

Anke Schwarzer

## Integration im Sanktionsmodus

Deutschland steckt in einer Versorgungskrise, die lange vor dem tausendfachen Zuzug von Flüchtlingen über die Balkanroute begonnen hat. Bund, Länder und Kommunen schaffen es derzeit nicht, allen Menschen im Land die wichtigsten Güter zu gewähren: Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, Bildung und Gesundheitsdiensten sowie die Gewährleistung von Sicherheit und politischer Teilhabe. Die Herausforderung für die Parteien ist also immens, und taugliche Antworten lägen im Interesse der Flüchtlinge wie der Mehrheitsgesellschaft. Jedoch schlagen deutsche Spitzenpolitiker zunehmend eine andere Richtung ein: Sie erklären die neu Angekommenen zu Integrationsverweigern.

Die Bundesarbeitsministerin hat es jüngst vorgemacht: „Wer signalisiert, dass er sich nicht integrieren will, dem werden wir die Leistungen kürzen“, schreibt Andrea Nahles in der FAZ.<sup>1</sup> Ihre Drohung richtet sich keineswegs an die neu ankommenden Kaufleute, Künstlerinnen und Analphabeten, nicht an die Handwerker und Ungelernten, nicht an die Hausfrauen, Lehrerinnen, Journalisten und Apothekerinnen aus Syrien, Afghanistan und dem Irak. Vielmehr sendet Nahles ein Signal an die Mehrheitsgesellschaft. Insbesondere wendet sie sich an das Wahlvolk, das in diesem Jahr über die Zusammensetzung von fünf Landtagen bestimmen darf, unter anderem in Rheinland-Pfalz, dem Heimatland der Ministerin. Die Ausführungen der Sozialdemokratin dienen der Selbstvergewisserung einer bestimmten Gruppe. Sie

bestätigen Menschen, die nach eigenem Selbstverständnis viel leisten und deswegen zahlen müssen, was andere – die angeblich weniger leisten – verbrauchen, ohne sich anzustrengen. Daher müssten sich Neue, zumal aus dem Ausland, erst einmal hinten anstellen. Es ist ein gut situiertes Milieu, das tatsächlich einen gewichtigen Teil zum Steueraufkommen beiträgt. Gleichzeitig profitiert es aber enorm von öffentlichen Ausgaben: Die Kinder besuchen staatliche Schulen und kostenlose Universitäten und sammeln Erfahrungen im Bundesfreiwilligendienst; es selbst nutzt das Ehegattensplitting und die subventionierten Theaterhäuser und Museen.

### Wir und die Anderen

Zudem vergisst dieses Milieu gern, welche Summen der Staat freiwillig an Steuern ausgibt, um Banken zu retten, während er weitaus geringere Summen für rechtliche und humanitäre Pflichtaufgaben bei der Versorgung von geflüchteten Menschen aufwendet. Hamburg und Schleswig-Holstein haben beispielsweise jüngst für die HSH Nordbank neue Kreditermächtigungen von 16,2 Mrd. Euro beschlossen. Allein Hamburg wird ab 2018 für mindestens fünf Mrd. Euro aufkommen müssen. Zum Vergleich: Die Hansestadt veranschlagt rund 600 Mio. Euro im Jahr für zusätzliche Lehrer und Sozialpädagogen, Unterbringung, Geldleistungen, Jugendhilfe und die dringend benötigten Deutschkurse.

So sehr Nahles auf Gleichheit bedacht scheint, so deutlich markiert sie doch einen Gegensatz: Hier das leis-

1 Andrea Nahles, Ohne Integration werden die Leistungen gekürzt, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (FAZ), 31.1.2016.

tungsorientierte, disziplinierte und angepasste „Wir“ – dort die „Anderen“, die Flüchtlinge: „Alle Menschen, die in Deutschland leben, egal welcher ethnischen Herkunft, müssen sich anstrengen, Arbeit suchen und für sich und ihre Familie aufkommen, so gut sie eben können“, schreibt die Ministerin: „Für die Flüchtlinge heißt das im Speziellen: Wer Hilfe in Anspruch nimmt, muss sein ganzes Können, seine Arbeitskraft und – übrigens wie alle anderen auch – sein eigenes Vermögen einbringen. Wer das nicht tut, der wird hier dauerhaft keine Unterstützung erhalten.“<sup>2</sup>

In der Sozialwissenschaft nennt man dieses Vorgehen „Othering“. Nahles betreibt ein Fremdmachen, betont eine scheinbare Andersartigkeit. Dabei entstehen nicht nur eindimensionale Bilder von geflüchteten Menschen, sondern es wird ein „Wir“ konstruiert, das gemeinsame Werte teilt. Diese aber werden selten konkret benannt. Sie dienen vielmehr als Containerbegriff, in den jeder das hineinpacken kann, was ihm beliebt. Zur Stimmungsmache vor der Wahl nützt das allemal.

Was aber sind die Werte der hiesigen Gesellschaft, die eine ausgeprägte gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit an den Tag legt? Neu ankommende Menschen werden täglich mit rassistischen Parolen, sogar mit Leuchtraketen und Brandbomben empfangen.<sup>3</sup> Oder nehmen wir die seit Silvester wieder vermehrt diskutierte Gleichberechtigung von Mann und Frau: Wie verankert ist sie im hiesigen Wertekanon? Noch keine 100 Jahre besteht das Frauenwahlrecht, noch keine 40 Jahre die Berufsfreiheit für Ehefrauen und noch keine 20 Jahre die Strafbewehrung der Vergewaltigung in der Ehe. All diese Errungenschaften mussten Frauen hartnäckig gegen großen

Widerstand erkämpfen. Und noch im Deutschland des 21. Jahrhunderts werden jedes Jahr über 45000 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung angezeigt. Wer diese Gesellschaft als Verkörperung des reinen Rechts, der Moral oder gar der Universalität präsentiert, argumentiert unlauter.

Dennoch wiederholt sich dieser rhetorische Trick Wahljahr für Wahljahr: Einwanderer und Flüchtlinge werden der Öffentlichkeit als Problem, als Integrationsverweigerer, als Demokratieteanfänger, als Gesetzesbrecher oder gar Werteverletzer präsentiert. Die Abgrenzungs- und Überlegenheitsprediger verschiedenster Couleur fordern Gesetzesverschärfungen und Sanktionen, die meist schon vorhanden sind, die teilweise gegen EU-Recht verstoßen würden oder die schlicht verfassungswidrig wären. Das beginnt mit der AfD-Frontfrau Frauke Petry, geht weiter bei den CSU-Politikern Christine Haderthauer und Horst Seehofer und endet bei den Sozialdemokraten Hannelore Kraft und Sigmar Gabriel sowie der Linksfraktionschefin Sahra Wagenknecht. Bei allen Differenzen zwischen ihnen spielt Nahles den Wettstreit mit: um die schärfsten Grenzkontrollen, die schnellsten Abschieberegelungen, die niedrigsten Obergrenzen oder die härtesten Strafen für angeblich Integrationsunwillige.

Passend dazu sagte Nahles auf einer Wahlveranstaltung in Baden-Württemberg: „Deutschland bietet ihnen [den Flüchtlingen, A.S.] Integration in Frieden und Wohlstand, aber dann müssen sie auch einschlagen und den Deal annehmen.“<sup>4</sup> Damit unterstellt die Ministerin, die Flüchtlinge würden genau dies nicht tun. Obendrein handelt es sich bei dem „Deal“, der in Nahles Rede so generös daherkommt, zunächst um nichts anderes als um eine gesetzliche Verpflichtung. Die wiederum wird an vielen Orten Deutschlands zurzeit

2 Ebd.

3 Laut Bundeskriminalamt gab es 2015 bundesweit 1005 Überfälle auf Asylunterkünfte. Die Zahl habe sich innerhalb eines Jahres vervielfacht.

4 Vgl. Lorenzo Zimmerer, Deutschland bietet fairen Deal, in: „Schwäbisches Tageblatt“, 4.2.2016.

nicht erfüllt. Keine Frage, sehr viel gelingt sehr gut – nicht zuletzt aufgrund zahlreicher freiwilliger Helfer. Aber immer noch gibt es unversorgte, allein reisende Minderjährige, überfüllte oder zuweilen fehlende Unterkünfte und hungrnde Flüchtlinge. Es gibt alleinerziehende Frauen, die kurz nach der Entbindung in Masseneinrichtungen leben müssen und Schulpflichtige, die keinen Unterricht erhalten. Häufig fehlt es an Ressourcen, Zeit und entsprechend geschultem Personal. Das zeigt sich am deutlichsten, wenn es nicht gelingt, „besonders Schutzbedürftige“<sup>5</sup> – also Schwangere, Kinder oder Menschen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben – in den Massenunterkünften der Erstaufnahme zu identifizieren und angemessen zu versorgen.

Deutschland ist aber aufgrund internationaler und europäischer Vereinbarungen schlicht dazu verpflichtet, Asylsuchende menschenwürdig unterzubringen und sie zunächst „leistungslos“ zu unterstützen. Die von der Bundesrepublik ratifizierten Menschenrechtsverträge und das internationale Flüchtlingsrecht sind geltendes Recht, das sämtliche Staatsorgane von Bund, Ländern und Kommunen bindet. „Mit dem Anstieg der Flüchtlingszahlen sind die Probleme in Flüchtlingsunterbringungen nicht zu rechtfertigen – diese Entwicklung war seit geraumer Zeit absehbar, ohne dass sich Bund, Länder und Kommunen angemessen darauf eingestellt haben“, schreibt Henrik Cremer vom Deutschen Institut für Menschenrechte.<sup>6</sup> Und tatsächlich ist lange bekannt, dass weltweit mehr und mehr Menschen ihre Dörfer und

Städte verlassen. Seit 2008 steigt die Zahl der neu Ankommenden aus Syrien, Afghanistan, dem Iran und Irak, aus Mazedonien und Serbien, aus Eritrea, Somalia und anderen Ländern.<sup>7</sup>

### Leistungen kürzen?

Wie die Bundesarbeitsministerin überdies Verstöße gegen „unsere Werte“ und die „Grundregeln unseres Zusammenlebens“ bei Asylsuchenden gesondert indizieren und sanktionieren möchte, bleibt ihr Geheimnis. Denn die deutschen Gesetze gelten auch für Flüchtlinge, inklusive der entsprechenden Strafbewehrungen nach richterlichen Entscheidungen. Dass neuerdings Jobcenter oder Ausländerbehörden über etwaige Verstöße befinden sollen, ist mehr als fragwürdig. Und sollte der Ministerin vorschweben, Gelder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder das Arbeitslosengeld II (Alg II) nach gerichtlicher Verurteilung etwa wegen Diebstahls oder Vergewaltigung zu kürzen, wäre dies ein Verstoß gegen das geltende Rechtssystem (unter anderem gegen den Grundsatz *ne bis in idem*).

Konkreter wird Nahles dagegen bei der Bestimmung von angeblicher Integrationsunwilligkeit: Die Kürzung von Leistungen soll „an die Wahrnehmung von Sprachkursen“ geknüpft werden. Diese Drohung ist perfide: Flüchtlinge haben gar keinen Anspruch auf BAMF-Integrationskurse. Viele wollen einen Kurs machen, dürfen aber nicht oder finden kein Angebot. Seit mehreren Jahren fordern Verbände und Menschenrechtsorganisationen vom Bund, Flüchtlingen endlich den Zugang zum BAMF-Integrationskurs mit 600 Stunden Deutsch- sowie 60 Stunden Politik- und Geschichtsunterricht zu ermöglichen. Dem haben sich 2013 auch die Länder angeschlossen, mit

5 Den Begriff hat die EU bereits 2003 in ihrer Richtlinie zur „Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern“ eingeführt.

6 Hendrik Cremer, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen. Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund, Berlin 2014, S. 5.

7 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Januar 2016.

einem einstimmigen Beschluss der Integrationsministerkonferenz. Mittlerweile finanzieren einige Länder, etwa Bayern, Hamburg und Schleswig-Holstein Deutschkurse für Flüchtlinge mit bis zu 400 Stunden bei zertifizierten Trägern.

Zu den bereits jetzt möglichen Sanktionen zählt die Kürzung von Geldmitteln nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, das ein verfassungswidriges Sonderexistenzminimum darstellt.<sup>8</sup> Diese Möglichkeit gilt allerdings nicht für die ausbleibende Teilnahme an Integrationskursen, da Asylsuchende diese bisher überhaupt nicht besuchen dürfen. Anders ist es bei Alg-II-Leistungen, wie sie in der Regel nach 15 Monaten oder ab Anerkennung als Flüchtling ausgezahlt werden. Sie können gekürzt werden, etwa wenn Wiedereingliederungsmaßnahmen verweigert werden. Darunter können auch Integrationskurse fallen.

Was wäre aber gewonnen, wenn den angeblichen Integrationsverweigerern ihre ohnehin kärgliche Versorgung gestrichen würde? Würde es uns dem Ziel, eine breite Teilhabe zu ermöglichen, näher bringen? Würde es zu einem friedlichen und chancengleichen Zusammenleben beitragen?

### **Menschenwürde mit Abstrichen**

Ohne Zweifel stehen Regierung und Gesellschaft vor großen Aufgaben. Es geht darum, transnationale Lebensweisen zu fördern: durch Mehrsprachigkeit an Schulen, die Öffnung von Institutionen wie den Arbeitsagenturen, den Zugang zu Hochschulen, durch verbindliche Verfahren der Anerkennung von Berufsqualifikationen, durch integrative Stadtplanung oder die Traumabehandlung von Kindern und Jugendlichen. Das ist nicht allein eine Frage des Geldes, aber erfordert

dringend mehr Bundesmittel für Länder und Kommunen.

Soll Integration gelingen, ist es aber elementar wichtig, die Menschen willkommen zu heißen und ihnen eine Bleibeperspektive zu bieten. Das funktioniert nur ohne Demütigungsstrategien und Abschreckungsmaßnahmen. Daher sollten die Sondergesetze für Asylsuchende und Einwanderer, etwa das Asylbewerberleistungsgesetz, ebenso abgeschafft werden wie die Kettenduldungen, der verzögerte Familiennachzug, das Ausländervereinsrecht oder die Residenzpflicht. Denn all dies sorgt für eine Menschenwürde mit Abstrichen, es produziert ausgegrenzte Menschen und fördert deren Abwertung durch Medien und im Alltag. Kurzum: Diese Sondergesetzgebung verhindert per se Integration.

Von Thorbjørn Jagland, dem Generalsekretär des Europarats, stammt die Formulierung von der „tiefen Sicherheit“. Gemeint ist eine Vorstellung von Sicherheit, die sich vom polizeilichen und militärischen Denken abgrenzt und stattdessen Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz in den Mittelpunkt rückt.<sup>9</sup> Jagland und seine Kollegen warnen vor dem Verlust demokratischer Freiheiten, vor rechtlosen Migranten und einer wachsenden Intoleranz, insbesondere gegen Europas größte Minderheit, die Roma und Sinti. Genährt werden diese Gefahren unter anderem mit „verzerrenden Bildern und schädlichen Stereotypen über Minderheiten in den Medien und in der Öffentlichkeit“ und dem „Mangel an Führungspersönlichkeiten, die Vertrauen wecken können“.

Statt den Platzanweiser für die hinteren Ränge zu spielen, sollten Politiker wie Andrea Nahles ihren Blick lieber auf den Menschen als Menschen richten – und sein Streben nach Glück fördern.

8 Vgl. BVerfG, Urteil 1 BvL 10/10 des Ersten Senats vom 18.7.2012, [www.bverf.de](http://www.bverf.de).

9 Vgl. Zusammenleben im Europa des 21. Jahrhunderts. Empfehlungen für offene Gesellschaften. Bericht der hochrangigen Expertengruppe des Europarats, 2011.