der Integrationsmanager und etwaiger Integrationserfolge der Geflüchteten möglich. Bei der Arbeits- und Wohnintegration der Geflüchteten sei ein Zusammenhang mit der Arbeit der Integrationsmanager zwar leicht positiv, statistisch aber nicht signifikant.

Der Evaluationsbericht weist darauf hin, dass wegen teilweise fehlender oder nicht brauchbarer Daten ergänzende Erhebungen erforderlich gewesen seien. Für die Zukunft wird dort vor allem eine Präzisierung der Aufgaben des Integrationsmanagements sowie die Festlegung weniger, aber relevanter und automatisiert erhobener Indikatoren für Monitoring, Steuerung und Evaluation empfohlen.

Das Sozialministerium teilt mit, es habe die von der Evaluation empfohlene Präzisierung der Aufgaben des Integrationsmanagements bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof vorgenommen. Dies werde den Integrationsmanagern durch ein Hinweisschreiben noch mitgeteilt.

### **2.7 Bewertung durch den Rechnungshof**

Das Förderprogramm wurde von den Kommunen gut angenommen und hat zu einer landesweiten Struktur für die soziale Betreuung und Begleitung von Geflüchteten in der kommunalen Anschlussunterbringung geführt.

Die begleitende Evaluation hat keinen empirisch gesicherten Nachweis liefern können, dass durch das Integrationsmanagement mit Blick auf den Arbeitsmarkt, die Sprachkenntnisse und die Wohnsituation eine schnellere Integration ermöglicht wurde. Ein Zusammenhang zwischen der Arbeit der Integrationsmanager und etwaiger Integrationserfolge war nicht messbar.

Das im Förderprogramm vorgesehene Instrument der Integrationspläne wurde in der Praxis nicht ausreichend genutzt. Auch die Inhalte der Beratungsgespräche zeigen, dass eher die klassische Sozialarbeit im Vordergrund gestanden hat. Der innovative Case-Management-Ansatz mit wirksamen Zielvereinbarungen mit Geflüchteten spielte keine wesentliche Rolle.

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben auch gezeigt, dass die Förderung durch zu hohe Fördersätze teilweise überfinanziert war (Punkt 2.2).

Der Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode des Landtags sieht eine Fortführung des Pakts für Integration vor. Die Finanzierung und die konkrete Ausgestaltung sind noch offen. Auch fehlen aktuelle Bedarfsprognosen, wie viele Geflüchtete zukünftig eine aufwendige Unterstützung im Rahmen des Integrationsmanagements benötigen, die auch die aktuellen Zugangszahlen berücksichtigen.

Die Prüfungsfeststellungen, die Ergebnisse der Evaluation sowie deren Bewertungen durch den Rechnungshof zeigen klar auf, dass eine Fortführung der Förderung nur in stark veränderter Form nach folgenden Empfehlungen stattfinden sollte.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Bedarfsprognose durchführen**

Das Sozialministerium sollte im Rahmen einer Bedarfsprognose die Zahl der Geflüchteten, die einer Unterstützung durch ein Integrationsmanagement bedürfen, und den Umfang der notwendigen Unterstützung ermitteln.

Ausgehend hiervon sollte geprüft werden, ob der bisherige Finanzierungsbeitrag des Landes abgesenkt werden kann.

Bei einer Fortführung des Programms sollte zur Finanzierung zunächst auf die nicht gebundenen Ausgabereste zurückgegriffen werden.

#### **3.2 Förderprogramm modifiziert fortführen - Unterstützung auf ein zielgerichtetes Case-Management fokussieren**

Bei Fortführung des Programms sollte der Case-Management-Ansatz stärker betont und insbesondere die Integrationspläne verpflichtend angewandt werden.

Die Fördersätze sollten abgesenkt und das Auszahlungsverfahren vereinfacht werden.

Die geförderte Tätigkeit der Integrationsmanager ist auf Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive zu beschränken.

Ferner sollten auch aussagekräftige Kennzahlen zum Integrationserfolg gebildet, erfasst und ausgewertet werden, um die Zielerreichung der Förderung künftig besser beurteilen zu können.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Sozialministerium weist darauf hin, dass eine grundlegende Umstellung des Förderverfahrens erst dann vorgenommen werden könne, wenn die weitere Finanzierung des Pakts für Integration sichergestellt sei. Gleichwohl stehe eine Überarbeitung der Kennzahlen für die digitale Erfassung ab 2022 in Aussicht. Auch die digitale Antragstellung mittels des Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystems (FöBIS) sei geplant. Bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof habe das Ministerium erste Optimierungen des Förderprogramms umgesetzt. So würden künftig im Verwendungsnachweis die Angaben zu überschüssenden Mitteln angefordert (Punkt 2.3). Zudem solle der nur noch einmalige Mittelabruf bei einer möglichen Fortsetzung des Integrationsmanagements umgesetzt werden (Punkt 2.1). Die Restmittel aus dem Pakt für Integration sollen, soweit das Integrationsmanagement fortgesetzt werde, unter anderem dafür eingesetzt werden.

Sollte es aufgrund zu hoher Fördersätze zu Überfinanzierungen kommen und diese nicht als überschüssende Mittel im Rahmen des Pakts für Integration verwendet werden, würden diese zurückgefordert. Des Weiteren habe

das Sozialministerium bereits ein Hinweisschreiben erarbeitet, um die Zielgruppe des Integrationsmanagements (Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive) zu verdeutlichen. Dieses werde an die Integrationsmanager weitergeleitet. Das Sozialministerium hält weiterhin am Instrument des Integrationsplans als ein Element des Integrationsmanagements, in freiwilliger Form, fest.