



SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin

Kerstin Griese, MdB
Vorsitzende
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per Email an: arbeitundsoziales@bundestag.de

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR) GmbH

Geschäftsführung: Dr. Cornelia Schu

Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel. 030 2 88 86 59-0
Fax 030 2 88 86 59-11

info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
Amtsgericht Charlottenburg HRB 118054

Bankverbindung: Commerzbank
IBAN: DE89 2008 0000 0405 4374 00
BIC: DRESDEFF200

USt-IdNr.: DE281288774

Berlin, 14. Juni 2016

Stellungnahme von Dr. Cornelia Schu, Geschäftsführerin der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH (SVR)

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zum vorgelegten Integrationsgesetz am 20.6.2016

Zu dem Gesetzesentwurf der CDU/CSU und SPD (Entwurf eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8615) nehme ich auf der Grundlage der Pressemitteilungen des Sachverständigenrats (SVR) zum Integrationsgesetzesentwurf vom 19.5.2016 und zur Wohnsitzauflage vom 16.2.2016 wie folgt Stellung:

Zusammenfassung: Der SVR teilt ausdrücklich das Ziel der frühen Integrationsförderung. Er befürwortet auch im Sinne der Gleichbehandlung und Integrationsförderung die grundsätzliche Linie, die Maxime des Förderns und Forderns auf Flüchtlinge zu übertragen, sofern die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. In diesem Sinne sind die Öffnungsklauseln, die der Gesetzesentwurf jetzt vorsieht, zu begrüßen. Die Eingliederung in die Regelsysteme sollte allerdings konsequent ausgeweitet werden: Der SVR fordert eine Ausweitung der geplanten Öffnung von Integrationskursen und Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen auf solche Flüchtlinge, die individuell eine gute Bleibeperspektive haben. Die besten Voraussetzungen für Integration schaffen rasche Verfahren. Das Ziel, die Verfahrensdauer für alle Asylbewerber deutlich zu reduzieren, muss daher weiterhin oberste Priorität haben – erst dann können Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung ihre volle Wirkung entfalten. Integration ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe aller, sie setzt das Zusammenwirken von Bund und Ländern ebenso voraus wie eine tatkräftige Zivilgesellschaft. Das Integrationsgesetz des Bundes ist *ein* Schritt in diesem Prozess. Für das Gelingen ist die Gesellschaft insgesamt verantwortlich, also die hier länger Lebenden wie die nach Deutschland Kommenden, die gemeinsam ein Klima von Gesprächs- und Aufnahmebereitschaft und wechselseitiger Akzeptanz schaffen müssen. Dafür ist es aus Sicht des SVR durchaus sinnvoll, wenn alle an den gleichen Maßstäben gemessen werden. Hierzu leistet das Integrationsgesetz mit seinem Ansatz der Gleichbehandlung einen Beitrag.



Zur generellen Eingliederung in die Regelsysteme:

Der Gesetzentwurf der großen Koalition für ein Integrationsgesetz (BT-Drs. 18/8615) sieht für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive eine weitgehende Öffnung der seit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 etablierten Strukturen staatlicher Integrationsförderung vor. Der Einbezug von Flüchtlingen im Verfahren in die bestehenden Regelsysteme des Förderns und Forderns ist ein wichtiger Schritt hin zu Gleichbehandlung und früher Integration. Die hierfür aufgewandten erheblichen finanziellen Mittel sind eine gute und notwendige Investition, die den Flüchtlingen und der gesamten Gesellschaft zugutekommt. Dass allerdings eine nicht unbedeutende Gruppe von Flüchtlingen hiervon ausgenommen wird, ist integrationspolitisch kontraproduktiv. Hier sollte nachgebessert werden.

Zur Gleichbehandlung mit anderen Gruppen:

Der Sachverständigenrat begrüßt die dem vorliegenden Gesetzesentwurf in großen Teilen zugrundeliegende Maxime, Flüchtlingen im Verfahren nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ Zugang zu Integrationskursen und anderen Maßnahmen der Integrationsförderung zu gewähren und dies mit einer Erwartung an Teilnahme zu verbinden. Damit werden Asylbewerber mit anerkannten Flüchtlingen, anderen Drittstaatsangehörigen, die nicht aus humanitären Gründen nach Deutschland gekommen sind, aber auch mit Personen ohne Migrationshintergrund, die Hartz IV-Leistungen beziehen, gleichgestellt. Der Grundsatz des Förderns und Forderns für alle als zentrales integrationspolitisches Leitmotiv vieler Einwanderungsländer hat sich bewährt.

Wichtig ist allerdings, dass Fordern das Fördern voraussetzt und die entsprechenden Angebote nun massiv und passgenau ausgebaut werden müssen. Andernfalls läuft eine Verpflichtung zur Teilnahme ins Leere. Zudem muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben und Belange des Einzelfalls sind zu berücksichtigen, bevor man Asylbewerber mit Sanktionen belegt.

Zur Unterteilung der Flüchtlinge nach Bleibeperspektive:

Mit der Förderung früher Integration hat die Politik grundsätzlich aus Fehlern der Vergangenheit gelernt. Nicht nachvollziehbar ist daher die für eine bestimmte Gruppe vollzogene ‚Rolle rückwärts‘ hinsichtlich der sonst klar dominierenden Maxime einer Integration von Anfang an: Der Entwurf unterscheidet nicht nur nachvollziehbarerweise zwischen Personen aus sicheren Herkunftsländern, die von den Integrationsangeboten ausgeschlossen bleiben, und anderen Antragstellern, denen die neuen Möglichkeiten prinzipiell offen stehen. Vielmehr schafft er mit der Gruppe von Personen aus nicht-sicheren Herkunftsländern mit einer unklaren Bleibeperspektive (wie beispielsweise Flüchtlingen aus Afghanistan) eine neue Hierarchisierung. Antragsteller aus dieser mittleren Gruppe werden hinsichtlich des Zugangs zu Integrationsangeboten deutlich schlechter gestellt, obwohl viele von ihnen individuell durchaus gute Chancen auf Anerkennung haben. Besonders problematisch ist dies, da ihre teilweise sehr komplexen Verfahren derzeit besonders lange dauern, auch weil sie nachrangig bearbeitet werden. Eine Öffnung der Angebote auf Basis einer Beurteilung individueller Bleibeperspektiven ist daher dem pauschalen Ausschluss klar vorzuziehen.

Die besten Voraussetzungen für Integration schaffen allerdings rasche Verfahren. Das Ziel, die Verfahrensdauer für alle Asylbewerber deutlich zu reduzieren, muss daher weiterhin oberste Priorität haben – dann können Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung erst ihre volle Wirkung entfalten.



Zum Zugang zum Arbeitsmarkt:

Die vorgesehenen Erleichterungen für den Arbeitsmarktzugang sind aus Sicht des SVR sehr zu begrüßen. Hierzu gehört, dass die Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit für drei Jahre ausgesetzt werden soll. Hierfür hat sich der SVR bereits seit längerem ausgesprochen. Sehr positiv ist, dass Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive bereits nach drei Monaten Zugang zu den Maßnahmen der Ausbildungsförderung (etwa berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, assistierter Ausbildung) erhalten sollen und auch der Zugang zu finanziellen Ausbildungshilfen bei Bedarf eröffnet wird. Auch die geplante „Drei-plus-zwei-Regelung“, wonach Flüchtlinge nach dem Abschluss einer Ausbildung – unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens – für zwei Jahre im Betrieb weiter beschäftigt werden können, ist integrationspolitisch sinnvoll. Mit Skepsis betrachtet der SVR dagegen die Beschäftigung von Flüchtlingen in Maßnahmen des Arbeitsmarktintegrationsprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM). Solche Maßnahmen in Asyleinrichtungen sind als temporäre niedrigschwellige Beschäftigung denkbar, Erfahrungen mit etwa im Rahmen der Hartz-Reformen etablierten und ähnlich konstruierten Beschäftigungsformen haben allerdings eine doppelte Problematik aufgezeigt: Nicht nur kann es zur Verdrängung privater Unternehmen durch die neue Konkurrenz von staatlich subventionierten Beschäftigten kommen, oftmals haben sich auch die Möglichkeiten für die vermeintlich Geförderten, wieder im ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, durch einen mit einer solchen Beschäftigungsform verbundenen Stigma-Effekt keineswegs verbessert, sondern sogar verschlechtert. Es ist daher in jedem Fall zu gewährleisten, dass durch solche Beschäftigungen der Spracherwerb und eine mögliche Qualifizierung nicht gefährdet werden.

Zu den Integrationskursen:

Der SVR kritisiert die geplante Verkürzung der Anspruchszeiten auf Integrationskurse von zwei auf ein Jahr – diese ist angesichts des noch nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stehenden Angebots nicht überzeugend. Die Aufstockung der Orientierungskurse von 60 auf 100 Stunden und eine stärkere Vermittlung der in Deutschland geltenden Rechtsgrundlagen und Werte hingegen ist aus Sicht des SVR zu befürworten. Viele Flüchtlinge kommen genau wegen dieser Werte und Rechte zu uns. Kenntnis von Werten und Werteübernahme sind allerdings zweierlei: Eine über das Befolgen von Spielregeln hinausgehende wünschenswerte Zustimmung zu den Grundlagen des Gemeinwesens und ein Gefühl der Zugehörigkeit resultieren vor allem aus der Erfahrung, etwas bewirken zu können, mitzugestalten, eine Perspektive für sich und seine Familie zu haben, gerecht behandelt zu werden. Hier müssen Orientierungskurse und Maßnahmen der Integrationsförderung ineinander greifen und hier spielt auch die Zivilgesellschaft mit ihren Beteiligungsmöglichkeiten eine wichtige Rolle.

Zur Aufenthaltsverfestigung:

Der Gesetzesentwurf sieht vor, Flüchtlinge, die nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden, im Hinblick auf die Verfestigung ihres Aufenthalts mit subsidiär Geschützten, aber auch anderen Ausländerinnen und Ausländern insofern gleichzustellen, als künftig die Niederlassungserlaubnis für diese Gruppen (bei nicht erfolgreichem Widerruf durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) nach fünf Jahren (unter Anrechnung der Zeit des Asylverfahrens) nur noch bei Erbringung bestimmter Integrationsleistungen erteilt wird. Für Genfer Flüchtlinge besteht an dieser Stelle aber bislang im Gegensatz zu subsidiär Geschützten bei Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen ein Anspruch auf die Niederlassungserlaubnis. Dieser Automatismus der Gewährung einer Niederlassungserlaubnis ohne weitere Bedingungen nach drei Jahren soll nun der Vergangenheit angehören. Diese Maßnahme ist aus Sicht des SVR im Sinne der Gleichbehandlung zu rechtfertigen.



Der SVR hatte allerdings (in seiner PM vom 19.5.2016 zum Referentenentwurf) eine Öffnungsklausel vorgeschlagen, die auch Bemühungen um die Lebensunterhaltssicherung und eine daran anknüpfende positive Erwartung an den Erfolg dieser Bemühungen als hinreichende Voraussetzung im Einzelfall anerkennt. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht gegenüber anderen Ausländerinnen und Ausländern nun entsprechend etwas abgesenkte Voraussetzungen vor, um der besonderen Situation der Flüchtlinge gerecht zu werden: Flüchtlinge, die ihren Lebensunterhalt überwiegend sichern können und Deutsch auf dem Niveau A2 sprechen, erhalten die Niederlassungserlaubnis nach 5 Jahren. Diese Anforderungen sind aus Sicht des SVR vertretbar; die Regelung entspricht dem Ziel der konsequenten Gleichbehandlung, da entsprechende Regelungen bei der Regularisierung von langjährig Geduldeten (nach § 25b AufenthG) zur Anwendung kommen. Zu begrüßen ist darüber hinaus, dass besondere Integrationsleistungen (Deutschkenntnisse auf dem Niveau C1 und weit überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts) künftig belohnt werden sollen, indem in diesem Fall eine Niederlassungserlaubnis bereits nach 3 Jahren zu erteilen ist. Dies setzt einen klaren Anreiz zur raschen Integration.

Zur Wohnsitzauflage:

Die Wohnsitzauflage ist ein erheblicher Eingriff in das Freizügigkeitsrecht und steht unter entsprechendem Begründungsdruck. Sie bedarf einer klugen Ausgestaltung, damit auch die beabsichtigten Wirkungen erzielt werden. Hierbei sieht der SVR die Argumente, die aus der Bundespolitik, vom Deutschen Städtetag und dem Landkreistag vorgebracht werden: Danach kann erstens die derzeitige Konzentration von anerkannten Flüchtlingen vor allem in Großstädten und Ballungszentren in Westdeutschland integrationshemmend wirken, wenn der dortige Arbeits- und Wohnungsmarkt nicht hinreichend aufnahmefähig ist. Es besteht zweitens die Gefahr eines verminderten Kontakts zur Mehrheitsbevölkerung, auch wenn ethnische Communities zugleich hilfreich sein können, z. B. bei der Vermittlung von Arbeitsmöglichkeiten. Zu berücksichtigen ist drittens die Perspektive der Kommunen, die erhebliche Mittel in den Aufbau von Wohnraum, Sprach- und Förderkursen etc. investieren, ohne dass sie derzeit absehen können, wie lange und in welchem Umfang diese Angebote benötigt werden. Der SVR gibt allerdings zu bedenken, dass Zwangszuweisungen auch integrationshemmende Effekte haben können, da sie den persönlichen Entscheidungsspielraum einschränken und sofern sie z. B. Familienzusammenführungen verhindern. Eine integrationsförderliche Wirkung von Ansiedlungspolitiken ist (wie die Forschung zeigt) zudem nur dann gegeben, wenn die lokalen Arbeitsmärkte aufnahmebereit sind und anerkannte Flüchtlinge am zugewiesenen Ort eine adäquate Arbeit finden können. Vielfach wird allerdings in der ersten Zeit nach der Anerkennung der Erwerb der sprachlichen und beruflichen (Nach)Qualifikation im Vordergrund stehen. Zentral ist daher auch, dass an den Wohnorten eine Infrastruktur zur Verfügung steht, die den Flüchtlingen gerade dies ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund sieht der SVR die Pläne zur Gestaltung der Wohnsitzauflage im Entwurf des Integrationsgesetzes als flexibel und verhältnismäßig an. Im Sinne der Subsidiarität wird den Bundesländern ein klarer Entscheidungsspielraum eingeräumt. Das kann in Einzelfällen heißen, dass die Länder ganz darauf verzichten, den Bewegungsspielraum anerkannter Flüchtlinge innerhalb des Bundeslandes einzuschränken. In anderen Ländern mag keine allgemeine Wohnsitzzuweisung sinnvoll sein, sondern lediglich eine Beschränkung des Zuzugs in Ballungsräume. Hier sind die Länder gefordert, die Kann-Regelung im integrationspolitischen Sinne mit Augenmaß auszugestalten. Richtig ist die vom SVR geforderte und nun vorgesehene Befristung dieses die Freizügigkeit anerkannter Flüchtlinge einschränkenden Instruments auf 3 Jahre. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass anerkannte Flüchtlinge, die oder deren engste Familienangehörige einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, unter bestimmten Voraussetzungen von dieser Regelung ausgenommen sind und auch entsprechende Härtefallregelungen Ausnahmen



ermöglichen. Der SVR betont, dass Menschen mit Schutzstatus in den Kommunen integrationsfördernde und (nach)qualifizierende Maßnahmen offen stehen müssen (Integrations- und berufsbezogene Sprachkurse, Ausbildung, Maßnahmen der Arbeitseingliederung), damit eine Wohnsitzauflage keine integrationspolitisch negativen Effekte zur Folge hat.

Die vorgesehene Evaluation des Gesetzes nach 5 Jahren ist aus Sicht des SVR sehr zu begrüßen (vgl. PM vom 16.2.2016). Es sollte dabei gewährleistet sein, dass diese auch eine Evaluation der Effekte der Wohnsitzauflagen auf Länderebene umfasst.

Mittelfristig ist bei sinkenden Zuzugszahlen klar die Rückkehr zu einer freien Wohnortwahl für anerkannte Flüchtlinge geboten. Dabei sollte die Frage des Zuzugs oder Verbleibs in Kommunen in erster Linie durch attraktive Lebensbedingungen dort und nicht durch Einschränkungen der Bewegungsfreiheit gesteuert werden. Hierzu könnte dann auch eine Weiterentwicklung des Königsteiner Schlüssels beitragen, sofern dieser um Kriterien der Aufnahmefähigkeit von Kommunen (Wohnraum, Arbeitsmarkt, Ausbildungssystem) ergänzt wird. Eine Evaluation auf Länderebene muss dann zeigen, ob die integrationspolitischen Effekte sich auch eingestellt haben.

Weiterer Handlungsbedarf jenseits des Integrationsgesetzes:

Der SVR weist zudem darauf hin, dass ergänzend zu diesen durch ein Bundesgesetz geregelten Aspekten des Arbeitsmarktzugangs und der Integrationsförderung nun vor allem die Wohnungsbauförderung und Stadtentwicklung nicht vernachlässigt werden dürfen. Hier handelt es sich um eine gesamtstaatliche Aufgabe, die auch mit Blick auf die Vermeidung von Konkurrenzen auf dem zum Teil jetzt schon angespannten Wohnungsmarkt von zentraler Bedeutung ist.

Nicht minder wichtig ist angesichts der Altersstruktur der Flüchtlinge die Aufgabe einer erfolgreichen Integration in Kita, Schule und berufliche Bildung. Hier sieht der SVR Bund und Länder gemeinsam in der Pflicht. Kinder müssen rasch und überall in Deutschland Zugang zu Kita und Schule finden – spätestens drei Monate nach ihrer Ankunft sollte das gewährleistet sein. In den Schulen kommt es dann darauf an, Sprach- und Integrationsförderung miteinander zu verbinden, indem beispielsweise Kinder nicht allein einer Willkommensklasse zugeordnet werden, sondern parallel direkt auch an solchen Teilen des Unterrichts ihrer künftigen Regelklasse teilnehmen, der weniger von der Sprachbeherrschung abhängt (wie beispielsweise der Sportunterricht). In der Schule zeigt sich beispielhaft, worauf es bei der Integration ankommt: Zugänge müssen staatlich eröffnet, entsprechende Infrastrukturen und Personalstellen vorgehalten werden. Integration gelingt dann aber vor allem im menschlichen alltäglichen Miteinander: Sie ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe aller, sie setzt das Zusammenwirken von Bund und Ländern ebenso voraus wie eine tatkräftige Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus bekräftigt der SVR das in der Meseberger Erklärung zur Integration enthaltene Anliegen, der besonderen Schutzbedürftigkeit bestimmter Gruppen (z.B. Frauen, Kinder, andere Schutzbedürftige) Rechnung zu tragen. Hier sollten rasch bundesweit geltende Standards für die Unterbringung etabliert werden.

Gez. Cornelia Schu
Geschäftsführerin