



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

## „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“<sup>1</sup>

Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus  
in Integrationskonzepten der Bundesländer

von Sophia Engelberts, Angelika von Loeper und Christian Horn

Von Integrationsmaßnahmen für Migrantinnen und Migranten ist häufig die Rede. Was ist jedoch mit Menschen, die (noch) keinen verfestigten Aufenthalt haben und trotzdem seit längerem in Deutschland leben? Der folgende Beitrag geht der Frage nach, ob und inwiefern Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus im nationalen Integrationsplan und in Integrationskonzepten der deutschen Bundesländer berücksichtigt werden.

In der Einleitung zum nationalen Integrationsplan vom Juli 2007 schreibt Staatsministerin Maria Böhmer: „Integration muss gelebt werden [...] Miteinander entsteht, wenn Menschen sich willkommen und heimisch fühlen, wenn sie teilhaben an unserer Gesellschaft, im Beruf wie im Privaten, und wenn sie Anerkennung für ihre Leistungen erfahren [...] Erste Leitlinie unserer Integrationspolitik ist deshalb: Direkt und vertrauensvoll mit den Menschen aus Zuwandererfamilien zusammenarbeiten und die gemeinsame Zukunft gestalten.“<sup>2</sup> Gilt diese Aussage auch für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus<sup>3</sup>? Hinsichtlich der Adressaten von Integrationsförderung ist das Aufenthaltsgesetz unmissverständlich - hier ist nur von „rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern“ (§ 43 I AufenthG) die Rede. Deren Integration „in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird gefördert und gefordert“ (§ 43 I AufenthG). Dementsprechend kommen Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus im nationalen Integrationsplan auch nicht vor.<sup>4</sup> Nichtsdestotrotz lebten am 31.12.2007 in Deutschland 134.975 Geduldete.<sup>5</sup> Diese halten sich wegen der vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung zwar nicht rechtmäßig und dauerhaft (im Sinne des Aufenthaltsgesetzes) im Bundesgebiet auf, aber eben doch mit Wissen der



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

Behörden und dies oft über einen langen Zeitraum (viele von ihnen mehr als fünf Jahre) mit der Folge zunehmender Verwurzelung in der ‚neuen‘ Heimat. Dazu kamen am Stichtag 31.12.2007 noch 19.776 Asylsuchende (mit Aufenthaltsgestattung)<sup>6</sup> sowie eine unbestimmte Zahl von Menschen ohne Papiere (nach Schätzungen von Pro Asyl, Kirchen, Menschenrechtsorganisationen und Migrationswissenschaftlern zwischen 500.000 und 1,5 Millionen Personen). Es gibt also gute Gründe (wenn man von menschenrechtlichen Argumenten einmal absehen will), darüber nachzudenken, ob der Staat nicht verpflichtet wäre, diesen lange Zeit in Deutschland lebenden Menschen ebenfalls Zugang zu integrationsfördernden Maßnahmen zu gewähren.<sup>7</sup>

#### „Integrationshemmende Situation“

Im Bundesland Berlin hat man sich diese Forderung zu Eigen gemacht. Das dortige Integrationskonzept „Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken“ von 2007 erklärt unter Berufung auf das Grundgesetz und die Menschenrechte: „Flüchtlinge und Asylsuchende erhalten Schutz und Integrationsperspektiven [...] Die Wahrnehmung dieser Rechte soll auch für Menschen ohne Aufenthaltsstatus möglich sein, ohne dass sie deshalb ordnungspolitisch belangt werden können.“<sup>8</sup> Dass dieser Zustand noch lange nicht realisiert ist, würden wahrscheinlich auch die Verfasserinnen und Verfasser des Berliner Integrationskonzepts zugeben. Denn bundesweit gilt, dass Asylsuchende und Geduldete unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen, das - neben einem monatlichen Betrag von 40,90 Euro zur „Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens“ (§ 3 I 2 AsylbLG) - nur (häufig völlig unzureichende) Grundleistungen für Ernährung, Unterkunft, Kleidung und Verbrauchsgüter vorsieht, und zwar in Form von alimentierenden und die Betroffenen regelmäßig demütigenden Sachleistungen (§ 3 I AsylbLG). Auch die medizinische Versorgung ist häufig eingeschränkt, da die Sozialämter mögliche Ermessensspielräume so gut wie nie zu Gunsten der Betroffenen nutzen.<sup>9</sup> Berücksichtigt man des Weiteren,

- dass Asylsuchende und Geduldete überwiegend in abgelegenen Unterkünften und Lagern wohnen müssen, was die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (Arbeit, Bildung, Gesundheitsversorgung, soziale Kommunikation) so gut wie unmöglich macht,



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

- dass Asylsuchende und Geduldete nur im Rahmen verfügbarer Kursplätze zum Integrationskurs zugelassen werden können (§ 44 IV AufenthG),
- dass die Schulpflicht und das Schulrecht von Flüchtlingskindern in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt wird und mindestens in diesem Punkt der Gleichbehandlungsgrundsatz offenbar aufgehoben ist,<sup>10</sup>

dann muss man zwangsläufig zu dem Schluss kommen: Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus befinden sich in einer „integrationshemmenden Situation“.<sup>11</sup>

Jenseits der bundesweiten ausländerrechtlichen Regelungen haben die Bundesländer Spielräume bei der Gestaltung von (Integrations-)Maßnahmen für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Die Ausarbeitung von landesweiten Integrationskonzepten ist unterschiedlich weit vorangeschritten: In Sachsen und Thüringen wurden bisher noch keine Integrationspapiere veröffentlicht, weder für Migrantinnen und Migranten mit sicherem Aufenthalt noch für Asylsuchende oder Menschen mit Duldung.<sup>12</sup> In Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und im Saarland liegen solche Konzepte vor, diese wurden aber auf die Gruppe der „rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländer“ eingeschränkt.<sup>13</sup> Dagegen werden in den Integrationskonzepten von Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein auch Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus berücksichtigt.<sup>14</sup> Dabei stellt sich allerdings die Frage, was in diesem Zusammenhang unter „Integration“ zu verstehen ist.<sup>15</sup> In den meisten Konzepten wird der Begriff - wenn Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus damit überhaupt gemeint sind - pragmatisch verwendet für verschiedene, rechtlich nicht festgelegte Möglichkeiten, Zugang zu Beratungsangeboten, Sprach- und Integrationskursen, Bildung, Arbeit und den Systemen der sozialen Sicherung zu gewähren. Wobei diese Angebote - verglichen mit jenen für Migranten mit sicherem Aufenthaltsstatus - häufig auf einem sehr niedrigen Niveau angesiedelt sind und primär darauf abzielen, die Bedingungen einer „Reintegration“ im Herkunftsland zu fördern. Trotz aller Bekundungen für ein menschenwürdiges Dasein von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus kann man aus den meisten Konzepten die Sorge „heraus hören“, dass solche Angebote zu der (letztendlich unerwünschten) Verfestigung des Aufenthaltsstatus und damit tatsächlich zu einer „Eingliederung“ in die Gesellschaft



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

beitragen könnten. Vier Konzepte aus der zweiten Gruppe sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

## Berlin

Berlin ist nach eigener Aussage das einzige Bundesland, das dem Thema „Flucht und Asyl“ ein eigenes Kapitel in seinem Integrationskonzept gewidmet hat.<sup>16</sup> Dort heißt es: „Erfolgreiche Integrationspolitik gibt Asylbewerber/-innen und langjährig Geduldeten eine Perspektive für ein selbstständiges Leben.“<sup>17</sup> Aus dieser Zielvorgabe ergeben sich mehrere Handlungsfelder und Leitprojekte:

- Besserer Zugang zu Arbeit und Ausbildung für geduldete Flüchtlinge (durch die Unterstützung der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „bridge“)
- Bereitstellung von Mitteln für die berufliche Förderung von Flüchtlingen (durch die Unterstützung der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft „Interkulturelle Ressourcen für den Arbeitsmarkt - QiA“)
- Verbesserung der sozialen und gesundheitlichen Lage von Personen ohne Aufenthaltsstatus
- Sozial- und Gesundheitsversorgung für alle: Politische Unterstützung für die Einrichtung eines Fonds für medizinische Hilfe, der kostenintensive Behandlungen wie größere (Notfall-)Operationen oder Langzeitbehandlungen (Krebs, HIV) übernimmt. Allerdings: „Die Bereitstellung öffentlicher Mittel für Menschen ohne Aufenthaltsstatus ist aus rechtlichen Gründen nicht möglich.“<sup>18</sup>

Ob die Berliner ihr ehrgeiziges Integrationskonzept tatsächlich realisieren wollen, erscheint zweifelhaft. Denn schon weniger anspruchsvolle Ziele wie die Schaffung von „guten Rahmenbedingungen für ein selbstständigeres Leben von Asylbewerber/-innen und Geduldeten“<sup>19</sup> (so der Titel des Leitprojekts 7A) werden nicht erreicht, wie die skandalöse Unterbringung von Flüchtlingen in dem abgelegenen Lager Motardstraße im Bezirk Spandau zeigt.<sup>20</sup> Obwohl im Integrationskonzept erklärt wird, dass „Berlin [...] gezeigt [hat], dass Alternativen zum Sachleistungsprinzip zu mehr Selbstständigkeit führen, die sich positiv auf die Integrationsperspektiven auswirken“,<sup>21</sup> werden dort weiterhin Sachleistungen verteilt und die Flüchtlinge gezwungen, weit entfernt von der Innenstadt in einem Sammellager zwischen Kraftwerk und Sondermülldeponie ein perspektivloses Dasein zu fristen.



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

Auch an anderer Stelle klafft zwischen der flüchtlingsfreundlichen Rhetorik und der Berliner Realität eine riesige Lücke. So erhielten im Rahmen eines der genannten, vom Berliner Integrationsbeauftragten Günter Piening verantworteten EQUAL-Projekte fünf jugendliche Asylsuchende Ausbildungsplätze in der Krankenpflege beim städtischen Krankenhausträger „Vivantes“. Auf einer Pressekonferenz wurden die Ausbildungsverträge am 10.07.2006 unterzeichnet. Berlins Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner erklärte dabei, dass dieses Pilotprojekt von Senat und Vivantes jungen Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis erstmals eine Ausbildung ermögliche.<sup>22</sup> Kleiner Schönheitsfehler des „Pilotprojekts“: Aufgrund fehlender Absprachen mit dem Innensenator und seiner Ausländerbehörde wurde den Asylsuchenden unter Hinweis auf den Vorrang deutscher Ausbildungsplatzsuchender die für Ausbildung notwendige Arbeitserlaubnis nicht erteilt.<sup>23</sup> Die Asylsuchenden konnten die Ausbildung nicht beginnen ... dies war erst Mitte 2007 möglich, als die Jugendlichen aufgrund des Bleiberechtsbeschlusses der Innenministerkonferenz von 2006 eine Aufenthaltserlaubnis erhielten. Da das Krankenhaus die Stellen frei hielt, konnten die fünf doch noch ihre Ausbildung anfangen - letztendlich aber nur gegen den Widerstand der Berliner Behörden.

Ähnlich sieht es beim Zugang von Menschen ohne Papiere zu Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung aus. Trotz der Ankündigung „Berlin wird behutsamere Formen des Umgangs mit Illegalität suchen“<sup>24</sup>, weigern sich die städtischen Krankenhäuser, die Universitätskliniken und die Gesundheitsämter weiterhin, Illegalisierte zu behandeln. Auch von der angekündigten Unterstützung des Senats für den Fonds zugunsten von Menschen ohne Aufenthalt, die an einer schweren Erkrankung leiden, ist bis jetzt nichts zu erkennen. Schließlich stellt sich auch die Frage, ob ein auf Spenden basierender Fonds überhaupt die richtige Lösung für dieses Problem ist. Denn letztendlich gibt es laut Allgemeiner Erklärung der Menschenrechte (Art. 25), laut UN-Sozialpakt (Art. 12), laut Grundgesetz (Art. 1, 2, und 3) und selbst laut Asylbewerberleistungsgesetz (§§ 1, 4 und 6) einen Rechtsanspruch auf Gesundheit, und dieser kann nicht auf Spendenbasis an Nichtregierungsorganisationen und Kirchen delegiert werden,<sup>25</sup> sondern muss vom Staat sichergestellt werden.



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

## Brandenburg

Das brandenburgische Integrationskonzept vom 12.07.2005 geht davon aus, dass „die Situation der Flüchtlinge im Kontext einer mit zunehmender Aufenthaltsdauer de facto stattfindenden Integration und im Hinblick auf die notwendige Förderung eines toleranten Brandenburg nicht außer acht bleiben darf.“<sup>26</sup> Über die bundesgesetzlichen Vorgaben hinaus sieht das Land jedoch nur wenige Möglichkeiten, um die schwierige Situation von Flüchtlingen zu verbessern. So soll in Ausnahmefällen von der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften abgesehen werden, „insbesondere dann, wenn persönliche Belange der Flüchtlinge höher zu gewichten sind als das öffentliche Interesse.“<sup>27</sup> Die abgelegene Lage von Gemeinschaftsunterkünften macht „Maßnahmen erforderlich, um den Zugang zu sozialer Infrastruktur und zur Teilhabe am sozialen Leben zu verbessern.“<sup>28</sup> Worin diese bestehen, wird aus dem Konzept allerdings nicht deutlich. Der Empfehlung einer Arbeitsgruppe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz grundsätzlich in Form von Bargeld zu gewähren, konnte jedoch nicht entsprochen werden, da dies „Wortlaut und Zweck der gesetzlichen Regelungen“<sup>29</sup> widersprochen hätte.

Zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von psychisch kranken und traumatisierten Flüchtlingen wird Folgendes empfohlen: Einrichtung einer Clearingstelle, Aufbau eines Dolmetscherpools, Kooperation mit entsprechenden Einrichtungen in anderen Bundesländern, Sensibilisierung und Qualifizierung der vorhandenen Strukturen sowie Unterbringung der Patienten in räumlicher Nähe des Behandlungsangebots. Um den Zugang zu Arbeit über den eigenen Landkreis hinaus zu erleichtern, sollen die Ausländerbehörden die Beschränkung durch die Residenzpflicht aufheben oder Urlaubsscheine für die Arbeitsaufnahme in anderen Bundesländern (insbesondere für Berlin) erteilen. Zum Thema „Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse“ heißt es: „Aufgrund fehlender Integrationsansprüche stehen den nicht anerkannten ausländischen Flüchtlingen nur sehr beschränkte Möglichkeiten zur Aneignung von deutschen Sprachkenntnissen zur Verfügung. Jedoch können Sprachkurse auf freiwilliger Basis durch örtliche Initiativen organisiert werden.“<sup>30</sup> Hier setzt das Land vor allem auf Sprach- und Bildungsinitiativen, die durch den Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert werden, sowie auf ehrenamtliche Angebote durch pensionierte Sprachlehrer, Eigeninitiative der Flüchtlinge und die Einbeziehung in Sprachkurse für bleibeberechtigte



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

Zuwanderer vor Ort. Nach Auskunft einer brandenburgischen Nichtregierungsorganisation ist das Konzept in Arbeit (insbesondere der Bereich „Diagnostik für Traumatisierte“), aber aus verschiedenen Gründen (Fragen der Mittelvergabe usw.) wurde bis heute noch nicht viel umgesetzt.

## Niedersachsen

Das niedersächsische „Handlungsprogramm Integration. Maßnahmen zur Förderung von Migrantinnen und Migranten“ vom 25.10.2005 liest sich zunächst wie die restriktiven Integrationskonzepte von Baden-Württemberg oder Bayern: „Zielgruppen sind sämtliche Zuwanderinnen und Zuwanderer, deren rechtlicher Status einen dauerhaften, d.h. nicht nur vorübergehenden Verbleib in Deutschland erlaubt.“<sup>31</sup> Diese Einschränkung wird jedoch teilweise zurückgenommen, und zwar für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren mit Migrationshintergrund (unabhängig vom eigenen oder elterlichen ausländer- oder asylrechtlichen Status), für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie auch für Asylsuchende und Geduldete. Denn: „Sie alle brauchen Hilfestellungen, während ihres Aufenthalts in den Zentralen Aufnahmeeinrichtungen und später in den ihnen zugewiesenen Wohnorten. Viele Flüchtlinge mit Duldungsstatus leben schon viele Jahre in Niedersachsen. Es ist nicht auszuschließen, dass zumindest einzelne zu einem gesicherten Aufenthaltsstatus gelangen.“<sup>32</sup> Diese ‚Hilfestellungen‘ müssen allerdings vor dem Hintergrund der engen Verzahnung von Integrations- und Rückkehrberatung beurteilt werden, auf die die niedersächsische Landesregierung besonderen Wert legt.<sup>33</sup> Worin die Angebote für Flüchtlinge letztendlich bestehen, bleibt unklar, denn: „Ein eigenes Landesprogramm für Flüchtlinge existiert in Niedersachsen nicht. Gleichwohl bleiben Flüchtlinge nicht unberücksichtigt. Die Arbeit der Verbände der freien Wohlfahrtspflege und freien Träger auf diesem Gebiet wird unterstützt. Die Integrationsberatung steht Flüchtlingen u. a. in Weiterwanderungs- und Rückkehrfragen offen. [...] Flüchtlingsprojekte auf Bundes- und EU-Ebene werden seitens des Landes unterstützt.“<sup>34</sup>

Flüchtlinge sind damit ausdrücklich als Zielgruppe der vom Land finanzierten Beratungsangebote für Migrantinnen und Migranten benannt, was für die Praxis wichtig ist. Andererseits lässt das Land keinen Zweifel daran, dass eine scharfe Differenzierung zwischen Menschen mit gesichertem Aufenthaltsrecht und ungesicherten Flüchtlingen politisch gewollt ist. In einer Rede vor dem



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

niedersächsischen Landkreistag erklärte der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann am 06.03.2008 unmissverständlich: „Auf eines möchte ich an dieser Stelle aber auch klar hinweisen: die Aufgabe der Integration von Zuwanderern in die örtliche Gemeinschaft bezieht sich nur auf die Personen, die sich auf Dauer und rechtmäßig in unserem Land aufhalten. Diejenigen hingegen, die kein Aufenthaltsrecht besitzen - z. B. nachdem ihr Asylantrag abgelehnt wurde oder die Kampfhandlungen in ihrer Heimat beendet sind - müssen das Land wieder verlassen.“<sup>35</sup> Das mehrfach verkündete Ziel, die Zahl der Abschiebungen zu erhöhen,<sup>36</sup> verfolgt die Landesregierung mit Härte, wie etwa der überregional bekannt gewordene Fall der Familie Salame/Siala verdeutlicht: Am 10.02.2005 wurde die im dritten Monat schwangere Gazale Salame nach 17-jährigem Aufenthalt in Deutschland zusammen mit der jüngsten Tochter Schamps von der Polizei abgeholt und in die Türkei abgeschoben. Währenddessen brachte ihr Ehemann Ahmed Siala die beiden älteren Mädchen gerade in die Schule. Dieser lebt seit 23 Jahren in Deutschland und kämpft weiter vor Gericht für ein gemeinsames Aufenthaltsrecht der Familie in Deutschland. Ahmed Siala hat zwar nie türkischen Boden betreten, die Behörden behaupten jedoch, er habe türkische Vorfahren und daher vor 18 Jahren zu Unrecht ein Bleiberecht erhalten. Obwohl die Eltern in Deutschland aufgewachsen und sozialisiert sind, verweigert das niedersächsische Innenministerium der durch Abschiebung auseinander gerissenen Familie bis heute jede Integrationsperspektive in Deutschland.

#### Schleswig-Holstein

Das „Konzept der Landesregierung zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein“ vom Juni 2002 bezieht „alle Personen mit einem Migrationshintergrund“<sup>37</sup> ein, also auch Staatenlose, Asylsuchende, Geduldete und Menschen ohne Papiere. Indikatoren für die Messbarkeit des Integrationsprozesses werden ebenfalls genannt: „Die Teilhabe sowie die Teilnahme am öffentlichen Leben sind ein Indiz für die reale Integration der hier zugewanderten Menschen.“<sup>38</sup> Maßnahmen sollen hierbei sein:

- Sprachkurse für Migrantinnen und Migranten, die nach den Bundesrichtlinien nicht berücksichtigt werden müssten, wie beispielsweise Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge,



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

- Unterstützung der Entwicklungspartnerschaft „Asyl“ (ein Qualifizierungsangebot für Flüchtlinge, gefördert von der EU-Initiative EQUAL),
- In jedem Kreis und jeder kreisfreien Stadt soll ein Angebot der Migrationssozialberatung zur Verfügung stehen, auch für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus.

Allerdings heißt es auch hier: „Für Asylbewerberinnen und Asylbewerber und andere Flüchtlinge werden keine Integrationsmaßnahmen angeboten. Es besteht für beide Personengruppen aber die Möglichkeit, an einzelnen Integrationsveranstaltungen für die dauerhaft hier lebenden Migrantinnen und Migranten mit teilzunehmen.“<sup>39</sup> Über die desolate Lage von Menschen ohne Papiere sind sich die Verfasserinnen und Verfasser des Konzepts im Klaren; die Äußerungen zu konkreten Maßnahmen bleiben jedoch vage: „Die Landesregierung wird aktiv am Dialog darüber mitwirken, wie diesen Personen, soweit sie sich in einer Notlage befinden, geholfen werden kann.“<sup>40</sup>

Flüchtlingsorganisationen im nördlichsten Bundesland beklagen indes, dass auch hier der politisch ambitionierten Prosa kaum eine entsprechende administrative Praxis folgt. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen. Trotz zurückgehender Asylzugangszahlen betreibt das Land seit 2006 eine systematische Zentralisierung der Flüchtlingsunterbringung. Anstatt dezentral in Kreise und Gemeinden verteilt zu werden, sollen Flüchtlinge, deren Asylverfahren (mit Blick auf die bundesamtliche Anerkennungsquote von circa einem Prozent!) als aussichtslos eingeschätzt wird, bis zur Durchsetzung der Ausreisepflicht in einer für sie reservierten Kaserne bleiben. Erste Erfahrungen mit dieser Praxis lehren,

- dass dies über zwei Jahre dauern kann,
- dass Kinder nur in Ausnahmefällen in die Regelschule integriert werden,
- dass somit eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration faktisch unmöglich ist, und
- dass die auf diese Weise „Wohnverpflichteten“ zunehmend psychisch auffällig werden.

An anderer Stelle hat das Innenministerium sich nicht entschließen können, die kommunalen Ausländerbehörden zu verpflichten, Flüchtlinge beim Zugang zu EQUAL-Berufsförderungsangeboten zu unterstützen. Aufenthaltsrechtliche Steinzeitinstrumente wie die „Residenzpflicht“ oder Kursabbrüche aufgrund amtlich



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

betriebener aufenthaltsbeendender Maßnahmen haben zwischen 2002 und 2007 die Durchführung europäisch geförderter Projekte allzu oft behindert. Das inzwischen geltende Controllingkonzept legt die Träger der landesgeförderten Migrationssozialberatung darauf fest, bei einem Stellenschlüssel von 1:75 vor allem Menschen mit Aufenthaltserlaubnis zu beraten. Asylsuchende und Geduldete sind - bei einem Schlüssel von 1:375 - nur zur „Verweisberatung“ zu anderen Stellen vorgesehen; sie sollen lediglich in akuten Konfliktsituationen Unterstützung erhalten. Ob nach dem im Januar 2008 erfolgten Wechsel auf dem Sessel des Kieler Innenministers und mit Blick auf die zu Ende gehende Legislaturperiode mehr für die Integration von Flüchtlingen getan wird, bleibt abzuwarten.

#### Perspektivlosigkeit statt Integrationsangebote

Rund 160.000 Menschen leben zurzeit in der BRD ohne sicheren Aufenthaltsstatus, viele länger als fünf Jahre. Dazu kommen die Menschen ohne Papiere, deren Zahl nur geschätzt werden kann. Aufgrund der staatlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen erfahren sie - über die minimalen Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes hinaus - keine oder nur eine sehr geringe Unterstützung. Von integrationsfördernden Maßnahmen kann man in diesem Zusammenhang nicht sprechen. Dies gilt auch für die Bundesländer, die in ihren Integrationskonzepten vorgeben, Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu berücksichtigen. Denn oft ist unklar, welche Maßnahmen Flüchtlinge tatsächlich in Anspruch nehmen können. Und häufig sind die Behörden und Dienststellen, die die in den Integrationskonzepten postulierte „humanitäre“ Politik umsetzen müssten, nicht bereit, unterstützende oder integrationsfördernde Maßnahmen für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu ergreifen. Ob gegen den Willen der politischen Führungsebene oder mit deren stillschweigendem Einverständnis, sei dahingestellt. Es spricht aber vieles für die zweite Annahme.

„Diese Konzepte sind nicht mehr als bedrucktes Papier“, erklärt ein Mitarbeiter einer Nichtregierungsorganisation, der namentlich nicht genannt werden möchte. „Ein paar sorgsam ausgewählte Migranten dürfen dabei mitdiskutieren und sich wichtig fühlen. An der Lebensrealität der Betroffenen ändern die Konzepte im Ergebnis jedoch nichts.“ Wenn die Bundesrepublik Deutschland an ihrem Selbstverständnis als demokratischer Rechtsstaat festhalten will, dann ist sie dazu



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

verpflichtet, allen hier lebenden Menschen alle Grund- und Menschenrechte - unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus - zuteil werden zu lassen. Dazu gehören der ungehinderte Zugang zu Beratungsangeboten, zu Sprach- und Integrationskursen, zu Bildung, Arbeit und den Systemen der sozialen Sicherung. Die derzeitige Asylpolitik zielt jedoch darauf ab, nur jenen wenigen Geduldeten, die sich trotz schwierigster Umstände „integrieren“ und Qualifikationen in Schule, Ausbildung oder Beruf erwerben konnten, ein sicheres Aufenthaltsrecht zu verschaffen, während die große Mehrheit der Geduldeten weiterhin von Abschiebung bedroht ist und in abgelegenen Lagern ein perspektivloses Leben fristen muss. Mit dem (wahrscheinlich nicht unerwünschten) Nebeneffekt, dass auf diese Weise bestimmten Branchen der Wirtschaft ein Reservoir von billigen und gefügigen Arbeitskräften zur Verfügung steht. Vor diesem Hintergrund kann man integrationspolitische Verlautbarungen wie „Die Landesregierung richtet ihre Integrationspolitik an den konkreten Lebenslagen der Migrantinnen und Migranten aus. In Schleswig-Holstein darf niemand ausgegrenzt werden.“<sup>41</sup> oder „Flüchtlinge und Asylsuchende erhalten Schutz und Integrationsperspektiven. Sie und Personen ohne Aufenthaltsstatus erhalten tatsächlichen Zugang zu all den Menschenrechten, die als so genannte Jedermannsrechte bezeichnet werden.“<sup>42</sup> nur verlogen nennen.

Sophia Engelberts

ist freie Mitarbeiterin des Flüchtlingsrats Niedersachsen. Nach der Ausbildung zur Krankenschwester studierte sie Sozialwesen an der Fachhochschule Hannover. Die Schwerpunkte ihres Studiums und ihrer praktischen Tätigkeiten liegen in den Bereichen Migrationssozialarbeit (insbesondere Flucht, Asyl und Rassismus), Engagement für Flüchtlingskinder (Beratung, Hausaufgabenhilfe), Sozialpsychiatrie und Weltladenarbeit. Nach einem Berufspraktikum beim Flüchtlingsrat Niedersachsen ist sie derzeit als Sozialpädagogin bzw. Sozialarbeiterin Stellen suchend, insbesondere in der Migrationssozialarbeit.

Angelika von Loeper

ist Leiterin des von Loeper Literaturverlags in Karlsruhe sowie Erste Vorsitzende des Flüchtlingsrates Baden-Württemberg.

Christian Horn

ist Redakteur des Kulturmagazins „nah & fern“.



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

- <sup>1</sup> Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (Hg.): Konzeption der Landesregierung zur Integration bleibeberechtigter Zuwanderer im Land Brandenburg vom 07.05.2002, Teil I.1, Internet: [www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.232554.de&\\_siteid=7](http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.232554.de&_siteid=7) (Zugriff am 27.03.2008).
- <sup>2</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - Neue Chancen, Berlin 2007, S. 9.
- <sup>3</sup> Unter Menschen mit prekärem Aufenthalt werden im Folgenden Menschen ohne Aufenthaltsrecht („Menschen ohne Papiere“), Asylsuchende, abgelehnte Asylsuchende mit Duldung und Menschen mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (soweit sie unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen) verstanden.
- <sup>4</sup> Mit einer Ausnahme: Bei der Erwähnung von Vorsorgeleistungen der gesetzlichen Krankenversicherungen wird betont, dass diese allen offen stehen - außer den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Siehe dazu: Der Nationale Integrationsplan, S. 99.
- <sup>5</sup> Quelle: Antwort der Bundesregierung vom 29.02.2008 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte und der Fraktion Die Linke (Drucksache 16/8321), S. 16.
- <sup>6</sup> Antwort der Bundesregierung vom 29.02.2008 (Drucksache 16/8321), S. 17.
- <sup>7</sup> Der vorliegende Beitrag, der im Wesentlichen auf den derzeit im Internet verfügbaren Integrationskonzepten von 14 Bundesländern beruht, bewegt sich insofern in einer „Grauzone“, da er rechtlich nicht einklagbare Angebote und Leistungen vorstellt, die Menschen mit prekärem Aufenthalt - je nach länderspezifischer Ausgestaltung - erhalten können. Zu den Sozialleistungen, die Ausländerinnen und Ausländer in Abhängigkeit von ihrem jeweiligen Aufenthaltstitel bundesweit rechtlich zustehen, siehe: Georg Classen, Sozialleistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge. Handbuch für die Praxis, Karlsruhe 2008, Internet: [www.vonloeper.de/migrationssozialrecht.html](http://www.vonloeper.de/migrationssozialrecht.html).
- <sup>8</sup> Berliner Senat (Hg.), Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte, Berlin 2007, S. 84.
- <sup>9</sup> Hierbei ist die Formulierung „Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände“ (§ 4 I AsylbLG) bedeutsam, die aus Sicht der Behörden eine Behandlung von chronischen Erkrankungen ausschließt. In der medizinischen Praxis ist diese Unterscheidung jedoch kaum haltbar.
- <sup>10</sup> Siehe dazu: Wir bleiben draußen. Schulpflicht und Schulrecht von Flüchtlingskindern in Deutschland, Juristische Expertise von Björn Harmening im Auftrag von terre des hommes Deutschland e. V., Osnabrück 2005 sowie die Ergänzungen im Internet: [www.tdh.de/content/aktuelles/studien/draussen.htm](http://www.tdh.de/content/aktuelles/studien/draussen.htm)
- <sup>11</sup> Brandenburgische Konzeption vom 07.05.2002, Teil II.2.
- <sup>12</sup> Sachsen verfügt derzeit nur im Bereich der schulischen Ausbildung über ein landesweites Integrationskonzept: Die sächsischen Ausländerbeauftragte (Hg.): Die sächsische Konzeption zur Integration von Migranten vom 01.08.2000, MBl. SMK Nr. 8/2000, S. 1. Welchen Stellenwert die Integration in Thüringen einnimmt, belegt das Dokument „Ziele der Landesregierung“. Unter den 14 Punkten, die hier aufgelistet werden, erscheint sie an letzter Stelle, bezeichnenderweise unter der Überschrift „Sicheres Land“: „Auch die Integration der in Thüringen lebenden Ausländer ist ein wichtiger Aspekt der inneren Sicherheit.“ Internet: [www.thueringen.de/de/politisch/ziele/](http://www.thueringen.de/de/politisch/ziele/) (Zugriff am 19.03.2008).
- <sup>13</sup> Siehe dazu: Innenministerium Baden-Württemberg (Hg.): Integration in Baden-Württemberg, August 2004, S. 5; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hg.), Ausländerintegration in Bayern. Folgebericht, April 2003, S. 62; Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.), Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern, Februar 2007, S. 9 und 12; Hessisches Sozialministerium (Hg.), Land und Kommunen - Hand in Hand für eine gute Integration. Leitlinien und Handlungsempfehlungen für kommunale Integrationsprozesse in Hessen, März 2007, S. 10; Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (Hg.), Nordrhein-Westfalen. Land der neuen Integrationschancen. Aktionsplan Integration, 27.06.2006, S. 3f.; Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.), Leitbild zur



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärer Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

- Entwicklung der Zuwanderung und Integration in Sachsen-Anhalt vom 08.11.2005, S. 3; Ministerium für Inneres, Familie, Frauen und Sport (Hg.), Integrationskonzept der saarländischen Landesregierung, Saarbrücken 2005, S. 6.
- <sup>14</sup> Siehe dazu die Konzepte, die im Folgenden nicht vorgestellt werden: Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (Hg.): Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen im Lande Bremen 2007-2011. Grundsätze, Leitbilder und Handlungsziele für die bremische Integrationspolitik, Bremen 2008, S. 5; Ministerium für Soziales und Gesundheit Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): Leitlinien zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern, Internet: [www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/sm/Themen/Soziales/Integration\\_von\\_Migrantinnen\\_und\\_Migranten/Leitlinien\\_zur\\_Integration\\_von\\_Migrantinnen\\_und\\_Migranten\\_in\\_Mecklenburg-Vorpommern/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/sm/Themen/Soziales/Integration_von_Migrantinnen_und_Migranten/Leitlinien_zur_Integration_von_Migrantinnen_und_Migranten_in_Mecklenburg-Vorpommern/index.jsp) (Zugriff am 28.03.2008); Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz (Hg.): Verschiedene Kulturen - Leben gemeinsam gestalten! Integrationskonzept des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz 2007, S. 5.
- <sup>15</sup> Der nationale Integrationsplan vermeidet - abgesehen von Floskeln wie „Integration ist eine Schlüsselaufgabe unserer Zeit“ (S. 7) - eine klare Definition dessen, was „Integration“ ist und wann sich hier lebende Ausländerinnen und Ausländer als „integriert“ betrachten können. Stattdessen werden zehn Themenfelder (vom Spracherwerb über Bildung, Ausbildung und Erwerbsleben bis zu Wissenschaft, Medien, Kultur und Sport) angeboten (S. 15-21), die für die „Integration“ relevant sind.
- <sup>16</sup> Statement von Ulrich Raiser, Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, zur Tagung „Aufnehmen oder Abschotten? Möglichkeiten einer humanen Flüchtlingspolitik in Deutschland“ in der Evangelischen Akademie Baden in Bad Herrenalb (14.-16.09.2007).
- <sup>17</sup> Berliner Senat (Hg.), Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte, Berlin 2007, S. 83.
- <sup>18</sup> Ebd., S. 88.
- <sup>19</sup> Ebd., S. 86.
- <sup>20</sup> Siehe dazu: Birgit von Criegern: Essen und schlafen kannst du hier, sonst nichts, in: Freitag, 15.02.2008, Internet: [www.freitag.de/2008/07/08070802.php](http://www.freitag.de/2008/07/08070802.php) (Zugriff am 31.03.2008).
- <sup>21</sup> Berliner Senat (Hg.), Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte, Berlin 2007, S. 86.
- <sup>22</sup> Siehe dazu die Pressemitteilung des Landes Berlin vom 10.07.2006, Internet: [www.berlin.de/landespressestelle/archiv/2006/07/10/43990/index.html](http://www.berlin.de/landespressestelle/archiv/2006/07/10/43990/index.html) (Zugriff am 08.04.2008).
- <sup>23</sup> Rechtlich gesehen wäre dies im Hinblick auf den langjährigen Aufenthalt und die erreichte Integration durch eine Ermessensentscheidung der Ausländerbehörde bzw. des Innensensors möglich gewesen, z. B. durch eine Härtefallarbeitserlaubnis (§ 7 BeschVerfV), eine zweckgebundene Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildung (§ 25 IV AufenthG) oder eine Härtefallaufenthaltserlaubnis (§ 23a AufenthG).
- <sup>24</sup> Berliner Senat (Hg.), Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte, Berlin 2007, S. 88.
- <sup>25</sup> So die Auffassung der Berliner Sozialsenatorin. Siehe dazu die Antwort des Berliner Senats auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Drs. Nr.: 16/0698 vom 02.07.2007. Kritisch hierzu der offene Brief von Stefan Keßler vom Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 06.02.2008.
- <sup>26</sup> Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie (Hg.): Konzeption der Landesregierung zur Integration bleibeberechtigter Zuwanderer und zur Verbesserung der Lebenssituation der Flüchtlinge im Land Brandenburg 2005 (1. Fortschreibung der Landesintegrationskonzeption 2002), vom 12.07.2005, Abschnitt B, Internet: [www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.232554.de&\\_siteid=7](http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php?gsid=lbm1.c.232554.de&_siteid=7) (Zugriff am 27.03.2008).
- <sup>27</sup> Ebd., Abschnitt B.2.
- <sup>28</sup> Brandenburgische Konzeption vom 07.05.2002.
- <sup>29</sup> Brandenburgische Konzeption vom 12.07.2005, Abschnitt B.9.
- <sup>30</sup> Brandenburgische Konzeption vom 12.07.2005, Abschnitt B.7.



Sophia Engelberts/Angelika von Loeper/Christian Horn: „Sie leben mitten unter uns und nehmen bisweilen am gesellschaftlichen Leben teil.“ Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Integrationskonzepten der Bundesländer, nah & fern 38, S. 38-44

- 
- <sup>31</sup> Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Hg.): Handlungsprogramm Integration. Maßnahmen zur Förderung von Migrantinnen und Migranten. Beschluss der Niedersächsischen Landesregierung vom 25.10.2005, Hannover 2005, S. 8.
- <sup>32</sup> Ebd., S. 8.
- <sup>33</sup> Ebd., S. 8.
- <sup>34</sup> Ebd., S. 8.
- <sup>35</sup> Uwe Schünemann: Kommunalpolitische Schwerpunkte in der 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages. Vortrag auf dem Niedersächsischen Landkreistag am 06.03.2008 in Bad Zwischenahn, Internet: [www.mi.niedersachsen.de/master/C45631984\\_L20\\_D0\\_I522\\_h1.html](http://www.mi.niedersachsen.de/master/C45631984_L20_D0_I522_h1.html) (Zugriff am 18.04.08).
- <sup>36</sup> Siehe dazu die Presseerklärung des Flüchtlingsrats Niedersachsen vom 12.03.2008, Internet: [www.nds-fluerat.org/aktuelles/innenminister-schuenemann-legt-sich-mit-kommunen-an/#comments](http://www.nds-fluerat.org/aktuelles/innenminister-schuenemann-legt-sich-mit-kommunen-an/#comments) (Zugriff am 18.04.08).
- <sup>37</sup> Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hg.): Konzept der Landesregierung zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein vom Juni 2002, S. 3.
- <sup>38</sup> Ebd., S. 4.
- <sup>39</sup> Ebd., S. 79.
- <sup>40</sup> Ebd., S. 101. Zur Kritik an diesem Konzept siehe: Stellungnahme des Flüchtlingsrates Schleswig-Holstein vom 22.01.2002 zum Entwurf eines Konzepts zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein, Internet: [www.frsh.de/behoe/intsh\\_fr.pdf](http://www.frsh.de/behoe/intsh_fr.pdf) (Zugriff am 01.04.2008).
- <sup>41</sup> Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hg.): Konzept der Landesregierung zur Integration von Migrantinnen und Migranten in Schleswig-Holstein vom Juni 2002, S. 4.
- <sup>42</sup> Berliner Senat (Hg.), Vielfalt fördern - Zusammenhalt stärken. Das Berliner Integrationskonzept. Handlungsfelder, Ziele, Leitprojekte, Berlin 2007, S. 84.