

Flüchtlingsrat Nds. e.V. • Röpkestr. 12 • 30173 Hannover

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.  
Röpkestr. 12  
30173 Hannover

Landtagsverwaltung

z.Hd. Herrn Horn

Hannah-Ahrendt-Platz 1

30159 Hannover

Geschäftsführung

Kai Weber

Tel.: 0511 – 98 24 60 30

Fax: 0511 – 98 24 60 31

kw@nds-fluerat.org

www.nds-fluerat.org

Hildesheim, 08.08.2016

## Anhörung am 11.08.2016 zum Gesetzentwurf der CDU – Drs. 17/4769

Sehr geehrter Herr Horn,

unter Bezugnahme auf die am 11. August anberaumte Anhörung des Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Migration zum o.g. Gesetzentwurf der CDU für ein Niedersächsisches Integrationsgesetz übersende ich Ihnen anliegend vorab unsere Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen



Kai Weber  
Geschäftsführer

## Niedersächsisches Integrationsgesetz – Stellungnahme

1. Wir begrüßen grundsätzlich die im Gesetzentwurf der CDU zutage tretende Absicht, den Integrationsprozess in Niedersachsen ergänzend zu den Maßnahmen des Bundes zu begleiten und zu unterstützen. „Keinesfalls dürfen wir die zugewanderten Menschen ... einfach sich selbst überlassen, wie dies seinerzeit mit den Gastarbeitern passiert ist“, heißt es in der Gesetzesbegründung. Diese Einschätzung teilen wir ohne Einschränkung. Auch begrüßen wir den Ansatz, dass mit einer Implementierung eines Landesintegrationsgesetzes die Basis für ein umfassendes niedersächsisches Integrationskonzept gelegt werden soll, wie es in anderen Bundesländern bereits vorgebracht wird.<sup>1</sup>
2. Der vorliegende Gesetzentwurf legt einen Integrationsbegriff zugrunde, der Integration einseitig als Anpassung an die Verhältnisse in Deutschland definiert. Symptomatisch ist dafür die Behauptung des Gesetzentwurfs auf Seite 5, es bestehe eine „deutsche Leitkultur“. Diese Konstruktion einer Leitkultur stammt aus überholten Debatten, die meist einen rassistischen Beigeschmack haben. Zu behaupten, in Deutschland lebe eine homogene Gruppe mit gleichermaßen erfolgreich umgesetzten und nach dem Grundgesetz gelebten Werten, verleugnet die Diversität der Menschen und Kulturen in Deutschland. Verbindlich für alle in Deutschland lebenden Menschen sind die Grund- und Freiheitsrechte sowie die Anerkennung und der Respekt gegenüber verschiedenen Lebensformen und Wertorientierungen. Elementarer Teil eines Integrationsgesetzes ist es, Flüchtlingen und Eingewanderten die Teilhabe zu ermöglichen und sie dabei in ihrer Individualität wahr- und ernst zu nehmen. Integration darf nicht einseitig auf die Herstellung von Arbeitsfähigkeit ausgerichtet sein, sondern muss auch die besondere Schutzbedürftigkeit bestimmter Schutzsuchender in den Blick nehmen, die der Gesetzentwurf fatalerweise gar nicht anspricht. Bestehende Qualifikationen der Menschen sollten genutzt und ausgebaut werden.
3. Für problematisch halten wir die Festlegung, dass Integrationsmaßnahmen nur denjenigen vorbehalten bleiben sollten, die „rechtmäßig auf Dauer“ im Bundesgebiet leben. Diese Verknüpfung ist in mehrerer Hinsicht fragwürdig: Nicht jeder rechtmäßige Aufenthalt ist auf Dauer angelegt: Von den 14 Millionen sogenannten Gastarbeitern kehrten 11 Millionen in ihre Heimat zurück. Das gilt auch heute: Unter den rund eine Million Ausgewanderten im vergangenen Jahr findet sich ein erheblicher Anteil von Personen, die sich trotz eines gesicherten Aufenthaltsrechts in Deutschland zur Auswanderung entschließen. In einer Gesellschaft, die wie die deutsche in besonderer Weise von Migration geprägt ist, ist das Konstrukt eines „dauerhaften rechtmäßigen Aufenthalts“ eine Fiktion, die mit der Realität wenig zu tun hat.  
Natürlich weiß die Bundesregierung und wissen auch die Autor\_innen des vorliegenden Gesetzentwurfs, dass eine Aussage über die Dauer des Aufenthalts vielen Eingewanderten und Flüchtlingen gar nicht möglich ist. Gerade Flüchtlinge können oft nicht sagen, wie lange sie bleiben. Vieles hängt von der Entwicklung in ihren Herkunftsländern ab. Dessen ungeachtet erhalten Schutzsuchende aus Ländern mit sog. „guter Prognose“ schon im laufenden Asylverfahren das Angebot von Sprach- und Integrationskursen, ohne dass im Einzelfall gesagt werden könnte, ob die Betroffenen „auf Dauer“ bei uns bleiben werden.<sup>2</sup> Diese pragmatische Orientierung verfolgt auch die CDU mit ihrem vorliegenden Gesetzentwurf, was zu begrüßen ist

<sup>1</sup> Sh. etwa in Rheinland-Pfalz: <https://mffjiv.rlp.de/de/themen/integration/integrationspolitik-in-rheinland-pfalz/landesintegrationskonzept/>.

<sup>2</sup> Nach derzeitiger Vorgabe der Bundesregierung sind dies Personen aus Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia.

Umgekehrt gilt: Ein erheblicher Anteil der Personen, deren Aufenthaltsrecht als eher ungesichert eingeschätzt wird, bleibt auf Dauer in Deutschland. Schon zur Zeit der so genannten „Gastarbeitermigration“ irrte die Politik, als sie von einem nur „vorübergehenden“ Aufenthalt der Arbeitsmigrant\_innen ausging und Integrationsangebote für verzichtbar hielt, wie auch der Gesetzentwurf der CDU feststellt. In den 80er und 90er Jahren versagte man erneut Zehntausenden von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem Libanon ein Aufenthaltsrecht in der Annahme, die Opfer des Bürgerkriegs würden bald wieder zurückkehren, und zwang die von Ausbildung und Teilhabe ausgeschlossenen, aber geduldeten Flüchtlinge in Nischenexistenzen im Bereich der ungelernten Hilfsarbeiten. Mit den Folgen der damals verfolgten Politik der Integrationsverweigerung haben wir noch heute zu kämpfen.

Heute erhalten Asylsuchende aus Ländern mit hoher Schutzquote zwar schon während des laufenden Asylverfahrens einen Zugang zu Integrationskursen. Die politisch gesetzte, dem eigentlichen Asylverfahren vorgelagerte, Grenzziehung zwischen Flüchtlingen, denen eine „positive Prognose“ zugebilligt wird, und jenen, denen dieses nicht zugebilligt wird, schafft jedoch ein Zwei-Klassen-Recht für verschiedene Flüchtlingsgruppen, das in unseren Augen hochproblematisch ist. Der Alltag der nicht begünstigten Flüchtlinge ist geprägt durch besonders lange Wartezeiten im Asylverfahren und den faktischen Ausschluss von Integrationskursangeboten. Flüchtlinge aus Afghanistan beispielsweise müssen oft jahrelang auf einen Asylbescheid warten und erhalten während des laufenden Asylverfahrens keinen Zugang zu Integrationskursen. Was wird aus den rund 120.000 – 150.000 Flüchtlingen aus Afghanistan werden, die derzeit mit prekärem Aufenthalt im Bundesgebiet leben, wenn wir sie nicht zielgerichtet einbeziehen in Integrationsprogramme und -maßnahmen?

Das Zwei-Klassen-Recht hat auch massive Auswirkungen auf das bürgerschaftliche Engagement in Niedersachsen. Ehrenamtliche sollen nun ebenfalls unterscheiden, bei wem es Sinn macht, Unterstützung zu leisten, und bei wem nicht. Diese Orientierung ist geeignet, bestehende Rassismen sogar noch zu bestärken.

Ein Landesintegrationsgesetz, das wir befürworten, sollte alle Einwander\_innen und Flüchtlinge ohne Ansehen ihres Status und ihrer Chancen im Asylverfahren einbeziehen. Auf dem Arbeitsmarkt haben wir diese Situation ja bereits herbeigeführt und für drei Jahre die so genannte Vorrangprüfung weitgehend abgeschafft (ausgenommen: Flüchtlinge aus sicheren HKL). Welchen Sinn macht es, Flüchtlingen den Zugang zum Arbeiten zu erlauben, aber den Zugang zu Integrationskursen zu verweigern? Ob die Betroffenen am Ende in Deutschland bleiben können oder nach negativer Entscheidung im Asylverfahren das Land verlassen müssen, ist nicht mit der Frage verknüpft, ob die Betroffenen während ihres Aufenthalts deutsch lernen durften, und kann am Ende getrost pragmatisch entschieden werden. Umgekehrt schaffen wir jedoch eine gefährliche Situation, wenn wir über Jahre und Jahrzehnte Menschen in Deutschland dulden, ihnen aber eine gesellschaftliche Teilhabe und das Erlernen der deutschen Sprache verbieten.

Wir plädieren dafür, die Integrationskurse für alle Asylsuchenden und Geduldeten zu öffnen. Solange dies nicht der Fall ist, müssen Sprachkursangebote auch vom Land mitfinanziert werden. Wir begrüßen daher die Entscheidung der Landesregierung, durch eine Aufstockung der Mittel für die Erwachsenenbildung ein nachrangiges Sprachkursangebot für alle Flüchtlinge zu fördern und damit jeder einzelnen Personen ein solches Angebot zu machen. Ist das geschafft, machen auch weitere integrationsbegleitende Angebote einen Sinn, die jedoch u.E. vor allem auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte umzusetzen sind.

4. Eine zentrale Koordinierung solcher integrationsbegleitender Angebote ist wünschenswert, ob es spezielle Zentren geben muss, bleibt fraglich. Eine Unterbringung in speziellen "Integrationszentren" lehnen wir ab. Grundsätzlich ist die Aufnahme und Integration eine Querschnittsaufgabe. Als organisatorisches Zentrum für solche Integrationsmaßnahmen auf Kreis- oder Städteebene bieten sich die vom Land kofinanzierten kommunalen Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe an, die ein nachhaltiges, aufeinander aufbauendes Integrationskonzept entwickeln und mit allen im Gesetzentwurf benannten (und weiteren) Akteuren (Verwaltung, Bildungsseinrichtungen, Agentur für Arbeit und Jobcenter, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Kooperative Migrationsarbeit, Wohlfahrtsverbände, Flüchtlings- und Migrantenselbstorganisationen, Kirchen und ehrenamtliche Initiativen) vor Ort umsetzen sollten.

Die bestehenden Probleme (fehlende Lehrkräfte, lange Wartezeiten im Asylverfahren, Probleme durch „Rechtskreiswechsel“ nach Asylanerkennung, mangelnde Kooperation der Akteure usw.) sind bekannt und können mit allen Beteiligten an Runden Tischen bearbeitet werden. Wichtig ist, dass frühzeitig eine Anerkennung von Qualifikationen und Zeugnissen erfolgt, dass ein Profiling durch die Arbeitsagentur im Rahmen der Meldung als Arbeitssuchende\_r unmittelbar nach der Aufnahme erfolgt, dass Sprachkurse angeboten, Kinder eingeschult und psychische Traumata behandelt werden usw. Diese Prozesse sollten frühzeitig geplant und organisiert werden, bedürfen jedoch keiner zentralen Unterbringung. Eine zentrale Unterbringung in „Integrationszentren“ lehnen wir auch deshalb ab, weil Flüchtlinge sich vor allem nach einem normalen Leben in den eigenen vier Wänden sehnen. Flucht und Vertreibung werden vielfach als traumatische Ereignisse und als Einbruch in ihr früheres geordnetes Leben wahrgenommen, das sie so schnell wie möglich zurückgewinnen wollen. Natürlich kommen wir gerade in den Großstädten oft nicht ohne zentrale Unterbringungseinrichtungen aus. Die Perspektive in Richtung auf ein eigenständiges Leben sollte jedoch von Anfang an mitgedacht und geplant werden. Zielführend wäre aus unserer Sicht auch der Ausbau der Gemeinwesenarbeit, um allen Menschen, ob mit oder ohne Fluchterfahrung, Angebote und Räume der Begegnung zu bieten, denn der größte Teil der Schutzsuchenden möchte an gesellschaftlichen, sozialen und kulturellen Prozessen teilhaben.

5. Im Rahmen eines niedersächsischen Integrationsgesetzes muss schließlich auch die Beseitigung von Kettenduldungen festgeschrieben werden. Nach wie vor nutzen die Behörden die bestehenden Möglichkeiten zur Vergabe eines Aufenthaltsrechts nach §25 Abs. 5 AufenthG in Verbindung mit Art. 8 der EMRK nur unzureichend. Insbesondere Langzeitgeduldete, die längst ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben und hier verwurzelt sind, sollten endlich legalisiert werden, auch wenn sie – z.B. aufgrund ihrer Behinderung oder ihres Alters - ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht vollständig aus eigener Erwerbstätigkeit finanzieren können. Es ist überfällig, dass die Ausländerbehörden in Niedersachsen die inhaltliche Prüfung eines Bleiberechts regelmäßig vornehmen und nicht – wie bislang häufig – nur auf die Möglichkeit eines Härtefallverfahrens verweisen. Die Härtefallkommission ersetzt nicht die Prüfung der Ausländerbehörden, sondern ist für die Fälle gedacht, die sich mit den Mitteln des Ausländerrechts nicht lösen lassen. Die Erteilung eines Aufenthaltsrechts könnte gebunden werden an die Erstellung eines gemeinsam mit einer Migrationsberatungsstelle entwickelten Integrationsplans. In einem Positionspapier hat die CDU bereits 2015 weit gehende Maßnahmen vorgeschlagen, die sogar eine Legalisierung von Identitätsverschleierern vorsahen<sup>3</sup>. Hier gilt es anzuknüpfen und nach Wegen zu suchen, die Ausgrenzung verhindern und den Flüchtlingen eine Perspektive auf Teilhabe vermitteln.

<sup>3</sup> <http://www.nds-fluerat.org/16224/aktuelles/cdu-landtagsfraktion-fordert-bleibereichtsperspektive-fuer-identitaetsverschleierer/>

## **Forderungen:**

Der Flüchtlingsrat Niedersachsen befürwortet den Beschluss eines niedersächsischen Integrationsgesetzes mit folgenden Schwerpunkten aus dem Bereich der Fluchtzuwanderung:

1. Das Land Niedersachsen unternimmt über den Bundesrat einen erneuten Anlauf zur Öffnung der Integrationskurse und gewährleistet wie schon bisher nachrangig eine Sprachförderung für alle Flüchtlinge aus Mitteln der Erwachsenenbildung.

2. Das Land Niedersachsen baut das bisherige Netz der kommunalen Koordinierungsstellen aus zu organisatorischen Zentren für die Integration aller Eingewanderten und Geflüchteten und verpflichtet sich zur Gewährleistung folgender Integrationsleistungen: Jede\_r Flüchtling oder Migrant\_in hat Anspruch auf Beratung (Sozialarbeit), eine anständige Erstversorgung und Unterbringung mit Perspektive auf ein eigenständiges Wohnen (Kommune), die Anerkennung seiner Kompetenzen und Zeugnisse (IQ), das Erlernen der deutschen Sprache (Bund und Land), die Förderung seines weiteren schulischen oder beruflichen Lebenswegs (Jugendhilfe, Schule, Arbeitsmarktakteure), gesellschaftliche Teilhabe (Kommune, Initiativen, Sozialarbeit) sowie eine angemessene Gesundheitsversorgung, auch im Hinblick auf psychische Erkrankungen. Dies unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Akteure (Verwaltung, Bildungseinrichtungen, Agentur für Arbeit und Jobcenter, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, Kooperative Migrationsarbeit, Wohlfahrtsverbände, Flüchtlings- und Migrantenselbstorganisationen, Kirchen und ehrenamtliche Initiativen) zu organisieren, ist Aufgabe der zu stärkenden Koordinierungsstellen

3. Das Land Niedersachsen sorgt für einen Abbau der Zahl der Langzeitgeduldeten durch Anwendung der gesetzlichen Bleiberechtsregelungen sowie die Gewährung eines Aufenthaltstitels auf der Grundlage des §25 Abs. 5 AufenthG i.V. m. Art. 8 der EMRK. Diese gesetzlichen Instrumente müssen konsequent genutzt werden, bevor ein Verweis auf die Möglichkeit eines Härtefallantrags ergeht.