

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 13. Juli 2016 – 7/2016

Integrationsförderung per Gesetz

Zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der Bayerischen Staatsregierung*

Stefan Luft /// Der Entwurf eines Integrationsgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag setzt auf „Fördern und Fordern“. Leistungen, Empfängerkreis und Zugang zum Arbeitsmarkt werden ausgeweitet. Die verpflichtenden Elemente werden verstärkt. Dabei besteht das Dilemma, einerseits bei der Integration keine Zeit verlieren zu wollen, andererseits aber dadurch die Bedeutung der Asylverfahren für die Bleibeperspektiven weiter zu relativieren. Der Entwurf des Bayerischen Integrationsgesetzes setzt auf die Achtung der „Leitkultur“. ///

* Der Beitrag wurde im Mai 2016 verfasst und weist den zu diesem Zeitpunkt aktuellen Stand auf.

Integrationsförderung per Gesetz

Zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sowie der Bayerischen Staatsregierung

Stefan Luft

Je größer die Zahl der Zuwanderer innerhalb eines Zeitraums ist und je weniger der aufnehmende Staat die Zusammensetzung der Gruppe beeinflussen kann, desto stringenter muss dafür Sorge getragen werden, dass Gesetze eingehalten und Integrationsleistungen erbracht werden. Zudem muss verhindert werden, dass soziale Polarisierungen in Städten durch die ungesteuerte Zuwanderung verschärft werden. Beides gilt in besonderer Weise angesichts des Massenzustroms von Migranten im Jahr 2015, der keinerlei Steuerung oder Kontrolle unterlag.¹

Bereits mit dem im Jahr 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz hat der Gesetzgeber Integrationserwartungen und Integrationsmaßnahmen definiert. Er postulierte dort als Zweck der damals geschaffenen „Integrationskurse“, die „Ausländer an die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland heran[zu]führen. Ausländer sollen dadurch mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln können“ (§ 43, Abs. 2 AufenthG). Es wurde gleichzeitig ein Anspruch auf staatlich subventionierte Integrationskurse und eine Verpflichtung zur Teilnahme daran geschaffen.

Im Entwurf des Integrationsgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD² wird an diesen Grundsätzen festgehalten. Der Entwurf weitet die Leistungen, den Empfängerkreis und den Zugang zum Arbeitsmarkt aus. Gleichzeitig werden die verpflichtenden Elemente verstärkt.

Wesentliche Inhalte

Befristetes Arbeitsmarktprogramm

Es sollen 100.000 „soziale Arbeitsgelegenheiten“ („Ein-Euro-Jobs“) aus Mitteln des Bundes finanziert werden. Das Ziel dieser „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ soll „eine niedrigschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle und gemeinnützige Betätigung während des Asylverfahrens“ sein.³ Diese Arbeitsgelegenheiten sollen nicht zugänglich sein für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, für Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige. „Soziale Arbeitsgelegenheiten“ als staatlich subventionierte Einstiegshilfen für Langzeitarbeitslose (Bezieher von ALG-II-Leistungen) sind im Rahmen der Hartz-Reformen geschaffen worden. Die Betroffenen erhalten rund einen Euro pro Stunde – im konkreten Fall 80 Cent – als Aufwandsentschädigung. Sie werden in der Arbeitslosenstatistik nicht verzeichnet. Von den Betroffenen selbst positiv bewertet wurden die vermehrten sozialen Kontakte, das Empfinden, eine sinnvolle Aufgabe zu haben, und der finanzielle Ertrag.⁴ Zur Eingliederung der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt haben sie keinen nennenswerten Beitrag geleistet. Zudem sind Verdrängungseffekte zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten und Wettbewerbsverzerrungen festgestellt worden.⁵

Ausweitung der Zielgruppe

Grundsätzlich folgt der Gesetzentwurf dem Leitmotiv: „Integration auf Zeit ist [...] einer Zeit ohne Integration vorzuziehen.“⁶ Integration soll so früh wie möglich beginnen, Integrationsangebote werden weiter geöffnet, der Zugang zum Arbeitsmarkt wird weiter erleichtert. So soll dem demographischen Wandel entgegengewirkt und dem Bedarf an Fachkräften entsprochen werden.

Das Gesetz hat drei Zielgruppen: Migranten mit einer „guten Bleibeperspektive“, Personen, die „keine sichere Bleibeperspektive“ haben, und Personen, die geduldet oder vollziehbar ausreisepflichtig sind (also Migranten ohne eine solche Perspektive, die „mit Blick auf die Rückkehr in ihre Herkunftsländer adäquat gefördert werden“ sollen). Damit erhalten sowohl Personen, deren Asylverfahren noch läuft, als auch Personen, deren Asylverfahren bereits negativ abgeschlossen ist, Zugang zu integrationsfördernden Maßnahmen. Damit ist die Kategorisierung, die bereits in das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz aufgenommen worden war, noch einmal wichtiger geworden. **Zwei Themen werden hier kontrovers diskutiert:**

1. Der Umgang mit Personen mit einer Duldung und mit „vollziehbar Ausreisepflichtigen“.

Wenn kein Aufenthaltstitel erteilt wird, eine vollziehbare Ausreisepflicht vorliegt, aber eine Abschiebung aus rechtlichen⁷ oder tatsächlichen⁸ Gründen unmöglich ist, besteht ein Anspruch auf zeitweise Aussetzung der Abschiebung durch Erteilung einer Duldung. Die Duldung stellt keinen Aufenthaltstitel dar, sie bedeutet „die vorübergehende behördliche Tolerierung des Aufenthalts trotz fehlenden Aufenthaltsrechts und den Aufschub der zwangsweisen Entfernung“⁹.

Die Rechte „Geduldeter“ sind seit dem Jahr 2007 kontinuierlich erweitert worden, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu ausbildungsfördernden Leistungen und zum Arbeitsmarkt.¹⁰ Auch hier gilt: Gelingt den Behörden die Durchsetzung der Ausreisepflicht über einen längeren Zeitraum nicht (oder verzichten sie gar auf diese Durchsetzung)¹¹, entstehen Rechte, die letztlich zu einem Aufenthalt trotz Ausreisepflicht führen. Die Regelung, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen ist, wonach Geduldete für die Gesamtdauer einer qualifizierten Berufsausbildung eine Duldung zugesichert bekommen, eine weitere Duldung von sechs Monaten zur Arbeitsplatzsuche und bei Beschäftigung im Betrieb eine Aufenthaltserlaubnis von zwei Jahren erteilt bekommen sollen,¹² macht genau diesen Prozess deutlich. Das Instrument der Duldung verliert seine Funktion, da es „aus rechtlicher Sicht lediglich einen Aufschub der Vollziehung der Ausreisepflicht bedeutet, faktisch aber in aller Regel der Einstieg in die Legalisierung des Aufenthalts nach der Ablehnung eines oder mehrerer Asylanträge ist“¹³. Der Ausgang der Verfahren wird immer irrelevanter für die Bleibeperspektive. Entscheidend ist dann, ob der Betroffene einen Ausbildungsplatz findet, sich dort bewährt und deshalb eine Weiterbeschäftigung erreichen kann. Dann kann er – trotz ursprünglicher Ausreisepflicht – in Deutschland dauerhaft bleiben.

Hinzu kommt: „Integration von Anfang an“ (bevor die Verfahren entschieden sind) sowie „Integration trotz (zeitweise ausgesetzter) Ausreisepflicht“ verstärken diesen Effekt. Diesem Dilemma kann die Politik auch in anderer Hinsicht nicht entkommen: Integration von Anfang an verstärkt ohne Zweifel Wanderungsanreize. „Eine Folgenabschätzung muss hier immer den Zielkonflikt zwischen einzelfallbezogener Integrationsförderung und zukunftsgerichteter Migrationssteuerung im Auge behalten.“¹⁴

2. Kriterien für eine gute oder unsichere Bleibeperspektive sind die Anerkennungsquoten bei den jeweiligen Herkunftsländern. Da die Bearbeitung der Verfahren sehr lange dauert, behilft man sich mit einer gruppenbezogenen Prognose: Flüchtlinge aus Ländern mit einer Schutzquote (also dem Anteil positiver Entscheidungen an allen Entscheidungen in der ersten Instanz) von über 50 Prozent haben demnach eine „gute“ Bleibeperspektive, die anderen nicht.

Demnach haben Flüchtlinge aus Afghanistan und Somalia keine gute Bleibeperspektive und haben damit keinen Zugang zu Integrationsleistungen, Personen aus Eritrea, Irak, Iran und Syrien hingegen wohl.¹⁵ Sachlich geboten wäre es, werfen Kritiker ein, hier die *bereinigte* Gesamtschutzquote zugrunde zu legen. Dabei handelt es sich um den Anteil der Anträge an allen Anträgen, die vom Bundesamt inhaltlich positiv entschieden und nicht nur rein formell erledigt werden (zurückgezogene Anträge, Überstellungen im Dublin-Verfahren).¹⁶ Sie weicht zum Teil erheblich von der allgemeinen Quote ab. Hinzu kommt, dass die Verfahren für Antragsteller aus Afghanistan besonders lange dauern (im Jahr 2015 durchschnittlich 14 Monate, hinzugechnet werden müssen noch einmal rund 3 Monate, bevor ein Verfahren überhaupt beginnt). Ein relativ großer Personenkreis unter den Flüchtlingen, der besonders lange auf die behördliche Entscheidung warten muss, bleibt auf diese Weise von der Öffnung staatlicher Integrationsangebote ausgeschlossen.¹⁷

Weitere Regelungsgegenstände des Gesetzentwurfes sind:

Niederlassungserlaubnis

Die Voraussetzungen für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis als stärkstem unbefristeten Aufenthaltsrecht werden für anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und Resettlement-Flüchtlinge erhöht und damit den Anforderungen, die an andere Ausländer gerichtet werden, gleichgestellt. Dies ist ein sinnvoller und wichtiger Schritt, denn bisher wurde die Niederlassungserlaubnis erteilt, ohne dass als Bedingung grundlegende Integrationsleistungen nachgewiesen wurden.

Sanktionen

Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (soziale Arbeitsgelegenheiten und Integrationskurse) können verpflichtend gemacht werden. Im Falle der Verweigerung werden Leistungen eingeschränkt. Gleiches gilt für Personen, die sich Wohnsitzzuweisungen entziehen. Anspruchseinschränkungen sollen auch bei Personen greifen, die sich ihrer Mitwirkungspflicht im Asylverfahren und bei einer möglichen Aufenthaltsbeendigung (und deren Durchsetzung) entziehen (Verschleierung ihrer Identität).

Wohnortzuweisung

Künftig sollen Länderbehörden berechtigt sein,

- im Falle „integrationshemmender Wohnverhältnisse in Aufnahmeeinrichtungen“ Betroffenen innerhalb von sechs Monaten einen anderen Ort zuzuweisen;
- Betroffenen einen Wohnort zuzuweisen, unter der Bedingung, dass „die Wahrung der wesentlichen integrationspolitischen Belange Wohnraum, Sprache und Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erleichtert werden kann“;
- „integrationsfördernde Zuzugssperren“ für einzelne Orte zu verhängen. Diese wohnsitzbezogenen Regelungen sollen auf drei Jahre befristet sein.

Migranten verteilen sich nicht gleichmäßig über Zielstaaten (auch die nichtzugewanderte Bevölkerung weist Siedlungsschwerpunkte mit hoher Bevölkerungsdichte auf). Mehr als 50 Prozent der gemeldeten erwerbstätigen Personen aus Syrien, Irak, Eritrea, Afghanistan, Iran, Pakistan, Nigeria und Somalia konzentrieren sich auf 33 von 402 Landkreisen und kreisfreien Städten.¹⁸ Die Konzentration ethnisch-sozialer Gruppen, meist in Stadtteilen mit hoher Armutsquote, wird auch in Deutschland seit Jahrzehnten beobachtet. Sie gilt zu Recht als integrationshemmend. Entscheidend sind die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt, insbesondere das Vorhandensein von Sozialwohnungen sowie ethnische Netzwerke.

Bayerisches Integrationsgesetz

Der Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Integrationsgesetz¹⁹ ist von einer sehr viel grundsätzlicheren Perspektive geprägt als der Entwurf des Bundes. In der – für ein einfaches Gesetz unüblichen – Präambel wird die Integrationsaufgabe in einen historisch-politischen Zusammenhang der christlich-abendländischen Kultur und der Lehren aus dem nationalsozialistischen Vernichtungswahn gestellt. Die Herausforderungen der Integration dienen der Vergewisserung der kulturellen Grundlagen des Staatswesens und des Zusammenlebens im Freistaat Bayern. Ziel des Gesetzes sei es, Integrationsförderung anzubieten und gleichermaßen zur „Achtung der Leitkultur zu verpflichten und dazu eigene Integrationsanstrengungen abzuverlangen“ (Art. 1 S. 2). „Leitkultur“ als Bezeichnung für Vorstellungen über gemeinsame kulturelle Grundlagen und Werte des Zusammenlebens in einer Gesellschaft ist einer der kontroversesten Begriffe in der politischen Debatte.²⁰ Die bayerische Staatsregierung demonstriert damit die selbstbewusste Bereitschaft zur Gesellschaftspolitik, wie sie in Deutschland außerhalb des linken Spektrums weitgehend verlorengegangen zu sein scheint.

Ob die Forderung nach „Loyalität gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Grenzen“ (Präambel, S. 5) allerdings inhaltlich gerechtfertigt ist, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls in einer Entscheidung zur Verleihung des Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas über die Verpflichtung zum Gesetzesgehorsam hinausgehende Verpflichtungen abgelehnt. „[...] eine über die genannten Anforderungen hinausgehende Loyalität zum Staat zu verlangen, ist zum Schutz der verfassungsrechtlichen Grundwerte nicht notwendig und mit ihnen im Übrigen auch nicht vereinbar.“²¹

Konkrete Regelungsgegenstände sind die vorschulische Sprachförderung, frühkindliche Bildung, Folgerungen für den Bildungsauftrag der Schulen. Bei „offenkundige(r) Missachtung der Rechtsordnung“ wird eine Teilnahmepflicht an einem Grundkurs Rechts- und Werteordnung geschaffen, die sich – konsequenterweise – auch auf Einheimische, die es an Akzeptanz der Rechtsordnung mangeln lassen, bezieht (Art. 13).

Bilanz

Der gemeinsame Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD weist Stärken und Schwächen auf. Unter dem Leitsatz „Integration von Anfang an“ wurde aus der Not eine Tugend gemacht: Die Verfahren dauern (nicht erst seit dem Jahr 2015) zu lange und die Vollzugsdefizite sind in vielen Ländern der Bundesrepublik Deutschland sehr groß. Daraus wurde abgeleitet, auch schon vor Abschluss der Verfahren die Zugänge zu integrationsfördernden Maßnahmen und zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Das wird die Durchsetzbarkeit aufenthaltsbeendender Maßnahmen weiter einschränken und die Anreize zur Einreise in die Bundesrepublik Deutschland erhöhen.

Für etliche konkrete Maßnahmen, wie sie im Gesetzentwurf vorgesehen sind, wird entscheidend sein, wie die Umsetzung durch die Länder erfolgt. Hier muss der politische Wille vorhanden sein, den Gesetzesvollzug tatsächlich sicherzustellen. Für die Integration bleibt ausschlaggebend, dass die Entscheidungen über ein Aufenthaltsrecht möglichst zeitnah getroffen werden und dann auch Konsequenzen haben.

Autor

Dr. habil. Stefan Luft

ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bremen;
er ist Altstipendiat der Hanns-Seidel-Stiftung.

Hanns-Seidel-Stiftung

Ansprechpartnerin:

Dr. Susanne Schmid

Referentin für Arbeit und Soziales, Demographischer Wandel, Familie, Frauen und Senioren
der Akademie für Politik und Zeitgeschehen

Tel.: 089/1258-213

E-Mail: schmids@hss.de

Anmerkungen

- ¹ Luft, Stefan: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, München 2016.
- ² Deutscher Bundestag, Drs. 18/8615 vom 31.5.2016.
- ³ Ebd., S. 2.
- ⁴ Christoph, Bernhard / Gundert, Stefanie / Hirseland, Andreas / u. a.: Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschnitt: Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung?, IAB-Kurzbericht 3/2015, S. 4.
- ⁵ Kettner, Anja / Rebien, Martina: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht 2/2007, S. 60 ff.
- ⁶ BT-Drs. 18/8615, S. 23.
- ⁷ Wie Wahrung der Familieneinheit, Erkrankung, Reiseunfähigkeit (Hailbronner, Kay: Asyl- und Ausländerrecht. Stuttgart, 3. Aufl., 2014, S. 367 ff.)
- ⁸ Wie mangelnde Aufnahmebereitschaft des Herkunftsstaates oder Unerreichbarkeit des Zielflughafens.
- ⁹ Hailbronner: Asyl- und Ausländerrecht, S. 365.
- ¹⁰ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Sachstand: Arbeitsmarktzugang von Schutzsuchenden in Deutschland, WD 6 – 3000-052/16, Berlin 2016; Schreyer, Franziska / Bauer, Angela / Kohn, Karl-Heinz P.: Betriebliche Ausbildung von Geduldeten. Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance, IAB-Kurzbericht 1/2015, Nürnberg.
- ¹¹ Ausführlicher dazu Luft: Die Flüchtlingskrise, S. 98 ff.
- ¹² BT-Drs. 18/8615, S. 27.
- ¹³ Hailbronner, Kay: Zum Asylrecht in der Europäischen Union. Nur ein Managementproblem oder falsche Konzepte?, in: Recht und Politik 2/2016, S. 70.
- ¹⁴ Thym, Daniel: Schnellere und strengere Verfahren. Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, S. 1625-1633.
- ¹⁵ <http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurse-asylbewerber-node.html>, Stand: 15.6.2016.
- ¹⁶ Bosch-Stiftung (Hrsg.): Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, Stuttgart, S. 36 f.; Lehner, Roman: Gehen oder bleiben? Der Gesetzgeber kann sich nicht entscheiden, VerfBlog, 2016/6/06, <http://verfassungsblog.de/gehen-oder-bleiben-der-gesetzgeber-kann-sich-nicht-entscheiden/>, Stand: 11.6.2016.
- ¹⁷ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Presseinformation: SVR zum Integrationsgesetz: Frühe Integrationsförderung und Eingliederung in Regelsysteme konsequent ausweiten, 19. Mai 2016.
- ¹⁸ Ruge, Kay: Residenzpflicht als Voraussetzung für Integration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 3/2016, S. 89-96, S. 90.
- ¹⁹ Bayerischer Landtag, Drs. 17/11362 vom 10.5.2016.
- ²⁰ Luft, Stefan: Beitrag „Leitkultur“, in: Das neue Deutschland. Von Migration und Vielfalt, hrsg. von Özkan Ezli und Gisela Staupe, Konstanz 2013, S. 178-181.
- ²¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Dezember 2000 – 2 BvR 1500/97 – Rn. 92, http://www.bverfg.de/e/rs20001219_2bvr150097.html, Stand: 11.6.2016.