

Ausschussvorlage SIA 20/84 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden zur öffentlichen mündlichen Anhörung

Gesetzentwurf

Landesregierung

Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt

– Drucks. [20/9504](#) –

und

Dringlicher Gesetzentwurf

Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG)

– Drucks. [20/9555](#) –

10. Förderverein Roma e. V.	S. 55
11. Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhang	S. 57
12. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	S. 62
13. Liga der Freien Wohlfahrtspflege	S. 64
14. Ergänzung der Hessen-Caritas zur Stellungnahme der Liga	S. 112
15. Der Paritätische Hessen	S. 114
16. Marco Bruns	S. 128
17. Vereinigung der Hessischen Unternehmerverbände	S. 131

Förderverein Roma e. V., Niddastraße 66, 60329 Frankfurt am Main, www.foerdervereinroma.de

Der Förderverein Roma e. V. schließt sich grundsätzlich der Stellungnahme der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. an. Insbesondere weisen wir auf die Aktivitäten gegen Antiziganismus und auf die Sicherung des Bleiberechts für Rom_nja Flüchtlinge sowie die Hilfe für Kriegsflüchtlinge hin.

Nachfolgend möchten wir ausdrücklich auf die prekäre Situation von Rom_nja, die EU-BinnenmigrantInnen sind, aufmerksam machen und zentrale Forderungen zur Verbesserung ihrer Situation darstellen.

Unterkünfte und weitere Hilfeangebote für Obdachlose

- Das reguläre Hilfesystem für alle Menschen entsprechend ihres Hilfebedarfes öffnen.

Die Umsetzung eines differenziertes Hilfesystem für spezifische Lebenslagen, welches für alle seine Bewohner_innen unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft, ihres Sozialleistungsanspruches und ihres Erwerbstätigenstatus zur Verfügung steht, ist dringend erforderlich.

- Den Zugang zu Notunterbringungen für alle obdachlosen Personen sicherstellen.

- Den Zugang zu bedarfsgerechtem Wohnraum für Menschen mit einem besonderen Schutzbedarf ermöglichen.

Besonders vulnerable Gruppen benötigen gesonderte Zugänge zu spezialisierten Hilfeeinrichtungen. Für Menschen mit Behinderung, kranke Menschen und andere Gruppen ist auch der Zugang zu existenzsichernden Angeboten erschwert, weil sie als Nichterwerbstätige oftmals keinen Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder XII haben und / oder bestehende Einrichtungen teils nicht auf ihre Bedarfe eingestellt sind.

- Notschlafstätte für Frauen und Frauen mit Kindern einrichten.

- Schutzräume und Unterkünfte für Rom_nja und Familien schaffen.

Rom_nja sind, wie in der Gesamtgesellschaft, auch in den regulären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe antiziganistischen Verhaltensweisen ausgesetzt und bedürfen deshalb besonderer Schutzräume. Die BAG W hat Kriterien zu Standards von Notunterkünften entwickelt, die zur Überprüfung herangezogen werden sollten. Insbesondere immaterielle Qualitätsstandards, wie die personellen Anforderungen, sollten berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist eine Einbeziehung derjenigen, für die die Notunterkunft gedacht ist, unabdingbar.

- Zugangskriterien zu Notunterkünften transparent kommunizieren.

Transparenz und umfassende Information aller Beteiligten, inkl. der betroffenen Menschen, über die Zugangsmöglichkeiten zu bestehenden Notunterkünften leisten einen Beitrag zum Schutz vor der Entstehung existenziell bedrohlicher Lebenslagen, schützen aber auch vor Entrechtung und vor möglicher Willkür behördlichen Handelns.

Beratung, Information und Aktivitäten gegen Antiziganismus

- Bestehende Beratungsstrukturen sichern und erweitern.

Nachhaltige Beratung, Begleitung und Vermittlung wohnungsloser Unionsbürger_innen braucht umfangreiche und langfristig gesicherte Beratungsstrukturen.

- Umfassende Information zu Rechten und ihrer Geltendmachung bereitstellen.

Informationen sind die Grundlage von individueller Ermächtigung und ermöglichen rechtsstaatliche Verfahren. Dazu gehört sowohl die Erstellung von schriftlichem Informationsmaterial als auch die Umsetzung der umfassenden Aufklärungs-, Auskunfts- und Beratungspflicht der Sozialleistungsträger, die über schriftliche Materialien hinausgeht.

- Unabhängige Beschwerdestelle einrichten.

In Anbetracht des festgestellten großen Informationsdefizits, aber auch hinsichtlich eines uneinheitlichen Verwaltungshandelns wie auch einer bundesweit uneinheitlichen Rechtsprechung, bedarf es einer unabhängigen Beschwerdestelle zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen, an die sich unmittelbar betroffene Menschen wenden können. Langwierige und kostenintensive Gerichtsverfahren können so zum Teil verhindert werden.

- Antidiskriminierungsstrukturen dauerhaft fördern.

Antiziganismus manifestiert sich in allen Lebensbereichen, auf dem Wohnungsmarkt und auch in den städtischen Institutionen. Es bedarf Antidiskriminierungsstrukturen, die gezielt Ansätze für schwer greifbare Diskriminierung anbieten und Beschwerden über Diskriminierung an konkrete Schutzmaßnahmen koppeln.

Bezahlbarer Wohnraum

- Wohnraum im mittel- und niedrigpreisigen Segment schaffen.

Ein entscheidender Faktor für Wohnungslosigkeit in Frankfurt am Main ist das Fehlen von Wohnraum im mittel- und niedrigpreisigen Segment. Hier sollte die Kommune die bestehenden Instrumente (Ertüchtigung von ungenutzten Immobilien, Neubau, Ankauf, Mieten begrenzen, Nutzen des Vorkaufsrechts, Enteignung) nutzen und solchen Wohnraum schaffen.

- Übergangswohnungen einrichten.

Vielen Betroffenen gelingt es aufgrund der Wohnungslosigkeit nicht, ein stabiles Arbeitsverhältnis zu finden. Um die Herausbildung einer manifesten Problemlage zu verhindern, bedarf es Übergangshäuser in der Phase des prekären Ankommens, in dem ein auf maximal ein Jahr befristetes Wohnen für wenig Geld möglich ist. Hier sollten auch Sprachkurse und Beratung angeboten werden.

Gesundheitsversorgung

- Zugang zu bedarfsgerechter medizinischer Versorgung sicherstellen.

Wohnungslosigkeit macht krank. Zugang zu bedarfsgerechter medizinischer Versorgung, der unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Sozialleistungsanspruch ist, ist sowohl aus humanitären, aber auch aus ökonomischen Gründen geboten. Dazu gehören sowohl der Zugang zu ambulanter medizinischer Versorgung als auch zu stationären Einrichtungen im Rahmen von Quotenplätzen für Menschen ohne Krankenversicherung.

berufliche Bildung

- Aus- und Weiterbildungsprojekte einrichten und fördern.

Bildung erhöht die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und kann an den beruflichen Erfahrungen und Ausbildungen der wohnungslosen Unionsbürger_innen anknüpfen.

- An prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse angepasste Deutschkurse einrichten. Prekäre und ungesicherte Lebensverhältnisse erschweren den Besuch regulärer Deutschkurse. Hier sollten Angebote geschaffen werden, die auf den Bedarf obdachloser Personen eingestellt sind. Der Bedarf sollte unter Einbezug Betroffener ermittelt werden.

Hilfe zur Selbsthilfe

- Selbstorganisationen unterstützen.

Empowerment prekarisierter Unionsbürger_innen trägt dazu bei, dass Missstände aus eigener Kraft überwunden und Erfahrungen der Selbstwirksamkeit gemacht werden können, die langfristig zur Prävention von Entrechtung und ausbeuterischen Verhältnissen beitragen können. Dazu gehört die Stärkung bereits bestehender Strukturen aber auch Öffentlichkeitsprojekte, in denen prekarierte EU-Bürger_innen zu Wort kommen (Veranstaltungen, partizipatorische Theater- und Kunstprojekte).

- Zugang zu anwaltlicher Beratung und Vertretung sicherstellen und fördern.

Häufig bedarf es rechtsanwaltlicher Beratung und / oder Vertretung bei der Durchsetzung von Rechten. Der Zugang für wohnungslose Unionsbürger_innen sollte durch Informationsmaterial und Beratungshilfeschein auch ohne Anmeldung bei der Meldebehörde ermöglicht werden.

Weiteres

- Sicherstellen, dass auch Unionsbürgerinnen ohne Leistungsansprüche in Frauenhäusern aufgenommen werden.

Der Zugang zu Frauenhäusern ist an den Leistungsanspruch gebunden. Unionsbürgerinnen ohne Leistungsansprüche erhalten deswegen in der Regel keinen Zugang zu dieser grundlegenden Hilfestruktur zum Schutz vor häuslicher Gewalt.

- Das Verfahren zum Erhalt der ID-Nummer vom Finanzamt vereinfachen.

Der Erhalt der Steuer-ID-Nummer durch das Finanzamt muss in einem einfachen Verfahren auch für Menschen ohne Wohnsitzanmeldung möglich sein.

- Zentrale Postfachstelle einrichten.

Postalische Erreichbarkeit ist eine grundlegende Voraussetzung für die Durchsetzung von Rechten und Teilhabe an der Gesellschaft. Mithilfe einer zentralen Postfachstelle kann dies ermöglicht werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- Leistungsausschluss für Unionsbürger_innen abschaffen.

Der Leistungsausschluss für Unionsbürger_innen bringt vorrangig prekäre Lebenslagen hervor, manifestiert sie und stellt eine Verletzung von Grundrechten dar.

- Anlässe zur Überprüfung der Freizügigkeit rechtlich klären.

Das Freizügigkeitsrecht gehört zu den Grundpfeilern der Europäischen Union. Die rechtliche Klärung, welches die „besonderen Anlässe“ sind, aufgrund derer das Vorliegen der Freizügigkeit durch die Ausländerbehörde überprüft werden darf, schafft Rechtssicherheit und sichert diesen grundrechtlichen Kernbestand der Europäischen Union.

- Das Freizügigkeitsrecht für alle Menschen realisieren.

Das Freizügigkeitsrecht ist eine zentrale Säule der Europäischen Union und wird mit am stärksten von seinen Bürger_innen wahrgenommen. Seine Einschränkung auf Erwerbstätige und -fähige Menschen greift diesen Wert und damit die gesamte EU an. Für Nichterwerbstätige und Nichterwerbsfähige soll der volle Gebrauch der EU-Freizügigkeit gewährleistet sein und in ihre sozialen Rechten dürfen nicht eingeschränkt werden.

- Für das Recht auf Wohnen eintreten.

Als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 UN-Sozialpakt) gehört das Recht auf Wohnen zu den zentralen menschenrechtlichen Verpflichtungen, zu denen sich Deutschland mit der Ratifizierung des UN-Sozialpaktes 1973 bekannt hat. Die Umsetzung dieses Rechts sollte orientiert an den Bedürfnissen und Notlagen und auf Grundlage der Bereitstellung einer menschenwürdigen Unterkunft von allen zuständigen öffentlichen Institutionen garantiert werden.

Ffm., den 20.2.2023



20. Januar 2023

Schriftliche Stellungnahme zur

öffentlichen mündlichen Anhörung des Sozial- und Integrationspolitischen Ausschusses zum Gesetzentwurf der Landesregierung Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt, Drucks. 20/9504, sowie zum Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG), Drucks. 20/9555

PD Dr. Taylan Yildiz

Allgemeine Einschätzung

Der Gesetzentwurf enthält einschlägige Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung einer chancengerechten Teilhabe aller in Hessen lebenden Menschen mit Migrationsgeschichte. Er stellt einen wichtigen Schritt zur Schließung der Lücke zwischen der Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationsgeschichte dar. Nichtsdestotrotz werden im Folgenden einige Aspekte des Gesetzesentwurfs (Drucks. 20/9504) kritisch besprochen, die sich auf Grundlage der sozial- und politikwissenschaftlichen Expertise des Stellungnehmenden als problematisch darstellen. Das betrifft die Präambel sowie § 3, 17 und 21 des Gesetzesentwurfs.

Präambel

Die Präambel gibt den Geist des Gesetzes wieder. Demnach ist „Integration ein auf chancengerechter Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen ausgerichteter, dynamischer, langfristiger und fortdauernder Prozess“. Damit werden inkludierende Rahmenbedingungen für staatliches Handeln in der Migrationsgesellschaft geschaffen, die aber durch zwei Sprachregelungen etwas eingeschränkt bleiben. Erstens wäre zu bedenken, ob Integration als chancengerechter Teilhabe- **und** Gestaltungsprozess ausgewiesen werden sollte. Die gesonderte Betonung von **Gestaltung** lässt den aktivierenden und zukunftsbezogenen Aspekt von „Integration“ deutlicher werden. Der vorliegende Gesetzentwurf legt selbst Zeugnis davon ab, dass zu den anlassgebenden Problemen nicht nur ungelöste Statusfragen gehören, sondern auch Gestaltungsprozesse in der Rechtsordnung zu zählen sind. Zweitens ist die Verwendung des Begriffs „Bevölkerungsgruppen“ problematisch, insofern damit korporale Einheiten zum zentralen Subjekt der Teilhabe (und Mitgestaltung) erhoben werden und das Erneuerungspotenzial der gesetzlichen Regelungen nicht auf jene Bereiche wirken kann, die jenseits von Ausländerbeiräten und ähnlich



„veralteter“ Repräsentationsformen liegen. In Anbetracht dessen, dass es sich bei Bevölkerungsgruppen häufig um überaus heterogene sozial konstruierte Kategorien handelt und der Gegebenheit, dass Integration beim Individuum beginnt, wäre es wünschenswert, die in der Präambel vorgenommene Formulierung „alle Bevölkerungsgruppen“ durch die Formulierung „alle Menschen mit Fremdheits- und Ausgrenzungserfahrungen“ oder ähnlicher Formulierungen zu ersetzen, die im Gesetzesentwurf bereits enthalten sind.

§ 3 – Begriffsbestimmungen

Das Gesetz enthält trotz definitorischen Teils begriffliche Unschärfen, die sich aus einer noch unausgewogenen Nutzung und Gleichsetzung der Begriffe „Menschen mit Migrationsgeschichte“ und Menschen mit Migrationshintergrund“ ergeben. Die im Entwurf angegebene Definition lautet:

„(1) Menschen mit Migrationsgeschichte im Sinne dieses Gesetzes sind Menschen mit Migrationshintergrund im Sinne des Abs. 3.

(2) Als Menschen mit Migrationsgeschichte nach Abs. 1 können auch Personen gelten, die rassistisch diskriminiert werden.“

Hier wird für eine konsequente Nutzung des Begriffs „Migrationsgeschichte“ oder „Menschen mit Fremdheits- und Diskriminierungserfahrungen“ zur weiteren Qualifizierung plädiert. Für „Migrationsgeschichte“ spricht vor allem, dass die Verwendung von „Migrationshintergrund“ in zwei Hinsichten unangemessen ist. Der Begriff bildet die Realität von Migrationsgesellschaften nicht angemessen ab. Stattdessen hat er stigmatisierende Funktionen übernommen, wogegen der Begriff „Migrationsgeschichte“ offener und positiver gefasst ist. „Hintergründe“ werden gewollt oder ungewollt „mit sich herumgetragen“. Geschichten dagegen werden erzählt, lassen sich biographisch einordnen, was sie damit dynamischer und zugänglicher für Veränderungen macht. Dieser Aspekt ist zwar im „Geist des Gesetzes“ enthalten (explizit in Besonderer Teil zu § 3, Abs. 1 und 2, S. 18). Dennoch bleibt die Sprachregelung in der Gesamtlage des Gesetzesentwurfes unscharf, was vor allem damit begründet wird, weiterhin die statistischen Daten der Forschung, die „Migrationshintergründe“ erheben, einbeziehen zu können Besonderer Teil, Zu § 3, Abs. 3, S. 18. Das Anliegen ist zwar plausibel, rechtfertigt aber nicht die damit einhergehende Sprachverwirrung. Zielführender wäre es, den Begriff „Migrationshintergrund“ auf einen Passus zum Umgang mit statistischen Daten zu begrenzen und entsprechend einzuordnen.

Durch die Sprachverwirrung entsteht zudem der Eindruck, dass migrationsbezogene Diskriminierungsfragen losgelöst von sozialen Klassenfragen betrachtet werden könnten. Gerade die Forschung zu Intersektionalität zeigt deutlich, dass Diskriminierungsrealitäten das Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens unterschiedlicher Kriterien sind, zu denen auch soziale Statusfragen gehören. Ein weiteres Problem der Sprachverwirrung besteht darin, dass selbst in der gut begründeten Absicht, mithilfe des Begriffs Migrationsgeschichte auch die von Rassismus und Diskriminierung betroffenen Personen ohne Migrationshintergrund zu berücksichtigen, eine problematische Verbindung von „Migrationsgeschichte“ und dem Kriterium der rassistischen Diskriminierung zum Ausdruck kommt. Einerseits ist diese Spezifizierung notwendig, da es oftmals nicht nur um Diskriminierung, sondern viel spezieller um



Rassismus und Rassifizierung geht, von denen nicht alle Menschen mit Migrationsbezügen gleichermaßen betroffen sind. Ob diese Akzentuierung allerdings mit der konkreten Verwendung des Begriffs „Migrationsgeschichte“ im Gesetzesentwurf angemessen erfüllt wird, ist fraglich. Andererseits lässt der Entwurf auch offen, „[w]as genau unter Rassismus und damit unter rassistischen Tathandlungen und rassistischen Beweggründen zu verstehen ist“.¹ Es bleibt konzeptionell schwammig sowie juristisch unklar, auf welchen Personenkreis und auf welche Erfahrungskontexte konkret sich die im vorliegenden Gesetz verankerten Maßnahmen und Regelungen der Integration beziehen. Insbesondere die Teilzielgruppe, die über keinen Migrationshintergrund verfügt, jedoch „rassistisch diskriminiert wird“, und auf die an mehreren Stellen des Gesetzesentwurfs als „Personen nach § 3 Abs. 2“ referiert wird, ist unterbestimmt.

Die unzureichende Definition der Zielgruppe kann erhebliche Folgen für die Wirksamkeit des Gesetzes haben, da die in ihr vorgesehenen Maßnahmen nur dann erfolgreich implementiert werden können, wenn die Zielgruppe auch konkret definiert und bestimmbar ist. Eine mögliche Lösung dafür könnte darin liegen, die dem rassistischen Akt zugrundeliegende Fremdzuschreibung von „nichtdeutscher Herkunft“ und eine damit einhergehende Ungleichbehandlung – die Rassifizierung – stärker hervorzuheben. Es bedarf eines Perspektivenwechsels, indem die angestrebte Teilzielgruppe – nämlich Menschen, die Opfer von Rassismus werden – nicht etwa durch die begriffliche Attestierung einer „Migrationsgeschichte“, sondern durch die Beschreibung der rassistisch motivierten Zuschreibung einer nichtdeutschen Identität aufgrund von Sprache, Name, äußerlichen Merkmalen, Lebensweisen etc. bestimmt und beschrieben wird.

§ 17 – Bildung und Teilhabe

Ein weiterer kritischer Kommentar betrifft das in § 17 Abs. 3 vorgesehene „Recht auf Beschulung für in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebrachte Minderjährige [...] durch eine **in ähnlicher Weise (Beschulung in der Erstaufnahmeeinrichtung oder in Intensivklassen)** wie den eigenen Staatsangehörigen zu Teil werdende Beschulung“ (eigene Hervorhebung). In der Gesetzesbegründung wird diesbezüglich konkretisiert, dass „[d]er Unterricht [...] dabei sowohl in Erstaufnahmeeinrichtungen als auch außerhalb dieser an Regelschulen stattfinden [kann], wobei der Unterricht bzw. die Intensivklassen und andere ähnliche Angebote an Regelschulen aus integrationspolitischen Gründen vorzuziehen ist“ (S. 37). Die Unterrichtung an Regelschulen und vor allem in Regelklassen sollte nicht bloß vorzuziehen sein, sondern mit allen möglichen Mitteln **angestrebt** werden. Denn „separierte Formen der Beschulung für Schüler*innen mit echter oder zugeschriebener Migrationsgeschichte [bergen] immer die Gefahr, dass sich erstens gesonderte, sich vom Regelschulbetrieb (nach unten) abweichende Standards etablieren, die kaum kontrolliert werden, und zweitens, dass diese Besonderung rassistische Stigmatisierungen befördert – unter anderem dadurch, dass Gleichaltrige neu zugewanderte und bereits in

¹ Diese Problematik stellt keine Besonderheit des vorliegenden Gesetzesentwurfes dar. Sie ist von allgemeiner Relevanz, da selbst das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in dieser Frage juristisch nicht hinauskommt, noch „in der Rechtsprechung und im Schrifttum Einigkeit darüber“ herrscht. Siehe hierzu Liebscher, Doris 2018: Rassismus und Strafrecht. Begriffe, Definitionen, menschenrechtliche Verpflichtungen und Anwendung im deutschen Strafrecht, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Rassistische Straftaten erkennen und behandeln. Ein Reader für die Strafjustiz, S. 18-32, hier S. 18. Allerdings hat in den Rechtswissenschaften ein intensiver Diskurs zu dieser Problematik begonnen, der zentral zu beachten ist.



Deutschland lebende Schüler*innen keine Kontaktgelegenheiten haben“.² Ein Gesetz, das sich Integration und Teilhabe zum Ziel setzt, sollte daher dringlich eine möglichst schnelle Eingliederung in Regelschulen und im besten Falle sogar in Regelklassen zum Ziel haben.

Zudem verhindert eine getrennte Beschulung nicht nur den sozialen Kontakt, sondern hat auch negative Effekte auf die Unterrichtsqualität. Auch wenn in der Gesetzesbegründung hervorgehoben wird, dass „[d]er Ort der Beschulung [...] keine inhaltliche Beschränkung des grundsätzlich bestehenden Rechtsanspruchs auf Zugang zum Bildungssystem“ darstelle (S. 37). So zeigen doch empirische Studien, dass „die Unterrichtung der neu zugewanderten Kinder“ in Hinblick auf „die Form der Beschulung“ sowie auf den „Inhalt und die Ziele des Unterrichts“ „auf sehr unterschiedliche Weise umgesetzt wird“.³ Die Ursache hierfür erkennen Forschende „in der mangelnden Ausarbeitung der Ziele und Maßstäbe für die Beschulung der Neuzugewanderten“, wie es „sich auch in uneinheitlichen Zugangsbedingungen zu den Klassen [...], nicht festgelegten Lehrmaterialien, unregelmäßigen Leistungsdokumentationspraktiken und unklaren Verfahren des Übergangs in die Regelklassen“ zeige.⁴ Um eine gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und eine angemessene Unterrichtung wie die der eigenen Staatsangehörigen zu gewährleisten, sollte eine „Beschulung in der Erstaufnahmeeinrichtung oder in Intensivklassen“ (§ 17 Abs. 3) vermieden und Maßnahmen für eine frühzeitige Einbindung in Regelklassen im Gesetz festgelegt werden. Eine separierte Beschulung wird einer Migrationsgesellschaft nicht gerecht und ist vielmehr „ein Ausdruck davon, dass die Regelinstitution Schule Migration nicht als Alltäglichkeit und reguläre Aufgabe behandelt, sondern als Ausnahme, als Abweichung, für die (oft hektisch) Sonderregelungen geschaffen werden“.⁵ Das Land Hessen könnte mit einer entsprechenden Veränderung des Gesetzentwurfs Vorreiter für eine Verbesserung dieser bundesweiten Schieflage sein.

§ 21 – Monitoring, Berichterstattung

§ 21 Abs. 1 gibt vor, dass „[d]ie Landesregierung daraufhin [wirkt], die Datengrundlage hinsichtlich der Menschen mit Migrationsgeschichte, insbesondere auch hinsichtlich der Personen nach § 3 Abs. 2, weiter zu verbessern“, um dadurch „Handlungsbedarfe zur weiteren Umsetzung der Ziele dieses Gesetzes zu identifizieren“. Eine auf empirische Evidenzen basierte Einschätzung des Migrations- und Integrationsgeschehens in Hessen ist für eine effektive Integrations- und Teilhabepolitikgestaltung zweifelsohne unerlässlich. Auch die Hervorhebung von „Daten zur Teilhabe der Personen, die rassistisch diskriminiert werden“, ist begrüßenswert. Nichtsdestotrotz ist die Erhebung und Aufbereitung von Migrationsdaten problembehaftet. Einerseits sind im Entwurf datenschutzrechtliche Vorkehrungen zu treffen, eine Transparenz über die erhobenen (bzw. zu erhebenden) Informationen zu gewährleisten und die zugangsberechtigten Akteure festzulegen. Diese Aspekte finden im aktuellen Entwurf keinen Ausdruck. Bezüglich des Datengehalts wird lediglich eine strukturelle Verankerung des bestehenden

² Karakayali, Juliane 2022: Die Beschulung der Kinder und Jugendlichen aus der Ukraine. Heinrich-Böll-Stiftung: <https://heimatkunde.boell.de/de/2022/06/02/die-beschulung-der-kinder-und-jugendlichen-aus-der-ukraine>.

³ Karakayali, Juliane Karakayali/zur Nieden, Birgit/Groß, Sophie/Kahveci, Çağrı Kahveci/Güleryüz, Tutku/Heller, Mareike 2017: Die Beschulung neu zugewanderter und geflüchteter Kinder in Berlin. Praxis und Herausforderungen. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung, S. 8.

⁴ Ebd.

⁵ Karakayali, Juliane 2022: Die Beschulung der Kinder und Jugendlichen aus der Ukraine. Heinrich-Böll-Stiftung: <https://heimatkunde.boell.de/de/2022/06/02/die-beschulung-der-kinder-und-jugendlichen-aus-der-ukraine>.

Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt
Max-Horkheimer-Straße 2 | 60323 Frankfurt am Main | www.fgz-risc.de
PD Dr. Taylan Yildiz | Forschungskordinator
Telefon: +49 69 798 31468 | E-Mail: tyildiz@em.uni-frankfurt.de



**Forschungsinstitut
Gesellschaftlicher
Zusammenhalt**

**STANDORT
FRANKFURT AM MAIN**

Hessischen Integrationsmonitoring genannt (S. 32); das Thema Datenschutz wird hingegen überhaupt nicht thematisiert. Doch hier ist besondere Vorsicht geboten, zumal bspw. das Ausländerzentralregister (AZR), eine vom Bundesverwaltungsamt betriebene Datenbank mit etwa 26 Millionen personenbezogenen Datensätzen von Ausländer*innen, aufgrund mangelnden Datenschutzes vielfach kritisiert wurde. So zeigt eine in diesem Jahr erschienene Studie, dass das AZR Datenschutzstandards und Grundrechte verletzt und zudem einem hohem Missbrauchsrisiko ausgesetzt ist.⁶ Um derartige Gefahren zu vermeiden, sollte die Datenschutzkonformität im Zuge der in § 3 Abs. 2 vorgenommenen Verbesserung der Datengrundlage mit Nachdruck genannt und geregelt werden. Eine darüber hinaus gehende, allgemeine Problematik liegt darin, dass die statistische Erfassung von Migrationshintergrund mit der zunehmenden Ausdifferenzierung unterschiedlicher Zuwanderer*innen „zu einer unüberschaubaren Komplexität führt“ und die Einbeziehung von Teilen der sogenannten dritten Zuwanderergeneration „überinklusiv“ ist.⁷ Ein Gesetzesentwurf, der auf „chancengerechte Teilhabe“ abzielt, sollte Stellung zu den möglichen exkludierenden Effekten einer generationenübergreifenden Erfassung von Migration beziehen.

⁶ Lincoln, Sarah 2022: Das Ausländerzentralregister – Eine Datensammlung außer Kontrolle. Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.: <https://freiheitsrechte.org/uploads/publications/Digital/Studie-Auslaenderzentralregister-Gesellschaft-fuer-Freiheitsrechte-2022-AZR-Freiheit-im-Digitalen.pdf>.

⁷ Will, Anne-Kathrin (2016): 10 Jahre Migrationshintergrund in der Repräsentativstatistik: ein Konzept auf dem Prüfstand. In: Leviathan 44 (1), S. 9-35.

Stand: 20.01.2023

Dr. Carola Burkert [<carola.burkert@iab.de> / +49 69 6670 319]

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt (Drucksache 20/9504) (Stand 08.11.2022)

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG) (Drucksache 20/9555) (Stand 15.11.2022)

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Hessen wurde mit Schreiben vom 07. Dezember 2022 eingeladen, zum Gesetzentwurf der Landesregierung *Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt*, Drucks. 20/9504, sowie zum *Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG)*, Drucks. 20/9555 Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns dafür und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

1. Vorbemerkung

- Das Land Hessen bekennt sich zu dem Grundsatz, dass Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Im Gesetzentwurf geht es weniger um die individuelle Integration von Menschen mit Migrationsgeschichte, sondern der Entwurf betont die Verantwortung des Staates, Integration und Teilhabe zu ermöglichen und zu fördern.
- Integration ist nur bedingt staatlich steuerbar. Eine gelingende Integration kann nicht durch ein Gesetz vorgeschrieben werden, allerdings sind die Rahmenbedingungen (Gesetze, Konzepte, Programme) durch den Staat zu gestalten. Ein Integrationsgesetz kann somit einen institutionellen und inhaltlichen Rahmen vorgeben und in diesem Rahmen ist die Querschnittsaufgabe Integration zu gestalten. Zur politischen Steuerung von Integration vgl. ausführlich *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018)*, S. 68 bis 126 und speziell zu *Integrationsgesetzen auf Landesebene S. 108–111*.
- Aus Sicht des Sachverständigenrates für Integration und Migration (2022) ist für den Erfolg von Integrationsgesetzen neben einer konsequenten Umsetzung entscheidend, dass bereits in der Entstehungsphase umfangreiche Beteiligungsprozesse stattfinden.

2. Grundlagen

- Für eine gelingende Integration sind immer auch individuelle Anstrengungen von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte erforderlich. Für die Teilhabe sind aber auch die Strukturen, Institutionen und das Selbstverständnis der gesamten Gesellschaft entscheidend.
- Integrationsgesetze verbessern nicht automatisch die Integrationspolitik, aber sie können eine spürbare Wirkung entfalten – v.a. wenn die darin festgeschriebenen Ziele mit passenden Instrumenten und Strukturen, partizipativen Verfahren und auch finanziellen Ressourcen hinterlegt werden.
- Ein Integrationsgesetz kann auch eine symbolische Wirkung entfalten. Es kann den politischen Stellenwert der Thematik „Integration“ erhöhen und diese Thematik als Querschnittsaufgabe institutionell und strukturell verankern.
- Die Wirkung des Integrationsgesetzes ist abhängig erstens von seiner rechtlichen Ausgestaltung und zweiten inwieweit die darin festgelegten Grundsätze und Strukturen politisch gestützt und wie entschlossen umgesetzt werden.

3. Zu einzelnen Punkten

• Zu § 10 Integrationskonferenz

- Die gesetzliche Verankerung der Hessischen Integrationskonferenz ist zu begrüßen. Die Regionaldirektion Hessen der Bundesagentur für Arbeit ist dort vertreten, die Verfasserin der vorliegenden Stellungnahme ist die Vertretung.
- Die Integrationskonferenz bzw. die Abläufe und Gremienarbeit ist/sind dringend weiterzuentwickeln – u.a. Moderation, Zeitabläufe, Einbindung der Teilnehmenden, Nachverfolgung von Themen – also v.a. im Hinblick auf einen wirksamen Beteiligungswert der Teilnehmenden.

- Sollte die Weiterentwicklung der Integrationskonferenz nicht möglich sein und sich die Kaum-Wirk-samkeit der Integrationskonferenz verfestigen, sind andere alternativen zivilgesellschaftlichen Formen der Beteiligung, wie zum Beispiel eine Integrationskommission (Fraktionsmitglieder des Hess. Land-tags und bisherige Akteure der Integrationskonferenz) anzudenken.
- **Zu § 19 Berufliche Bildung, Arbeit und Teilhabe**
 - Leider werden die wesentlichen strukturellen Hindernisse für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration und somit Teilhabe nicht benannt und entsprechend auch keine Maßnahmen aufgezeigt, um diese zu reduzieren.
 - Strukturelle Hindernisse v.a. stellen die institutionellen Regelungen und Abläufen der kommunalen Ausländerbehörden dar. Bezüglich der Rolle der Ausländerbehörde möchte ich explizit auf die bereits vorhandenen Probleme der Ausländerbehörden bzgl. langer Verfahrensdauern, unzureichender Perso-nalausstattung, unzureichender Erreichbarkeit und ungenügende Digitalisierung hinweisen (siehe auch Neues Bündnis Fachkräftesicherung 2022, S. 9: https://soziales.hessen.de/sites/soziales.hes-sen.de/files/2022-03/220321_onlineversion_pk_kompaktversion.pdf). Um die zgedachte Rolle adä-quat ausfüllen, sollten diese Probleme beseitigt werden.
- **Zu § 21 Monitoring, Berichterstattung**
 - Das Monitoring und die Berichterstattung sind zu begrüßen.
 - Die Umsetzung der Ziele muss durch ein Monitoring kontrolliert werden – und die Interventionsmög-lichkeiten bei Nichterreichung der Ziele oder zu starken Abweichungen muss gegeben sein.
 - Aus Sicht des Sachverständigenrates für Integration und Migration (2022) ist für den Erfolg von In-tegrationsgesetzen zu gewährleisten, dass ein qualitativ hochwertiges Integrationsmonitoring bzw. eine regelmäßige Integrationsberichterstattung vorhanden ist.

4. Fazit

- Ein Integrationsgesetz für Hessen ist grundsätzlich zu begrüßen. Solch ein Gesetz kann den politi-schen Stellenwert des Themas Integration erhöhen, (potentielle) Akteure und Akteurinnen mobilisie-ren und motivieren sowie Debatten versachlichen. Außerdem kann ein Gesetz bei Menschen mit Mig-rationgeschichte für Teilhabe und Integration werben.
- Das Integrationsgesetz kann die Integrationspolitik fördern. Allerdings hängt diese potentielle Förde-rung sehr stark von der praktischen Ausgestaltung ab.
- Die Zielvorgaben und Absichtsbekundungen müssen durch konkrete Instrumente flankiert werden
- Die Finanzierung dieser Instrumente muss gesichert sein.
- „Ein auf Teilhabe zielendes Integrationsgesetz kann daher ein sinnvoller Ausgangspunkt für die Integ-rationspolitik eines Landes sein, es kann für diese zu einem Meilenstein werden und sie auf eine neue Grundlage heben. Ebenso kann es aber mittelfristig in politischer Bedeutungslosigkeit versinken – das hängt davon ab, ob und wie die darin festgelegten Ziele und Grundsätze in praktische Politik umge-setzt werden“ (Forschungsbereich beim Sachverständigenrat 2017).

5. Literatur:

- Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) (2017): Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundes-länder im Vergleich, Berlin
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018): Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin, 68–126
- Sachverständigenrat für Integration und Migration (2022): Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann. Studie im Auftrag des Bun-desministeriums des Innern und für Heimat, SVR-Studie 2022-3, Berlin



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. • Luisenstraße 26 • 65185 Wiesbaden

Stellungnahme

23.01.2023

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt“ vom 08.11.2022, [Drs. 20/9504](#)

sowie zum

dringl. Gesetzentwurf der FDP-Fraktion für ein „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen (Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG-E) vom 15.11.2022, [Drs. 20/9555](#)

– Ihr Schreiben vom 07.12.2022/mündliche Anhörung am 02.02.2023

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Promny,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Entwurf der Landesregierung für ein erstes „Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt“ abzugeben.

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen begrüßt, dass dieses seit Langem angekündigte Gesetz nun vorliegt. Angesichts der Bedeutsamkeit und des Umfangs des Gesetzentwurfs, mit dem Hessen dem Vorbild anderer Bundesländer nun folgt, legen wir zu den nachfolgend genannten Aspekten eine umfassende Stellungnahme vor. Sie bezieht sich schwerpunktmäßig auf Artikel 1 des Gesetzentwurfs, der den Entwurf des „Hessischen Integrations- und Teilhabegesetzes“ (IntTG-E) beinhaltet.

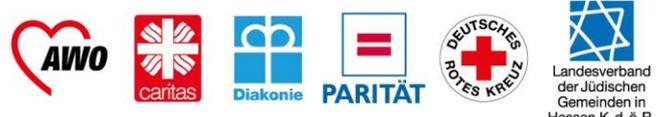
Ebenso begrüßen wir, dass die FDP-Fraktion einen eigenen Entwurf für ein „Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen“ (Hessisches Teilhabe- und Integrationsgesetz – TIntG) vorgelegt hat. Der Gesetzentwurf der Freien Demokraten enthält wichtige ergänzende Aspekte und Forderungen, die wir punktuell benennen und würdigen.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Inhalt

1. Grundsätzliche Vorbemerkungen	S. 4
2. Zu § 3 Begriffsbestimmungen	S. 6
3. Zu § 5 Förderung der Teilhabe und Folgenabschätzung	S. 7
3.1 Zu „Chancengerechte“ Teilhabe – begriffliche Unklarheiten und Unschärfen	S. 7
3.2 Zu § 5 Abs. 1: „Tatsächliche Durchsetzung von Teilhabe“ fordert Benennung tatsächlicher Maßnahmen	S. 7
3.3 Zu § 5 Abs. 2: Liste betroffener Einrichtungen erstellen	S. 7
3.4 Zu § 5 Abs. 3: Folgenabschätzung braucht transparente Verfahren, veröffentliche Ergebnisse und Beteiligung	S. 8
3.5 Zu § 5 Abs. 4: Gestaltung von Förderprogrammen und -maßnahmen muss die Expertise von Praxisträgern berücksichtigen	S. 8
4. Zu § 6 Teilhabe in Gremien – echte Repräsentanz braucht Verbindlichkeit	S. 8
5. Zu § 7 Diskriminierungsverbot	S. 9
5.1 Diskriminierungsverbote unvollständig	S. 9
5.2 Es braucht ein hessisches Antidiskriminierungsgesetz	S. 9
5.3 Unklarheit über die Rolle und Aufgaben der Stabstelle Antidiskriminierung	S. 10
6. Zu § 8 Wertschätzung von Vielfalt und Bekämpfung von Diskriminierung	S. 10
6.1 Verpflichtende Schulung aller Mitarbeitenden von Landesbehörden	S. 10
6.2 Einführung eines anonymisierten Bewerbungsverfahrens für alle Landesbehörden	S. 10
6.3 Die Rolle der Bildungs- und Erziehungsträger	S. 11
6.4 Schaffung unabhängiger Beschwerde- und Untersuchungssysteme sowie Einrichtung eines Expert*innengremiums	S. 11
7. Zu § 9 Interkulturelle Öffnung der Verwaltung	S. 11
8. Zu § 10 Integrationskonferenz	S. 12
9. Zu § 11 WIR-Vielfaltszentren	S. 13
10. Zu § 12 Förderung gemeinnütziger und kommunaler Träger	S. 13
10.1 Grundsätzliches zur WIR-Förderrichtlinie aus Sicht frei-gemeinnütziger Projektträger – Förderbedingungen müssen verbessert werden	S. 14
10.2 Langfristige Strukturförderungen statt „Projektitis“ – Ungleichbehandlung zwischen kommunaler und frei-gemeinnütziger Förderung	S. 14
10.3 Zur Rolle des Ehrenamts und dem Verhältnis zum Hauptamt in der hessischen Integrations(förder)politik – auch hier Schief lagen	S. 15
10.4 Fehlende Landesförderung für unabhängige professionelle Beratungsstrukturen	S. 16
10.5 Zur exponierten Positionierung des Sports	S. 19
10.6 Zu Förderrichtlinien nach § 12 Abs. 5	S. 20



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

11. Zu § 13 Integrationsgeld	S. 20
12. Zu § 14 Integrationsverträge	S. 21
13. Zu § 16 Sprache und Teilhabe	S. 21
14. Zu § 17 Bildung und Teilhabe	S. 22
14.1 Lücken im Bildungssystem müssen geschlossen werden	S. 23
14.2 Bildung in der Erstaufnahmeeinrichtung	S. 23
14.3 Zuweisung in die Kreise und Kommunen	S. 24
15. Zu § 18 Gesundheit und Teilhabe	S. 25
15.1 Die Folgen der Corona-Pandemie	S. 25
15.2 Länderkompetenzen bei der Verbesserung gesundheitlicher Prävention und Versorgung endlich nutzen	S. 27
15.3 Elektronische Gesundheitskarte für Flüchtlinge	S. 27
15.4 Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen	S. 31
15.5 Finanzierung professioneller Sprachmittlung im Gesundheitswesen	S. 33
16. Zu § 19 Berufliche Bildung, Arbeit und Teilhabe	S. 34
16.1 Die große Leerstelle: Hürde Beschäftigungserlaubnisverfahren bei Ausländerbehörden	S. 34
16.2 Der hessische "Sonderweg" bei der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes –Kompetenz bei lokalen statt zentralen Ausländerbehörden	S. 35
16.3 „Flaschenhals I“ bei Beschäftigungserlaubnisverfahren: lokale Ausländerbehörden	S. 37
16.4 „Flaschenhals II“ bei Beschäftigungserlaubnisverfahren: die zentralen Ausländerbehörden	S. 39
16.5 Es braucht einen Paradigmenwechsel in Hessen – gute Beispiele aus anderen Bundesländern	S. 39
16.6 Zusammenarbeit der relevanten Akteure auf Ebene der Ministerialbürokratie, der Zivilgesellschaft und der (Sozial-)Wirtschaft	S. 41
17. Zu § 20 Förderung der Einbürgerung	S. 42
17.1 „Geeignete Maßnahmen“ zur Steigerung der Einbürgerungszahlen	S. 42
17.2 Das kommunale Ausländer*innenwahlrecht für Nicht-EU-Bürger*innen	S. 44
18. Zu § 21 Monitoring, Berichterstattung	S. 44
19. Zu „Wohnen“ und zur Wohnsitzauflage: kein Thema im IntTG-E	S. 45



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

1. Grundsätzliche Vorbemerkungen

Wir stellen fest, dass der Gesetzentwurf **keine maßgeblichen rechtlichen Neuerungen** mit sich bringt. Leider beschränkt sich die Hessische Landesregierung auf die Festschreibung ihrer bereits bestehenden integrations- und förderpolitischen Maßnahmen. Auch das **vorgeschaltete Regierungsanhörungsverfahren hat – jedenfalls mit Blick auf die am 13.09.2022 vorlegte Stellungnahme der Liga Hessen – so gut wie keine Auswirkungen** auf den nun für das parlamentarische Verfahren vorgelegten Gesetzentwurf gehabt. Die uns einzige erkennbare Ausnahme ist die Änderung der Zielgruppenbenennung von „Bürger*innen“ hin zu „allen Menschen“ in § 9 „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“. Vor diesem Hintergrund sind wir erstaunt über die Feststellung unter „Lösung“ (S. 1), nach der die Stellungnahmen der an der Regierungsanhörung beteiligten Organisationen und Verbände ausgewertet und notwendige Veränderungen vorgenommen wurden.

Wir können daraus nur schließen, dass die Landesregierung den erheblichen Änderungs- und Ergänzungsbedarf der Liga Hessen (und eines Großteils weiterer Anzuhörender der Regierungsanhörung) als nicht notwendig ansieht. Das Gleiche gilt für viele wichtige Impulse und Beratungsergebnisse der **Hessischen Integrationskonferenz und ihrer Themenforen, die kaum berücksichtigt** wurden.

Im Gesetzentwurf findet sich eine **Vielzahl von sog. Kann-Regelungen**, die – im Unterschied zu Sollregelungen oder gar Rechtsanspruchsregelungen – den Behörden den weitesten Ermessensspielraum zubilligt, sich für oder gegen eine Umsetzung zu entscheiden. Einklagbare Rechtsansprüche werden nicht festgelegt. Im Gegenteil – ein individueller Rechtsanspruch wird in § 22 IntTG-E explizit ausgeschlossen.

In der Gesetzesbegründung unter „Zielsetzung“ (S. 13) wird festgehalten, dass eine umfassende Teilhabe beinhalte, „an wesentlichen, das eigene Leben und/oder die Gesellschaft sowie dessen Rahmenbedingungen betreffende Entscheidungen zu beteiligen und so über die eigene Zukunft mitzuentcheiden.“ Dies betreffe „alle Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens: Bildung, Sprache, Gesundheit, Ausbildung und Arbeit, Wohnen und Partizipation“. Zu diesen Bereichen enthält der IntTG-E eigens so betitelte Regelungsgegenstände – **mit Ausnahme des zentralen Bereichs Wohnen**. Dabei verfügen das Hessische Sozial- und Integrationsministerium (HMSI) und das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) über zahlreiche Steuerungsmöglichkeiten, um der Segregation durch die Unterbringung in zentralen Unterkünften entgegenzuwirken und Integration über eine frühzeitige Zulassung der Anmietung privaten Wohnraums zu befördern. Dazu finden Sie unsere Erläuterungen vorliegend unter Punkt 19.

Angesichts des Charakters als Mantelgesetz und des o. g. Anspruchs des Gesetzentwurfs einer diskriminierungsfreien und alle Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens umfassenden Teilhabe erscheinen uns **die Auswirkungen auf andere Gesetze und Verordnungen in Artikel 2-6 des Gesetzentwurfs** nicht ausreichend. Änderungen werden über die Artikel 2-6 nur mit Blick auf das Landesaufnahmegesetz, das Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz, das Maßregelvollzugsgesetz, das Hessischen Krankenpflegehilfegesetz und das Hessischen Altenpflegehilfegesetz vorgenommen. Wir fragen uns, warum Änderungen nur in den aufgeführten Gesetzen erfolgen sollen. Ist in anderen Gesetzen, Verordnungen etc. Integration und Teilhabe bereits vollständig gelungen, z. B. im Hessischen Schulgesetz, den Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen, den Hochschulverordnungen?



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Insbesondere in Anbetracht der voll zuzustimmenden Ausführungen zur Zielsetzung (S. 13) des IntTG-E ist es kaum nachvollziehbar, aus welchen Gründen eine derartige Beschränkung auf die o.g. Gesetzesänderungen besteht, die thematisch stark eingegrenzt sind.

Im Vergleich dazu ist das „Gesetz zur Verbesserung der Chancengleichheit und Teilhabe“ aus Baden-Württemberg deutlich umfassender (vgl. Auflistung im [baden-württembergischen Gesetz-entwurf](#))¹.

Zudem vermissen wir eine Auflistung bzw. Benennung der **Anpassung möglichst aller hessischen Förderrichtlinien aller Ressorts**, von denen einige im IntTG-E aufgegriffen werden. Wir sind der Auffassung, dass angesichts des umfassenden Anspruchs des Gesetzesentwurfs eine ebenso umfassende Konsequenz gezogen werden müsste, die auch in die Förderpolitik anderer Ressorts als des HMSI und des HMdIS Berücksichtigung finden muss.

Die vom **Sachverständigenrat für Integration und Migration vorgelegte Studie „Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann“** (Oktober 2022) betont (S. 10), „dass es für eine erfolgreiche Integrationspolitik notwendig ist, Integration über alle Ressorts hinweg als Querschnittsaufgabe im Sinne eines politischen Mainstreamings zu verankern.“² Dazu gehört laut Sachverständigenrat, Strukturen der Koordination und Beteiligung zu institutionalisieren (S. 4).

Dies wird im Gesetzesentwurf der Hessischen Landesregierung allenfalls in Ansätzen berücksichtigt. Jedenfalls kann die Etablierung der Integrationskonferenz im Gesetz dieser Anforderung, v. a. der der Koordination, nicht gerecht werden und dies ist auch nicht ihre Aufgabe.

Integrationspolitik im Querschnitt verlangt vor allem auch ein integrales Arbeiten der Ressorts, was aus Sicht der Liga Hessen in der Praxis nicht umgesetzt wird. So sehen wir eher ein versäultes statt ein von vornherein interdisziplinäres Arbeiten unterschiedlicher Ministerien mit Blick auf ihre Einzelzuständigkeiten.

Im Unterschied dazu gibt es im FDP-Gesetzesentwurf hierzu eine sehr konkrete Einlassung. So wird unter „Aufgaben des Landes“ in § 9 ausgeführt: *„Die Landesregierung koordiniert integrationspezifische und der Integration dienende Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene und der verschiedenen Fachressorts, die an der Verwirklichung der Gesetzesziele mitwirken. Hierfür schafft sie die Stelle eines/r Landeskoordinator/in, die oder der für die fachüberreifende Abstimmung zu Fragen der Integration und Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund zuständig ist.“* Dies erachten wir als durchaus begrüßenswerte und notwendige Erweiterung der Verantwortungswahrnehmung seitens der Landesregierung.

Die o. g. SVR-Studie gibt zudem weitere Empfehlungen ab, um die **Wirksamkeit und Verbindlichkeit bei der Umsetzung eines Integrationsgesetzes zu erhöhen**. Dazu heißt es, dass es für die Wirksamkeit der Regelungen im Gesetz von Bedeutung ist, „inwieweit die vorgesehenen Instrumente mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt werden.“

Nicht nur vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass die **Umsetzung des Gesetzes laut Landesregierung keine „finanzielle Auswirkungen“ (S. 2) haben soll**.

Aus unserer Perspektive führt der Gesetzesentwurf durchaus einige neue Maßnahmen und Strukturen auf, die unserer Auffassung nach nicht kostenneutral umgesetzt werden können.

¹ online: <https://tinyurl.com/4w47a7zw>

² online: <https://tinyurl.com/bvdjuuy7>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Darunter zählt z. B. die Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle für die Integrationskonferenz oder auch der nun gesetzlich verankerte Rechtsanspruch für Minderjährige in der Erstaufnahme, spätestens nach drei Monaten regulär beschult zu werden.

Abschließend möchten wir festhalten: Die Liga Hessen und die in ihr organisierten anerkannten Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind bereits fester Bestandteil einiger Gremien des politischen Austauschs mit der Zivilgesellschaft (u. a. Integrationskonferenz, Asylkonvent, Bündnis Fachkräftesicherung, Gesundheitspakt). Daher erachten wir es als folgerichtig, den **Dialog mit der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen vorliegend gesetzlich zu verankern**, ihm einen eigenen Paragraphen zu widmen und damit den Stellenwert zukommen zu lassen, den er in der guten Praxis mit der Landesebene bereits innehat.³

2. Zu § 3 Begriffsbestimmungen

In den Absätzen 1-4 unternimmt die Landesregierung den anzuerkennenden Versuch, die gesetzliche Definition von Menschen mit Migrationshintergrund/-geschichte über die gängigen statistischen Erfassungsmerkmale hinaus, zu erweitern. Wir bedauern, dass es hier nicht gelungen ist, eine Begrifflichkeit anzuwenden, mit der sich auch die betreffenden Personen identifizieren. Dies wurde uns aus den Reihen von Migrant*innenorganisationen und Personen, die unter die Definition fielen, zurückgespiegelt. Wir verweisen auch auf die (Zwischen-) Ergebnisse des Themenforums 5 „Grundverständnis von Integration, Zielgruppen, Begriffe, Haltung“ der Hessischen Integrationskonferenz vom 22.10.2020.

Selbst im Rahmen des Themenforums konnte sich nicht abschließend auf einen Begriff geeinigt werden. Ausdrücklich wurde von den Teilnehmenden – wie von nahezu allen anderen Foren auch – betont, dass die Ergebnisse lediglich als Zwischenergebnisse zu verstehen seien.

Uns ist bewusst, dass es mit Schwierigkeiten verbunden ist, eine Begriffsbestimmung vorzulegen, die sowohl den statistischen als auch normativen Ansprüchen genügt und außerdem die Selbstbezeichnungen und -wahrnehmung der zu begünstigenden Personen miteinander vereint, ohne dabei stigmatisierend und ausgrenzend zu wirken. Mit diesen Frage- und Problemstellungen hat sich auch die [Fachkommission Integrationsfähigkeit der Bundesregierung in ihrem Bericht „Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten“ \(November 2020\)](#)⁴ intensiv und kontrovers auseinandersetzt (siehe dort Kapitel 5.8, S. 218ff.). Daher empfehlen wir der hessischen Landesregierung, den nicht mehr fortgesetzten Diskurs mit Mitgliedern der Integrationskonferenz sowie ergänzend mit Wissenschaft und Forschung nachzuholen. Das [Infopapier „Alternativen zum >>Migrationshintergrund<<“ \(April 2020\) des Mediendienstes Integration](#)⁵ erscheint uns dabei sehr wertvolle Ansätze zu beinhalten und sollte Eingang in die Neuberatungen finden.

³ § 9 Abs. 2 des Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg werden die Verbände der Liga der Freien Wohlfahrtspflege ausdrücklich als Teil des dortigen Landesbeirats für Integration geführt,

online: <https://tinyurl.com/5n7e72hr>

⁴ online: <https://tinyurl.com/3pc8ww6z>

⁵ online: <https://tinyurl.com/47e8bykp>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

3. Zu § 5 Förderung der Teilhabe und Folgenabschätzung

Die Liga Hessen begrüßt, dass sich das Land mit § 5 Abs. 1 IntTG-E das Ziel gesetzt hat, die tatsächliche Durchsetzung „chancengerechter Teilhabe“ von Menschen mit Migrationsgeschichte zu fördern und Nachteile zu beseitigen.

3.1 Zu „Chancengerechte“ Teilhabe – begriffliche Unklarheiten und Unschärfen

Unklar ist uns, was es mit dem Terminus der „*chancengerechten*“ Teilhabe auf sich hat, der sich mehrfach an Schlüsselstellen im Gesetzentwurf befindet, insbesondere im Unterschied zu den Begriffen der „*gleichberechtigten*“ Teilhabe und der „*Chancengleichheit*“. Uns drängt sich der Eindruck auf, dass dem Gesetzestext an dieser Stelle keine tiefere sprachlich-inhaltliche Bedeutung bzw. Reflektion dieses Schlüsselbegriffs zu Grunde liegt. Immerhin 44-mal lässt sich die Wendung der „chancengerechte Teilhabe“ im IntTG-E inkl. Gesetzesbegründung wiederfinden.

Laut Präambel (S. 2) ist sie der Kern der Integrationsdefinition. Die Verbesserung „chancengerechter“ Teilhabe definiert maßgeblich den Integrationsbegriff, ist Gegenstand des so betitelten Dritten Teils des Entwurfs und zuvorderst schmückt die Teilhabe, über Gesetzwortlaut und -begründung derart attribuiert, den Titel des gesamten Gesetzentwurfs. Insbesondere vor diesem Hintergrund und in Verbindung mit der durchaus kritischen semantischen Debatte um den Terminus der Chancengerechtigkeit wäre zumindest an einer Stelle im Gesetz eine genauere Auseinandersetzung und Definition zu erwarten. Die schmale Gesetzesbegründung lässt eine notwendige Erläuterung bzw. Konkretisierung allerdings vermissen und beschränkt sich im Wesentlichen auf die Wortwiedergabe des Gesetzwortlauts. Damit verfehlt sie (auch hier) den eigentlichen Zweck einer Gesetzesbegründung.

3.2 Zu § 5 Abs. 1: „Tatsächliche Durchsetzung von Teilhabe“ fordert Benennung tatsächlicher Maßnahmen

Insbesondere in Anbetracht des Ziels der *tatsächlichen* Durchsetzung von Teilhabe mangelt es im Gesetzwortlaut, mindestens aber in der Gesetzesbegründung, an einer beispielhaften Benennung und Konkretisierung ebenso tatsächlicher Maßnahmen zur Zielerreichung.

Entsprechende Vorschläge wurden im Themenforum 4 „Politische und gesellschaftliche Partizipation“ der Hessischen Integrationskonferenz am 25.02.2021 erarbeitet. Dazu zählen nach der Ergebnisniederschrift unter anderem:

- eine Überprüfung von Zugangsmöglichkeiten und einer Schaffung von niedrigschwelligen, barrierefreien Zugängen;
- barrierefreie Sprache – d. h. Informationen sollten auch in leichter Sprache und mehrsprachig zur Verfügung gestellt werden, damit Menschen reagieren, zustimmen oder widersprechen können;
- ein aktives Powersharing, d. h., dass privilegierte Gruppen sich aktiv für die gerechte Verteilung von Macht und Zugängen einsetzen. Dieses Konzept sollte in allen gesellschaftlichen Bereichen eingesetzt werden – beispielsweise in Behörden (Diversity Management).

Diese konkreten Vorschläge finden keinerlei Niederschlag im vorliegenden Gesetzentwurf, was wir sehr bedauern.

3.3 Zu § 5 Abs. 2: Liste betroffener Einrichtungen erstellen

Zu Abs. 2 wäre es im o. g. Sinne wünschens- und empfehlenswert, eine Liste aller betroffenen Einrichtungen als regelmäßig zu aktualisierende Anlage zum Gesetz zu erstellen.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Dies würde der Klarheit und Transparenz dienen und somit auch der notwendigen Überprüfung der Zielerreichung.

3.4 Zu § 5 Abs. 3: Folgenabschätzung braucht transparente Verfahren, veröffentlichte Ergebnisse und Beteiligung

Zur sog. „Folgenabschätzung“ in Abs. 3 fehlt es hinsichtlich des Prüfauftrags an einer Vorgabe, die Kriterien und Ergebnisse zeitnah und regelhaft zu veröffentlichen und so der Zivilgesellschaft zugänglich zu machen. Eine derartige Transparenz erachten wir für unerlässlich.

Darüber hinaus sollte klar sein, welche Personen bzw. Abteilungen welcher Ministerien für jeweilige Prüfaufträge verantwortlich sind. Dies betrifft die genannten Gesetze und Verordnungen ebenso wie die oftmals nicht veröffentlichten Grundlagen des Verwaltungshandelns in Form von Erlassen, Anwendungshinweisen oder (auch digitalen) Rundschreiben an untere Behörden (Regierungspräsidien, kommunale bzw. örtliche Behörden). Ferner wäre es unseres Erachtens erforderlich, dass die Folgenabschätzung unter Einbezug von Repräsentant*innen potentiell betroffener Personengruppen erfolgt.

3.5 Zu § 5 Abs. 4: Gestaltung von Förderprogrammen und -maßnahmen muss die Expertise von Praxisträgern berücksichtigen

Zu Abs. 4 verweisen wir ebenfalls auf die Ergebnisse der Themenforen. So wurde in Forum 4 „Politische und gesellschaftliche Partizipation“ empfohlen, „Migrant*innenorganisationen bei der Ausarbeitung von Förderrichtlinien und Vergaberichtlinien einzubeziehen, da die Erfahrungen zu einer wirksameren Umsetzung führen können“. Auch in anderen Foren spielte die Beteiligung von Migrant*innenorganisationen sowie Vertreter*innen der Liga bzw. der Einzelverbände und darüber hinaus antragsberechtigter Organisationen, eine Rolle – denn nur so kann die „Praktiker*innen-Perspektive“ ausreichend gewürdigt werden. Politik und Verwaltung erhalten so wertvolle Hinweise für notwendige Verbesserungen und substanzielle Lücken der Förderarchitektur.

Ein derartiger Beteiligungsprozess ist trotz der mehrfachen Bitte der Liga Hessen auch bei der letzten Novellierung der WIR-Förderrichtlinie ausgeblieben.

4. Zu § 6 Teilhabe in Gremien – echte Repräsentanz braucht Verbindlichkeit

An der seit Jahrzehnten bestehenden Unterrepräsentanz von Frauen in Spitzen- und Schlüsselgremien von Politik und Wirtschaft hat sich gezeigt, dass die Erreichung echter Repräsentanz von gesellschaftlichen Gruppen über das Instrument sog. freiwilliger Selbstverpflichtungen (noch) nicht zu erreichen ist. Eine Frauenquote mit einem Stufenmodell hat mittlerweile (sogar) die CDU auf Bundesebene nach kontroverser Debatte beschlossen. Für die Erreichung echter Repräsentanz scheint ein solches Instrument also (noch) unerlässlich zu sein.

Die Liga Hessen empfiehlt, mindestens eine Soll-Quoten-Regelung für alle unter den Regelungsbereich fallenden Gremien, analog zum hessischen Bevölkerungsanteil der unter § 3 Abs. 1, 3 und 4 genannten Gruppen, in § 6 einzuführen. Die in § 3 Abs. 2 genannte Gruppe bei der Teilhabe in Gremien gleichbedeutend zu berücksichtigen, erachten wir nicht als zielführend.

Bei zu begründender, selbst verschuldeter bzw. vermeidbarer Nichteinhaltung einer derartigen Quotierung sollte das für das jeweilige Gremium zuständige Ministerium eine Ausgleichsabgabe zu leisten haben, die in das Förderprogramm WIR, hier in die Finanzierung von innovativen Projekten frei-gemeinnütziger Träger fließen sollte. Zudem bitten wir auch hier – wie bereits im Kontext des § 5 – um eine ergänzende Anlage der betroffenen Gremien.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

5. Zu § 7 Diskriminierungsverbot

5.1 Diskriminierungsverbote unvollständig

§ 7 Abs. 1 leitet sich weitgehend aus Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes und Artikel 1 der Hessischen Verfassung ab. Daraus ergeben sich selbstverständlich auch Diskriminierungsverbote für Menschen mit Migrationsgeschichte im Sinne des Gesetzesentwurfs.

In diesem Zusammenhang erachten wir es als erforderlich, das Diskriminierungsverbot im Gesetzeswortlaut um „antiziganistische“ Gründe zu erweitern, zumal die Diskriminierung gegen Romnja und Roma bzw. Sinti und Sintizze bereits in der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 und 2 des IntTG-E enthalten ist.

In der Gesetzesbegründung heißt es aber ebenfalls: „Antidiskriminierungsarbeit gründet auf dem Gleichheitsgebot und ist somit darüber hinaus auch als Querschnittsaufgabe zu verstehen.“ Insofern sollten Diskriminierungen nicht bruchstückhaft und unvollständig für einzelne Zielgruppen in verschiedenen Gesetzen adressiert werden, sondern im Rahmen eines Hessischen Antidiskriminierungsgesetzes umfassend für alle in Hessen lebenden Menschen.

5.2 Es braucht ein hessisches Antidiskriminierungsgesetz

Wir fragen uns, ob dieser Paragraph als Absage an ein eigenes Hessisches Antidiskriminierungsgesetz und an die Ankündigung im hessischen Koalitionsvertrag zu lesen ist, nach der die Antidiskriminierungsstrategie des Landes im Dialog mit der Zivilgesellschaft fortgeführt und weiterentwickelt werden soll. In diesem Zusammenhang wurde in Aussicht gestellt zu prüfen, ob ein Antidiskriminierungsgesetz zur Verwirklichung der Ziele der Strategie hilfreich sein kann.⁶

Die Sitzung des Themenforums „Friedliches Zusammenleben, Diskriminierung, Rassismus und persönliche Sicherheit“ hat das HMSI nicht genutzt, um hier den Dialog dazu zu suchen. Mit der Liga Hessen ist bislang kein solcher Dialog geführt worden.

Das im vorliegenden Gesetzentwurf ausgesprochene Diskriminierungsverbot ist ferner nicht an Sanktionierungen bei Nichteinhaltung gekoppelt. In der Begründung verpflichtet sich Hessen zwar zu einem nachhaltigen Diskriminierungsschutz. Die hierfür zur Verfügung gestellten Instrumente beziehen sich allerdings weitgehend auf bereits in der Vergangenheit umgesetzte Errungenschaften wie z. B. der Beitritt zur bundesweiten „Koalition gegen Diskriminierung“ (2014) und der Gründung einer Stabstelle für „Antidiskriminierung“ im Jahr 2015.

Das in § 7 IntTG-E ausgesprochene Diskriminierungsverbot im öffentlich-rechtlichen Handeln lässt die zu schließenden Lücken des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) offen. Das AGG beschränkt sich im Wesentlichen auf die Erwerbstätigkeit und den Privatrechtsverkehr. Zwar wird in der Gesetzesbegründung (S. 21) auf die „Schutzlücken“ des AGG hingewiesen. Als „Schutzlückenfüller“ werden ergänzende Gesetze wie das Hessische Gleichbehandlungsgesetz (HGIG) und das Hessische Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Hess-BGG) aufgeführt. Verschwiegen wird, dass beide Gesetze keineswegs dazu geeignet sind, im Bereich des öffentlich-rechtlichen Handelns einen umfassenden Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten. Dies wäre nötig, um die Lücken des AGG tatsächlich zu schließen.

⁶ <https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitionsvertrag-CDU-GR%C3%9CNE-2018-Stand-20-12-2018-online.pdf>, Zeile 1255-1258, online: <https://tinyurl.com/ycydxue>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Aus Sicht der Liga Hessen ist daher ein eigenes hessisches Antidiskriminierungsgesetz, wie es in Berlin bereits vorliegt, unerlässlich. Die Fraktion die LINKE im Hessischen Landtag hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine gute Grundlage dafür bietet.

5.3 Unklarheit über die Rolle und Aufgaben der Stabsstelle Antidiskriminierung

Die als Stabsstelle im HMSI angesiedelte Antidiskriminierungsstelle kommt im gesamten Gesetzentwurf nur an einer Stelle vor, in der Begründung zu § 7 IntTG-E auf S. 26. Wir fragen uns, aus welchem Grund diese Stelle keine konkreten Aufgaben und Kompetenzen im Kontext des vorliegenden Gesetzentwurfs erhält. Insgesamt ist uns die bisherige Rolle jenseits der Beschreibungen auf der Homepage des HMSI unklar. So legt sie im Vergleich zur Antidiskriminierungsstelle des Bundes weder einen jährlichen Bericht ihrer Tätigkeiten vor, jedenfalls ist ein solcher nicht der Homepage zu entnehmen, noch veröffentlicht sie einen Jahresbericht, in dem die gemeldeten Fälle von Diskriminierungen in Hessen aufgeführt und analysiert sowie Trends herausgearbeitet werden.

Die personelle Besetzung lässt sich ebenfalls nicht der Homepage entnehmen, dazu braucht es den Weg über das Organigramm des HMSI.

Die Liga Hessen ist der Auffassung, der Auftrag der Antidiskriminierungsstelle aus Anlass des vorliegenden Gesetzentwurfs dringend erweitert und geschärft werden. Hessen braucht unserer Meinung nach eine nach außen auftretende, wahrnehmbare Antidiskriminierungsstelle, die ein Monitoring über Diskriminierung in Hessen sowie eine unabhängige Evaluation der von der Landesregierung bislang ergriffenen Maßnahmen vorlegt.

6. Zu § 8 Wertschätzung von Vielfalt und Bekämpfung von Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus, Sexismus und jeder Form von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und Extremismus

Wir begrüßen, dass sich im Gesetzentwurf wichtige Maßnahmen wiederfinden, die auch aus unserer Sicht notwendig sind, um Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus und anderen Formen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit entgegenzutreten.

Ebenso teilen wir die Einschätzung, dass eine Reflexion sowie Fortentwicklung des Verwaltungshandelns in Bezug auf den Umgang mit diesen Themen notwendig ist und befürworten, dass sich das Land Hessen dies zur Aufgabe macht.

6.1 Verpflichtende Schulung aller Mitarbeitenden von Landesbehörden

Im Gesetzentwurf wird die Schulung von Beschäftigten als eine Maßnahme genannt, die zum Schutz vor Rassismus, Antisemitismus, Sexismus, gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und Extremismus, Hass, Hetze und Diskriminierung beiträgt (§ 8 Abs. 3 IntTG-E).

Aus Sicht der Liga Hessen sollte dies konkretisiert werden. Es sollten *verpflichtende* Schulungen aller Mitarbeitenden der Landesbehörden zu den Werten des Grundgesetzes sowie zum Thema Antidiskriminierung eingeführt werden.

6.2 Einführung eines anonymisierten Bewerbungsverfahrens für alle Landesbehörden

Damit sich die Vielfalt der in Hessen lebenden Menschen auch auf behördlicher Ebene widerspiegelt, bedarf es aus Sicht der Liga eines anonymisierten Bewerbungsverfahrens für alle Landesbehörden sowie die Polizei und den Schuldienst. Anonymisierte Bewerbungsverfahren sind –



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

so auch die Sicht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes – ein wichtiges Instrument zur Förderung von Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt und können u. a. Menschen mit Migrationshintergrund nachweislich bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt verschaffen.

6.3 Die Rolle der Bildungs- und Erziehungsträger

Auch die Liga Hessen sieht die wichtige Funktion des Bildungsbereichs, um dem Entstehen von menschenfeindlichen Einstellungen und verschiedener Formen der Diskriminierung vorzubeugen und demokratische Werte zu vermitteln. Neben der entsprechenden Ausgestaltung der Lehrpläne sollten hierbei aber auch weitere Aspekte im Fokus stehen: Die personelle und sächliche Ausstattung von Bildungseinrichtungen, die Räumlichkeiten sowie die Ausbildung und Qualifizierung der Lehrkräfte müssen hierauf ausgerichtet sein. Demokratiebildung zudem ist als fächerübergreifendes Querschnittsthema zu etablieren.

6.4 Schaffung unabhängiger Beschwerde- und Untersuchungssysteme sowie Einrichtung eines Expert*innengremiums

Die Reflexion des Verwaltungshandelns, auf die in der Gesetzesbegründung hingewiesen wird, findet sich unserer Ansicht nach nicht hinreichend im Gesetzestext wieder. Dort wird lediglich in Abs. 3 auf notwendige Schulungen der Beschäftigten und Multiplikator*innen verwiesen – wir sehen hier aber eine weitergehende Verantwortung in Bezug auf hessische Landesbehörden. Unserer Ansicht nach muss die Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeitenden mit der Schaffung von unabhängigen Beschwerde- und Untersuchungssystemen für u. a. Polizei, Behörden und Schulen einhergehen. Hierdurch werden Strukturen geschaffen, die es Betroffenen ermöglichen, diskriminierende Erfahrungen anzuzeigen und sichtbar zu machen. Gleichzeitig ist nur durch strukturierte Beschwerdesysteme und deren Evaluation auch eine tatsächliche Reflexion des Verwaltungshandelns möglich, da es hierfür einer fundierten Datengrundlage bedarf, welche entsprechende Beschwerde- und Evaluierungssysteme liefern. Darüber hinaus sehen wir es auch in der Verantwortung des Landes, diese Beschwerdemechanismen mit regelmäßigen wissenschaftlichen Untersuchungen zu ergänzen, welche sich mit den Ursachen und Folgen von Diskriminierungen auseinandersetzen und dadurch zur Identifikation institutioneller und struktureller Diskriminierungsrisiken und deren Abbau beitragen.

Um die oben beschriebenen sowie weitere Maßnahmen, die der Gesetzentwurf vorsieht, fachlich fundiert begleiten zu können, halten wir die Einrichtung eines unabhängigen Expert*innengremiums für notwendig, dass die Bekämpfung von Rassismus, Rechtsextremismus und Diskriminierung begleitet, steuert und evaluiert. Dieses Gremium sollte u. a. auch bei der Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Demokratieprojekten einbezogen werden.

7. Zu § 9 Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Wir begrüßen die Verankerung der Interkulturellen Öffnung der Landesverwaltung und aller unter im Geltungsbereich liegenden Einrichtungen ausdrücklich. Konzeption und Aufgabenbeschreibung der WIR-Vielfaltszentren haben u. a. diesen Fokus.

Es sollte der Eindruck vermieden werden, dass die Bemühungen des Landes, interkulturelle Öffnung in der Verwaltung umzusetzen, erst bei bereits ausgebildeten bzw. beschäftigten Mitarbei-



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

tenden ansetzen. Interkulturelle Öffnungs- und Sensibilisierungsprozesse müssen unserer Auffassung nach bereits vorab gestartet werden, nämlich als verpflichtender Teil aller Ausbildungsgänge, deren Abschlüsse für Mitarbeitende genannter Einrichtungen in Frage kommen. An dieser Stelle verweisen wir auf unsere „Grundsätzlichen Vorbemerkungen“ mit Blick auf die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf andere Gesetze, Verordnungen etc. und auf unsere Forderung nach einem eigenen Hessischen Antidiskriminierungsgesetz (siehe oben Pkt. 5.3, S. 7).

8. Zu § 10 Integrationskonferenz

Die Liga Hessen begrüßt grundsätzlich die gesetzliche Verankerung der Hessischen Integrationskonferenz. Sie ist bislang das einzige Gremium des themenübergreifenden Austauschs und der Beteiligung von NGOs im Integrationsbereich.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben allerdings gezeigt, dass es einer Weiterentwicklung bedarf, um die hohe Expertise der Integrationskonferenz gut nutzen zu können. Bewährt hat sich die themenfokussierte Arbeit in einzelnen Themenforen, insbesondere die Benennung von Forumssprecher*innen, die explizit nicht aus dem Kreis der Verwaltung gewählt wurden.

Allerdings zeigten sich u. a. folgende organisatorische und inhaltliche Punkte, die wir als problematisch anzeigen möchten:

- Es sollte selbstverständlich sein, dass E-Mailverteiler und Teilnehmendenlisten für die Themenforen zur Verfügung gestellt werden.
- In nahezu allen Foren erbaten die Mitglieder einschlägige Zahlen, Daten und Fakten zur Wirksamkeit und Fortschritt des ersten Integrationsplan als notwendige Grundlage für die Arbeit an seiner Fortschreibung – in keinem Themenforum wurden diese vorgelegt.
- Nahezu alle Foren haben angezeigt, dass eine einzige Sitzung nicht ausreichend sei, um systematisierte, reflektierte und gewichtete Ergebnisse in einer derart neuen Gruppenzusammensetzung vorzulegen; der Bitte nach Ermöglichung von wenigstens einer weiteren Sitzung wurde nicht stattgegeben.
- In manchen Foren regte sich Unmut über die Moderationsvorgabe des HMSI an IMAP, der beauftragten Moderationsfirma, keine Debatten über allzu konkrete praktische Maßnahmen zuzulassen. In anderen Foren haben sich die Teilnehmenden darüber hinweggesetzt.
- Die Benennung von Themen für das Dachgremium der Integrationskonferenz kamen im Wesentlichen ohne Beteiligung der Mitglieder zustande. Drängende aktuelle Themen und Probleme (z. B. die Problematik nicht erfolgter Einbürgerungsverfahren von Drittstaatsangehörigen im Regierungspräsidium Darmstadt während der Pandemie) konnten entweder gar nicht oder nur unter „Verschiedenes“ in einem engen Zeitfenster zur Sprache gebracht werden.

Aus Sicht der Liga Hessen könnte die vorgesehene Geschäftsordnung zur Weiterentwicklung der Konferenz beitragen. Darüber hinaus braucht es konkrete Ansätze, damit die Integrationskonferenz einen echten Beteiligungsstellenwert erhält. Hier müsste auch der Wille deutlicher werden, vorgelegte Empfehlungen in praktisches Handeln umzusetzen.

Eine konkrete Maßnahme wäre – analog zum hessischen Bündnis Fachkräftesicherung – eine Tandem-Lösung bei der Vorbereitung und Leitung des Gremiums sowie eine Möglichkeit, Themen für die Sitzungen aktiv einzubringen.

Die Integrationskonferenz allein ist unseres Erachtens kein ausreichendes Gremium, um die Integrationspolitik in Hessen zivilgesellschaftlich zu begleiten und zu verbessern.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Daher schlägt die Liga Hessen folgende Gremien und Funktionen vor:

- eine*einen unabhängige*n Landesbeauftragte*n;
- einen Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen, der die(förder-)politischen Leitlinien und Maßnahmen für alle zugewanderten und geflüchteten Menschen kontinuierlich überprüft, anpasst und fortschreibt;
- eine Integrationskommission, angesiedelt beim Hessischen Landtag, in der neben Fraktionsmitgliedern auch Nichtregierungsorganisationen vertreten sind.

An dieser Stelle möchten wir wieder auf die Erkenntnisse der SVR-Studie hinweisen, die die Bedeutsamkeit von Beteiligung schon im Vorfeld einer Gesetzesvorlage ausdrücklich unterstreicht. Wie bereits in den Vorbemerkungen erläutert: Weder wird die Integrationskonferenz aus unserer Sicht aktuell als echtes Beteiligungsgremium anerkannt noch der Prozess der vorgeschalteten Regierungsanhörung.

9. Zu § 11 WIR-Vielfaltszentren

Die Liga Hessen begrüßt die Initiative und das finanzielle Engagement des Landes Hessen im Rahmen der WIR-Förderrichtlinie. Kritisch bewerten wir, dass:

- mit der Novellierung der Richtlinie die Möglichkeit gestrichen wurde, die ehem. WIR-Flüchtlingsfallmanager*innen – eine der beiden WIR-Koordinationsstellen – auf frei-gemeinnützige Träger zu übertragen, die vor Ort schon über langjährige und etablierte Vernetzungsstrukturen und -aufgaben verfügen;
- die Konzeption und Einführung der WIR-Vielfaltszentren losgelöst von bereits vorhandenen örtlichen oder regionalen Integrations- und Vernetzungsgremien (sowohl auf Bundes- als auch Kommunalebene) erfolgte. Die daraus bereits hervorgegangene Implementierung von Doppelstrukturen läuft effizienten Kooperations- und Partizipationsabläufen zuwider;
- Die pauschale Förderung des Landes zur Einrichtung der WIR-Stellen bzw. Vielfaltszentren für die Gebietskörperschaften sich mit der Novellierung noch einmal wesentlich erhöht hat, während die Projektförderung für frei-gemeinnützige Träger im Wesentlichen gleich defizitär geblieben ist (siehe dazu vorliegend Pkt. 10 zu § 12).

Aus Sicht der Liga Hessen ist die gewichtige Rolle der Gebietskörperschaften zu würdigen, auch in Form einer gesonderten Förderung. Erstaunlich und bedenklich ist dabei, dass eine vergleichbare Würdigung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen und ihrer Einrichtungen und Dienste ausgespart wird. Dies spiegelt die faktischen Verhältnisse bei der Aufgabenwahrnehmung der konkreten Arbeit für und mit Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte sowie Ehrenamtlichen in Hessen nicht adäquat wider.

10. Zu § 12 Förderung von gemeinnützigen und kommunalen Trägern

Die Liga Hessen fordert eine Novellierung der Landesförderrichtlinie WIR sowie aller weiteren Förderrichtlinien, die im Gesetzentwurf – wenn auch nicht konkret – benannt wurden. Insbesondere müssen alle Förderrichtlinien aller Ressorts auf deren Vereinbarkeit mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und deren Wirksamkeiten in Anbetracht der zurecht hoch gesteckten Ziele geprüft werden. Die Beteiligung der Liga Hessen und weiterer relevanter Akteure der Integrationsarbeit in Hessen, darunter v. a. Migrant*innenselbstorganisationen, muss unserer Auffassung nach in



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Prüfungs- und Anpassungsberatungen gewährleistet werden. Wir verweisen dazu auf unsere „Grundsätzlichen Vorbemerkungen“.

10.1 Grundsätzliches zur WIR-Förderrichtlinie aus Sicht frei-gemeinnütziger Projektträger – Förderbedingungen müssen verbessert werden

Die finanzielle Förderung von sog. Integrations- und Teilhabeprojekten für frei-gemeinnützige Träger im Rahmen der WIR-Landesförderrichtlinie beträgt auch nach der letzten Novellierung zum 01.01.2021 in der Regel nur 50% der förderfähigen Kosten für ebenfalls in der Regel nur drei Jahre. Über Ausnahmen von diesen – im Bundesländervergleich ohnehin äußerst schlechten – Co-Finanzierungsbedingungen finden sich keine Angaben in der WIR-Förderrichtlinie.

Aus Sicht der Liga Hessen ist es nicht nachvollziehbar, dass das Land Hessen von gemeinnützigen Trägern Eigen- oder Drittmittel fordert, um bei der sozialpolitisch zentralen Aufgabe der erfolgreichen Gestaltung gesellschaftlicher Integration einen professionellen Beitrag zu leisten. Dies macht zahlreichen kleineren und überwiegend ehrenamtlich getragenen Einrichtungen trotz innovativer Ideen und Konzepte eine Antragstellung unmöglich.

Daher fordert die Liga Hessen eine Novellierung der WIR-Förderrichtlinie, um die Finanzierungsbedingungen für Projekte frei-gemeinnütziger Träger, die unmittelbar mit den Zielgruppen der Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte arbeiten, zu verbessern.

So formulierte auch das Themenforum 4 im Kontext des Themas der gesellschaftlichen Partizipation, dass es *„einer Weiterentwicklung des WIR-Programmes [bedarf], da die Förderung der Professionalisierung nicht ausreicht, um Vereine langfristig aufzustellen und da Förderrichtlinien für kleine Vereine zum Teil nicht umsetzbar sind.“*

10.2 Langfristige Strukturförderungen statt „Projektitis“ – Ungleichbehandlung zwischen kommunaler und frei-gemeinnütziger Förderung

Darüber hinaus stellten die Teilnehmenden des Themenforums 4 der Integrationskonferenz fest, dass es an der ausreichenden „strukturellen Förderung und Unterstützung von kleineren zivilgesellschaftlichen Angeboten, z. B. Vereinen bzw. Initiativen ohne Eigenmittel“ mangle und forderten eine „strukturelle[n] Förderung von Migrant*innenorganisationen“ sowie eine „Verstetigung von Projekten und Professionalisierung von zivilgesellschaftlichen Angeboten bzw. Projekten“, da materielle und immaterielle Ressourcen Voraussetzung für Partizipation bilden.

Aber auch in anderen Foren wurde der Mangel an einer langfristigeren Strukturförderung massiv beklagt, sodass der in der Integrationskonferenz vorgestellte Entwurf des Integrationsplans 2.0 auf S. 18 im Abschnitt „übergreifende Herausforderungen“ als eines der drei zentralen Probleme der hessischen Integrationspolitik das „Fehlen nachhaltiger, tragfähiger Strukturen“ benannte – neben dem Fehlen hauptamtlicher Stellen und, damit einhergehend, die hohe Belastung der Ehrenamtlichen.

Die Folgen der „Projektitis“ werden auf S. 18f. des Integrationsplan-Entwurfs unmissverständlich aufgezeigt: Schwierigkeiten bei der Personalakquise und -einarbeitung sowie bei der Initiierung der Projektmaßnahmen, Unsicherheiten bzgl. der Weiterfinanzierung, befristete Arbeitsverträge und Personalfuktuation, durch die Wissen und Netzwerke verloren gehen.

Die Maßnahmen, die sodann auf S. 19 als „Eingehen“ auf die geschilderten Probleme aufgezählt werden, halten wir jedoch für unangemessen und unzureichend: Eine Verlängerung der Projektlaufzeiten im WIR-Landesprogramm von drei auf in begründeten Ausnahmefällen fünf Jahre schafft gerade keine nachhaltigen, tragfähigen Strukturen.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Darüber hinaus ist nicht klaggestellt, dass bei einer längeren Förderlaufzeit einzelner Projekte es zu einer entsprechenden Anpassung des Haushaltstitels für diese Förderlinie kommt, damit es zu keiner Verringerung der Fördermöglichkeiten weiterer Projekte führt.

Trotz dieser zahlreichen Hinweise aus der Integrationskonferenz und der authentischen Aufnahme der Problembeschreibungen in den Integrationsplan-Entwurf 2.0 findet sich in der Gesetzesbegründung keine Aussicht auf eine Verbesserung der Förderbedingungen und den dazu erforderlichen Aushandlungsprozessen mit zentralen (Praxis-)Akteuren der Zivilgesellschaft wie der Liga Hessen.

Wir nehmen mit Zustimmung zur Kenntnis, dass die Hessische Landesregierung die Mittel für das Landesprogramm WIR erheblich aufgestockt hat. Mit den Förderprinzipien der WIR Vielfaltszentren/-Koordinationskräfte hat die Hessische Landesregierung wichtige Eckpunkte einer nachhaltigen Integrationspolitik definiert: Die Förderung der Vielfaltszentren ist als institutionelle Förderung angelegt. Sie ist mittlerweile mit 60.000,00 € pro Vollzeitstelle (vor 2021: 50.000 €) auskömmlich und bietet darüber hinaus die neue Möglichkeit, Personalkosten für sog. WIR-Mitarbeiterstellen in Höhe von 20.000,00 € zu beantragen.

Im Sinne einer nachhaltigen Integrationspolitik plädieren wir dafür, diese Förderprinzipien (institutionell und auskömmlich) auf alle antragsberechtigten frei-gemeinnützigen Träger auszuweiten. Wir bedauern, dass in der Novellierung der Förderrichtlinie 2021 diese Gelegenheit ungenutzt blieb.

Das Ziel des Landes Hessen sollte die Abkehr von einer (Förder-)Politik sein, die Integration als Projektbetrieb begreift. Integrationspolitik muss ein fester Bestandteil politischen Handelns werden. Dazu braucht es auch eine tragfähige hauptamtliche Regelstruktur.

10.3 Zur Rolle des Ehrenamts und dem Verhältnis zum Hauptamt in der hessischen Integrations(förder)politik – auch hier Schief lagen

Wie oben angedeutet, haben sich verschiedene Themenforen der Integrationskonferenz mit der Rolle und Bedeutung des Ehrenamts auseinandergesetzt. Der Integrationsplan-Entwurf 2.0 hält dieses Thema folgerichtig als eines der übergreifenden Herausforderungen fest, ohne jedoch auf die konkreten Problemanzeigen einzugehen. Auch der vorliegende Gesetzentwurf unterlässt dies.

In vielen zentralen Bereichen setzt das Land Hessen in der Migrations- und Integrationsarbeit auf weitreichende Aufgabenerbringung durch Ehrenamtliche.

Wir verweisen dazu auf die Ergebnisse der Themenforen der Integrationskonferenz:

- Forum 2 – Ausbildung und Arbeit: *„Es bedarf professioneller Beratungsstrukturen, da die dauerhaften Bedarfe von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden nicht vorrangig durch Ehrenamtler*innen aufgefangen werden können.“*
- Forum 3 – Friedliches Zusammenleben, Diskriminierung, Rassismus, persönliche Sicherheit: *Es bedarf „professioneller Beratungsstrukturen, da die dauerhaften Bedarfe von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden nicht vorrangig durch Ehrenamtler*innen aufgefangen werden können.“*



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

- Forum 4 – Politische und gesellschaftliche Partizipation, insbesondere in den Bereichen Religion, Kultur und Medien: *„Es bedarf einer Unterstützung für das Ehrenamt, einer Verstärkung von Projekten und eines Ausbaus von hauptamtlichen Strukturen. Projekte brauchen Kontinuität und Nachhaltigkeit.“*
- Forum 6 – Gesundheit und Prävention: *„Im Hinblick auf die Bereiche Finanzierung, Verstärkung und Ehrenamt bedarf es bedarfsgerechter Finanzierungswege von Projekten (z. B. geringe Eigenbeteiligung bei Drittmittelförderungen); eine ausgewogenere Arbeitsteilung zwischen Regelstrukturen/Hauptamt und Ehrenamt. Insbesondere in Bezug auf die Schnittstelle von Gesundheit und Integration liegt oft eine Überlastung und Überforderung des Ehrenamtes vor.“*
- Forum 6 – Gesundheit und Prävention: *Es bedarf „ausreichende hauptamtliche Strukturen zur Unterstützung (z. B. Personen mit spezifischen fachlichen Qualifikationen) und Vernetzung für das Ehrenamt.“*

Es wird deutlich: Nur mehr Geld in die Koordination ehrenamtlicher Arbeit zu lenken, ersetzt nicht die notwendige hauptamtliche Expertise; es entlastet Ehrenamtliche nicht von Aufgaben, die sie überfordern. Im Gegenteil – auch im Integrationsplan-Entwurf 2.0 wie auch im Gesetzentwurf werden wichtige integrationsfördernde Aufgaben wie Beratung, Sprachmittlung und Begleitung weiterhin in die Hände ehrenamtlicher Tätiger gelegt, weitgehend ohne die Anbindung an qualifizierte Hauptamtliche bzw. fachlich spezialisierte Beratungsstellen.

10.4 Fehlende Landesförderung für unabhängige professionelle Beratungsstrukturen

Ausgehend von den Beratungsergebnissen der Integrationskonferenz, den Erfahrungen aus der Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine und den zahlreichen Bedarfen, die seitens Ehrenamtlicher an die Fachebenen der Wohlfahrtsverbände herangetragen werden, wiederholen wir die langjährige Forderung der Liga Hessen nach einer eigenen grundständigen Förderung von Integrations- und Bleiberechtsberatungsstellen für Flüchtlinge und Migrant*innen.

Hierunter verstehen wir Beratungsstellen, welche die bundesgeförderte Migrationsberatung für Erwachsene Zuwanderer (MBE) ergänzen und Beratungsangebote für jene Zielgruppen unterbreiten, die nicht in den Anwendungsbereich der MBE-Förderrichtlinie fallen.

Regionale Beratungsstellen, wie sie in fast allen anderen Bundesländern unter unterschiedlichen Bezeichnungen gefördert werden, in Hessen aber weit überwiegend aus Mitteln der kirchlichen Verbände/Kirchen finanziert werden, adressieren v. a. bereits zugewiesene Personen und hier insbesondere auch Menschen mit Duldung oder anderen (prekären) Aufenthalten.

Im Rahmen einer landesgeförderten Beratung wäre der Zugang für alle Personen offen, unabhängig von ihrem Herkunftsland oder ihres Aufenthaltsstatus. Zugang zu professionellen und unabhängigen Beratungsstellen hätten darüber hinaus auch Personen erhalten, die aufgrund der nachweislichen Überlastung insbesondere der hessischen MBE kurzfristig dort nicht beraten werden können.

Die Liga Hessen fordert die Ergänzung einer eigenen Förderrichtlinie für unabhängige Integrationsberatungsstellen in gleicher Pauschalförderung, wie sie den Gebietskörperschaften für eine WIR-Koordinationsstelle sowie für eine halbe sog. WIR-Mitarbeit zur Verfügung gestellt wird und zwar ebenfalls für jeden Landkreis bzw. kreisfreie Stadt.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Die Liga Hessen fordert außerdem eine standardmäßige Überprüfung von Bleiberechtsperspektiven für gut integrierte Geduldete und den Vorrang eines Bleiberechts vor Abschiebung, wie sie laut Landeserlasslage u. a. in Baden-Württemberg erfolgt.⁷ Mangelnde personelle Kapazitäten und nicht ausreichende Qualifikation (u. a. aufgrund hoher Personalfuktuation) bei Ausländerbehörden lassen in Hessen diese aufklärende und proaktive Tätigkeit derzeit nicht zu (entsprechende konkrete Hinweise liegen dazu für Hessen vor).

Nicht nur aus diesen Gründen bedarf es spezifischer, v. a. auch unabhängiger Bleiberechtsberatungsstellen, die in Kooperation mit Ausländerbehörden einen Prüfungs-, Informations- und Beratungsauftrag bezüglich Bleiberechtsperspektiven durchführen. Sie haben auch deutlich erkennbare finanzielle bzw. haushalterische Auswirkungen: Je mehr Personen erfolgreich in ein Bleiberecht und vor allem bei ihrer Ausbildung- und Arbeitsmarktintegration unterstützt werden, umso frühzeitiger erfolgt eine deutliche Entlastung der Sozialhaushalte.

Beispielhafte Projekte aus anderen Bundesländern existieren z. B. in Köln oder Göttingen. Das Projekt „Wege ins Bleiberecht“ in Göttingen, das mit dem Flüchtlingsrat Niedersachsen umgesetzt wird, wird aus kommunalen und Landesmitteln finanziert.⁸

In Köln würde erst im Mai 2021 im Rat der Stadt die Erweiterung des bestehenden Projekts „Bleiberechtsperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln“ beschlossen.⁹ In der Beschlussvorlage heißt es: *„Mit der Feststellung eines Bleiberechts und der Erteilung eines Aufenthaltstitels ist ein Wechsel aus dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in die Leistungen nach dem SGB II verbunden. Durch diesen Rechtskreiswechsel werden Lebensunterhalt und ein Teil der Kosten der Unterkunft aus Bundesmitteln finanziert und es verbleibt lediglich ein städtischer Anteil an den Unterkunftskosten. Die durchschnittlichen jährlichen städtischen Minderaufwendungen pro Person belaufen sich auf rund 9.000 € (netto).“*

Hessen hat sich diese und andere beispielhafte Projekte aus anderen Bundesländern, in denen gezielt die Kooperation mit unabhängige nicht-staatlichen Stellen gesucht wurden, bislang nicht zum Vorbild gemacht. Unabhängige Migrations- und Flüchtlingsberatungsstellen werden weiterhin nicht aus Landesmitteln unterstützt. Einige wenige Kommunen in Hessen haben den Wert solcher Stellen aber mittlerweile erkannt und fördern diese aus eigenen Mitteln.¹⁰

Die einzigen Beratungsangebote, die aus Landesmitteln unterstützt werden, sind die unabhängige Rechts- bzw. Asylverfahrensberatung sowie die staatliche Rückkehrberatung. Die (erst) Mitte 2021 eingeführte Förderung einer unabhängigen Asylverfahrensberatung adressiert erstens nur eine sehr spezielle Zielgruppe (Bewohner*innen der Erstaufnahmeeinrichtungen); zweitens steht die Förderung selbst nach der angekündigten Steigerung des anfänglichen Mitteleinsatzes von nur 250.000 € um 100.000 € im Haushaltplanentwurf 2023/2024 in immer noch

⁷ Siehe dazu die Schreiben des Ministeriums für Justiz und Migration vom 10.08.2021 zu [„Beratung durch die unteren Ausländerbehörden zu möglicher Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25a und § 25 b AufenthG“](#) sowie zu [„Möglichkeiten einer Beschäftigungsduldung / Härtefallantrag“](#), online: www.justiz-bw.de/Lde/Startseite/Migration/Erlasse+und+Anwendungshinweise

⁸ siehe hier: <https://tinyurl.com/2p88wext>

⁹ Die [Beschlussvorlage der Stadt Köln](#) vom März 2021 ist hier abrufbar: <https://tinyurl.com/6em62b59>; die [PM der Stadt Köln zum Beschluss](#) hier: <https://tinyurl.com/25vu48r5>

¹⁰ so z. B. Stadt und Landkreis Gießen, siehe Mittelhessen.de unter ["Flüchtlingsberatung in Giessen erweitert"](#) v. 25.03.2021, online hier: <https://tinyurl.com/4fafwshp>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

keinem adäquaten Verhältnis zur Anzahl der hessischen Erstaufnahmestandorte und der im laufenden Asylverfahren befindlichen Menschen in Hessen, deren Anzahl stetig steigt.¹¹

Die oben ausgeführte, seit Jahren herrschende Mangelsituation bei Ausländerbehörden hat sich nicht nur zu einem manifesten Trend entwickelt, sondern wird sich absehbar weiter zuspitzen. So sieht das auf Bundesebene zum 31.12.2022 in Kraft getretene neue Chancen-Aufenthaltsrecht, dessen Einführung seitens der Liga Hessen sehr begrüßt wird, weitere konkrete Hinweis- und Beratungsanforderungen vor. Dies ergibt sich bereits unmittelbar aus dem Gesetzeswortlaut des § 104c Abs. 4 AufenthG¹². Die am 23.12.2022 erschienenen [Anwendungshinweise des BMI zum Chancen-Aufenthaltsrecht](#)¹³ (S. 10) gehen hier von einem „individualisierten“ Hinweis- und Beratungsauftrag der Ausländerbehörden aus. Die Anwendungshinweise führen zudem aus, dass:

- die potenziell begünstigten Geduldeten auf konkrete Unterstützungen (z. B. Arbeitsplatzsuche, Besuch eines Integrations- oder Berufssprachkurses) hingewiesen werden sollen und
- die Ausländerbehörden eng mit den Bundes- und Landesmigrationsberatungen¹⁴ sowie den Jugendmigrationsdiensten zusammenarbeiten sollen.

Dass die meisten lokalen Ausländerbehörden dem ohnehin schon bestehenden gesetzlichen Beratungsauftrag nach § 25 VwVfG¹⁵ und § 82 Abs. 3 AufenthG¹⁶ längst nicht mehr nachkommen können, belegen zahlreiche Einzelfälle aus der Beratungspraxis unserer Einrichtungen und Dienste sowie die Ausführungen vorliegend unter Pkt. 16 zu § 19 IntTG-E zu den Ausländerbehörden.

Allein die Bundesmigrationsdienste werden den zusätzlichen Beratungsaufwand im Kontext des Chancen-Aufenthaltsrechts vor allem in Hessen nicht kompensieren können, denn sie waren schon vor Ausbruch des Ukraine-Krieges im Vergleich zu anderen Bundesländern überbelastet und konnten nicht allen Beratungsanfragen nachkommen.

¹¹ Die BAMF-Asylgeschäftsstatistik allein der Jahre 2020-2022 zeigt einen kontinuierlichen Trend steigender Asylantragszahlen: [2020](#) knapp über 122.000 Asylanträge, [2021](#) rund 191.000, in [2022](#) waren es knapp über 244.000. Für [Hessen](#) liegt eine Steigerung von 2021 mit rd. 11.200 Asylanträgen auf 17.900 in 2022 vor.

¹² „Der Ausländer ist spätestens bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b und [...] nach § 25a hinzuweisen. Dabei soll die Ausländerbehörde auch konkrete Handlungspflichten, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind, bezeichnen.“

¹³ online: <https://tinyurl.com/44e4f8vm>

¹⁴ Offenbar geht das Bundesinnenministerium davon aus, dass es in allen Bundesländern Landesmigrationsberatungsstellen gibt, was in Hessen seit der sog. „Operation sichere Zukunft“ unter der von Roland Koch geführten Landesregierung nicht mehr der Fall ist.

¹⁵ „(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.“

(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben.“

¹⁶ „Der Ausländer soll auf seine Pflichten nach Absatz 1 sowie seine wesentlichen Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz [...] hingewiesen werden.“



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Wie wichtig aber gerade eine spezifische Beratung ist, um Ziel und Zweck des Chancen-Aufenthaltsrechts (aber auch anderer Bleiberegulungen) realisieren zu können, zeigt die aktuelle [Stellungnahme „Aufenthaltsverfestigung darf keine Lotterie sein“ \(Januar 2023\) des „Rats für Migration“](#)¹⁷. Es wird festgestellt, dass Geduldete nur selten Zielgruppe integrationspolitischer Maßnahmen sind, kaum über Informationen über ihre Rechte verfügen und es daher erforderlich ist, sie jetzt umfassend darüber zu informieren, ob sie zu den Anspruchsberechtigten gehören. Dafür seien u. a. Beratungsstellen und Verbände sowie weitere NGOs „(mal wieder) vermehrt gefragt“. *„Um gezielte Informationspolitik leisten zu können, müssen sie entsprechend ausgestattet werden. Es müssen Mittel auf der Bundeslandebene bzw. von den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, dass die Personengruppe 1.) über ihre Rechte informiert wird und 2.) dabei unterstützt wird, die geforderten Voraussetzungen im Rahmen der 18 Monate zu erbringen. Es muss vermieden werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen diese Lücke ohne staatliche Unterstützung ausschließlich mit ihren eigenen Ressourcen füllen müssen.“*

Die Liga Hessen begrüßt daher ausdrücklich, dass die FDP-Fraktion in ihrem Gesetzentwurf in § 18 eine landesgeförderte und lebenslange Migrationsberatung für Geflüchtete aller Statusgruppen vorsieht und zudem spezifische Bleiberechtsberatung für Geduldete. Dies entspricht den o. g. und langjährigen und aktuelle Forderungen der Verbände und aller empirischen Befunde über die Notwendigkeit und Wirksamkeit solcher Beratungsangebote. Diese sollten – und hier wäre der FDP-Gesetzentwurf nachzuschärfen – um (behörden-)unabhängige Beratungsangebote handeln, die mit Behörden Hand in Hand arbeiten.

10.5 Zur exponierten Positionierung des Sports

Wir stimmen der Gesetzesbegründung zu § 12 Abs. 3 IntTG-E dahingehend zu, dass wirksame und dauerhafte Beiträge zur Integration insbesondere dort geleistet werden, wo gemeinschaftliche Ziele im Mittelpunkt stehen. So ist Begegnung auf Augenhöhe möglich, was die gegenseitige Akzeptanz fördert. Dass sich alle relevanten hessischen Ministerien des Themas Integration annehmen, ist nur folgerichtig und dennoch möchten wir an dieser Stelle zumindest unsere Verwunderung darüber zum Ausdruck bringen, dass der Sport hier explizit genannt wird und damit zumindest der Eindruck entsteht, dass er eine Sonderstellung gegenüber anderen Vereinen erhält. Ohne die besondere Bedeutung des Sports in Frage stellen zu wollen, stellt sich uns die Frage, warum das Augenmerk nicht vielmehr auf Vereinsarbeit im Allgemeinen liegt. Ehrenamtliches Engagement ermöglicht niedrigschwellig gesellschaftliche Teilhabe. Die Möglichkeiten, sich ehrenamtlich zu engagieren, sind so vielfältig, wie die Menschen, die Vereine mit ihren Fähigkeiten und ihrem Tun bereichern und sich gemeinsam mit anderen für eine gute Sache einsetzen. Der große Vorteil dabei ist, dass es für eine ehrenamtliche Tätigkeit keine bis kaum formale Voraussetzungen gibt und sich somit alle einbringen können. Im Ehrenamt können Kontakte zu Menschen im Sozialraum geknüpft, Sprachkenntnisse verbessert und Aussichten auf bezahlte Arbeit erhöht werden – auch für unsportliche Menschen.

Wir plädieren dafür, dass vorliegende Gesetz (anknüpfend an unsere Einlassung zu Beginn dieser Stellungnahme) als Rahmen zu verstehen, in dem sich neben allen Gesetzen und Verordnungen auch die Förderrichtlinien aller hessischen Ministerien verorten lassen müssen. Wir plädieren für die Streichung dieses Absatzes bzw. die Übernahme der Stärkung von ehrenamtlichen

¹⁷ online: <https://tinyurl.com/44ebr2u2>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Vereinen als zu fördernden Bereich der unter den in Abs. 2 aufgezählten Maßnahmen, ohne dabei den Sport besonders herauszustellen.

10.6 Zu Förderrichtlinien nach § 12 Abs. 5

Als wichtiger Teil der Zivilgesellschaft fordern wir die Beteiligung der Liga Hessen und der Migrant*innenorganisation bei der Gestaltung und Bewertung von Förderrichtlinien

11. Zu § 13 Integrationsgeld

Es ist systematisch nicht sinnvoll, das Integrationsgeld aus dem Landesaufnahmegesetz (LAG) zu streichen und in das Integrationsgesetz zu überführen. Auch wenn es den Begriff „Integration“ im Namen trägt, gehört es in den Regelungszusammenhang des LAG, das die Erstattung von Aufwendungen an Kommunen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten regelt. Das Integrationsgeld sollte daher auch regelmäßig zusammen mit den weiteren gem. LAG gewährten Leistungen des Landes evaluiert werden. Wird es aus dem LAG gestrichen, wird es jedoch nicht mehr in die Evaluierung des LAG einbezogen.

Im Übrigen ist weiterhin unverständlich, warum für Asylberechtigte kein Integrationsgeld gezahlt wird. Die Liga hat wiederholt darauf hingewiesen, dass Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 AufenthG, also mit einer Asylberechtigung, in der Aufzählung des § 7 Abs. 1 LAG (nun § 13 Abs. 1 IntTG-E) fehlen und zunächst vermutet, dass es sich dabei um ein redaktionelles Versehen handelt (siehe [Stellungnahme der Liga Hessen zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Zweiten Änderung des Landesaufnahmegesetzes, SIA 20/31, Teil 1, S. 38f.](#)¹⁸). Dass nun wiederholt ein Gesetzentwurf eingebracht wird, der Asylberechtigte – mithin politisch Verfolgte, denen der höchste der in der Bundesrepublik denkbare Schutzstatus gewährt wurde – vom Integrationsgeld ausschließt, ohne dies auch nur ansatzweise zu begründen, ist weiterhin nicht nachvollziehbar.

Gleiches gilt für Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs zu Schutzberechtigten nachziehen, eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen erhalten und einer Wohnsitzauflage unterliegen, denn auch diese benötigen soziale Betreuung. Es ist weiterhin nicht verständlich, warum für sie kein Integrationsgeld gewährt wird. Ein Gesetzentwurf, der sie – wie bisher bereits § 7 Abs. 1 LAG – davon ausschließt, missachtet den Integrationsbedarf der Familien und die Anstrengungen der Kommunen für diese Personengruppe. Besonders widersinnig ist, dass für diese Personen, sobald sie einen Antrag auf Familienasyl stellen und daraufhin eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG erhalten, ein Anspruch auf Integrationsgeld entsteht.

Handelt es sich dagegen um Angehörige von Asylberechtigten, erhalten sie auch im Falle einer Anerkennung durch das BAMF kein Integrationsgeld. Dies zeigt, dass die Regelung in § 7 LAG, die nun unverändert in den IntTG-E übernommen werden soll – weiterhin ungerecht und nicht durchdacht ist, was sich u. a. an folgendem Fall zeigt.

Herr A und Frau B stellen Asylanträge beim BAMF. Herr A wird als Flüchtling anerkannt, Frau B als Asylberechtigte. Für Herrn A wird aufgrund seiner Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG Integrationsgeld gewährt. Für Frau B, die einen höheren Schutzstatus erhalten hat, ist dies wegen ihrer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 nicht möglich.

¹⁸ online abrufbar: <https://tinyurl.com/39ut69vy>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Herr A und Frau B holen ihre Kinder im Wege des Familiennachzugs nach. Der Sohn von Herrn A erhält eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen, nach § 32 AufenthG. Für ihn wird kein Integrationsgeld gewährt. Die Tochter von Herrn A stellt einen Antrag auf Familienasyl. Sie erhält eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2, für sie wird Integrationsgeld gewährt. Auch die Tochter von Frau A stellt einen Antrag auf Familienasyl, sie wird als Asylberechtigte anerkannt. Sie erhält eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, deshalb wird für sie kein Integrationsgeld gewährt.

Die Liga Hessen widerspricht der Überführung des Integrationsgeldes aus seinem originären Regelungszusammenhang des LAG in das IntTG.

Des Weiteren fordert die Liga Hessen abermals die Erweiterung der Personengruppen, für die die Kommunen das Integrationsgeld erhalten.

12. Zu § 14 Integrationsverträge

Wir unterstützen den Ansatz des Landes, über den Abschluss von sog. Integrationsverträgen die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft voranzutreiben und Erkenntnisse daraus in aktuelle und zukünftige integrationspolitische Entscheidungen einfließen zu lassen. Auf diese Weise findet Politik den notwendigen Anschluss an Praxis vor Ort.

Dieser besondere Stellenwert der Integrationsverträge muss sich in den dafür gültigen Rahmenbedingungen niederschlagen. Aktuell stellen die zivilgesellschaftlichen Vertragspartner z. B. in jedem Jahr Förderanträge gemäß der WIR Förderrichtlinie. Unsere Kritik zu den schlechten Förderbedingungen aus der WIR-Förderrichtlinie haben wir in unserer Kommentierung zu § 12 ausführlich zusammengefasst. Partnerschaftliche Zusammenarbeit bedeutet für uns langfristige Planungssicherheit und eine auskömmliche Finanzierung von Aktivitäten, den qua Gesetz einen so hohen Stellenwert eingeräumt wird. Für die Verträge muss aus unserer Sicht ein eigener Posten im Haushalt vorgesehen werden, die Finanzierung darf sich nicht aus dem Budget der WIR-Förderrichtlinie für innovative Projekte speisen. Die Kriterien für den Abschluss eines Integrationsvertrags müssen aus unserer Sicht transparent und nachvollziehbar sein; genauso wie die Art und Weise, wie die Erkenntnisse aus den Verträgen in die integrationspolitischen Entscheidungen einfließen.

13. Zu § 16 Sprache und Teilhabe

Wir begrüßen, dass das Land mit zusätzlichen Sprachförderangeboten Lücken schließt bzw. Kapazitätsengpässe beim frühzeitigen Spracherwerb zu kompensieren sucht, die der Bund hinterlässt. Wir halten es auch für den integrationspolitisch richtigen Ansatz, bei den Zugangsvoraussetzungen keine Unterscheidung nach Herkunftsland, Aufenthaltsdauer und -titel vorzunehmen. Entsprechend begrüßenswert ist, dass diese Erkenntnis auch von der Ampelkoalition geteilt wird und auf Bundesebene eine bedeutende gesetzliche Änderung beim Zugang zu den bundesfördernden Integrations- und Berufssprachkursen am 31.12.2022 in Kraft getreten ist. So haben nach dem geänderten § 44 Abs. 4 AufenthG nun alle Gestatteten einen – wenn auch nachrangigen – Zugang zu Integrationskursen im Rahmen freier Kurskapazitäten. Profitieren können von dieser Regelung auch Personen, die bislang aufgrund asyl- oder aufenthaltsrechtlicher Restriktionen ausgeschlossen waren.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Bereits mit dem vorzeitigen Zugang Geflüchteter aus der Ukraine zu den Integrations- und Berufssprachkursen vor o. g. Änderung des Aufenthaltsgesetzes zeichnete sich ein hoher Kapazitätsmangel der bundesgeförderten Kurse ab. Den Nachfragedruck erhöhen wird zudem der ebenfalls neu geregelte (nachrangige) Zugang zu den bundesgeförderten Kursen für Personen mit dem am 31.12.2022 in Kraft getretenen Chancen-Aufenthaltsrecht. Die Zulassung neuer Kursträger auf Bundesebene durch das BAMF ist jedoch nicht jederzeit möglich. Zudem verhindert u. a. die zu geringe Bezahlung bzw. Kostenerstattungsregelung für qualifizierte Lehrkräfte einen Ausbau von Kursplätzen bei bestehenden Trägern.

Wir bitten daher das Land Hessen bzw. das HMSI, das aktuell den Vorsitz der Integrationsminister*innenkonferenz innehat, sich auf Bundesebene mit Nachdruck für eine Flexibilisierung des Zulassungsverfahrens und für bessere Finanzierungsbedingungen der Kursträger einzusetzen, um die stetig steigende Nachfrage aufgrund genannter Gesetzesänderung perspektivisch besser decken zu können.

Die Bemühungen und Investitionen des Landes bei der Bereitstellung landesgeförderter Sprachkurse sind anerkennenswert und (noch) notwendig. Sie weisen allerdings eine große strukturelle Schwäche auf: Sie schließen mit keinerlei Zertifikat oder zumindest Bestätigung des erreichten zumindest mündlichen Sprachstandniveaus ab. Mit Blick auf die Bleiberegulungen auf Bundesebene wäre es allerdings erforderlich, dass die Feststellung und die Ausstellung eines anerkannten Nachweises über hinreichende mündliche Deutschkenntnisse auf A2-Niveau angeboten werden. Hierbei handelt es sich um eine Erteilungsvoraussetzung sowohl für die Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) als auch für die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG.

Davon abgesehen erlauben wir uns darauf hinzuweisen, dass entgegen der Information in der Gesetzesbegründung (S. 28) Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland eingereist sind, durchaus (und schon seit 2007) den Zugang zu den Sprachfördermaßnahmen des Bundes haben. Nach § 44 Abs. 1 Nr. 1a haben diese zudem nicht nur einen Zugang, sondern sogar einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs.

Mit Blick auf die Landessprachförderangebote regen wir als niedrigschwellige und kostengünstige Ergänzung die Etablierung einer Online-Lernplattform zum Spracherwerb an. An dieser Stelle begrüßen wir, dass der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion dies in § 13 Abs. 2 vorsieht.

Darüber hinaus sehen auch wir in der Mehrsprachigkeit eine Bereicherung in einem vielfältigen Hessen. Diese nicht nur anzuerkennen, sondern auch zu fördern, folgt davon abgesehen auch wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Bedeutung der Herkunftssprache für den Erwerb von Fremdsprachen. Wir sehen darin ein bislang nicht genutztes Potential für die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von zugewanderten Menschen. Aus diesem Grund sollte die Förderung von Mehrsprachigkeit nicht nur als Absichtserklärung unter dem Vorbehalt zur Verfügung stehender Mittel stehenbleiben, sondern verbindlich implementiert und entsprechende Haushaltsmittel eingeplant werden.

14. Zu § 17 Bildung und Teilhabe

Wir unterstützen das Land in seinem Ansinnen, „chancengerechte“ Bildungsteilhabe zu verwirklichen (zu unserer Kritik am Begriff der „Chancengerechtigkeit“ siehe oben Pkt. 3.1, S. 5).



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt aus unserer Sicht ein geeignetes Instrument dar, die hierfür notwendigen Strukturen zu implementieren. Bildung in einem ganzheitlichen Verständnis muss so früh, umfassend und lückenlos wie möglich gefördert werden, auch unter Einbezug der Erziehungsberechtigten, um ungleichen Bildungsvoraussetzungen entgegenzuwirken.

14.1 Lücken im Bildungssystem müssen geschlossen werden

Bestehende Lücken im Regelsystem müssen den Bedarfen entsprechend geschlossen werden. Hinzuweisen ist hier auf die nennenswerte Anzahl nicht mehr berufsschulpflichtiger Seiteneinsteiger*innen, die aufgrund der Rahmenbedingungen von InteA häufig keine Chance haben, einen formalen Bildungsabschluss nachzuholen und/oder in einem Arbeitsfeld erfolgreich bestehen zu können¹⁹. Hier wünschen wir uns die Heraufsetzung des Berufsschulrechts auf 27 Jahre und die generelle Verlängerung der 2-jährigen Laufzeit.

Um Bildungsgerechtigkeit herzustellen, ist es unabdingbar, sich der unterschiedlichen Startbedingungen des Lernens bewusst zu machen und auf sie zu reagieren. Insbesondere Kinder geflüchteter Familien sind mit Hinblick auf Bildungsgerechtigkeit mehrfach benachteiligt. Hier darf keine Zeit verspielt werden und Maßnahmen schnellstmöglich greifen. Das Recht auf Bildung muss daher auch für Geflüchtete unmittelbar nach der Ankunft umgesetzt werden. Das betrifft unter anderem die Beschulung, umfasst aber ein ganzheitliches Verständnis von Bildung (wie in § 17 Abs. 1 auch zugrunde gelegt).

14.2 Bildung in der Erstaufnahmeeinrichtung

Aufnahmeunterkünfte sind keine geeigneten Aufenthaltsorte für Minderjährige. Um die Rechte von Kindern und Jugendlichen – und hier insbesondere das Recht auf Bildung – zu wahren, muss ihre Aufenthaltsdauer dort so kurz wie möglich gehalten werden.

Wir begrüßen, dass für die Dauer des Aufenthaltes in der Erstaufnahmeeinrichtung das Land die EU-Aufnahmerichtlinie umsetzen und eine Beschulung in ähnlicher Weise wie den eigenen Staatsangehörigen gesetzlich verankern möchte. Aufgrund der hohen Fluktuation ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass in Erstaufnahmeeinrichtungen kein stringenter Lehrplan verfolgt werden und die Beschulung dementsprechend keinesfalls an die Qualität einer Regelbeschulung heranreichen kann. Gänzlich unberücksichtigt bleibt im Gesetzesentwurf das Recht auf Bildung für Kinder vor dem schulpflichtigen Alter.

Um Brüche in der Bildungsbiografie zu vermeiden und schnellstmögliche Integration in Kindertageseinrichtungen und Regelschulen zu ermöglichen, müssen Familien unserer Auffassung nach spätestens nach drei Monaten ab Stellung des Asylgesuchs in die Kreise und Kommunen zugewiesen werden. Erst ab dann greift in Hessen gem. [§ 46 VOGSV](#)²⁰ die Schulpflicht für geflüchtete Kinder, sodass erst ab Zuweisung der Zugang zum Schulsystem gewährleistet werden kann. Nur so kann sichergestellt werden, dass Art. 14 der EU-AufnahmeRL nicht nur auf dem Papier, sondern effektiv in der Praxis umgesetzt wird (Effektivitätsgrundsatz des EuGH²¹).

¹⁹ Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. (2018): [Zwischenbilanz der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen zu „InteA – Integration durch Abschluss und Abschluss“](#), online: <https://tinyurl.com/328dpevv>

²⁰ Verordnung zur Gestaltung des Schulverhältnisses (VOGSV) vom 19.08.2011, online: <https://tinyurl.com/2p8tuxdx>

²¹ Vgl. [EuGH-Urteil vom 16.07.2020 – C-517/17 Addis gg. Deutschland](#), Rn. 57, online: <https://www.asyl.net/rsdb/m28645>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum diskriminierungsfreien Zugang zu Bildung auf Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der EU-Grundrechtecharta ist die Beschulung in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Intensivklassen über drei Monate hinaus nicht zu vereinbaren.²²

Der Unterricht von Minderheiten in vom Regelschulsystem segregierten Klassen ist laut EGMR auf ein absolutes Mindestmaß zu reduzieren, und es sind Vorkehrungen zu treffen, die den schnellstmöglichen und automatischen Wechsel ins Regelschulsystem gewährleisten²³.

Die unionsrechtlich zwingend vorgegebene Frist von drei Monaten gewährleistet den von der EMRK geforderten automatischen Wechsel, wenn danach für einen effektiven Zugang zum Regelschulunterricht gesorgt ist. Das ausschließliche Angebot von Vorbereitungs- und Sprachkursen in segregierten Klassen (z. B. in Erstaufnahmeeinrichtungen oder in Intensivklassen an Standorten der Erstaufnahmeeinrichtungen) lässt sich nach Ablauf von Monaten nicht mehr rechtfertigen.

Im Gesetzentwurf der FDP-Fraktion ist in § 12 Abs. 2 der schnellstmögliche Zugang zu einer Regelschule nach den Bestimmungen des Schulgesetzes Hessen vorgesehen. Wir begrüßen diesen Passus ausdrücklich. Hiermit stößt eine seit vielen Jahren von der Liga Hessen vorgebrachte Forderung auf positive Resonanz.

Da Kindern geflüchteter Familien aufgrund der Flucht und des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung der Zugang zum deutschen Bildungssystem erst stark verzögert möglich ist, kommt dem Lernort „Familie“ eine besondere Bedeutung zu. Um Bildungsbenachteiligungen auch dort möglichst früh entgegenzuwirken, sollten erste herkunftssprachlich begleitete Angebote der Eltern- und Familienbildung sowie der Frühen Hilfen unbedingt direkt nach der Ankunft in den Aufnahmeeinrichtungen implementiert und entsprechend gesetzlich verankert werden.

Inhaltlich sollte es dabei vor allem um die Informationsvermittlung des deutschen Bildungssystems in den jeweiligen Herkunftssprachen, die Förderung von Herkunft- und Zweitsprache sowie der Eltern-Kind-Interaktion gehen.

14.3 Zuweisung in die Kreise und Kommunen

In Hessen werden Geflüchtete nach Zuweisung in die Kreise und Kommunen vor allem in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Diese sind in der Regel kein geeignetes Lernumfeld für Kinder und Jugendliche. Wir können diesbezüglich nur erneut an unsere langjährigen und zuletzt anlässlich der Anhörung zur Novellierung des Landesaufnahmegesetzes vorgetragene Forderungen²⁴ erinnern:

²² so auch die Ergebnisse des Rechtsgutachtens des Paritätischen Gesamtverbandes „Das Recht auf Bildung und der Zugang zur Regelschule für geflüchtete Kinder und Jugendliche in Erstaufnahmeeinrichtungen der Bundesländer (Oktober 2019), Zusammenfassung online: <https://tinyurl.com/4u8z2nre> / Volltext online: <https://tinyurl.com/2s3m6auw> sowie

Gutachten von Jumen „Der Anspruch auf Entlassung aus einer Aufnahmeeinrichtung für minderjährige Geflüchtete und ihre Familien unter besonderer Berücksichtigung der Kinderrechte“ (November 2021), online: <https://tinyurl.com/39tanf37>

²³ EGMR Urt. v. 16.3.2010 – 15766/03 (Orsus u. a.), Rn. 145, 265, 172 ff, 185; online: <https://tinyurl.com/yc5kvmxj>

EGMR Urt. v. 13.11.2007 – 57325/00 (D.H.), Rn. 193-195, online: <https://tinyurl.com/4d47wef8>

²⁴ Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. (2020): [Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes \(LAG\)](#) – Drs. 20/2965 v. 10.06.2020, online: <https://tinyurl.com/3pk89b34>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Es gibt in Hessen keinerlei verbindliche Mindeststandards, die bspw. ruhe- und lernphasentaugliche Räumlichkeiten vorsehen. Die Architektur von Unterkünften basiert auf minimalen Raumgrößen und Mehrpersonenbelegung der einzelnen Zimmer. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, da viele Kinder über Monate und Jahre hinweg in Sammelunterkünften leben. Teilhabe durch Bildung kann aus unserer Sicht nur dann gelingen, wenn entsprechende Standards ins Landesaufnahmegesetz aufgenommen werden.

Unabhängig von der Unterbringungssituation können Erziehungsberechtigte Schüler*innen aufgrund eigener, noch mangelnder Sprachkenntnisse nicht umfassend beim Lernen unterstützen. Diese Bedingungen können durch den Kontakt zu Gleichaltrigen mit ausreichend Deutschsprachkenntnissen kompensiert werden. Der bedarfsgerechte Ausbau von Ganztagsangeboten an Schulen ist für diese Zielgruppe notwendig und verbindlich zu regeln.

Um in der Erstaufnahmeeinrichtung initiierte Bildungsprozesse nicht mit der Zuweisung in die Kreise und Kommunen abubrechen, sollten Familien mit der Zuweisung Kontakte zu lokalen Akteuren der Eltern- und Familienbildung sowie der Frühen Hilfen am neuen Wohnort erhalten bzw. diese direkt nach der Zuweisung proaktiv auf die Familien zugehen. Mit dem vorliegenden Gesetz könnte der Rahmen für eine ganzheitliche Teilhabeplanung für Kinder geflüchteter Familien geschaffen werden, die ein umfassendes Bildungsverständnis in Partnerschaft mit den Erziehungs- bzw. Sorgeberechtigten zur Grundlage hat.

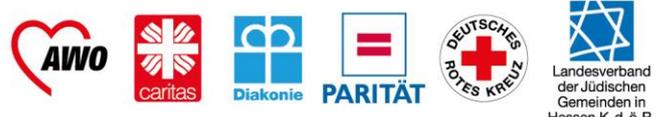
15. Zu § 18 Gesundheit und Teilhabe

Wir halten es im Sinne des gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugangs zur Gesundheitsversorgung für alle Menschen zwar für folgerichtig, interkulturelle Kompetenzen zum Teil von Aus-, Fort- und Weiterbildung im Gesundheitswesen zu machen und die Belange aller Menschen bei der Prävention und Gesundheitsplanung zu berücksichtigen. Ein erfreuliches Bekenntnis enthält die Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 1: *„Der Anspruch auf die beste erreichbare körperliche und psychische Gesundheit und auf best-mögliche gesundheitliche Versorgung ist ein Menschenrecht (u. a. Art. 12 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) und steht damit allen Menschen zu.“*

Die bisherigen faktischen Maßnahmen der Landesregierung, um dieses Ziel im Rahmen ihrer ausdrücklich landesrechtlich und -politischen Möglichkeiten nahe kommen zu können, fallen dagegen im Bundesländervergleich völlig ab. Insbesondere die seit Ausbruch der Corona-Pandemie augenscheinlichen und nachweislichen unmittelbaren Folgen für Menschen mit Migrations- oder Fluchtgeschichte hätten das Land Hessen zu einem frühen und wirksamen Schutz genannter und weiterer Gruppen bringen müssen.

15.1 Die Folgen der Corona-Pandemie

Gesundheit war gesamtgesellschaftlich DAS prägende Thema der Jahre 2020/21. War der Zugang zur Gesundheitsversorgung schon vor der Pandemie für viele Menschen mit Migrations- und Fluchtgeschichte schwierig, hat sich die soziale Ungleichheit bei der gesundheitlichen Versorgung durch die Corona-Pandemie verstärkt. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Handlungsempfehlungen des Themenforums 6 „Gesundheitsversorgung und Prävention“ ist der vorgelegte § 18 IntTG-E mehr als enttäuschend.



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Auch die bislang von der Landesregierung/dem HMSI ergriffenen konkreten Maßnahmen zum Schutz von Menschen mit Migrationshintergrund oder anderen sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen können nur als unzureichend bewertet werden.

Aus der Expertise [„COVID-19-PANDEMIE. RASSISMUS DER PANDEMIE: UNTERSCHIEDLICHE STERBERATEN IM ZUSAMMENHANG MIT COVID-19“](#) (Dezember 2021)²⁵, geht hervor, dass „in der COVID-19-Pandemie ausländische Staatsangehörige häufiger gestorben sind als deutsche oder Schweizer Staatsangehörige. Mit den Daten lassen sich gesundheitliche Ungleichheiten sichtbar machen, die vermutlich auch für weitere Bevölkerungsteile – insbesondere für ethnisierte und rassifizierte Menschen – relevant sind.“

Für Deutschland zeigt die Expertise dabei folgende Unterschiede bei der Sterblichkeit:

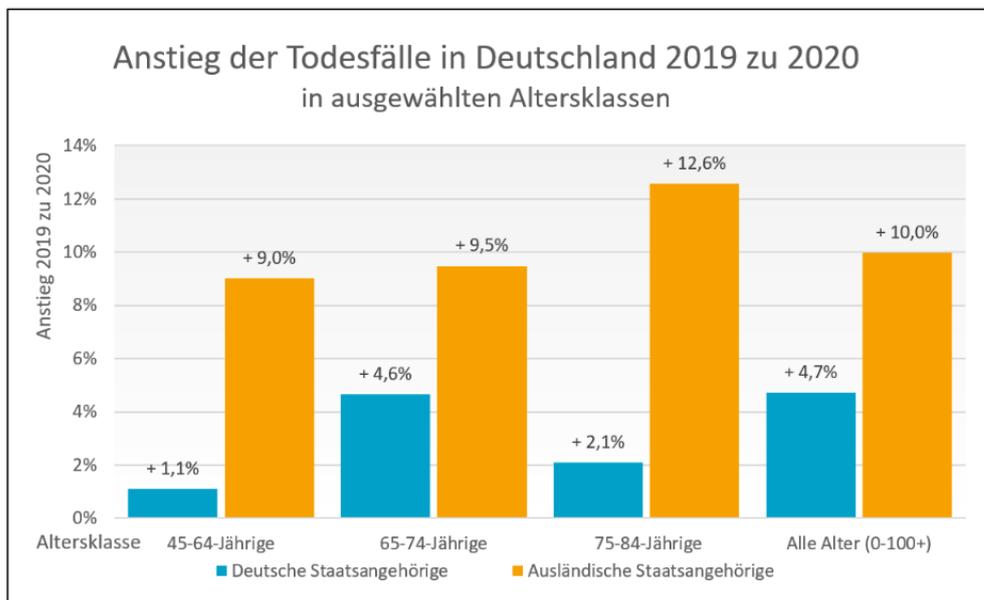


Abbildung 2 Vergleich des Anstiegs der Anzahl Gestorbener in jeweiligen Altersklassen im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr. Quelle: Statistik der Sterbefälle im Rahmen der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Statistischen Bundesamtes, www.destatis.de, Statistik-Code 12411-0006 (3.12.2021).

Für Deutschland (und die Schweiz) halten die Autor*innen fest:

„Neben dem „Gesundheitsrisiko Armut“ wirkt sich auch rassistische Diskriminierung verstärkend auf Krankheitsrisiken aus. Die internationale Forschung zu Diskriminierung und Rassismus in anderen Ländern kann mit differenzierteren Statistiken zeigen, dass die besondere Vulnerabilität von ethnisierten oder rassifizierten Menschen mit ihrer sozioökonomischen Situation Einfluss auf die zusammenhängt. Das bedeutet etwa mit dem Einkommen und den Wohnverhältnissen – aber auch mit struktureller Diskriminierung, etwa im Gesundheitswesen, auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt. So arbeiten ethnisierte oder rassifizierte Menschen häufiger im Handel sowie im produzierenden oder verarbeitenden Gewerbe oder erbringen personenbezogene Dienstleistungen. Auch sind sie häufiger in personalintensiven Bereichen (wie Schlachtbetrieben und Großküchen) beschäftigt und dadurch einem höheren Infektionsrisiko ausgesetzt.“

²⁵ online: <https://tinyurl.com/4an77ne4>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Die Autor*innen der Studie kommen zu folgendem Schluss: „Hingegen hat die Politik die erhöhte Infektions- und Sterbezahlen von ethnisierten und rassifizierten Menschen völlig unzureichend beachtet.“

15.2 Länderkompetenzen bei der Verbesserung gesundheitlicher Prävention und Versorgung endlich nutzen

Sicher liegt ein Großteil der Verantwortung des „Zustands“ der gesundheitlichen Diskriminierung im Sonderleistungssystem des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) begründet.

Hier erwarten wir aufgrund der Ankündigungen im Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition, die insgesamt einen Paradigmenwechsel angekündigt hat, bald mit entsprechenden gesetzlichen Verbesserungen.

Von Hessen, das derzeit den Vorsitz in der Integrationsministerkonferenz innehat, erwarten wir hier ein deutliches Bekenntnis zur Abschaffung dieses Manifests gesundheitsbezogener Ausschlüsse.

Nichtsdestotrotz haben die Bundesländer bereits jetzt erhebliche Handlungs- und Entscheidungsspielräume zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung, die Hessen allesamt noch nicht umgesetzt hat.²⁶ Dies betrifft nicht nur bislang für Hessen kaum bekannte Erlasse oder Auslegungshinweise zum AsylbLG.²⁷

Um der menschenrechtlichen Verpflichtung auf die beste körperliche und psychische Gesundheit und auf – wie die Gesetzesbegründung zurecht erläutert - bestmögliche gesundheitliche Versorgung für alle Menschen gerecht zu werden, muss das Gesetz aus unserer Sicht den Rahmen für folgende Leistungen sichern:

1. Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge in den AsylbLG-Grundleistungen;
2. Finanzierung von Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung inklusive Behandlungsfonds und die Einführung eines anonymen Behandlungsscheins;
3. Finanzierung professioneller Sprachmittlung im Gesundheitswesen, bis zur Einführung der Kostenübernahme im SGB V auf Bundesebene

Mit diesen Maßnahmen kann der vorgelegte Gesetzentwurf bereits jetzt wirksam in Einklang (statt im Widerspruch) zur Realität hessischer Integrations- und Gesundheitspolitik gebracht werden, damit alle Menschen - unabhängig von Herkunft oder Aufenthaltsstatus – gesicherte und garantierte Zugänge zu allen Versorgungsleistungen des Gesundheitswesens haben.

15.3 Elektronische Gesundheitskarte für Flüchtlinge

²⁶ Das Asylbewerberleistungsgesetz fällt unter Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, der die Bereiche “konkurrierender Gesetzgebung” aufzählt. Zudem sind Artikel 83 und 84 GG zu beachten, nach denen die Bundesländer Bundesgesetze in eigener Angelegenheit ausführen, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. In diesem Sinne zählen auch Erlasse, Anwendungshinweis o. Ä. zu den ausdrücklichen Handlungs- und Gestaltungsoptionen der Länder, was die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und bundesgesetzlicher Ermessensspielräume betrifft.

²⁷ In Rheinland-Pfalz liegen mittlerweile allein drei Rundschreiben plus Anlagen zur Anwendung des AsylbLG mit Ukraine-Bezug vor; vier weitere Rundschreiben befassten sich ausschließlich mit der Corona-Pandemie und über 20 (!) weitere Rundschreiben plus Anlagen hat das rheinland-pfälzische Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration zum AsylbLG auf seiner Homepage seit 2012 veröffentlicht, siehe online hier: <https://tinyurl.com/2wvemakj>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Viele Flüchtlinge kommen aufgrund von Krieg und Verfolgung in ihrem Herkunftsland oder der Erlebnisse auf der Flucht krank, verletzt oder traumatisiert in Hessen an. Die gesundheitliche und psychotherapeutische Versorgung Geflüchteter unterliegt in den ersten 18 Monaten nach ihrer Ankunft erhebliche Einschränkungen nach dem AsylbLG. Ausschließlich akute Erkrankungen und Schmerzzustände sind Teil des regulären Behandlungsspektrums.

Nur im zu begründeten Einzelfall, auf Antrag und im behördlichen – nicht im (fach-)ärztlichen – Ermessen werden darüberhinausgehende, medizinisch oder psychotherapeutisch notwendige Leistungen, Medikamente oder sonstige Hilfsmittel gewährt. Vor jeder ärztlichen Behandlung muss beim Sozialamt ein Behandlungsschein eingeholt werden.

Ist nach ärztlicher Einschätzung eine aufwändigere (stationäre) Behandlung oder kostenintensive, medikamentöse Behandlung erforderlich, unterliegt selbst dies wieder dem Vorbehalt der behördlichen Genehmigung. Zahlreiche Flüchtlinge erhalten aufgrund dieser Notfall- oder Nichtversorgung nicht oder nicht rechtzeitig die notwendige Versorgung zur Herstellung ihrer körperlichen oder psychischen Gesundheit.

Krankheiten und Verletzungen bleiben oftmals unbehandelt, verschlimmern sich und chronifizieren. Eine spätere Behandlung wird dadurch nicht nur erschwert, sondern verlängert und erhöht das Leiden der Menschen; aufgrund behördlicher Laienentscheidungen unterlassene Behandlungen können lebensbedrohliche oder sogar tödliche Folgen haben. Dies widerspricht dem Menschen- und Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit sowie dem Unantastbarkeitsprinzip von Leben und Gesundheit in der hessischen Verfassung.

Zur elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge hat die Liga Hessen bereits Ende September 2015 deren Einführung in Hessen gefordert²⁸, damals im Kontext der im Oktober beschlossenen Änderung des SGB V auf Bundesebene, mit der ein Rahmen für die Bundesländer geschaffen wurde, um eine solche schnell umsetzen zu können.

Das Land Hessen hat in der Folge, in beiden Aktionsplänen zur Integration von Flüchtlingen und Bewahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die Einführung angekündigt.

So hieß es im [ersten Aktionsplan \(Dezember 2015\)](#)²⁹ unter „Einführung der Gesundheitskarte“: *„Um den Zugang von Flüchtlingen zur gesundheitlichen Versorgung zu erleichtern und um unnötige Bürokratie abzubauen, werden wir die von der Bundesregierung zugesagten neuen rechtlichen Möglichkeiten zur Einführung einer Gesundheitskarte nutzen. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass zu Beginn erst einzelne Kommunen von dem Instrument Gebrauch machen werden. Daher gehen wir für 2016 noch nicht von einer landesweiten Umsetzung aus. Kosten: 500.000 Euro.“*

Im [zweiten Aktionsplan vom November 2016](#)³⁰ hieß es unter gleicher Überschrift: *„Zur Einführung der Gesundheitskarte wurden Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Krankenkassen und der kassenärztlichen Vereinigung aufgenommen. Das Land Hessen hat den Prozess zur Einführung der Gesundheitskarte offen und konstruktiv eingeleitet. Einige Fragen sind noch offen. Unser Ziel bleibt eine Vereinbarung, die den Vorbehalten der kommunalen Gebietskörperschaften und der Leistungserbringer Rechnung trägt.“*

²⁸ Pressemeldung der Liga Hessen: [Gesundheitskarte für Flüchtlinge auch in Hessen](#), 29.09.2015, online: <https://tinyurl.com/39rj4fsu>

²⁹ online: <https://tinyurl.com/2hkmd9kt>

³⁰ online: <https://tinyurl.com/y25t8f69>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Bis heute ist es zu keiner Umsetzung des seit Jahren angekündigten Vorhabens gekommen, obwohl § 264 Abs. 1 SGB V seit Oktober 2015 über das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eine klare Verhandlungspflicht der Krankenkassen vorsieht, sofern die zuständige oberste Landesbehörde dazu aufruft. Offenkundig ist dies bislang noch nicht geschehen, was wir als eines der bislang größten Versäumnisse der Landesregierung ansehen. Die im Aktionsplan II genannten Vorbehalte der kommunalen Gebietskörperschaften und Leistungserbringer könnten längst aufgrund der positiven Erfahrungen aus anderen Bundesländern und dortiger Kommunen aus dem Weg geräumt werden.

Wie die [Studie der „Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden in den Bundesländern“ des MIDEM-Forschungszentrums der TU Dresden von Februar 2022](#)³¹ zeigt, geht die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte im Vergleich zur Praxis der Einzel-Vergabe von sog. Behandlungsscheinen mit einigen Vorteilen einher.

Diese sind:

- „Die Behandlungsscheine gehen mit einem hohen Arbeitsaufwand (vor allem) für Kommunalverwaltungen einher [...]. Die Einführung der eGK bedeutet demgegenüber eine Reduzierung des (Verwaltungs-)Aufwands für alle beteiligten Akteure: Verwaltungen der Kommunen und des Landes, Leistungserbringer, Asylsuchende etc. [...].“
- „Zur Frage der Kosten beim Einsatz der eGK ist die Datenlage für einen verlässlichen Überblick noch nicht ausreichend. Vereinzelt Studien deuten jedoch darauf hin, dass es durch die Einführung der eGK nicht zu Kostensteigerungen kommt [...].“
- Weitere kostenrelevante Argumente, die gegen die eGK angebracht werden, sind, dass die Sperrung der Karten (z. B. bei Rechtskreiswechsel der Person oder bei Sanktionierung nach § 1a AsylbLG) nicht möglich und der beschränkte Leistungsanspruch nach §§ 4 und 6 AsylbLG grundsätzlich auf der eGK nicht abbildbar sei (z. B. Sächsischer Landtag 2013). Beides lässt sich allerdings nicht überzeugend begründen.“
- Es „kann argumentiert werden, dass Behandlungsscheine eine systematische Benachteiligung für die Betroffenen und eine Stigmatisierung bedeuten [...]. Bürokratische Hürden und deren Erleben haben zudem negative Folgen für die subjektive Gesundheit der Asylsuchenden [...]. Der Einsatz von eGK kann demgegenüber den subjektiven Gesundheitszustand und das psychische Wohlbefinden verbessern [...].“
- „Ein weiterer Kritikpunkt an der Notwendigkeit, einen Behandlungsschein zu beantragen, wird darin gesehen, dass die ärztliche Entscheidungskompetenz infrage gestellt wird [...]. Bei der eGK treffen dagegen in erster Linie die Ärztinnen und Ärzte die Entscheidung über die Notwendigkeit sowie über die Art der Behandlungen. Sie gewinnen damit mehr Handlungsautonomie in ihrem ureigenen Kompetenzfeld zurück [...]. Nur Ärztinnen und Ärzte können entscheiden, was medizinisch unerlässlich ist [...]. Nicht unerlässlich sind in der Regel Behandlungen, die generell aufschiebbar sind (vgl. auch Anlage zur Rahmenvereinbarung in Bremen von 2005).“

Im November 2021 wurden im [Policy Brief „Die elektronische Gesundheitskarte für Asylsuchende. Zusammenfassung der wissenschaftlichen Evidenz“ des Universitätsklinikums Heidelberg](#)³² folgende „gesicherten Erkenntnisse“ vorgelegt:

³¹ online: <https://tinyurl.com/2cmt9dcz>

³² online: <https://tinyurl.com/2uussee7>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

- „Die Einführung der eGK für Asylsuchende erleichtert administrative Prozesse und führt nicht zu Kostensteigerungen.
- Durch die eGK werden Hürden bei der Inanspruchnahme für Asylsuchende abgebaut und Abrechnungsprozesse für Leistungserbringer erleichtert.
- Die Einführung der eGK wirkt sich sowohl auf die psychische Gesundheit als auch den selbstberichteten allgemeinen Gesundheitszustand positiv aus. Unmittelbare Auswirkungen der eGK auf die körperliche Gesundheit konnten bislang nicht nachgewiesen werden, sind jedoch aus Sicht ärztlicher Fachkräfte plausibel.
- Es gibt keine Hinweise auf eine, durch die Einführung der eGK hervorgerufene, übermäßige Inanspruchnahme der medizinischen Infrastruktur.
- Der Abbau von Leistungseinschränkungen in der gesundheitlichen Versorgung erleichtert administrative Prozesse und verbessert die bedarfsgerechte Inanspruchnahme.
- Auch eine eGK mit Leistungseinschränkungen nach §§4,6 AsylbLG zeigt bereits positive Effekte auf den bedarfsgerechten Zugang zur Versorgung.
- Grundsätzlich empfehlenswert ist eine landesweite Einführung der eGK mit Übernahme der anfallenden Behandlungskosten auf Landesebene, um anfallende Verwaltungskosten und entstehende Gesundheitsausgaben über alle Kreise ausgleichen zu können.“

Eine vergleichbare Darstellung liefert auch das jüngste [Jahresgutachten 2022 „Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland“](#)³³ des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Im Kapitel „Gesundheit und gesundheitliche Chancengleichheit von Menschen mit Migrationshintergrund“ wird die Ungleichheit aus verschiedenen Perspektiven analysiert.

Auf S. 147 konstatiert der SVR: *„Es hat sich aber gezeigt, dass die elektronische Gesundheitskarte eine besonders effektive Methode ist, um Asylsuchenden einen unbürokratischen Zugang zu Gesundheitsleistungen zu gewähren. Der SVR empfiehlt daher, dass Bundesländer und Kommunen möglichst flächendeckend die elektronische Gesundheitskarte einführen. Er begrüßt die Absicht der Bundesregierung, den Zugang zur Gesundheitsversorgung auch für Asylbewerberinnen und Asylbewerber im laufenden Verfahren weniger bürokratisch zu gestalten.“*

Auch das Themenforum 6 der Integrationskonferenz votierte für die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte für Geflüchtete in Hessen (sowie eines anonymen Kranken-/Behandlungsscheins und die Einrichtung von Clearingstellen für Menschen ohne Papiere).

Im Integrationsplan-Entwurf heißt es dazu maximal unverbindlich, es gelte, „hilfreiche Modelle zu prüfen“ (S. 91). Damit bleibt die Landesregierung hinter ihren Ankündigungen in beiden o. g. Aktionsplänen zurück. Und auch im vorgelegten Gesetzentwurf kann sich die Landesregierung noch nicht einmal zu einer substanzielleren Absichtserklärung hinreißen.

Sozial-, Integrations- und Gesundheitsminister Klose hat in der [Plenarsitzung am 02.06.2022 zum Thema „Gesundheitsversorgung für alle sicherstellen“](#)³⁴ zwar noch einmal die Sachlage wiedergegeben, nämlich dass andere Bundesländer bereits Rahmenvereinbarungen abgeschlossen haben, diese aber in manchen Ländern nicht in allen Kommunen umgesetzt worden und folglich ein Flickenteppich unterschiedlicher Gesundheitsversorgung für Asylsuchende innerhalb eines

³³ online: <https://tinyurl.com/ybsrcr5k>

³⁴ online hier ab 25:14 min.: <https://tinyurl.com/2p9akaxe>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Bundeslandes entstanden sei. Er schlussfolgert: „*Ich glaube, eine solche Situation bringt wirklich niemanden weiter*“.

Dem müssen wir widersprechen. Selbst wenn Hessen zu jenen Bundesländern zählt, in denen es zu keiner Vorgabe einer landesweiten Umsetzung kommen kann oder soll, würde es in jedem Fall den Asylsuchenden (und Ehren- und Hauptamtlichen sowie den entlasteten Sozialbehörden) in jenen Kommunen helfen, die sich für eine Umsetzung entscheiden würden.

Er kündigte zwar ferner an, dass an einer guten und flächendeckenden Lösung für alle Geflüchteten in ganz Hessen weitergearbeitet werde – aber gerade im existenziellen Bereich gesundheitlicher Versorgung sind Prüf- und Arbeitsschleifen, die ihren Beginn 2015 genommen haben, nicht mehr angezeigt.

Die Liga Hessen fordert die Landesregierung daher auf, die zwischenzeitlich nicht mehr fortgesetzten Gespräche und Verhandlungen zur Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge im AsylbLG-Grundleistungsbezug endlich wieder zu betreiben.

Die Bedingungen einer Kostenübernahme durch das Land Hessen gegenüber den Kommunen müssten diesen einen Anreiz bieten, das Vorhaben zu unterstützen. Dadurch würde sich die gesundheitliche Versorgung der Geflüchteten nicht nur verbessern und den Bedarfen entsprechend ausrichten, was u. a. Chronifizierungen entgegenwirkt, sondern es ließe sich ein erheblicher Bürokratie-Abbau erreichen, da die Sozialämter nicht mehr mit der Ausstellung von Behandlungsscheinen belastet wären. Darüber hinaus kann damit bewirkt werden, dass die Notfall-Ambulanzen, die ohnehin überlastet sind, eine Entlastung erfahren.

Die Liga Hessen fordert die uneingeschränkte medizinische und psychotherapeutische Behandlung aller Geflüchteten, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder ihrer Herkunft.

Die Entscheidung über die Notwendigkeit einer Behandlung oder Therapie muss von der behördlichen unmittelbar auf die ärztliche bzw. therapeutische Kompetenzebene übergehen, damit sichergestellt werden kann, dass sich die Bewilligung gesundheitlicher Leistungen ausschließlich an den Behandlungsbedarfen geflüchteter Menschen orientiert und nicht an den entstehenden Kosten. Zur gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter in den Kommunen bedarf es daher der flächendeckenden Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge mit Aufenthaltsgestattung und Duldung auch in den ersten 18 Monaten ihres Aufenthalts. Dies würde außerdem zu einer erheblichen Entlastung der Sozialbehörden und zum kosteneinsparenden Bürokratieabbau führen.

15.4 Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen

In ihrem Koalitionsvertrag vom Dezember 2018 hatte die Landesregierung angekündigt:

„*Wir werden prüfen, in welcher Form ein Fonds eingeführt werden kann, der eine anonyme Krankenbehandlung ermöglicht. Dabei können Modelle des anonymen Krankenscheins aus anderen Ländern Vorbild sein.*“ [In einem Interview mit dem Hessischen Ärzteblatt 2019](#)³⁵ hat Sozial-, Integrations- und Gesundheitsminister K. Klose mitgeteilt: „Dieser Fonds [zur Ermöglichung einer anonymen Krankenbehandlung] ist in der Koalitionsvereinbarung verankert. Wir haben uns fest vorgenommen, ihn einzurichten und zu finanzieren. Die Prüfung hat begonnen [...].“

³⁵ online hier: <https://tinyurl.com/4neuvsy>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Trotz der Erkenntnisse der Gesundheitsunterversorgung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen und Personen, die nach den Erfahrungen in der Corona-Pandemie nicht mehr zu übersehen waren, scheint sich die hessische Landesregierung in jahrelangen Prüfschleifen zu verlieren – obgleich gute Ergebnisse des Instruments (z. B. aus Thüringen) vorliegen.

Wie dem [Plenarprotokoll der Sitzung des Hessischen Landtags am 06.12.2022](#)³⁶ zu entnehmen ist, hat Ministern Klose auf die Frage der LINKEN, ob es einen Behandlungsfonds geben wird, geantwortet, dass die vorgesehenen Mittel „bei Weitem nicht ausreichen, um zum jetzigen Zeitpunkt einen solchen Behandlungsfonds zu finanzieren.“ Es ist uns angesichts der Tatsache, dass Hessen zu den finanzstärksten Bundesländern gehört, unerklärlich, wie andere Bundesländer (wie z. B. Thüringen) einen derartigen Behandlungsfonds einrichten können, Hessen sich dazu aber nicht in der Lage sieht. In Anbetracht der Zusage des Ministers im Hessischen Ärzteblatt in 2019 wäre aus unserer Sicht ein enormer Vertrauensverlust in die Aussagen des Ministers und der Regierungskoalition.³⁷

Das gleiche gilt für Clearingstellen (inkl. Behandlungsfonds) für nicht oder nicht ausreichend krankenversicherte Menschen. Dazu gehören u. a. Menschen ohne Papiere als Illegalisierte, Personen aus Drittstaaten und EU-Bürger*innen sowie nicht (ausreichend) krankenversicherte deutsche Staatsangehörige. In Rheinland-Pfalz wird eine landesweite Clearingstelle, die in erster Linie den Auftrag hat zu klären, ob und unter welchen Bedingungen eine Wiedereingliederung in das gesundheitliche Regelversorgungssystem erfolgen kann sowie eine vorab notwendige medizinische Behandlung zu ermöglichen, seit September 2019 vom Land finanziert.

In ihrem [Konzeptpapier zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherungsschutz „Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen in Hessen“ haben die Medinetze Marburg und Gießen im Januar 2022](#)³⁸ einen ausführlichen Vorschlag für die Umsetzung in Hessen vorgelegt, basierend auf den Erfahrungen anderer Bundesländer und Kommunen. In Rahmen der Kampagne „Gesundheit für alle“ wurden weitere Kooperations- und Bündnispartner*innen für das Anliegen und die parallel gestartete Petition gefunden, darunter auch die Liga Hessen.

Die Petition wurde schließlich im Mai 2022 vor dem Hessischen Landtag an die Ausschussvorsitzenden des Landtags übergeben. Der gesundheitspolitische Sprecher der CDU-Fraktion Hans-Norbert Bartelt hat über die [Frankfurter Rundschau](#)³⁹ wissen lassen, dass die Koalition noch in

³⁶ Plenarprotokoll der 121. Sitzung des Hessischen Landtags, S. 9799, online hier: <https://tinyurl.com/5n6h3nt6>

³⁷ Bereits im [Abschlussbericht der hessischen Enquete-Kommission Migration und Integration](#) (Juni 2013, S. 88) haben sich die Grünen dem Sondervotum der SPD-Fraktion angeschlossen, in dem es hieß: „In Deutschland leben nach Schätzungen von Experten ca. 1 bis 1,5 Millionen Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus, die hiervon betroffen sind oder sein können. Für Personen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, stellt die Nutzung der Krankenversicherung auch aus aufenthaltsrechtlicher Sicht ein Problem dar. Aus Angst vor Entdeckung und Ausweisung und mangelnden Kenntnissen nehmen diese Menschen notwendige medizinische Leistungen oftmals nicht in Anspruch. Der Deutsche Ärztetag hat 2010 als Lösung die Einführung eines anonymen Krankenscheins vorgeschlagen.“

In ihren eigenen zusätzlichen Handlungsempfehlungen (S. 94) formulierten die Grünen damals: „In der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne legalen Aufenthalt und Duldung ist die Möglichkeit anonymer Krankenscheine bzw. Krankenkassenkarten zu prüfen bzw. sinnhafte Zugangsmöglichkeiten zur Gesundheitsversorgung zu organisieren. Die Gesundheitsversorgung ist auszuweiten, so dass nicht nur in akuten Fällen ein Behandlungsrecht besteht, sondern auch f. Erkrankungen und posttraumatische Belastungsstörungen.“

³⁸ online hier: <https://www.medinetz-marburg.de/anonymer-behandlungsschein-hessen/>

³⁹ Frankfurter Rundschau: Hessen: Gesundheit für alle, 10.05.2022, online hier: <https://tinyurl.com/3zwx2hmn>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

dieser Legislatur liefern werde. Marcus Bocklet, gesundheitspolitischer Sprecher der Grünen-Fraktion, hat immerhin seine Unterstützung für die Petition signalisiert, bezweifelte allerdings, dass Menschen in Deutschland sterben, weil sie nicht krankenversichert sind. Aus unseren Beratungsstellen liegen allerdings durchaus Hinweise darauf vor, dass die verzögerte und nicht erfolgende ärztliche Behandlung mindestens zu irreparablen gesundheitlichen Schäden führte. Zweifel sind an dieser Stelle unseres Erachtens mehr als irritierend.

Letztlich möchten wir an dieser Stelle nicht nur an die Handlungserfordernisse aus dem Themenforum 6 der Integrationskonferenz erinnern, sondern v. a. auch an die Landtagsdebatte zur 2. Lesung des von den LINKEN eingebrachten Gesetzentwurfs zur Schaffung von Clearingstellen inkl. Behandlungsfonds am 11.11.2020. Hier hat Sozial-, Integrations- und Gesundheitsminister Klose zugesagt, dass es für die sehr heterogenen Gruppen der Selbstständigen, EU-Bürger*innen, Wohnsitzlose etc. unterschiedliche Lösungen bräuchte. Das HMSI arbeite an einer „umfassenden Lösung“ - von der wir allerdings bis heute nichts wissen. Dass der Minister aber auch an dieser Stelle u. a. auf das „dichte Netz an Ehrenamtlichen“ hinwies, die sich um die Menschen ohne Versicherung kümmern, bedarf wohl insbesondere angesichts des o. g. Papiers der ehrenamtlichen Medinetze keiner weiteren Kommentierung.

15.5 Finanzierung professioneller Sprachmittlung im Gesundheitswesen

Bis zu einer hoffentlich bald zu erwartenden eigenen Regelung im SGB V auf Bundesebene zur Kostenübernahme professioneller Sprachmittlung im Gesundheitswesen, fordert die Liga Hessen eine Kostenübernahme dieser existenziell notwendigen Leistung im Rahmen einer Landesförderung.

Im Entwurf des Integrationsplans 2.0 wird festgestellt, dass Sprachbarrieren im Gesundheitssystem zu Unklarheiten und Missverständnissen zwischen Personal und Patient*innen führen und damit zu Gesundheitsrisiken bei Zugewanderten. Das Themenforum 6 ging von der gleichen Grundannahme aus, und es bestand Einigkeit über die Notwendigkeit *„einer flächendeckenden Versorgung mit Dolmetscher*innen und Sprachmittler*innen. Hierzu gehören auch eine gute Abdeckung insbesondere auch im ländlichen Raum, z. B. durch Online-/Video-Dolmetschungsdienste, [...] genügend vereidigte Dolmetscher*innen, Dolmetscher*innen mit Fachkenntnissen bzw. Fort- und Weiterbildungen zu Fachsprache, Datenschutz usw., indem Dolmetschung für Aufklärung und Behandlung eine Regelleistung wird (z. B. gesetzlicher Anspruch auf Dolmetschung mit zeitlicher Maximalgrenze), durch Härtefallregelungen/Nothilfefonds bei akuten Fällen, durch Förderrichtlinien, die die Kosten für Dolmetschung ausreichend abdecken.“*

Zwar wurde in dem Forum auch die Wichtigkeit des Ehrenamtes erwähnt, aber zugleich die Überforderung der freiwillig Engagierten gerade auch in diesem Bereich betont und daraus der Schluss gezogen, dass eine „ausgewogenere Arbeitsteilung zwischen Regelstrukturen/Hauptamt und Ehrenamt“, sowie „ausreichende hauptamtliche Strukturen zur Unterstützung (z. B. Personen mit spezifischen fachlichen Qualifikationen) und Vernetzung für das Ehrenamt“ nötig sind.

Umso erstaunlicher ist es, dass im gesamten IntTG-E kein Hinweis darauf zu finden ist. Es geht in weiten Teilen um das Erlernen der deutschen Sprache. Sowohl die Problemanzeige als auch in der Folge eine Lösung für das bereits im Rahmen der Integrationskonferenz erkannte Problem der Sprachmittlung für Personen, die die Sprache (noch) nicht ausreichend beherrschen, liefert der vorliegende Gesetzentwurf an keiner Stelle. Während im Integrationsplan-Entwurf immerhin noch die Analyse enthalten ist, findet sich in ihm aber lediglich der Satz „Hier können



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Sprach- und Kulturmittler*innen und -mittler behilflich sein“ (S. 81). Und weiter: „Gesundheitsversorgung, Gesundheitsförderung und Prävention wird in Hessen als staatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtet und ganzheitlich adressiert“ (S. 82).

Zur staatlichen Aufgabe gehört es nach Ansicht der Landesregierung offensichtlich nicht, für eine gelingende Verständigung zwischen Ärzt*innen und Patient*innen zu sorgen und die konkreten Vorschläge des Themenforums auch nur ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Die Behauptung auf S. 70 des Integrationsplan-Entwurfs, „nur in speziellen Fällen, beispielsweise vor Gericht, ist ein ehrenamtlicher Einsatz nicht möglich und es müssen professionelle Dolmetscherinnen und Dolmetscher in Anspruch genommen werden“, entbehrt jeder fachlichen Grundlage. Sie drückt eine deutliche Missachtung der Expertise aus den Themenforen und der Integrationskonferenz aus, negiert die Bedarfe von Zugewanderten und trägt zur strukturellen Überforderung des Ehrenamtes bei. Gleiches gilt für den vorliegenden Gesetzentwurf.

16. Zu § 19 Berufliche Bildung, Arbeit und Teilhabe

In § 19 Abs. 1 IntTG-E formuliert die Landesregierung das Ziel, die Repräsentanz von Menschen mit Migrationsgeschichte „in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Wirtschafts- und Arbeitswelt“ weiter zu unterstützen. In Abs. 2 wird das wichtige Potential an qualifizierten oder zu qualifizierenden zukünftigen Fachkräften unter Menschen mit Migrationsgeschichte anerkannt.

Sehr gut stellte das Themenforum 4 „Politische und Gesellschaft Partizipation“ der Hessischen Integrationskonferenz die Bedeutung von Arbeit - ganz im Sinne der Betitelung dieses Paragraphen – für die gesamtgesellschaftliche Integration heraus: Diese sei „Teil und oftmals Voraussetzung für gesellschaftliche Partizipation – Sicherheit in Bezug auf Arbeit, Einkommen und Wohnen schafft Freiräume für Beteiligung“. Angesichts dieses Stellenwerts enttäuscht § 19 IntTG-E (zu den wissenschaftlich nachgewiesenen negativen Auswirkungen von Wohnsitzauflagen für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter siehe vorliegend die Ausführungen in Pkt. 19 zu „Wohnen“).

16.1 Die große Leerstelle: Hürde Beschäftigungserlaubnisverfahren bei Ausländerbehörden

Weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung wird eine der größten Hürden der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration benannt. Diese gilt für Personen im laufenden Asylverfahren (vor Ablauf von drei bzw. neun Monaten) und mit Duldung, teils aber sogar für Personen mit Aufenthaltstitel. Sie liegt in den Verfahren zur Erteilung (und Verlängerung) oder Ablehnung einer Beschäftigungserlaubnis bei den lokalen bzw. zentralen Ausländerbehörden, welche wiederum im Verantwortungsbereich des HMdIS verortet sind.

Entsprechend hielt das Themenforum 2 „Ausbildung und Arbeitsmarkt“ der Hessischen Integrationskonferenz u. a. folgende zentrale Herausforderungen bei der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration fest:

- Beschäftigungserlaubnis und Arbeitsverbote sowie Rechtssicherheit für Arbeitgeber*innen;
- Beratungsarbeit für Arbeitgeber*innen, Ausbildungsanbieter*innen und potentielle Arbeitnehmer*innen, bspw. in der Finanzierung von Beratungsstellen.

Als Bedarfe wurden hier u. a. genannt:

- Berücksichtigung von Ausländerbehörden im Integrationsplan – als wichtige Spieler im Arbeitsmarkt;
- bessere Erreichbarkeit und Schulungen von Ausländerbehörden;



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

- verbesserte Beratung zum Arbeitsmarktzugang, zu Bleiberechtsregelungen und Arbeitserlaubnis in Hessen, konkret bräuchte es flächendeckender professioneller Beratungsangebote, die frühzeitig einsetzen können, sowohl für Arbeit-/Ausbildungsgeber*innen als auch für Betroffene

Der IntTG-E berücksichtigt aus unserer Sicht die Empfehlungen der Expert*innen völlig unzureichend.

„Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt sollen gesenkt werden“, heißt es auf S. 36 des Integrationsplan-Entwurfs – Einsatz für „chancengerechte Teilhabe“ heißt es an verschiedenen Stellen in § 19 Abs. 3 IntTG-E und an weiteren Stellen.

Während die Teilnehmenden des Forums aufgrund praktischer Erfahrungen und vielfältiger Perspektiven die Komplexität der Zugangsbarrieren beschrieben und eine breite Palette an Maßnahmen vorschlugen, fällt die Darstellung im Integrationsplan-Entwurf und auch im IntTG-E überraschend eindimensional aus. Die Maßnahmen zielen fast ausschließlich darauf ab, Zugewanderten v. a. sprachliche Kompetenzen zu vermitteln. Nicht thematisiert wird, wie insbesondere rechtliche Zugangsbarrieren effektiv abgebaut werden können.

Die darüberhinausgehenden Erkenntnisse des Forums zur Rolle der zentralen Ausländerbehörden werden weder im Integrationsplan-Entwurf noch im vorliegenden Gesetzentwurf genannt.

Sie können auch bei vorliegenden Arbeitsangeboten Beschäftigung untersagen und mit Beschäftigungsverboten selbst bereits bestehende Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse beenden.

Problematisch ist häufig die Dauer der Verfahren, die „Anleitung“ und Beratung von Arbeitgeber*innen und Ausbildungs- und Arbeitsaspirant*innen sowie die teils (zu) restriktive und auch fehlerhafte Ablehnung von Beschäftigungserlaubnis-Anträgen.

Schon im Integrationsplan-Entwurf werden Ausländerbehörden (hier allerdings nur die lokalen ABH) lediglich im Zusammenhang mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz genannt, das im Übrigen in einer Form umgesetzt ist, die den Bedarfen der Arbeitgeber*innen und zuzugswilligen Fachkräfte nicht entspricht. Im IntTG-E finden sie keine Erwähnung, hier v. a. nicht in § 19 Abs. 3 des Gesetzeswortlauts und auch nicht in der Gesetzesbegründung.

16.2 Der hessische „Sonderweg“ bei der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes – Kompetenz bei lokalen statt zentralen Ausländerbehörden

Das Land Hessen hat sich gegen die Soll-Empfehlung und Soll-Regelung des Bundes im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes v. 15.08.2019 (In Kraft seit 01.03.2020) entschieden, die Kompetenz für Visums- und Aufenthaltserlaubniserteilung zu aufgezählten Zwecken der Ausbildung und Erwerbstätigkeit bei mind. einer Zentralen Ausländerbehörde⁴⁰ anzusiedeln

⁴⁰ In der Gesetzesbegründung der Bundesregierung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 13.03.2019 ([BT-Drs. 19/8285](#), S. 111) heißt es zutreffend:

„Im Wettbewerb um die besten ausländischen Fachkräfte müssen auch im Inland die nötigen Strukturen geschaffen werden, um interessierte Fachkräfte von Deutschland überzeugen zu können. Verbände und Praktiker fordern zur Verbesserung der Verwaltungsverfahren die Einrichtung überregionaler Kompetenzzentren.“



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

(siehe § 71 Abs. 1 AufenthG sowie § 81a AufenthG). Stattdessen sind in Hessen die lokalen Ausländerbehörden zuständig.⁴¹

Dass auch die hessische Wirtschaft zu einer verbesserten Lösung im Sinne der Kompetenz- und Verfahrensbündelung bei Zentralen Ausländerbehörden votiert, ist u. a. dem Bericht bzw. der Forderung des [Hauses der Arbeitgeberverbände Nordhessen vom 03.01.2020 unter dem Titel „Fachkräftezuwanderung kann Abschwung bremsen und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen//Landesregierung sollte effiziente Ausländerbehörden in den Regierungsbezirken schaffen“](#)⁴² zu entnehmen. Und auch der Verband der hessischen Unternehmerverbände (VhU) stellt in seinen [„10 Thesen zur Zuwanderung von Fachkräften“](#)⁴³ (Juli 2022) fest, dass Zentrale Ausländerbehörden für Fachkräfte eine notwendige Voraussetzung für beschleunigte Verfahren sind und knüpft daran die Forderung: *„Die Landesregierung muss dafür sorgen, dass auch in Hessen ausreichend personell und sächlich ausgestattete Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) für das sog. beschleunigte Fachkräfteverfahren eingerichtet werden. [...] Zudem erhielten Arbeitgeber und Fachkräfte endlich einen einheitlichen Ansprechpartner. Weitere Vorteile sind schnellere Bearbeitungsfristen, mehr fachliche Kompetenz und eine einheitliche Verwaltungspraxis in Hessen. Auch deshalb haben bereits 10 der 16 Bundesländer ZAB eingerichtet. [...]“*

Aus welchem Grund Hessen sich gegen die gut durchdachte und begründete Soll-Vorgabe des Bundes entschieden hat, mind. eine zentrale Ausländerbehörde zu bestimmen als ein wirksames Element der hessischen Fachkräftestrategie, ist uns unklar. Wir sind der Überzeugung, dass verwaltungstechnische Probleme und Hürden wirksam abgebaut werden können, wenn Kompetenzen auf Zentrale Ausländerbehörden in Hessen übertragen werden.⁴⁴

Aktuell sind die Kapazitäten und Ressourcen lokaler Ausländerbehörden im Fachkräfteeinwanderungsverfahren von erheblicher Relevanz. Bereits vor Ausbruch des Ukraine-Krieges lagen zahlreiche Berichte aus Hessen vor, die von einer substanziellen Überanstrengung lokaler Ausländerbehörden zeugten.

Für Hessen können wir aus unseren Beratungskontexten bestätigen, dass einige Ausländerbehörden mittlerweile mit ihren zunehmenden Regelaufgaben überfordert sind. Dies aufgrund personeller Unterbesetzung und infolge der zunehmenden Komplexität rechtlichen Zuständigkeiten.

Die Liga Hessen fordert die die Änderung der ausländerbehördlichen Zuständigkeitsregelung/-verordnung zur Fachkräfteeinwanderung in Hessen. Für die gezielte Zuwanderung von Fachkräften sollten statt der lokalen Ausländerbehörden zukünftig zentrale Ausländerbehörden verantwortlich sein.

Es ist für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration aller Geflüchteten und Migrant*innen außerdem entscheidend, dass die lokalen Ausländerbehörden ausreichend Zeit haben, sich den laufenden

⁴¹ Auf der Homepage des HMdIS zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz lässt sich wenig anwender*innenfreundlich kein eindeutiger Hinweis auf die zuständigen Ausländerbehörden entnehmen, siehe hier: <https://innen.hessen.de/Buerger-Staat/Auslaenderwesen/Fachkraefteeinwanderungsgesetz>. Eine dahingehende Erläuterung findet sich im Fact-Sheet „Das beschleunigte Fachkräfteverfahren“ des IQ-Netzwerks Hessen, online abrufbar hier: <https://tinyurl.com/2vrfa5ap>

⁴² online hier: <https://tinyurl.com/234fbhta>

⁴³ online hier: <https://tinyurl.com/2rdtbvb4>

⁴⁴ Dahingehend zutreffend die Gesetzesbegründung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (S. 2):

„Um die Verwaltungsverfahren effizienter und serviceorientierter zu gestalten, soll die ausländerbehördliche Zuständigkeit für die Einreise von Fachkräften bei zentralen Stellen konzentriert werden.“



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Beschäftigungserlaubnisverfahren auch von bereits inländischen Arbeits- und Fachkräften mit unterschiedlichen Aufenthaltsstatus zeitnah widmen zu können. Dies sehen wir derzeit nicht als gegeben an (siehe folgende Ausführungen unter Pkt.16.3).

Wir begrüßen, dass sich die FDP-Fraktion der Forderung der Liga Hessen anschließt, eine Zentrale Ausländerbehörde im Kontext des Fachkräfteeinwanderungsverfahrens einzurichten.

16.3 „Flaschenhals I“ bei Beschäftigungserlaubnisverfahren: lokale Ausländerbehörden

Zu Fragen der Erreichbarkeit und operativen Handlungsfähigkeit lokaler Ausländerbehörden verweisen wir auf verschiedene, uns vorliegende Problemanzeigen.

- Am 22.11.2022 berichtete die [Neue Züricher Zeitung](#)⁴⁵ über den „unhaltbaren Zustand“ bei der Frankfurter Ausländerbehörde und die Einreichung einer Dienstaufsichtsbeschwerde wegen Untätigkeit seitens der Commerzbank gegen die Behörde. Eindrücklich wird von „verzweifelten Versuchen der Kontaktaufnahme“ zur Ausländerbehörde berichtet. Betroffen war in diesem Fall ein Mitarbeiter, der als hochqualifizierte Fachkraft mit einem Visum eingereist war, das nun vor dem Ablauf stand. Die Terminvergabe zur notwendigen Beantragung und Ausstellung des Aufenthaltstitels für den weiteren längerfristigen Aufenthalt gelang nach 8 Monaten und über einem halben Dutzend Versuchen nicht. Letztlich sah sich die Commerzbank gezwungen, den Mitarbeiter freizustellen. Insgesamt sollen 15.000 unbeantwortete Anträge bei der Frankfurter Ausländerbehörde liegen. Selbst spätere Relativierungsversuche, dass hier auch zahlreiche Dopplungen vorlägen, macht die Situation nicht besser – letztlich bedeutet dies nur, dass viele Antragsteller*innen ebenfalls mehrfach versuchen, den Kontakt herzustellen bzw. Antwort auf für sie existenzielle Fragen zu erhalten. Nach der aktuellen [Berichterstattung der Frankfurter Rundschau vom 17.01.2023](#)⁴⁶ soll sich die Situation noch nicht verbessert haben. Vertreter*innen der Kommunalen Ausländervertretung berichten zudem über ihnen zugetragene Erfahrungen von Betroffenen innerhalb der Ausländerbehörde, die von Respektlosigkeit (inkl. Anschreien) und anderen Diskriminierungserfahrungen zeugten.
- Am 22.11.2021 ließ uns eine Frankfurter Migrationsrechtsanwältin per E-Mail wissen: *„Etliche meiner Mandanten, die in Darmstadt leben, verzweifeln an der Unerreichbarkeit der ABH. Es stand ja schon einiges an Presse etc., aber es hat sich nichts geändert. Viele Betroffene erhalten keine Verlängerungen, nicht mal Fiktionsbescheinigungen, dann zahlt das Jobcenter nicht mehr etc.“* Am Telefon ergänzte die Anwältin, dass einige Betroffene auch schon ihre Beschäftigungsverhältnisse verloren hätten oder kurz davorstehen, diese zu verlieren. Es wird erwogen, Untätigkeitsklagen einzulegen.
- Dass sich die Situation bei der ABH Darmstadt trotz verschiedener Versuche auf höchster Stadtebene bislang nicht wesentlich verändert hat, belegen die Berichte in der Hessenschau

⁴⁵ online: <https://tinyurl.com/ms6bffe>

⁴⁶ online: <https://tinyurl.com/2p8arary>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

vom 01.09.2022 [„Betroffene klagen weiter über Chaos bei der Darmstädter Ausländerbehörde“](#)⁴⁷, in der Frankfurter Rundschau vom 20.07.2022 [„Darmstadt: Missstände in der Ausländerbehörde sollen jetzt behoben werden“](#)⁴⁸ und in der Hessenschau v. 02.06.2022 [„Chaos in Darmstadts Ausländerbehörde: Es ist alles noch schlimmer“](#)⁴⁹.

- Am 01.12.2021 veröffentlichte die Frankfurter Rundschau einen Bericht unter dem Titel „2200 Fälle liegen auf jedem Schreibtisch. Hochtaunus: Der Erledigungsstau in der Ausländerbehörde bringt einzelne Betroffene in Existenznot“. Hier berichten u. a. mittelständische Betriebe, welche Folgen überlastete Ausländerbehörden für die Betroffenen mit sich bringen. Darin wird bspw. von ausstehenden Verlängerungen bestehender Arbeitsgenehmigungen berichtet, die teilweise nur unter Hinzuziehung eines Rechtsanwalts durch die betroffenen Arbeitnehmenden erwirkt werden konnten.
- In einem anderen Fall im o. g. Artikel aus dem Hochtaunus wartete eine Frau seit 500 Tagen auf die Verlängerung ihrer Arbeitsgenehmigung, ohne die eine Weiterbeschäftigung in der Regel ausgeschlossen ist. 13-mal habe sie versucht, Kontakt zur Behörde aufzunehmen; seit dem letzten Kontaktversuch seien über 100 Tage vergangen.
- Zur Situation in der ABH Landkreis Gießen berichtete die [Gießener Allgemeine am 09.12.2021](#)⁵⁰ über einen besonders „grotesken“ Fall. Hunderte Male hat N. Ebdon, der am Frankfurter Flughafen für die Lufthansa arbeitet, versucht, die Ausländerbehörde telefonisch und per E-Mail zu erreichen, kein einziges Mal nahm jemand am anderen Ende der Leitung ab. Seit den 80er Jahren hat der in Hessen lebende Brite zwar eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, musste aber als Folge des Brexits seinen aktuellen Aufenthalt anzeigen. Die Schilderung des kafkaesken Verlaufs und Versuche von N. Ebdon, sich bzw. sein Unternehmen nicht strafbar zu machen, im angegebenen Artikel ist durchaus lesenswert.

Bei all diesen Problemanzeigen sei hervorgehoben, dass es sich um kein ausschließlich hessisches Phänomen handelt, sondern um ein bundesweites. So hat der [SWR Ende August 2022 die Ergebnisse einer Umfrage unter Behördenleitungen](#)⁵¹ veröffentlicht, wonach in den 13 Bundesländern, die sich beteiligt haben, offen und klar die oben beschriebene Überlastungssituation von Ausländerbehörden bestätigt wurde.

Dass in Hessen schon vor dem Brexit, dem Ausbruch der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges eine Überlastungssituation vorlag, ist unbestritten. Ebenso unbestritten dürfte es sein, dass die notwendigen Nachsteuerungen über Digitalisierung (u. a. im Kontext der elektronischen Ausländerakte) und Personalaufbau sowie -qualifizierung in hessischen Ausländerbehörden viel zu lange auf sich warten ließen und lassen, um rechtzeitig wirksam zu werden – teils bis heute.

Die Liga Hessen fordert daher als Ergänzung zu § 19 IntTG-E als zentrale Maßnahme zur Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration die Unterstützung des Landes Hessen beim Ausbau ausreichender und ausreichend qualifizierter Personalstellen in lokalen Ausländerbehörden.

⁴⁷ Online: <https://tinyurl.com/ytv7fhzc>

⁴⁸ Online: <https://tinyurl.com/4fjxxvhk>

⁴⁹ Online: <https://tinyurl.com/ytv7fhzc>

⁵⁰ online: <https://tinyurl.com/4cx9jwxh>

⁵¹ Tagesschau online: [Ausländerbehörden beklagen Überlastung](#), 25.08.2022, online: <https://tinyurl.com/bdcvbw3>

Ebenso SWR: [Ausländerbehörden in BW: SWR-Umfrage zeigt dramatische Lage bei Personal und Fallbearbeitung](#), 25.08.2022, online: <https://tinyurl.com/4u9n9m2x>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

16.4 „Flaschenhals II“ bei Beschäftigungserlaubnisverfahren: die zentralen Ausländerbehörden

Für abgelehnte Flüchtlinge mit Duldung sind die bürokratischen Hürden zum Beispiel für eine Arbeitserlaubnis in Hessen besonders hoch. Die Ausländerbehörden vor Ort dürfen nicht entscheiden, sondern brauchen in jedem Einzelfall die Zustimmung der Zentralen Ausländerbehörden bei den Regierungspräsidien. Dies wird in nur sehr wenigen anderen Bundesländern so gehandhabt. In Hessen wurde diese Verschärfung erst 2018 eingeführt.

Faktisch heißt auch dieser hessische Sonderweg, dass jeder Antrag auf Erteilung (oder auch Verlängerung) einer Beschäftigungserlaubnis mit wenigen Ausnahmen zwar bei der lokalen Ausländerbehörde gestellt, von dieser aber nicht eigenständig entschieden werden kann.

In vielen Fällen hat dies laut Berichten von Migrationsrechtler*innen sowie betroffenen Betrieben sowie Auszubildenden bzw. Beschäftigten dazu geführt, dass anvisierte Ausbildungs- und Beschäftigungsstarts nicht rechtzeitig erfolgen konnten, da die zeitlichen Verzögerungen aufgrund des Beteiligungsvorbehalts der zentralen Ausländerbehörden zu lange waren.

Vor diesem Hintergrund fordert die Liga Hessen, auch die Verfahren zur Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für Geduldete zu beschleunigen. Für die Beschäftigungserlaubnisverfahren Geduldeter sollten die lokalen Ausländerbehörden allein zuständig werden.

16.5 Es braucht einen Paradigmenwechsel in Hessen – gute Beispiele aus anderen Bundesländern

Den im Koalitionsvertrag der Ampelregierung auf Bundesebene angekündigten Paradigmenwechsel, der einen Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik markieren und den Anforderungen an ein modernes Einwanderungsland gerecht werden soll, begrüßen wir als Liga Hessen. Aus den praktischen Erfahrungen unserer Beratungsstellen und Dienste sowie in Kenntnis der Schritte und Maßnahmen, die andere Bundesländer bereits vorher ergriffen haben, um die Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration auch „nur“ geduldeter Menschen wirksam voranzutreiben, ist ein solcher Haltungs- und Paradigmenwechsel auch für Hessen dringend notwendig.

Hierfür stehen folgende Beispiele aus anderen Bundesländern, die bereits jahrelang existierende Bleibe(rechts)regelungen (§§ 25a und b sowie §§ 60c und d) aus dem Aufenthaltsgesetz z.B. im Zuge landespezifischer Erlasse frühzeitig erkannt und entsprechende ermessenslenkende Anwendungshinweise auf ihren Homepages veröffentlicht haben:

a.) Beispiel Nordrhein-Westfalen

NRW hat den ersten Erlass zu § 25b AufenthG zur „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration“ am 25.03.2019 herausgegeben. Es folgte eine Evaluation und sodann ein [überarbeiteter Erlass v. 19.03.2021](#)⁵². Auf der [Homepage des MKFFI](#)⁵³ heißt es: „Die Anerkennung von Integrationsleistungen und die Schaffung verlässlicher Bleibeperspektiven für gut integrierte Ausländer sind der Landesregierung ein wichtiges Anliegen. Um dieses Ziel zu erreichen, veröffentlichte das MKFFI am 19. März 2021 eine aktualisierte Fassung der Anwendungshinweise zu § 25b, welche die einzelnen Voraussetzungen zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 25b AufenthG – unter Nutzung der ausländerrechtlichen Spielräume im Rahmen des geltenden Rechts – nunmehr nach einer Evaluierung ausführlicher erläutert und konkretisiert.“

⁵² online: <https://tinyurl.com/2sthe2rn>

⁵³ online: <https://tinyurl.com/muvp6pw>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Weiter heißt es in der Begründung zum Ziel des neuen NRW-Erlasses selbst:

„Um die Anwendungsfrequenz des § 25b AufenthG in der Praxis im Rahmen des bundesgesetzlich eröffneten Anwendungsspielraums zu erhöhen und seine Anwendung zu vereinheitlichen, erließ das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration am 25. März 2019 Anwendungshinweise zu § 25b AufenthG (Az.: 513 - 39.08-01-17-324). [...] Mit der Überarbeitung der Anwendungshinweise sowie der erfolgten Berücksichtigung von Hinweisen aus der kommunalen Praxis wird die Erwartung verbunden, dass die Anwendungs-hinweise in geeigneten Fällen aktiv genutzt werden, vorhandene Spielräume konsequent zu identifizieren und auszuschöpfen.“

b.) Beispiel Rheinland-Pfalz

Eine ähnliche Formulierung findet sich im [Erlass aus Rheinland-Pfalz v. 20.08.2019](#)⁵⁴:

„Um dem § 25b AufenthG mehr Gewicht zu verleihen und so die gewünschten Effekte in noch größerem Umfang zu erzielen als es bislang der Fall ist, sollen die vorhandenen Ermessensspielräume ausgeschöpft und im jeweiligen Einzelfall zu Gunsten der betroffenen ausländischen Staatsangehörigen genutzt werden.“

c.) Beispiel Niedersachsen

In Niedersachsen ist über den [„Rückführungserlass“ v. 07.07.2021](#)⁵⁵ geregelt:

„Eine Aufenthaltsbeendigung erfolgt nur, wenn die Voraussetzungen für einen legalen Aufenthalt im Bundesgebiet nicht vorliegen. Auf die Regelungen nach Kapitel 2 Abschnitt 5 AufenthG [eigene Anm.: dazu gehören §§ 25a, b], die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG, die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG, das Härtefallverfahren sowie auf die zu diesen Regelungen ergangenen Erlasse wird verwiesen.“

Damit ist in Niedersachsen dem Primat der Abschiebung eine klare Absage zugunsten von Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration erteilt worden.

d.) Beispiel Baden-Württemberg

Auch in Baden-Württemberg wurde der Handlungsbedarf bei der Erhöhung der Anwendung von Bleiberechtsregelungen auf ministerieller Ebene erkannt. Das dort erst jüngst zuständige Ministerium für Justiz und Migration hat am 10.08.2021 mit zwei Schreiben die Ausländerbehörden im Zuge einer *„Neujustierung der Aufenthaltsbeendigung“* angewiesen, infrage kommende Personen mit Duldung sowohl zu den §§ 25a und b als auch zur Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG sowie zur Härtefallkommission zu informieren und zu beraten.⁵⁶

Dass länderspezifische Anwendungshinweise mit für die Verwaltung verbindlichen ermessenslenkenden Vorgaben eine enorme Wirkung erzielen können, zeigt die Evaluation dazu aus NRW.⁵⁷

Verglichen wurde die Anzahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse nach § 25b AufenthG von vor und nach Veröffentlichung des ersten Erlasses von März 2019. Knapp zwei Jahre nach dem

⁵⁴ online: <https://tinyurl.com/285xpbk3>

⁵⁵ online: <https://tinyurl.com/29byyu62>

⁵⁶ Schreiben zu „Beratung durch die unteren Ausländerbehörden zu möglicher Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25a und § 25b AufenthG“, online: <https://tinyurl.com/4yy57z3b>

Schreiben zu „Möglichkeiten einer Beschäftigungsduldung / Härtefallantrag, online: <https://tinyurl.com/y5tkhy3f>

⁵⁷ [Schriftlicher Bericht v. 12.03.2021](#) zum Thema „Bessere Bleiberechte für Geduldete in NRW“ zur Sitzung des Integrationsausschusses am 17.03.2021, online <https://tinyurl.com/3yjb9b79>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

März-Erlass konnte ein Steigerungswert von 100 % festgestellt werden. Und obwohl damit bereits eine „*bemerkenswerte Entwicklung*“ sichtbar wurde, hat das Land NRW den Erlass aktualisiert, um diese Entwicklung weiter zu verfestigen.

e.) Beispiel Hessen - Länderkompetenz bleibt ungenutzt

Für Hessen liegen hingegen unseres Wissens keine Erlasse zu §§ 25a/b AufenthG oder § 60d Beschäftigungsduldung und zum neuen Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c AufenthG⁵⁸ vor. Die Erlasse zu § 60c AufenthG zur Ausbildungsduldung sind in der Zwischenzeit veraltet, da sie aus der Zeit vor der Novellierung durch das Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungsgesetz auf Bundesebene stammen, das am 01.01.2020 in Kraft getreten ist.

Auch zum im August 2019 neu eingeführten § 60b AufenthG zur „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ (sog. „Duldung light“) haben andere Bundesländer bereits frühzeitig eigene Ländererlasse herausgegeben, um den Anwendungsbereich dieser Regelung, die u. a. mit einem absoluten Beschäftigungsverbot einhergeht, nicht ausufern zu lassen. Und auch hier hat Hessen sich bislang bedauerlicher Weise nur durch eine restriktive bzw. weite Anwendungspraxis hervorgetan.⁵⁹

Damit ein Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik umgesetzt werden kann, bedarf es aus unserer Sicht Beratungsstellen, die Menschen bezüglich ihrer Bleibeperspektive und ihrer aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten beraten, wie in der Kommentierung zu § 12 IntTG-E ausgeführt wird.

Darüber hinaus erachtet die Liga Hessen es für erforderlich, Duldungen für mind. ein Jahr auszustellen – sowohl um eine bürokratische Entastung der Behörden zu erwirken als auch zur Verbesserung der realen Ausbildungs- und Arbeitsmarktchancen Geduldeter.

16.6 Zusammenarbeit der relevanten Akteure auf Ebene der Ministerialbürokratie, der Zivilgesellschaft und der (Sozial-)Wirtschaft

In der Begründung zu § 19 Abs. 3 IntTG-E wird die Zusammenarbeit zwischen dem Land mit den Akteurinnen und Akteuren der Arbeitsmarktförderung und der Berufsausbildung verankert, um nach der Gesetzesbegründung „die Integration in Beruf und Arbeit derjenigen Personen mit Migrationsgeschichte zu verbessern, die bislang nicht chancengleich teilhaben“. Weiterhin werden in diesem Zusammenhang „regional bestehende Initiativen und Maßnahmen“ genannt.

Uns leuchtet nicht ein, aus welchem Grund der gesamte oben beschriebene Bereich des Beschäftigungserlaubnisrechts und seiner landesspezifischen Ausgestaltung keine Erwähnung findet. Aus unseren vorherigen Einlassungen erkennen wir die Notwendigkeit dazu. Konkret ergänzt und benannt werden muss unseres Erachtens auch das HMdIS einerseits sowie repräsentative Vertretungen zentraler und lokaler Ausländerbehörden andererseits. Und selbstverständlich gehören aufgrund unserer Praxiserfahrungen und der bei den Verbänden vorhandenen Kompetenzen auch die Liga der Freien Wohlfahrtspflege bzw. ihre Einzelverbände mit ihren Kenntnissen über Landes- und Bundesrecht dazu.

⁵⁸ Bislang sind uns bereits drei Bundesländer bekannt, die ermessenslenkende Landesapplicationshinweise herausgegeben haben: Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz.

⁵⁹ siehe den Ländervergleich in der [Antwort des BMI auf ein Schreiben der damaligen LINKEN-Abgeordneten Ulla Jelkpe vom 16.04.2021](https://tinyurl.com/2p86bfz7), online: <https://tinyurl.com/2p86bfz7>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Daher fordert die Liga Hessen die Einrichtung einer Expert*innenkommission zur Ausarbeitung von Verfahrenshinweisen für die hessischen Ausländerbehörden.

Die Entwicklung hessenspezifischer Anwendungshinweise kann über ein solches Gremium auch diese Interessen und die hohe Expertise weiterer Interessenträger als sog. „Stakeholder“ einbezogen werden. Dazu gehört neben dem aufenthaltsrechtlich zuständigen Innenministerium auch das Sozial- und Integrationsministerium, das Wirtschaftsministerium, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen, kommunale Spitzenverbände und Wohlfahrtsverbände sowie ggf. weitere im Feld versierte NGOs mit einschlägigem Erfahrungswissen.

Aus Berlin liegen gute Erfahrungen für ein derartiges Gremium mit der VAB-Kommission vor. Die Zusammensetzung und Arbeitsweise dieser Kommission können dem [Antwortschreiben der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 29.04.2019](#)⁶⁰ auf eine Anfrage von „frag-den-staat“ entnommen werden.

17. Zu § 20 Förderung der Einbürgerung

Bislang ist die einzige Eigenschaft, die umfassende politische Rechte und eine uneingeschränkt gleichberechtigte politische Teilhabe vermittelt, die der deutschen Staatsbürgerschaft.

Es muss daher ein prioritäres politisches Ziel der Integrationspolitik einer parlamentarischen Demokratie und einem Einwanderungsland sein, die Zahl der Einbürgerungen zu erhöhen.

Bereits 2013 war die ernsthafte Prüfung von Einbürgerungserleichterungen unter allen hessischen Fraktionen Konsens, wurde im [Abschlussbericht der Enquetekommission „Migration und Integration“ vom 18.06.2013 \(Drs. 18/7500\)](#)⁶¹ festgehalten und ging als Handlungsempfehlung Nr. 6 zur Förderung der Partizipation in den Bericht ein (S. 118).

17.1 „Geeignete Maßnahmen“ zur Steigerung der Einbürgerungszahlen

Zwar sind die hohen Anforderungen für eine Einbürgerung im Staatsangehörigkeitsgesetz auf Bundesebene geregelt. Allerdings sind die teils erheblich voneinander abweichenden Einbürgerungsquoten der Bundesländer und Kommunen, auch innerhalb eines Bundeslandes, ein hinreichendes Indiz für die Einflussmöglichkeiten auf Landes- und Kommunalebene.

Die Einbürgerungszahlen in Hessen bleiben seit Jahren weit hinter der Zahl der Einbürgerungswilligen zurück. Im Themenforum 4 „Partizipation“ wurde darauf hingewiesen, dass die Rahmenbedingungen für eine stärkere Nutzung der Einbürgerung geschaffen werden müssen und die Rolle der Behörden betont: Diese sollten Einbürgerung nicht nur als ordnungspolitisches Thema abhandeln, sondern proaktiv auf Menschen zugehen, die die Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllen.

Im Integrationsplan-Entwurf und in der vorliegenden Gesetzesbegründung wird das Thema Einbürgerung darauf reduziert, dass dafür in Form einer Kampagne und durch Ehrenamtliche gewonnen werden müsse. Laut Gesetzesbegründung soll darüber hinaus „ein weiterer Ausbau der Servicekultur in den hessischen Ausländerbehörden“ ein „geeignetes Mittel“ zur Steigerung der Einbürgerungszahlen sein. Zwar wird darauf verwiesen, dass diese pandemiebedingt zuletzt stark zurückgegangen seien. Unerwähnt bleibt hingegen, dass aus den Einbürgerungsbehörden laut Kabinetts-Beschluss vom April 2020 Personal abgezogen wurde, um Entschädigungsanträge

⁶⁰ online: <https://tinyurl.com/45meymwr>

⁶¹ online: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/0/07500.pdf>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

nach dem Infektionsschutzgesetz zu bearbeiten. Wir gehen davon aus, dass v. a. dieser Umstand Ursache für einem pandemiebedingten Rückgang der Zahlen ist.

Betroffen sind dabei fast ausschließlich Drittstaatsangehörige. Seit Ausbruch der Corona-Pandemie teilt das [Regierungspräsidium Darmstadt auf seiner Internetseite](#) mit: „Das Regierungspräsidium Darmstadt hat im Zuge der Corona-Pandemie die hessenweite Bearbeitung von Entschädigungsanträgen nach dem Infektionsschutzgesetz übernommen. (...) Bei der Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen von Antragstellern aus Nicht-EU-Staaten haben sich dadurch Verzögerungen ergeben. Zurzeit beträgt die Wartezeit bis Bearbeitungsbeginn ca. 11-12 Monate ab Antragsübersendung durch die untere Verwaltungsbehörde.“⁶²

Bei Anträgen von EU-Bürger*innen gibt es dagegen nach Angaben von Innenminister Beuth „keine nennenswerte Verzögerung“.⁶³

Die Strategie, politische Teilhabe durch Einbürgerung zu fördern, kann somit aktuell für Drittstaatler*innen in Hessen nicht greifen. Entgegenwirken kann dem kurz- und mittelfristig nur die Aufstockung von Personal in den Behörden und der Abbau von Hürden (Identitätsklärung, doppelte Staatsangehörigkeit, Lebensunterhaltssicherung).

Dass die Fraktion der GRÜNEN nun am 13.01.2023 in einer Pressemeldung zu Änderungsanträgen im Rahmen des Doppelhaushalts angekündigt hat, 10 neue Stellen im Einbürgerungsbereich des RP Darmstadt zur Verfügung zu stellen, um den coronabedingten Bearbeitungsrückstand entgegenwirken zu können, ist sehr erfreulich. Obwohl Verbände-Vertreter*innen in allen wichtigen Foren und Gremien die Möglichkeit genutzt haben, gegenüber Repräsentant*innen des Parlaments und der Regierung auf die Problematik hinzuweisen, sind nun fast drei Jahre vergangen, bis die notwendige politische Entscheidung zu einer Lösung des Problems getroffen wurde.

Zudem bleibt abzuwarten, bis wann die Stellenbesetzungsverfahren abgeschlossen sein werden – und ob der Antragsrückstau rechtzeitig abgebaut sein wird, damit ein Großteil der dann teils jahrelang wartenden Einbürgerungsbewerber*innen hoffentlich zur kommenden Landtagswahl das höchste Mitbestimmungsrecht in einer Demokratie wahrnehmen kann.

Die im Gesetzesentwurf verankerte Rolle ehrenamtlich Engagierter bei der Begleitung von Einbürgerungsprozessen kann alleine nicht zu einer Erleichterung der schwerfälligen Prozesse führen.

Aus unseren Beratungsstellen für Migrant*innen und Geflüchtete wissen wir, dass die Begleitung insbesondere von Drittstaatsangehörigen im Einbürgerungsverfahren durch Ehrenamtliche aufgrund der komplexen Rechts- und Verfahrenslage fast immer ein Garant für Frustration und „Behördenverdrossenheit“ ist: Betroffene und deren Begleiter*innen erleben sich als ohnmächtig, qualifizierte Beratungsstellen fehlen.

Hinsichtlich der statistischen Erläuterungen in der Gesetzesbegründung zu den Einbürgerungszahlen verweist die Landesregierung auf die Angaben im Hessischen Integrationsmonitor. Die in 2019 zuletzt gestiegenen Einbürgerungszahlen lassen sich u. a. auf den sog. Brexit-Effekt zurückführen und nicht auf gesteigerte Bemühungen der Landesregierung. Wie die jüngsten Zahlen

⁶² online: <https://tinyurl.com/3ertnbyu>

⁶³ Frankfurter Rundschau: [Hessen: Langes Warten auf die Einbürgerung](#), 24.01.2022, online: <https://tinyurl.com/ysfkp4p7>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

des statistischen Bundesamtes zeigen, lag das sog. „ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial“ in Hessen 2021 bei nur noch 2,29 % - und damit unterhalb des Bundesdurchschnitts von 2,45 %.⁶⁴

Was die Annahme von „geeigneten Mitteln“ angeht, verweisen wir auf die [Antwort des Hessischen Innenministers vom 08.11.2019](#) auf eine Kleine Anfrage der LINKEN zum Thema „Bearbeitungsdauer von Einbürgerungsanträgen“ (Drs. 20/1273)⁶⁵. Es zeigt sich, dass die Landesregierung über wesentliche statistische Auswertungsmöglichkeiten nicht verfügt. So konnte der Innenminister keine Angaben dazu machen, in wie vielen Fällen die Bearbeitung von Einbürgerungsanträgen mehr als drei, sechs, neun oder 12 Monate dauerte. Lediglich eine durchschnittliche Verfahrensdauer konnte angegeben werden, da eine statistische Zuordnung der abgeschlossenen Verfahren zu den jeweiligen Anträgen in Hessen derzeit nicht erfolgt. Wir stellen fest, dass es keine valide Statistik gibt, die Erkenntnisse dazu liefert, warum Einbürgerungsanträge abgelehnt werden.

Die Liga Hessen fordert die Erweiterung des Katalogs „geeigneter Maßnahmen“ zur Steigerung der Einbürgerungszahlen. Die statistische bzw. empirische Datenlage zu Einbürgerungsprozessen in Hessen muss ausgeweitet werden.

Wir plädieren außerdem für die Durchführung einer Evaluation zur Wirksamkeit bereits bestehender politischer Maßnahmen sowie administrativer Abläufe und Entscheidungsprozesse auf Grundlage einer optimierten statistischen Datengrundlage. Nur auf diesem Weg kann eine belastbare Bewertung – und damit eine Verbesserung – hessischer Einbürgerungspolitik und -praxis erfolgen und eine Erhöhung der Anzahl von Einbürgerungen gelingen.

17.2 Das kommunale Ausländer*innenwahlrecht für Nicht-EU-Bürger*innen

EU-Bürger*innen besitzen mittlerweile zumindest das kommunale Wahlrecht, Drittstaatsangehörige sind jedoch von jeglicher Wahl weiterhin ausgeschlossen. Seit Jahren wächst die Zahl der Menschen, die in Deutschland und Hessen leben, aber kein Recht auf politische Beteiligung und Mitbestimmung über ihre Lebensbedingung haben. Dies stellt ein gravierendes und steigendes Demokratiedefizit dar, das auch mit höheren Einbürgerungszahlen nicht gelöst werden kann.

Zahlreiche andere europäische Staaten haben mittlerweile ein kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige unter unterschiedlichen Bedingungen eingeführt.⁶⁶ Die Liga Hessen hat sich bereits 2009 mit der Kampagne „Demokratie brauche JEDE Stimme“ ausgesprochen und die Mitgliedsverbände haben diese Forderung auf verschiedenen Ebenen vertreten. Denn ein Mehrklassenwahlrecht bedroht den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Auch wenn das Land Hessen die Umsetzung nicht allein beschließen kann, so wäre der aktive Einsatz des für ein kommunales Ausländer*innenwahlrecht auf Bundesebene, z. B. durch Anstoß einer entsprechenden Bundesratsinitiative und Empfehlungen in der Konferenz der Integrationsminister*innen, ein wichtiges Zeichen. Die Liga Hessen hält die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für einen ersten bedeutenden Schritt, um politische Teilhabe und Demokratie zu fördern.

18. Zu § 21 Monitoring, Berichterstattung

⁶⁴ Statistisches Bundesamt: Einbürgerungen 2021 nach Bundesländern, online: <https://tinyurl.com/2mwx7yau>

⁶⁵ online: <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/3/01273.pdf>

⁶⁶ Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (Hg.): [Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa](#), Mai 2014, online: <https://tinyurl.com/ycxexkr9>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Wir begrüßen, dass die Landesregierung ein Monitoring und eine Berichterstattung gesetzlich verankern will. Auch die SVR-Studie zu den Landesintegrationsgesetzen bescheinigt, dass eine wichtige Grundlage für eine sachgerechte Steuerung integrationspolitischer Maßnahmen ein regelmäßiges und systematisches Monitoring ist, das den Stand der Integration erfasst (vgl. SVR-Studie 2022, S. 57).

Sehr kritisch sehen wir den unserer Auffassung nach zu langen Turnus nach Abs. 3 und schlagen hier mind. eine Verkürzung auf 2,5 Jahre vor.

Gespannt sind wir, in welcher Form die unter § 1 IntTG-E recht vage formulierten Ziele für ein Monitoring messbar gemacht werden. Zumal wir – auch nach unserer Bewertung des Integrationsplan-Entwurfs 2.0 – die Einschätzung haben, dass der hessische Integrationsmonitor hier keine Hilfe zur Überprüfung einer Zielerreichung bietet. Seine Daten zeigen lediglich an, in welchen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens Lücken oder Verbesserungen zu identifizieren sind. Er sagt nichts darüber aus, wie diese Lücken geschlossen werden können und wie wirksam die aktuell existierenden integrationspolitischen Maßnahmen sind.

Uns fehlt die Einführung einer Evaluation, also einer Auswertung zur Wirksamkeit der Prozesse und Maßnahmen der Landesregierung und der Ressorts. Diesen Punkt hatten zahlreiche Foren der Integrationskonferenz bereits mit Blick auf den ersten hessischen Integrationsplan als problematisch hervorgehoben. Nur auf der Grundlage einer Evaluation können der Integrationsplan 2.0 und das vorliegende Gesetz zu einem wirksamen Planungsinstrument hessischer Integrationspolitik werden. Eine Evaluation von Maßnahmen wird im Integrationsplan-Entwurf (S. 20) als zu aufwändig und kostenintensiv verworfen, was angesichts der dafür eingesetzten Millionenbeträge nicht überzeugt.

Wir empfehlen dringend, die Einführung eines Evaluationsinstruments und dessen Implementierung in der Geschäftsordnung der Integrationskonferenz und im vorliegenden Gesetzentwurf.

Die Ausführungen der SVR-Studie 2022 (S. 57) bestätigen die Bedeutsamkeit von Evaluationen als Steuerungsinstrument: „Insgesamt darf ein regelmäßiges Monitoring aber auch nicht überschätzt werden. Die Wirksamkeit einzelner integrationspolitischer Maßnahmen kann nur durch wissenschaftliche Evaluationen zuverlässig eingeschätzt werden.“

Darüber hinaus gehen wir davon aus, dass der Liga Hessen und den Teilnehmenden der Integrationskonferenz die unterschiedlichen Berichte nach § 21 IntTG-E frühzeitig zur Kenntnis gegeben werden und darüber hinaus die Möglichkeit geregelt wird, dazu Kommentierungen und eigene Stellungnahmen an den Landtag zu verfassen. Dies deutet sich zumindest über § 21 Abs. 3 IntTG-E an, was wir begrüßen würden.

19. Zu „Wohnen“ und zur Wohnsitzauflage: kein Thema im IntTG-E

Wie eingangs eingeführt, enthält der vorliegende Gesetzentwurf zwar Hinweise zum gesellschaftlichen Teilhabebereich „Wohnen“, verhält sich aber ansonsten nicht dazu. Aus Sicht der Liga Hessen hat das Land durchaus Möglichkeiten und Mittel, um die Wohnsituation von Migrant*innen und Geflüchteten erheblich zu verbessern. Dazu zählt:

- Begrenzung der Aufenthaltsdauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes auf maximal 3 Monate;
- nach Zuweisung aus der Erstaufnahme in die Kreise und Kommunen: vorrangige Unterbringung in Wohnungen, nachrangig in Gemeinschaftsunterkünften;



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

- landesweite Mindest- und Gewaltschutzstandards für Erstaufnahmeeinrichtungen und kommunale Gemeinschaftsunterkünfte;
- einheitliche Deckelung der Gebühren für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften;
- Streichung der innerhessischen Wohnsitzauflage;
- Unterstützung beim Finden und der Anmietung privaten Wohnraums (z. B. durch ein aktives Auszugsmanagement und Wohnraumvermittlungsagenturen).

Darüber hinaus verweisen wir auf das [Positionspapier der Liga Hessen „Wohnraum für alle – Wohnen ist ein Menschenrecht“](#)⁶⁷.

Von besonderer Bedeutung ist unsere Position zur Streichung der hessischen Wohnsitzauflage insbesondere in Verbindung mit den effektiven Chancen auf Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration. So hat das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) in mehreren Untersuchungen zwischen 2016 und 2022 immer wieder festgestellt, dass **Wohnsitzauflagen hinderlich sind für eine Arbeitsplatzaufnahme**:

- [„Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration“](#), so bereits der Titel des IAB-Kurzberichts 3/2020.⁶⁸ Im Durchschnitt hätten Personen mit einer regionalen Wohnsitzauflage eine um 10-12 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit auf Erwerbstätigkeit als Geflüchtete, die einer solchen Auflage nicht unterliegen (S. 8f.).
- Im jüngst erschienenen IAB-Forschungsbericht 4/2022 [„Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen“](#)⁶⁹ ist folgende Feststellung enthalten (S. 21):
„Am problematischsten ist die Verteilung der Geflüchteten über den Königsteiner Schlüssel. Die Erfahrungen von 2015 haben gezeigt, dass die Geflüchteten damals überdurchschnittlich in Regionen untergebracht wurden, in denen die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch war [...]. Durch den Erlass von Wohnsitzauflagen auch für Geflüchtete mit einem anerkannten Schutzstatus wurde diese Struktur verfestigt [...]. Die vorliegende empirische Evidenz belegt, dass die Konzentration von Geflüchteten in Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen die Arbeitsmarktintegration erheblich beeinträchtigt hat [...].“
- In der IAB-Stellungnahme 4/2016 [„Integration von Geflüchteten“](#)⁷⁰ heißt es (S. 21f.):
„Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung sind Mobilitätsbeschränkungen grundsätzlich problematisch. Es kann für Deutschland, aber auch für andere Länder wie die USA gezeigt werden, dass sich Migranten überproportional in Ballungsräumen mit überdurchschnittlichem Lohnniveau und unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit niederlassen. Im Vergleich zu einer gleichmäßigen Verteilung über den Raum entstehen dadurch Effizienzgewinne, die erheblich sein können [...]. Ähnliches gilt aus Sicht der modernen Suchkosten- und Matching-Theorien des Arbeitsmarktes für die Effizienz des „Matches“ zwischen Unternehmen und Arbeitssuchenden: Mobilitätsbeschränkungen erhöhen die Suchkosten, verringern die Effizienz des Matches und führen deshalb zu höherer Arbeitslosigkeit und geringeren Löhnen. Zudem muss berücksichtigt werden, dass bei der Ausgangsverteilung der Flüchtlinge Arbeitsmarktbedingungen und andere wirtschaftliche Aspekte keine beziehungsweise nur eine untergeordnete

⁶⁷ online: <https://tinyurl.com/235b8a56>

⁶⁸ online: <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0320.pdf>

⁶⁹ online: <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb0422.pdf>

⁷⁰ online: <https://doku.iab.de/stellungnahme/2016/sn0416.pdf>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Rolle spielten. Viele Geflüchtete leben deshalb derzeit in strukturschwachen Regionen mit schlechten Beschäftigungsperspektiven. Der Integrationserfolg wird deshalb maßgeblich von der Mobilität in andere Regionen abhängen.“

Ebenso schädlich sind Wohnsitzauflagen für die Findung privaten Wohnraums.

Laut IAB-Forschungsbericht 4/ 2022 (S. 22), „steigt die Wahrscheinlichkeit, eine private Unterkunft zu finden, um etwa 15 Prozentpunkte, wenn Geflüchtete keiner Wohnsitzauflage unterliegen“, wodurch die vom IAB in 2020 bereits veröffentlichten Erkenntnisse bestätigt werden.

Vor dem Hintergrund der im vergangenen Jahr hessen- und bundesweit⁷¹ von vielen Kommunen beklagten weiteren Verschärfung der Unterbringungskapazitäten und der dadurch erzwungenen Rückkehr vorübergehender Unterbringung in Zelten, Turnhallen o. ä. Liegenschaften – oft ohne ausreichende Sozialbetreuung – sollten sowohl das Land Hessen als auch die kommunalen Spitzenverbände ein Interesse am Abbau aller Faktoren haben, die den Einzug in privaten Wohnraum unnötig blockieren.

Zudem gibt es in Hessen keine transparent zugänglichen Informationen zu einem Regelverfahren für die (zügige) Änderung oder Streichung einer innerhessischen Wohnsitzauflage. Dazu gehört auch die klare Benennung der behördlichen Zuständigkeiten, v. a. sofern am geplanten neuen Zuzugsort der Lebensunterhalt der antragstellenden Person durch Erwerbstätigkeit ganz oder teilweise gesichert wäre.

Auf der [Homepage des Regierungspräsidiums Darmstadt](#),⁷² das für Umverteilungsanträge innerhalb Hessens zuständig ist, heißt es:

„Umverteilungsanträge, die sich ausschließlich auf einen Arbeitsplatz oder eine Ausbildung beziehen sind unbegründet und werden unter Verweis auf die Regelungsmöglichkeiten nach § 58 Asylgesetz durch die Ausländerbehörden abgelehnt. Da viele Anträge als Begründung eine Arbeits- oder Ausbildungsmöglichkeit angeben und in der Bearbeitung zurückgestellt werden, bitte ich diese Anträge direkt mit den Ausländerbehörden zu klären und diese dort zu stellen. Ggf. kann die Wohnsitzauflage von der Ausländerbehörde aufgehoben werden.“

Es dürfte unstrittig sein, dass ein solcher Zustand nicht mehr haltbar ist angesichts des grassierenden Personal- und Fachkräftemangels, der sich mittlerweile zu einer erheblichen Gefährdung für den Wirtschaftsstandort Hessen entwickelt hat, von dem auch die Einrichtungen und Dienste der Wohlfahrtsverbände betroffen sind.

Wir gehen daher davon aus, dass dieses Thema aufgrund seiner Bedeutung für die individuellen Integrationschancen Geflüchteter, der Entlastungsperspektiven für die private Wohnraumfindung und die hessischen Kommunen hinsichtlich der Unterkunftskapazitäten/-kosten und angesichts der Bedarfe hessischer Arbeitgeber*innen in den bestehenden Gremien (u. a. Integrationskonferenz, Fachkräftebündnis) einer Änderungsprüfung unterzogen wird.

⁷¹ siehe u. a. FR-Bericht „Unterbringung von Geflüchteten: Wetteraukreis fordert Hilfe von Landes- und Bundesregierung“, 26.10.2022, online: <https://tinyurl.com/3swuyh9r>

⁷² online <https://rp-darmstadt.hessen.de/gesellschaft-und-integration/migration/fluechtlinge/unerlaubte-einreise>



Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V.

Wir hoffen, dass unsere Anmerkungen im Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden und darüber hinaus bzw. davon unabhängig Anlass sein werden, Verwaltungs- und Verfahrensverbesserungen vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Lea Rosenberg
Geschäftsführerin des Liga-AK 2
„Migration und Flucht“

Dr. Yasmin Alinaghi
Vorsitzende des Liga-AK 2/
stellvertr. Vorsitzende der Liga Hessen

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.

Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen in Pflegeeinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstellen, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.



Hessen-Caritas

Hessen-Caritas * Luisenstr. 26 * 65185 Wiesbaden

Hessisches Ministerium für Soziales
und Integration
Herrn Moritz Promny
Vorsitzender des Sozial-
und Integrationspolitischen Ausschusses

via: m.sadkowiak@lt.hessen.de

Geschäftsstelle

Luisenstr. 26
65185 Wiesbaden

Fon: 06 11 44 76 84-91

Fax: 06 11 44 76 84-99

20.01.23

Öffentliche mündliche Anhörung des Sozial- und Integrationspolitischen Ausschusses zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur „Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt (IntTG-E) (Drucks. 20/9504), sowie zum Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten „für ein Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen“ (TinTG-E), Drucksache 20/955

Aktenzeichen: I 2.11

Hier: Ihr Schreiben vom 07.12.2022

- Ergänzung zur Stellungnahme der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen

Sehr geehrter Herr Promny,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Möglichkeit, zu den o.g. Gesetzentwürfen eine Stellungnahme abgeben zu können. Wir begrüßen die Gesetzesinitiativen der Hessischen Landesregierung und der Fraktion der Freien Demokraten.

Wir schließen uns den Ausführungen der Stellungnahme der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Hessen (Liga Hessen) an, die am Montag, den 23.1.2023 an Sie übermittelt wird.

Ergänzend dazu unterstreichen wir hiermit die Bedeutsamkeit unabhängiger landesgeförderter Integrations- und Bleiberechtsberatungsstellen für Geflüchtete, wie sie auch im Gesetzentwurf der FDP enthalten sind.

Die Katholischen Bistümer in Hessen setzen sich seit 2015 finanziell und personell verstärkt für Geflüchtete ein. Mit dem Projekt „Willkommenskultur für Flüchtlinge im Bistum Limburg“ wurden seit 2015 Mittel in Höhe von mehr als fünf Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Damit wurden unter anderem Beratungsstellen für Geflüchtete, unabhängig vom Aufenthaltsstatus, finanziert. Das Gesamtprojekt „Willkommenskultur für Flüchtlinge im Bistum Limburg“ ist am 31.12.2021



Hessen-Caritas

beendet worden. Ein Teil der Flüchtlingsberatungsstellen wird jedoch bis Ende 2025 weiter durch das Bistum Limburg gefördert.

Die Fortführung der Förderung gründet im Wesentlichen auf den Ergebnissen einer Evaluation der Flüchtlingsberatung. Ein wichtiges Ergebnis war dabei, dass die Beratungsstellen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 zunehmend von Geflüchteten mit prekärer Bleibeperspektive aufgesucht wurden. Für diese Zielgruppe, gibt es außer den Angeboten der Katholischen und Evangelischen Kirchen kaum Alternativen.

Überzeugend war vor allem, dass sich insbesondere junge Familien mit einer schwierigen (Bleibe-)Perspektive auf der Grundlage einer gezielten Integrations- und Bleiberechtsberatung eine Existenz aufbauen konnten. Dies führte auch zu einer guten Integration ihrer Kinder in das Hessische Bildungssystem.

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang das zum 31.12.2022 in Kraft getretene Chancen-Aufenthaltsrecht der Bundesregierung, mit dem Geduldete innerhalb von 18 Monaten eine echte Chance erhalten sollen, ein Bleiberecht (gemäß § 25a/b AufenthG) und damit Rechtssicherheit für ihren Aufenthalt zu erhalten. In der [Stellungnahme des Rats für Migration zum neuen Chancen-Aufenthaltsrecht](#) „Aufenthaltsverfestigung für Geduldete darf keine Lotterie sein“ (Januar 2023), wird auf die Dringlichkeit einer Integrations- und Bleiberechtsberatung hingewiesen. Hier heißt es „Es müssen Mittel auf der Bundeslandebene bzw. von den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, dass die Personengruppe 1.) über ihre Rechte informiert wird und 2.) dabei unterstützt wird, die geforderten Voraussetzungen im Rahmen der 18 Monate zu erbringen. Es muss vermieden werden, dass zivilgesellschaftliche Organisationen diese Lücke ohne staatliche Unterstützung ausschließlich mit ihren eigenen Ressourcen füllen müssen.“

Wir nehmen mit großer Zustimmung zur Kenntnis, dass die FDP diesen Ansatz einer unabhängigen Integrations- und Bleiberechtsberatung für Geflüchtete in ihrem Gesetzesentwurf aufgreift und appellieren an die Hessische Landesregierung, diesem Anliegen Rechnung zu tragen.

Eine Kompensation dieser Angebotslücke durch die Kirchen wird absehbar nicht möglich sein.

Freundliche Grüße

Regina Freisberg
Vorsitzende Hessen Caritas

Martina Schlebusch
Referentin Migration, DiCV Limburg



DER PARITÄTISCHE HESSEN
Landesgeschäftsstelle | Auf der Körnerwiese 5 | 60322 Frankfurt

Hessischer Landtag
Sozial- und Integrationspolitischer Ausschuss
Moritz Promny, Ausschussvorsitzender

Per E-Mail an: M.Sadkowiak@ltg.hessen.de

☎ 069 | 955 262 52

📠 069 | 955 262 38

@ lea.Rosenberg@paritaet-hessen.org

Unser Zeichen: rb

Frankfurt, den 23.01.2023

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt“ vom 08.11.2022, [Drs. 20/9504](#)

– Ihr Schreiben vom 07.12.2022/mündliche Anhörung am 02.02.2023

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Promny,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Paritätische Hessen bedankt sich für die Möglichkeit, zum o. g. Gesetzentwurf eine Stellungnahme abzugeben.

Wir begrüßen sehr, dass die Landesregierung mit diesem das im Koalitionsvertrag angekündigte Vorhaben eines ersten hessischen Teilhabe- und Integrationsgesetzes nun umsetzen wird.

Unserer Auffassung nach werden die beschriebenen Maßnahmen nicht ausreichen, um das selbst gesteckte Ziel des Gesetzentwurfs, der Beschränkung von Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund in allen Lebensbereichen entgegenzuwirken, erreichen zu können. Zahlreiche Teilhabeausschlüsse und ihre spezifischen Ursachen insbesondere in der Aufstellung der Ministerialbürokratie in Hessen finden noch nicht einmal Erwähnung. Dazu zählen vor allem die fragmentierte Zuständigkeit für Integrations- und Teilhabeprozesse von Migrant*innen und Geflüchteten zwischen Hessischem Sozial- und Integrationsministerium (HMSI) einerseits und Hessischem Innenministerium (HMdIS) andererseits.

In der Verbands- und Beratungspraxis hat sich als besondere Hürde die innerhalb des Innenministeriums bestehende Aufteilung von Verantwortlichkeiten zwischen dem Referat Aufenthaltsrecht (Rechtsabteilung) und dem Referat LPP 6 (Abteilung Landespolizeipräsident) erwiesen, welche sich in der ebenso kritischen Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen zwischen Zentralen und lokalen Ausländerbehörden fortsetzt.



Integrationsverhindernde Effekte zeigen sich vor allem bei der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration sowie bei der Realisierung von im Aufenthaltsgesetz ausdrücklich vorgesehenen Bleibe(rechts)regelungen von Personen mit Duldung.

Nicht nur hier unterscheidet sich die strukturelle Aufstellung in Hessen maßgeblich von der anderer Bundesländer. Auch die seit vielen Jahren zu beobachtende Nichtwahrnehmung der länderspezifischen Kompetenz bei der Auslegung und Umsetzung des Aufenthalt- und Asylgesetzes stellt einen weiteren substanziellen Negativfaktor für den Zugang Geflüchteter zu Integrations- und Teilhabechancen dar, dem unter Beteiligung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen dringend zu begegnen wäre.

In der ausführlichen Stellungnahme der Liga Hessen werden zahlreiche Leerstellen des Gesetzentwurfs der Landesregierung beleuchtet und belegt. Es werden konkrete und konstruktive Vorschläge unterbreitet zum Abbau genannter und weiterer Defizite auf verschiedenen Ebenen. Der Paritätische Hessen schließt sich der Stellungnahme der Liga Hessen vollumfänglich an.

Zu unserer Stellungnahme fügen wir als Anlage 1 den [„Appell für eine Wende in der hessischen Flüchtlingspolitik“](#) und als Anlage 2 das dazugehörige [„Hintergrundpapier“](#) vom September 2021 bei, das wir gemeinsam mit zahlreichen anderen Nicht-Regierungsorganisationen aus Anlass einer Halbzeitbilanz der Legislaturperiode in Hessen veröffentlicht haben.¹ Für keine der im Hintergrundpapier aufgeführten authentischen Einzelfallbeispiele aus der täglichen Praxis von Einrichtungen und Dienste in der Flüchtlingsarbeit enthält der vorliegende Gesetzentwurf Lösungsvorschläge bzw. Antworten.

Wir würde es sehr begrüßen, wenn unsere im Hintergrundpapier nachzulesenden Schief lagen für die Landesregierung nunmehr Anlass für das Einläuten einen Paradigmenwechsel der hessischen Flüchtlingspolitik und eine strukturelle Neuaufstellung der ministeriellen und behördlichen Zuständigkeiten sein werden.

Mit freundlichen Grüßen

Lea Rosenberg
Referentin Migration, Flucht und Asyl

- Anlage 1: Schluss mit der Desintegration! Appell für eine Wende in der hessischen Flüchtlingspolitik. Kritische Bilanz zur Halbzeit der Legislatur, 08.09.2021
- Anlage 2: Hintergrundpapier und Fallbeispiele zum Appell für eine Wende in der hessischen Flüchtlingspolitik, 08.09.2021

¹ Dem Sozial- und Integrationsministerium, dem Innen- und dem Wirtschaftsministerium sowie den Abgeordneten des Sozial- und Integrations- sowie des Innenausschusses wurde der „Appell“ plus Hintergrundpapier am Tag der Veröffentlichung zur Verfügung gestellt.



SCHLUSS MIT DER DESINTEGRATION!

APPELL FÜR EINE WENDE IN DER HESSISCHEN FLÜCHTLINGSPOLITIK

KRITISCHE BILANZ ZUR HALBZEIT DER LEGISLATURPERIODE

„Menschenrechte und gelebte Humanität stehen im Mittelpunkt hessischer Asyl- und Flüchtlingspolitik. Das Land Hessen wird sicherstellen, dass Flüchtlinge menschenwürdig untergebracht werden und ihnen ausreichend Angebote der Information, Beratung und Förderung zur beruflichen Integration gemacht werden. Wir setzen uns dafür ein, dass das Recht auf Asyl und der Flüchtlingsschutz in Hessen transparent und fair umgesetzt werden.“

(Koalitionsvertrag der schwarz-grünen Landesregierung)

Mit diesen Aussagen zur zukünftigen Flüchtlingspolitik sind CDU und GRÜNE in Hessen Anfang 2019 in die laufende Legislaturperiode gestartet. Doch der im Koalitionsvertrag formulierte Anspruch wird in der Realität nicht umgesetzt. Die im Jahr 2015 propagierte Willkommenskultur ist einer systematischen Desintegrationspolitik gewichen, die bestimmt ist von Ausgrenzung, Abschiebungen und Rückkehrdruck. Das schürt Ängste bei Betroffenen und schafft Verunsicherung und Frustration bei Unterstützenden.

Obwohl die Landesregierung im Asylkonvent und in der Integrationskonferenz die „Integration von Anfang an“ betont, handelt sie in der Realität gegensätzlich. Weder setzt sie die Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag konsequent um, noch nutzt sie vorhandene Ermessensspielräume der bundesgesetzlichen Regelungen im Sinne der Betroffenen. Sie setzt nicht auf Menschenrechte und Teilhabe, sondern befördert gezielt Desintegration.

Wir fordern die Landesregierung auf, nach Halbzeit der Legislaturperiode innezuhalten, die Ausrichtung der Flüchtlingspolitik in Hessen grundlegend zu überprüfen und neu zu justieren. Während dieses Prozesses muss es ein Abschiebungsmoratorium geben, damit nicht noch mehr gut integrierte Menschen aus ihrem Umfeld gerissen und in eine ungewisse Zukunft abgeschoben.

Im Einzelnen kritisieren wir:

1. Abschiebungen in Krisengebiete und Ausbau der Abschiebungshaft

- Verstärkt wird in Kriegs- und Krisengebiete wie Somalia, Äthiopien und bis vor kurzem Afghanistan abgeschoben. Immer öfter sind davon gut integrierte berufstätige Menschen und Familien mit Kindern nach vielen Jahren des Aufenthalts betroffen. In manchen Fällen wird dabei auch die Trennung von Familien in Kauf genommen. Auch vor Abschiebungen in Gebiete, in denen Corona verheerend wütet, wird nicht zurückgeschreckt.
- Die Abschiebungshaftanstalt in Darmstadt wurde massiv ausgebaut, auf mittlerweile 80 Haftplätze. Damit steht Hessen neben Bayern und Nordrhein-Westfalen an der Spitze im Bundesgebiet. Mehr Haftplätze werden zu mehr Inhaftierungen führen. Offenbar sollen die Abschiebungszahlen in Hessen noch weiter erhöht werden.
- In den letzten Jahren ist in der hessischen Verwaltung eine „Verpolizeilichung“ und Zentralisierung des Aufenthaltsrechts zu beobachten: Im Innenministerium wurde der Bereich Rückkehr aus der Abteilung Recht ins Landespolizeipräsidium ausgegliedert und massiv ausgebaut. Die für Abschiebungen zuständigen Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) haben immer mehr Befugnisse erhalten und müssen jetzt jeder Duldung und jeder Arbeitserlaubnis zustimmen – ohne dass die Entscheider*innen in den ZAB die betroffenen Personen jemals zu Gesicht bekommen. Es geht offenbar nicht mehr um politische Entscheidungen und Abwägungen im Einzelfall, sondern lediglich um den möglichst reibungslosen Vollzug der Abschiebungen.

2. Abschiebungen trotz guter Integration

Es ist „wenig sinnvoll, Menschen wegzuschicken, deren Arbeitskraft oder Expertise dringend gebraucht wird, die etwas leisten und für sich selbst sorgen können. Deshalb setzen wir uns für eine entsprechende Altfallregelung ein“.

(Koalitionsvertrag der schwarz-grünen Landesregierung)

- Es werden auffällig viele Personen abgeschoben, die die Voraussetzungen für ein Bleiberecht (z.B. die Beschäftigungs- oder Ausbildungsduldung oder die Aufenthaltserlaubnis für langjährig Geduldete) bereits erfüllen oder in Kürze erfüllen würden. Teilweise entscheiden die Ausländerbehörden nicht über aussichtsreiche Anträge der Betroffenen und leiten stattdessen die Abschiebung ein.
- Anders als andere Bundesländer weist das Hessische Innenministerium die Ausländerbehörden nicht an, vor einer Abschiebung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Bleiberecht erfüllt sind.

3. Rückkehrdruck und Arbeitsverbote

- Die „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ – auch „Duldung light“ genannt – wird häufig vorschnell und ungerechtfertigt erteilt. Für die Betroffenen bedeutet dies ein striktes Arbeitsverbot und massive Kürzungen von sozialen Leistungen. Längerfristige Duldungen werden so gut wie nie ausgegeben und auch regulär Geduldeten wird immer öfter die Arbeitserlaubnis entzogen. Integration wird so zunichtegemacht und verhindert. Menschen sind gezwungen, Sozialleistungen zu beziehen, anstatt zu arbeiten.
- Die staatliche Rückkehrberatung wurde in den letzten Jahren immer weiter ausgebaut und von der Landesregierung mit erheblichen Ressourcen ausgestattet. Die unabhängige Flüchtlingsberatung bekommt hingegen bislang keinerlei Landesmittel.

4. Ausgrenzung durch Unterbringung

„Wir stehen für einen Integrationsprozess von Anfang an. (...) Unser Ziel ist (...) eine möglichst schnelle Verteilung auf die Kommunen (...).“
(Koalitionsvertrag der schwarz-grünen Landesregierung)

- Obwohl seit Jahren immer weniger Flüchtlinge in Hessen ankommen, ist die Zahl der Menschen in den Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) seit August 2019 von 1.600 auf fast 4.800 gestiegen (Stand Ende Juli 2021). Die Landesregierung verweist auf die Verlängerung der Verweildauer in der EAE von sechs auf 18 Monate durch eine bundesgesetzliche Änderung. Hessen nutzt dabei aber – anders als andere Bundesländer – vorhandene Spielräume, Menschen vorzeitig den Kommunen zuzuweisen, nicht aus. Dadurch wird die Integration von Geflüchteten erheblich erschwert.
- Während in anderen Bundesländern Flüchtlinge vermehrt dezentral untergebracht werden oder in Wohnungen leben, setzt Hessen nach wie vor auf die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, für die es noch immer keine verbindlichen Mindeststandards gibt. Berufstätige Bewohner*innen zahlen für einen Platz im Mehrbettzimmer überhöhte Unterbringungsgebühren, die ein Mehrfaches der vergleichbaren Miete für eine Wohnung betragen.
- Flüchtlinge sind durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie besonders betroffen. In Großunterkünften ist durch die räumliche Enge ein Abstandhalten oft nicht möglich, die Bewohner*innen sind einem überdurchschnittlich hohen Infektionsrisiko ausgesetzt. Immer wieder wurden ganze Unterkünfte unter Kollektiv- und Ketten-Quarantäne gestellt.

5. Fatales Signal an afghanische Familien

Am 15.08.2021 nehmen die Taliban Kabul ein und eine groß angelegte Evakuierungsaktion beginnt. Am 26.08. verlässt der letzte deutsche Evakuierungsflug Kabul und am selben Tag verübt die Terrormiliz Islamischer Staat (IS) einen verheerenden Anschlag am Kabuler Flughafen mit vielen Opfern.

Ebenfalls am 26.08. gibt das Hessische Innenministerium den Ausländerbehörden Anweisungen im Zusammenhang mit der Situation in Afghanistan. Darin wird allerdings nicht bestimmt, Afghan*innen in Hessen längerfristige Duldungen oder gar Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen oder auf die „Duldung light“ ab sofort zu verzichten. Vielmehr werden die Ausländerbehörden angewiesen, beim Familiennachzug aus Afghanistan unverändert restriktiv zu sein.

Zu Geschwistern von hier lebenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen heißt es:

„So verlangt beispielsweise § 36 Abs. 2 AufenthG, dass der Familiennachzug zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist. Die Härte muss familienbezogen sein, das heißt in der Trennung der Familieneinheit begründet sein, und die familiäre Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet muss das geeignete und notwendige Mittel sein, um die außergewöhnliche Härte zu vermeiden. Allgemeine Verhältnisse im Herkunftsland, so schwierig sie auch sein mögen, reichen als Begründung des Härtefalls nicht aus“, so das Innenministerium.

Visumanträge von Geschwisterkindern sollen also in der Regel weiter abgelehnt werden. Afghanische Mütter und Väter sind folglich gezwungen, sich zwischen ihren Kindern – in Hessen oder in Afghanistan – zu entscheiden. Nehmen sie ihren Anspruch auf die Einreise nach Deutschland wahr, müssten sie ihre weiteren Kinder in Afghanistan zurücklassen.

08.09.2021



HINTERGRUNDINFORMATIONEN UND FALLBEISPIELE ZUM APPELL FÜR EINE WENDE IN DER HESSISCHEN FLÜCHTLINGSPOLITIK¹

1. Abschiebungen in Krisengebiete und Ausbau der Abschiebungshaft

Verstärkt wird in Kriegs- und Krisengebiete wie Somalia, Äthiopien und bis vor kurzem Afghanistan abgeschoben. Immer öfter sind davon gut integrierte berufstätige Menschen und Familien mit Kindern nach vielen Jahren des Aufenthalts betroffen. In manchen Fällen wird dabei auch die Trennung von Familien in Kauf genommen. Auch vor Abschiebungen in Gebiete, in denen Corona verheerend wütet, wird nicht zurückgeschreckt.

Abschiebungen, die von der Zivilgesellschaft stark kritisiert werden, rechtfertigt die Hessische Landesregierung damit, dass alle Personen mit einer Duldung vollziehbar ausreisepflichtig seien.² Die Ausländerbehörden seien zur Abschiebung verpflichtet, Abschiebungsstopps bedürften der Zustimmung des Bundesinnenministers.

Doch das überzeugt nicht. Ausländerbehörden haben zum einen in eigener Zuständigkeit zu prüfen, ob und wie lange eine Abschiebung ausgesetzt, eine Person also geduldet wird.

Zum anderen entscheiden die Ausländerbehörden über den konkreten Zeitpunkt und die Art und Weise der Durchführung der Abschiebung.³ So wurden Abschiebungen in das Bürgerkriegsland Somalia auch ohne Anweisung aus dem Bundesinnenministerium über Jahre hinweg ausgesetzt.

Auch familiäre Bindungen, die für eine längerfristige Aussetzung der Abschiebung oder auch die Erteilung eines Aufenthaltstitels sprechen, sind von den Ausländerbehörden individuell zu prüfen.

Darüber hinaus können Landesregierungen die Abschiebungspraxis der Behörden mit Erlassen lenken. So heißt es z. B. im Rückführungserlass des Niedersächsischen Innenministeriums zur Abschiebung von Familien:

„Wenn minderjährige Kinder von einem Elternteil oder den Eltern getrennt würden, ist aufgrund der hohen Bedeutung der Wahrung der Familieneinheit die eingeleitete Maßnahme grundsätzlich auszusetzen und die eingeleitete Abschiebung abubrechen.“⁴

¹ Die Fallbeispiele stammen aus der Beratungspraxis der unterzeichnenden Verbände und Organisationen. Zum Schutz der Betroffenen sind sie anonymisiert.

² Siehe [Antwort des hessischen Innenministers Peter Beuth auf die Kleine Anfrage von Frank-Tilo Becher \(SPD\) zu „Abschiebungen nach Somalia“](#), LT-Drs. 20/5284 vom 11.05.2021.

³ Siehe z. B. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages zu [„Rechtspflicht zur Abschiebung ausreisepflichtiger Ausländer“](#), WD 3 - 3000 - 195/15 vom 28.08.2015, S. 4.

⁴ Niedersächsisches Ministeriums für Inneres und Sport: [„Rechtliche Hinweise und verfahrensmäßige Vorgaben zur Organisation und Durchführung des Rückführungs- und Rücküberstellungsvollzugs \(Abschiebung\) und zur Beantragung von Abschiebungshaft \(Rückführungserlass\)“](#) vom 07.07.2021, S. 2.

In Hessen fehlt es an einer solchen Vorgabe, mit der Folge, dass immer wieder Väter und Mütter durch Abschiebungen von ihren Kindern getrennt werden.

Die Möglichkeit der Bundesländer, die Abschiebungspraxis zu steuern, wird am Beispiel der Afghanistan-Abschiebungen deutlich, die bundesweit unterschiedlich gehandhabt werden. Während andere Bundesländer in Erlassen ihre eigenen Kriterien festgelegt haben, heißt es im Koalitionsvertrag (KOAV) der schwarz-grünen Landesregierung in Hessen:

„Sollte die Bundesregierung Abschiebungen nach Afghanistan weiterhin für möglich halten, werden wir weiterhin vorrangig Straftäterinnen und Straftäter und Gefährderinnen und Gefährder dorthin abschieben. Wir werden darauf hinwirken, dass diejenigen, die nicht unter den Vorrang fallen, längerfristige Duldungen erhalten, zumal die tatsächlichen Rückführungsmöglichkeiten noch nicht gegeben sind.“⁵

Am 06.08.2021 haben die innenpolitischen Sprecher*innen der hessischen Koalitionsfraktionen ergänzend erklärt, dass nach Afghanistan nur abgeschoben werde, wer wegen „schwerer Straftaten“ verurteilt worden sei.⁶ Ab welchem Strafmaß von schweren Straftaten zu sprechen ist, ist bis heute nirgends definiert.

Die außerdem im Koalitionsvertrag zugesicherten längerfristigen Duldungen für unbescholtene ausreisepflichtige afghanische Staatsangehörige werden so gut wie nicht erteilt.

Am 11.08.2021 hat der Bundesinnenminister Abschiebungen nach Afghanistan bis auf weiteres ausgesetzt, allerdings gleichzeitig erklärt, sie wieder aufzunehmen, sobald es möglich scheint. Sollte das tatsächlich geschehen, könnte und sollte das Land Hessen einen Abschiebungsstopp erlassen. Dazu haben die Bundesländer eine gesetzlich geregelte Möglichkeit und eigenständige Kompetenz, wie die Bundesregierung selbst in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen erklärt hat:

„Es obliegt den zuständigen Behörden in den Ländern, im Einzelfall zu entscheiden, ob eine Abschiebung unter dessen [des aktuellen Lagebildes, Anm. d. Verf.] Berücksichtigung nach geltendem Recht durchgeführt werden kann. Im Übrigen liegt die Aussetzung von Abschiebungen bestimmter Ausländergruppen in bestimmte Staaten nach § 60a Absatz 1 AufenthG in der Zuständigkeit der obersten Landesbehörden. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat kein Initiativrecht für den Erlass eines Abschiebungsstopps. Es erteilt zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit lediglich (reaktiv) sein Einvernehmen nach Ablauf von sechs Monaten (vgl. § 60a Absatz 1 Satz 2 i. V. m. § 23 Absatz 1 Satz 3 AufenthG).“⁷

Die hessische Abschiebepolitik erschüttert nicht nur Betroffene und Mitarbeitende in Beratungsstellen. Auf zunehmendes Unverständnis stößt sie auch bei Flüchtlings-Communities und ehrenamtlichen Unterstützer*innen. Sie aber sind das Rückgrat der Integration. Sie tragen dazu bei, dass Kinder in der Schule vorankommen, dass Geflüchtete Ausbildung und Arbeit finden und damit ihren Lebensunterhalt selbst sichern. Abschiebungen machen dieses vielgelobte Engagement mit einem Handstreich zunichte.

Beispiele aus der Praxis:

[\[1\] Abschiebung in das Bürgerkriegsland Somalia](#)

Zu den acht Jahren Aufenthalt, die für ein Bleiberecht nach § 25b AufenthG notwendig sind, fehlten Herrn F. nur noch wenige Monate. Obwohl er nur eine Duldung hatte, war er bestens integriert, arbeitete Vollzeit als Maschinenführer in einem Recyclingbetrieb, hatte ein Auto und eine Wohnung. Im Februar 2021 wurde er von der Ausländerbehörde ausdrücklich zur Verlängerung seiner Duldung vorgeladen. Bei diesem Termin wurde er unvermittelt verhaftet, in die Abschiebungshaft gebracht und wenig später nach Somalia abgeschoben.

Ein Tabubruch, denn in den vergangenen drei Jahrzehnten wurde so gut wie niemand in das Bürgerkriegsland abgeschoben.

⁵ [Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen für die 20. Legislaturperiode](#), Zeile 5329-5333.

⁶ Siehe Frankfurter Rundschau: [Schwarz-grünes Hessen schiebt weiter nach Afghanistan ab](#), 06.08.2021.

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zu [„Abzug der NATO-Streitkräfte aus Afghanistan“](#), BT-Drs. 19/31268 vom 29.06.2021, Frage 19.

[2] Vom Arbeitsplatz in die Abschiebungshaft

Herr B. lebte seit 2017 in einer hessischen Kleinstadt und hatte seit 2019 Arbeit. Sein Asylantrag war rechtskräftig abgelehnt. Ihm wurde eine Duldung ausgestellt. Um weiterhin eine Arbeitserlaubnis zu erhalten, legte der 47-jährige Äthiopier Ende 2020 bei der Ausländerbehörde einen Pass vor. Im März 2021 wurde er zwecks Abschiebung direkt vom Arbeitsplatz abgeholt. Im Polizeifahrzeug unternahm er einen Suizidversuch, kam in die Klinik und von dort in Abschiebungshaft. Ende Mai 2021 wurde er nach Addis Abeba abgeschoben, begleitet von fünf Bundespolizisten und einem Arzt.

[3] Versuchte Abschiebung nach Afghanistan

Erst in letzter Minute konnte im Januar 2021 verhindert werden, dass Herr W. in einen der monatlichen Sammelcharter nach Kabul gezwungen wurde. Der 26-Jährige kam im Oktober 2015 nach Deutschland und war im zweiten Ausbildungsjahr in einem Supermarkt, als er abgeschoben werden sollte. Er lebt mit einer deutschen Frau zusammen und ist für ihre drei Kinder wie ein Vater. Wegen einer Schlägerei war er 2018 zu einer neunmonatigen Bewährungsstrafe verurteilt worden; seither hatte er sich nichts mehr zu Schulden kommen lassen. Die Bewährungszeit endete einen Monat nach dem Abschiebeversuch.

[4] Mutter im Krankenhaus, Vater und Kinder im Abschiebeflieger

Familie A. lebte seit sechs Jahren in Hessen. Als die Polizei im Juni 2021 kam, um sie zur Abschiebung zu holen, erlitt Frau A. einen Zusammenbruch. Sie wurde in die Notaufnahme gebracht, ihr Mann und die Kinder (6 und 7 Jahre alt) waren in größter Sorge um sie. Doch die Polizei schuf Fakten, zwang Herrn A. und die Kinder ins Flugzeug und schob sie alleine nach Russland ab.

[5] Versuchte Familientrennung

Herr N. hatte eine unbefristete Vollzeitstelle, wirkte bei der Passbeschaffung mit und hätte im Oktober 2020 die Voraussetzungen für die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG erfüllt. Doch wenige Tage zuvor, Ende September 2020, wurde er mitten in der Nacht vor den Augen seiner Kinder und Frau in Abschiebungshaft genommen. Dass er nach Pakistan abgeschoben und von seiner Familie getrennt wurde, verhinderte nur eine Petition. Die Familie war im Mai 2016 nach Deutschland geflüchtet und gehört zur in Pakistan verfolgten Glaubensgemeinschaft der Ahmadiyya.

Die Abschiebungshaftanstalt in Darmstadt wurde massiv ausgebaut, auf mittlerweile 80 Haftplätze. Damit steht Hessen neben Bayern und Nordrhein-Westfalen an der Spitze im Bundesgebiet. Mehr Haftplätze werden zu mehr Inhaftierungen führen. Offenbar sollen die Abschiebungszahlen in Hessen noch weiter erhöht werden.

Während Hessen gemäß dem Königsteiner Schlüssel 7,4 Prozent aller in Deutschland ankommenden Asylsuchenden aufnehmen muss, verfügt es über 14 Prozent aller bundesweiten Haftplätze, nämlich 80 von 573.⁸ Wer Haftplätze so massiv ausbaut, wird sie auch nutzen. Der Bedarf kommt mit der Verfügbarkeit.

Der hessische Innenminister Peter Beuth betont, Abschiebungshaft sei „normales Leben minus Freiheit“⁹, vollzogen wird sie aber in einem Gefängnis. Die Inhaftierten werden nachts in Zellen eingeschlossen, der Hofgang ist beschränkt und auf einen kleinen Platz, der mit hohen Gittern und Doppelstacheldraht gesichert ist, reduziert. Der Gefängnischarakter ist auch von außen wahrnehmbar: Das Gebäude ist von einer hohen Mauer umgeben, dahinter befinden sich Stahlgitter mit Doppel-Stacheldrahtrollen und Überwachungskameras.

⁸ Siehe [Pressemeldung des Hessischen Innenministeriums: Hessen erweitert die Abschiebungshafteinrichtung in Darmstadt-Eberstadt](#), 29.01.2021.

⁹ Siehe Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage von Hermann Schaus (Die Linke) und Fraktion zu „[Hessische Abschiebungshafteinrichtung Darmstadt-Eberstadt](#)“, LT-Drs. 20/1218 vom 16.09.2019

In den letzten Jahren ist in der hessischen Verwaltung eine „Verpolizeilichung“ und Zentralisierung des Aufenthaltsrechts zu beobachten: Im Innenministerium wurde der Bereich Rückkehr aus der Abteilung Recht ins Landespolizeipräsidium ausgegliedert und massiv ausgebaut. Die für Abschiebungen zuständigen Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) haben immer mehr Befugnisse erhalten und müssen jetzt jeder Duldung und jeder Arbeitserlaubnis zustimmen – ohne dass die Entscheider*innen in den ZAB die betroffenen Personen jemals zu Gesicht bekommen. Es geht offenbar nicht mehr um politische Entscheidungen und Abwägungen im Einzelfall, sondern lediglich um den möglichst reibungslosen Vollzug der Abschiebungen.

Für abgelehnte Flüchtlinge mit Duldung sind die bürokratischen Hürden zum Beispiel für eine Arbeitserlaubnis in Hessen besonders hoch. Die Ausländerbehörden vor Ort dürfen nicht entscheiden, sondern brauchen in jedem Einzelfall die Zustimmung der Zentralen Ausländerbehörden bei den Regierungspräsidien. Dies wird in nur sehr wenigen anderen Bundesländern so gehandhabt. In Hessen wurde diese Verschärfung erst 2018 eingeführt.

2. Abschiebungen trotz guter Integration

Es werden auffällig viele Personen abgeschoben, die die Voraussetzungen für ein Bleiberecht (z. B. die Beschäftigungs- oder Ausbildungsduldung oder die Aufenthaltserlaubnis für langjährig Geduldete) bereits erfüllen oder in Kürze erfüllen würden. Teilweise entscheiden die Ausländerbehörden nicht über aussichtsreiche Anträge der Betroffenen und leiten stattdessen die Abschiebung ein.

Allerorts fehlen Arbeitskräfte, nicht nur in qualifizierten Arbeitsbereichen. Erfreulicherweise haben viele Geflüchtete eine Beschäftigung, obwohl die Corona-Pandemie ihren Arbeitsmarktzugang erschwert hat. Werden Menschen trotz Arbeit oder Ausbildung abgeschoben, ist das auch eine Zumutung für die betroffenen Unternehmen und die hessische Wirtschaft.

Diese Praxis widerspricht zudem dem Landesprojekt des Hessischen Wirtschaftsministeriums „Wirtschaft integriert“ und denen des Hessischen Sozial- und Integrationsministeriums „Sozialwirtschaft integriert“ und „Pflege integriert“, mit denen geflüchteten und zugewanderten Menschen der Weg zu einem Berufsabschluss eröffnet werden soll.

Das Aufenthaltsgesetz sieht für Personen, die zwar ausreisepflichtig, aber gut integriert sind, mehrere Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung vor: die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung nach § 60c bzw. d AufenthG, die Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 25a und b bei guter Integration, nach § 19d für Geduldete mit Ausbildung oder Studium oder nach § 23a in Härtefällen. Die Landesregierungen haben Einfluss auf die Ausländerbehörden, inwieweit diese Optionen von den Betroffenen tatsächlich genutzt werden können.

Zudem haben die Ausländerbehörden eine Informations- und Beratungspflicht, um Betroffene auf mögliche Anträge auf Aufenthaltsverfestigung hinzuweisen und ihnen zu erklären, welche Nachweise und Unterlagen sie dazu vorlegen müssen.¹⁰ Um auf die Erfüllung dieser Pflichten hinzuwirken, hat das Ministerium für Justiz und Migration Baden-Württemberg jüngst in zwei Erlassen zur „Neujustierung der Aufenthaltsbeendigung“ das Regierungspräsidium Karlsruhe und die örtlichen Ausländerbehörden angewiesen, Geduldete, die für eine Beschäftigungsduldung bzw. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 a oder b in Betracht kommen, gezielt und eigeninitiativ zu informieren und zu beraten.¹¹

Ausländerbehörden könnten also ihr Ermessen zugunsten von geduldeten Arbeitnehmer*innen ausüben und ihnen eine langfristige Bleibeperspektive eröffnen. Doch diese Chance wird bisher viel zu selten genutzt.

¹⁰ Siehe [§ 25 Abs. 1+2 Verwaltungsverfahrensgesetz](#).

¹¹ Ministerium für Justiz und Migration Baden-Württemberg vom 10.08.2021: [„Möglichkeiten einer Beschäftigungsduldung/Härtefallantrag“](#) und [„Beratung durch die unteren Ausländerbehörden zu möglicher Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25a und 25b AufenthG“](#)

Anders als andere Bundesländer weist das Hessische Innenministerium die Ausländerbehörden nicht an, vor einer Abschiebung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für ein Bleiberecht erfüllt sind.

So heißt es beispielsweise im Rückführungserlass des Niedersächsischen Innenministeriums: „Eine Aufenthaltsbeendigung erfolgt nur, wenn die Voraussetzungen für einen legalen Aufenthalt im Bundesgebiet nicht vorliegen. Auf die Regelungen nach Kapitel 2 Abschnitt 5 AufenthG, die Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG, die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG, das Härtefallverfahren sowie auf die zu diesen Regelungen ergangenen Erlasse wird verwiesen.“¹²

Wären auch hessische Ausländerbehörden an eine solche Weisung gebunden, wären Fälle wie die drei folgenden nicht möglich:

[6] Abschiebung trotz Anspruch auf Erteilung der Beschäftigungsduldung

Das Ehepaar S. lebt mit seinem Sohn seit fast acht Jahren im Rhein-Main-Gebiet. Herr S. arbeitet in Vollzeit, der Sohn spricht akzentfrei Deutsch und strebt den Realschulabschluss an. Der Vater beantragte im Juni 2021 bei der Ausländerbehörde eine Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG, eine Vorstufe zum dauerhaft gesicherten Aufenthalt. Er wird noch in diesem Jahr Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis haben. Der Sohn beantragte eine Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Heranwachsende nach § 25a AufenthG. Die Ausländerbehörde stellte den Antrag des Sohnes zurück, es würden noch wenige Wochen fehlen, bis er einen Anspruch auf die Aufenthaltserlaubnis habe. Der Vater erhielt keine Antwort auf seinen Antrag. Stattdessen kam wenige Wochen später die Polizei und brachte die ganze Familie in die Abschiebungshaft nach Darmstadt. Nur mit einer Petition konnte vorläufig verhindert werden, dass die Familie nach Pakistan abgeschoben wird. Erst jetzt prüft die Ausländerbehörde die Anträge der Familie.

[7] Behörden blockieren sich gegenseitig

Herr M. hatte schon im März 2020 alle Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG erfüllt und diese beantragt. Die für ihn zuständige Ausländerbehörde wollte sie ihm zunächst auch erteilen. Doch von der übergeordneten Behörde im Regierungspräsidium gab es mehr als ein Jahr lang keinerlei Reaktion. Erst nach hartnäckigem Nachfragen kam von dort im Mai 2021 die erforderliche Zustimmung. Aber jetzt stellte sich die lokale Ausländerbehörde quer: Weil sein irakischer Pass nur noch bis Juni 2021 gültig war, wollte sie Herrn M. nun keine Beschäftigungsduldung mehr erteilen. Sein Aufenthalt ist weiter nicht gesichert.

[8] Trennung von der Ehefrau – kurz vor Erteilung der Beschäftigungsduldung

Als Herr P. im April 2021 zur Abschiebung festgenommen wurde, befand sich seine Ehefrau noch im laufenden Asylverfahren. Die beiden waren bereits vor der Flucht verheiratet. Üblicherweise wird in solchen Fällen abgewartet, wie das Asylverfahren der Ehepartnerin ausgeht. Angesichts der drohenden Trennung von ihrem Ehemann unternahm die Ehefrau einen Suizidversuch. Noch während ihres Krankenhausaufenthalts wurde Herr P. dennoch nach Pakistan abgeschoben. Herr P. war beruflich schon länger gut integriert und hätte im Mai 2021, also einen Monat nach der Abschiebung, die Voraussetzungen für eine auf Dauer angelegte Beschäftigungsduldung erfüllt.

¹² Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: [Rückführungserlass](#) vom 07.07.2021, S. 10.

3. Rückkehrdruck und Arbeitsverbote

Die „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ nach § 60b AufenthG – auch „Duldung light“ genannt – wird häufig vorschnell und ungerechtfertigt erteilt. Für die Betroffenen bedeutet dies ein striktes Arbeitsverbot und massive Kürzungen von sozialen Leistungen. Auch regulär Geduldeten wird immer öfter die Arbeitserlaubnis entzogen. Integration wird so zunichtegemacht und verhindert. Menschen sind gezwungen, Sozialleistungen zu beziehen, anstatt zu arbeiten.

Mit der „Duldung light“ wird sanktioniert, wer seine Abschiebung selbst verhindert, indem er die Behörden über seine Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder an der Beschaffung seines Passes nicht mitwirkt. Das Gesetz sieht aber eine „Heilung“ vor: Wer seinen Mitwirkungspflichten nachträglich nachkommt, erhält wieder eine normale Duldung mit der Möglichkeit, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. In Hessen ist die Praxis allerdings deutlich restriktiver als in anderen Bundesländern: Die Mitwirkung allein genügt den Ausländerbehörden nicht. Auch wenn es nicht mehr in der Hand der Betroffenen liegt, sondern z.B. die Konsulate die Ausstellung des Passes verweigern oder verzögern, werden sie weiter mit der „Duldung light“ sanktioniert.

[9] „Duldung light“ trotz Vorsprache beim iranischen Konsulat

Nach negativem Ausgang seines Asylverfahrens wurde Herr R. aufgefordert, sich um seinen Pass zu kümmern. Dies tat er und legte der Ausländerbehörde die Bescheinigung vor, dass er beim iranischen Konsulat zur Erledigung konsularischer Angelegenheiten vorgesprochen hatte. Dennoch wurde ihm eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG ausgestellt, als Sanktion für angeblich verweigerte Mitwirkung. Weil er damit die Arbeitserlaubnis verlor, konnte er die Arbeitsstelle nicht antreten, die er bereits in Aussicht hatte.

[10] „Duldung light“ trotz umfassender Bemühungen

Herr G. wurde von der Ausländerbehörde aufgefordert, einen Nationalpass zu besorgen. Um die dafür nötigen Papiere aus seinem Herkunftsort zu beschaffen, beauftragte er in Absprache mit der Zentralen Ausländerbehörde einen Vertrauensanwalt der Deutschen Botschaft. Die Ausländerbehörde wartete das Ergebnis jedoch nicht ab, sondern erteilte Herrn G. eine „Duldung light“ nach § 60b AufenthG, weil er seiner Passbeschaffungspflicht nicht nachkomme.

Die staatliche Rückkehrberatung wurde in den letzten Jahren immer weiter ausgebaut und von der Landesregierung mit erheblichen Ressourcen ausgestattet. Die unabhängige Flüchtlingsberatung bekommt hingegen bislang keinerlei Landesmittel.

Die Rückkehrberatung in Hessen liegt in Hand der Behörden. In 2016 und 2017 wurden dazu rund 170 pensionierte Polizeibeamte durch das Hessische Innenministerium reaktiviert, geschult und eingesetzt. Außerdem wurde zusätzlich zu den bundesweiten Förderprogrammen auch ein hessisches Rückkehrförderprogramm aufgelegt. Nach Angaben der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15.09.2017¹³ standen dafür in den Jahren 2018 und 2019 jeweils 2 Mio. Euro zur Verfügung. Im Bericht des Hessischen Rechnungshofes zum „Flüchtlingswesen“¹⁴ heißt es „dass die Pensionäre insbesondere in den Bereichen Rückkehrberatung, Abschiebungen, Papierersatzbeschaffung und administrative Unterstützung eingesetzt worden seien.“ Ihnen wurden zum Teil Vergütungen von monatlich über 8.000 Euro gezahlt.¹⁵

¹³ Frankfurter Allgemeine Zeitung: [Rückkehrberatung – Frühere Polizisten als Flüchtlingsberater im Einsatz](#), 15.09.2017.

¹⁴ Hessischer Rechnungshof: [Sonderbericht Flüchtlingswesen](#), LT-Drs. 20/5569 vom 28.05.2021, S. 42.

¹⁵ Ebd., S. 41.

Während für Rückkehr und Abschiebungen (einschließlich Abschiebungshaft) Millionen ausgegeben werden, stehen in Hessen keine staatlichen Mittel für eine unabhängige Flüchtlingsberatung bereit. Einzig die Asylverfahrensberatung in den hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen wird seit Sommer 2021 mit einer vergleichsweise kleinen Summe unterstützt.

4. Ausgrenzung durch Unterbringung

Obwohl seit Jahren immer weniger Flüchtlinge in Hessen ankommen, ist die Zahl der Menschen in den Hessischen Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) seit August 2019 von 1.600 auf fast 4.800 gestiegen (Stand Ende Juli 2021). Die Landesregierung verweist auf die Verlängerung der Verweildauer in der EAE von sechs auf 18 Monate durch eine bundesgesetzliche Änderung. Hessen nutzt dabei aber – anders als andere Bundesländer – vorhandene Spielräume, Menschen vorzeitig den Kommunen zuzuweisen, nicht aus. Dadurch wird die Integration von Geflüchteten erheblich erschwert.

Allein am EAE-Standort Gießen lebten Ende Juli 2021 über 2.300 Personen auf engem Raum. Die Landesregierung verweist zwar auf eine bundesgesetzliche Änderung bei der Wohnverpflichtung, unterschlägt aber, dass das Asylgesetz unverändert zahlreiche Regelungen zur vorzeitigen Entlassung aus der EAE enthält. Deren Anwendung liegt allein in eigenständiger Entscheidungskompetenz der Bundesländer. Im Unterschied zu anderen Bundesländern nutzt Hessen diese rechtlichen Handlungsspielräume nicht aus – nicht einmal, wenn durch die bis zu 18 Monate dauernde Unterbringung Familien getrennt werden. Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen dagegen weisen Menschen weiterhin zügig den Kommunen zu.

[11] Trennung von Vater und Tochter

Familie C. aus Syrien wurde auf der Flucht getrennt. Herr C. erreichte Deutschland als erster, er lebt mittlerweile mit einer Aufenthaltserlaubnis in Hessen. Als seine Frau und seine kleine Tochter in Gießen ankamen, hofften sie, schnell zu ihm zugewiesen zu werden, zumal die Corona-Pandemie das Leben in der EAE noch schwieriger machte als sonst. Dem Sozialdienst fiel auf, wie sehr die beiden unter der Trennung litten, das Kind zeigte auffällige psychische und körperliche Symptome. Doch das Regierungspräsidium lehnte die Zuweisung ab: Mutter und Tochter hätten volle sechs Monate in der EAE zu verbringen. Allenfalls eine vorübergehende Besuchserlaubnis sei möglich – doch die lehnte das dafür zuständige BAMF ab, erst nach mehreren Versuchen wurde sie endlich gewährt.

[12] Unterhaltspflicht ohne Recht auf gemeinsames Wohnen

Auch Frau H. und ihr Mann wurden auf der Flucht getrennt. Als sie Deutschland erreichte, hatte er bereits Wohnung und Arbeit gefunden. Frau H. beantragte Asyl und wurde Hessen zugewiesen, während ihr Mann in einem anderen Bundesland lebt. Ihre im Herkunftsland geschlossene Ehe wurde von den Behörden nicht als Grund für eine gemeinsame Unterbringung anerkannt. Umso mehr wunderte sich Herr H., als er den Bescheid des Regierungspräsidiums Gießen erhielt, er müsse für den Lebensunterhalt seiner Frau aufkommen. Die beiden leben jetzt in verschiedenen Bundesländern. Trotzdem muss er bis zu 18 Monate für die Unterbringung seiner Ehefrau in der Erstaufnahme bezahlen, obwohl sie bei ihm leben könnte. Einen Antrag auf Umverteilung, erfuhr das Ehepaar, könnten sie erst stellen, wenn Frau H. aus der Erstaufnahmeeinrichtung entlassen sei.

[13] Wohnpflicht in der Erstaufnahme verhindert Arbeitsaufnahme

Herr D. ist Asylsuchender aus Afghanistan. Er hat einen deutschen Hochschulabschluss, war nach dem Studium nach Afghanistan gegangen, musste aber aufgrund akuter Bedrohungen wieder flüchten. Da das BAMF aufgrund der aktuellen Entwicklungen nicht über Asylanträge aus Afghanistan entscheidet, sitzt er nun auf unbestimmte Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung fest. Er beantragt die Entlassung aus der EAE, weil er ein gut dotiertes Arbeitsangebot hat, mit dem er problemlos seinen Lebensunterhalt finanzieren könnte. Das Regierungspräsidium Darmstadt lehnt ab: Die Entlassung wird nicht erlaubt, die Arbeitsaufnahme bleibt verboten, er muss weiter untätig und abhängig von Sozialleistungen in der EAE warten.

Während in anderen Bundesländern Flüchtlinge vermehrt dezentral untergebracht werden oder in Wohnungen leben, setzt Hessen nach wie vor auf die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, für die es noch immer keine verbindlichen Mindeststandards gibt. Berufstätige Bewohner*innen zahlen für einen Platz im Mehrbettzimmer überhöhte Unterbringungsgebühren, die ein Mehrfaches der vergleichbaren Miete für eine Wohnung betragen.

Gerade in Ballungsräumen ist es für Geflüchtete schwer, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Liegt die Miethöhe auch nur knapp über den vom Sozialamt übernommenen Unterkunftskosten, verweigert dieses zumeist die Zustimmung.

In Hessen sind im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich viele Menschen in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes, wie viele Empfänger*innen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz dezentral untergebracht sind, landet Hessen regelmäßig auf einem der letzten Plätze.

Gleichzeitig müssen die Betroffenen für die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft horrende Gebühren zahlen, sofern sie erwerbstätig sind. Die meisten hessischen Landkreise verlangen Gebühren von 350 bis 400 Euro pro Person – oftmals für ein Bett im Mehrbettzimmer, mit geteilten Küchen und Sanitäreinrichtungen. Auf den Quadratmeter umgerechnet, ergibt dies häufig einen Betrag von 50 Euro und mehr – auf dem freien Markt würde dies als Wuchermiete durchgehen, als Gebühr von der Kommune ist es legal. Durch unregelmäßige oder verspätete Bescheide haben viele Betroffene mittlerweile tausende Euro an Schulden angehäuft.

Die Wohnsitzauflage auf Stadt- bzw. Landkreisebene verhindert oftmals, dass in den Großstädten anerkannte Flüchtlinge aus den Unterkünften ausziehen können, weil sie innerhalb der Stadtgrenzen auf dem überhitzten Wohnungsmarkt keine bezahlbare Wohnung finden, ihnen aber die Wohnsitznahme in den Nachbargemeinden nicht gestattet wird.

Flüchtlinge sind durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie besonders betroffen. In Großunterkünften ist durch die räumliche Enge ein Abstandhalten oft nicht möglich, die Bewohner*innen sind einem überdurchschnittlich hohen Infektionsrisiko ausgesetzt. Immer wieder wurden ganze Unterkünfte unter Kollektiv- und Ketten-Quarantäne gestellt.

[14] In der EAE schwer an Covid-19 erkrankt

*Frau J. aus Afghanistan muss wegen einer chronischen Erkrankung Medikamente nehmen, die ihr Immunsystem schwächen. Sie kam während der Corona-Pandemie in die Erstaufnahmeeinrichtung. Als sich immer mehr Bewohner*innen mit dem Virus infizierten, verließ sie aus Angst vor Corona das Zimmer wochenlang nicht mehr, ihr Mann brachte ihr das Essen.*

Doch dann infizierte er sich und steckte auch seine Frau an. Frau J. erkrankte schwer, kam auf die Intensivstation, musste beatmet werden. Sie überlebte und wurde nach mehreren Wochen aus dem Krankenhaus entlassen, zurück in die Erstaufnahme. Bis zu 18 Monate müsse sie hierbleiben, sagte man ihr.

5. Fatales Signal an afghanische Familien

Im Erlass des Hessischen Innenministeriums an die Ausländerbehörden vom 26. August 2021 heißt es z. B. zu Geschwistern von hier lebenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen: *„So verlangt beispielsweise § 36 Abs. 2 AufenthG, dass der Familiennachzug zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist. Die Härte muss familienbezogen sein, das heißt in der Trennung der Familieneinheit begründet sein, und die familiäre Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet muss das geeignete und notwendige Mittel sein, um die außergewöhnliche Härte zu vermeiden. Allgemeine Verhältnisse im Herkunftsland, so schwierig sie auch sein mögen, reichen als Begründung des Härtefalls nicht aus“*, so das Innenministerium. Visumanträge von Geschwisterkindern sollen also in der Regel weiter abgelehnt werden. Afghanische Mütter und Väter sind folglich gezwungen, sich zwischen ihren Kindern – in Hessen oder in Afghanistan – zu entscheiden. Nehmen sie ihren Anspruch auf die Einreise nach Deutschland wahr, müssten sie ihre weiteren Kinder in Afghanistan zurücklassen.

[15] Familienzusammenführung ja – aber ohne die Kinder

Der 15jährige T. muss alleine aus Afghanistan flüchten. Als unbegleiteter minderjähriger Flüchtling erreicht er Hessen, wird in Obhut genommen und erhält im Asylverfahren internationalen Schutz. Er beantragt den Nachzug seiner Eltern und Geschwister. Doch Botschaft und ABH sind sich einig: Ein Visum erhalten nur die Eltern. Die anderen Kinder, auch die erst neunjährige Tochter, müssten sie dann alleine in Afghanistan zurücklassen. Eine „außergewöhnliche Härte“ bestehe darin nicht.

Die Eltern reisen nach Deutschland, beantragen Asyl und hoffen, nach Zuerkennung von Familienasyl ihrerseits ihre Kinder schnell nachholen zu können. Doch nun macht ihnen das BAMF einen Strich durch die Rechnung: Es entscheidet erst über den Asylantrag der Eltern, als B volljährig ist. Nun könne, so heißt es im Bescheid des BAMF, kein Familienasyl mehr gewährt werden, der älteste Sohn sei ja volljährig. Für die Eltern reiche jetzt der niedrigste Schutzstatus, ein bloßes Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG. Das Problem: Mit diesem Schutzstatus können die Eltern ihre weiteren Kinder nicht nachholen. Die Geschwister von T. sitzen in der Falle.

Die unterzeichnenden Verbände und Organisationen hoffen, mit diesem Papier eine dringend notwendige Diskussion über die hessische Flüchtlingspolitik anzustoßen und zu einem Umdenken beizutragen. Sie stehen gerne für Gespräche, Erläuterungen und Ergänzungen der Fallbeispiele zur Verfügung.

08.09.2021

Dr. Marco Bruns
Rechtsanwalt

Große Friedberger Straße 16-20
60313 Frankfurt am Main

Telefon: 069/28 18 32
Telefax: 069/29 51 60

Frankfurter Sparkasse 1822
IBAN: DE18 5005 0201 0000 2778 19
BIC: HELADEF1822

RA Marco Bruns · Gr. Friedberger Str. 16-20 · 60313 Frankfurt

Frankfurt/Main, 23.01.2023

**Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Verbesserung der
Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Viel-
falt“(IntTG-E) vom 08.11.2022, Drs. 20/9504**

Sehr geehrter Herr Promny,
sehr geehrte Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Einladung zur Einreichung einer Stellungnahme zu o. g. Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung. Meine Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf Artikel 1 des IntTG-E, der den Entwurf eines hessisches Integrations- und Teilhabegesetz beinhaltet.

1. Zu § 18 IntTG-E - Gesundheitswesen

Gemäß § 18 IntTG-E soll auf die interkulturelle Öffnung des Gesundheitswesens hingewirkt werden.

Dies ist um folgenden Passus zu ergänzen:

„Ausländern soll ungeachtet ihres aufenthaltsrechtlichen Status eine Gesundheitsversorgung gewährt werden, die der für abhängig Beschäftigte entspricht.“

Eine Differenzierung innerhalb der Gesundheitsversorgung nach dem aufenthaltsrechtlichen Status entspricht nicht dem Würdegebot des Grundgesetzes. Art. 3 und Art. 35 Abs. 2 HLV machen den Schutz der Gesundheit des ganzen Volkes in Hessen zur besonderen Aufgabe des Landes. Die faktische Diskriminierung bestimmter Gruppen von Ausländern steht nicht nur im Widerspruch zu diesem Verfassungsgebot, sie bringt zudem keinerlei Ersparnisse mit sich.

2. Zu § 19 IntTG-E – Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration

§ 19 IntTG-E stellt ein Bekenntnis zur Integration von Migranten in die Wirtschafts- und Arbeitswelt dar. Daher fördert das Land alle gesetzlichen Maßnahmen, die der Integration von Migranten in das Berufsleben dienen.

Hier sind in Abs. 2 folgende Sätze 3-6 anzufügen:

„Das Land stärkt im besonderen Maße die personelle Ausstattung der für die Erteilung von Beschäftigungsgenehmigungen zuständigen Behörden. Das zuständige Ministerium erlässt mit dem Ziel der Erleichterung der Beschäftigung und Ausbildung von Ausländern Anweisungen zur Durchführung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen im Bereich der Genehmigung

von Beschäftigungen und Ausbildungen, um die Erforderlichkeit von langwierigen Einzelfallprüfungen auf das Unerlässliche zu reduzieren und die Erteilung genereller Beschäftigungserlaubnisse frühzeitig zu ermöglichen.

Im Erlasswege ist eine fiktive Beschäftigungsgenehmigung zu verankern, der zufolge eine Beschäftigung als genehmigt gilt, sofern über den Antrag nicht binnen einer Woche entschieden wurde. Sofern es sich um eine zustimmungspflichtige Beschäftigung handelt, bei der die Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich ist, ist die Weiterleitung des Antrags auf Beschäftigungserlaubnis seitens der Ausländerbehörde an die BA binnen drei Werktagen zu gewährleisten. Ab Antwort der BA hat die zuständige Ausländerbehörde innerhalb einer Woche eine Entscheidung zu treffen und – für den Fall der Ablehnung des Antrags, einen schriftlichen Bescheid zu übermitteln. Ansonsten ist von einer Zustimmung auszugehen.

Das hessische Innenministerium fördert und erleichtert die dauerhafte Integration von Personen, die bereits während ihres bisherigen Aufenthalts in Deutschland Integrationsleistungen erbracht haben durch entsprechende Erlassregelungen.“

Das selbstgesetzte Bekenntnis des § 19 IntTG-E steht im schlaglichtartigen Widerspruch zu der gegenwärtigen Praxis der mit dem Vollzug der beschäftigungsspezifischen Vorschriften im Aufenthaltsrecht betrauten Behörden. Täglich werden derzeit zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse von Ausländern sinnlos zerstört, weil die erforderlichen Beschäftigungsgenehmigungen nicht oder zu spät erteilt werden.

Dies richtet nicht nur erheblichen wirtschaftlichen Schaden für die Betriebe an. Es drängt darüber hinaus potentielle Arbeitnehmer in den Bezug staatlicher Unterstützungsleistungen.

Zudem zieht es auch eine erhebliche Diskriminierung einer großen Gruppe von Migranten nach sich. Die Bereitschaft, eine Person einzustellen oder gar auszubilden, die nicht eine generelle Beschäftigungsgenehmigung vorweisen kann, ist aufgrund des bürokratischen Aufwandes ohnehin erheblich gemindert. Die fortbestehende Unsicherheit über die Erteilung bzw. Verlängerung der Genehmigung ist nicht selten betriebswirtschaftlich entweder gar nicht zu verantworten oder belastet die Betriebe mit erheblichen Risiken (Steht der Arbeitnehmer für die Bearbeitung des Auftrages noch zur Verfügung? Sind Einarbeitung und Fortbildung sinnvoll?).

Daher muss das Land das Verfahren nach Möglichkeit vereinfachen. In der Mehrzahl der Fälle sind Einzelfallprüfungen in der Sache gar nicht erforderlich, so dass, wie dies in der Vergangenheit auch praktiziert wurde, von vorneherein eine generelle Beschäftigungsgenehmigung gewährt werden kann.

Dies entlastet die Behörden vor Ort erheblich. Darüber hinaus sind behördliche Kapazitäten zu stärken. Dabei sollte nicht vergessen werden, dass die Bearbeitung von Anträgen durch die Verwaltung um so aufwendiger und ressourcenverschleißender ist, je länger die Sache liegen bleibt. Auch das generelle Verhältnis von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zuständigen Behörden gegenüber den Betroffenen leidet erheblich, wenn diese notgedrungen in die Rolle drängelnder, fordernder Klienten geraten.

3. Zu § 20 IntTG-E

§ 20 sieht die Förderung der Einbürgerung vor.

Hier sind folgende Sätze 2 und 3 anzufügen:

„Das Land gewährleistet eine für eine zügige Durchführung des Einbürgerungsverfahrens geeignete Ausstattung der zuständigen Stellen. Das Innenministerium entwickelt mit dem Ziel der Vereinfachung der Einbürgerung und der Verfahrensbeschleunigung unter Beteiligung der Kommunen und von Betroffenenverbänden Regelungen zur Durchführung des Einbürgerungsverfahrens.“

Auch hier besteht ein eklatanter Widerspruch zwischen diesem Bekenntnis und der Realität. Konsequenterweise wurden die zuständigen Behörden trotz offensichtlicher Überlastung nicht personell gestärkt. Bestrebungen, die Verfahren zu vereinfachen, sind nicht erkennbar.

Es darf nicht übersehen werden, dass die Betroffenen in den meisten Fällen einen gesetzlichen Anspruch auf ihre Einbürgerung und damit den Status eines deutschen Staatsangehörigen mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten haben.

Dazu gehört, entsprechende Ämter auszuüben, die Freizügigkeit innerhalb der EU, zu wählen, ausländische Kinder oder Ehegatten nachzuholen, u.v.a.m.

Neben diesen direkten Rechten i.e.S. treten elementare positive Reflexe dieses Status:

In der Fremdwahrnehmung von Arbeitgebern wird z. B. eine verbesserte Stellung auf dem Arbeitsmarkt oder bei der Ausbildung empfunden (Bewerberinnen und Bewerber können problemlos ins Ausland, haben keine berufsrechtlichen Einschränkungen u. a.). Auch in der Eigenwahrnehmung kann mit einer erhöhten Identifikation mit dem nun auch „eigenen“ Land gerechnet werden.

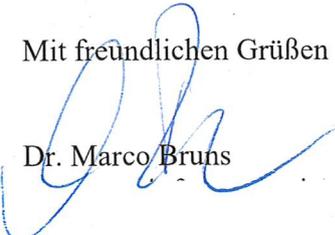
Wenn das Bundesrecht dieses Recht auf die Einbürgerung und damit den Status des Deutschen gewährt, dann ist nicht vertretbar, die Berechtigten auf Landesebene davon zeitweise fernzuhalten. Die Berufswahl steht heute an und nicht in 1-2 Jahren, ebenso die Familiensammenführung.

Neben der personellen Stärkung der zuständigen Behörden sind die Verfahren zu vereinfachen. So ist es z. B. wenig sinnvoll, an die erforderliche Klärung der Identität von hier geborenen Kindern die gleichen Anforderungen zu stellen wie an andere Zuwanderer. Aber auch bei diesen ließen sich die Verfahren vereinfachen, wenn man sich auf die Funktion der Identitätsklärung, nämlich die Vermeidung möglicher Mehrfachidentitäten, beschränken würde.

Im Übrigen schließe ich mich der Stellungnahme der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen sowie des Paritätischen Hessen an.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Marco Bruns





VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

Integration gelingt nur mit Einforderung und Akzeptanz unserer Grundwerte

Stellungnahme

1. zum Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt (Drs. 20/9504)
2. zum Entwurf der FDP für ein Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen (Drs. 20/9555)

Frankfurt am Main, 25.01.2023



1. Entwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Integration und Teilhabe und zur Gestaltung des Zusammenlebens in Vielfalt (Drs. 20/9504)

Zusammenfassung

Das Gelingen von Integration ist in Hessen von herausragender Bedeutung, weil hierzulande mittlerweile mehr als jeder Dritte einen Migrationshintergrund hat, bei Kindern unter sechs Jahren sogar bereits die Hälfte. Der Ausländeranteil hat sich seit 1970 auf zuletzt rund 17 Prozent verdreifacht. Die hessische Wirtschaft ist auf qualifizierte, tatkräftige und motivierte Mitarbeiter angewiesen – unabhängig von Herkunft, Geschlecht und religiöser oder politischer Überzeugung und hat deshalb ein hohes Interesse an einer gelingenden Integration. Nur mit großen Fortschritten bei der Integration in Arbeit kann der demografisch bedingt von Jahr zu Jahr stärkere Arbeits- und Fachkräftemangels abgemildert werden.

Leider verfehlt der vorgelegte Gesetzentwurf der Landesregierung nicht nur in weiten Teilen die überragend wichtige Aufgabe, die Integration voranzubringen, sondern wirkt sogar kontraproduktiv.

Denn gesellschaftliche Vielfalt wird vorbehaltlos als Bereicherung begrüßt ohne deutlich zu machen, dass für ein geordnetes und friedliches Zusammenleben von Menschen aus verschiedenen Kulturen die hierzulande geltenden verbindlichen Regeln und Werte beachtet werden müssen. Der Gesetzentwurf spricht lediglich in der Präambel und etwas nebulös aus, dass „von allen Bevölkerungsgruppen Werte, Kultur, Geschichte und Rechtsordnung“ anzuerkennen seien, ohne aber – mit Ausnahme von freiheitlich-demokratischer Grundordnung und Menschenwürde – wesentliche Werte konkret zu erwähnen, wie etwa die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Freiheit der Meinungsäußerung und die (negative) Religionsfreiheit. Im eigentlichen Gesetzestext fehlt dann in

den „Grundsätzen“ (§ 2) die Erwähnung verbindlicher Grundwerte völlig.

Diese Leerstelle ist ein grundlegender Konstruktionsfehler, weil Zuwanderer regelmäßig jedenfalls dann die größeren Integrations-Anstrengungen erbringen müssen, wenn sie aus Kulturkreisen mit ganz anderen Vorstellungen des Zusammenlebens kommen: etwa der Überordnung des Mannes über der Frau, der Vielehe, der Kinderehe, der Genitalverstümmelung, der Ächtung von religiös Andersdenkenden oder der Rechtsprechung durch nichtstaatliche Stellen.

Diese Einseitigkeit setzt sich im Gesetzentwurf fort, weil dort Rassismus als zentraler Grund für Benachteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund bei Bildungsniveau, Arbeitslosigkeit, Karrierechancen, Gesundheit und Lebenserwartung behauptet wird sowie Unterstützungsmaßnahmen des Staates als wesentliches Mittel zur Abhilfe.

Geradezu desintegrierend wirkt die uferlose Erweiterung des Migrationsbegriffs auf Menschen, die „rassistisch diskriminiert werden“. Diese Konstruktion lädt dazu ein, dass sich immer neue Gruppen zu Opfern rassistischer Diskriminierung erklären und ist deshalb abzulehnen.

Fragwürdig ist auch die starke Verpflichtung der Landesverwaltung zur Anhebung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund und solchen, die rassistisch diskriminiert werden. Denn das Streben nach einem höheren Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund steht in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlich abgesicherten Gebot der Bestenauslese für den öffentlichen Dienst.

Stattdessen sollte die Landesregierung den Gedanken der Chancengleichheit in den Fokus rücken, um die Voraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in Hessen zu schaffen. Wichtig sind insbesondere Investitionen in die frühkindliche Sprachförderung zum Erlernen der deutschen Sprache, damit frühzeitig der Grundstein für den Bildungserfolg gelegt wird.



Die geplante Ausweitung der staatlichen Förderung für zahlreiche Interessengruppen rund um das Thema Migration ist abzulehnen. Stattdessen müssen die bereits bestehenden zahlreichen Staats-Förderungen zunächst transparent gemacht und evaluiert werden. Es ist abzulehnen, dass aus Steuermitteln des Landes geförderte Interessenvertreter das Land wiederum als Experten in Landesgremien maßgeblich beraten, woraus dann wiederum neue Förderideen entstehen.

Im Einzelnen:

Grundwerte benennen und einfordern

In den „Grundsätzen (§ 2 Hessisches Integrations- und Teilhabegesetz) müssen die Werte unserer Verfassung als Ausgangspunkt einer gelingenden Integration eingefordert werden, wie dies bereits im Integrationsplan 2017 festgestellt wird: „Die Werte unserer Verfassung und die Basis unserer offenen Gesellschaft sind nicht verhandelbar. So sind die Meinungsäußerungsfreiheit, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, der Schutz von Minderheiten, der Schutz von Kindern, das Gewaltmonopol des Staates und religiöse Toleranz existenzielle Grundlagen unseres Zusammenlebens. Integration verlangt von Migranten Anstrengungen beim Erlernen der deutschen Sprache und zur aktiven Akzeptanz der Grundwerte unserer Gesellschaft.“

Keine Anreize für selbst definierte Opfergruppen schaffen

Die hessische Wirtschaft lehnt die Aufspaltung der Gesellschaft in immer neue Gruppen und Untergruppen als integrationshinderlich ab. Die Einführung einer neuen Gruppe von „Menschen mit Migrationsgeschichte“ (§ 3) würde aber genau darauf hinauslaufen diese sind zunächst definiert als Menschen mit Migrationshintergrund (§ 3 Abs. 3), sollen aber auch Personen umfassen können, die rassistisch diskriminiert werden (§ 3 Abs. 2). Diese Vorschrift ist schon wegen ihrer Unbestimmtheit abzulehnen, denn es bleibt völlig unklar, wann danach Personen als „Menschen mit Migrationsgeschichte“ gelten können. Zudem könnte schon die bloße Behauptung einer

rassistischen Diskriminierung zu diesem besonderen Status und damit zu einer Berücksichtigung in Gremien (vgl. § 6 Abs. 2 S. 2) führen. Die Ausweitung auf „Menschen mit Migrationsgeschichte“ sollte unterbleiben.

Chancengleichheit statt Bevorzugung im öffentlichen Dienst und in Gremien

Wirtschaft und Bürger in Hessen haben ein großes Interesse an einer funktionierenden und effizienten Verwaltung. Ausgehend vom Leistungsprinzip (Art. 33 Grundgesetz) müssen für die Einstellung in den öffentlichen Dienst deshalb weiterhin Eignung, Befähigung und fachliche Leistung Maßstab sein. Zwar ist richtig, dass mehr qualifizierte Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung wünschenswert sind. Es darf aber auch keine Bevorzugung geben. Die Verpflichtung in § 9 sollte deshalb abgeschwächt werden.

Ebensowenig sollte es eine Bevorzugung bei der Besetzung von Gremien geben, für die das Land ein Berufungs- oder Vorschlagsrecht hat (§ 6). Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe (hier: Menschen mit Migrationshintergrund bzw. -geschichte) kann eine fachliche Eignung nicht ersetzen. Es ist auch kein Sachgrund ersichtlich, warum ein etwaiger Migrationshintergrund für die Wahrnehmung von Aufgaben in den zu besetzenden Gremien von Belang ist. § 6 sollte gestrichen werden.

Doppelter Diskriminierungsschutz überflüssig

Das Grundgesetz sieht bereits ein umfassendes und auch für die Landesregierung verbindliches Diskriminierungsverbot vor (Art. 3 Abs. 3). Daher sollte die Vorschrift des § 7 als bloße Symbolgesetzgebung gestrichen werden.

Werte nicht nur vermitteln, sondern auch einfordern

Das Bekenntnis zum Grundgesetz und zu grundlegenden Werten unserer pluralistischen Gesellschaft ist unabdingbar für ein geordnetes Zusammenleben in Hessen und Deutschland. Der vorliegende Entwurf



betont zwar zu Recht die Wertevermittlung des Rechtsstaates als zentrale Aufgabe der Landesverwaltung (§ 8 Abs. 2). Dies ist zu begrüßen, geht allerdings nicht weit genug. Werte können nur an einen aufnahmebereiten Rezipienten vermittelt werden. Notwendig ist daher eine Bereitschaft aller Hierlebenden, Werte und Regeln nicht nur zu tolerieren, sondern auch zu akzeptieren. Das Gesetz sollte daher das Bekenntnis zu rechtsstaatlichen und demokratischen Werten von allen hier Lebenden aktiv einfordern und auf deren Durchsetzung hinwirken. § 8 sollte entsprechend ergänzt werden.

Spracherwerb als zentraler Integrationsbaustein

Einer der zentralen Bausteine für eine gelingende Integration findet sich im vorliegenden Gesetzentwurf erst in § 16 IntTG. Zu begrüßen ist das klare Bekenntnis zum Erwerb der deutschen Sprache als Voraussetzung für Teilhabe am gesellschaftlichen und beruflichen Leben sowie zu eigenen Anstrengungen hierbei.

Mehr duale Berufsausbildung und bessere Jobcenterarbeit

Die Landesregierung betont zu Recht das große Potenzial von Menschen mit Migrationshintergrund in Hessen, denn diese nehmen noch in viel zu geringem Maß am Berufs- und Erwerbsleben teil und sind deutlich häufiger arbeitslos. In der Grundversicherung für Arbeitsuchende stellen Menschen mit Migrationshintergrund mehr als zwei Drittel aller Arbeitslosen, und auch in der Arbeitslosenversicherung sind es knapp die Hälfte (Hess. Integrationsmonitor 2022, S. 149). Die Landesregierung muss deshalb insbesondere die kommunalen Jobcenter, über die das Sozialministerium die Rechts- und Fachaufsicht hat, zu mehr Anstrengungen bei der Aktivierung und Vermittlung von Menschen mit Migrationshintergrund anhalten.

Zudem sollte die Landesregierung noch aktiver gerade bei Menschen mit Migrationshintergrund für die duale Berufsausbildung werben. Denn Menschen mit Migrationshintergrund sind bei der akademischen Bildung fast gleichauf, bei der beruflichen

Bildung jedoch erheblich unterrepräsentiert. Die betriebliche Berufsausbildung bietet ein großes Spektrum, eine überschaubare Ausbildungsdauer, hervorragende Jobchancen und auch danach noch alle Möglichkeiten für eine weitere Bildungskarriere.

Transparenz über finanzielle Förderung und Ziele schaffen und nicht ausweiten

Zusätzliche Förderungen für Interessenvertreter für Migrantenorganisationen über eine Ausweitung der Förderrichtlinien sind abzulehnen. Zunächst muss eine Bestandsaufnahme über Umfang und Wirksamkeit der bestehenden Förderungen gemacht werden. Der vorgesehene Bericht der Landesregierung an den Landtag über die Einschätzung der aktuellen Situation von Teilhabe und Integration (§ 21) ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, muss aber um die finanzielle Perspektive erweitert werden, etwa über die kommunalen „WIR-Vielfaltszentren“ (§ 11), die Förderung von gemeinnützigen und kommunalen Trägern (§ 12), sowie eine mögliche Förderung über Integrationsverträge (§ 14).

Da eine solche Förderung aus Steuermitteln erfolgt, muss die Berichterstattung Rechenschaft über die Verwendung der Gelder ablegen. Aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit muss der Bericht mindestens das jeweilige geförderte Projekt bzw. die geförderte Einrichtung, die hierfür jeweils aufgewendeten finanziellen Mittel sowie eine Dokumentation der erreichten Ergebnisse und Fortschritte enthalten. Die bloße Ausweisung im Haushaltsplan reicht nicht aus, um einen transparenten Überblick über die jeweils aufgewendeten Mittel und den Erfolg der geförderten Maßnahmen zu erlangen.



2. Entwurf der FDP für ein Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Hessen (Drs. 20/9555)

Das Gelingen von Integration ist in Hessen von herausragender Bedeutung, weil hierzulande mittlerweile mehr als jeder Dritte einen Migrationshintergrund hat, bei Kindern unter sechs Jahren sogar bereits die Hälfte. Die hessische Wirtschaft ist auf qualifizierte, tatkräftige und motivierte Mitarbeiter angewiesen – unabhängig von Herkunft, Geschlecht und religiöse oder politische Überzeugung – und hat deshalb ein hohes Interesse an einer gelingenden Integration. Nur mit großen Fortschritten bei der Integration in Arbeit kann der demografisch bedingt von Jahr zu Jahr stärkere Arbeits- und Fachkräftemangels abgemildert werden.

Der Gesetzentwurf erkennt richtigerweise das Potenzial und die Bereicherung durch Menschen mit Migrationshintergrund und deren Vielfalt an, etwa im Hinblick auf Kulturen, Ethnien, Sprachen und Religionen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1). Zu Recht wird auch die Mehrsprachigkeit als wichtiges und förderungswürdiges Potenzial benannt und Bildung beginnend im frühkindlichen Bereich (§ 12 Abs. 1) als zentraler Schlüssel der Integration.

Unerlässlich für ein friedliches Zusammenleben in einer derart vielfältig zusammengesetzten Bevölkerung ist über die Einhaltung der Gesetze hinaus die Anerkennung gemeinsamer Grundwerte, wie sie durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geschützt werden. Diese ausdrückliche Erwartung formuliert der Gesetzentwurf richtigerweise an alle hier lebenden Menschen (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 und 3). Ebenso wichtig ist die Betonung des eigenen Engagements beim Erwerb der deutschen Sprache als zentraler Bestandteil einer gelingenden Integration (§ 13 Abs. 1). Ausdrücklich fordert der Gesetzentwurf vom Land, "Maßnahmen zu ergreifen zur Bekämpfung von Zwangsverheiratungen und Gewalt im Namen der sogenannten Ehre" (§ 19).

Mit diesem Ansatz – Betonung des Potenzials und des immer wichtiger werdenden Beitrags von Menschen mit Migrationshintergrund bei gleichzeitiger Einforderung von Integrationsanstrengungen – geht der Gesetzentwurf der FDP einen wichtigen und entscheidenden Schritt weiter als der Entwurf der Landesregierung (Drucksache 20/9504). Dieser stellt zwar eine Vielzahl von z.T. durchaus richtigen Angeboten bereit, unterlässt aber einen Appell zur notwendigen Anerkennung gemeinsamer Grundwerte und misst stattdessen der Antidiskriminierung einen zentralen Stellenwert als vermeintliches Allheilmittel für die Integration zu.

Zwar ist richtig, dass in einer immer vielfältiger zusammengesetzten Gesellschaft von allen mehr Toleranz und Offenheit geübt werden muss. Klar ausgesprochen werden muss aber auch, dass Zuwanderer regelmäßig jedenfalls dann die größeren Integrationsanstrengungen erbringen müssen, wenn sie aus Kulturkreisen mit Vorstellungen des Zusammenlebens kommen, die nicht mit unseren Grundwerten vereinbar sind, etwa der Überordnung des Mannes über der Frau, der Vielehe, der Kinderehe, der Genitalverstümmelung, der Ächtung von religiös Andersdenkenden oder der Rechtsprechung durch nichtstaatliche Stellen.

Zu begrüßen ist im Gesetzentwurf der FDP weiterhin, dass an einem definierten Begriff des Migrationshintergrunds festgehalten wird (§ 2), statt einen subjektiven und uferlosen Begriff der Migrationsgeschichte einzuführen, wie dies im Gesetzentwurf der Landesregierung der Fall ist. Wichtig ist auch der Hinweis, dass bei der anzustrebenden Steigerung des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung die grundgesetzlich geschützte Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) beachtet werden muss (§ 10 Abs. 1 Nr. 2). Zu begrüßen ist auch die größere Zurückhaltung, die der FDP-Entwurf in der Frage der Einbürgerung übt, die bei Erfüllung der Voraussetzungen "prinzipiell im Interesse des Landes" liege (§ 17), aber eben - anders als im Entwurf der Landesregierung – nicht ausdrücklich gefördert werden soll. Denn die Verleihung der



Staatsbürgerschaft sollte der Schlusspunkt einer gelungenen Integration sein.

Wichtig und uneingeschränkt zu begrüßen ist auch die Forderung nach Einrichtung einer Zentralen Ausländerbehörde zur Beschleunigung des Fachkräfteverfahrens (§ 13 Abs. 8). Vielerorts in Hessen sind die 31 kommunalen Ausländerbehörden derzeit überlastet, was zu teilweise monatelangen Wartezeiten bei der Verlängerung oder Beantragung von Aufenthaltstiteln führt. Zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Hessen braucht es eine Beschleunigung des Fachkräfteverfahrens, die in einer spezialisierten Zentralen Ausländerbehörde viel eher geleistet werden kann. Dies dient auch der Entlastung der kommunalen Ausländerbehörden.

Als zusätzliche Belastung für Unternehmen abzulehnen ist hingegen einer bezahlten Arbeitsfreistellung bis zu drei Tage aus religiösen Gründen (§ 8). Kritisch zu hinterfragen ist auf die Mindestsumme von 20 Millionen € zu Förderung der landesweiten integrationspolitischen Infrastruktur (§ 5). Wichtiger ist es, zunächst mit einer Bestandsaufnahme Transparenz über Kosten und Wirkungen der derzeitigen Förderung von Integrationsprojekten aus Landesmitteln herzustellen.

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU)

Die VhU vertritt die branchenübergreifenden Interessen von 87 Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden in Hessen, in denen über 100.000 Unternehmen mit 1,5 Millionen Beschäftigten Mitglied sind. Alle Unternehmensgrößenklassen und alle Branchen sind vertreten: Von Landwirtschaft und Rohstoffen über Bau, Industrie, Handel und Energie bis zu Handwerk, Verkehr, Banken, Versicherungen, Medien und IKT sowie weitere Dienstleistungen.

Die VhU ist die Stimme der freiwillig organisierten hessischen Wirtschaft. Sie bündelt die gemeinsamen politischen Anliegen ihrer Mitgliedsverbände. Sowohl für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) als auch für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ist die VhU die Landesvertretung in Hessen.