

# Einschätzungen zu den Eckpunkten für ein Integrationsgesetz der Bundesregierung

Am 14. April hat die Bundesregierung die ersten Überlegungen zu einem neuen Integrationsgesetz in Form von Eckpunkten veröffentlicht. Am 22. April 2016 soll es auf der Ministerpräsidenten-Konferenz beraten und am 24. Mai 2016 im Kabinett beschlossen werden.

Insgesamt werden in 15 Punkten die verschiedenen Felder der Integration von neu Zugewanderten behandelt. Spracherwerb, Arbeiten und Wohnen sind hier die wichtigsten Punkte.

Fast alle Regelungen, die mit diesem Gesetz getroffen werden sollen, finden sich in ähnlicher Form bereits in der Sozialgesetzgebung. So findet sich auch wieder die Formel „Fördern und Fordern“ wieder.

## 1. Arbeitsmarktprogramm für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)

Die Bundesregierung plant 100.000 zusätzliche Stellen bei Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjob/ 1 € Job) bei gemeinnützigen Trägern für Zuwanderer während des Asylverfahrens. Dieses Angebot gilt für Flüchtlinge mit sicherer Bleibeperspektive (derzeit die Herkunftsländer Syrien, Eritreer, Iran, Irak). Ausgeschlossen für diese Arbeitsgelegenheiten sind die Flüchtlinge aus den sicheren Herkunftsstaaten (überwiegend Osteuropa/ Balkan) sowie für vollziehbar ausreisepflichtige Personen.

### Kommentierung:

- Die bereits bestehenden Arbeitsgelegenheiten sind heute schon mit zu wenig persönlicher Begleitung der Arbeitssuchenden und zu hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Ohne eine ausreichend finanzierte Begleitung für die Flüchtlinge und für die Einsatzstellen wird die gewünschte Wirkung verfehlt.
- Die Arbeitsgelegenheiten und die damit verbunden Aufgaben der Beratung und Vermittlung sind Aufgabe der kommunalen Ebene. Nach dem Asylpaket II sollen aber nur noch die Flüchtlinge mit sicherer Bleibeperspektive in die kommunale Verantwortung kommen. Hier braucht es sicher noch einen hohen Abstimmungsbedarf der betroffenen staatlichen Organisationen.
- Wenn die Arbeitsgelegenheiten eine Annäherung an den deutschen Arbeitsmarkt ermöglichen sollen, wäre es sinnvoll, diese mit einer Berufsorientierung zu verbinden. In gemeinnützigen und öffentlichen Organisationen sind aber viele Berufsbilder für die Mitarbeiter nicht erfahrbar. Selten sind hier Bäckereien, Stahlwerke, Chemieunternehmen u.ä. zu finden.
- Frage: Wird die motivierte Mitarbeit bei den Arbeitsgelegenheiten einen positiven Einfluss auf das Asylverfahren haben?

## 2. Prüfpunkt: Pflicht zur Mitarbeit bei angebotenen Integrationsmaßnahmen

Von den Flüchtlingen wird eine Mitwirkungspflicht bei den Integrationsmaßnahmen, die noch festzulegen sind, verlangt. Sollten sie dem nicht nachkommen, drohen ihnen Kürzungen der Sozialleistungen. Diese Regel soll alle Flüchtlinge betreffen.

#### Kommentierung:

- Bisher gibt es noch kein einheitliches Konzept über das, was in Deutschland als zwingend notwendig für eine gelungene Integration verstanden wird. Auch wer beim Integrationsprozess jedes Einzelnen welche Aufgabe und welche Verpflichtung übernimmt, ist nicht klar. Klar ist nur, dass der Zuwanderer im Zweifel die Konsequenzen mit einer Leistungskürzung trägt.
- Die Wirksamkeit von Leistungskürzungen bei den Hartz IV-Empfängern ist umstritten und zeigt bei vielen Arbeitssuchenden keine besondere Wirkung und erreicht das Ziel der Arbeitsmarktintegration selten. Ob die Neu-Zugewanderten sich hier anders verhalten, bleibt abzuwarten.
- Sicher ist, dass die Migrationsberatung eine große Zahl von Ratsuchenden in diesen Fragen haben wird.

### **3. Sonderregelung für die Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern**

Für Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive, für Geduldete die nicht einem Beschäftigungsverbot unterliegen und für Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel soll der Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch befristet bis Ende des Jahres 2018 erleichtert werden.

#### Kommentierung:

- Die Ermöglichung von Ausbildung und die entsprechende Förderung ist richtig und wichtig.
- Ob das Ende mit 2018 wirklich haltbar ist, bleibt fraglich, da viele Verfahren länger dauern werden als bis zu diesem Zeitpunkt.
- Auch hier ist die Klassifizierung der Flüchtlinge nach guter, schlechter oder gar keiner Bleibeperspektive, die von dieser Regelung profitieren sollen, sehr hinderlich.

### **4. Zugang zu Leistungen für Langzeitarbeitslose**

Zeiten der Teilnahme an einem Integrationskurs, einer berufsbezogenen Deutschsprachförderung oder einer Maßnahme, die für die Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen erforderlich ist, sollen wie Zeiten einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III oder zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II als unschädliche Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit gelten. Diese Zeiten werden damit beim Zugang zu speziellen arbeitsmarktpolitischen Leistungen, die das Bestehen von Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, berücksichtigt. Langzeitarbeitslose sind Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind.

#### Kommentierung:

- Dieser Punkt ist nur zu begrüßen, da er das aktive Bemühen um Integration honoriert.

### **5. Aufenthaltsgestattung - Ankunftsachweis (Regelung kommt ggf. in ein zweites Gesetz)**

Um bisher bestehende Unsicherheiten in der Praxis zu beseitigen, soll künftig die Aufenthaltsgestattung einheitlich für alle Schutzsuchenden mit dem Erhalt des Ankunftsachweises entstehen. Damit wird sichergestellt, dass Asylsuchende rechtssicher und frühzeitig unter anderem Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Integrationsleistungen bekommen - auch bevor sie mit der Asylantragstellung eine Bescheinigung über die

Aufenthaltsgestattung erhalten. Die zuständigen Behörden können dies anhand des Ankunftsnachweises nachvollziehen.

Personen, die unerlaubt aus sicheren Drittstaaten eingereist sind, können auch weiterhin zurückgeschoben werden.

Kommentierung:

- Auch dieser Punkt ist nur zu begrüßen, da er für eine deutliche Verbesserung in der Rechtsklarheit sorgt.

## **6. Prüfpunkt: Orientierungskurse**

Es ist zu prüfen, ob und ggf. wie ein Orientierungsangebot rechtlich verankert werden kann, so dass Personen im Asylverfahren unabhängig von ihrer Bleibeperspektive Fördermaßnahmen erhalten können, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen. Dieses Angebot geht nicht mit einem Rechtsanspruch des Ausländers einher. Angebote dürfen ohnehin nicht dazu führen, dass die Aufenthaltsbeendigung verzögert bzw. neue Abschiebungshindernisse geschaffen werden

Kommentierung:

- Die Orientierungskurse sind erst einmal nur in der Prüfung und dann ist noch offen, was deren Inhalt sein soll.
- Wenn die Orientierung mit einer Sprach- und Kulturvermittlung, evt. auch mit einer Berufsorientierung verbunden werden, ist das sicher eine gute Einrichtung.

## **7. Dolmetscherkosten**

Hierzu soll die Kostenübernahme durch die Sozialbehörden geprüft werden, besonders dann, wenn Zugewanderte kürzer als drei Jahre in Deutschland sind und keine ausreichenden Möglichkeiten für den Spracherwerb zur Verfügung stehen.

Kommentierung:

- Es ist sicher richtig, die Kostenübernahme zu prüfen und nicht zu erwarten, dass eine Übersetzerleistung ehrenamtlich für die Behörden geleistet wird. Oder dass der Asylsuchende, der in der Regel mittellos ist, erhebliche Kosten zu tragen hat, um seinen Mitwirkungspflichten nachzukommen.

## **8. Verpflichtungserklärungen**

In Deutschland lebende Verwandte, die sich verpflichtet haben, für alle Kosten ihrer nachziehenden Familienangehörigen aufzukommen, sollen dazu nur noch auf fünf Jahre verpflichtet sein.

Kommentierung:

- Diese Regelung ist sehr zu begrüßen. Wichtig ist noch die Klärung der sogenannte „Altfälle“.

## **9. Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung**

Während einer gesetzlichen oder tariflichen Ausbildungszeit erhält der Auszubildende eine Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung. Bei Abbruch des Ausbildungs- oder des Arbeitsverhältnisses erlischt der Titel automatisch.

#### Kommentierung:

- Damit wird sicher eine Klarheit für den Zuwanderer und für den Arbeitgeber geschaffen.
- Unter Berücksichtigung der Gründe des Abbruchs der Ausbildung und ob sie vom Geduldeten zu vertreten sind oder ob es sich um Härtefälle handelt, ist diese neue Regelung der Erteilung oder Verlängerung der Duldung generell zu begrüßen.
- Besser wäre ein richtiger Aufenthaltstitel, was sich auf die Motivation auf beiden Seiten auswirken könnte. Die Duldung besagt nur, dass in dieser Zeit nicht abgeschoben wird.

### **10. Aussetzen der Vorrangprüfung und Ermöglichung der Leiharbeit für Gestattete und Geduldete**

Für einen Zeitraum von drei Jahren soll bei Asylbewerbern und Geduldeten gänzlich auf die Vorrangprüfung verzichtet werden. In Folge dessen ist in diesem Zeitraum auch eine Zulassung für eine Tätigkeit in der Leiharbeit möglich.

Dies gilt, wenn die Arbeitslosigkeit bezogen auf das jeweilige Bundesland unterdurchschnittlich ist und für das Gebiet eines Bereichs der Arbeitsagentur in diesem Bundesland.

#### Kommentierung:

- Vorrangprüfung bedeutet, dass zunächst geprüft wird, ob ein Deutscher, ein EU-Bürger oder ein bevorrechtigter Ausländer für diese Stelle in Frage käme. Das heißt, dass jeder frei oder auch neu geschaffene Arbeitsplatz überprüft wird, ob sich hierfür ein bereits gemeldeter Arbeitsloser geeignet ist. Erst wenn die Stelle nicht anders besetzt werden kann, kommt dieser Arbeitsplatz auch für die Gruppe der Zugewanderten nach diesem Gesetz in Frage.
- Ob diese Regelung in NRW zum Tragen kommen wird, ist auf Grund der unterdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit in Frage gestellt.

### **11. Aufenthaltsverfestigung von anerkannten Flüchtlingen bei erbrachter Integrationsleistung**

Um für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte einen zusätzlichen Integrationsanreiz zu schaffen, wird eine unbefristete Niederlassungserlaubnis nur erteilt, wenn der anerkannte Flüchtling seinerseits Integrationsleistungen erbracht hat. Die dafür erforderlichen Bedingungen werden soweit wie möglich denjenigen angeglichen, die für andere Ausländer gelten (Sprache, Ausbildung, Arbeit, keine Sicherheitsbedenken). Bei der Ausgestaltung wird die besondere Lage der Flüchtlinge berücksichtigt.

#### Kommentierung:

- *„Bislang erhalten anerkannte Flüchtlinge zunächst einen Aufenthaltstitel von drei Jahren und nach Ablauf der drei Jahre eine unbefristete Niederlassungserlaubnis. Diese Regelung wurde 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt, um anerkannten Flüchtlingen eine dauerhafte Lebensperspektive zu ermöglichen und damit auch die Integration zu beschleunigen. Wer weiß, dass der Aufenthalt in Deutschland gesichert ist,*

*wird sich viel engagierter um seine Integration bemühen als derjenige, der Zweifel über seine Perspektiven hat. Die relativ schnelle Erteilung eines unbefristeten Titels dient also der Integration.*

*Zudem würde eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der Schutzberechtigten – zwischen erfolgreichen und nicht erfolgreichen Integrierten – die Bürokratiekosten stark in die Höhe treiben. Die Ausländerbehörden müssten bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis einen extremen Mehraufwand bewältigen – ebenso die Gerichte, die in Streitfällen entscheiden müssten.“*

Bewertung von pro Asyl

- Bereits jetzt zeigt sich, dass Flüchtlinge untereinander die deutsche Klassifizierung in Flüchtlinge mit guter oder schlechter oder ohne Bleibeperspektive übernehmen und es u.a. auch dadurch zu Spannungen kommt.
- Problematik bei dieser Regelung der Niederlassung ist die Frage der Gleichberechtigung zwischen den Ausländern und Asylberechtigten oder Flüchtlingen insgesamt. Während die „normalen Ausländer“ erst nach 5 Jahren und unter strengeren Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis beantragen können, werden Asylberechtigte und Flüchtlinge bevorzugt und erhalten eine Niederlassungserlaubnis in der Regel nach drei Jahren. Es fragt sich in diesem Sinne ob nicht hier einen Benachteiligung oder Diskriminierung der anderen Gruppen der Ausländer besteht.

## **12. Höhe der Asylbewerberleistung**

Unter bestimmten Bedingungen sollen die Leistungen für die Stromkosten um 34 € gekürzt werden.

### Kommentierung:

- Die Übernahme oder die Kürzung von Stromkosten sollten Teil des Asylbewerberleistungsgesetzes sein und nicht Teil eines Integrationsgesetzes, wie jetzt vorgesehen.
- Sozialleistungen haben mit der eigentlichen Integration wenig zu tun. Siehe hierzu auch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2012. Danach ist die Menschenwürde nicht migrationspolitisch relativierbar.

## **13. Wohnsitzzuweisung**

Anerkannte Flüchtlinge können ihren Wohnsitz für einige Zeit nicht frei wählen. Sie müssen in den zugewiesenen Städten leben.

### Kommentierung:

- Einerseits ist dieses Anliegen sicher richtig, um zu verhindern, dass bestimmte Volksgruppen nicht in einem Übermaß in bestimmten Orten leben und damit Ghettos entstehen, die bei der Integration hinderlich sein können.
- Auch führt diese Regelung ggf. zu einer Ungleichbehandlung von Zuwanderern.
- Andererseits hat die räumliche Nähe zu Landsleuten häufig auch eine für die einzelne Person stabilisierende Wirkung.
- Diese Regelung sollte auch für bestimmte Gruppen, z.B. ausländische Studenten nicht gelten

- Es sollte immer ein familiäres Zusammenleben ermöglicht werden.
- Fraglich ist die Vereinbarkeit dieser Regelung mit der Genfer Flüchtlingskonvention.

#### **14. Zugang und Verpflichtung zu Integrationsleistungen**

Auch wenn bereits einfache Deutschkenntnisse vorliegen, soll es eine Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs geben. Der Anspruch auf die Teilnahme am Integrationskurs soll von zwei auf ein Jahr verkürzt werden.

##### Kommentierung:

- Gut ist die Ausweitung des möglichen Teilnehmerkreises. Dies macht aber nur Sinn, wenn mit der Verpflichtung auch die Möglichkeit zur Teilnahme besteht, was einen massiven Ausbau der Kurse mit klaren Qualitätsstandards bedeutet.
- Was es braucht, ist eine Vereinfachung des Verwaltungsaufwands der Sprachkursträger zur Beantragung der Kostenübernahme für jeden Teilnehmer beim BAMF.

#### **15. Effizientere Steuerung des Integrationskurssystems**

**Zulassung zum Integrationskurs** Seit Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerber ist es erforderlich, für die Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive im Steuerungsfall einen Zugang zum Integrationskurs zu ermöglichen

##### Kommentierung:

- Eine Unterscheidung nach guter, schlechter oder ohne Bleibeperspektive ist wenig hilfreich, besonders für die Gruppe der Zuwanderer mit schlechter Bleibeperspektive, die ggf. doch ein Bleiberecht erhalten oder, obwohl ausreisepflichtig, nicht ausreisen und auch nicht abgeschoben werden können.

#### **Verkürzung der Wartezeiten auf sechs Wochen bis Kursbeginn**

Wartezeiten von bisher drei Monaten zum Zustandekommen eines Integrationskurses sollen auf sechs Wochen verkürzt werden, um einen schnelleren Kursbeginn sicherzustellen.

##### Kommentierung:

- Das setzt voraus, dass es ausreichend qualifizierte Lehrkräfte für diese Kurse gibt und auch spezielle Angebote z.B. für Berufstätige, für Frauen mit kleinen Kindern in ausreichendem Maß angeboten werden können.

#### **Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl**

Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl von 20 auf 25 Personen.

##### Kommentierung:

- Dies ist sicher der zu erwartenden höheren Zahl der Schüler geschuldet, aber ob die Erhöhung der Teilnehmerzahl auch dem Lernerfolg und dem ggf. notwendigen individuellen Förderbedarf beim Spracherwerb Rechnung tragen kann, ist eher fraglich.
- Auch wird die Erhöhung die Raumfrage noch weiter verschärfen.

### **Schaffung von Transparenz über Kursangebot**

Transparenz über das Kursangebot ist zur Koordinierung und Steuerung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Integrationskursen und eines zeitnahen Kursbeginns im Einzelfall angesichts des stark gestiegenen Bedarfs dringend notwendig.

Deshalb sollen die Kursträger zur Veröffentlichung ihres Kursangebots und freier Kursplätze verpflichtet werden

#### Kommentierung:

- Wichtig ist hier, dass die Zuwanderer die Kurse bei verschiedenen Trägern frei wählen können und nicht verpflichtet werden, mehrmals in der Woche in einem vom Wohnort weiter entfernten Ort zu fahren, weil dort gerade ein Platz frei
- Es wird erforderlich sein, dass eine Stelle die Koordination übernimmt.

### **Stärkung der Wertevermittlung im Orientierungskurs**

Der Orientierungskurs soll inhaltlich erweitert werden und künftig schwerpunktmäßig Inhalte zur Wertevermittlung enthalten. Aufstockung von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten. Der Umfang des Sprachkurses soll unverändert bleiben.

#### Kommentierung:

- Hier braucht es sicher noch eine nähere Definition, was unter den Inhalten der Wertevermittlung gemeint ist, bzw. was hier in 40 Stunden vermittelt werden soll, was bisher noch nicht in den Kursen vermittelt wurde.

### **Fazit:**

Die Bundesregierung nutzt mit diesen Punkten die bestehenden Systeme in der Gesetzgebung, was im Grundsatz ein richtiger Weg ist. Aber die Eckpunkte setzen auch auf Systeme und Strukturen, die sich bereits für andere Bevölkerungsgruppen als wenig hilfreich bzw. als ausbaunotwendig erwiesen haben, z.B. bei den Arbeitsgelegenheiten.

Durchweg ist die Unterscheidung bzw. Klassifizierung der Zuwanderer nach guter, schlechter oder ohne Bleibeperspektive in keinem Punkt hilfreich. Nicht nur, dass den vielen neuen, meist ehrenamtlichen Akteuren diese Unterscheidung kaum zu vermitteln ist, diese Unterscheidung „provoziert“ einen „Wettbewerb“ unter den Flüchtlingen, wer mehr Recht hat, in Deutschland zu sein.

Im Wesentlichen hängt schon jetzt vieles davon ab, aus welchem Land die Flüchtlinge kommen. Unsere deutsche Einteilung nach Flüchtlingen mit guter Bleibeperspektive, ohne gute Bleibeperspektive oder aus sicheren Herkunftsländern ist hier wenig hilfreich. Z.B. Afghanen gelten als Personen ohne gute Bleibeperspektive, obwohl ihre Anerkennungsquote 2015 bei 77 Prozent (aller inhaltlichen Entscheidungen) lag. Bisher dauern die Anerkennungsverfahren so lang, dass jede Maßnahme für jeden sinnvoll ist.

Zur Verständigung ist die Sprache immer wichtig, auch wenn die Menschen nach kurzer Zeit wieder gehen. Bis dahin haben sie bereits viele Behörden kennengelernt und den ganz normalen Alltag mit Einkaufen, ... zu bewältigen.

Es muss in einem Gesetz auch erlaubt sein, die gesellschaftlichen Akteure (Bürger, Unternehmen, Vermieter, ...) in den Integrationsprozess einzubinden. Selbst bei hoher Motivation kann kein Flüchtling in Deutschland durch Kurse und Maßnahmen allein ankommen. Es braucht auch eine gesetzlich festgelegte Förderung aller deutschen Akteure für die Integration der Zuwanderer.

Bildung ist ein höchst individueller Weg und braucht flexible Mittel und Wege. Die Motivation zum Lernen gelingt über Anreize besser als über Sanktionen. Daher wären statt angedrohter Leistungskürzung sicher die aktiven Bemühungen um Integration der Flüchtlinge mit schnellerer Bearbeitung des Asylantrags oder zumindest einer positiven Berücksichtigung bei der Entscheidung, früherer Nachzug von Familienangehörigen und anderen Anreizen sinnvoll.

Ein aus Sicht der Zugewanderten wichtiges Element, die eigene Wohnung, wird in diesem Gesetz, da es überwiegend Landes- bzw. kommunale Aufgaben sind, nicht erwähnt.

Mit diesen Eckpunkten ist ein Aufschlag zu einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion gemacht. Wie und wann sich die Regelungen in der konkreten Arbeit umsetzen lassen, wird sich in den nächsten Monaten und Jahren zeigen.

Krefeld, 29.04.2016

Eva Renard  
Sachbereichsleitung  
Caritas Fachdienst für Integration und Migration

Mit freundlicher Unterstützung unserer Caritas Flüchtlingsberaterinnen Frau Ilham Sittel-Essabik, Juristin, und Frau Angelika Kleinschmidt, Sozialarbeiterin.