

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping
bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an
(BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt
(BT-Drs. 18/7651)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	3
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	5
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Dr. Martin Lenz	6
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.	9
AWO-Bundesverband e.V.	13
Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH.	19
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	23
Akademie Klausenhof gGmbH	29
Prof. Dr. Rolf Rosenbrock.....	33
Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband	39
Deutscher Gewerkschaftsbund	48
Bundesagentur für Arbeit	60
Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin.....	66
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	69
Kommissariat der Deutschen Bischöfe.....	79

Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund	87
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.	92
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	95
Deutscher Anwaltverein e.V.	104
Prof. Dr. Daniel Thym	118
D. Stellungnahmen nicht eingeladener Verbände	
Deutscher Caritasverband e.V.	129
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.	139
Nationaler Normenkontrollrat	141
Flüchtlingshilfe Syrien der evangelischen Johanneskirchengemeinde Bad Godesberg, Beueler Initiative gegen Fremdenhass, Flüchtlingsinitiative „Von Aleppo nach Beuel“ und Bonner flüchtlingspolitisches Netzwerk weltweit	146
Deutscher Caritasverband e.V.	148
UNHCR Deutschland	158
Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JSR)	165
Flüchtlingspaten Syrien e.V.	168
Katholischer Deutscher Frauenbund e.V.	170

Mitteilung

Berlin, den 14. Juni 2016

Die 82. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 20. Juni 2016, 15:00 bis ca. 17:00 Uhr 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 MELH Sitzungssaal: MELH 3.101

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Integrationsgesetzes

BT-Drucksache 18/8615

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 18/6644 Antrag

BT-Drucksache: 18/7651 Antrag

BT-Drucksache: 18/7653 Antrag

Hierzu wurde/wird verteilt:

18(11)608 Information für den Ausschuss

18(11)621 Information für den Ausschuss

18(11)627 Information für den Ausschuss

18(11)653 Information für den Ausschuss

18(11)656 Information für den Ausschuss

18(11)657 Information für den Ausschuss

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen

BT-Drucksache 18/6644

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Haushaltsausschuss

- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an

BT-Drucksache 18/7653

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt

BT-Drucksache 18/7651

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Innenausschuss

Sportausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Ausschuss für Gesundheit

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Kerstin Griese, MdB
Vorsitzende

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am 20. Juni 2016, 15 bis 17 Uhr

Deutscher Landkreistag
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Deutscher Städtetag
Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Bundesagentur für Arbeit
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH
Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin
Deutscher Anwaltverein e.V.
Deutscher Gewerkschaftsbund
AWO-Bundesverband e.V.
Akademie Klausenhof gGmbH
Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
Kommissariat der Deutschen Bischöfe

Prof. Dr. Holm Putzke, Passau
Prof. Dr. Daniel Thym, Konstanz
Dr. Martin Lenz, Karlsruhe
Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)658

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Dr. Martin Lenz

Eine Wohnsitzauflage, wie sie im Aufenthaltsgesetz durch Einfügung des § 12 a eingeführt werden soll, kann ein geeignetes Instrument zur Binnensteuerung der Flüchtlingsverteilung in den Kommunen sein. Mit der Wohnsitzauflage wird gleichermaßen das Ziel der Förderung der nachhaltigen Integration und die Vermeidung von unfreiwilliger Segregation angestrebt. Gleichzeitig können vorhandene Ressourcen wie Wohnraum, Integrations- und Sprachkurse, Schul- und Kitaplätze besser genutzt werden. Die Wohnsitzregelung könnte daher vor allem ein Instrument für eine größere Planungssicherheit der Kommunen werden und deren Steuerungsmöglichkeit deutlich verbessern.

Die im Gesetz vorgesehene Wohnsitzauflage ist flexibel, da sie im Sinne der Subsidiarität einen Entscheidungsspielraum für die Länder vorsieht. Die Bundesländer können sie anwenden, um einen Zuzug, z.B. in Ballungsräume mit angespanntem Wohnungsmarkt, zu verhindern. Die Länder haben den Spielraum, diese Kann-Regelung im integrationspolitischen Sinne auszugestalten. Wichtig ist, dass diese Auflage gut ausgestaltet wird, damit die beabsichtig-

ten Wirkungen auch erzielt werden. Die Wohnsitzauflage könnte mit einer Prüfklausel versehen sein. Mittels einer Evaluation sollte aufgezeigt werden, ob die integrationspolitischen Ziele erreicht werden.

Während auf Bundes- und auf Landesebene durch allgemeine Steuerungsinstrumente für eine gleichmäßige Verteilung der einreisenden Flüchtlinge gesorgt werden soll, bedarf es auf kommunaler Ebene eines Instrumentariums, das die oben beschriebenen beabsichtigten Effekte der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge integrationspolitisch konkretisiert. Dies gilt vor allem deshalb, da Segregationstendenzen sich in erster Linie auf Stadtteilebene entwickeln und die jeweilige Kommune deshalb innerhalb des Stadtgebietes auf diese Tendenzen steuernd Einfluss nehmen können muss. Eine bloße Verteilung des Bundes beziehungsweise der Länder der anerkannten Flüchtlinge auf die Kommunen mit Hilfe des Instrumentariums „Wohnsitzauflage“ wird die beabsichtigten Effekte dieser Regelung nicht ausreichend erzielen können. Ziel muss sein, Kommunen handlungsfähig zu machen und eine adäquate Sozialplanung zu ermöglichen.

Dies ist, wie ein Blick in die jüngere Geschichte der Stadtentwicklung in Deutschland, aber auch in Europa, zeigt, eine große Herausforderung. Sind „soziale Brennpunkte“ erst einmal entstanden, wie z. B. in den 1960er und 1970er Jahren, bedarf es großer Anstrengungen, diese wieder aufzulösen bzw. als „Stadtteile mit Entwicklungsbedarf“ wieder aufzuwerten und zu entstigmatisieren. Im Jahr 1998 wurde diese Thematik durch die Koalitionsvereinbarung der damaligen Bundesregierung aufgegriffen. Ein Städtebauförderungsprogramm wurde darin unter einer Überschrift ins Auge gefasst, die das Soziale - im wahrsten Sinne des Wortes - voranstellte, nämlich „soziale Stadt“. Die mit diesem Begriff - vollständig lautet das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“ - ins Leben gerufene Bezeichnung lenkt den Blick auf die sozialen Strukturen, die in baulichen Gegebenheiten vorhanden sind. Diesen Ansatz greift der Entwurf des Integrationsgesetzes auf.

Auf die skizzierte Thematik weist im weiteren Sinne auch der Forschungsbericht des BAMF „Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes“ von 2007 hin: „Bedeutsam für die Integration ist auch die innerstädtische Verteilung. Insgesamt treten innerstädtische Ballungsgebiete und soziale Brennpunkte trotz der Steuerung durch die bundesweite Wohnortzuweisung in den Kommunen auf. Die feststellbare Wohnsegregation ergibt sich weniger aus Präferenzen der (Spät-)Aussiedler als aus den Mechanismen des Sozialwohnungsmarktes“ (S. 158).

Eine integrationspolitische Steuerung wird – neben dezentralen Wohnungsbau- bzw. Stadtteilentwicklungskonzepten – über die dezentrale Unterbringung der anerkannten Flüchtlinge in der Kommune ihre Wirkung entfalten können. Ein entsprechend bewährtes Instrument in der Stadt Karlsruhe wird im Bereich der obdachlosenrechtlichen Unterbringung mit dem Konzept „Wohnraumakquise durch Kooperation“ bereits seit zehn Jahren erfolgreich umgesetzt und sollte auf den Bereich der kommunalen Steuerung der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge übertragbar sein. Dabei stehen private Eigentümer von leerstehenden Wohnungen als Wohnungsgeber im Vordergrund. Über das Programm werden Wohnungen wieder dem jeweiligen lokalen Wohnungsmarkt mit – im Vergleich zum Neubau – geringem Aufwand zugeführt. Konzentration oder gar Segregation werden vermieden, da die Wohnungen, wie das Karlsruher Beispiel zeigt, im Wohnungsbestand der Stadt eingestreut sind und damit soziale Durchmischung „garantiert ist“.

Am Karlsruher Umgang mit am Wohnungsmarkt benachteiligten Personengruppen wird im Folgenden veranschaulicht, wie trotz angespanntem Wohnungsmarkt kommunale Steuerung in diesem Handlungsfeld kommunaler Daseinsvorsorge möglich ist. Ziel ist die dezentrale Unterbringung beziehungsweise dezentrale Wohnraumversorgung, um Segregation präventiv zu vermeiden, Integration zu ermöglichen und eine Stigmatisierung von Stadtteilen und Stadtvierteln so weit wie möglich zu verhindern.

Bereits 1964 begann Karlsruhe, wie andere Städte, mit einem Abrissprogramm von Nachkriegsbaracken.

1974 folgte ein Rahmenprogramm zur Auflösung von Obdachlosensiedlungen, die an den Rändern der Stadt beheimatet waren. Diese Programme belegen die Richtigkeit, vermeintlich sozial auffällige Personengruppen dezentral in den Stadtteilen mit Wohnraum zu versorgen, um soziale Integration zu ermöglichen, anstatt sie massiert am Stadtrand auszugrenzen, wie es die Schrift des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in einem Forschungsbericht von 1980 „Soziale Eingliederung von Randgruppen durch Wohnungsmaßnahmen dargestellt am Beispiel der Umsetzung von Obdachlosen“ auch beschreibt. Diese Form einer dezentralen Unterbringung von Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt ist in der Stadt Karlsruhe Leitbild sozialer Durchmischung bis heute, dokumentiert in einer „Karlsruher Schriftenreihe Wohnungssicherung am angespannten Wohnungsmarkt“.

Die Stadt Karlsruhe hat seit dem Jahr 2000 eine sich stetig anspannende Lage am Wohnungsmarkt für einkommensschwächere Personengruppen zu verzeichnen. Die Leerstandsquote ist mit inzwischen 0,7 Prozent sehr gering. Liegt die Leerstandsquote bei einem Wert von unter 3 Prozent, wird dies bereits als Zeichen für einen angespannten Wohnungsmarkt mit knapper Angebotsseite gesehen. Angesichts dieser Rahmenbedingungen, die gleichermaßen andere Kommunen, insbesondere in Regionen mit Zuzug betreffen, sind deshalb kreative Lösungen zur Bekämpfung von Wohnungsnot gefragt.

Mit dem Karlsruher Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“ beschreibt die kommunale Wohnungs- und Sozialpolitik seit 2005 einen neuen Weg der dezentralen Wohnraumversorgung für Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt. Kern des Programms ist die Akquise leer stehender Wohnungen über private Vermieter. Das Programm stellt sich wie folgt dar:

Eigentümer stellen Wohnungen zur Verfügung. Die Stadt Karlsruhe gewährt einen Sanierungszuschuss und schließt eine Kooperationsvereinbarung sowie eine Belegungsvereinbarung mit den Eigentümern. Die zur Verfügung gestellte Wohnung wird für zehn Jahre über die Stadt mit sozial benachteiligten Menschen belegt. Die Miete entspricht den angemessenen Kosten der Unterkunft der Stadt Karlsruhe. Die Eigentümer erhalten eine befristete Mietausfallgarantie.

Die ausgewiesenen Personen bekommen im ersten Jahr die Möglichkeit einer sozialarbeiterischen Begleitung sowie einen Nutzungsvertrag über die Stadt. Nutzungsverträge sind in diesem Zusammenhang die Vorstufe zu Mietverträgen. Nach Ablauf eines Jahres wird geprüft, ob ein eigener Mietvertrag gerechtfertigt ist. Treten keine Probleme auf, die Bedenken bezüglich eines Mietverhältnisses rechtfertigen, erhalten die Betroffenen einen eigenen Mietvertrag vom Wohnungseigentümer.

Die Stadt Karlsruhe setzt jährlich 500.000 Euro für Akquise und Sanierung von leer stehendem Wohnraum ein. Zum 31. Dezember 2015 konnten seit Beginn des Programmes insgesamt 564 Wohnungen akquiriert und 1.452 Menschen dezentral in allen Karlsruher Stadtteilen mit Wohnraum versorgt werden.

Neben den Zielen der dezentralen Wohnraumversorgung und der sozialen Durchmischung, bietet das Karlsruher Modell auch in wirtschaftlicher Hinsicht Vorteile, wie folgende Beispielrechnung zeigt:

Kosten der Unterkunft für eine 3-köpfige Familie im Jahr:

Miete: 650,00 Euro $\times 12 = 7.800$ Euro

Hotel: 3 x 30,00 Euro/Nacht $\times 30$ Tage $\times 12 = 32.400$ Euro

→ Kostenersparnis für eine Familie: 24.600 Euro im Jahr

Zieht man den maximalen Sanierungszuschuss in Höhe von 15.000 Euro ab, den die Stadt gewährt, ergibt sich immer noch eine Kosteneinsparung in Höhe von 9.600 Euro. Bei den 64 im Jahr 2015 über die Stadt akquirierten Wohnungen beträgt die Kostenersparnis 614.400 Euro im Vergleich zu Hotelunterbringungen.

Fazit und Handlungsempfehlungen

Mit der Wohnsitzauflage wird eine gleichmäßigere Verteilung der anerkannten Flüchtlinge auf die Bundesländer angestrebt. Damit eine gleichmäßigere Verteilung innerhalb der Bundesländer auch auf kommunaler Ebene gewährleistet werden kann, sind entsprechende Regelungen durch die Länder erforderlich. Hier sei der Hinweis auf eine mögliche Verschränkung mit einer bedeutsamen Gesetzesänderung im Jahr 2001 hingewiesen. Löste doch das damals „neue“ Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) das aus der Nachkriegszeit stammende II. Wohnungsbaugesetz ab, das den traditionellen sozialen Wohnungsbau verkörpert (Wohnungsversorgung für

die „breiten Schichten des Volkes“), der nunmehr zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt wurde. Ein wesentliches Element der Neuausrichtung ist die stärkere Einbeziehung des vorhandenen Wohnungsbestandes, mit der zugleich ein Beitrag zur Stabilisierung benachteiligter Quartiere geleistet wird. Damit trägt auch das WoFG einer sozialen Stadtentwicklung, im Sinne des Entwurfs des Integrationsgesetzes Rechnung.

Um die Integration von Flüchtlingen erfolgreich zu fördern und gleichzeitig die Massierung in Stadtteilen zu verhindern, genügt die vorgesehene Wohnsitzauflage alleine nicht. Für die Kommunen sind Steuerungsmöglichkeiten, die die dezentrale Unterbringung der anerkannten Flüchtlinge auf die verschiedenen Stadtteile und Quartiere ermöglichen, unabdingbar. Voraussetzung hierfür ist auch eine enge Zusammenarbeit mit der gesamten Wohnungswirtschaft.

Das Instrument „Wohnraumakquise durch Kooperation“ hat sich in Karlsruhe seit über zehn Jahren bei der dezentralen Versorgung wohnungsloser Menschen hervorragend bewährt. Dieses Instrument eignet sich auch dafür, vor Ort die Wohnraumversorgung von anerkannten Flüchtlingen zu steuern. Es ist zudem flexibel genug, um die örtlichen wohnungswirtschaftlichen Gegebenheiten der Kommunen zu berücksichtigen.

Die gesetzliche Regelung sollte daher das Ziel der dezentralen Wohnraumversorgung explizit aufnehmen. Darüber hinaus sollte der Gesetzestext eine Prüfklausel enthalten, um die Zielerreichung der Wohnsitzauflage zu evaluieren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)659

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Allgemeine Anmerkungen

Mit dem vom Bundeskabinett am 25. Mai 2016 beschlossenen Entwurf eines Integrationsgesetzes werden eine Reihe noch bestehender Hürden für die Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung von Flüchtlingen bzw. Asylbewerbern am deutschen Arbeitsmarkt beseitigt. Vor allem ist zu begrüßen, dass die vom Handwerk seit langem erhobene Forderung nach Einführung eines rechtssicheren Ausbildungsaufenthalts ('3+2-Formel') endlich gesetzlich normiert wird. Gleiches gilt im Wesentlichen für den verbesserten Zugang von Flüchtlingen zu den Förderinstrumenten der Berufsausbildung sowie für die partielle und befristete Aussetzung der Vorrangprüfung. Unter integrations- und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten ist schließlich die konsequentere Durchsetzung des Prinzips des 'Fördern und Forderns' sehr zu begrüßen.

Problematisch ist hingegen die geplante Schaffung von 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge. Durch eine verpflichtende Beteiligung der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen vor Ort ist si-

cherzustellen, dass keine wettbewerbsrelevanten Arbeitsgelegenheiten genehmigt werden, die den Handwerksbetrieben Aufträge und Arbeit entziehen.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Schaffung eines rechtssicheren Ausbildungsaufenthalts

Mit der Schaffung einer gesonderten Rechtsgrundlage in § 60a Aufenthaltsgesetz für einen Aufenthaltsstatus für Geduldete aus nicht sicheren Herkunftsländern für die gesamte Dauer einer beruflichen Ausbildung erhalten die ausbildungsbereiten Betriebe und die auszubildenden Flüchtlinge endlich die erforderliche Rechtssicherheit und damit Planbarkeit für die Aufnahme und Durchführung einer dualen Berufsausbildung.

Richtigerweise wird die bisher vorgeschriebene Altersgrenze von 21 Jahren für die Aufnahme einer Berufsausbildung abgeschafft, da viele Flüchtlinge aufgrund ihrer Fluchtbiografie und fehlender Sprach- und Fachkenntnisse eine Ausbildung erst später werden aufnehmen können.

In § 18a Absatz 1a Aufenthaltsgesetz wird zukünftig ausdrücklich geregelt, dass nach dem Abschluss einer Ausbildung ein Aufenthaltsrecht von zwei Jahren gewährt wird. Mit dieser Möglichkeit einer Anschlussbeschäftigung im ausbildenden Betrieb wird sichergestellt, dass die Betriebe auch die Früchte ihres Ausbildungsengagements ernten können. Angesichts eines nach fünfjähriger Ausbildung bzw. Beschäftigung zu unterstellenden Integrationserfolgs wäre sogar die Gewährung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis berechtigt. Für diejenigen, die nach dem erfolgreichen Abschluss der Berufsausbildung nicht vom Ausbildungsbetrieb übernommen werden, wird zu Recht eine weitere Duldung für bis zu sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche vorgesehen.

So begrüßenswert diese Regelungen zur Ausbildung von Flüchtlingen sind, so dürfen sie nicht durch überzogene bußgeldbewehrte Mitteilungspflichten der Betriebe bei Ausbildungsabbrüchen konterkariert werden. So wird in § 60a Absatz 2 Aufenthaltsgesetz In den Sätzen sechs und sieben festgelegt, dass für den Fall, dass die Ausbildung nicht mehr betrieben oder abgebrochen wird, der Ausbildungsbetrieb verpflichtet ist, unverzüglich schriftlich die Tatsachen einschließlich ihres Eintritts, des Namens, Vornamens und der Staatsangehörigkeit des Ausländers der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen hat. Wird diese Mitteilung vorsätzlich oder leichtfertig nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in der vorgeschriebenen Weise oder nicht rechtzeitig gemacht, so droht dem Betrieb eine Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro (§ 98 Absatz 2b und Absatz 5 AufenthaltsgG).

Aufgrund der Koppelung der Duldung an den Gesamtzeitraum einer Ausbildung ist unter aufenthaltsrechtlichen Gesichtspunkten eine Mitteilungspflicht des ausbildenden Betriebes über einen etwaigen Abbruch der Ausbildung an die Ausländerbehörde nachvollziehbar. Nicht akzeptabel ist aber, selbst bei einem nur leichtfertigen Unterlassen bzw. einer auch nur unrichtigen bzw. verspäteten Meldung an die Ausländerbehörde den ausbildenden Betrieb mit einer Geldbuße von bis 30.000 Euro zu belegen. Obgleich im Referententwurf sogar noch durch den Verweis auf § 98 Absatz 5 AufenthaltsgG in seiner alten Fassung eine Geldbuße von bis zu 500.000 Euro vorgesehen war, dürfte sich auch eine mögliche Geldbuße von bis zu 30.000 Euro spürbar nachteilig auf die Bereitschaft der Betriebe auswirken, sich bei der ohnehin schon mühevollen Aufgabe einer Ausbildung von Flüchtlingen zu engagieren.

Erforderlich ist deswegen eine zwischen einem vorwerfbareren, aufenthaltsrechtlich relevanten, vorsätzlichen Fehlverhalten und einer nur fahrlässigen Nichterfüllung bloßer Mitteilungspflichten differenzierende Regelung.

Sollte es tatsächlich – die höchst unwahrscheinlichen - Fälle geben, in denen Betriebsinhaber in kollusivem Zusammenwirken mit Flüchtlingen die Regelung in § 60a Aufenthaltsgesetz vorsätzlich missbrauchen, um über einen nur Pro forma-Abschluss eines Ausbildungsvertrages den Flüchtling in den Genuss einer dreijährigen Duldung kommen zu lassen (und damit vor Abschiebung zu schützen), so ist in solchen Fällen, die nachvollziehbar aufenthaltsrechtlich und sicherheitspolitisch relevant sind, ein Bußgeld von 30.000 Euro gerechtfertigt.

Wird aber - im Normalfall - von einem Betrieb im guten Glauben ein Ausbildungsvertrag mit einem Flüchtling geschlossen, so darf eine bloß fahrlässige Nichtbeachtung der in § 60a Aufenthaltsgesetz vorgeschriebenen Mitteilungspflichten an die Ausländerbehörde nicht zur Verhängung von Bußgeldern in derart prohibitiver Höhe führen.

Um diese negative Wirkung auf die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu vermeiden, sollte für die Fälle, in denen nur fahrlässig gegen die gesetzlichen Mitteilungspflichten verstoßen wird, eine Bußgeldhöhe von max. 5.000 Euro vorgesehen werden. Diese Höhe von 5.000 Euro ist zum einen auch dem Ordnungswidrigkeiten- bzw. Bußgeldkatalog des Aufenthaltsgesetzes nicht fremd (vgl. § 98 Abs. 5, 3. Fall) und entspricht bspw. auch den im Berufsbildungsgesetz vorgesehenen Bußgeldhöhen für Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit der Berufsausbildung (vgl. § 102 BBiG).

Aus Sicht der betrieblichen Praxis wäre schließlich eine klarstellende Regelung wünschenswert, die erkennen lässt, welches Fehlverhalten des auszubildenden Flüchtlings die im Gesetz vorgesehene mitteilungspflichtige Schwelle auslöst. Denn gerade bei der Ausbildung von Flüchtlingen, die mit den (arbeitsrechtlichen) Gepflogenheiten einer betrieblichen Ausbildung in Deutschland oft noch nicht so vertraut sind, sollten nicht schon kleinere Fehlverhalten bzw. kurze (unentschuldigte) Fehlzeiten einen mitteilungspflichtigen Tatbestand darstellen.

Aus diesen Erwägungen heraus wäre eine möglichst rechtssichere Definition der unbestimmten Begriffe „Nichtbetreiben der Ausbildung“ und „Ausbildungsabbruch“ (§ 60a Absatz 2 Satz 6 Aufenthaltsgesetz) angezeigt, wonach diese dahingehend auszulegen sind, dass diese nur das unentschuldigte Fernbleiben von der Ausbildungsstätte über mehr als zwei Wochen umfassen. Betriebsinhaber müssten demzufolge die Meldung der mitteilungspflichtigen Tatsachen an die Ausländerbehörde nicht vor Ablauf einer 14-tägigen Wartefrist machen.

Förderung der Berufsausbildung

Die nun bis Ende 2018 befristete weitere Eröffnung des Zugangs von jungen Asylbewerbern zu Förderinstrumenten der Berufsausbildung wird vom Handwerk im Grundsatz begrüßt, geht aber nicht weit genug und ist zu kompliziert ausgestaltet.

So sollen künftig Asylbewerber bereits nach drei Monaten Voraufenthalt Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen, assistierter Ausbildung und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen erhalten. Dies gilt aber nicht für Berufsausbildungsbeihilfen und Ausbildungsgeld; diese Instrumente sollen erst nach 15 Monaten zur Verfügung stehen. Für Geduldete wird die Wartezeit für ausbildungsbegleitende Hilfen und assistierte Ausbildung von 15 auf 12 Monate reduziert.

Es ist aus Sicht der Praxis nicht nachvollziehbar, dass ohne zwingende Gründe eine derart differenzierende und komplizierte Regelung geschaffen wurde. Die Flüchtlinge und die ausbildenden Betriebe brauchen die Unterstützung jetzt und nicht in ferner Zukunft und wollen dabei nicht noch nach unterschiedlichen Aufenthaltstiteln unterscheiden müssen.

Aussetzung der Vorrangprüfung

Die auf drei Jahre befristete Abschaffung der Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete ist eine überfällige Maßnahme, um diesen Menschen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dies hat zudem als wichtige Konsequenz, dass sie auch in der Zeitarbeit eingesetzt werden können, die sich insbesondere bei fehlenden formalen oder noch nicht anerkannten Kompetenzen als ein wichtiger Weg erwiesen hat, um den Sprung in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Allerdings darf diese Maßnahme nicht dadurch an Wirkung verlieren, dass sie auf Regionen mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit beschränkt wird. Dies vermindert einerseits die Rechtssicherheit und erhöht den bürokratischen Aufwand. Andererseits wird damit auch wieder die Möglichkeit einer Beschäftigung in Zeitarbeit begrenzt. Das ist nicht nachzuvollziehen. Eine effektive und leicht zu administrierende Erleichterung setzt eine flächendeckende Abschaffung der Vorrangprüfung voraus.

Integrationsfördernde Wohnsitzauflage

Die Einführung einer Wohnsitzauflage für Ausländer ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist zu begrüßen, weil hierdurch die Voraussetzung für eine bessere Integration geschaffen werden kann. Insbesondere kann auf diesem Wege eine bessere Verteilung von (anerkannten) Flüchtlingen im Bundesgebiet erreicht werden. Zu Recht werden aber Ausländer, die sich bereits in den Arbeitsmarkt integriert haben, davon ausgenommen.

Von einer klug umgesetzten Wohnsitzauflage können zudem wachstumsfördernde Impulse gerade für strukturschwache ländliche Räume ausgehen, von denen die regionale mittelständische Wirtschaft und die vor Ort ansässigen Betriebe des Handwerks besonders profitieren dürften.

Verpflichtende Integrationsmaßnahmen

Das Handwerk begrüßt, dass mit der neu eingeführten Regelung in § 5b Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigte Flüchtlinge mit spürbaren Sanktionen rechnen müssen, wenn sie die Teilnahme an einem Integrationskurs ablehnen oder gemäß § 5a die Teilnahme an zumutbaren Arbeitsgelegenheiten verweigern. Die in solchen Fällen möglichen Leistungskürzungen sind sachgerecht, um den Asylbewerbern deutlich zu machen, dass von ihnen aktive Integrationsbemühungen im Austausch zu den staatlichen Transfer- und Unterstützungsleistungen zu Recht erwartet werden. Mit diesen Regelungen wird sichergestellt, dass das Prinzip des 'Förderns und Forderns' auch auf Flüchtlinge bzw. Asylbewerber Anwendung findet.

Keine wettbewerbszerrenden Arbeitsgelegenheiten

In der Debatte um die bestmögliche Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt hat das Handwerk stets die Grundhaltung vertreten, wonach die Qualifizierung von Flüchtlingen zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung oder gar einer Beschäftigung der beste und nachhaltigste Beitrag zu einer erfolgreichen Integration in Wirtschaft und Gesellschaft ist. Aus diesem Grund haben sich frühzeitig bundesweit zahlreiche Handwerksorganisationen

in regionalen Projekten und Initiativen zur Qualifizierung und Ausbildung von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive engagiert.

Auch der ZDH selbst hat mehrere Initiativen und Projekte zur Qualifizierung und Ausbildung von Flüchtlingen angestoßen. Alleine mit dem jüngst Anfang Februar 2016 zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung beschlossenen Programm „Wege in Ausbildung“ (BA-Programm Perspektiven für junge Flüchtlinge - PerJuF Handwerk und BMBF-Programm zur vertieften Berufsorientierung junger Flüchtlinge - BOF) sollen bis zu 10.000 Flüchtlinge bis Ende 2017 qualifiziert und an eine Ausbildung im Handwerk herangeführt werden.

Die mit solchen Programmen bezweckte Ertüchtigung von Flüchtlingen sowohl in sprachlicher als auch in fachlicher Hinsicht zur Aufnahme einer Berufsausbildung im Regelsystem muss stets Vorrang haben vor bloßen beschäftigungsschaffenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge darf immer nur ultima ratio gegenüber Maßnahmen zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt sein. Zudem musste das Handwerk in der Vergangenheit häufig die Erfahrung machen, dass Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II auch zur Durchführung handwerklicher Tätigkeiten durch die Maßnahmenträger eingesetzt wurden. Dadurch sind Handwerksbetrieben Arbeit und Aufträge verloren gegangen und Arbeitsplätze gefährdet worden.

Eingedenk dieser Erfahrungen begrüßt das Handwerk, dass für die nun vorgesehenen zusätzlichen 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge nicht auf die „klassischen“ Arbeitsgelegenheiten ('Ein-Euro-Jobs') nach SGB II zurückgegriffen, sondern eine neue separate Rechtsgrundlage in § 5a Asylbewerberleistungsgesetz geschaffen werden soll. Das Handwerk hat insoweit stets deutlich gemacht, dass Arbeitsgelegenheiten auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes, die überwiegend der Strukturierung des Tagesablaufs und der Beschäftigung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen dienen, in der Regel mangels wettbewerblicher Relevanz unschädlich sind.

Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge über die neu geschaffene Rechtsgrundlage in § 5a Asylbewerberleistungsgesetz darf nicht zu Wettbewerbsnachteilen für Handwerksbetriebe führen. Insoweit wäre es begrüßenswert, wenn in § 5a Asylbewerberleistungsgesetz eine analoge Anwendung der in § 16d SGB II bereits gesetzlich definierten Kriterien der "Zusätzlichkeit", Wettbewerbsneutralität" und "im öffentlichen Interesse" vorgeschrieben würde.

Jedenfalls muss aber sichergestellt werden, dass die Verwaltungsausschüsse in den Arbeitsagenturen vor Ort, die das Arbeitsmarktprogramm FIM durchführen, rechtlich bindend in den Prozess der Vergabe der Arbeitsgelegenheiten nach § 5a Asylbewerberleistungsgesetz eingebunden werden.

Eine bloße Informationspflicht des Verwaltungsausschusses ist nicht ausreichend. Stattdessen sollte die Stellungnahme des Verwaltungsausschusses für die Beurteilung der Anträge auf Arbeitsgelegenheiten

bindend sein mit der Folge, dass bei einem negativen Votum entsprechende Arbeitsgelegenheiten nicht eingerichtet werden können.

Dass trotz einer restriktiven Handhabung von Arbeitsgelegenheiten ein breites Spektrum möglicher Einsatzgebiete für Maßnahmeteilnehmer verbleibt, zeigt die von den zentralen Akteuren des Berliner Arbeitsmarktes seit Jahren einvernehmlich verabschiedete sog. 'Positivliste für Arbeitsgelegenheiten' (6. überarbeitete Fassung vom 30. Oktober 2015).

In der Praxis haben sich solche fortlaufend weiterentwickelten Positivlisten bewährt, in denen die wesentlichen Akteure des Arbeitsmarktes, die die Wettbewerbsneutralität beurteilen können (insbesondere Kammern, Arbeitgeber- und Fachverbände), die Tätigkeitsfelder definieren, in denen eine Gefährdung der gewerblichen Wirtschaft in der Regel nicht zu erwarten ist. Solche Positivlisten sollten auch für den Einsatz von Flüchtlingen in Arbeitsgelegenheiten genutzt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)660

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

AWO-Bundesverband e.V.

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615).

Mit der Stellungnahme vom 29.04.2016 hat sich die AWO trotz der sehr knappen Frist zu dem Referentenentwurf geäußert. Der hier nun vorliegende Regierungsentwurf enthält jedoch bedeutende Änderungen, die nachträglich ohne Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Verbände eingefügt wurden. Hierzu gehört insbesondere die Änderung im § 29 Asylgesetz, die am Ende dieser aktualisierten Stellungnahme bewertet wird.

Die Arbeiterwohlfahrt als Trägerin von zahlreichen Einrichtungen und Diensten für Flüchtlinge - darunter Unterkünfte auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Beratungsstellen für Migranten und geflüchtete Menschen im gesamten Bundesgebiet - verfügt über fundierte Erfahrungen in der Begleitung von Ankommens- und Integrationsprozessen.

Hauptaufgabe in Deutschland ist es derzeit, die langfristige Inklusion der geflüchteten Menschen in der

Gesellschaft zu unterstützen. Ein sehr frühes Ansetzen ist dabei von besonderer Bedeutung, um nicht die Motivation und Energien bei den neu angekommenen Menschen zu verlieren. Durch die zentrale, meist abgeschottete und sogar auf sechs Monate verlängerte Erstunterbringung und die langen Wartezeiten im Verfahren, sowie die Zugangsbarrieren beim Zugang zu Bildung und Arbeit, werden viele Menschen deprimiert und resigniert. Als essentiell für einen gelingenden Integrationsprozess betrachten wir aller Erfahrung nach die Gestaltung von Begegnung mit der Aufnahmegesellschaft und die Ermöglichung von Teilhabe.

Ein erfolgreiches Integrationsgesetz sollte daher, ausgehend von der fraglosen Zugehörigkeit aller Bürger/-innen und damit auch aller Einwanderer/-innen, nicht zwischen Menschen mit und ohne Bleibeperspektive unterscheiden, denn dort geregelte Maßnahmen sind unabhängig vom Ausgang eines Asylverfahrens ein Gewinn für den einzelnen Menschen und die Aufnahmegesellschaft.

Der vorliegende Gesetzentwurf postuliert das Ziel, den Integrationsprozess des Einzelnen passgenau zu ermöglichen. Dies soll vor allem durch den Erwerb

der deutschen Sprache und durch arbeitsmarktgerechte Qualifizierung geschehen. Laut Gesetzeserklärung (A. 3. Absatz, letzter Satz) sollen der deutsche Arbeitsmarkt, aber ausdrücklich auch die Arbeitsmärkte der Herkunftsländer im Falle einer Rückkehr bereichert werden.

Trotz aller Bemühungen um schnellere Verfahren nimmt die Bearbeitungsdauer für Asylanträge eher zu als ab. In der Statistik von August 2015 wurden demnach 4,9 Monate zwischen Antragstellung und Entscheidung ausgewiesen, während die neueste Statistik vom Februar¹ die durchschnittliche Bearbeitungsdauer auf 5,8 Monate bezifferte. Anträge von Asylbewerbern aus sogenannten „Sicheren Herkunftsländern“ sollen eigentlich innerhalb von 48 Stunden beschieden werden. Doch die Statistik zeigt bei Bewerbern/-innen aus Albanien eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 6,8 Monaten und bei Bewerbern aus dem Kosovo 9,2 Monate. Bei Anträgen aus Algerien, das als sicheres Herkunftsland eingestuft werden soll, habe die durchschnittliche Bearbeitungszeit im Februar bei 15,4 Monaten gelegen; Bewerber/-innen aus Äthiopien mussten demnach 19,6 Monate warten, Antragsteller/-innen aus Pakistan 20,8 Monate. Dies zeigt, dass auch Asylbewerber/-innen aus sicheren Herkunftsländern von Integrationsmaßnahmen profitieren könnten.

Mit diesem Ziel sollen bestehende gesetzliche Regelungen entsprechend angepasst werden. Dies geschieht jedoch stets unter Ausschluss der Geflüchteten, die keine gute Bleibeperspektive haben. Aktuell werden auch z. B. afghanische Asylbewerber/innen, obwohl sie eine sehr hohe Anerkennungsquote haben, wegen der mangelnden Bleibeperspektive ausgeschlossen. Die Arbeiterwohlfahrt tritt jedoch für ein individuelles Asylverfahren ein, dessen Ergebnis erst am Ende des Verfahrens feststeht. Ein präjudizierender Ausschluss bestimmter Gruppen bei Zugang zu Deutschkursen, Ausbildungsförderung oder Arbeitsmarkt nimmt die individuelle Entscheidung im Asylverfahren vorweg. Wir stellen einen Widerspruch zwischen Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahmen fest, den wir aus humanitären Gründen für fragwürdig halten.

In diesem Zusammenhang bewerten wir das nach wie vor nicht ausreichende Angebot an Integrationskursen und die Frage der Anerkennung beziehungsweise Bewertung von Berufsqualifikationen, für die es keine schriftlichen Nachweise gibt, als sehr problematisch. Aufgrund der überforderten Behörden erhalten selbst syrische oder irakische Flüchtlinge ihre notwendigen Dokumente zur Anmeldung bei Integrationskursen oft erst nach mehreren Monaten.

Das Androhen von Sanktionen erweckt ein falsches Bild der nicht integrationswilligen Menschen, allerdings sollten zunächst ausreichend Angebote zur Teilhabe implementiert werden.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Arbeits- und Ausbildungsförderung

Art. 1 Nr. 3, Nr. 4, Art. 4 Nr. 4 IntG-E

Laut dem § 132 Abs. 1 SGB III-E sollen in Zukunft Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung und guter Bleibeperspektive Maßnahmen nach §§ 51, 75 und 130 SGB III nach 3 Monaten und §§ 56 und 122 SGB III nach 15 Monaten in Anspruch nehmen können. Geduldete sollen nach einem 12-monatigen Aufenthalt Zugang zu Maßnahmen nach §§ 75 und 130 SGB III erhalten, nach 6 Jahren auch zu Maßnahmen nach §§ 51, 56 und 122 SGB III.

Weiterhin sieht der Entwurf in § 5a AsylbLG-E vor, dass Leistungsberechtigte nach AsylbLG, wenn sie volljährig, arbeitsfähig und nicht erwerbstätig sind, zu Arbeitsgelegenheiten im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ verpflichtet werden können.

Die Arbeitgeber/-innen der freien Wohlfahrtspflege sehen sich als wichtigen Akteur bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Mit ihren Aufnahmeeinrichtungen, Beratungsstellen und Integrationsprojekten sind sie von Beginn des Eingliederungsprozesses nah an den Geflüchteten. Wir haben jahrelange Erfahrung mit Arbeitsgelegenheiten und Arbeitsverhältnissen nach dem SGB II sowie begleitender und unterstützender Angebote nach dem SGB III. Darüber hinaus bieten die Dienste und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten Feldern für geflüchtete Menschen an, so dass sie auch nach entsprechender Vorbereitung der Personen deren Arbeitgeber/-innen werden können und wollen. Dieses steht natürlich alles unter der Voraussetzung der Eignung für und Bereitschaft zu soziale/n Berufe/n.

Im Sinne einer weitgehenden inklusiven Förderung sollten jedoch keine Sondermaßnahmen im Bereich der Arbeits- und Ausbildungsmarktintegration für Flüchtlinge eingeführt werden. Daher begrüßen wir die geplante Öffnung der vorhandenen Regelinstrumente.

Jedoch lehnt die AWO die Unterscheidung von Asylsuchenden mit und ohne gute Bleibeperspektive ab. Auch ist eine Wartezeit von 6 Jahren für bestimmte Maßnahmen für Geduldete ist nicht nachvollziehbar. Eine einheitliche Wartefrist von 12 Monaten wäre vorzuziehen.

Zum geplanten Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ verweist die AWO auf die Stellungnahme, die sie gemeinsam mit den anderen Wohlfahrtsverbänden abgegeben hat. Die AWO begrüßt grundsätzlich die Möglichkeit der Arbeitsgelegenheiten nach dem AsylbLG. Derartige Arbeitsgelegenheiten bieten eine Möglichkeit, den häufig monotonen Alltag in der Erstaufnahmeeinrichtung erträglicher zu gestalten und für die Gemeinschaft sinnvolle Aufgaben zu verrichten. Sich zu engagieren, das eigene Umfeld mitzugestalten, eine Art von Arbeitsroutine zu haben und „gebraucht“ zu werden und damit Kontakt zur einheimischen Bevölkerung zu bekommen, stellt eine wichtige psychosoziale

¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8204 vom 22.04.2016

Unterstützung für Flüchtlinge dar. Die Möglichkeit, so ihre Leistungen finanziell etwas aufzubessern, ist für viele Flüchtlinge ebenso willkommen.

Die Pflicht zur Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheiten und die im Entwurf vorgesehene Sanktionierung unterstellt jedoch eine negative Grundhaltung bei den Flüchtlingen, die nicht zutreffend ist. Vielmehr sollte der Fokus auf das Gelingen gelegt werden und nicht auf Sanktionen. Darüber hinaus plädiert die AWO an den Gesetzgeber, die geplante Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 0,80 Euro der Höhe der Mehraufwandsentschädigung nach dem SGB II (1,05 Euro) anzupassen. Bei der zeitlichen Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten sollte darauf geachtet werden, dass diese im Einklang mit vorrangigen Interessen der Teilnehmenden stehen (z.B. Teilnahme an Integrations- Sprachkursen). Wünschenswert sind auch Angebote die für Eltern zugeschnitten sind, d.h. die Möglichkeit auch in Teilzeit eine Arbeitsgelegenheit wahrzunehmen und auch der Ausbau von Tagesbetreuung.

In jedem Fall sollte das Programm auch für Personen aus so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ geöffnet werden.

2. Einschränkungen der Asylbewerberleistungen

Art. 4 Nr. 1 IntG-E

Zu den Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG-E: Nach dem Gesetzentwurf sollen Flüchtlinge, die in einem anderen EU-Staat einen Schutzstatus erhalten haben oder ein anderes Aufenthaltsrecht besitzen, sowie Schutzsuchende die ihre Mitwirkungspflichten verletzen, vom soziokulturellen Existenzminimum ausgeschlossen werden. Nicht beachtet wird, dass sie in den anderen EU-Ländern oft keine Lebensperspektive haben oder selbst Menschenrechtsverletzungen erleiden müssen. Hier nimmt der Gesetzgeber die Entscheidung über die Schutzbedürftigkeit vorweg und höhlt weiter den individuellen Charakter des Asylverfahrens aus. Auch sollen nach § 5a Abs. 3 und § 5b Abs. 2 AsylbLG-E Flüchtlinge, die sich Arbeitsgelegenheiten oder anderen Integrationsmaßnahmen verweigern und nach § 23 Abs. 5 Satz 1 SGB XII-E solche, die sich der neuen Wohnsitzauflage entziehen, denselben Leistungskürzungen ausgesetzt sein. Dabei ist die Vereinbarkeit mit den europarechtlichen Vorgaben des Art. 20 EU-Aufnahmerichtlinie zu überprüfen, da dieser abschließend alle Fälle aufzählt, in denen Leistungskürzungen möglich sind.

Die AWO lehnt jegliche Einschränkung des Existenzminimums ab. Schon 2012 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, „(A)uch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigt es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss“ (BVerfGE 132, 134 <120>). Durch den bisherigen § 1a AsylbLG wird das Existenzminimum schon auf eine erhebliche Art und Weise durch Kürzungsmöglichkeiten eingeschränkt und ist daher auch jetzt nicht vereinbar mit der Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts. Eine weitere Beschränkung der Asylbewerberleistungen ist daher abzulehnen.

Zusätzlich dazu schließt der Gesetzgeber durch die Änderung des § 11 Abs. 4 AsylbLG-E die aufschiebende Wirkung bei Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Leistungseinschränkungen aus. Durch den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung im Sozialleistungsrecht trifft der Gesetzgeber die Flüchtlinge besonders hart, da während der Klärung der Ansprüche die Leistungskürzungen bereits Wirkung entfalten.

3. Wohnsitzregelung für Anerkannte

Art. 5 Nr. 3 IntG-E

Die vorgesehenen Regelungen zur Wohnsitzzuweisung in § 12a AufenthG-E und § 23 Abs. 5 S. 1 SGB XII-E, eine dreijährige Zuweisung ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für alle anerkannten Schutzberechtigten mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 und 25 AufenthG einzuführen, lehnen wir grundsätzlich ab.

Die vorgesehene Wohnsitzauflage für diese Personengruppe und die geplanten in Verbindung stehenden Sanktionsmaßnahmen sind in weiten Teilen nicht mit dem Völker- und EU-Recht vereinbar. Bei den betroffenen Menschen handelt es sich um anerkannte Flüchtlinge und wir befürchten, dass wesentliche Grundrechte und Rechte nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die für Geflüchtete genauso gelten wie für andere, in Gefahr sind, missachtet zu werden, denn sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 26 GFK) als auch die Qualifikationsrichtlinie der EU (Art. 33) garantieren das Recht auf Freizügigkeit für Flüchtlinge. Die Einführung einer Wohnsitzauflage aus nur fiskalischen Gründen ist – wie jüngst auch der EuGH entschieden hat – weder mit der GFK noch mit der EU-Qualifikationsrichtlinie vereinbar (EuGH, Urteil v. 1.3.2016, C-443/14, C-444/14). Integrationspolitische Gründe könnten die Wohnsitzauflage nur rechtfertigen, wenn sie keine Ungleichbehandlung zu anderen Migrantinnen und Migranten-Gruppen bedeuten würde (z.B. Personen, die mit einem Visum zum Familiennachzug kommen), denn eine Ungleichbehandlung ist ausdrücklich gem. Art. 33 Qualifikationsrichtlinie nicht zulässig.

Nach der Systematik des § 12a AufenthG-E sollen die betroffenen Schutzberechtigten zunächst an dem Ort verbleiben, dem sie im Asylverfahren zugewiesen wurden. Bei der Erstverteilung durch das EASY-System finden nur die Kriterien Steueraufkommen und Bevölkerungszahl eines Bundeslandes, sowie die Möglichkeit in der Außenstelle des Bundesamtes das Herkunftsland des Asylsuchenden zu bearbeiten, Bedeutung. Diese Kriterien sind sehr unzureichend bei der Bestimmung der Integrationschancen von Schutzsuchenden, da sie keine Aussage über die für eine gelingende Integration notwendige Infrastruktur liefern können.

In einem zweiten Schritt, können Schutzberechtigte innerhalb von maximal 12 Monaten nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis verpflichtet werden, den Wohnsitz an einem anderen Ort zu nehmen, unabhängig davon, ob die Personen in einer Aufnahme-

einrichtung oder Privatwohnung leben. Dadurch entsteht eine über einjährige Phase der Unsicherheit über den Verbleib an dem bisherigen Wohnort. Diese behindert aufgrund der dadurch erschaffenen Unsicherheit die Teilhabe und Inklusion in schwerem Maße. Die Dauer von Asylverfahren zieht sich oft über 1 Jahr hin und die in dieser Zeit geknüpften Kontakte, sowie die erfolgte Verwurzelung und deren Tragkraft für die bisherige gelungene Integration wird in keiner Weise berücksichtigt.

Die Ausnahmeregelungen in Absatz 5 versuchen zwar Familienverhältnisse, sowie besondere Härtefälle zu berücksichtigen, leider zeigt jedoch schon der Vergleich mit der Erstverteilung von Asylsuchenden, dass auch die Regelausnahmen in der Praxis nicht zu einer angemessenen Berücksichtigung der einzelnen Bedürfnisse führen können. Auch ist keine gesonderte Regelung für besonders Schutzbedürftige vorgesehen, vielmehr sind sie wie alle auf die sehr unkonkret gehaltene Härtefallklausel verwiesen. Sofern Familienverhältnisse berücksichtigt werden, trifft dies wieder nur auf die Kernfamilie zu, weiterhin ist der Nachweis des Familienverhältnisses sehr erschwert.

Durch die auf den Flüchtlingen lastende Antrags- und Nachweispflicht und die auf § 12a Abs. 2 und 4 AufenthG-E bezogene Einschränkung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs und der Anfechtungsklage, ist die einmal getroffene Verteilentscheidung durch die zuständige Behörde i.d.R. durch die Betroffenen nur schwer zu korrigieren. Die Möglichkeit für Landesregierungen eigene Verordnungen für das Aufnahmeverfahren zu erlassen, trägt zudem zur Entfernung von bundesweiten Standards bei und erschwert den Wohnortswechsel über Landesgrenzen hinweg.

Wohnsitzauflagen wirken letztlich desintegrativ und haben – wie beim Königsteiner Schlüssel für Asylbewerber/-innen ersichtlich - in vielen Fällen die beklagten Segregationstendenzen nicht verhindert. Die Integration gelingt nicht besser durch den Zwang, in strukturschwachen Regionen zu wohnen. Flüchtlinge müssen die Chance erhalten, dort zu leben, wo sie eine reale Perspektive für eine Integration in den Arbeitsmarkt haben, wo sie, denen es naturgemäß an Beziehungen in die Aufnahmegesellschaft mangelt, auf die verfügbaren Netzwerke von Verwandten, Bekannten und Communities zugreifen können.

Arbeitsplatzsuche für Flüchtlinge gelingt nach all unseren Erfahrungen dort am besten, wo Menschen nach der Flucht Kontakte aufbauen oder schon haben und auf unterschiedliche soziale Netzwerke zurückgreifen können. In all unseren Beratungseinrichtungen machen wir die Erfahrung, dass eine Jobsuche aus der Ferne höchst unrealistisch und noch seltener erfolgreich ist.

Wir halten diese neue Regelung auch deshalb für nicht zielführend, da bereits jetzt in der Praxis ein Umzug für Menschen im Leistungsbezug nur unter Zustimmung der beteiligten Leistungsträger überhaupt möglich ist und die tatsächliche Freizügigkeit somit bereits entsprechend eingeschränkt ist. Die Schaffung neuer bürokratischer Strukturen zur Durchsetzung dieser Regelung steht in keinem Verhältnis zu dem zu bezweifelnden Nutzen und den

Kosten für die Einführung eines neuen dafür notwendigen Systems.

4. Einschränkungen bei der Niederlassungserlaubnis für anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge und Resettlementflüchtlinge

Art. 5 Nr. 5 IntG-E

Laut dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen alle anerkannten Flüchtlinge i.d.R. erst nach 5 statt 3 Jahren Aufenthalt eine Niederlassungserlaubnis erhalten können und nur sofern bestimmte Voraussetzungen wie Deutschkenntnisse und überwiegender Lebensunterhaltssicherung gegeben sind. Für eine Niederlassungserlaubnis nach 3 Jahren sind höhere Voraussetzungen zu erfüllen, wie die Erlangung von C1-Deutschkenntnissen und eine weit überwiegende Lebensunterhaltssicherung. Der Regierungsentwurf verweist auf die Härtefallregelungen nach § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 6 AufenthG, welche Ausnahmeregelungen für den Nachweis von Deutschkenntnissen und Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung vorsehen.

Bislang erhalten anerkannte Flüchtlinge zunächst einen Aufenthaltstitel von 3 Jahren und nach deren Ablauf eine unbefristete Niederlassungserlaubnis. Diese Regelung wurde 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt, um anerkannten Flüchtlingen eine dauerhafte Lebensperspektive zu ermöglichen und damit auch die Integration zu beschleunigen. Es gibt gute Gründe, warum anerkannte Flüchtlinge beim Übergang in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen privilegiert sind. Flüchtlinge sind oft besonders schutzbedürftig, weil sie nicht wie andere Migranten freiwillig ihre Heimat verlassen, sondern vorher oft Furchtbares erlebt und überlebt haben. Es sind oft traumatisierte und ältere Menschen, unbegleitete Minderjährige, Kranke.

Daher ist der Ausspruch vom Fördern und Fordern im Zusammenhang mit Geflüchteten an deren Realität vorbei, denn es geht zunächst um Schutz. Aber, wer weiß, dass der Aufenthalt in Deutschland gesichert ist, wird sich viel engagierter um echte Teilhabe und selbständige Gestaltung seines/ihrer Lebens bemühen als der-/diejenige, der/die Zweifel an seinen/ihren Perspektiven hat.

Auch werden die Härtefallregelungen des § 9 Abs. 2 Satz 3 AufenthG den speziellen Bedürfnissen von Flüchtlingen nicht gerecht. Zwar sehen sie Ausnahmeregelungen für Personen vor, die auf Grund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder wegen einer Behinderung gehindert waren die geforderten Kenntnisse der Sprache, Rechts- und Gesellschaftsordnung zu erlangen. Nicht berücksichtigt werden jedoch Flüchtlinge, die im hohen Alter nach Deutschland gekommen sind und die Familienangehörigen, die sie pflegen. Für sie wird es kaum möglich sein den Lebensunterhalt überwiegend zu sichern und die notwendigen Kenntnisse hinreichend nachzuweisen.

Die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren war Teil des Zuwanderungskompromisses, dessen Erfolge nun nicht zurückgeschraubt werden sollten.

5. Rechtssicherheit während der Ausbildung

Art. 5 Nr. 4 und Nr. 8 IntG-E

Mit der vorgesehenen Regelung in § 60a AufenthG-E wird den Auszubildenden eine Duldung für die gesamte Dauer der Ausbildung erteilt. Für die anschließende Arbeitssuche wird sie um ein halbes Jahr verlängert. Durch den neuen § 18 a Abs. 1a AufenthG-E, ist anschließend an die Duldung gem. § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG-E nach erfolgreichem Abschluss einer Ausbildung und der Aufnahme einer der Ausbildung entsprechenden Tätigkeit eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

Die AWO teilt das Ziel, mehr Rechtssicherheit während der Ausbildung zu schaffen, die hier enthaltene Regelung halten wir jedoch aus verschiedenen Gründen für nicht ausreichend: Der Austausch der zeitlichen Begrenzung der Duldung auf ein Jahr durch eine Ausweitung auf die gesamte Ausbildungsdauer ist aus unserer Sicht zwar eine geringfügige Verbesserung für die Planungssicherheit, wird jedoch den Ansprüchen und Bedürfnissen der potentiellen Arbeitgeber/-innen und Ausbildungsbetriebe an die Sicherheit des Aufenthalts nicht gerecht. Hier werden viele Arbeitgeber/-innen weiterhin vor einer Einstellung zurückschrecken. Damit erreicht man das angedachte Ziel nicht.

Eine Duldung ist nach wie vor „nur“ eine Aussetzung der Abschiebung und kein Aufenthaltstitel. Die seit 2004 deutlich werdenden Bemühungen durch verschiedene Bleiberechtsregelungen die Zahl der dauerhaft geduldeten Personen in Deutschland zu verringern, sollte fortgesetzt werden. Durch den § 25 Abs. 5 AufenthG wurde eine Regelung geschaffen, die Geduldeten eine Möglichkeit einen Aufenthaltstitel zu erhalten eröffnet, wenn die Abschiebung für 18 Monate ausgesetzt ist. Im Vergleich dazu ist nicht nachvollziehbar, warum für die Dauer der Ausbildung, die meist zwischen 2 und 3 Jahren beträgt, lediglich eine Duldung erteilt werden soll.

Durch das sofortige Erlöschen der Duldung bei Abbruch oder Nicht-Betreiben der Ausbildung, wird die Position der Auszubildenden extrem geschwächt und einer etwaigen Ausbeutung der Auszubildenden im Ausbildungsverhältnis Tür und Tor geöffnet.

Hinzu kommt die offensichtlich ordnungspolitisch motivierte Absicht des Gesetzgebers, die Arbeitgeber/-innen zu verpflichten, mit der in § 60a Abs. 2, Satz 4 und 5 AufenthG-E neu eingeführten dezidierten Meldepflicht staatliche Kontrollfunktionen zu übernehmen. Die Meldepflicht bei Abbruch oder Nicht-Betreiben der Ausbildung weist den Arbeitgebern/-innen eine aus pädagogischer Sicht nicht zuträgliche Ordnungs- und Aufsichtsfunktion zu. Den Arbeitgebern/-innen kann bei Fehlverhalten bzgl. der Meldepflicht ein Bußgeld bis zu 30.000 € auferlegt werden (§ 98 Abs. 2b i.V.m. Abs. 5 AufenthG-E). Dieses wirkt eindeutig abschreckend gegenüber Arbeitgebern/-innen, die jungen Geduldeten einen Ausbildungsplatz anbieten wollen.

Die Duldung ist laut Gesetzentwurf nach Abschluss der Ausbildung für ein halbes Jahr zur Arbeitssuche einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung verlängerbar. Die Frist von einem halben Jahr zur Arbeitssuche ist unseren Erfahrungen nach sehr knapp bemessen und eine Erwerbstätigkeit ohne direkten Bezug zum Ausbildungsberuf sollte gleich-

falls möglich sein, da ansonsten in der heutigen Arbeitswelt Flexibilität der Bewerber als durchaus positives Merkmal gewertet wird. Die Arbeiterwohl-fahrt hält die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der Ausbildung und zur Arbeitssuche für ein weiteres Jahr für angemessen. Wir begrüßen den Wegfall der bisherigen Altersbeschränkung auf 21 Jahre.

6. Verpflichtungserklärung**Art. 5 Nr. 9 f. IntG-E**

Die Arbeiterwohl-fahrt begrüßt die in § 68 Abs. 1 AufenthG-E neu gefasste Befristung der Wirkung von sogenannten Verpflichtungserklärungen auf fünf Jahre genauso wie die in § 68a AufenthG-E geregelte Übergangsvorschrift zur Rückwirkung bereits bestehender Verpflichtungserklärungen.

Die Problematik des Eingehens von Verpflichtungserklärungen ist in den Einrichtungen und Diensten ein oft nachgefragtes Beratungsthema. Die Ratsuchenden erleben bei den hier ansässigen Verwandten große Verzweiflung und menschliches Leid, wenn Ratsuchende den Familienangehörigen in Syrien oder in Flüchtlingslagern helfen möchten.

Die Arbeiterwohl-fahrt schätzt die Einschränkung in § 68 Abs. 1 letzter Satz AufenthG-E als rechtlich fragwürdig und als sehr bedenklich ein. Angesichts der EU-rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten anerkannten Flüchtlingen Sozialleistungen im selben Maße wie deutschen Staatsangehörigen zu gewähren, sollte auf den letzten Satz des § 68 AufenthG verzichtet werden. Eine kürzere Befristung, z. B. auf drei Jahre, würde zum Einen die Wahrscheinlichkeit von nachträglichen Asylanträgen erheblich verringern, zum anderen würde potentiellen Verpflichtungsgebern/-innen die Möglichkeit eröffnet, weiteren Menschen zu helfen und ihrer Verantwortung nachzukommen. Die erhebliche Verkürzung der Frist erscheint uns daher sachgerecht.

7. Mitarbeiter/-innen anderer Behörden**Art. 6 Nr. 5 IntG-E**

Anhörungen sollen gem. § 24 Abs. 1a AsylG-E nun auch durch geschulte Bedienstete anderer Behörden ausgeführt werden können, die jedoch keine Uniform tragen dürfen, sofern eine große Zahl von Ausländern gleichzeitig um Asyl suchen.

Grundsätzlich sind Bemühungen die Dauer von Asylverfahren zu verkürzen sehr wünschenswert. Dabei ist in jedem Fall zu beachten, dass die Anhörung gem. § 25 AsylG das „Herzstück“ des Asylverfahrens ist und als solches große Bedeutung für das Verfahren trägt. Daher ist in jedem Fall sicherzustellen, dass eine ordentliche Schulung der Anhörer/-innen erfolgt, welche mit der Ausbildung des Personals des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vergleichbar ist, und durch den kurzfristigen Einsatz anderen Personals die Qualität der Anhörungen nicht abgesenkt wird.

8. Neue Unzulässigkeitsgründe für Asylanträge**Art. 6 Nr. 7 IntG-E**

Der § 29 AsylG wird durch den IntG-E um weitere Fallkonstellationen ergänzt, in denen Asylanträge als

unzulässig gewertet werden und dementsprechend ohne inhaltliche Prüfung abgelehnt werden können.

Besonders erwähnenswert ist hier § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG-E, der die Möglichkeit eröffnet einen Asylantrag als unzulässig einzustufen, wenn „ein Staat, der kein Mitgliedstaat der Europäischen Union und bereit ist, den Ausländer wieder aufzunehmen, als sonstiger Drittstaat, gemäß § 27 [AsylG] betrachtet wird“.

Hiermit scheint das europäische Konzept des ersten Asylstaates (Art. 33 i.V.m. Art. 35 Asylverfahrensrichtlinie; 2013/32/EU) in das deutsche Recht übernommen zu werden. Leider geht der Regierungsentwurf in seiner Begründung nicht auf diese Regelung ein, so dass nicht abschließend nachvollzogen werden kann, was beabsichtigt wird.

Diese Regelung eröffnet zunächst die Möglichkeit, Asylanträge als unzulässig zu betrachten, sofern eine ausreichende Schutzgewährung durch einen Drittstaat festzustellen ist. Nach dem Wortlaut käme es nur auf zwei Kriterien an: der Drittstaat erklärt sich zur Rücknahme bereit und ist als sonstiger Drittstaat zu betrachten. Dies würde jedoch die Möglichkeit eröffnen, ohne inhaltliche Prüfung des Asylbegehrens Schutzsuchende in Nicht-EU-Staaten zu verbringen, die auch keine „sicheren Drittstaaten“ sind. Dabei ist zu befürchten, dass die hohen Voraussetzungen zur Einstufung von Staaten als „sichere Drittstaaten“ umgangen werden könnten.

Auch bei der Umsetzung europäischer Regeln müssen die verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Grenzen beachtet werden. Insbesondere das Recht auf eine individuelle Einzelfallprüfung darf nicht durch den Gesetzesentwurf ausgehöhlt werden, da sonst das deutsche Grundrecht auf Asyl de facto abgeschafft und die europäischen und völkerrechtlichen Schutzstandards für den Flüchtlingsschutz ausgehebelt werden würden. Das individuelle Recht auf Asyl muss in jedem Fall gewahrt bleiben.

Eine Abwälzung der Verantwortung für Flüchtlinge auf „sonstige Drittstaaten“, also Nicht-EU-Länder, wird unserer Verpflichtung nicht gerecht.

Zu beachten sind auch die möglichen desintegrativen Auswirkungen, wenn eine Abschiebung in den Nicht-EU-Drittstaat tatsächlich oder rechtlich nicht durchführbar ist. Die betroffenen Geflüchteten bleiben dann von dem Asylverfahren in Deutschland

ausgeschlossen und verbleiben voraussichtlich für lange Zeit in prekären Aufenthaltssituationen.

9. Aufenthaltsgestattung und Ankunftsausweis

Art. 6 Nr. 7 IntG-E

Durch § 55 AsylG-E wird die Entstehung der Aufenthaltsgestattung vereinheitlicht und für Schutzsuchende, egal ob sie aus einem sicheren Drittstaat eingereist sind oder nicht, mit der Ausstellung des Ankunftsnochweises verknüpft. Diese Vereinheitlichung ist zunächst zu begrüßen. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Ausstellung des Ankunftsnochweises bisher nicht überall in Deutschland erfolgt und es keine einheitliche Praxis gibt, wann der Nachweis ausgegeben sein muss, da der § 63a AsylG nur verlangt, dass er „unverzüglich“ ausgestellt wird. Weiterhin wird der Ankunftsnochweis nach Ausstellung der „Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung“ gem. § 63 AsylG wieder eingezogen, so dass ab diesem Zeitpunkt für die Schutzsuchenden, sofern sie keine Kopie gemacht haben, der Beginn der Aufenthaltsgestattung nicht mehr nachvollziehbar ist.

10. Vorrangprüfung

§ 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV-E

Die Arbeiterwohlfahrt begrüßt grundsätzlich den Wegfall der Vorrangprüfung in Bezirken mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, bei weiterer Prüfung der Beschäftigungsbedingungen, denn bisher sind Arbeitgeber/-innen nur sehr schwer dazu zu bewegen, dieses zusätzliche Verfahren mitzutragen, da es einen enormen Arbeitsaufwand mit sich bringt. Außerdem fehlt nach wie vor die Kenntnis über die Verfahrensweisen. Jedoch sollte dies ohne die regionale Beschränkung erfolgen, da gerade Asylsuchende aus strukturschwachen Regionen besonders benachteiligt würden.

Schlussbemerkung

Die AWO ist davon überzeugt, dass die Inklusion von Geflüchteten durch die Ermöglichung echter Teilhabe ein notwendiger und wichtiger Schritt ist, den wir gemeinsam als Gesellschaft gehen müssen. In diesem Zusammenhang begrüßen wir den Versuch der Bundesregierung ein Integrationsgesetz zu verabschieden.

DEUTSCHER BUNDESTAG
Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)661neu

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH

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

Zusammenfassung:

Der SVR teilt ausdrücklich das Ziel der frühen Integrationsförderung. Er befürwortet auch im Sinne der Gleichbehandlung und Integrationsförderung die grundsätzliche Linie, die Maxime des Förderns und Forderns auf Flüchtlinge zu übertragen, sofern die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. In diesem Sinne sind die Öffnungsklauseln, die der Gesetzesentwurf jetzt vorsieht, zu begrüßen. Die Eingliederung in die Regelsysteme sollte allerdings konsequent ausgeweitet werden: Der SVR fordert eine Ausweitung der geplanten Öffnung von Integrationskursen und Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen auf solche Flüchtlinge, die individuell eine gute Bleibeperspektive haben. Die besten Voraussetzungen für Integration schaffen rasche Verfahren. Das Ziel, die Verfahrensdauer für alle Asylbewerber deutlich zu reduzieren, muss daher weiterhin oberste Priorität haben –

erst dann können Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung ihre volle Wirkung entfalten. Integration ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe aller, sie setzt das Zusammenwirken von Bund und Ländern ebenso voraus wie eine tatkräftige Zivilgesellschaft. Das Integrationsgesetz des Bundes ist *ein* Schritt in diesem Prozess. Für das Gelingen ist die Gesellschaft insgesamt verantwortlich, also die hier länger Lebenden wie die nach Deutschland Kommenden, die gemeinsam ein Klima von Gesprächs- und Aufnahmebereitschaft und wechselseitiger Akzeptanz schaffen müssen. Dafür ist es aus Sicht des SVR durchaus sinnvoll, wenn alle an den gleichen Maßstäben gemessen werden. Hierzu leistet das Integrationsgesetz mit seinem Ansatz der Gleichbehandlung einen Beitrag.

Zur generellen Eingliederung in die Regelsysteme:

Der Gesetzesentwurf der großen Koalition für ein Integrationsgesetz (BT-Drs. 18/8615) sieht für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive eine weitgehende Öffnung der seit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 etablierten Strukturen staatlicher Integrationsförderung vor. Der Einbezug von Flüchtlingen im

Verfahren in die bestehenden Regelsysteme des Förderns und Forderns ist ein wichtiger Schritt hin zu Gleichbehandlung und früher Integration. Die hierfür aufgewandten erheblichen finanziellen Mittel sind eine gute und notwendige Investition, die den Flüchtlingen und der gesamten Gesellschaft zugutekommt. Dass allerdings eine nicht unbeträchtliche Gruppe von Flüchtlingen hiervon ausgenommen wird, ist integrationspolitisch kontraproduktiv. Hier sollte nachgebessert werden.

Zur Gleichbehandlung mit anderen Gruppen:

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

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

Zur Unterteilung der Flüchtlinge nach Bleibeperspektive:

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

Die besten Voraussetzungen für Integration schaffen allerdings rasche Verfahren. Das Ziel, die Verfahrensdauer für alle Asylbewerber deutlich zu reduzieren, muss daher weiterhin oberste Priorität haben –

dann können Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung erst ihre volle Wirkung entfalten.

Zum Zugang zum Arbeitsmarkt:

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

Zu den Integrationskursen:

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

Zur Aufenthaltsverfestigung:

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

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

Zur Wohnsitzauflage:

Die Wohnsitzauflage ist ein erheblicher Eingriff in das Freizügigkeitsrecht und steht unter entsprechendem Begründungsdruck. Sie bedarf einer klugen Ausgestaltung, damit auch die beabsichtigten Wirkungen erzielt werden. Hierbei sieht der SVR die Argumente, die aus der Bundespolitik, vom Deutschen Städtetag und dem Landkreistag vorgebracht werden: Danach kann erstens die derzeitige Konzentration von anerkannten Flüchtlingen vor allem in Großstädten und Ballungszentren in Westdeutschland integrationshemmend wirken, wenn der dortige Arbeits- und Wohnungsmarkt nicht hinreichend aufnahmefähig ist. Es besteht zweitens die Gefahr eines verminderten Kontakts zur Mehrheitsbevölkerung, auch wenn ethnische Communities zugleich hilfreich sein können, z. B. bei der Vermittlung von Arbeitsmöglichkeiten. Zu berücksichtigen ist drittens die Perspektive der Kommunen, die erhebliche Mittel in den Aufbau von Wohnraum, Sprach- und Förderkursen etc. investieren, ohne dass sie derzeit absehen können, wie lange und in welchem Umfang

diese Angebote benötigt werden. Der SVR gibt allerdings zu bedenken, dass Zwangszuweisungen auch integrationshemmende Effekte haben können, da sie den persönlichen Entscheidungsspielraum einschränken und sofern sie z. B. Familienzusammenführungen verhindern. Eine integrationsförderliche Wirkung von Ansiedlungspolitikern ist (wie die Forschung zeigt) zudem nur dann gegeben, wenn die lokalen Arbeitsmärkte aufnahmebereit sind und anerkannte Flüchtlinge am zugewiesenen Ort eine adäquate Arbeit finden können. Vielfach wird allerdings in der ersten Zeit nach der Anerkennung der Erwerb der sprachlichen und beruflichen (Nach)Qualifikation im Vordergrund stehen. Zentral ist daher auch, dass an den Wohnorten eine Infrastruktur zur Verfügung steht, die den Flüchtlingen gerade dies ermöglicht.

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

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

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

Weiterer Handlungsbedarf jenseits des Integrationsgesetzes:

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

Nicht minder wichtig ist angesichts der Altersstruktur der Flüchtlinge die Aufgabe einer erfolgreichen Integration in Kita, Schule und berufliche Bildung. Hier sieht der SVR Bund und Länder gemeinsam in der Pflicht. Kinder müssen rasch und überall in Deutschland Zugang zu Kita und Schule finden – spätestens drei Monate nach ihrer Ankunft sollte das gewährleistet sein. In den Schulen kommt es dann darauf an, Sprach- und Integrationsförderung miteinander zu verbinden, indem beispielsweise Kinder nicht allein einer Willkommensklasse zugeordnet

werden, sondern parallel direkt auch an solchen Teilen des Unterrichts ihrer künftigen Regelklasse teilnehmen, der weniger von der Sprachbeherrschung abhängt (wie beispielsweise der Sportunterricht). In der Schule zeigt sich beispielhaft, worauf es bei der Integration ankommt: Zugänge müssen staatlich eröffnet, entsprechende Infrastrukturen und Personalstellen vorgehalten werden. Integration gelingt dann aber vor allem im menschlichen alltäglichen Miteinander: Sie ist gesamtgesellschaftliche Aufgabe aller, sie setzt das Zusammenwirken von Bund und Ländern ebenso voraus wie eine tatkräftige Zivilgesellschaft.

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

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)662

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Mit dem Entwurf eines Integrationsgesetzes werden wesentliche Hürden beseitigt, die einer Integration von Asylbewerbern und Geduldeten in Beschäftigung und Ausbildung entgegenstehen. Die Änderungen gehen jedoch zum Teil noch nicht weit genug bzw. könnten neue Hemmnisse bei der Integration von Flüchtlingen schaffen.

- Die zumindest teilweise Abschaffung der Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die dreijährige Befristung und insbesondere auch die vorgesehene Begrenzung des Wegfalls der Vorrangprüfung auf Arbeitsagenturbezirke mit günstiger Arbeitsmarktlage ist jedoch nicht zielführend. Sie wirft eine Fülle administrativer Fragen auf, die die Umsetzung stark verkomplizieren und die Verlangsamung von Prozessen bewirken, wo zügiges Entscheiden dringend notwendig ist. Eine flächendeckende Abschaffung der Vorrangprüfung ist daher notwendig und sinnvoll.
- Positiv ist zwar, dass mit dem geplanten teilweisen Aussetzen der Vorrangprüfung auch der Einsatz von Flüchtlingen in der Zeitarbeit erleichtert wird. Es ist jedoch absolut falsch, nach drei Jahren die Beschäftigung von Asylbewerbern und Geduldeten in der Zeitarbeit wieder vollständig zu verbieten. Vielmehr muss das Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Zeitarbeit grundsätzlich und vollständig abgeschafft werden.
- Die Schaffung eines rechtssicheren Aufenthalts für Ausländer in Ausbildung für die Dauer der Ausbildung und zwei weitere Jahre bei Beschäftigungsaufnahme bzw. sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach der Ausbildung sowie der Wegfall der bisherigen Altersgrenze von 21 Jahren verbessern die Integrationschancen in Ausbildung deutlich.
- Die Meldepflicht bei Ausbildungsabbruch ist grundsätzlich richtig. Abzulehnen ist aber, diese Meldeverpflichtung dem Ausbildungsbetrieb aufzubürden sowie die Androhung massiver Bußgelder, wenn der Betrieb dieser Pflicht nicht nachkommt. Sinnvoller und einfacher ist es,

diese Meldepflicht den Sozialversicherungsträgern zu übertragen. Alternativ sollte zumindest die Höchstgrenze der Geldbuße deutlich reduziert werden.

- Die bis Ende 2018 befristete weitere Öffnung des Zugangs von jungen Flüchtlingen zu Förderinstrumenten der Berufsausbildung ist richtig, geht aber nicht weit genug. Um den bei Flüchtlingen oft besonders schwierigen Weg in eine (duale) Ausbildung zu ebnen, müssen alle Instrumente der Ausbildungsförderung ab Abschluss eines Ausbildungsvertrages zur Verfügung stehen.
- Die Beschränkung der Dauer der Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG auf fünf Jahre ist grundsätzlich richtig, weil dadurch Rechtssicherheit hergestellt wird. Es muss jedoch dringend eine ausdrückliche Regelung für Altfälle eingeführt werden, da bisher Rechtsunsicherheit bestand, welche Wirkung die Flüchtlingsanerkennung auf den Bestand der Verpflichtungserklärung hat. Nur so können unbillige Mehrbelastungen von Bürgern vermieden werden. Alle Verpflichtungserklärungen, die vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes abgegeben wurden, müssen deshalb mit der Flüchtlingsanerkennung bzw. mit Ablauf der nach dem Integrationsgesetz geplanten fünf Jahre ihre Wirkung für den Bürger verlieren, der die Verpflichtungserklärung abgegeben hat.
- Zusätzliche Arbeitsgelegenheiten für Asylbewerber sind mit Blick auf die fehlende positive arbeitsmarktpolitische Wirkung und auf die Verdrängungseffekte gegenüber regulärer Beschäftigung restriktiv zu behandeln und zu befristen. Sie müssen ultima ratio sein und dürfen nur in Betracht kommen, wenn andere vorrangige Maßnahmen nicht oder nicht mehr in Betracht kommen. Auf jeden Fall müssen die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen rechtzeitig informiert und eingebunden werden.
- Die Ausweitung der Möglichkeiten Integrationskurse verpflichtend zu machen, sowie die Stärkung der Wertevermittlung sind sinnvoll. Überdies ist es zwingend, dass flächendeckend auch tatsächlich ausreichend Kurse bereitgestellt werden und der effektive Zugang verbessert wird, insbesondere dadurch, dass eine Zuweisung der Teilnehmer zu konkreten Kursangeboten ermöglicht wird.
- Sinnvoll und notwendig ist gerade angesichts oft noch immer langer Asylverfahren zudem, dass zügig Orientierungsangebote inklusive einer grundlegenden Sprachförderung auch für die Gruppe der Asylbewerber geschaffen werden, die nicht aus den vier Ländern (Syrien, Iran, Irak, Eritrea) mit besonders hoher Bleibeperspektive und nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen. Dies gilt umso mehr, als viele Antragsteller nach intensiver Prüfung der Anträge im Ergebnis ebenfalls Asyl oder einen Duldungsstatus erhalten. Das dazu in der „Meseberger Erklärung“ aufgeführte Pilotprojekt im Jahr 2016 sollte daher zügig umgesetzt und auf Übertragbarkeit in die Fläche geprüft werden.

Im Rahmen der Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales werden neben dem Integrationsgesetzentwurf auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE „Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen“ und die Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an“ und „Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt“ behandelt.

Die Vorschläge der Fraktion „Die Linken“ sind nicht Ziel führend, um die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu fördern, sondern behindern diese geradezu. Dies gilt insbesondere für die Forderungen, den Mindestlohn ohne Ausnahmen auf zehn Euro pro Stunde drastisch zu erhöhen und damit den Einstieg in Arbeit für Ungelernte weiter zu erschweren. Auch die Forderung flexible Beschäftigungsformen wie die befristete Beschäftigung und die Zeitarbeit noch stärker zu regulieren sind für das Ziel einer erfolgreichen Integration auch von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt völlig kontraproduktiv. Flexible Beschäftigungsformen haben sich gerade für Geringqualifizierte und Personen ohne formale oder noch nicht anerkannte Kompetenzen als eine Brücke in den Arbeitsmarkt erwiesen.

Die Forderung der Fraktion „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ nach Abschaffung der Vorrangprüfung ist zu begrüßen. Die Forderung allerdings, alle Maßnahmen für jeden Flüchtling zugänglich zu machen, als auch die Forderung nach 100.000 Einstiegsqualifizierungen (EQ) für Flüchtlinge sind abzulehnen. Einstiegsqualifizierungen können nicht staatlich verordnet werden, sondern setzen voraus, dass Betriebe ein entsprechendes Angebot praktisch zur Verfügung stellen können und entsprechende Kandidaten für EQ-Stellen bekommen.

Im Einzelnen

Teilweiser Wegfall der Vorrangprüfung richtiger Schritt – Regelungen aber zu unbestimmt und intransparent

Die Aussetzung der Vorrangprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) für einen Zeitraum von drei Jahren für Asylbewerber und Geduldete ist eine überfällige Maßnahme, um den Einstieg dieser Menschen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Die Aussetzung soll allerdings beschränkt werden auf noch festzulegende Bezirke der Agenturen für Arbeit unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation in den Ländern. Diese soll insbesondere anhand der Arbeitslosenquote beurteilt werden.

Die Neuregelung ist unpräzise, kompliziert, bürokratisch und intransparent und wird daher der Praxis zu einer Verlangsamung der Prozesse und einem Informationschaos sowohl bei den Betroffenen als auch bei einstellungswilligen Arbeitgebern führen. Eine flächendeckende Abschaffung der Vorrangprüfung auf Dauer ist die effektivste Lösung. Sie ist auch arbeitsmarktpolitisch problemlos verantwortbar: Die Zustimmung der BA wurde in weniger als sieben Prozent der Anträge seit Januar bis April 2016 abgelehnt. Darüber hinaus prüft die BA bei einer Abschaffung der Vorrangprüfung auch weiterhin die

Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen, um sicherzustellen, dass Flüchtlinge nicht zu schlechteren Konditionen beschäftigt werden als Einheimische.

Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit vollständig abschaffen

Die teilweise Aussetzung der Vorrangprüfung hat als wichtige Konsequenz, dass Asylbewerber und Geduldete in diesem Zeitraum bereits nach drei Monaten auch in der Zeitarbeit eingesetzt werden können. Die Zeitarbeit hat sich insbesondere bei fehlenden formalen oder noch nicht anerkannten Kompetenzen als ein wichtiger Weg erwiesen, um den Sprung in den Arbeitsmarkt zu schaffen.

Es ist daher völlig falsch und nicht nachvollziehbar, dass nach Ablauf einer dreijährigen Frist ohne erneute Rechtsänderung eine Regelung in Kraft treten soll, die eine Beschäftigung in der Zeitarbeit für Asylbewerber und Geduldete wieder unmöglich macht. Dies würde sogar hinter die aktuell geltende Rechtslage zurückgehen, wonach die Beschäftigung von Asylbewerbern in der Zeitarbeit bei Aufnahme einer Beschäftigung zumindest für Hochqualifizierte oder nach einem Aufenthalt von 15 Monaten möglich ist. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum auf eine richtigerweise erfolgte Öffnung wieder eine gänzliche Abschaffung folgen soll.

Vielmehr muss das Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in der Zeitarbeit generell abgeschafft werden. Es ignoriert die Bedeutung der Zeitarbeit für die Integration gerade von Menschen, die keine oder keine anerkannten Kompetenzen vorweisen können. Zudem stößt es auf europarechtliche Bedenken.

Bundesweiter gesicherter Aufenthalt für Asylbewerber und Geduldete in Berufsausbildung sehr zu begrüßen

Der mit dem Gesetz geplante gesicherte Aufenthalt von Asylbewerbern während der gesamten Dauer der Ausbildung ist sowohl für die Auszubildenden als auch für die Ausbildungsbetriebe wichtig, weil sie die Rechtssicherheit schafft, dass eine begonnene Ausbildung auch abgeschlossen werden kann. Nach der gesetzlichen Neuregelung des § 60a AufenthG ist nun bei Asylbewerbern, die nicht aus sicheren Herkunftsländern kommen, für die Dauer der Ausbildung eine Duldung zu erteilen. Die vorgesehene Abschaffung der bisherigen Altersgrenze von 21 Jahren für die Aufnahme einer Berufsausbildung ist auch richtig, da viele Flüchtlinge auch aufgrund fehlender Sprachkenntnisse erst später eine Ausbildung werden aufnehmen können.

Die Schaffung eines Aufenthaltstitels für Ausbildungsabsolventen zur Ausübung einer ihrer beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung (§ 18a Abs. 1a AufenthG) für zwei Jahre („3+2-Regelung“) trägt dazu bei, dass sich der Abschluss der Ausbildung von Asylbewerbern für Auszubildende und Ausbildungsbetriebe stärker lohnt. Damit die Investitionen in Ausbildung und Beschäftigung nicht verloren gehen, sollten auch Absolventen einer Ausbildung, die anschließend zwei Jahre gearbeitet haben, den erleichterten Zugang zur Niederlassungserlaubnis erhalten. Denn auch in diesen Fällen wurden Integrationsleistungen erbracht, die einen ent-

sprechenden leichteren Zugang zu einem Daueraufenthalt rechtfertigen. Der erleichterte Zugang zur Niederlassungserlaubnis ist nur vorgesehen für anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und Resettlement-Flüchtlinge, die Integrationsleistungen erbracht haben.

Dass nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung die Duldung zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche für sechs Monate verlängert werden soll, verbessert die Voraussetzungen dafür, dass eine in Deutschland ausgebildete Arbeitskraft dem deutschen Arbeitsmarkt erhalten bleibt, selbst wenn der Ausbildungsbetrieb zu einer Übernahme des Auszubildenden nicht in der Lage ist.

Regelung zur Meldepflicht von Ausbildungsabbrüchen nicht praxisgerecht – Bußgelder unverhältnismäßig

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Ausbildungsbetrieb zur Meldung eines Ausbildungsabbruchs verpflichtet wird. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, begeht er eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße in Höhe von bis zu 30.000 € geahndet werden kann. Obwohl eine Meldepflicht grundsätzlich helfen kann, um Missbrauch zu vermeiden, ist es nicht der richtige Ansatz, diese dem Ausbildungsbetrieb aufzubürden. Dies würde das pädagogisch-kollegiale Verhältnis zwischen Auszubildendem und Auszubildendem unnötig belasten, den Betrieben zusätzlichen Verwaltungsaufwand aufbürden, sowie die mit der Androhung von Bußgeldern von der Ausbildung von Asylbewerbern und Geduldeten abschrecken.

Sinnvoller wäre es daher, die Pflicht zur Information der Ausländerbehörde über die Beendigung eines Ausbildungsvertrags den Sozialversicherungsträgern zu übertragen. Ein solcher Informationsaustausch muss ohnehin erfolgen, um den gesicherten Aufenthalt zu ermöglichen. Eine Abmeldung des Auszubildenden bei den Sozialversicherungsträgern durch den Ausbildungsbetrieb ist gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 14 SGB IV bereits gesetzlich geregelt und muss innerhalb von 6 Wochen erfolgen. Eine zügige Information der Ausländerbehörde über die Beendigung eines Ausbildungsvertrags ist damit sichergestellt. § 98 Abs. 2b AufenthG sollte folglich in der jetzigen Form gestrichen und § 60a Absatz 2 AufenthG dahingehend geändert werden, dass bei Beendigung des Ausbildungsvertrags der Ausbildungsbetrieb den Ausländer bei den Sozialversicherungsträgern gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 14 SGB IV abmeldet und diese darüber die Ausländerbehörde informieren.

Sollte es bei der Meldepflicht für den Ausbildungsbetrieb selbst bleiben, muss zumindest die sehr hohe Geldbuße reduziert werden, da diese sich insbesondere auf kleinere Unternehmen abschreckend auswirken kann. Um negative Effekte auf die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu vermeiden, sollte die Höchstgrenze des Bußgeldes auf 5.000 € festgelegt werden. Diese Höchstgrenze entspricht dem Bußgeldkatalog des Aufenthaltsgesetzes sowie dem im Berufsbildungsgesetz vorgesehenen Bußgeldhöhen im Zusammenhang mit der Berufsausbildung.

Zugang zur Ausbildungsförderung erleichtern

Die im Entwurf für ein Integrationsgesetz vorgesehene teilweise Öffnung der Instrumente der Ausbildungsförderung der BA für Asylbewerber und Geduldete ist ein wichtiger Schritt, um die Betroffenen schnell und zielgerichtet in ihrer Ausbildung zu unterstützen, geht aber nicht weit genug und ist zu kompliziert geregelt.

So sollen künftig ausbildungsbegleitende Hilfen, assistierte Ausbildung und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen Asylbewerbern nach drei Monaten Voraufenthalts zur Verfügung stehen. Gleiches gilt nicht, sollte aber auch gelten für Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld. Dass diese Instrumente jedoch erst nach 15 Monaten angewendet werden sollen, ist inkonsequent und unverständlich. Auch sie werden mit Beginn der Ausbildung gebraucht und nicht erst 15 Monate später.

Mangelnde Sprachkenntnisse sind der Hauptgrund für den Ausbildungsabbruch bei Flüchtlingen. Die Instrumente zur Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung sind daher sinnvoll mit der jeweils erforderlichen begleitenden Sprachförderung zu verknüpfen. Dies gilt vor allem für EQ, die auf die Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten. Bisher muss eine EQ allerdings 6 bis 12 Monate dauern. In den meisten Bundesländern beginnt die Ausbildung im August. Die Unternehmen müssten eine EQ also spätestens im Februar begonnen haben, um der Mindestdauer zu entsprechen. Die Flüchtlinge kommen aber nicht alle pünktlich zu eben diesem Termin. Deshalb bedarf es einer Flexibilisierung mit Blick auf die Dauer. Nur so lässt sich flexibel auf den Zeitpunkt und auch den Förderbedarf jedes einzelnen Menschen reagieren. Die bestehende, starre Altersgrenze für den Zugang zu dieser Ausbildungsförderung muss ebenfalls flexibilisiert werden. Auch Flüchtlinge über 25 Jahre müssen die Chance haben, über eine EQ den Sprung in Ausbildung zu schaffen. Dabei sind EQ strukturiert und sinnvoll zu organisieren. Die Forderung der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN nach 100.000 Einstiegsqualifizierungen (Antrag „Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an“) verkennt aber, dass hierfür Betriebe ein dementsprechendes Angebot praktisch zur Verfügung stellen können. Zudem zeigen die Praxiserfahrungen der Betriebe jetzt schon, dass angebotene EQ-Stellen teilweise nicht besetzt werden können, weil die Arbeitsagenturen und die Jobcenter keine entsprechenden Teilnehmenden vermitteln können.

Auch für Geduldete müssen alle Instrumente der Ausbildungsförderung mit Beginn der Ausbildung zur Verfügung stehen. Mit dem Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften wurde der Zugang von Geduldeten zum 1. Januar 2016 zur Berufsausbildungsbeihilfe, assistierte Ausbildung und zu ausbildungsbegleitenden Hilfen nach 15 Monaten Aufenthalt eröffnet. Dass mit dem Integrationsgesetz die Voraufenthaltsfrist für ausbildungsbegleitende Hilfen und assistierte Ausbildung von 15 auf 12 Monate reduziert werden soll, ist nicht ausreichend. Darüber hinaus ist es unverständlich und inkonsequent, dass die Berufsausbildungshilfe erst nach sechs Jahren in Anspruch genommen werden kann. Damit wird die vor kurzer Zeit in Kraft getretene Erleichterung zunichte gemacht und zu einer schlechteren Lage zurückge-

kehrt, als vor der Gesetzesänderung, als die Geduldeten Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe nach vier Jahren Voraufenthalt hatten.

Die nach Instrument und Aufenthaltsstatus kompliziert differenzierten Regelungen sorgen für Intransparenz, erhöhen den Informationsbedarf einstellungsbereiter Unternehmen und sind daher unter Integrationsgesichtspunkten nicht nachvollziehbar. Die mit dem Integrationsgesetz vorgesehenen Erleichterungen müssen für alle Instrumente der Ausbildungsförderung für Asylbewerber mit Bleibeperspektive und Geduldete ohne Arbeitsverbot gelten. Alle Leistungen zur Ausbildungsförderung müssen zur Verfügung stehen, sobald ein Ausbildungsvertrag vorliegt.

Altfallregelung bei Verpflichtungserklärungen notwendig

Wer sich verpflichtet hat, die Kosten für den Lebensunterhalt eines Ausländers zu tragen, hat der öffentlichen Stelle alle für den Lebensunterhalt des Ausländers aufgewendeten öffentlichen Mittel zu erstatten (§ 68 AufenthG). Die bisherigen Verpflichtungsgeber waren in aller Regel der Auffassung, dass ihre Zahlungsverpflichtung mit der Anerkennung des Flüchtlingsstatus automatisch erlischt. Diese Frage wurde bisher aber uneinheitlich entschieden und die Rechtsmeinungen darüber, ob diese Anerkennung die Wirkung der Verpflichtungserklärung beendet oder nicht, gingen auseinander.

Der Integrationsgesetzentwurf sieht nunmehr vor, dass Verpflichtungserklärungen die Verpflichtungsgeber in jedem Fall fünf Jahre lang binden – und zwar auch dann noch, wenn zuvor der Flüchtlingsstatus anerkannt wird. Damit wird der früheren Praxis einiger Länder entgegengewirkt, Landesaufnahmeprogramme (für sog. Kontingentflüchtlinge) zu beschließen, ohne die notwendige Finanzierung auch mit abzusichern in der Erwartung, über jeweils völlig unnötige Asylverfahren (der Schutz der Betroffenen als Kontingentflüchtlinge war voll gewährleistet) Kosten auf den Bund zu übertragen. In Zukunft muss in der Verpflichtungserklärung für jeden Verpflichtungsgeber eindeutig geregelt werden, dass seine Verpflichtung immer volle fünf Jahre gilt. Wegen der oben beschriebenen Rechtsunsicherheit für Verpflichtungsgeber in der Vergangenheit ist es wichtig, die betroffenen Bürger zu schützen, die eine Verpflichtungserklärung abgegeben haben, weil sie davon überzeugt waren, dass die Verpflichtung mit der Flüchtlingsanerkennung endet. Deshalb sollen alle bisherigen Verpflichtungserklärungen von Bürgern ihre Wirkung mit der Flüchtlingsanerkennung bzw. spätestens nach fünf Jahren, wie es das Integrationsgesetz nun vorsieht, verlieren. Eine solche Altfallregelung dient dem Rechtsfrieden und zerstört nicht unnötig Vertrauen in zivilgesellschaftlich-bürgerschaftliches Engagement, das sich gerade in der aktuellen Flüchtlingssituation als so wichtig erwiesen hat.

Wettbewerbsverzerrungen durch Arbeitsgelegenheiten verhindern

Arbeitsgelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) können als Übergangslösung für Flüchtlinge genutzt werden, die noch nicht anerkannt sind und deren Zugang zum regulären Arbeitsmarkt noch rechtlich ausgeschlossen oder erschwert ist.

Die geplanten „100.000“ neuen Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“) für Asylbewerber sind jedoch mit Blick auf die Risiken für die Integration der Asylbewerber und auf die Gefahr der Verdrängung von regulärer Beschäftigung restriktiv zu behandeln. Auch bei Asylbewerbern muss eine Arbeitsgelegenheit ultima ratio sein, damit Integrationsmaßnahmen und insbesondere Sprachkurse nicht verhindert oder verzögert werden.

Zudem muss sichergestellt werden, dass die Arbeitsgelegenheiten nicht zu lange dauern, um lock-in-Effekte zu vermeiden. Sie müssen deutlich kürzer sein als die gerade bei komplexen Asylantragsfällen noch immer zu lange, durchschnittliche Asylverfahrensdauer.

Entscheidend ist auch, dass bei der regionalen Planung von Arbeitsgelegenheiten die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen rechtzeitig, d. h. im Vorfeld eingebunden werden, um Verwerfungen auf den lokalen und regionalen Arbeitsmärkten zu vermeiden. Dies gilt vor allem, da die BA die Administration übernehmen soll. Gegenüber den Verwaltungsausschüssen in den jeweiligen Regionen muss auf jeden Fall vollständige und rechtzeitige Transparenz über die Arbeitsgelegenheiten herrschen.

Problematisch ist, dass offenbar der BA anfallende Kosten für die Administration des Programmes nicht erstattet werden sollen. Es muss sichergestellt werden, dass hier nicht einmal mehr den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung die Kosten für eine klar gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufgebürdet werden.

Nichtteilnahme an Integrationsmaßnahmen sanktionieren

Leistungsempfänger nach dem AsylbLG, die die Teilnahme an ihnen zumutbaren verpflichtenden Arbeitsgelegenheiten und Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen verweigern, erhalten grundsätzlich nur noch Ernährung, Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege und Gesundheitsleistungen. Diese Sanktionen sind sachgerecht, weil der Staat effektive Mittel braucht, um im Ernstfall bestehende Pflichten auch durchzusetzen und eigene Integrationsanstrengungen einfordern zu können. Überdies bleibt das „Existenzminimum“ gewahrt.

Wohnsitzauflage für Ausländer schafft bessere Voraussetzungen zur Integration

Die Einführung einer Wohnsitzauflage für Ausländer ohne sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist zu begrüßen, weil hierdurch die Voraussetzung für eine bessere Integration geschaffen werden kann. Insbesondere kann auf diesem Wege eine bessere Erstverteilung von (anerkannten) Flüchtlingen im Bundesgebiet erreicht werden. Flüchtlinge, die sich bereits in den Arbeitsmarkt integriert haben, sind

richtigerweise ausgenommen. Positiv ist, dass sinnvolle Ausnahmeregelungen aufgenommen wurden, z. B. für Auszubildende.

Verpflichtende Integrationskurse und deren Zuweisung sicherstellen

Es ist ein richtiger Schritt, dass fortan auch Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive vorrangig bei der Zulassung in Integrationskurse zu berücksichtigen sind. Da aber ihre Teilnahme nicht generell verpflichtend ist, reicht dieser Schritt nicht aus, um einen frühzeitigen Spracherwerb zu gewährleisten. Daher bedarf es einer Pflicht zum Besuch eines Integrationskurses nicht nur für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge, sondern auch für Asylbewerber mit hoher Bleibeperspektive und Geduldete ohne Arbeitsverbot. Zudem muss sichergestellt werden, dass Teilnehmer entsprechend den Kursangeboten zugewiesen werden können und flächendeckend ein ausreichendes Angebot an Integrationskursen zur Verfügung steht. Die Befristung des Anspruchs auf Teilnahme am Integrationskurs auf ein Jahr statt auf zwei Jahre ohne Sicherstellung von ausreichenden Kapazitäten für die Integrationskurse könnte ohne diese notwendigen Maßnahmen, um einen schnellen Zugang in einen Integrationskurs auch in der Praxis zu gewährleisten, sonst möglicherweise ihr Ziel verfehlen.

Bisher kommt es sehr häufig zu unvermeidbaren zeitlichen Verzögerungen bis zum Beginn eines Integrationskurses. Grund dafür ist insbesondere, dass die Ausländerbehörden zwar die Teilnahmeberechtigung zu einem Integrationskurs erteilen, jedoch keine Zuweisung zu einem bestimmten (zeitnah beginnenden) Kurs erfolgt. Die potenziellen Teilnehmer erhalten lediglich einen sog. Berechtigungsschein sowie eine Liste der Kursträger, die in der Nähe des Wohnortes Integrationskurse durchführen. Die Auswahl des Trägers und die Anmeldung müssen durch die Teilnehmer selbst erfolgen. Es ist realitätsfremd anzunehmen, dass sich Flüchtlinge in einem fremden Land bei großer Trägervielfalt selbst einen Integrationskurs schnell auswahlen können. Darüber hinaus ist das Verfahren ineffektiv, da die Träger verständlicherweise mit dem Kursbeginn warten, bis eine Mindestteilnehmerzahl erreicht ist, ab der nur ein Kurs wirtschaftlich durchgeführt werden kann. Deshalb beginnen zu viele Kurse mit unvermeidbarem zeitlichem Verzug oder fallen mangels Teilnehmerzahl ganz aus. Die Zuweisung der Teilnehmer zu einem konkreten Integrationskurs ist deshalb unumgänglich. Ohne Zuweisung kann zudem eine vernünftige und gleichmäßige Ausstattung der Kapazitäten für die Integrationskurse nicht erreicht werden.

Zu befürworten ist die Stärkung der Wertevermittlung in den Integrationskursen und die damit einhergehende Aufstockung von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten. Wichtig ist zudem, dass bereits bei Orientierungs- und Integrationskursen auf die Bedeutung und die guten Erwerbsaussichten bei der dualen Ausbildung hingewiesen wird.

Basisorientierung auch bei unklarer Bleibeperspektive ermöglichen

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollten die Grundlagen für die Schaffung der in den Eckpunkten zum Integrationsgesetz vom 13. April

2016 vorgeschlagenen und in der Meseberger Erklärung bekräftigten Orientierungsangebote für Asylbewerber geregelt werden, bei denen die Klärung der Bleibeperspektive komplex ist. Eine erhebliche Anzahl an Asylbewerbern stammt aus Ländern, die nicht zu den vier Ländern (Syrien, Iran, Irak, Eritrea) mit besonders hoher Bleibeperspektive und nicht zu den sicheren Herkunftsländern zählen. Hier nimmt die Klärung der Bleibeperspektive noch immer eine längere Zeit in Anspruch. Auch weil ein nicht unwesentlicher Teil dieser komplexen Fälle mittel- bis längerfristig in Deutschland bleibt, sollte die Zeit bis zur Entscheidung des Asylverfahrens auch in diesen Fällen nicht völlig ungenutzt verstreichen. Die große Mehrheit der Afghanen z. B. wird in Deutschland

bleiben können, auch wenn sie nicht als Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive gelten. Integrationsversäumnisse in einem frühen Stadium sind nicht mehr rückgängig zu machen, sodass es sinnvoll ist, dass auch diese Menschen grundlegende Orientierungsangebote wie insbesondere Sprachkurse und Angebote zur ersten Werteorientierung erhalten, ohne vorzeitig Hoffnungen auf eine Integration in den deutschen Arbeitsmarkt zu wecken, die sich eventuell nicht erfüllen werden. Auch für den Teil der Asylbewerber, die abgelehnt werden und die in das Herkunftsland zurückkehren sind die damit verbundenen, vertretbaren Ausgaben keine verlorene Investition

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)663

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Akademie Klausenhof gGmbH

Es ist zu begrüßen, dass sowohl die Regierungsfraktionen, die den Gesetzentwurf zum Integrationsgesetz vorgelegt haben, als auch die Oppositionsparteien Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen die Wichtigkeit und Notwendigkeit von schnellen Integrationsleistungen gegenüber den bereits nach Deutschland gekommenen und noch kommen werdenden Flüchtlingen als eine herausragende gesellschaftliche und politische Aufgabe bezeichnen.

Insbesondere werden richtigerweise der Erwerb der deutschen Sprache sowie die den individuellen Fähigkeiten und Bedarfen angepasste Qualifizierungsangebote als wichtigste Integrationsvoraussetzung beschrieben.

Gleichwohl unterscheiden sich der Entwurf des Integrationsgesetzes sowie die darauf gerichteten Anträge der Oppositionsfraktionen in wesentlichen Teilen. In dieser Stellungnahme soll sowohl auf die allgemeine Situation der Flüchtlinge und deren Qualifizierungsbedarfe sowie auf die Unterschiede im Entwurf des Integrationsgesetzes und der darauf zielenden Anträge der Oppositionsfraktionen Bezug genommen werden.

1. Allgemeines

Die nach Deutschland kommenden Flüchtlinge stellen zwar grundsätzlich eine relativ heterogene Gruppe dar. Dies beruht allein schon darauf, dass sie aus unterschiedlichsten regionalen und kulturellen Gebieten nach Deutschland kommen, dass die Bildungshintergründe sehr unterschiedlich sind und dass sowohl Einzelpersonen als auch größere Familienverbände ihren Weg nach Deutschland gefunden haben.

Gleichwohl kann konstatiert werden, dass ganz überwiegend eher jüngere Menschen nach Deutschland als Flüchtling gekommen sind die großes Interesse haben, zeitnah die deutsche Sprache zu lernen und in Deutschland eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Vielen ist bei Ankunft in Deutschland unklar (gewesen), dass ihre weiteren Möglichkeiten in Deutschland ihren Wohnsitz dauerhaft zu nehmen und einer Arbeitstätigkeit nachzugehen davon abhängt, wie ihr jeweiliger Rechtsstatus ist. Etlichen ist im Verlauf ihrer Flucht über vermeintlich gute Ratgeber mitgeteilt worden, mit welchen Angaben sie in Deutschland die besten Möglichkeiten haben, ihre persönlichen Ziele zu erreichen.

Im Ergebnis tritt bei vielen die Situation ein, dass sie nach Durchlaufen von Verfahren zur Erstaufnahme ihren Wohnsitz in einer zugewiesenen Unterkunft nehmen und danach auf formelle Entscheidungen über gestellte Asylanträge oder sogar auf die Antragstellung eines Asylantrages warten müssen.

Spätestens an diesem Punkt erkennen die Flüchtlinge, dass Angebote zur Sprachförderung von ihnen nicht nachvollziehbaren Kriterien abhängen. Obwohl zu einem Großteil entweder ein Asylantrag noch gar nicht gestellt aber zumindest über diesen noch entschieden wurde, tritt die Unterscheidung nach guter und weniger guter Bleibeperspektive ein und in der Realität stehen damit Integrationskurse nur für die Angehörigen von bestimmten Bevölkerungsgruppen zur Verfügung.

Allein aus dieser Perspektive ist erkennbar, dass sich eine große Anzahl von Flüchtlingen voraussichtlich schon aufgrund der Dauer des Asylverfahrens länger in Deutschland aufhalten wird, jedoch keine Integrationsleistung erhalten soll.

In der Wahrnehmung von Flüchtlingen wird dies noch dadurch verkompliziert, dass dort wo durch starkes ehrenamtliches Engagement Sprachkurse ehrenamtlich geleistet werden, diese Unterscheidung nach guter und schlechter Bleibeperspektive nicht getroffen wird, sondern alle angekommenen gleichermaßen, wenn auch teilweise mit nicht professionellen Mitteln, an das Leben in Deutschland herangeführt werden.

Aus dem Geschilderten wird ersichtlich, dass das weiter vorhandene sehr langfristige Verfahren zwingend verkürzt werden muss, um sehr zeitnah eine klare Rechtssituation zu schaffen.

Wir halten es daneben allerdings auch für zwingend, an Perspektiven zu arbeiten, die allen, die tatsächlich über eine längere Zeit in Deutschland bleiben, den Zugang zu Sprach- und Qualifizierungsangeboten geben. Es ist im Ergebnis für das Zusammenleben in Deutschland und die Akzeptanz von Integrationsbemühungen unerlässlich, dass alle Migranten, die - mit welchem Rechtsstatus auch immer - in Deutschland eine längere Zeit verbleiben, hier auch in die Gesellschaft integriert werden. Die verschiedenen Rechtsstatus sind dabei zwar verwaltungsrechtlich sicher notwendig, jedoch in der tatsächlichen Integration eher hinderlich, sobald sich herausstellt, dass Menschen in Deutschland längerfristig bleiben, selbst wenn sie keine Anerkennung als Bleibeberechtigter o.ä. erlangen.

Hier ist noch einmal besonders zu betonen, dass dies umso stärker aufgrund der Altersstruktur der derzeit nach Deutschland kommenden gilt. Gerade dadurch, dass sehr viele junge Flüchtlinge nach Deutschland kommen, besteht die größte Integrationschance ganz besonderes zu Beginn des Aufenthalts in Deutschland, da auf der einen Seite die Fähigkeiten Neues zu erlernen und sich auf neue Gegebenheiten einzustellen bei jungen Menschen weitaus ausgeprägter ist als bei älteren Menschen. Daneben besteht gerade bei jüngeren Menschen die Möglichkeit, nach zeitnahe Sprachwerb in die bestehenden Bildungssysteme, ob schulischer Art, im Bereich der dualen Ausbildung oder der Hochschulausbildung, einzumünden.

Bei noch minderjährigen nach Deutschland Kommenden besteht zwar in aller Regel die Schulpflicht oder die Berufsschulpflicht. Es ist jedoch derzeit noch zu konstatieren, dass diese zumindest in einigen Bundesländern aufgrund von Kapazitätengpässen derzeit nicht oder nicht vollständig vollzogen werden kann. Auch hier sollte schnellstmöglich ein Beginn von Sprachförderung angestrebt werden.

Spätestens wenn ein junger Flüchtling nach wenigen Jahren die Volljährigkeit erlangt und damit nicht mehr der Schul- oder Berufsschulpflicht unterliegt, ist es dringend anzustreben, unmittelbar mit anderen Integrations- und Qualifizierungsangeboten eine Möglichkeit zu schaffen, die Flüchtlinge in die Gesellschaft und perspektivisch in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

2. Integrationsleistungen

Jede Integration nach Deutschland setzt voraus, dass die nach Deutschland Kommenden die deutsche Sprache erlernen. Die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass Menschen, die auch nach jahrelangem Aufenthalt in Deutschland nicht oder nur äußerst rudimentär der deutschen Sprache mächtig sind, kaum in die deutsche Gesellschaft integriert sind.

Fehlende Sprachkenntnisse sind ein grundsätzliches Integrationshemmnis für ein Zusammenwachsen der Kulturen.

Insofern ist das Erlernen der Sprache vordringliches Ziel jeglicher Qualifizierung von Flüchtlingen. Dies gilt umso mehr, als die nach Deutschland Kommenden zu einem großen Teil nicht der englischen Sprache mächtig sind und es somit auch keine Drittsprache gibt, über die eine Verständigung mit großen Teilen der deutschen Bevölkerung möglich ist. Bisher war der Integrationssprachkurs das wesentliche Instrument zur Sprachförderung. Dies wird im Entwurf des Integrationsgesetzes nochmals unterstrichen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass bei allen weiteren Überlegungen derzeit konstatiert werden muss, dass die Nachfrage nach Integrationskursen die Kapazitäten übersteigt. Trotzdem halten wir, wie schon ausgeführt, eine Ausweitung von Integrationsangeboten auch auf andere Flüchtlingsgruppen als derzeit geplant für notwendig. Dadurch entsteht die Notwendigkeit zur weiteren deutlichen Vergrößerung der Angebote.

Sehr zu begrüßen ist nach der Erlangung einer notwendigen Sprachkompetenz die darauf folgende weitere Qualifizierung unter Berücksichtigung der individuellen Bedarfe der Flüchtlinge. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass, so sinnvoll die frühzeitige Heranführung an den Arbeitsmarkt ist, unbedingt vermieden werden soll, dass sich Flüchtlinge (auch in Konkurrenz zu Langzeitarbeitslosen) um die stetig sinkende Zahl von Anlernmöglichkeiten bewerben. Dies insbesondere, wenn die Flüchtlinge aufgrund ihrer persönlichen Fähigkeiten in der Lage sind, zu höherwertigen Tätigkeiten qualifiziert zu werden. Gerade bei jüngeren Flüchtlingen sollte der Schwerpunkt auf die Erlangung eines Ausbildungs- oder Hochschulabschlusses gelegt werden. Zu begrüßen ist daher die Erweiterung der Fördermöglichkeiten nach den SGB II und III.

Gleichwohl sollte berücksichtigt werden, dass es hierbei neben den Standardinstrumenten, aufgrund

der besonderen Situation im Vergleich zu schon länger in Deutschland lebenden Arbeitslosen, individuell anpassbarer und intelligenter Konzepte bedarf, die die bestehenden Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote mit individuellen Fördermöglichkeiten, z.B. im Spracherwerb, kombinieren.

Ziel sollte die Ausschöpfung der gesamten Potentiale des Flüchtlings sein, um zukünftigen Fachkräftebedarf zu befriedigen und die Arbeitsmarktchancen von Langzeitarbeitslosen nicht zu vermindern.

Die Gesamtgesellschaft sollte ein Interesse haben, dass Flüchtlinge, die in Deutschland bleiben, (ggf. mit einer zusätzlichen Förderung) in wenigen Jahren eher eine Facharbeitertätigkeit nachgehen, als kurzfristig eine Anlernertätigkeit aufzunehmen.

Um dies zu ermöglichen, wäre es hilfreich, wenn tatsächlich individuelle Fördermechanismen entstehen, die auf der einen Seite die Interessen der Flüchtlinge aber auf der anderen Seite auch insbesondere die Fähigkeiten des Flüchtlings berücksichtigt. Da in der Gruppe der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge große Unterschiede bezüglich der individuellen Bildungskompetenz bestehen, wäre eine solche Steuerung sehr hilfreich. Es versteht sich von selbst, dass ein Analphabet oder ein Sechzehnjähriger mit lediglich zweijährigem Schulbesuch eine andere Förderungsnotwendigkeit hat als ein Flüchtling, der bereits im Herkunftsland eine akademische Hochschulausbildung abgeschlossen hat.

Festzuhalten bleibt, dass ein zeitnaher Sprachkurs für alle Flüchtlinge, die voraussichtlich über Jahre in Deutschland verbleiben werden, und darüber hinaus eine den individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen angepasste Weiterqualifikation anzustreben ist, die eine zukünftige möglichst höherqualifizierte Berufstätigkeit ermöglicht und/oder unterstützt. Eine Unterstützung des Flüchtlings zur Feststellung der individuellen Fördernotwendigkeiten, zur Vermittlung in entsprechende Angebote und zum erfolgreichen Übergang in Beschäftigung ist anzuraten.

Zusätzlich führt das Gesetz im Entwurf des überarbeiteten Asylbewerberleistungsgesetzes mit

§ 5 a) die Arbeitsgelegenheiten auf der Grundlage des Arbeitsmarktprogrammes Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen ein. Dazu ist anzuführen, dass grundsätzlich der Personenkreis der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge nicht vergleichbar ist mit der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die bisher gemäß den Grundlagen des SGB II Arbeitsgelegenheiten wahrgenommen haben.

Gleichwohl ist zu erwarten, dass sich auch in der Zielgruppe der Flüchtlinge Menschen befinden werden, die aufgrund ihrer fehlenden Arbeitsmarktnähe und möglicherweise auch aufgrund ihres zu starken Abstandes zu den Strukturen des deutschen Arbeitsmarktes Arbeitsgelegenheiten die richtige Integrationsmaßnahme sein könnten, um eine perspektivische Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Insofern ist das Arbeitsmarktprogramm Flüchtlings- und Integrationsmaßnahmen zu begrüßen.

Wenn jedoch im Wesentlichen als Zielgruppe dieser Arbeitsgelegenheiten Flüchtlinge vorgesehen würden, die mit anderen Qualifizierungsmaßnahmen

deutlich eher oder deutlich höherwertiger dem Arbeitsmarkt in der Perspektive zur Verfügung stehen, so wäre diese Qualifizierung deutlich vorzuziehen. Insbesondere ist hier an eine Berufsausbildung zu denken, die durch eine berufsbezogene Sprachförderung unterstützt wird.

Auch hier ist, darauf hinzuweisen, wie auch zurecht in der Gesetzesbegründung und den Anträgen der Oppositionsfraktionen aufgeführt, dass die den persönlichen Fähigkeiten entsprechende individuelle Förderung die Integrationschancen deutlich erhöhen und daher einer Standardmaßnahme den Vorrang zu geben ist.

In dem Gesetzesentwurf ist in § 5 a), Abs. 2 vorgesehen, dass die Pflicht zur Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit entfällt, wenn der Flüchtling eine Berufsausbildung oder ein Studium aufnimmt oder eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefunden hat.

Wünschenswert wäre allerdings in der Praxis, dass nicht die Flüchtlinge, die theoretisch dem Personenkreis des § 5 a) unterliegen, zunächst einmal eine Arbeitsgelegenheit angeboten bekommen, wenn sie nicht selber bereits eine berufliche oder qualifizierende Alternative für sich selbst gefunden haben.

Stattdessen wäre eine Steuerungswirkung durch einen „Integrationscoach“ o.ä., z. B. durch die Jobcenter oder die Bundesagentur für Arbeit notwendig, von dem die Flüchtlinge ihren Fähigkeiten entsprechend beraten und ggf. vermittelt werden, anstelle die Arbeitsgelegenheit als Standardintegrationsmaßnahme anzuwenden.

So wäre z.B. die Aufnahme einer (ggf. auch geförderter und in kooperativer Form mit einem Träger durchgeführten) Berufsausbildung sinnvoller als eine Arbeitsgelegenheit nach § 5 a) Entwurf Asylbewerber-Leistungsgesetz, wenn dies den Fähigkeiten und Vorqualifikationen des Flüchtlings entspricht.

3. Wohnsitzauflage

Integration bedeutet immer ein aufeinander zugehen von verschiedenen Bevölkerungs- und Kulturgruppen. Viele nach Deutschland kommende Flüchtlinge erleben nicht nur eine ihnen unbekannt Sprache sondern auch eine unbekannt Kultur. Es ist für eine gelungene Integration unabdingbar, dass sowohl auf der sprachlichen als auf der kulturellen Ebene regelmäßig Berührungspunkte entstehen, damit sich keine parallelen Gesellschaftsstrukturen aufbauen oder verfestigen.

Da sowohl die Integrationskurse als auch weitere möglichst berufsnahe angesiedelte Weiterqualifikationen davon abhängig sind, dass auf der einen Seite diese Angebote vorhanden aber auf der anderen Seite auch ein aufnahmefähiger Arbeitsmarkt existiert, der ein Übergang von

Qualifizierungsangeboten in eine Beschäftigung ermöglicht, sind die Bestrebungen, die Flüchtlinge und die für sie geschaffenen Qualifizierungsangebote auch räumlich zusammenzubringen, nachvollziehbar. Gleiches gilt für die Aufnahmefähigkeit des Wohnungsmarktes. Ein Zuzug von vielen Flüchtlingen in Gebiete eines nicht aufnahmefähigen Arbeits- und Wohnungsmarktes verringert die Integrationschancen. Im schlechtesten Fall könnte eine Konzent-

rierung von Flüchtlingen an Orten erfolgen, die weder ausreichende Wohnkapazitäten noch hinreichende Kapazitäten von Integrations Sprachkursen oder nachgesetzte berufsbezogenen Qualifizierungsangebote und zudem auch keinen aufnahmefähigen Arbeitsmarkt bietet. Insofern ist der Steuerungsansatz des im Entwurf vorgesehenen neuen § 12 a des Asylbewerberleistungsgesetzes nachvollziehbar und sinnvoll.

Problematisch ist allerdings, dass der Wohnsitz bereits dann zugewiesen werden darf, wenn lediglich die Versorgung mit angemessenem Wohnraum oder der Erwerb hinreichender möglicher Deutschkenntnisse „erleichtert werden kann“. Bei den genannten Punkten § 12 a), Abs. 3, Nr. 1 und 2 wäre unter den vorgenannten Erwägungen sicher sinnvoll, dass die Versorgung mit angemessenem Wohnraum sowie die Durchführung eines Kurses zum Erwerb hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse „gesichert ist“. Die Einschränkung der persönlichen Freizügigkeit ist aus unserer Sicht hinnehmbar, wenn dadurch das Ziel der Integration deutlich verbessert wird. Dies ist jedoch nur dann gegeben, wenn nicht lediglich eine (wie auch immer zu definierende) Erleichterung eintritt, sondern eine deutliche konkrete Qualifizierungsverbesserung gesichert ist.

Zu hinterfragen ist in diesem Zusammenhang auch die Anwendung des Königsteiner Schlüssels. Die Regelungen des § 12 a zielen aus unserer Sicht zu Recht auf die Verbesserung der Integration durch Zuweisung des Wohnsitzes zur Verbesserung der Integrationschancen ab. Zudem sollen der Zuzug großer Flüchtlingsgruppen in Gebiete/Orte/Städte vermieden werden, wenn dadurch die Integration erschwert und/oder verhindert wird. Dies müsste aus der Denkklogik des Gesetzesentwurfs dann aber zu Zuweisungen zu den Orten führen, an denen sowohl die Sprach- und berufsbezogene Qualifizierung hinreichend gesichert ist als auch die Wohnsituation die Aufnahme der Flüchtlinge ermöglicht.

4. Sanktionen bei Verweigerung von Integrationsbemühungen

In vielerlei Hinsicht sind staatliche Leistungen davon abhängig, dass der Leistungsempfänger Obliegenheiten erfüllt und die Nichterfüllung dieser Obliegenheiten kann zu Sanktionen in Form von Einschränkungen, Kürzungen oder Wegfall staatlicher Leistungen führen.

In dieser Hinsicht sind Leistungskürzungen auch im Rahmen von Integrationsangeboten vorstellbar und

ggf. auch gerechtfertigt. Dies auch unter dem politisch gewollten Hintergrund, dass die Integration das aufeinander zu bewegen von Bevölkerungsgruppen bedingt und ein großes gesellschaftliches Interesse besteht, dass keine Parallelgesellschaften entstehen. Insbesondere wenn es übereinstimmende Meinung ist, dass die Integrationskurse und sonstige Qualifizierungen wichtigster Baustein einer gelungenen Integration ist, so sind die mit der Leistungskürzung verbundenen Intentionen nachvollziehbar.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass wie bereits mehrfach geschildert, derzeit die entsprechenden Qualifizierungen weder jedem Flüchtling angeboten werden noch aufeinander aufbauende integrationsfördernde Qualifizierungen bestehen. Aus unserer Sicht sollten daher die beiden Elemente Fördern und Fordern parallel gedacht und umgesetzt werden. Es sollte vermieden werden, dass in der Wahrnehmung der Betroffenen, die ggf. monatelang auf Förderungen gewartet haben, der Schwerpunkt auf Sanktionen und nicht auf Individualförderungen liegt.

5. Zusammenfassung

Insofern der vorgelegte Entwurf eines Integrationsgesetzes die schnelle Integration in Deutschland durch Integrations Sprachkurse und weitere dem individuellen Bedarf angepasste weiterer Qualifikationen für Flüchtlinge erreichen möchte, ist dem vollumfänglich zuzustimmen.

Die Begrenzung auf die Gruppe der Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive ist jedoch zumindest solange kritisch zu hinterfragen, als zu erwarten ist, dass auch Gruppen, die nicht zu den Berechtigten gehören, voraussichtlich einen längeren Aufenthalt in Deutschland haben werden.

Der individuellen Förderung zur Integration in möglichst höherwertige Beschäftigung ist einer schnellen Arbeitsmarktintegration in Anlernfähigkeit vorzuziehen, auch um eine Konkurrenz zwischen Langzeitarbeitslosen und Flüchtlingen zu vermeiden.

Wohnsitzauflagen sind dann hilfreich, wenn sie konkret die Integrationschancen verbessern, insbesondere wenn gesichert ist, dass am zugewiesenen Wohnort sowohl die notwendigen Integrations Sprach- und nachgesetzten berufsbezogenen Qualifizierungsangebote gesichert sind und der Wohnungs- sowie der Arbeitsmarkt entsprechende Kapazitäten aufweist. Die alleinige Orientierung am Königsteiner Schlüssel scheint nicht ausreichend.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)664

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Prof. Dr. Rolf Rosenbrock

Der Paritätische Gesamtverband hat bereits eine Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Integrationsgesetzes vom 29.04.2016 abgegeben, die zur besseren Lesbarkeit in die vorliegende Positionierung integriert wurde.

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält zwar eine Reihe von Vorschlägen, die die Integration von Flüchtlingen erleichtern können, insgesamt vermittelt er aber den Eindruck, als fehle es an der Integrations- und Mitwirkungsbereitschaft der Geflüchteten. Dem versucht man mit verschiedenen Gesetzesverschärfungen, vor allem aber mit Sanktionierungen bei den Asylbewerberleistungen zu begegnen. Die Erfahrung des Paritätischen Gesamtverbandes aus seiner Arbeit mit Geflüchteten vermittelt ein ganz anderes Bild von dieser Personengruppe: Die meisten hier ankommenden geflüchteten Menschen bringen einen starken (Über)lebenswillen und die Hoffnung auf eine bessere Zukunft mit. Sie verfügen über eine starke Motivation, ihren Lebensunterhalt und den ihrer (auch im Ausland lebenden) Familien möglichst selbständig zu sichern und sich auf unterschiedliche, im Ergebnis aber gelingende Art und Weise in diese Gesellschaft zu integrieren. Ihre Motivation zur Integration muss deshalb nicht überprüft

oder gar kontrolliert und vermeintliches Fehlverhalten sanktioniert werden, sondern gestärkt werden, z. B. indem Hürden zum Arbeitsmarkt abgebaut werden und bei der Arbeitsmarktförderung beruflichen Wünsche und Interessen Berücksichtigung finden.

Bestehende Integrationsangebote reichen zahlenmäßig bei Weitem nicht aus. Es fehlt nach wie vor an ausreichenden Angeboten, die auf die besonderen Bedürfnisse der Zielgruppe zugeschnitten sind. Überfüllte Aufnahmeeinrichtungen mit katastrophalen Standards, lange Trennungen von Familienangehörigen sowie Traumatisierungen aufgrund von Verfolgung und Fluchterfahrung führen zu Konzentrationsschwierigkeiten, denen man nicht mit Sanktionen, sondern flexibleren Angeboten sowie verbesserten Standards bei der Aufnahme sowie der Familienzusammenführung begegnen sollte. Die gegenüber den im Referentenentwurf erfolgten Verbesserungen, v.a. im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, werden begrüßt, gehen aus unserer Sicht aber noch nicht weit genug. Gleichzeitig enthält der neue Gesetzentwurf Verschärfungen im Bereich des Asylgesetzes, zu denen bisher keine Verbändebeteiligung erfolgt ist, die

der Verband kritisch bewertet. Ausgehend von seinen Werten und verbandlichen Grundsätzen fordert der Paritätische deshalb grundlegende Änderungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

Die wichtigsten Aspekte sind die folgenden:

- Die geplanten Sanktionierungen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes und das damit geflüchteten Menschen gegenüber entgegengebrachte Misstrauen werden der in der Regel hohen Motivation geflüchteter Menschen eher schaden als nutzen. Vor allem aber verstoßen sie gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum im Sinne des Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz.
- Die geplanten Wohnsitzzuweisungen sind nicht geeignet, die nachhaltige Integration sicherzustellen. Soziale Netzwerke, Unterstützung durch Familienangehörige sowie die Arbeitsmarktsituation spielen eine wesentliche Rolle bei der Arbeitsplatzsuche und Integration, werden aber bei der Wohnortzuweisung nicht berücksichtigt. Dadurch werden Geflüchtete selbst nach ihrer Anerkennung 3 Jahre lang gegenüber anderen Arbeitssuchenden diskriminiert. Stattdessen bedarf es eines flächendeckenden Ausbaus von Integrationsangeboten.
- Die massiven Verschärfungen beim Erwerb einer Niederlassungserlaubnis werden bei vielen Geflüchteten zu dauerhafter Unsicherheit hinsichtlich ihrer Aufenthaltsperspektive führen und somit ebenfalls integrationschädigend wirken.
- Die politisch vorgenommene Unterteilung, wonach nur Asylsuchende, bei denen eine gute Bleibeperspektive angenommen wird, in Integrationskurse und Arbeitsmarktförderung einbezogen werden, hält der Paritätische für grundsätzlich falsch. Zumindest muss dafür gesorgt werden, dass alle Asylsuchende spätestens nach dreimonatigem Asylverfahren Zugang zu solchen Angeboten haben.
- Arbeitsverbote sind aufzuheben: Der Paritätische fordert, dass Flüchtlinge unabhängig von Herkunftsland und Unterbringung einen gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang nach drei Monaten ihrer Meldung als Asylsuchende (Erhalt des Ankunftsnachweises/BÜMA) erhalten. Die Vorrangprüfung hat sich als bürokratischer Hemmschuh bei der Integration von geflüchteten Menschen erwiesen und soll vollständig entfallen.
- Die geplante Neuregelung der Unzulässigkeit von Asylanträgen (§ 29 AsylG) könnte aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes das Recht auf Asyl in Deutschland einschränken. Die Erleichterung von Abschiebungen in aufnahmebereite Drittstaaten ohne inhaltliche Prüfung des Flüchtlingsstatus und die damit einhergehende Auslagerung des Flüchtlingsschutzes in Länder, die nicht die Standards der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllen, lehnt der Paritätische ab.

Zu den wichtigsten Änderungen im Einzelnen:

Art. 1 Änderung SGB III

§ 132 SGB III – Ausbildungsförderung

Die Neuregelungen beim Zugang zu Maßnahmen der Ausbildungsförderung für Asylsuchende und Geduldete sind grundsätzlich zu begrüßen, reichen aber aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes nicht aus.

Insbesondere die politisch entschiedene Unterteilung, wonach nur Ausländerinnen und Ausländer, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, in eine frühe Förderung im Asylverfahren einbezogen werden und Asylsuchende aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten ganz ausgeschlossen sind, hält der Paritätische für grundsätzlich falsch. An dieser Position hält der Verband fest, auch wenn auf Grundlage dieser Entscheidung derzeit das gesamte staatliche „Flüchtlingsmanagement“ auf- und umgebaut wird. Es muss dafür gesorgt werden, dass bestimmte Gruppen von Asylsuchenden nicht länger pauschal und ohne Prüfung der individuellen Perspektive von bestimmten Integrationsangeboten ausgeschlossen werden. Die relativ willkürliche Unterscheidung, für die darüber hinaus bis heute keine Legaldefinition geschaffen wurde, löst bei den Betroffenen häufig Frustrationen und Spannungen zwischen den verschiedenen Flüchtlingsgruppen aus. Eine große Anzahl von Asylsuchenden wird von Teilhabeangeboten ausgeschlossen, obwohl sie sich in Zukunft dauerhaft rechtmäßig in Deutschland aufhalten wird. Darunter sind beispielhaft Asylsuchende aus Afghanistan und Somalia zu nennen, die vom Ausschluss einer frühen Förderung betroffen sind, aber zu großen Teilen eine spätere Anerkennung als Asylberechtigte/r erhalten werden. Darüber hinaus kann auch die Ausbildung selbst gemäß den neuen § 60 a i.V.m. § 18 a AufenthGE dafür sorgen, eine „gute Bleibeperspektive“ zu entwickeln – aus welchem Grund sollte man dies an dieser Stelle wieder unnötig erschweren?

Kritisch anzumerken ist darüber hinaus, dass der Bereich des BAföG und somit die Förderung schulischer Ausbildungen und des Studiums nicht entsprechend geregelt werden. Für Asylsuchende bleibt weiterhin ein dauerhafter Ausschluss vom BAföG bestehen. In den ersten 15 Monaten können Leistungen nach dem AsylbLG bezogen werden, danach aber greift der Leistungsausschluss gem. SGB XII. Somit droht Asylsuchenden, ein begonnenes Studium abbrechen zu müssen, wenn sie in den Analog-Leistungsbezug kommen. Es ist nicht einzusehen, warum man die Öffnung bei Asylsuchenden, Geduldeten und Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis auf SGB III beschränkt und BAföG nicht gleich behandelt.

§ 421a SGB III i.V.m. § 5a AsylbLG – Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“

Mit dem Gesetzesentwurf sollen 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Asylsuchende geschaffen werden. Die Teilnahme an diesen Maßnahmen soll nicht nur verpflichtend sein, sondern gemäß § 5 AsylbLG E auch noch sanktionsbehaftet. Beides lehnt der Paritätische entschieden ab. Aus der Sicht des Paritätischen ist die Freiwilligkeit – neben der Begleitung und Qualifizierung der Betroffenen – die Voraussetzung dafür,

dass Arbeitsgelegenheiten eine sinnvolle Möglichkeit der Teilhabe darstellen können. Unter diesen genannten Voraussetzungen sollten auch Personen aus so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ und vllziehbar ausreisepflichtige Personen eine Arbeitsgelegenheit erhalten können, um ein Teilhabeangebot zu erhalten.

Für den Fall freiwilliger Arbeitsgelegenheiten ist die neu in den Gesetzesentwurf aufgenommene Absenkung der Aufwandsentschädigung auf 80 Cent pro Stunde abzulehnen. Eine Schlechterstellung gegenüber Personen in sonstigen Arbeitsgelegenheiten ist diskriminierend und nicht dazu geeignet zu vermitteln, dass die geleistete Arbeit wertgeschätzt wird.

Außerdem ist sicherzustellen, dass andere vorrangige Angebote zur Arbeits- und Ausbildungsförderung zum Zuge kommen, indem sie schon während des Asylverfahrens bedarfsgerecht bereitgestellt werden: Darunter sind insbesondere die Integrationskurse und Maßnahmen der Arbeitsförderung wie etwa betriebsnahe Kompetenzfeststellungsverfahren oder die im Zuge des Entwurfs eines Integrationsgesetzes neu zugänglich werdenden Angebote der Ausbildungsförderung und Ausbildungsvorbereitung für junge Menschen zu nennen. Bei der Förderung ist es aus arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Gründen vordringlich, einen Schwerpunkt bei der Ausbildung und (ggf. berufsbegleitenden) Qualifizierung der geflüchteten Menschen zu legen. Alleine schon um drohende Diskriminierungen zu vermeiden, sollten Flüchtlinge soweit möglich in Regelangebote der Arbeitsförderung einbezogen werden.

Art 5 Änderung des SGB XII und Art 7 Änderung AsylbLG

§ 23 Abs. 5 SGB XII, §§ 1a, 5a und 5b AsylbLG – Anspruchseinschränkungen

Zu den Anspruchseinschränkungen im Allgemeinen:

In diese Normen sollen weitere Sanktionen für Asylsuchende und Ausreisepflichtige aufgenommen werden, falls ihnen bereits in einem anderen Mitgliedstaat der EU internationaler Schutz oder ein sonstiges Aufenthaltsrecht (§ 1a Abs. 1) gewährt worden ist oder sie verschiedenen Mitwirkungspflichten (§ 1a Abs. 5) nicht nachkommen. Auch die Nichtteilnahme an Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (§ 5a Abs. 3) sowie Integrationskursen (§ 5b Abs. 2) kann ebenso wie der Verstoß gegen räumliche Beschränkungen und Wohnsitzzuweisungen (§ 23 Abs. 5 SGB XII) zu Leistungskürzungen führen.

An der Verfassungsmäßigkeit der vorstehenden Leistungsbeschränkungen hat der Paritätische Gesamtverband erhebliche Zweifel: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigt auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland es nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt vielmehr, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss. Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das

durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.¹ Auch wenn das Bundesverfassungsgericht sich in der zitierten Entscheidung nicht ausdrücklich mit der Verfassungsmäßigkeit des § 1a AsylbLG befasst hat, gibt es in der Rechtsprechung durchaus Zweifel, ob Leistungseinschränkungen nach § 1a AsylbLG auf das unabweisbar Gebotene aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten noch zulässig sind.² Zumindest aber sind aus verfassungsrechtlichen Gründen solche Einschränkungen restriktiv zu handhaben. Die Ausweitung der Leistungsbeschränkungen um weitere 8 (!) Tatbestände lässt jedoch den Eindruck entstehen, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die zuvor zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wonach eine migrationspolitische Relativierung des menschenwürdigen Existenzminimums unzulässig ist, umgangen werden soll und im Wege der Einführungen immer weiterer Sanktionsmöglichkeiten doch eine migrationspolitisch motivierte Abweichung von der verfassungsrechtlich garantierten Leistungshöhe erfolgen soll.

Die Gefahr des Verstoßes gegen das menschenwürdige Existenzminimum wird noch dadurch vergrößert, dass gemäß dem neu einzuführenden § 11 Abs. 4 AsylbLG weder Widerspruch noch Klage gegen Leistungseinschränkungen, -entzug oder -aufhebungen aufschiebende Wirkung haben.

Aus den genannten Gründen spricht sich der Paritätische für die Streichung der vorgenannten Änderungen aus.

Leistungseinschränkungen im Falle der Nichtwahrnehmung von Integrationskursen und Arbeitsmarktmaßnahmen:

Im Hinblick auf die Leistungseinschränkungen im Falle der Nichtwahrnehmung von Integrationskursen und Arbeitsmarktmaßnahmen bleibt anzumerken, dass solche Sanktionen in der Regel nicht die gewünschte integrationsfördernde, sondern eher die Integration hemmende Wirkungen haben werden. Die bei ihrer Einreise meist hoch motivierten Asylsuchenden haben aufgrund ihrer aktuellen Lebenssituation und der vorangegangenen Erfahrungen häufig einen Bedarf an besonderen Unterstützungsangeboten. Nach den Erfahrungen paritätischer Mitgliedsorganisationen in den sog. „Bleiberechtsnetzwerken“ und wissenschaftlich evaluierten Erkenntnissen aus dem Modellprojekt „Early Intervention“ ist eine individuelle Einzelbetreuung, die einem Coaching gleichkommt und niedrige Betreuungsschlüssel voraussetzt, sehr wichtig. Im Rahmen einer sehr individuellen und ggf. auch langfristigen Unterstützung müssen Hürden aus dem Weg geräumt werden und Fördermaßnahmen flexibel besetzt werden können.

Darüber hinaus sind zumindest die beiden vorgenannten Leistungseinschränkungen nicht mit dem Europarecht vereinbar: Art. 20 der EU Aufnahme-Richtlinie (2013/33/EU) enthält eine abschließende Aufzählung der Gründe, die eine Leistungseinschränkung oder einen Leistungsentzug rechtfertigen können. Der Verstoß gegen eine Teilnahmepflicht an

¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2012- 1 BvL 10/10 - Rn. 120.

² Bayer. LSG, Beschluss vom 24. Januar 2013, L 8 AY 4/12 B

Integrationskursen oder Arbeitsplatzmaßnahmen gehört nachweislich nicht dazu.

Diese Leistungseinschränkungen müssen folglich ersatzlos gestrichen werden.

Art. 8 Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

§ 12 a AufenthGE - Wohnsitzzuweisung

Absatz 1 dieser Vorschrift sieht für anerkannte Flüchtlinge und sonstige Schutzberechtigte sowie Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel eine Wohnsitzzuweisung im Land der Erstzuweisung für 3 Jahre vor und begründet diese mit einer Förderung nachhaltiger Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland. Gegenüber dem Referentenentwurf enthält diese Vorschrift die Verschärfung, dass eine Ausnahme von der Zuweisung in das nach dem Königsteiner Schlüssel zuständige Bundesland im Falle einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nur dann möglich ist, wenn diese Beschäftigung einen Umfang von mindestens 15 Stunden erreicht und ein Einkommen von mehr als 712 Euro erwirtschaftet. Die Absätze 2 bis 4 regeln weitere Möglichkeiten, diese Personengruppe bestimmten Wohnorten zuzuweisen oder sie von bestimmten Wohnorten auszuschließen, wenn dort ein „erhöhtes Segregationsrisiko“, zu befürchten ist. Gegenüber dem Referentenentwurf tritt auch hier eine weitere Verschärfung hinzu, da eine Zuweisung an einen anderen Ort bis zu 12 Monate nach der Entscheidung über die Anerkennung erfolgen kann – und das rückwirkend auch für die Fälle, in denen die Anerkennung oder erstmalige Aufenthaltserlaubnis bereits (nach Januar 2016) erteilt wurde.

Die geplanten Wohnsitzzuweisungen sind aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes insgesamt nicht das geeignete Mittel, um die nachhaltige Integration von Schutzberechtigten tatsächlich sicherzustellen und verstoßen gegen internationales und europäisches Recht.

Sie berücksichtigen weder soziale Bindungen wie Gemeinden, Netzwerke oder die erweiterte Familie der Schutzsuchenden, noch nehmen sie (zumindest § 12a Abs. 1) hinreichend auf die Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Bundesland Rücksicht. Die Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel erfolgt nämlich lediglich anhand von Einwohnerzahl und Bruttoinlandsprodukt, Faktoren wie die Arbeitslosenquote oder die Frage, ob dort eine Vorrangprüfung erfolgt, finden hierbei keine Berücksichtigung. Vor allem aber nehmen sie keine Rücksicht auf eine gute Beratungs- und Unterstützungsstruktur vor Ort. Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes gilt es aber vor allem, flächendeckende Integrationsangebote aufzubauen und positive Anreize zu schaffen. Sanktionen und Zwangszuweisungen an Orte, an denen der Zugang zu Integrationsangeboten nicht sichergestellt ist, können keine Rechtfertigung für einen Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit nach Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sowie Art. 33 der EU Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) darstellen.

Darüber hinaus lässt die Regelung des § 12a Abs. 1 AufenthGE, nämlich die Wohnsitzzuweisung anhand des Königsteiner Schlüssels erahnen, worum

es bei dem Gesetzesentwurf eigentlich geht: nämlich nicht um die Förderung nachhaltiger Integration, sondern die Aufteilung von Sozialleistungen innerhalb Deutschlands. Sowohl Bundesverwaltungsgericht³ als auch Europäischer Gerichtshof⁴ haben aber bereits entschieden, dass eine Wohnsitzauflage für Flüchtlinge bzw. subsidiär Geschützte, die an den Bezug von Sozialleistungen anknüpft, gegen die Genfer Flüchtlingskonvention bzw. die Qualifikationsrichtlinie verstößt.

Und auch im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot bei der Gewährleistung von Sozialleistungen gegenüber eigenen Staatsangehörigen gemäß Art. 23 GFK und Art. 29 der EU Qualifikationsrichtlinie sind die vorliegenden Vorschriften bedenklich. Denn auch bei deutschen Staatsangehörigen kommt es immer wieder zu sozialen Brennpunkten von Sozialhilfeempfängern, denen aus Sicht des Paritätischen weniger mit Wohnsitz- bzw. Verweisungen begegnet werden sollte als mit einem flächendeckenden Ausbau von Unterstützungsangeboten und sozialem Wohnungsbau.

Aus den zuvor genannten Gründen fordert der Paritätische die vollständige Streichung dieser Norm. Sollte es trotzdem bei der vorgeschlagenen Regelung bleiben, so muss diese zumindest im Hinblick auf die vorgesehenen Ausnahmeregelungen grundlegend verändert werden: Ausnahmen von einer Wohnsitzverpflichtung bzw. Zuweisung dürfen nicht erst auf Antrag nach erfolgter Entscheidung geprüft werden, sondern müssen bereits vor der Entscheidung von Amts wegen berücksichtigt werden. Zudem müssten die Ausnahmetatbestände erweitert werden und u.a. zumindest das Vorhandensein von Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie berücksichtigt werden.

§ 26 Abs. 3 AufenthGE - Niederlassungserlaubnis

Im Rahmen des neuen Gesetzesentwurfs werden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für anerkannte Schutzberechtigte sowie Resettlement-Flüchtlinge deutlich erschwert. Bislang erfolgte die Aufenthaltsverfestigung nach 3 Jahren ohne Prüfung weiterer Voraussetzungen, falls keine Gründe für Widerruf oder Rücknahme vorlagen. Die nunmehr vorgelegte Änderung des § 26 Abs. 3 AufenthGE stellt zwar eine begrüßenswerte Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf dar, diese geht aus unserer Sicht jedoch nicht weit genug.

Es gibt gute Gründe, die für die bisherige Privilegierung der Schutzberechtigten und das Beibehalten der aktuellen Regelung sprechen. Gerade die besonderen Lebensumstände von Flüchtlingen: Verfolgung, Flucht, Traumatisierung, (teilweise langjähriger) Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen mit unzureichenden Standards und erschwerten Zugang zu Integrationsangeboten, Sprache und Arbeitsmarkt machen eine schnelle und erfolgreiche Integration ungleich schwerer als dies bei Arbeitsmigranten/-innen oder ihren Familienangehörigen der Fall ist. Mit der neuen Regelung werden Schutzberechtigte, die entsprechend den Anforderungen des UNHCR eine „dauerhafte Lösung“ finden sollen, um endlich in Sicherheit leben und vergangene Erfahrungen vergessen zu können, weiterhin in Unsicherheit über

³ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.01.2008 - 1 C 17.07

⁴ EuGH C-443/14 und C-444/14 (Kreis Warendorf gg. Ibrahim Alo und Amira Osso gg. Region Hannover)

ihren Aufenthaltsstatus gelassen. Dies dient weder der Integration noch dem Schutz dieser Personengruppe. Aus Sicht des Paritätischen dient die Aussicht auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel auch nicht als „Anreiz für eine erfolgreiche Integration“, sondern sollte vielmehr Voraussetzung sein, um die Integration zu erleichtern. Gerade die Sorge um das sichere Aufenthaltsrecht erschwert häufig das Ankommen in der Gesellschaft. Die bisherige Regelung des § 26 Abs. 3 AufenthG sollte aus diesen Gründen aufrechterhalten werden.

Der neue Gesetzesentwurf ermöglicht die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach 3 Jahren, wenn - neben dem Vorliegen der meisten Erteilungsvoraussetzungen des § 9 AufenthG - der Lebensunterhalt überwiegend gesichert ist und die deutsche Sprache beherrscht wird, also gemäß § 2 Abs. 12 AufenthG das Sprachniveau C 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens erreicht wird. Aufgrund unserer Erfahrungen aus Integrationskursen und sonstigen Integrationsangeboten gehen wir davon aus, dass diese hohen Anforderungen an das Sprachniveau von den allerwenigsten Schutzberechtigten bereits nach 3 Jahren erreicht werden kann. Sollte es zu der geplanten Gesetzesänderung kommen, so regen wir deshalb an, zumindest die Anforderungen an das Sprachniveau abzusenken. Darüber hinaus sieht § 26 Abs. 3 S. 2 AufenthGE keinerlei Ausnahmetatbestände vor, so dass selbst im Falle von Krankheiten oder Behinderungen, die das Erreichen des Sprachniveaus oder das eigenständige Sichern des Lebensunterhalts unmöglich machen, die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis unmöglich ist. Auch hier muss - wie auch im Fall des § 26 Abs. 3 S. 1, s. im Folgenden - eine großzügige Ausnahmenvorschrift geregelt werden.

Nach 5 Jahren ist die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 26 Abs. 3 S. 1 AufenthGE möglich, wenn - neben den meisten der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 9 AufenthG - der Lebensunterhalt überwiegend gesichert ist und hinreichende Sprachkenntnisse vorliegen (Sprachniveau A 2 des Europäischen Referenzrahmens). Die Anpassung der Anforderung an das Sprachniveau gegenüber dem Referentenentwurf wird als sehr viel realistischer eingeschätzt als die ursprünglich vorgesehene Regelung.

Auch der aktuelle Vorschlag lässt jedoch eine ausreichende Ausnahmeregelung für Härtefälle vermissen: Ausnahmen von den Erteilungsvoraussetzungen sieht die Vorschrift nur unter den engen Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 AufenthG vor, also wenn die/der Schutzberechtigte selbst aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung die Voraussetzungen nicht erbringen kann. Die Pflege oder Betreuung von kranken Familienangehörigen oder Kindern reicht hingegen nicht als Grund für eine nicht ausreichende Unterhaltssi-

cherung aus. Zumindest dies müsste in dem vorliegenden Gesetzesentwurf noch entsprechend angepasst werden.

§ 44 AufenthG – Integrationskurs

Der Paritätische erneuert seine Forderung, die Sprachförderung in Integrationskursen allen Asylsuchenden spätestens nach 3 Monaten zu eröffnen, unabhängig von der Bleibeperspektive.

Darüber hinaus fordert der Paritätische Wohlfahrtsverband die Erweiterung der Gruppe der Anspruchsberechtigten an einem Integrationskurs. Die EU-Bürger, die bisher nur bei ausreichender Kurskapazität Zugang zum Integrationskurs haben, sollen der Zielgruppe nach § 4 Absatz 1 Satz 1-5 Integrationskursverordnung (IntV) gleichgestellt werden. Aus integrationspolitischer Sicht ist nämlich der barrierefreie Zugang zur sprachlichen Integration von EU-Bürgern langfristig gesehen unumgänglich.

§ 68 AufenthG – Verpflichtungserklärung

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die Dauer der Kostentragungspflicht nunmehr befristet werden soll. Die vorgesehene Dauer von 5 Jahren ist aus Sicht des Paritätischen jedoch erheblich zu lang. Wir schlagen unter Hinweis auf das Kanadische Modell des „Private Sponsorships“ eine Dauer von einem Jahr vor. Bereits diese Kosten sind für den Verpflichtungsgeber in der Regel eine enorme Belastung.

Darüber hinaus sind wir der Meinung, dass mit der Erteilung eines anderen Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 oder Anerkennung nach §§ 3 oder 4 AsylG ein Zweckwechsel des Aufenthalts erfolgt und fordern deshalb die Streichung von § 68 Abs. 1 S. 4 AufenthGE.

Artikel 6 – Änderungen des Asylgesetzes § 29 AsylG – Unzulässige Asylanträge

Der Paritätische Gesamtverband sieht vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen der europäischen und deutschen Flüchtlingspolitik, die auf eine Auslagerung des Flüchtlingsschutzes abzielen, die Neuregelung der Unzulässigkeit von Asylanträgen mit Sorge. Die Neuregelung, welche noch nicht in dem Referentenentwurf enthalten war, erfolgt in einer Zeit, in der Abkommen der Europäischen Union mit der Türkei zur (Rück-)Übernahme von Flüchtlingen geschlossen werden, ohne Berichte zur Menschenrechtssituation und Verstößen gegen das Refoulement-Verbot hinreichend zu berücksichtigen.⁵ Im Gegenteil erklärt die Bundesregierung, sie betrachte die Türkei als einen sicheren Drittstaat. Die Europäische Union stellt gleichzeitig einen neuen Migrationspartnerschaftsrahmen vor, mit dem Ziel, eine vermehrte Rückführung und Rückübernahme zu erreichen und steht in Verhandlungen mit 16 Ländern, darunter Libyen, Afghanistan und die Elfenbeinküste.⁶

⁵ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/turkey-illegal-mass-returns-of-syrian-refugees-expose-fatal-flaws-in-eu-turkey-deal/>; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/turkey-safe-country-sham-revealed-dozens-of-afghans-re-turned/>; <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3022/2015/en/>

⁶ Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 7.6.2016, COM(2016) 385 final

Der geltende § 27 i.V.m. § 29 AsylG sieht bereits die Möglichkeit vor, einen Asylantrag als unbeachtlich zu betrachten, wenn offensichtlich ist, dass der Asylsuchende in einem Drittstaat vor politischer Verfolgung sicher war. Das Asylverfahren ist jedoch nach bisherigem Recht gemäß § 29 Abs. 2 AsylG dann in Deutschland durchzuführen, wenn eine Rückführung nicht innerhalb von 3 Monaten möglich ist. Diese Ausnahme, die dem Bedürfnis des Flüchtlings nach schneller Klarheit über sein Schicksal Rechnung tragen soll⁷, findet sich im neuen Gesetzesentwurf nicht wieder. In der Folge können Asylsuchende, deren Asylantrag aufgrund der neuen Regelung als unzulässig abgelehnt werden, deren Rückführung aber nicht innerhalb von 3 Monaten möglich ist, dauerhaft in der aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit verbleiben.

Der Paritätische spricht sich aus diesem Grund für eine Streichung der Neuregelung aus. Zumindest muss sichergestellt sein, dass eine Prüfung des Asylgesuchs in Deutschland vorgenommen wird, wenn eine Überstellung nicht innerhalb von drei Monaten erfolgt ist.

Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz

Artikel 1 – Änderung der Beschäftigungsverordnung

§ 32 – Vorrangprüfung

Der Paritätische begrüßt die geplante Einschränkung bei der Vorrangprüfung für Personen, die im Besitz einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung sind. Er spricht sich aber aus den oben schon genannten Gründen für die vollständige Abschaffung der Vorrangprüfung aus.

Artikel 4 - Änderung der Integrationskursverordnung (IntV)

§ 14 Organisation der Integrationskurse, Ordnungsmäßigkeit der Teilnahme

Geplant ist die Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl in Integrationskursen von 20 auf 25 Personen. Eine Erhöhung der Kursteilnehmerzahl ist nicht nur aus pädagogischer Sicht kontraproduktiv, sondern bringt auch eine Mehrbelastung und einen höheren Verwaltungsaufwand für Kursträger mit sich. Je mehr Kursteilnehmer in einen Kurs untergebracht werden, desto größer ist der Betreuungsbedarf dieser Personen. Der Paritätische Wohlfahrtsverband strebt eine Lerngruppe mit maximal 15 Teilnehmern an. Zudem muss die „Wirtschaftlichkeit“ eines Sprachkurses auch mit 15 Teilnehmenden möglich sein.

⁷ Hofmann/Bruns, Ausländerrecht, 2. Auflage, § 29 AsylG, Rn. 4; Entwurfsbegründung BT-Drucksache 12/2781, S. 61.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)665

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband

Der vorliegende Entwurf eines Integrationsgesetzes leistet aus Sicht der Diakonie Deutschland keinen wesentlichen Beitrag dazu, Asylsuchenden und Geduldeten Teilhabe zu ermöglichen und sie in der Nutzung und Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Potentiale zu unterstützen. Nur wenige Maßnahmen stellen eine wirkliche Unterstützung der Integration dar, die vorgesehenen Leistungskürzungen und Restriktionen unterstellen dagegen oft pauschal einen mangelnden „Integrationswillen“. Der Gesetzentwurf ist an vielen Stellen von einer ablehnenden und misstrauischen Haltung gegenüber Schutzsuchenden mit Zwangsmaßnahmen und Sanktionen gegen sie geprägt. Dies widerspricht dem Gedanken des Internationalen Flüchtlingsschutzes und des Asylgrundrechts. Flüchtlingen in Deutschland Schutz zu gewähren und für jeden einzelnen Schutzsuchenden ein rechtsstaatliches Asylverfahren sicherzustellen, in dem das individuelle Schutzersuchen geprüft wird, ist eine verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Pflicht gegenüber Menschen in Not, die Opfer von Krieg, Gewalt und Verfolgung geworden sind. Der Gesetzentwurf erweckt den unzutreffenden Eindruck, der Großteil der Flüchtlinge verweigere aktive

Integration. Die vielfältigen Erfahrungen der Diakonie mit Flüchtlingen belegen dagegen, dass sich Flüchtlinge trotz oft traumatischer Flucht und besonders schwieriger Startbedingungen unter großen Anstrengungen bemühen, sich mit ihren Fähigkeiten und Kenntnissen in Deutschland einzubringen und zu integrieren. Dies zu betonen, ist angesichts zunehmender Ressentiments und Gewalt gegen Flüchtlinge von rechtspopulistischer und rechtsextremer Seite ein wichtiges Anliegen der Diakonie.

Es wird die Gelegenheit vertan, jetzt die Weichen zu stellen, damit Zuwanderung zu einer Chance für Deutschland wird. Die Vielschichtigkeit eines Integrationsprozesses, der weder von oben verordnet werden noch mit Zwang und Druck gelingen kann, spiegelt sich im Entwurf nicht wider. Er ist zudem thematisch verengt auf die Bereiche Arbeitsmarktintegration und das Erlernen der deutschen Sprache. Zugleich sind die Verbesserungen im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang und die Ausbildungsförderung unzureichend und stehen aus Sicht der Diakonie potenziell integrationshemmenden Einschränkungen gegenüber, etwa durch die Wohnsitzzuweisung, die Schaffung hoher Hürden für die Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis sowie

Leistungskürzungen, die das verfassungsrechtlich garantierte sozio-kulturelle Existenzminimum unterschreiten.

Eine Förderung im Bereich der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sollte frühzeitig erfolgen, auch mit den vorhandenen Regelinstrumenten. Voraussetzung hierfür ist, dass die Flüchtlinge – in erster Linie durch ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Sprach- und Integrationskursen – darauf vorbereitet werden, an den Regelangeboten der Arbeitsförderung teilzunehmen und dass die Regelinstrumente bedarfsgerecht weiterentwickelt und flexibilisiert werden. Den bei Flüchtlingen und Geduldeten bestehenden migrationsbedingten Vermittlungshemmnissen ist durch besondere Förderung Rechnung zu tragen. Die Diakonie Deutschland hält es für integrationsfördernd, wenn Schutzsuchende, anerkannte Asylbewerber, subsidiär Schutzberechtigte und Geduldete so früh wie möglich Zugang zu den Regelinstrumenten der Ausbildungs- und Arbeitsmarktförderung erhalten würden.

Die Diakonie Deutschland bestärkt ihre langjährige Forderung nach der Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, das aufgrund der gekürzten Leistungen besonders im Gesundheitsbereich und den nun vorgesehenen erheblich erweiterten Tatbeständen des § 1a AsylbLG stark integrationshemmend ist.

Die Diakonie Deutschland lehnt die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Unterscheidung zwischen Asylsuchenden mit guter und schlechter Bleibeperspektive ab. Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht und wirkt diskriminierend, da entgegen einer pauschalen Bewertung, die sich auf die Herkunft aus einem bestimmten Staat bezieht, in vielen Fällen dennoch individuelle Asylenerkennungsgründe oder Gründe für subsidiären Schutz vorliegen können, die zu langfristigem bzw. dauerhaftem Aufenthalt in Deutschland führen. Zudem ist selbst im Falle einer Ablehnung des Schutzersuchens eine Abschiebung häufig aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen langfristig nicht möglich. Aus diesen Gründen und auch wegen der langen Dauer der Anerkennungsverfahren sollten alle Asylsuchenden so früh wie möglich Zugang zu allen Integrationsleistungen erhalten.

Über die unten im Einzelnen ausgeführten Empfehlungen zum Gesetzentwurf sollte ein Bundesgesetz zur Förderung der Integration mindestens folgende weitere Aspekte regeln¹:

- die flächendeckende Abschaffung der Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete²;
- die Aufhebung der bestehenden Beschäftigungsverbote für Asylbewerber, spätestens nach drei Monaten;
- den Zugang aller Schutzsuchenden und Geduldeten und aller Asylbewerber zur Bildungs-

Ausbildungs- und Arbeitsförderung nach drei Monaten;

- die Vereinfachung und Beschleunigung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie eine Übernahme der Kosten hierfür;
- verbesserte und flexibilisierte Möglichkeiten zur abschlussbezogenen Nachqualifizierung und Weiterbildung;
- eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung von Maßnahmen zur Arbeitsförderung sowie eine Verbesserung der frühzeitigen Erfassung, Beratung und Arbeitsförderung von Flüchtlingen durch die Arbeitsagenturen;
- die Aufhebung des Beschäftigungsverbots für abgelehnte Asylbewerber aus so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“;
- den flächendeckenden Ausbau der Angebote an Integrationskursen und Deutschkursen. Das Angebot ist nicht ausreichend. Benötigt wird zudem eine stärkere Ausdifferenzierung der Kursangebote nach Vorkenntnissen und Zielgruppen, aber auch eine verbesserte Bezahlung der Lehrkräfte in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen. Eine entsprechende Erhöhung des Integrationskursangebots und qualitative Verbesserungen erfordern finanzielle Ressourcen im Bundeshaushalt, zu denen der Entwurf jedoch keine Aussagen macht,
- die Schaffung eines Zugangs zu Integrationskursen und Sprachkursen für alle Asylsuchenden, nicht nur für diejenigen, die aus Syrien, Iran, Irak und Eritrea (mit sog. „guter Bleibeperspektive“) stammen;
- die sofortige Aufhebung der Einschränkungen bei der Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Geduldete nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die Umsetzung des Art. 19 der EU-Aufnahmerichtlinie, vor allem im Hinblick auf Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen, einschließlich geeigneter psychologischer Betreuung. Die aktuelle Rechtslage und die starke Unterversorgung mit Psychosozialen Zentren in Deutschland führen zu unnötigem Leid der Kranken, Chronifizierung von Krankheiten und hohen, gesellschaftlichen Folgekosten,
- die verpflichtende Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Asylsuchende;
- die Erstattungsfähigkeit von erforderlichen Dolmetscherleistungen im Rahmen der medizinischen und psychotherapeutischen Behandlung;
- eine bessere Berücksichtigung der integrationsfördernden familiären und sozialen Bindungen der Asylbewerber sowie der besonders Schutzbedürftigen unter ihnen bei der Verteilung innerhalb Deutschlands im EASY-System;

¹ Siehe im Einzelnen auch Aktuelle Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zu den Herausforderungen der Aufnahme und Integration von Geflüchteten, Dezember 2015, <http://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/stellungnahmenpositionen/detail/article/aktuelle-standortbestimmung-der-bagfw-zu-den-herausforderungen-der-aufnahme-und-integration-von-gefluechteten/>.

² So auch Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, Integration verbessern, keine neuen Hürden schaffen, Stellungnahme der BDA zum Entwurf eines Integrationsgesetzes und zur Verordnung zum Integrationsgesetz, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn-IntG.pdf/\\$file/Stn-IntG.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn-IntG.pdf/$file/Stn-IntG.pdf), S.1.

- die Aufhebung der integrationshemmenden Residenzpflicht für Asylbewerber;
- die Verpflichtung zur Einführung von Gewaltschutzkonzepten in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften. Zuschüsse für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen sollten an die Einhaltung von bundesweiten Standards zum Schutz der Privatsphäre und den Schutz vor Diskriminierung und Übergriffen gebunden sein;
- die Sicherung und Verstetigung eines bedarfsgerechten Angebots an Migrationsberatung für anerkannte Flüchtlinge im Rahmen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendmigrationsdienste (JMD). Diese integrationsfördernden Beratungsleistungen können nur durch eine entsprechende Aufstockung der Bundesförderung gesichert werden.

Die gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe Integration bedarf ausreichender Finanzmittel, die auch der Bund zur Verfügung stellen muss. Ein Integrationsgesetz muss daher von haushaltspolitischen Entscheidungen, die die tatsächlichen Bedarfe widerspiegeln, flankiert werden.

Die Feststellung im Beschluss der Integrationsministerkonferenz vom 16./17. März 2016 ist wegweisend: „Integration lässt sich von oben nicht einfach verordnen und durchsetzen. Sie kann nur gelingen, wenn dieses Engagement aus der Gesellschaft heraus mitgetragen wird.“

Zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen

1. Arbeiten in Maßnahmen des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen - §1 5a AsylbLG-E, § 421a SGB III-E

Im AsylbLG soll zusätzlich zu den bestehenden Arbeitsmöglichkeiten nach § 5 ein § 5a eingefügt werden. Danach können arbeitsfähige über 18-jährige Leistungsberechtigte nach AsylbLG sowie Antragsleistungsberechtigte sanktionsbewährt zu Arbeitsmöglichkeiten – den Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen – verpflichtet werden. Ziel ist ausweislich der Gesetzesbegründung eine niedrigschwellige Heranführung an den Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle Betätigung während des Asylverfahrens. Im Sanktionsfall werden nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt. Es wird klargestellt, dass kein Arbeits- bzw. Beschäftigungsverhältnis begründet wird. Es wird eine Aufwandsentschädigung von 80 Cent gezahlt, höhere Aufwendungen müssen im Einzelfall nachgewiesen werden.

Die Genehmigung des Einsatzortes und der konkreten Beschäftigungsmöglichkeiten wird der Bundesagentur für Arbeit übertragen ebenso wie die Erstattung der Maßnahmenkosten und der Mehraufwandsentschädigung. Die Auswahl der Teilnehmenden, die Zuweisung sowie Sanktionsmöglichkeiten obliegen der zuständigen Leistungsbehörde, die Durchführung der Maßnahme obliegt dem Maßnahmenträger.

Bewertung:

Aus Sicht der Diakonie Deutschland können diese Maßnahmen - jedoch nur als Angebot für Freiwillige - grundsätzlich sinnvoll sein, um geflüchtete Menschen während ihres Aufenthaltes in einer Aufnahmeeinrichtung systematisch in die Selbstorganisation der Einrichtung einzubinden oder Personen, die keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt haben, eine sinnvolle Tätigkeit zu ermöglichen. Sie bieten eine Möglichkeit, den häufig monotonen Alltag in der Einrichtung tagesstrukturierend zu gestalten, sich zu engagieren, das eigene Umfeld mitzugestalten, und eventuell Kontakt zur einheimischen Bevölkerung zu bekommen. Die Angebote können daher wichtige psychosoziale Unterstützung für Flüchtlinge darstellen, sofern sie freiwillig wahrgenommen werden. Eine verpflichtende Zuweisung gegen den Willen des/der Betroffenen wird weder positive psychosoziale noch integrationspolitische Wirkungen entfalten. Die Absenkung der Mehraufwandsentschädigung auf 80 Cent ist nicht nachvollziehbar. Anstatt eines gesetzlich festgeschriebenen Betrages mit der Möglichkeit von Einzelausnahmen sollte die Regelung analog der Arbeitsgelegenheiten im SGB II gefasst werden. Im SGB II richtet sich die Höhe der Mehraufwandsentschädigung nach den tatsächlichen Aufwendungen und liegt in der Regel zwischen ein und zwei Euro.

Es ist gesetzlich zu verankern, dass die Arbeiten in diesen Maßnahmen im öffentlichen Interesse liegen, zusätzlich sein müssen und ihre Wahrnehmung freiwillig ist. Die vorgesehene Verpflichtung zur Annahme der Flüchtlingsintegrationsmaßnahme und die mit einer unbegründeten Ablehnung einhergehenden Leistungskürzungen sind abzuschaffen. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen sollen weder zur vermeintlichen Überprüfung von Integrationsbereitschaft noch als Gegenleistung erbracht werden. Die Verpflichtung zu solchen Maßnahmen ist von der Vorstellung geprägt, dass die Geflüchteten über diese Tätigkeit der Gesellschaft Arbeit als Gegenleistung zurückgeben. Dies widerspricht dem Gedanken des humanitären Schutzes und eines individuellen Rechts auf Asyl.

Bei der zeitlichen Ausgestaltung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass diese im Einklang mit anderen Belangen stehen und insbesondere die Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen problemlos möglich ist.

Grundsätzlich sollen weiterführende Integrationsmaßnahmen Vorrang vor einer Zuweisung in eine Flüchtlingsintegrationsmaßnahme haben. Es ist sicherzustellen, dass die vorrangigen Angebote schon während des Asylverfahrens tatsächlich verfügbar sind – darunter insbesondere die Integrationskurse und Maßnahmen der Arbeitsförderung wie etwa betriebsnahe Kompetenzfeststellungsverfahren oder die im Zuge des Entwurfs eines Integrationsgesetzes neu zugänglich werdenden Angebote der Ausbildungsförderung und Ausbildungsvorbereitung für junge Menschen. Die vorrangigen Angebote müssen so ausgebaut werden, dass sie dem tatsächlichen Bedarf entsprechend verfügbar sind. Notwendig ist auch, dass die Bundesagentur für Arbeit (ggf. auch in Kooperation mit Dritten) die nötigen Beratungsangebote zur Auswahl der passenden Förderleistungen in

Abstimmung mit den geflüchteten Menschen anbieten kann. Insbesondere beim Angebot der Integrationskurse gibt es noch zu viele Förderlücken und lange Wartezeiten.

2. Sonderregelung für die Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern § 132 SGB II und III-E

Personen im laufenden Asylverfahren mit „guter Bleibeperspektive“ sollen schnelleren Zugang zu Maßnahmen zur Ausbildungsförderung erhalten. So sollen für Asylsuchende mit „guter Bleibeperspektive“ nach drei Monaten Voraufenthalt ausbildungsbegleitende Hilfen, assistierte Ausbildung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und nach 15 Monaten Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld, wenn die Person nicht in einer Aufnahmeeinrichtung wohnt, zugänglich sein.

Geduldete sollen nach zwölf Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen und der ausbildungsbegleitenden Phase der assistierten Ausbildung haben.

Diese Sonderregelung gilt für Leistungen, die bis zum 31.12.2018 beginnen bzw. beantragt werden.

Personen im laufenden Asylverfahren standen die oben genannten Maßnahmen bislang nur in Ausnahmefällen offen. Bislang kam es bei Asylbewerbern nach 15 Monaten Aufenthalt während einer Ausbildung zu einem Leistungsausschluss nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB XII und zugleich bestand kein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe. Diese Lücke wird nun geschlossen.

Bewertung:

Die Öffnung der in die Regelung einbezogenen Maßnahmen ist notwendig und zu begrüßen. Zu kritisieren ist, dass diese Zugangserleichterungen bis Ende 2018 befristet werden sollen und Asylsuchenden mit einer „guten Bleibeperspektive“ vorbehalten bleiben. Die Unterscheidung in Bezug auf eine pauschal vermutete Bleibeperspektive hält die Diakonie Deutschland für nicht sachgerecht. Die Förderung von Ausbildung und Arbeit ist grundsätzlich sinnvoll und kann im Falle der Rückkehr einen entwicklungspolitischen Beitrag darstellen. Die Ungleichbehandlung ist darüber hinaus für Flüchtlinge aus unterschiedlichen Herkunftsländern nicht nachvollziehbar und kann zu Spannungen führen.

Die Regelung ist zudem sehr kompliziert und wird in der Praxis Umsetzungsschwierigkeiten hervorrufen, für die Maßnahmen werden unterschiedliche Wartezeiten für verschiedene Gruppen von Personen definiert. Oftmals befinden sich Menschen nach der Ablehnung im Asylverfahren im Status der Duldung, d.h. der Status der Duldung folgt der Aufenthaltsgestattung. Wenn sich der Eintritt in Maßnahmen um wenige Tage verzögert und die Aufenthaltsgestattung endet, sind erheblich längere Fristen abzuwarten. Die Wartezeit für Geduldete für berufsvorbereitende Maßnahmen ist mit sechs Jahren zu lang, die für Asylsuchende endet schon nach drei Monaten. Wie für Asylsuchende sollte auch für geduldete junge Menschen der Zugang zur Assistierten Ausbildung

nicht auf die ausbildungsbegleitende Phase beschränkt sein, sondern auch die ausbildungsvorbereitende Phase mit umfassen.

Integrationspolitisch sollte unabhängig von einer Voraufenthaltsdauer der Zugang zur Ausbildungsförderung jedenfalls dann eröffnet werden, wenn eine Zusage eines Betriebes zu einer Ausbildung vorliegt. Grundsätzlich sollten alle Maßnahmen der Ausbildungs- und Arbeitsförderung nach drei Monaten eröffnet werden.

3. Aufhebung der privilegierten Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und Resettlement-Flüchtlinge - § 26 Absatz 3 AufenthG-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis als unbefristetem Aufenthaltstitel für Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und Resettlement-Flüchtlinge von hohen Voraussetzungen abhängig zu machen. Bisher wurde die Niederlassungserlaubnis an diese Personen ohne weitere Voraussetzungen erteilt, es sei denn, der Schutzbedarf war wegen Verbesserung der Situation im Herkunftsstaat entfallen. Künftig soll nach dem Gesetzentwurf die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach drei bzw. fünf Jahren von Anforderungen an die Sprachkenntnisse und die Lebensunterhaltssicherung abhängig gemacht werden. Ausnahmen gelten nur in dem sehr eng gefassten Rahmen, wie sie bisher schon für andere Ausländerinnen und Ausländer (in der Regel Arbeitsmigrantinnen und -migranten) galten. Sonderregelungen für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge sind nicht vorgesehen. Nach der Gesetzesbegründung soll auf diese Weise ein Integrationsanreiz geschaffen werden.

Bewertung:

Dass die unbefristete Niederlassungserlaubnis an Flüchtlinge bisher unter der einzigen Bedingung des Fortbestands des Schutzbedarfs erteilt wurde, entsprach der integrationspolitischen Intention des Gesetzgebers des Zuwanderungsgesetzes, nach der eine schnelle und dauerhafte Klärung des Aufenthalts Flüchtlingen eine Perspektive für eine dauerhafte Lebensplanung in Deutschland ermöglichen sollte³.

Dass nunmehr gerade die Unsicherheit der Aufenthaltsperspektive als integrationsfördernd angesehen wird, ist nicht nachvollziehbar. Flüchtlinge sind auf den Aufenthalt in Deutschland angewiesen und wollen sich integrieren. Nach den Erfahrungen der Diakonie aus der Beratungsarbeit mit Flüchtlingen ist gerade die Sicherheit eines auf Dauer geklärten Aufenthaltsrechts eine wichtige Grundlage und Ermütigung, die die Bemühungen von Flüchtlingen um Integration stärkt. Demotivierend hingegen wirken Anforderungen, die aus der Sicht der Betroffenen als Drohpotenzial, Unterstellung der Integrationsunwilligkeit und systematische Überforderung wahrgenommen werden müssen.

Bei der geplanten Neuregelung zur Niederlassungserlaubnis könnte eine solche demotivierende und integrationshemmende Wirkung vor allem aus vier Gründen eintreten:

- Die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung und das erforderliche Sprachniveau C1

³ BT-Drs. 15/420.

sind insbesondere für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren so hoch, dass aus Sicht der Diakonie nur sehr wenige Menschen unter diese Regelung fallen werden. Für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren sind keine Ausnahmen vorgesehen, so dass z.B. Menschen mit Behinderungen und schwer Kranke praktisch kaum eine Chance haben, eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren zu erhalten.

- Die Regelungen gelten unabhängig von der persönlichen Situation Betroffener. Der besonderen Lebenssituation von Flüchtlingen, die durch die Flucht unterbrochene Arbeitsbiographien haben, trägt der Gesetzentwurf nicht ausreichend Rechnung. Unberücksichtigt bleiben die sehr unterschiedlichen Startvoraussetzungen der Betroffenen wie die Sprachkenntnisse oder die Schulbildung, ob der Betroffene Analphabet oder Hochschulabsolvent ist. Unberücksichtigt bleibt auch, ob eine Mutter wegen der Betreuung ihrer Kinder den Sprachkurs abgebrochen hat oder ein Vater das Kursziel nicht erreicht hat, weil er für den Lebensunterhalt seiner Familie einer Berufstätigkeit nachgegangen ist. Die Diakonie Deutschland befürchtet, dass ein erheblicher Teil der Flüchtlinge beim besten Willen nicht in der Lage sein wird, die Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zu erfüllen, sei es aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit am Ort der Wohnsitzzuweisung oder aus anderen Gründen.
- In der Praxis ist das Angebot an Sprachkursen nicht ausreichend. Es fehlt auch eine Differenzierung nach den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen und Lernerfahrungen der Flüchtlinge. Dies betrifft ein differenziertes Angebot, das sowohl für Analphabeten wie für höhere Sprachniveaus insbesondere im ländlichen Raum fehlt. Dabei ist das Niveau C1 nach der vorgesehenen Neuregelung beispielsweise Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren.
- Es sind negative, integrationshemmende Auswirkungen des Gesetzentwurfs vor allem für besonders Schutzbedürftige zu erwarten. Der Gesetzentwurf trifft hier keine speziellen Regelungen und verweist Flüchtlinge für die Beantragung einer Niederlassungserlaubnis nach fünf Jahren auf die für andere Migrantinnen und Migranten geltenden, sehr eng gefassten Ausnahmenvorschriften des § 9 Absatz 2 Satz 2-6 AufenthG. Wer eine Aufenthaltserlaubnis nach drei Jahren beantragt, soll gar keinen Härtefall gelten machen können. Dies gilt selbst für Schwerbehinderte, denen das Gesetz damit den Zugang zu einer Niederlassungserlaubnis zu diesem Zeitpunkt auch dann ohne Ausnahme verweigert, wenn absehbar ist, dass sie aufgrund ihrer Behinderung dauerhaft nicht in der Lage sind, die gesetzlichen Anforderungen an das Sprachniveau und die Unterhaltsicherung zu erfüllen. Wird fünf Jahre nach der Anerkennung eine Niederlassungserlaubnis beantragt wird

von den gesetzlich gestellten Anforderungen (Sprachniveau A2 und überwiegende Lebensunterhaltssicherung) abgesehen, wenn der oder die Betroffene wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung die Anforderungen nicht erfüllen kann. Dieser sehr enge Ausnahmekatalog ist abschließend⁴, das heißt, dass weitere als die genannten Ausnahmen nicht angenommen werden können. Nicht unter diese Ausnahmeregelung fallen beispielsweise alte Menschen, Traumatisierte ohne entsprechende ärztliche Diagnose oder Menschen mit Pflegeaufgaben, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können⁵. Unberücksichtigt bleiben danach ebenfalls zum Beispiel die besonderen Auswirkungen von Schwangerschaften, der Situation von Alleinerziehenden und der belastenden Gewalterfahrungen auf die Erwerbsbiographie und die individuellen Möglichkeiten des Spracherwerbs.

Die Diakonie lehnt die Abschaffung der bisher bestehenden Privilegierung von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen bei der Niederlassungserlaubnis ab, weil sie integrationshemmend wirken. Wegen in der Regel ähnlichem Schutzbedarf sollten zudem subsidiär Schutzberechtigte rechtlich gleichgestellt werden⁶.

Die Diakonie Deutschland empfiehlt, in jedem Fall mindestens die Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis sowohl nach drei als auch nach fünf Jahren zu lockern und die individuelle Lebenssituation insbesondere von besonders Schutzbedürftigen und Familien in Betracht zu ziehen, so wie dies zum Beispiel ansatzweise bei der Regelung zum Bleiberecht geschieht (siehe z.B. § 25b Absatz 1 Nr. 3, 4 und Satz 3 Nr. 1-4 AufenthG).

4. Asylbewerberleistungsgesetz – Ausweitung Sanktionsmöglichkeit in Form von Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG auf das „im Einzelfall nach den Umständen unabweisbaren Gebotene“

Der verfassungsrechtlich umstrittene, bereits in den Asylpaketen I und II erheblich erweiterte § 1a AsylbLG soll nun um fünf weitere Tatbestände erweitert werden:

- § 23 Abs. 5 Satz 1 SGB XII-E - bei Verletzung Wohnsitzzuweisung, hier soll nur eine „Reisebeihilfe“ gewährt werden (Artikel 3)
- § 1a Abs. 4 für weitergewanderte, in anderen EU-Ländern anerkannte Flüchtlinge (Artikel 4)
- § 1a Abs. 5 AsylbLG-E – bei Verletzung von Mitwirkungspflichten (nach § 15 Abs.2 Nr. 4 AsylG, Vorlage von Unterlagen gem. § 15 Abs. 2 Nr. 5 AsylG, Nichtwahrnehmung des Termins zu förmlichen Antragstellung, Verweigerung von Identitätsangaben)
- § 5a Abs. 3 AsylbLG-E – bei fehlender Mitwirkung bei Arbeitsgelegenheiten
- § 5b Abs. 2 AsylbLG-E – bei fehlender/unzureichender Mitwirkung bei Integrationskursen

⁴ BVerwG 1 C 34.07, Urteil vom 28. 10. 2008, Rn.7.

⁵ BVerwG 1 C 34.07, Urteil vom 28. 10. 2008.

⁶ So auch UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), ABLEU L 304/12 vom 30.9.2004.

Die Kürzung des AsylbLG-Regelsatzes auf den sog. „unabweisbaren Bedarf“ steht im Ermessen der Behörde, dabei wird in den meisten Fällen der Bargeldbetrag gestrichen und der Bedarf nur noch in Sachleistungen gewährt, sodass die Betroffenen lediglich reduzierte Leistungen des physischen Existenzminimums erhalten. Damit soll ein bestimmtes Verhalten erzwungen werden.

Bewertung:

Die Diakonie Deutschland hält die Kürzung von Leistungen unterhalb des sozio-kulturellen Existenzminimums insgesamt nach § 1a AsylbLG mit Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m Art. 20 Abs. 1 GG für nicht vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 18. Juli 2012 unmissverständlich klargestellt:

„Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigt es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss (vgl. BVerfGE 125, 175 <253>). Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und sozio-kulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.“⁷

Durch den § 1a AsylbLG wird das sozio-kulturelle Existenzminimum gestrichen – insbesondere in vielen Fällen der Bargeldbetrag -, und auch das physische Existenzminimum gekürzt, wenn nur noch ein sog. Reisebedarf gewährt werden soll. Dies widerspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Eine Ausweitung des § 1a AsylbLG ist daher abzulehnen. Leben unter solchen Bedingungen fördert die Integration nicht, sondern erschwert sie.

Die Diakonie sieht in der Praxis keine Anzeichen, dass Mitwirkungspflichten im Asylverfahren in erheblichem Umfang verletzt werden, was einen gesetzlichen Handlungsbedarf rechtfertigen würde. Solange noch hunderttausende Menschen in Deutschland darauf warten, einen Asylantrag stellen zu können, ist ein Sanktionstatbestand hierzu abwegig. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2012 ebenfalls erklärt, dass migrationspolitische Steuerungswirkungen nicht über Sozialleistungsrecht durchgesetzt werden dürfen⁸. Auch insoweit bestehen erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität der durch den Gesetzentwurf erweiterten Tatbestände für Leistungskürzungen. Oft finden gerade anerkannte Schutzberechtigte in anderen EU-Ländern noch schlechtere Lebensbedingungen vor als Asylsuchende und sind daher aufgrund systemischer Mängel im Aufnahmesystem gezwungen, in ein anderes EU-Land zu gehen.

Gerade die Kürzung des Bargeldbetrags trifft die Betroffenen besonders hart. Das Bestreiten von individuellen Bedarfen, Anwaltskosten, ÖPNV oder Telekommunikation, ist dadurch erheblich eingeschränkt oder wird unmöglich. Nicht nur die sozio-kulturelle Teilhabe wird verhindert, sondern jegliche Handlungsmöglichkeit beschnitten, vor allem in ländlichen Gebieten und besonders für Familien.

Darüber hinaus werden durch die neuen Tatbestände für Leistungskürzungen eine Fülle von Informationspflichten für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Bundesagentur für Arbeit, Integrationskursträger und private Arbeitgeber von Arbeitsgelegenheiten geschaffen. Die Akteure, die den Integrationsprozess fördern sollen, werden so verantwortlich für etwaige Leistungskürzungen. Dieses ist kontraproduktiv, da integrationshemmend, kostenintensiv und insgesamt ungeeignet.

Weiterhin lehnt die Diakonie Deutschland auch die in Art. 7 Nr. 7 vorgeschlagene Änderung des § 11 Abs. 4 AsylbLG-E ab. Danach sollen – sozialrechtlich bisher nicht vorgesehen – Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Leistungsentzug oder Leistungsabsenkungen keine aufschiebende Wirkung mehr entfalten können. Auch dies widerspricht dem Sozialstaatsgebot, wonach das Existenzminimum „zu jeder Zeit und in jedem Fall“⁹ sichergestellt werden muss. Unklarheiten müssen zu Lasten des Staates und nicht des Hilfebedürftigen gehen.

5. Verpflichtungserklärungen bei den Landesaufnahmeprogrammen

§ 68 Abs. 1 AufenthG-E Dauer der Verpflichtungserklärungen für die Aufnahme von syrischen und irakischen Verwandten in den Landesprogrammen und bei sonstiger Visumseinreise

Die Landesaufnahmeprogramme sind als fortlaufende Ergänzung zu humanitären Aufnahmeprogrammen des Bundes und zum europäischen Resettlement- oder Relocation-Programm eine sinnvolle flankierende Maßnahme, die legale und sichere Einreisewege für Schutzsuchende schafft. Die geplante Dauer der Verpflichtung für Familienangehörige, für nachziehende Verwandte - sei es in den Landesaufnahmeprogrammen oder bei den sonstig mit Visum eingereisten Asylantragstellenden - für eine Dauer von fünf Jahren den vollen Lebensunterhalt einschließlich Krankenversicherung zu übernehmen, ist erheblich zu lang. Sie sollte höchstens ein Jahr betragen, so wie dies zum Beispiel bei den „private sponsored UNHCR-Resettlement-Programmen“ in Kanada¹⁰ der Fall ist. Abzulehnen ist auch die in § 68 Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E vorgesehene Weitergeltung der Verpflichtungserklärung trotz Erteilung eines Aufenthaltstitels aus humanitären Gründen. Spätestens dann sind die Verpflichtungsgeber aus ihrer Haftung zu entlassen.

⁷ BVerfG, 1 BvL 10/10 - RN 120.

⁸ BVerfG, ebd.(Fn.7), Rn. 121. Siehe auch Vizepräsident des Ersten Senats, Ferdinand Kirchhof, in mündlichen Verhandlung am 20. Juni 2012: „Das Motto, ein bisschen hungern, dann gehen die schon, das kann es ja wohl nicht sein.“ (www.welt.de, Verfassungsrichter prüfen Leistungsgesetz für Asylbewerber, Artikel vom 20.6.12).

⁹ BVerfG, ebd. (Fn. 7), Rn. 120.

¹⁰ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/index.asp>

6. Geplante Wohnsitzzuweisung nach der Ankererkennung als Flüchtling, Asylberechtigte/r und subsidiär Schutzberechtigter § 12a AufenthG-E i.V.m. § 23 Absatz 5 SGB XII-E

§ 12a AufenthG-E verpflichtet anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte, subsidiär Schutzbedürftige und Personen, bei denen aus menschenrechtlichen Gründen ein dauerhaftes Abschiebeverbot besteht, in dem Land Wohnsitz zu nehmen, in das sie im Rahmen des Asylverfahrens zugewiesen wurden (§ 12a Absatz 1 AufenthG-E). Dies gilt nur dann nicht, wenn der/die Betroffene oder engste Familienangehörige eine sozialversicherungsfähige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden pro Woche aufnimmt oder aufgenommen hat, mit der er/sie mindestens 712 € verdient. Minijobs und geringfügige Beschäftigungen heben die Verpflichtung zur Wohnsitznahme jedoch nicht auf.

Darüber hinaus können die genannten anerkannt Schutzbedürftigen verpflichtet werden, an einem bestimmten Ort dieses Landes Wohnsitz zu nehmen (positive Wohnsitzzuweisung). Für Personen, die in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer anderen vorübergehenden Unterkunft wohnen, ist dies möglich, „wenn dies seiner nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland nicht entgegen steht“ (§ 12a Absatz 2 AufenthG-E).

Ansonsten ist die Zuweisung an einen bestimmten Ort möglich, wenn dadurch die Wohnraumversorgung, der Erwerb von Deutschkenntnissen und die Aufnahme der Erwerbstätigkeit „erleichtert werden kann“ (§ 12a Absatz 3 AufenthG-E).

Schließlich kann nach § 12a Absatz 4 AufenthG-E ein Verbot der Wohnsitznahme für einen bestimmten Ort (Zuzugssperre bzw. negative Wohnsitzzuweisung) ausgesprochen werden, „wenn zu erwarten ist, dass der Ausländer dort Deutsch nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen wird.“

Bei allen Varianten der Wohnsitzzuweisung wird nur auf Antrag und Nachweis des/der Betroffenen berücksichtigt, ob der/die Betroffene oder ein Familienmitglied am aktuellen Wohnort bereits andere Voraussetzung für eine gute Integration geschaffen hat, was dadurch belegt ist, dass ein Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatz zur Verfügung steht. (§ 12a Absatz 5 Nr. 1 a AufenthG-E). Auch die Belange besonders Schutzbedürftiger, wie etwa Behinderter, Schwangerer, Älterer und traumatisierter Flüchtlinge, werden nur auf Antrag berücksichtigt. Da Widerspruch und Klage gegen die positive wie die negative Wohnsitzzuweisung keine aufschiebende Wirkung haben (§ 12 Absatz 8 AufenthG-E), kann die Behörde jedoch auch vor Entscheidung über einen Antrag auf Aufhebung die Wohnsitzzuweisung vollziehen¹¹.

Gegen Personen, die der negativen oder positiven Wohnsitzzuweisung nicht Folge leisten, wird eine empfindliche Sanktion verhängt: der/die Betroffene

erhält keine Sozialleistungen mehr außer einer Reisebeihilfe an den Ort der Wohnsitzzuweisung (§ 23 Absatz 5 SGB XII-E).

Der Regelungsvorschlag wird mit einer damit zu erreichenden verbesserten Integration begründet.

Bewertung:

Die gesetzliche Neuregelung einer Wohnsitzauflage in § 12a AufenthG-E und § 23 Absatz 5 Satz 1 SGB XII-E des Referentenentwurfes begegnet ernsthaften rechtlichen und integrationspolitischen Bedenken der Diakonie. Die betreffenden Regelungen sollten gestrichen werden.

Die Diakonie Deutschland hält die geplante Neuregelung für integrationshemmend und befürchtet, dass mit der Regelung die Fehler und Mängel der sog. EASY-Verteilung während des Asylverfahrens wiederholt und vertieft werden. Es bestehen schon grundsätzlich erhebliche Zweifel daran, dass Wohnsitzauflagen als gravierende Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit die Integration fördern. Untersuchungen des BAMF aus dem Jahr 2007 zur Integration von Spätaussiedlern sprechen jedenfalls gegen die Annahme, dass Wohnsitzzuweisungen eine positive Auswirkung auf die Arbeitsmarktintegration haben¹². Soziale Brennpunkte werden durch eine gute Integrationspolitik vermieden und nicht durch ein bürokratisches System, das Strafen vorsieht und den Betroffenen die Möglichkeit nimmt, sich selbstbestimmt und mit Unterstützung ihrer sozialen Netzwerke entsprechend den eigenen Stärken und Fähigkeiten wirtschaftlich und sozial auf eigene Beine zu stellen. Wohnsitzzuweisungen zerreißen häufig die Familieneinheit und andere soziale Zusammenhänge, was integrationshemmend wirkt. Integration gelingt, wenn in einer Kommune gute Rahmenbedingungen für Integration angeboten werden. Das wird bei der geplanten Neuregelung nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigt.

Zwar ist das Interesse der Kommunen anzuerkennen, mehr Planbarkeit für Investitionen in die Integration zu erreichen und eine Überlastung einzelner Kommunen mit Transferleistungen zu vermeiden. Wohnsitzzuweisungen sind jedoch nicht das geeignete Mittel, um finanzielle Lastenteilung durchzusetzen.

Die Diakonie Deutschland bezweifelt, dass die geplante Regelung über die Wohnsitzzuweisung als starker Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit mit der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 26), internationalen Menschenrechtsstandards und dem Europarecht¹³ im Einklang steht. Eine ausführliche rechtliche Untersuchung dieser Frage werden Gerichte vorzunehmen haben. Im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) teilt die Diakonie die Bedenken des UNHCR Deutschland.

Es ist erwartbar, dass insbesondere die mangelnde Berücksichtigung individueller Integrationserfolge,

¹¹ Siehe S. 46 des GE, BT-Drs. 18/8615. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass die Zuweisung in diesen Fällen aus „verfahrensökonomischen Gründen“ ausgesetzt werden soll, entfaltet keine rechtliche Bindungswirkung und berücksichtigt in keiner Weise die drohenden negativen Folgen für die Betroffenen, die von einer fehlerhaften negativen Wohnsitzzuweisung ausgehen können.

¹² Haug/Sauer, Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern: Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes, 2007, herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

¹³ Siehe insbesondere EuGH, Rs. C-443/14 und C-444/14, Urteil vom 1. März 2016.

der Familieneinheit und der Rechte und Belange besonders Schutzbedürftiger in vielen Fällen zu empfindlichen Härten für die Betroffenen führt. Die Konsequenz wäre die starke Belastung von Behörden und Gerichten mit Widerspruchsverfahren und Klagen und auch eine weitere Überlastung der entsprechenden Beratungsstrukturen. Dass gerade besonders Schutzbedürftige für die Durchsetzung ihrer Rechte auf ein Antragsverfahren und – wegen der fehlenden aufschiebenden Wirkung der des Widerspruchs gegen die Wohnsitzzuweisung – auf gerichtlichen Rechtsschutz verwiesen werden, erschwert ihren Zugang zum Recht in unangemessener Weise. Als dem besonderen Schutzbedarf der Betroffenen unangemessen erscheint es auch, dass die Regelung den Vollzug rechtswidriger Zuweisungsentscheidung schon vor der Entscheidung über einen Härtefallantrag zulässt. Die Diakonie befürchtet, dass für die Betroffenen in dieser Phase auch die unter Umständen lebensnotwendige medizinische, pflegerische oder psychologische Betreuung nicht sichergestellt ist. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung berücksichtigt auch nicht, welche negativen Folgen eine Zuweisung als massive Veränderung des gesamten sozialen Umfeldes für die gesundheitliche und psychosoziale Entwicklung der Betroffenen haben kann.

Dass auf einen erfolgreichen Antrag der Betroffenen hin, der zur Aufhebung der ursprünglichen Zuweisung führt, erneut eine zwangsweise Zuweisung vorgenommen werden soll, statt die Wohnsitznahme danach der Initiative der Betroffenen zu überlassen (§ 12 a Absatz 5 letzter Satz AufenthG-E) ist nicht sinnvoll und lässt befürchten, dass Betroffene sich danach erneut gezwungen sehen, gegen die behördlichen Entscheidungen vorzugehen, falls diese ihren berechtigten Interessen nicht entsprechen. Dies ist auch deswegen zu befürchten, weil die Regelbeispiele für Härtefälle äußerst eng und wenig bestimmt gefasst sind.

Sollte kein Verzicht auf die Normierung einer Wohnsitzzuweisung erfolgen, empfiehlt die Diakonie Deutschland, mindestens folgende Änderungen an der vorgeschlagenen Regelung vorzunehmen:

1. Die Berücksichtigung auch von Minijobs und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen als Integrationserfolge, die einer Wohnsitzzuweisung entgegenstehen (§ 12a Absatz 1 AufenthG-E),
2. die Streichung des § 12a Absatz 7 AufenthG-E, der die ansonsten übliche aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage aufhebt,
3. die Berücksichtigung der Integrationserfolge des/der Betroffenen oder eines Familienmitglieds, die derzeit gem. § 12a Absatz 5 Nr.1 AufenthG-E nur auf Antrag berücksichtigt werden (Wohnraum, Beschäftigung, Einkommen, Ausbildungs- oder Studienplatz) von Amts wegen bereits in der Zuweisungsentscheidung. Dies würde helfen, den Abbruch von bereits fortgeschrittenen, positiven Integrationsverläufen und dadurch entstehenden Mehrkosten für die öffentliche Hand zu vermeiden;
4. eine wirksame Härtefallregelung, nach der die Rechte und Interessen besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge (zum Beispiel behinderter, schwangerer oder schwer kranker) sowie von Kindern und Jugendlichen, die aufgrund ihrer

Fluchterfahrungen eines stabilen Umfeldes und stabiler psychosozialer Betreuung bedürfen, bereits in der Zuweisungsentscheidung von Amts wegen zu berücksichtigen sind. Dies würde helfen, Not und Belastung der Betroffenen zu lindern, jedenfalls aber nicht zu verstärken. Es würde auch dazu beitragen, Verwaltung und Gerichte von Widerspruchsverfahren und Klagen zu entlasten und Mehrkosten insbesondere bei den Krankenversicherungen zu vermeiden, die durch die negativen Auswirkungen einer Zuweisungsentscheidung auf die Gesundheit und die psychosoziale Entwicklung der Betroffenen entstehen können,

5. Die Streichung des § 12a Absatz 5 letzter Satz AufenthG-E, wonach nach erfolgreichem Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzzuweisung erneut eine Wohnsitzzuweisung vorgenommen wird.
7. **Rechtssicherheit für Geduldete und Ausbildungsbetriebe sowie anschließende Beschäftigung - §§ 18a und 60a AufenthG-E**

Für Geduldete, die nicht aus „sicheren Herkunftsstaaten“ kommen und Arbeitgeber soll Rechtssicherheit geschaffen werden, indem Auszubildende für die gesamte Zeit einer Berufsausbildung eine Duldung erhalten. Für eine anschließende Beschäftigung wird ein Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erteilt bzw. für eine Arbeitssuche eine weitere Duldung für sechs Monate. Bei Abbruch der Ausbildung erlischt die Duldung mit dem Zeitpunkt des Abbruchs, was die unmittelbare Abschiebung zur Folge haben kann. Die zweijährige Aufenthaltserlaubnis wird widerrufen, wenn das zugrunde liegende Arbeitsverhältnis aufgelöst wird. Ausbildungsbetriebe werden verpflichtet, einen Ausbildungsabbruch unverzüglich der zuständigen Ausländerbehörde zu melden. Unterlassen sie die Meldung, droht eine Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro (§ 98 Absatz 5 AufenthG-E).

Bewertung:

Die Diakonie begrüßt, dass nach der Neuregelung eine Duldung für die gesamte Dauer der Ausbildung erteilt werden soll und danach eine sechsmonatige Duldung zur Arbeitsplatzsuche (§ 60a Absatz 2 Satz 10 AufenthG-E) bzw. eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung (§ 18a Absatz 1a AufenthG) erteilt werden kann. Allerdings sollten Geduldete für die Dauer ihrer Ausbildung sowie für eine anschließende Arbeitssuche einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus erhalten, nicht lediglich eine verlängerte Duldung. Denn die Duldung ist rechtlich gesehen kein Aufenthaltstitel, die Betroffenen erhalten lediglich eine „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“ und haben auch nach dem gerade erst in Kraft getretenen Zahlungskontengesetz erhebliche Schwierigkeiten, ein Konto zu eröffnen. Dies ist nicht nur unangemessen für Personen, die sich mit gleichen Pflichten in den Arbeitsmarkt integrieren sollten, sondern könnte auch Ausbildungsbetriebe von der Einstellung von abhalten.

Das mit der im Entwurf vorgesehenen Regelung verbundene Erlöschen der Duldung bei Ausbildungsabbruch ohne Chance der Neuorientierung auf dem Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt lehnt die Diakonie Deutschland ab. Diese Regelung (§ 60a Absatz 2 Satz

9 AufenthG-E) führt den Auszubildenden in ein extremes Abhängigkeitsverhältnis zum Arbeitgeber und fördert Ausbeutungsverhältnisse. Sie sollte daher gestrichen werden. Wie bei allen anderen Auszubildenden sollte auch bei Geduldeten damit gerechnet werden, dass sich im Rahmen der Ausbildung die berufliche Orientierung ändern oder Konflikte auftreten können, die nur durch einen Wechsel der Ausbildungsstelle gelöst werden können.

Die mit hohen Bußgeldern bewehrte Verpflichtung von Arbeitgebern, der zuständigen Ausländerbehörde einen Ausbildungsabbruch zu melden, wird Ausbildungsbetriebe von der Einstellung abschrecken und belastet auch das Verhältnis zwischen Ausbilder und Auszubildenden. Auch sie sollte gestrichen werden¹⁴. Erwägenswert ist auch der Vorschlag der Bundesvereinigung der Arbeitgeber, für Personen nach erfolgreicher Ausbildung und anschließender zweijähriger Berufstätigkeit einen erleichterten Zugang zur Niederlassungserlaubnis vorzusehen, damit sich Investitionen der Betriebe in die Ausbildung stärker lohnen¹⁵.

8. Änderungen des Asylgesetzes – Unzulässige Anträge § 29 AsylG-E

Die Änderungen des Asylgesetzes (insbesondere § 29 AufenthG-E), die kurzfristig und ohne Verbändebeiträge in den Gesetzentwurf eingeführt worden sind, betreffen eine Neufassung der Regelung über unzulässige Asylanträge, unter die nunmehr auch solche von Asylbewerbern fallen sollen, hinsichtlich derer ein Nicht-EU-Staat zur Wiederaufnahme bereit ist.

Befürchtet wird, dass dadurch die Abschiebung von Schutzsuchenden in Staaten außerhalb der EU ohne die inhaltliche Prüfung ihres Asylantrags ermöglicht bzw. erleichtert werden könnte. Dies wäre auch dann der Fall, wenn nicht gesichert ist, dass der betreffende Nicht-EU-Staat tatsächlich adäquaten

Flüchtlingsschutz und Schutz vor Zurückweisung in Staaten gewährt, in denen dem/der Betroffenen Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe droht (Refolement-Verbot, Art. 3 EMRK und Art. 19 der EU-Grundrechtecharta).

Die Änderungen stehen in keinem inhaltlichen Zusammenhang mit der Integration, ein rechtlicher oder politischer Handlungsdruck ist nicht ersichtlich. Hingegen besteht die Befürchtung, dass die vorgeschlagene Änderung in der Praxis gravierende, auch verfassungsrechtlich bedenkliche Auswirkungen auf Schutzsuchende haben könnte. Dies bedarf jedenfalls der eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung und einer breiten politischen Debatte. Deswegen sollten die Änderungen des Asylgesetzes aus dem aktuellen Gesetzentwurf gestrichen werden.

Insbesondere bedürfte es einer verfassungsrechtlichen Überprüfung und politischen Debatte im Hinblick auf das Konzept des ersten Asylstaates der EU-Verfahrensrichtlinie¹⁶, das in § 27 Absatz 3 AsylG eine verfassungsrechtlich bedenkliche¹⁷ Entsprechung hat. Dabei wären die im Einzelnen noch nicht absehbaren Folgen der derzeit auf EU-Ebene diskutierten Reform des Dublin-Systems mit zu berücksichtigen.

Die Diakonie Deutschland lehnt die Anwendung des Konzepts des ersten Asylstaates ab, weil dadurch zum Nachteil der Schutzsuchenden die Aufgabe des Flüchtlingsschutzes auf Nicht-EU-Staaten verlagert wird, auch wenn diese Staaten Flüchtlingen keinen adäquaten Schutz bieten. Die Diakonie Deutschland ist der Auffassung, dass Flüchtlingen auch weiterhin in Deutschland und der EU Schutz nach den rechtsstaatlichen Standards des deutschen Rechts und des Europarechts und der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt werden soll.

¹⁴ So auch BDA aaO. (Fn. 2), S. 3.

¹⁵ BDA, aaO. (Fn. 13), S. 3.

¹⁶ Art. 35 i.V.m. Art. 33 Absatz 2 lit. b der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung), ABl.EU L 180/60.

¹⁷ Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, § 27 AsylG, Rn. 45 ff.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)666

14. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Deutscher Gewerkschaftsbund

I. Vorbemerkung

Am 25. Mai 2016 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Integrationsgesetzes und den Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz verabschiedet (Bundestagsdrucksache 18/8615 vom 31.05.2016). Zu dem vorausgegangenen Referentenentwurf vom 29.04.2016.

Grundlage des Entwurfs eines Integrationsgesetzes sind die Vereinbarungen des Koalitionsausschusses vom 13. April 2016, die in einem Eckpunktepapier zusammengefasst sind.

Der DGB-Bundesvorstand hat bereits zu den Eckpunkten und zum Referentenentwurf Stellung genommen. Die hier vorgenommene Bewertung der vorgeschlagenen Regelungen basiert auf der bisherigen Stellungnahme und greift auch die vom Geschäftsführenden DGB-Bundesvorstand im April 2016 verabschiedeten „Leitlinien zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen – eine Querschnittsaufgabe“ mit auf.

In Kapitel II wird zunächst eine zusammenfassende Bewertung der vorliegenden Entwürfe vorgenommen. In Kapitel III werden die einzelnen Vorschläge

in nach den jeweiligen Artikeln des Gesetzentwurfes und des Verordnungsentwurfes bewertet.

II. Zusammenfassende Bewertung des vorliegenden Gesetz- und Verordnungsentwurfes

Das vorgeschlagene Integrationsgesetz und die Änderungen in der Beschäftigungs- und Integrationskursverordnung beinhalten Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Angebote zur Integration zielen. Gleichzeitig enthalten sie – aus Sicht des DGB – Regelungen, die die Integration behindern, wie beispielsweise die Wohnsitzauflagen und solche, die aus sachlichen Gründen nicht erforderlich sind, wie die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs. Mit den Regelungen wird suggeriert, dass Geflüchtete angebotene Integrationskurse nicht wahrnehmen, obwohl tatsächlich erst ein ausreichendes Angebot an Eingliederungshilfen geschaffen werden müsste.

Die vorgesehenen arbeitsmarktpolitischen Regelungen sind weitgehend enttäuschend. Der DGB begrüßt den besseren Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung. Kritisiert wird die in vielen Regionen geplante Aussetzung der Vorrangprüfung für drei Jahre sowie die damit verbundene Möglichkeit

des Einsatzes von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie Geduldeten in der Leiharbeit.

Aus Sicht des DGB sind Sprachförderangebote für alle Gruppen von Asylsuchenden – unabhängig von ihrer Bleibedauer – erforderlich. Sie eröffnen auch für Flüchtlinge, die erst nach einem Folgeantrag eine Anerkennung erhalten oder über einen längeren Zeitraum geduldet werden, Möglichkeiten zur Verständigung sowie Perspektiven nach einer Rückkehr ins Herkunftsland.

Die Eckpunkte zum Integrationsgesetz der Koalitionsparteien vom 13. April 2016 enthalten unter Nr. 5 den „Prüfpunkt Orientierungskurse“. Die Kurse sollten zur sprachlichen Orientierung vor allem für Geflüchtete dienen, die über keinen Zugang zu den Integrationskursen des BAMF verfügen. Entsprechend der Vereinbarung sollte geprüft werden, „ob und ggf. wie ein Orientierungsangebot rechtlich verankert werden kann“. Weder der Referentenentwurf noch der Entwurf des Bundeskabinetts enthält eine entsprechende Regelung.

Der DGB kritisiert die Nichtaufnahme der Orientierungskurse in den Entwurf des Integrationsgesetzes. Dabei gibt es erfolgreiche verlaufene Vorläufer eines entsprechenden Angebots. Das Bayerische Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration hatte bereits 2013 ein Modellprojekt „Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber“ initiiert, welches sich an Asylbewerber richtet, die keinen anderweitigen Zugang zu Sprachkursen haben. Das Modellprojekt wird aktuell bis zum 30.06.2016 fortgeführt. Das Kurskonzept enthält 11 Module, einschließlich des Moduls „Werte und Zusammenleben“, und ist auf maximal 300 Unterrichtsstunden ausgelegt. Die Bundesagentur für Arbeit entwickelte angesichts des massiven Anstiegs der Zahl der Asylsuchenden ebenfalls einen über SGB III finanzierten Kurs zur sprachlichen Erstorientierung, der als befristete Maßnahme in § 421 SGB III rechtlich verankert wurde. Dieser Kurs allerdings stand nur Asylsuchenden aus Syrien, dem Irak, Iran und Eritrea zur Verfügung. Die Anmeldung war bis zum 31. Dezember 2015 befristet.

Der DGB fordert den Bundestag und den Bundesrat auf, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Aufenthaltsgesetz eine Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur sprachlichen Erstorientierung für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge zu schaffen und dabei die Programme des Freistaates Bayern und der Bundesagentur für Arbeit als inhaltliche Grundlage zu nutzen.

In dem vom Bundeskabinett vorgelegten Gesetzentwurf nicht mehr enthalten ist eine Regelung zur Übernahme von Aufwendungen für Dolmetscher. Entsprechend der Klarstellungen in SGB I (§ 17 Abs. 2a RE) und SGB X (§ 19 Abs. 2 RE) sollte festgelegt werden, dass innerhalb der ersten drei Jahre des Aufenthalts Aufwendungen für Dolmetscher von den für die Sozialleistungen zuständigen Trägern übernommen werden. Entsprechend der Begründung des Referentenentwurfs sollte ursprünglich damit eine ungleiche Behandlung von Drittstaatsangehörigen gegenüber freizügigkeitsberechtigten EU-Bürgern aufgehoben werden. EU-Bürger haben in der Regel nach den Verordnungen Nr. 883/2004 und 1231/2010 Anspruch auf Erstattung der Kosten für Dolmetscher und Übersetzer.

Der DGB hält die Gleichbehandlung von EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen bei der Ausführung von Sozialleistungen für erforderlich. Sozialleistungsträger dürfen aus seiner Sicht Unterlagen, die zur Feststellung von Ansprüchen und Tatsachen im Rahmen eines Antragsverfahrens dienen, nicht zurückweisen, nur weil sie nicht in deutscher Sprache zur Verfügung gestellt werden.

Die Streichung der Regelungen wird dazu führen, dass vor allem Geflüchtete, die in der Regel nicht über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, bei der Antragstellung ungerechtfertigt behandelt werden. Im Übrigen weist der DGB darauf hin, dass beispielsweise anerkannte Geflüchtete bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen eine Erstattung von Dolmetscher- oder Übersetzungskosten über SGB II erhalten können.

Der DGB fordert daher die Fraktionen des Deutschen Bundestages auf, im Gesetzgebungsverfahren diesen Missstand zu beseitigen und die im Referentenentwurf enthaltenen Regelungen zur Änderung von SGB I und SGB X wieder aufzunehmen.

Der DGB unterstützt die Regelungen

- zur Verlängerung der Duldungszeit für die gesamte Ausbildung, auch wenn damit die Unsicherheit für Betriebe und Auszubildende erhalten bleibt, als auch die Möglichkeiten im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten,
- zur Nichtunterbrechung der Zeiten der Arbeitslosigkeit bei Teilnahme an einem Integrationskurs, sowie
- die Erleichterungen beim Zugang zu berufsvorbereitenden Maßnahmen und ausbildungsbegleitenden Hilfen im Grundsatz, allerdings gehen die Regelungen nicht weit genug. Grundsätzlich ist ein zeitlicher Gleichklang zwischen dem Zugang zur Berufsausbildung und der Förderung erforderlich, das heißt bereits ab dem dritten Monat des Aufenthalts und dies unabhängig von der Bleibewahrscheinlichkeit.

Der DGB kritisiert vor allem

- die geplanten Wohnsitzauflagen, die aus seiner Sicht weder integrationspolitisch sinnvoll sind, noch den Ansprüchen des EuGH-Urteils vom 1. März 2016 genügen,
- die geplanten Regelungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge, die zu einer Einschränkung des Flüchtlingsschutzes führen und vor allem bei der Gruppe der Asylberechtigten verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen,
- die Regelungen zur Einführung von Arbeitsmöglichkeiten, die vor allem von privatwirtschaftlich tätigen Trägern von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften genutzt werden können, sowie
- die Aussetzung der Vorrangprüfung in vielen Arbeitsmarktregionen und die damit einhergehende Ausweitung des Einsatzes von Asylbewerbern in der Leiharbeit, denn die jüngst im Verwaltungsrat der Bundes-

sagentur für Arbeit im Konsens beschlossene gelockerte Vorrangprüfung wird so ausgehebelt und der doppelte Schutzgedanke hinsichtlich des Schutzes von Asylbewerbern vor Ausbeutung und des Arbeitsmarktes vor Lohndumping droht unterlaufen zu werden; zudem bestehen Zweifel, ob die noch verbleibende – theoretische – Prüfung der Arbeitsbedingungen noch wirksam werden kann.

Kritisiert werden außerdem Änderungen im Asylgesetz, die keinen Bezug zur ökonomischen und gesellschaftlichen Eingliederung von Geflüchteten haben, sondern lediglich der Optimierung der Verwaltung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge dienen und negative Auswirkungen für die dortigen Bediensteten haben sowie praktische Probleme für die Geflüchteten (längere Fahrtzeiten, Unsicherheit über ihren Status) aufwerfen.

Die vorgeschlagenen Regelungen für ein Integrationsgesetz zeigen deutlich, dass ein Konzept für eine nachhaltige Integration fehlt. Der DGB hätte erwartet, dass der Kabinettsentwurf auch Maßnahmen mit aufnimmt, die in den letzten Monaten zwischen Bund und Ländern verhandelt wurden, z.B. die auch vom DGB geforderten Integrationsanlaufstellen auf kommunaler Ebene.

Der DGB hält verstärkte Maßnahmen zur gesellschaftlichen und ökonomischen Eingliederung von Geflüchteten unabhängig von ihrer Bleibeperspektive und der Dauer des Aufenthalts für dringend erforderlich. Er ist überzeugt, dass ein ganzheitlicher Ansatz zur Schaffung gleicher ökonomischer Teilhabechancen für alle Bevölkerungsgruppen, mit und ohne Migrationsgeschichte oder Fluchterfahrung, erforderlich ist. Der DGB hält daher die Entwicklung eines Integrationskonzeptes für erforderlich, das Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen verbindet und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft entwickelt wird. Der DGB hat hierzu im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsgipfel bei der Bundeskanzlerin im April 2016 „Leitlinien zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen – eine Querschnittsaufgabe“ vorgelegt.

III. Bewertung der vorgesehenen Änderungen zu den Artikeln des Entwurfs des Integrationsgesetzes und zum Entwurf der Verordnung zum Integrationsgesetz

Im Folgenden werden die in den Artikeln des Entwurfs eines Integrationsgesetzes und der Verordnung zum Integrationsgesetz vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen, soweit als erforderlich bewertet und konkrete Vorschläge zur Veränderung unterbreitet.

Artikel 1 Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III)

Zu Nr. 2: § 18 Abs. 2 SGB III-E: Zeiten der Arbeitslosigkeit

Der DGB begrüßt die Ergänzung durch die Einfügung der neuen Nummer 3 in § 18 Abs. 2 SGB III-E. Danach berühren Zeiten, in denen ein Integrationskurs nach § 43 Aufenthaltsgesetz, eine Maßnahme zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§ 45a Auf-

enthG) sowie Zeiten einer Maßnahme zur Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufskualifikationen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit, die für die Beurteilung der Langzeitarbeitslosigkeit vorausgesetzt werden, nicht.

Zu Nr. 3: § 132 SGB III-E: Sonderregelungen für die Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern

Mit dem neu eingefügten § 132 in SGB III wird Ausländern mit guter Bleibeperspektive sowie Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel der Zugang zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, ausbildungsbegleitenden Hilfen und zur Assistierten Ausbildung ermöglicht. Nach fünfzehn Monaten wird dem gleichen Personenkreis der Zugang zu Ausbildungsgeld für Menschen mit Behinderungen und Berufsausbildungsbeihilfe ermöglicht.

Der DGB begrüßt grundsätzlich die vorgeschlagene Erleichterung beim Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung. Er kritisiert allerdings die unterschiedlichen Fristen. Vor allem die sechsjährige Frist beim Zugang von Geduldeten zu Berufsausbildungsbeihilfen bzw. Ausbildungsgeld während einer berufsvorbereitenden Maßnahme ist nicht zielführend.

Im Zusammenhang mit der Änderung der Regeln zur Ausbildungsförderung sind Maßnahmen erforderlich, die einem etwaigen Missbrauch der zugrundeliegenden Ausbildungsmaßnahmen seitens einzelner Arbeitgeber entgegenwirken können. Ein solcher Missbrauch könnte z.B. dann vorliegen, wenn es sich bei einer Ausbildungsmaßnahme tatsächlich faktisch um ein Arbeitsverhältnis handelt und so u.a. Mindestlohnregelungen umgangen werden.

Kritisch zu bewerten sind die in Abs. 1 enthaltenen Wartezeiten von fünfzehn Monaten auf die Berufsausbildungsbeihilfe bzw. das Ausbildungsgeld. Der Beginn des Bezugs dieser Ausbildungsförderungsleistungen sollte grundsätzlich an den Beginn einer betrieblichen Berufsausbildung oder berufsvorbereitenden Maßnahme gekoppelt werden. Es muss der Grundsatz gelten, dass eine Leistung der Ausbildungsförderung zeitgleich mit dem entsprechenden Bildungs- oder Qualifizierungsgang zugänglich ist.

Der DGB hält den in Abs. 1 Satz 2 enthaltenen Ausschluss von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten im Lichte der Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu Folgeanträgen für problematisch. Maßnahmen, mit dem Ziel einer qualifizierten Ausbildung würden auch dazu beitragen, die Wiedereingliederungschancen im Herkunftsland verbessern. Zudem kritisiert der DGB, dass Geduldete nach Abs. 1 Satz 3 nur dann durch eine Berufsausbildungsbeihilfe gefördert werden, wenn sie nicht in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Da der Zeitraum der Verpflichtung zum Verbleib in einer Aufnahmeeinrichtung verlängert wurde und für Asylbewerber bis zum Abschluss des Verfahrens gilt, oder aber wegen mangelnden Wohnraums ein Verbleib erforderlich ist, bleiben diese Gruppen ohne Förderung. In der Praxis ist aber eine entsprechende Förderung auch für die Aufnahme einer Berufsausbildung erforderlich.

Aus Sicht des DGB ist die Herabsetzung der Voraufenthaltszeiten für Geduldete für ausbildungsbegleitende Hilfen und die ausbildungsbegleitende Phase der Assistenten Ausbildung von fünfzehn auf zwölf Monate nicht ausreichend (Abs. 2). Erforderlich ist eine weitergehende Reduzierung der Voraufenthaltsdauer, auch um unnötige bürokratische Barrieren für sprachbegabte Geduldete zu vermeiden. Die der ausbildungsbegleitenden Phase vorgeschaltete Phase I der Assistenten Ausbildung beträgt beispielsweise in der Regel drei bis maximal sechs Monate. Dies könnte ein Zeitraum sein, auf den die Voraufenthaltsdauer reduziert werden könnte. Ebenfalls nicht ausreichend ist die Öffnung berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen (mit paralleler Förderung durch Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld) nach einer Voraufenthaltsdauer von sechs Jahren. Bereits jetzt schon sind Geduldete zu Leistungen wie Berufsorientierungsmaßnahmen (§ 48 SGB III), Berufseinstiegsbegleitung (§ 49 SGB III) oder Einstiegsqualifizierung (§54a SGB III) nach drei Monaten Aufenthaltsdauer berechtigt. Die Voraufenthaltsdauer bei berufsvorbereitende Maßnahmen, die eine hohe Überschneidung zu den genannten Maßnahmen haben, sollte daher deutlich reduziert werden, damit Anschlüsse von der Berufsorientierungsmaßnahme in die Berufseinstiegsbegleitung über berufsvorbereitende Maßnahmen oder Einstiegsqualifizierungen möglich werden.

Der DGB kritisiert die Befristung der Sonderregelung, mit der der förderfähige Personenkreis erweitert wird (Abs. 4). Die Befristung ist weder sachlich erforderlich noch hinsichtlich der Personengruppen ausreichend begründet.

Zu Nr. 4: § 421a SGB III-E: Arbeiten in Maßnahmen des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Der vorgeschlagene § 421a SGB III-E steht im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Vorschlag für eine Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM). Mit dem FIM, das bis zum 31. Dezember 2020 befristet ist, sollen 100.000 Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Ausgeschlossen sind Personen aus sicheren Herkunftsländern (§ 5a AsylbLG-E). Wie bei den Arbeitsgelegenheiten nach SGB II sollten diese Tätigkeiten kein Beschäftigungsverhältnis begründen, obwohl die Teilnehmenden wahrscheinlich überwiegend bei privaten Unternehmen oder Trägern eingesetzt werden. Geltung finden sollen dagegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes, des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, Teile des Bundesurlaubsgesetzes und der Arbeitnehmerhaftung.

Aus Sicht des DGB bestehen erhebliche Bedenken gegenüber der Ausgestaltung des Programms. Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten nach SGB II können hier Arbeitsgelegenheiten, die von privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen beim Betrieb von Aufnahmearrichtungen (nach § 44 AsylG) oder Gemeinschaftsunterkünften (nach § 53 AsylG) genutzt werden, zur Kostenreduzierung genutzt werden. In der Folge werden reguläre Beschäftigungen, mit Anspruch auf gesetzlichen Mindestlohn oder Mindestlohn nach allgemeinverbindlich geltenden Tarifver-

trägen, zu Gunsten von Arbeitsgelegenheiten abgebaut. Asylbewerber können – wegen ihrer unsicheren aufenthaltsrechtlichen Situation – zudem leicht ausgebeutet werden; die im Entwurf enthaltenen Bestimmungen entfalten keine entsprechende Schutzwirkung.

Der DGB erwartet, dass die Tätigkeitsbereiche und Personen so auszuwählen sind, dass Verdrängungs- oder Substitutionseffekte zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse wirksam ausgeschlossen werden. Zudem kritisiert der DGB den in § 5a AsylbLG-E vorgenommenen Ausschluss von Personen aus sicheren Herkunftsländern. Hinsichtlich der Aufwandsentschädigung wird auf die Bewertung von § 5 Abs. 2 AsylbLG-E hingewiesen.

Artikel 2

Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II)

Die vorgeschlagenen Änderungen des § 22 und des § 36 SGB II stehen im Zusammenhang mit den geplanten Wohnsitzauflagen nach § 12a AufenthG und werden dort bewertet.

Artikel 3

Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII)

Zu § 23 SGB XII-E: Einschränkung der Leistung bei Nichtbeachtung der Wohnsitzauflage

Die Regelung zur Einschränkung von Leistungen steht im Zusammenhang mit den Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge nach § 12a des Aufenthaltsgesetzes. Vorgesehen ist, dass nach einer Nichtbeachtung der Wohnsitzauflage der Träger der Sozialhilfe nur noch die „nach den Umständen des Einzelfalls gebotene Leistung“ erbringen darf. Als unabweisbar geboten ist regelmäßig nur eine Reisebeihilfe für die Reise zu dem zugewiesenen oder tatsächlichen Wohnort.

Gegenüber der im Referentenentwurf enthaltenen Regelung hat das Bundeskabinett die Leistungseinschränkungen auf ausländische Staatsangehörige mit weiteren humanitären Aufenthaltstiteln ausgeweitet, die keiner Wohnsitzauflage unterliegen.

Unabhängig von der grundlegenden Kritik an Wohnsitzauflagen führt die vorgesehene Leistungseinschränkung aus Sicht des DGB zu unzumutbaren Härten und zu einer Ungleichbehandlung. Problematisch ist die Regelung vor allem, weil – anders als im geltenden Recht – anerkannte Flüchtlinge mit einem befristeten Aufenthalt von der Sanktion betroffen sein können, deren Aufenthalt aber auf Dauer angelegt ist. Dies führt zu einer unzulässigen Schlechterstellung von Geflüchteten gegenüber ausländischen Staatsangehörigen mit einer Niederlassungserlaubnis oder einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die „sich voraussichtlich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten“ (§ 23 Abs. 1 Satz 4).

Auch die Übernahme der bereits jetzt in § 23 Abs. 5 Satz 3 geltenden Ausnahmeregelung zur Wahrnehmung der Rechte zum Schutz von Ehe und Familie ändert an der Tatsache, dass persönliche Härten unberücksichtigt bleiben, nichts.

Der DGB fordert den Deutschen Bundestag auf, mindestens folgende Forderungen zu berücksichtigen:

1. Einführung einer Ausnahmeregelung wegen besonderer persönlicher Härten, die beispielsweise Personen, die von Anfeindungen oder unzumutbarer Unterbringung betroffen sind, betreffen.

2. Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung in Abs. 5 letzter Satz des Entwurfes dahingehend zu erweitern, dass neben dem Schutz der Ehe und Familie auch der Schutz von Lebenspartnerschaften berücksichtigt wird.

Artikel 4 **Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

Zu Nr. 1a: § 1a Abs. 4 AsylbLG-E - Erweiterung der Anspruchseinschränkungen

Die bereits geltende Einschränkung des Anspruchs auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft wird durch die Ergänzung in Abs. 4 auf weitere Gruppen ausgeweitet. Derzeit gilt, dass Geflüchtete, für deren Schutzgewährung ein anderer EU-Mitgliedstaat oder ein am Verteilungsmechanismus teilnehmender Drittstaat zuständig ist, vom Anspruch auf volle Leistungen ausgeschlossen werden. Künftig sollen auch Personen, die aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht erhalten haben, ebenfalls ausgeschlossen werden.

Der DGB kritisiert die vorgesehene Regelung. Sie wird vor allem Flüchtlingsfamilien treffen, die auf ihrer Flucht auseinandergerissen oder im Rahmen der Verteilung auseinandergerissen wurden und in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten einen Asylantrag stellen mussten.

Der DGB fordert daher die Fraktionen des Bundestages auf, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Regelung einzuführen, um Härten zu vermeiden und den Familienzusammenhalt zu fördern.

Zu Nr. 1b: § 1a Abs. 5 AsylbLG-E - Erweiterung der Anspruchsbeschränkungen

Durch die Anfügung des Absatzes 5 werden Leistungseinschränkungen für weitere Gruppen von Geflüchteten ausgeweitet. Betroffen sind nicht nur Personen, die ihrer Mitwirkungspflicht nach § 15 Abs. 2 Nr. 4 und 5 AsylG (Vorlage des Passes oder des Passersatzes) nicht nachkommen, sondern beispielsweise auch Personen, die einen Termin zur Asylantragstellung versäumen. Im Fall der nicht zu vertretenden Verletzung der Mitwirkungspflichten sind sie zudem beweispflichtig.

Der DGB sieht vor allem in der Leistungseinschränkung wegen eines versäumten Termins eine unbillige Härte und fordert den Deutschen Bundestag auf, die Regelung in Abs. 5 Nr. 3 ersatzlos zu streichen.

Zu Nr. 3: § 5 Abs. 2 AsylbLG-E - Absenkung der Aufwandsentschädigung bei Arbeitsgelegenheiten

Die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geltende Aufwandsentschädigung für Arbeitsgelegenheiten zur Aufrechterhaltung und Betreibung der Einrichtung sowie sonstigen Arbeitsgelegenheiten bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern wird von 1,05 Euro auf 80 Cent je Stunde abgesenkt. Begründet wird die Absenkung zunächst mit einem vermeintlich geringeren Mehraufwand, da die Arbeitsgelegenheiten vor allem in Aufnahmeeinrichtungen genutzt würden. Die Absenkung bei den

sonstigen Arbeitsgelegenheit wird nicht weiter begründet. Höhere Aufwendungen, z.B. bei spezieller Arbeitskleidung oder Fahrtkosten müssen einzeln nachgewiesen und begründet werden.

Der DGB kritisiert die Reduzierung der Aufwandsentschädigung. Aus seiner Sicht müssen die Aufwandsentschädigungen bei Einsatz von Asylbewerbern wie auch bei Arbeitsgelegenheiten nach SGB II vergleichbar sein und insgesamt erhöht werden.

Zu Nr. 4: § 5a AsylbLG-E - Arbeitsgelegenheiten (neu)

Für Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Zielgruppe sind Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, mit Ausnahme derjenigen, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen, Geduldete, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist, sowie Personen die ausreisepflichtig sind.

Aus Sicht des DGB dürfen Schutzsuchende während des monatelangen Verfahrens nicht zum „Nichtstun“ verurteilt werden. Daher hat der DGB auch die Absenkung der Wartezeit für den Zugang zu Beschäftigung auf drei Monate begrüßt. Nicht erkennbar ist, dass mit diesen an die „1-Euro-Jobs“ angelehnten Arbeitsgelegenheiten das Ziel erreicht wird, Schutzsuchende zu qualifizieren und damit Voraussetzungen für ihre langfristige Eingliederung in den Arbeitsmarkt geschaffen werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben auch in der Politik viele von Arbeitsgelegenheiten Abstand nehmen lassen. Das angestrebte Ziel der Heranführung an eine berufliche und betriebliche Integration wird nur in Ausnahmefällen erreicht.

Die Umsetzung soll durch eine Richtlinie und über eine Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesagentur für Arbeit erfolgen. Hierdurch entsteht eine verwaltungsaufwendige Dreiecksstruktur. Die Bundesagentur für Arbeit ist für die Durchführung des Arbeitsmarktprogrammes zuständig, während die für das Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden die Zuweisung vornehmen.

Die Zuweisung kann offensichtlich auch an Privatunternehmen erfolgen. Mit einem Volumen von 100.000 vorgesehenen Plätzen greift dieses Programm damit massiv in den örtlichen Arbeitsmarkt ein. Besonders Beschäftigungen in bestimmten Dienstleistungsbereichen sind betroffen, so dass es hier auch zu einer Verdrängung von bestehenden Arbeitsverhältnissen kommen kann. Verschärft wird dies durch die vom DGB kritisierte Absenkung der Aufwandsentschädigung auf nur noch 80 Cent je Stunde.

Diese Arbeitsverhältnisse müssen transparent gemacht werden. Die Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten sollte deswegen in den örtlichen Verwaltungsausschüssen beraten werden und die Verwaltungsausschüsse müssen das Recht erhalten, bei Fehlentwicklungen einzugreifen.

Die Verwaltungsausschüsse haben Erfahrung mit diesen Tätigkeiten und die Agenturen verfügen über eingeführte Verfahren zur Umsetzung der Abstimmungsprozesse. Sie überwachen ausschließlich die Arbeitsmarktneutralität der durchgeführten Maßnahmen, bestimmen aber nicht über die Zuweisung bestimmter Personen. Der DGB ist überzeugt, dass eine

Überwachung der Arbeitsmarktneutralität eine zwingende Voraussetzung für die Durchführung dieses Programms ist.

Zu Nr. 4: § 5b AsylbLG-E - Sonstige Maßnahmen zur Integration (neu)

Mit dem neuen § 5b wird die Möglichkeit geschaffen Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG zu verpflichten (Abs. 1). Bewehrt wird die Verpflichtung mit Leistungseinschränkungen – entsprechend Abs. 2 – sofern die Person, aus selbst zu vertretenden Gründen, einen zumutbaren Kurs nicht aufnimmt oder ordnungsgemäß teilnimmt. Eingeschränkt wird die Zumutbarkeit durch die entsprechende Geltung von § 11 Abs. 4 SGB XII bzw. wenn eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Berufsausbildung oder ein Studium aufgenommen wird.

Absatz 3 enthält die Ermächtigung der zuständigen Behörde zur Erhebung von Daten zu Sprachkenntnissen durch zur Durchführung eines Integrationskurses oder einer Maßnahme zur berufsbezogenen Deutschförderung.

Aus Sicht des DGB besteht bei Asylbewerberinnen und Asylbewerber ein eigenes Interesse, einen Integrationskurs zu besuchen; dies zeigen auch die Anmeldezahlen zu dem aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanzierten Programm zur Förderung erster Deutschkenntnisse. Daher ist eine generelle Verpflichtung aller Leistungsempfänger entbehrlich.

Zudem fehlen in weiten Teilen der Bundesrepublik Deutschland ausreichende Angebote oder sie entsprechen nicht den besonderen Anforderungen, die z. B. bei traumatisierten Flüchtlingen, erfüllt werden müssen.

In Abs. 2 vorgesehene Leistungseinschränkungen, die gegenüber dem Referentenentwurf weitere Sanktionsgründe enthalten, lehnt der DGB ab. Während nach dem Referentenentwurf eine Nichtfortführung des Kurses sanktioniert werden konnte, so hebt der Kabinettsentwurf auf eine nicht ordnungsgemäße Teilnahme ab. Entsprechend § 14 Abs. 5 Satz 2 Integrationskursverordnung setzt eine vom Träger zu bescheinigende ordnungsgemäße Teilnahme neben der Fortführung auch eine regelmäßige Teilnahme und die Teilnahme am Abschlusstest voraus.

Zu Nr. 5: § 7 Abs. 2 AsylbLG-E - Einkommen und Vermögen

Als Folgeänderung der Einführung von Arbeitsgelegenheiten werden Mehraufwandsentschädigungen als nichtanrechenbares Einkommen definiert. Gleiches soll für die Fahrtkostenzuschüsse gelten, die zur Sicherstellung der Teilnahme an einem Integrationskurs oder einer Maßnahme zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung gezahlt werden.

Die Regelung ist aus Sicht des DGB sachgerecht.

Artikel 5
Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu Nr. 3: § 12a AufenthG-E – Wohnsitzregelung (neu)

Mit der Einführung des § 12a AufenthG-E werden Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge sowie für Personen mit einem anderen humanitären Aufenthaltstitel eingeführt. Begründet werden die Regelungen damit, dass

- Bund, Länder und Kommunen vor erheblichen Schwierigkeiten bei Unterbringung und der Integration dieser Personengruppen stehen,
- eine integrationshemmende Segregation von Personen, die nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind oder eine Ausbildung oder ein Studium durchlaufen, insbesondere in Ballungsräumen zu vermeiden ist und
- die bisherige Regelung zur räumlichen Beschränkung in § 12 Abs. 2 (Ermessensentscheidung, die sich auf Personen mit einer befristeten Aufenthaltserlaubnis bezieht) „aus Sicht der Ausländerbehörden integrationspolitische Verteilungseffekte nicht hinreichend berücksichtigt“.

In der Begründung wird außerdem auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Urteil vom 1. März 2016 in den verbundenen Rechtssachen Alo und Osso (C-443/14 und C-444/14) hingewiesen.

Der DGB lehnt die vorgeschlagenen Regelungen zur Wohnsitznahme bzw. zum Verbot der Wohnsitznahme ab. Er ist überzeugt, dass Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge weder integrationspolitisch sinnvoll noch ausreichend – im Sinne des EuGH-Urteils vom 1. März 2016 – begründet sind. Die vorgesehene Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einem bestimmten Bundesland oder Ort leitet sich aus dem Verteilmechanismus (Königsteiner Schlüssel) für die Erstverteilung von Asylsuchenden ab. Da dieser Verteilmechanismus, der zur Kostenverteilung dient, lediglich das Steueraufkommen und die Bevölkerungsgröße berücksichtigt, aber keine Indikatoren berücksichtigt, die für die ökonomische und gesellschaftliche Integration relevant sind, hat der DGB erhebliche Zweifel an der Übereinstimmung mit dem EuGH-Urteil¹ zu Wohnsitzauflagen für subsidiär Geschützte. Dies gilt auch für die Anforderung, dass der von einer Wohnsitzauflage betroffene Personenkreis sich nicht in einer objektiv vergleichbaren Situation mit anderen Drittstaatsangehörigen befindet. Daran ändert auch die Einschränkung auf Personen nichts, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer Ausbildung nachgehen oder ein Studium absolvieren.

Bisher vorhandene Möglichkeiten einer räumlichen Beschränkung einer Aufenthaltserlaubnis beziehen sich vor allem auf die Erwerbstätigenzuwanderung: Die Bundesagentur für Arbeit kann im Fall eines Zustimmungserfordernisses diese auf einen bestimmten

¹ Der in der Begründung enthaltene Hinweis, dass der Königsteiner Schlüssel die Wirtschaftskraft und damit bereits ein wesentliches integrationspolitisches Element berücksichtigt, ist untauglich. Im Umkehrschluss würde er bedeuten, dass eine Wohnsitzverpflichtung in strukturschwachen Regionen dem Ziel der Integration abträglich ist und schon deshalb den Vorgaben des EuGH nicht genügt.

Betriebsstandort beschränken. Statt einer bislang geltenden Ermessensentscheidung sieht der Kabinettsentwurf nun eine Verpflichtung zur Erteilung einer Wohnsitzauflage vor.

Der betreffene Personenkreis ist breit gefasst. Er bezieht nicht nur Drittstaatsangehörige mit einem vorübergehenden Aufenthalt oder solche, deren Aufenthalt nach § 23 AufenthG bereits jetzt beschränkt werden kann, mit ein, sondern umfasst auch diejenigen, denen ein Asylrecht nach Artikel 16a Grundgesetz zuerkannt wurde. Ebenfalls betroffen sind anerkannte Flüchtlinge mit internationalem Schutzstatus. Der DGB ist überzeugt, dass die betroffenen Personengruppen hinsichtlich der Integrationsbedingungen nicht vergleichbar sind.

Ausgenommen von den Wohnsitzauflagen sind nach Abs. 1 Personen, die selbst oder ihre engsten Familienangehörigen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (mindestens 15 Stunden wöchentlich mit einem Einkommen von derzeit 712 Euro) nachgehen. Ebenfalls ausgenommen sind Personen, die eine berufliche Ausbildung oder ein Studium absolvieren. Entsprechend der Begründung des Entwurfs sollen auch Personen ausgenommen werden, die an einer berufsorientierenden, berufsvorbereitenden oder einer studienvorbereitenden Maßnahme teilnehmen. Damit zielen die Ausnahmen ausschließlich auf ökonomische Faktoren und nicht auf Faktoren, wie vorhandene Sprachkenntnisse, die für die gesellschaftliche Integration von Bedeutung sind. Für die nachträgliche Wohnortzuweisung dagegen wird die Möglichkeit der Sprachförderung als Grund angeführt (Abs. 3).

Unabhängig von grundsätzlichen Bedenken gegen Wohnsitzverpflichtungen sieht der DGB die Notwendigkeit weitere Ausnahme zu verankern, z. B. für Personen, die bereits über hinreichende Sprachkenntnisse verfügen. Zudem sollten auch Personen ausgenommen werden, die eine weiterführende Schule besuchen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die in Bayern ausgeweitete Schulpflicht, die die Berufsschulen mit einbezieht. Hier einen Wohnortwechsel zu verhindern, wäre integrationspolitisch fatal.

Im Übrigen weist der DGB auf den mit den Wohnsitzregelungen verbundenen Aufwand für die Behörden hin, der bei der Berechnung der Kosten nicht ausreichend berücksichtigt wird.

Die Wirksamkeit von Wohnsitzauflagen mit dem Ziel einer nachhaltigen gesellschaftlichen und ökonomischen Integration wird vom DGB bezweifelt. Betrachtet man die Möglichkeiten zur Schaffung gesellschaftlicher und ökonomischer Teilhabechancen, so muss festgestellt werden, dass je nach Bundesland erhebliche Unterschiede bei den Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten bei ausländischen Staatsangehörigen zu verzeichnen sind. Gleiches gilt auch für die Möglichkeiten zur Aufnahme eines Ausbildungsplatzes.

Hinsichtlich der sprachlichen Integration bestehen ebenfalls erhebliche Unterschiede. Während in einigen Bundesländern ein breites Angebot an Integrations Sprachkursen vorhanden ist, zeichnen sich gerade die ostdeutschen Bundesländer durch mangelnde Angebote aus. Schließlich ist die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz als wesentlicher Integrationsfaktor zu stellen.

Die vorgesehenen Wohnsitzauflagen berücksichtigen wesentliche Integrationsindikatoren nicht. Schlimmer noch, sie sind als Integrationshemmnis zu betrachten, vor allem dann, wenn die Betroffenen keine oder nur geringe Chancen haben, die Voraussetzungen für die Aufhebung der Auflagen zu erfüllen. In der Folge müssen sie auf Dauer in Regionen verbleiben, in denen die Teilhabechancen nicht oder nur unzureichend vorhanden sind. Und sie werden auf Dauer von Sozialleistungen abhängig bleiben.

Eine nachträgliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme, wie in Abs. 3 vorgesehen, führt aus Sicht des DGB zu unbilligen Härten und wird daher abgelehnt. In der Folge kann auch anerkannten Flüchtlingen, die nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis eine Wohnung angemietet haben, innerhalb von sechs Monaten² ein Wohnsitzwechsel auferlegt werden. Die damit verbundenen Kosten müssten selbst getragen werden.

Aus Sicht des DGB kann den zuständigen Behörden zugemutet werden, dass sie bereits bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Voraussetzungen für eine Wohnsitzauflage (Möglichkeit des Spracherwerbs, Lage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt) zu beurteilen.

Die Verhängung eines Verbots der Wohnsitznahme nach Abs. 4 anhand einer Prognoseentscheidung der Ausländerbehörde, die die Lage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sowie die Frage der Anwendung der deutschen Sprache als Verkehrssprache zu berücksichtigen hat, lehnt der DGB ab. Sie ist integrationspolitisch nicht zu begründen und auch nicht – wie in der Begründung beschrieben – als milderes Mittel anzusehen.

Im Gegenteil: Die Prognoseentscheidung wird nicht anhand von eindeutigen Kriterien getroffen, sondern anhand von Einschätzungen über die in einem Ort lebende Bevölkerung und ihre Gewohnheiten. Die Regelung ist aus Sicht des DGB als mittelbare Diskriminierung im Sinne des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und der Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000, denn sie knüpft an die Sprache an³.

Zu Nr. 4: § 18a AufenthG-E - Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung

Nach Abs. 1a ist im Anschluss an eine erfolgreich abgeschlossene Berufsausbildung von Geduldeten eine auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Voraussetzungen sind die Zustimmung

² Gegenüber dem Referentenentwurf wurde die Frist zur nachträglichen Erteilung von drei auf sechs Monate angehoben. Damit verlängert sich der Zeitraum der Unsicherheit für die Betroffenen weiter.

³ Die Richtlinie berührt zwar nicht die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise sowie die Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung ergibt (Artikel 3 Abs. 2). Der Abs. 4 des Gesetzentwurfes knüpft aber nicht an die Staatsangehörigkeit an sondern an die Verkehrssprache. Insofern erfüllt die Regelung die Kriterien einer mittelbaren Diskriminierung nach Artikel 2 Abs. 2 Buchstabe b sowie hinsichtlich des Geltungsbereichs den Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe h.

der Bundesagentur für Arbeit und die Bedingungen des § 18a Abs. 1 Nr. 2 bis 7.

Durch Einfügung von Abs. 1a in Absatz 2 gelten die vorhandenen Regelungen über die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit auch für die Erteilung dieses Aufenthaltstitels.

Die Aufenthaltserlaubnis wird nach Abs. 1b widerrufen, wenn das entsprechende Arbeitsverhältnis aus selbst zu vertretenden Gründen aufgelöst wird. Ebenfalls widerrufen wird sie bei einer Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat (Geldstrafe von mindestens 50 Tagessätzen bzw. mindestens 90 Tagessätzen bei Straftaten gegen das Aufenthaltsgesetz oder Asylgesetz).

Der DGB begrüßt ausdrücklich die verpflichtende Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Geduldete, die nach erfolgreicher Ausbildung eine Beschäftigung aufnehmen. Allerdings wird hier die anschließende Beschäftigung mit der in der Berufsausbildung erworbenen Qualifikation verknüpft. Dies ist in Deutschland für Inländer lediglich bei reglementierten Berufen der Fall. Darüber hinaus schränkt diese Bestimmung Art. 12 Absatz 1 GG (Berufsfreiheit und freie Wahl des Arbeitsplatzes) ein und ignoriert, dass mehr als zwei Drittel der beruflich qualifizierten Erwerbstätigen nicht im erlernten Ausbildungsberuf tätig sind (vgl. BiBB-BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2013). Die vorgesehene Verknüpfung wird daher kritisiert. Sie sollte – wie auch die Verknüpfung bei den Auszubildenden und den Studierenden – generell abgeschafft werden.

In der Praxis kann sich zudem der Widerruf nach Abs. 1b problematisch erweisen, denn sie führen zu einer Beibehaltung der Beschäftigung auch unter unwürdigen Bedingungen.

Der DGB fordert den Deutschen Bundestag auf, eine Möglichkeit der Weitergeltung der Aufenthaltserlaubnis für den Fall zu schaffen, dass nach einer Kündigung des Ausbildungsverhältnisses eine neue Ausbildungsstelle bei einem anderen Arbeitgeber aufgenommen wird.

Zu Nr. 5: § 26 Abs. 3 AufenthG-E - Daueraufenthaltserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge

Die Bundesregierung hat sich nun – nachdem die Einschränkungen bei der Erteilung der Niederlassungserlaubnis, vorgesehen in § 9 Aufenthaltsgesetz im Referentenentwurf, zunächst streitig gestellt waren – auf eine Änderung des § 26 Abs. 3 AufenthG-E verständigt. Im Wesentlichen geht es um die Schaffung zusätzlicher integrationspolitisch begründete Anforderungen an einen Daueraufenthalt von Asylberechtigten sowie für Personen mit internationalem Schutzstatus. Anders als vom Bundesinnenminister bei der Vorstellung des Kabinettsentwurfs dargestellt, wurde die Daueraufenthaltserlaubnis bisher nicht „voraussetzungslos“ erteilt. Zentrale Voraussetzung im geltenden Recht ist das Fortbestehen einer Verfolgung oder Bedrohung. Die Regelung stellt – aus Sicht des DGB – den dauerhaften Schutz vor Bedrohung und Verfolgung unter einen integrationspolitischen Vorbehalt und schränkt das Grundrecht auf Asyl nach Artikel 16a Grundgesetz ein. Zudem wird die bislang geltende Frist zum Widerruf eines

Schutzstatus in der Mehrzahl der Fälle von drei auf fünf Jahre angehoben. Der DGB lehnt die Anknüpfung der Niederlassungserlaubnis an ökonomische und sprachliche Kriterien ab⁴.

Der DGB weist zudem darauf hin, dass der Referentenentwurf in § 9 Abs. 2 Buchstabe a) die Möglichkeit zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Personen mit einer sonstigen Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 5 AufenthG vorsah. Der Kabinettsentwurf sieht diese Möglichkeiten nicht mehr vor und reduziert die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis wieder auf den Personenkreis, der nach § 23 Abs. 4 (vor allem Resettlement-Flüchtlinge) eine Aufenthaltserlaubnis besitzt. Der DGB hält die Einschränkung auf diese Personengruppe – angesichts der erweiterten Voraussetzungen – für nicht sachgerecht und empfiehlt, sich bei der Bestimmung der Personengruppen am Referentenentwurf zu orientieren und zumindest die Gruppe der subsidiär Schutzbedürftigen mit aufzunehmen.

Hinsichtlich der erforderlichen Dauer des Voraufenthalts beinhaltet der Vorschlag zwei Alternativen, die an ökonomischen und sprachlichen Kriterien ansetzen. Nach Satz 1 ist nach einer fünfjährigen Voraufenthaltszeit (eingerechnet die Zeit des Asylverfahrens) eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn zusätzlich zum Andauern der Bedrohungs- oder Verfolgungssituation der „Lebensunterhalt überwiegend gesichert“ ist und hinreichende Deutschsprachkenntnisse (Sprachniveau A 2) vorhanden sind. Nicht näher definiert ist das Kriterium der überwiegenden Sicherung des Lebensunterhalts. Aus Sicht des DGB ist eine klare Definition des Begriffs für die Praxis erforderlich. Zudem muss klargestellt werden, dass die Regelung sich auf den Zeitpunkt der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bezieht und eine Prognose nicht erforderlich ist.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit der Verlängerung der Voraufenthaltszeit bei gleichzeitiger Beibehaltung der Dauer der Aufenthaltserlaubnis eine mehrfache Prüfung der Widerrufsmöglichkeiten des BAMF erforderlich ist.

Auch in der zweiten Alternative (Satz 2), der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach einem dreijährigen Voraufenthalt ist das Kriterium der „weit überwiegenden Sicherung des Lebensunterhalts“ anders als das Kriterium der „Beherrschung der deutschen Sprache“ nicht weiter definiert.

Bei beiden Alternativen wird für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis vorausgesetzt, dass der Flüchtling über einen ausreichenden Wohnraum für sich und seine Familienangehörigen verfügt. Anders als bei der Lebensunterhaltssicherung wird hier – entsprechend der Kriterien für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG – auf die ganze Familie abgestellt und damit zusätzliche Anforderungen geschaffen.

Zu Nr. 6: § 44 Abs. 2 AufenthG-E – Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

Der DGB hält grundsätzlich an seiner Forderung fest, dass ein Recht auf Teilnahme unabhängig von der Aufenthaltszeit erforderlich ist. Vorgesehen ist ein

⁴ Der DGB sieht zwar eine Änderung bei ökonomischen und sprachlichen Anforderungen gegenüber dem Referentenentwurf. Diese beziehen sich aber nur auf eine Reduzierung der Anforderungen, die generell beibehalten werden.

Erlöschen nach einem Jahr, mit einer Ausnahmeregelung. Diese besagt, dass ein Teilnahmeanspruch weiter besteht, wenn sich der Ausländer nicht zu einem Integrationskurs anmelden konnte.

Aus Sicht des DGB reicht diese Ausnahmeregelung in der Praxis nicht. Erforderlich wäre zumindest eine Formulierung, die auf den Beginn eines Kurses abhebt.

Zu Nr. 7: § 44a AufenthG-E – Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

Die Teilnahmeverpflichtung wird auf den Asylbewerber mit einer Bleibeperspektive, Geduldete und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 (vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, deren Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist) erweitert, vorausgesetzt, die zuständige Leistungsbehörde fordert zur Teilnahme auf.

Zudem ist vorgesehen, dass die Ausländerbehörden auch anerkannte Flüchtlinge zur Teilnahme verpflichten können, wenn sie sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können.

Der DGB weist darauf hin, dass der in Nr. 4 Satz 1 genannte Personenkreis keinen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs hat und eine Aufforderung der zuständigen Leistungsbehörde zur Teilnahme wegen fehlendem Anspruch ins Leere läuft. Daher kann eine Verpflichtung nur dann ausgesprochen werden, wenn ein angemessenes Kursangebot tatsächlich vorhanden ist.

Auch die Teilnahmeverpflichtung von anerkannten Flüchtlingen kann nur dann hilfreich sein, wenn ein regional auswahlfähiges Angebot vorhanden ist. Zudem zeigt schon die große Bereitschaft der Asylsuchenden an einer Teilnahme beispielsweise an den von der BA angebotenen Sprachkursen, dass eine weitergehende Teilnahmeverpflichtung durch die Ausländerbehörden überflüssig ist. Aus Sicht des DGB reicht bei anerkannten Flüchtlingen eine Teilnahmeverpflichtung im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen aus.

Zu Nr. 8: § 60a AufenthG-E – Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)

Vorgesehen ist, dass eine Duldung aus dringenden persönlichen Gründen zu erteilen ist, wenn eine qualifizierte Berufsausbildung aufgenommen wird und bestimmte Hinderungsgründe nicht vorliegen. Zudem wird die Duldung zeitlich auf die gesamte Ausbildungszeit ausgeweitet. Bei Abbruch einer Ausbildung soll die Duldung automatisch erlöschen.

Weiter vorgesehen ist eine Verlängerung der Duldung für sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach einer erfolgreichen Berufsausbildung.

Der DGB begrüßt die vorgesehene Regelung, auch wenn sie aus seiner Sicht die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit, die mit einer Duldung verbunden ist, nicht beseitigt. Damit bleiben die Unsicherheiten für Arbeitgeber und Auszubildende bestehen. In der Folge ist zu erwarten, dass die Zahl der Geduldeten in Berufsausbildung nur unwesentlich steigen wird. Der DGB setzt sich nach wie vor dafür ein, dass junge Geduldete, die eine qualifizierte Berufsausbildung beginnen, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Gleichwohl begrüßt werden der Wegfall der Altersgrenze und die Bestimmung zur Dauer der Duldung sowie die Regelung zur Duldung für eine Arbeitsplatzsuche nach erfolgreichem Abschluss. Nicht ausreichend gewürdigt wird allerdings die Tatsache, dass ein Abbruch der Ausbildung häufig aufgrund schlechter Bedingungen oder mangelnder Ausbildungsqualität erfolgt (vgl. DGB-Ausbildungsreport). In diesen Fällen wäre zumindest klar zu stellen, dass ein Wechsel in einen anderen Ausbildungsbetrieb sich nicht negativ auf die Duldung auswirkt. Daher plädiert der DGB dafür, dass nach Lösung des Ausbildungsverhältnisses eine Duldung für sechs Monate zur Ausbildungsplatzsuche erteilt wird.

Zu Nr. 9 und 10: § 68 und 68a AufenthG-E – Haftung für den Lebensunterhalt

Nach bisheriger Praxis endete die Verpflichtung zur Übernahme der Kosten für den Lebensunterhalt sowie weiterer Kosten in der Regel mit der Anerkennung des Flüchtlingsstatus. Angesichts einer uneinheitlichen Rechtsprechung ist – aus Sicht des DGB – eine Klarstellung erforderlich. Die vorgeschlagene Neuregelung sieht nunmehr vor, dass die Zahlungsverpflichtung fünf Jahre andauern soll. Nach Auffassung des DGB ist der Zeitraum zu lang gewählt und berücksichtigt insbesondere einen Wegfall der Zahlungsverpflichtung mit dem Wechsel eines Aufenthaltstitels nicht.

Der DGB empfiehlt für den Fall einer Anerkennung des Flüchtlingsstatus die Verpflichtungserklärung aufzuheben und mindestens bei den Altfällen nach einer Anerkennung auf die Zahlungsverpflichtung zu verzichten.

Zu Nr. 11: § 75 AufenthG-E - Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

Die Erweiterung der Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge um den Forschungsreich Integration wird begrüßt.

Zu Nr. 13: § 98 Abs. 2 und 3 (neu) AufenthG-E - Bußgeldvorschriften

Mit der vorgesehenen Ergänzung um Abs. 2b werden nunmehr Betriebe und Einrichtungen, die einen Abbruch einer Ausbildung einer geduldeten Person oder eine Kündigung eines Ausbildungsverhältnisses durch den Betrieb oder Ausbildungseinrichtung nicht unverzüglich der Ausländerbehörde melden, sanktioniert. Dabei kommt es nicht auf den Vorsatz an, sondern eine leichtfertig nicht oder nicht schriftlich an die zuständige Ausländerbehörde übermittelte Mitteilung reicht aus, um ordnungswidrig zu handeln.

Aus Sicht des DGB ist zwar verständlich, dass die Verpflichtung zur Mitteilung nach § 60 Abs. 2a Satz 7 und 8 sanktioniert wird, denn mit einer Kündigung oder einem Abbruch der Ausbildung ist auch eine aufenthaltsrechtliche Veränderung verbunden. Dennoch reicht aus Sicht des DGB eine Sanktionierung des Vorsatzes völlig aus. Betroffen wären vor allem Klein- und Handwerksbetriebe, die über keine eigene Personalabteilungen verfügen. In der Folge werden diese Betriebe die Regelung als Hemmnis für die Einstellung eines geduldeten Auszubildenden ansehen und eher darauf verzichten.

Der DGB fordert den Deutschen Bundestag auf, die Regelung auf eine vorsätzliche Nichtmitteilung zu

begrenzen. Außerdem hält er das – nach Abs. 5 vorgesehene Bußgeld von bis zu 30.000 Euro – für völlig überzogen.

Die Ergänzungen in Abs. 3 stehen im Zusammenhang mit den Wohnsitzregelungen. Vorgeschlagen werden nicht nur Leistungskürzungen in SGB II und SGB XII sondern auch Bußgelder wegen einer Ordnungswidrigkeit. Der DGB lehnt diese Regelung ab.

Artikel 6 Änderung des Asylgesetzes

Zu Nr. 2: § 5 Abs. 3 AsylG - Außenstellen des BAMF

Nach geltendem Recht soll das BAMF Außenstellen bei Aufnahmeeinrichtungen, die mehr als 500 Unterbringungsplätze zur Verfügung stellen, einrichten. Der Vorschlag setzt die Zahl der Unterbringungsplätze auf 1.000 herauf.

Der DGB meldet erhebliche Bedenken an. Ziel vieler rechtlicher und organisatorischer Maßnahmen war es, die Asylverfahren zu beschleunigen und Geflüchteten schneller und unbürokratischer die Möglichkeit zur Asylantragstellung zu geben. Mit der nun vorgeschlagenen Erhöhung werden Außenstellen gerade in eher ländlichen Regionen wieder abgeschafft. In der Folge müssen Asylbewerber längere Wege zu den Außenstellen auf sich nehmen und ihre die Betreuung verschlechtert sich. Der DGB fordert die Beibehaltung der bisherigen Regelung. Akzeptabel ist allerdings der Bezug auf „dauerhafte“ Unterbringungsplätze.

Zu Nr. 4: § 14 Abs. 1 AsylG-E - Asylantragstellung in einer bestimmten Außenstelle

Mit der Ergänzung durch Satz 2 ist vorgesehen, dass das Bundesamt den Asylantragsteller verpflichten kann, seinen Asylantrag in einer anderen weiter entfernten Außenstelle zu stellen. Aus Sicht des DGB führt die Ergänzung dazu, dass eine zu geringe Personalausstattung der Außenstellen des BAMF zulasten der Asylantragsteller geht und die Fahrtwege unnötig erhöht, zumal nicht immer gesichert ist, dass der Antragsteller an dem ihm zugewiesenen Termin auch tatsächlich den Antrag stellen kann. Daher ist die Ergänzung abzulehnen. Das BAMF muss für eine ausreichende Personalausstattung sowie für eine zeit- und ortsnahe Asylantragstellung sorgen.

Zu Nr. 5: § 24 AsylG-E - Pflichten des Bundesamtes

Mit der vorgesehenen Ergänzung durch Abs. 1a wird dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Möglichkeit eröffnet, andere Behörden mit der Anhörung zu beauftragen, statt wie bisher eine Abordnung einzelner Bediensteter vorzunehmen. In Folge kann damit auch die Bundespolizei oder andere Behörden mit der Aufgabe betraut werden. Zwar wird ausgeführt, dass nur geschultes Personal Anhörungen durchführen darf, dennoch ist zu bezweifeln, dass Kurzzeitschulungen, die nur auf die Vermittlung rechtlicher Kenntnisse abzielen, für eine angemessene und qualifizierte Anhörung ausreichend sind. Zudem wird mit der Beauftragung einer anderen Behörde auf eine Fachaufsicht verzichtet. Im Übrigen ist das Kriterium „große Zahl“ von Asylsuchenden für die Beauftragung nicht näher definiert.

Der DGB befürwortet stattdessen eine weitere Personalaufstockung des Bundesamtes und deren Qualifizierung.

Zu Nr. 7: § 29 AsylG-E - Unbeachtliche Asylanträge, neu: Unzulässige Anträge

Mit der Neufassung des § 29 ist – aus Sicht des DGB – eine generelle Veränderung der Rechtslage verbunden. Während bislang ein Antrag in bestimmten Fällen nur unbeachtlich war und bei einer nichtmöglichen Rückführung innerhalb von drei Monaten das Asylverfahren fortzuführen war, werden die Anträge nunmehr unzulässig. In der Folge werden die Personen – entsprechend der vorgeschlagenen Veränderung des § 30a AsylG-E – verpflichtet, in der zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Die vorgeschlagenen Regelungen widersprechen der bisherigen Rechtslage und führen zur Einschränkung der Möglichkeit ein Asylverfahren anhand individueller Fluchtgründe durchzuführen. Daher lehnt der DGB die Änderungen ab.

Ebenfalls abgelehnt wird die nach Absatz 4 vorgesehene Schaffung einer Möglichkeit andere Behörden mit der Entscheidung über die Zulässigkeit zu beauftragen.

Zu Nr. 8: § 29a AsylG-E – Sicherer Herkunftsstaat; Bericht; Verordnungsermächtigung

Die vorgeschlagene Klarstellung in Abs. 1 wird begrüßt. Auch im Fall des Nachweises von Gründen für einen internationalen oder subsidiären Schutz ist ein Antrag von Angehörigen aus einem sicheren Herkunftsland zu prüfen.

Zu Nr. 11: § 31 AsylG-E - Entscheidungen des Bundesamtes über Asylanträge

Nach Abs. 1 ist vorgesehen, dass das Bundesamt nur noch dann zu einer unverzüglichen Zustellung der Entscheidung verpflichtet ist, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die einer möglichen Anfechtung unterliegen. Der DGB ist der Auffassung, dass auch im Fall einer Stattgabe des Asylantrages eine unverzügliche Zustellung erfolgen muss, denn eine positive Entscheidung ist Voraussetzung für Zugänge zu Integrationsmaßnahmen und zum gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt.

Zu Nr. 18: § 55 AsylG-E - Aufenthaltsgestattung

Bislang bestehen in der Praxis unterschiedliche Interpretationen darüber, zu welchem Zeitpunkt die mit der Aufenthaltsgestattung verbundenen Rechte von Asylsuchenden greifen. Von Bedeutung ist der Zeitpunkt vor allem für den Fristbeginn der Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang oder die Möglichkeit zur Arbeitsvermittlung. Der DGB war – wie die Bundesregierung auch – der Auffassung, dass die Rechtslage nach § 55 Asylgesetz eindeutig ist und der Aufenthalt ab dem Zeitpunkt der Stellung eines Asylgesuches gestattet ist.

Die nun in Abs. 1 Satz 1 vorgeschlagene Anknüpfung der Gestattung an die Ausstellung des Anknüpfungsnachweises ist folgerichtig.

Gleichwohl ist der DGB nach wie vor der Auffassung, dass Personen aus sicheren Herkunftsländern oder solchen deren Asylantrag zunächst als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt werden kann, eine Aufenthaltsgestattung zusteht. Daher hatte er bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Asylgesetz die Regelung in Abs. 1 Satz 3 kritisiert.

Artikel 8 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Geregelt werden das Inkrafttreten des Gesetzes sowie abweichend einzelne Vorschriften. Der DGB ist überzeugt, dass entsprechende Vorlaufzeiten für die neuen Verpflichtungsmöglichkeiten zur Teilnahme an Integrationskursen erforderlich sind (Abs. 2). Gleiches gilt für die Verpflichtungsmöglichkeiten nach § 44a AufenthG.

Aus Sicht des DGB sollten auch die Wohnsitzregelungen mit einer entsprechenden Vorlaufzeit versehen werden, damit eine nachträgliche Auflagenerteilung vermieden wird.

Verordnung zum Integrationsgesetz

Durch die Verordnung zum Integrationsgesetz geändert werden die Beschäftigungsverordnung (Artikel 1 und 2), die Zweite Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung (Artikel 3) und die Integrationskursverordnung (Artikel 4 und 5).

Änderungen der Beschäftigungsverordnung (Artikel 1 – 3)

Für den Zeitraum von drei Jahren soll auf die Vorrangprüfung bei Asylbewerbern und Geduldeten in noch festzulegenden Agenturbezirken verzichtet werden. Diese sollen in Listen veröffentlicht werden.

Der DGB hält dieses Verfahren für problematisch und sieht die Gefahr, dass die schnelle Unterbringung im Arbeitsmarkt zu faktisch weitgehend beliebigen Bedingungen erfolgt und dies in vielen Regionen die Konkurrenz speziell im Helferbereich verschärft. Stattdessen sollte das Vorgehen des Verwaltungsrates der Bundesagentur für Arbeit aufgegriffen werden. Der Verwaltungsrat der BA hat sich im März 2016 einvernehmlich darauf verständigt, sofern im Rahmen einer globalen Arbeitsmarktprüfung festgestellt wird, dass auf absehbare Zeit keine geeigneten Bevorrechtigten vorhanden sind, auf eine individuelle Prüfung im Einzelfall verzichtet werden kann. Zur transparenten Umsetzung vor Ort werden entsprechende Übersichtslisten erstellt und u.a. der Selbstverwaltung zur Verfügung gestellt. Die Wirkung dieses Vorgehens sollte zunächst ausgewertet werden. Die regionale Differenzierung mittels Listen bei der Aussetzung der Vorrangprüfung ist nicht praktikabel und schlüssig begründbar.

Mit der vorgesehenen Neuregelung der Vorrangprüfung können die betreffenden Personengruppen auch in Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung arbeiten, wenn sich der Einsatzbetrieb im jeweiligen Agenturbezirk befindet. Arbeitseinsätze sind darüber hinaus auch in anderen Agenturbezirken möglich. Leiharbeitsverhältnisse begründen zudem keine stabile Integration in den Arbeitsmarkt. Asylbewerber und Geduldete haben aufgrund ihres unsicheren Status eine schwächere Position am Arbeitsmarkt als andere. Entsprechend birgt die Aufhebung in erster Linie die Gefahr, dass Flüchtlinge verstärkt in Leiharbeit landen.

Die Überwachung der Beschäftigungsbedingungen bleibt zwar weiterhin Aufgabe der Agenturen, doch in der Praxis dürfte meist nur eine Prüfung nach Aktenlage möglich sein. Eine wirksame Prüfung ist so kaum zu realisieren.

Der in Artikel 2 festgelegte Wegfall der befristeten Regelung zum Verzicht auf die Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete nach drei Jahren wäre – aus Sicht des DGB – nicht erforderlich, wenn die Bundesregierung dem Vorschlag des Verwaltungsrates der Bundesagentur für Arbeit folgen würde.

Die nach Artikel 3 vorgesehene einheitliche Befristung der Regelung in § 32 Abs. 5 BeschV ist folgerichtig.

Änderung der Integrationskursverordnung (Artikel 4 und 5)

Die Änderungen der Integrationskursverordnung dienen – so die Begründung des Verordnungsentwurfes – einer besseren Steuerung und Transparenz des Kursangebotes sowie einem lückenlosen Ineinandergreifen mit Folgemaßnahmen, wie der berufsbezogenen Sprachförderung. Zusätzlich werden die Inhalte der Integrationskurse, einschließlich der Dauer einzelner Kursmodule, angepasst.

Zu Nr. 1: § 4 Abs. 1 IntV-E - Teilnahmeberechtigung

Die Ergänzung des Satzes 1 um die Nummer 6 ist eine Folgeänderung der erweiterten Teilnahmeverpflichtung in § 44a Abs. 1 Satz 1 Nummer 4.

Durch Anfügung des Satzes soll die Teilnahmeberechtigung nach einem Jahr nach Anmeldung beim Integrationskursträger erlöschen. Auch wenn die Integrationskursverordnung Verbesserungen bei der Transparenz und der Steuerung im Kurssystem vorsieht, so ist – aus Sicht des DGB – dennoch nicht auszuschließen, dass zwischen der Anmeldung und dem tatsächlichen Kursbeginn erhebliche Wartezeiten bestehen. Der DGB ist daher der Auffassung, dass die Regelung sich am Kursbeginn orientieren sollte.

Zu Nr. 2: § 5 IntV-E - Zulassung zum Integrationskurs

Zunächst wird vorgeschlagen, dass eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an den Integrationskursen sicherzustellen ist. Aus Sicht des DGB sollte sich die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen nicht allein auf die Frage der Berechtigungen und Verpflichtungen beziehen, denn die Geschäftsstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge für das Jahr 2015 weist aus, dass 50,8 Prozent aller neuen Kursteilnehmenden weiblich sind. Nach Auffassung des DGB muss auch der Kursträger für Bedingungen sorgen, die eine gleichberechtigte Teilnahme von Frauen ermöglicht.

Zudem begrüßt der DGB, dass nun auch Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, bei denen ein dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, vorrangig berücksichtigt werden. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nicht nur bei Staatsangehörigen aus dem Iran, Syrien, Eritrea und dem Irak von einem dauerhaften Aufenthalt auszugehen ist.

Zu Nr. 4. § 7 IntV-E – Anmeldung zum Integrationskurs

Durch die Ergänzung des Abs. 3 wird der Kursträger verpflichtet, Teilnahmeberechtigte mit einer Verpflichtung bei der Vergabe von Kursplätzen vorrangig zu berücksichtigen. Diese Regelung ist im Sinne der Ziele des Integrationsgesetzes folgerichtig. Gleichwohl weist der DGB auf das Problem der mangelnden Versorgung mit Integrationskursen, gerade

in ländlichen Gebieten hin. Insofern müssten Möglichkeiten geschaffen und verbessert werden, auch außerhalb der zugewiesenen Kommune einen Integrationskurs durchführen zu können und die Teilnahmeverpflichteten dorthin zuzuweisen.

Die Änderung des Absatzes 4 zielt darauf, lange Wartezeiten zwischen der Teilnahmeberechtigung durch das BAMF und dem Beginn eines Kurses zu vermeiden. Kommt ein Kurs innerhalb von sechs Wochen – bisher 3 Monate – nach Anmeldung nicht zustande, so soll künftig das BAMF die Möglichkeit erhalten, Teilnahmeberechtigte anderen Kursträgern zu vermitteln.

Der DGB sieht das Problem langer Wartezeiten bis zum Beginn eines Integrationskurses⁵. Die Möglichkeit einer früheren Vermittlung an einen anderen Kursträger ist daher sinnvoll.

Zu Nr. 7: § 12 IntV-E – Grundstruktur des Orientierungskurses

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der Orientierungskurs, der Bestandteil des Integrationskurses ist, von 60 Unterrichtsstunden auf 100 Unterrichtsstunden erweitert.

Der DGB begrüßt diese Ausweitung. Er weist darauf hin, dass der Orientierungskurs auf die alle im Grundgesetz verankerten Menschenrechte eingehen sollte.

Zu Nr. 8: § 14 IntV-E – Organisation der Integrationskurse, Ordnungsmäßigkeit der Teilnahme

Vorgesehen ist insbesondere die Höchstteilnehmerzahl von 20 auf 25 Personen anzuheben. Damit soll dem gestiegenen Bedarf, aber auch den erweiterten Verpflichtungsmöglichkeiten, Rechnung getragen werden.

Der gestiegene Bedarf an Integrationskursplätzen kann – aus Sicht des DGB – nicht mit kleinteiligen Korrekturen bewältigt werden, sondern erforderlich ist eine massive und nachhaltige Ausweitung der finanziellen Mittel für die Sprachförderung. Die Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl ist aus didaktischen Gründen nicht sinnvoll. Vielmehr erforderlich ist eine flexibler gestaltete Teilnehmerzahl, entsprechend der Vorkenntnisse und des Bildungsniveaus der Teilnehmenden.

Zu Nr. 10: § 20 – Prüfung und Entscheidung des Bundesamtes

Mit der Ergänzung in § 20 Abs. 5 soll mehr Transparenz über die Angebote geschaffen werden. Der Kursträger soll – entsprechend den Vorgaben des BAMF – zur Veröffentlichung des Kursangebots sowie verfügbarer Kursplätze verpflichtet werden.

Der DGB sieht ebenfalls die Notwendigkeit von mehr Transparenz über das Kursangebot. Fehlende Transparenz beeinträchtigt nicht nur die Koordinierung für die Behörden, sondern vor allem auch die Möglichkeiten der Teilnahmeberechtigten, einen qualifizierten Kurs in ihrer Nähe zu finden. Derzeit enthält das Internetangebot des BAMF lediglich Informationen über einen Kursträger in Wohnortnähe und ihre Zulassung zu einzelnen Kursangeboten. Ob tatsächlich Kurse angeboten werden, geht daraus nicht hervor. Teilweise fehlen auch Angaben wie Internetseite oder Telefonnummer.

Aus Sicht des DGB bedarf es nicht nur Verbesserungen beim Internetangebot des BAMF. Auch die Behörden, die für eine Teilnahmeverpflichtung zuständig sind, müssen über die entsprechenden Informationen über das jeweilige aktuelle Kursangebot verfügen. Ansonsten läuft eine Verpflichtung möglicherweise ins Leere und belastet die Verpflichteten unnötig.

⁵ Siehe auch Bundesagentur für Arbeit, Presseinformation vom 11. März 2016: „Integrationskurse für geflüchtete Menschen: Verwaltungsrat der BA spricht sich für Verfahrensänderung und Aufstockung der Finanzmittel aus“

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)668

15. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Bundesagentur für Arbeit**Das Wichtigste in Kürze**

- Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Grundsätzlich im Sinne der BA, sie begrüßt, dass keine Zuweisung durch BA vorgesehen ist
- Einführung einer Wohnsitzauflage: Konkrete Ausgestaltung der Regelung steht frühzeitiger Integration nicht entgegen und entspricht daher den Vorstellungen der BA.
- Schaffung eines rechtssicheren Aufenthalts für Geduldete in Ausbildung für die Dauer der Ausbildung und zwei weitere Jahre bei Beschäftigungsaufnahme bzw. sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach der Ausbildung: Die Regelung wurde von der BA lange gefordert und wird begrüßt.
- Erweiterung des Zugangs zur Ausbildungsförderung für Asylbewerber und Geduldete: Forderungen der BA wurden nur teilweise erfüllt.

a) Stellungnahme zum Gesetzesentwurf

1. **Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten („FIM“)**

Für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG - mit Ausnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten sowie von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen - werden zusätzliche Arbeitsgelegenheiten aus Bundesmitteln geschaffen. Während die Durchführung und Administration der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen in der Verantwortung der Bundesagentur liegen, liegt die Zuständigkeit für die Leistungen nach dem AsylbLG - und damit notwendig auch für deren Kürzung - bei den Trägern dieses Gesetzes. Dieses Auseinanderfallen von Maßnahme- und Leistungsverantwortung macht ein enges Zusammenwirken zwischen der Bundesagentur und den Leistungsbehörden der Länder und Kommunen erforderlich.

Bewertung:

Aus Sicht der BA sind die Zuständigkeiten hier nicht eindeutig abgegrenzt. Es sollte daher eindeutig geregelt werden, dass die Auswahl der Teilnehmer durch die Ausländerbehörden zu erfolgen hat.

Die BA begrüßt, dass im Referentenentwurf keine Zuweisung durch die BA vorgesehen ist.

2. Einführung einer Wohnsitzzuweisung

Nach § 12 wird im AufenthG ein § 12a „Wohnsitzzuweisung“ eingefügt. Die Regelung sieht ein gestaffeltes Vorgehen vor bei der Bestimmung des Wohnsitzes, der Aufhebung und Änderung von Auflagen und eine Verordnungsermächtigung der Länder zur eigenständigen Regelung der Verteilung von Personen, die einer Wohnsitzzuweisung unterliegen.

Absatz 1 regelt generell, dass Ausländer, denen erstmalig ein Aufenthaltstitel nach den §§ 22, 23 oder 25 Absatz 1 – 3 AufenthG erteilt wird, ihren Wohnsitz in dem (Bundes-)Land zu nehmen haben, in dem das Asyl- oder Aufnahmeverfahren durchgeführt wurde. Liegt keine weitere Einschränkung vor, können diese Personen ihren Wohnsitz in dem (Bundes-)Land frei wählen. Bezüglich der Zuständigkeit der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende ergibt sich keine Änderung gegenüber der derzeit geltenden Weisungslage. Darüber hinaus regeln die Absätze 2 und 3 AufenthG für bestimmte Fallgestaltungen die Zuweisung zu einem konkreten Wohnort.

Bewertung:

Gegen eine Wohnsitzzuweisung könnte aus rechtlicher Sicht zwar eingewendet werden, dass Artikel 26 des [Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951](#) wie auch Artikel 33 („[Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaates](#)“) vom 13.12.2011 die Freizügigkeit von Personen mit internationalem Schutz gewährleistet und nur nach Einzelfallprüfung Einschränkungen der Freizügigkeit zulässig sind (siehe auch EuGH-Entscheidung vom 01.03.2016 – C-443/14 und C-444/14 in den Rechts-sachen Alo und Osso).

Ferner müsste ein Verstoß gegen Art. 1, 2 Grundgesetz ausgeschlossen werden, da nach den bis jetzt bekannten geplanten Regelungen solche Personen, die sich nicht am Ort der Wohnsitzzuweisung und außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereiches aufhalten, keinerlei Sicherungsleistungen (z. B. SGB II, SGB XII) erhalten und damit wäre das Existenzminimum nicht sichergestellt.

Die Eingliederung in Arbeit wird durch die detailierte Regelung des § 12a AufenthG jedoch nicht erschwert, so dass die Forderung der BA hierzu im Ergebnis berücksichtigt wurde.

In der Ministerpräsidentenkonferenz im März 2016 hat die BA bereits eine (befristete) Wohnsitzauflage bis zur Absolvierung des vollständigen Integrationskurses – ggf. in einer kombinierten Maßnahme gefordert.

3. Schaffung eines rechtssicheren Aufenthalts für Geduldete in Ausbildung

Während einer gesetzlichen oder tariflichen Ausbildungszeit erhält die oder der Auszubildende eine Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung. Für eine anschließende Beschäftigung wird ein Aufenthaltsrecht für zwei Jahre erteilt.

Bewertung:

Die BA hat dies lange gefordert und begrüßt die beabsichtigte Rechtsänderung. Damit haben die Arbeitgeber Planungssicherheit bei der Ausbildung Geduldeter und die Ausbildungsbereitschaft für diese Personengruppe wird voraussichtlich wesentlich erhöht.

4. Erweiterung des Zugangs zur Ausbildungsförderung

Gestattete haben bisher – auch bei guter Bleibeperspektive - keinen Zugang zu den Leistungen der Ausbildungsförderung (Ausnahme § 45 SGB III und EQ § 54a SGB III). Mit dem neuen § 132 Absatz 1 wird geregelt, dass Gestattete

- nach dreimonatigem Aufenthalt mit Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, ausbildungsbegleitenden Hilfen und Assistierter Ausbildung gefördert werden können.
- nach 15 Monaten Aufenthalt Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld erhalten können.

Bewertung:

Damit ist den Forderungen der BA, für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive zeitnah Maßnahmen zur Eingliederung in berufliche Ausbildung zu öffnen, weitgehend gefolgt worden. Die individuellen Leistungen zum Lebensunterhalt (BAB und AbG) können Gestattete allerdings erst nach 15 Monaten erhalten. Als Grund wird angegeben, dass Gestattete in den ersten 15 Monaten Grundleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, die auch während einer Ausbildung weiter gewährt werden, so dass der Lebensunterhalt – auch ohne BAB-Anspruch – gesichert ist.

Geduldete können während einer betrieblichen Ausbildung zurzeit nach einer Wartezeit von 15 Monaten gefördert werden, d.h. sie können Berufsausbildungsbeihilfe, ausbildungs- begleitende Hilfen und Assistierte Ausbildung erhalten. Maßnahmen der Berufsvorbereitung bleiben ihnen bisher verschlossen. Mit dem neuen § 132 Absatz 2 SGB III können Geduldete künftig

- nach 12 Monaten rechtmäßigem Aufenthalt mit ausbildungsbegleitenden Hilfen und Assistierter Ausbildung gefördert werden.
- nach 6 Jahren Aufenthalt mit Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (einschließlich Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld während der Maßnahmeteilnahme) gefördert werden.

Bewertung:

Die Forderung der BA, Geduldeten von Beginn an die genannten Fördermöglichkeiten zu eröffnen wurde insofern nicht erfüllt.

Inhaber von bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln können nach dem neuen § 132 Absatz 3 SGB III nach drei Monaten Berufsausbildungsbeihilfe, ausbildungsbegleitende Hilfen und Assistierte Ausbildung erhalten.

Bewertung:

Nicht nachvollziehbar ist, warum Berufsausbildungsbeihilfe, nicht aber Ausbildungsgeld gewährt werden soll. Zu prüfen wäre auch, ob nicht auch diesem Personenkreis der Zugang zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen eröffnet werden sollte.

5. Zugang zu Leistungen für Langzeitarbeitslose

Änderung § 18 Abs. 2 SGB III

Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 eingefügt:

„Zeiten eines Integrationskurses nach § 43 des Aufenthaltsgesetzes oder einer berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach § 45a des Aufenthaltsgesetzes sowie Zeiten einer Maßnahme, die für die Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen erforderlich ist.“

Bewertung

Es wird klargestellt, dass Zeiten der Teilnahme an einem Integrationskurs, einer berufsbezogenen Deutschsprachförderung oder einer Maßnahme, die für die Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen erforderlich ist, wie Zeiten einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III oder zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II als unschädliche Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit gelten. Diese Zeiten werden damit beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Leistungen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, berücksichtigt.

Diese umfassen insbesondere die Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV, §16e SGB II), sowie die Sonderregelungen für langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte der Freien Förderung (§ 16f SGB II) und bei Maßnahmen für Arbeitgeber (§16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III).

Die BA unterstützt diesen Rechtsänderungsvorschlag. Damit wird für Menschen mit Fluchthintergrund im SGB II ein erweitertes Spektrum an Eingliederungsleistungen frühzeitig zugänglich gemacht.

6. Verpflichtungserklärung

Durch die Ergänzung in § 68 AufenthG Absatz 1 wird die Rechtsgültigkeit von Verpflichtungserklärungen auf 5 Jahre befristet. Die Weitergeltung von Verpflichtungserklärungen bei aufenthaltsrechtlichem Statuswechsel wird klargestellt. Damit wird das Ziel verfolgt, eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten sowie Rechtssicherheit für die Verpflichtungsgeber zu schaffen. Übergangsvorschriften wurden in § 68a AufenthG aufgenommen.

Bewertung:

Die Regelung bekräftigt die derzeitige Weisungslage der BA.

Die Ergänzungen führen zu mehr Rechtssicherheit und Klarheit und schaffen für die BA-Beschäftigten mehr Sicherheit in der Anwendung.

7. Änderungen im Sozialgesetzbuch II

§ 36 SGB II sowie Folgeänderungen in § 22 SGB II:

Nach Absatz 2 Satz 1 ist der Leistungsträger zuständig, in dessen Bezirk die leistungsberechtigte Person ihren Wohnsitz gemäß § 12a Absatz 1 – 3 AufenthG zu nehmen hat.

Nach Absatz 2 Satz 2 kann eine Zuständigkeit der Träger für Leistungen nach dem SGB II nicht begründet werden, wenn die leistungsberechtigte Person den Wohnsitz an einem Ort nimmt, an dem sie nach § 12a Absatz 4 des AufenthG ihren Wohnsitz nicht nehmen darf. In der Folge ist für leistungsberechtigte

Personen, die ihren Wohnsitz abweichend von einer konkreten Wohnsitzzuweisung nehmen, weiterhin das JC zuständig, in dessen Bezirk die Wohnsitzzuweisung erfolgte. Ggf. ist ein Leistungsausschluss nach § 7 Absatz 4a SGB II zu prüfen. Dieser kann eintreten, wenn sich leistungsberechtigte Personen nicht im zeit- und ortsnahen Bereich desjenigen JC aufhalten, für dessen örtlichen Zuständigkeitsbereich die Wohnsitzzuweisung besteht.

An § 22 SGB II wird ein Absatz 1a angefügt. Danach bestimmt sich für Personen mit einer Wohnsitzzuweisung die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach Maßgabe der Regelungen am Ort des zugewiesenen Wohnsitzes.

Bewertung:

- Durch § 36 Abs. 2 SGB II wird für das SGB II erstmalig eine Regelung geschaffen, über die SGB II-Leistungen „exportiert“ werden können: Die gE treffen Entscheidungen u. a. über Bedarfe für Unterkunft und Heizung außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs und zahlen und finanzieren diese selbst.
- Die Zuständigkeitsregelung in § 36 Absatz 2 SGB II muss insbesondere bei folgenden Sachverhalten harmonisiert werden mit § 12a AufenthG:
 - Nach § 12a Absatz 1 AufenthG kann eine Zuweisung ausschließlich zu einem (Bundes-)Land erfolgen. Hat die Ausländerin oder der Ausländer in diesem Land bereits Leistungen bezogen und verzieht dann unter Verstoß gegen die Zuweisung und nimmt ihren/seinen Wohnsitz in einem anderen Bundesland, ist unklar, ob das bisherige JC nach § 36 Absatz 2 SGB II weiterhin zuständig bleibt. Hier wäre eine gesetzliche Klarstellung wünschenswert. Denn eine solche – neue – Sonderzuständigkeit sieht die Bestimmung ihrem Wortlaut nach nur dann vor, wenn ein Trägerbezirk – nicht: ein Bundesland – festgelegt ist, in dem die Person ihren Wohnsitz zu nehmen hat.
 - Diese Problematik stellt sich verschärft, wenn die Person in dem Bundesland, dem sie zugewiesen ist, noch gar keine Leistungen bezogen hat. In diesem Fall könnte definitiv nur das JC des tatsächlichen Wohnortes – entgegen der Wohnsitzauflage – zuständig werden.
- Weiterhin werden aus ALLEGRO Daten gewonnen, die zur Bestimmung der angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung des JC dienen. Dabei kommt es zur Vermischung der Daten, da die Erfassungsfelder zu den Bedarfen für Unterkunft und Heizung Daten eines anderen kommunalen Trägers enthalten. **Dies ist für die Handhabung des Verfahrens und unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten problematisch.**
- Die Regelung führt zu erhöhtem Arbeitsaufwand bei den JC, wenn leistungsberechtigte Personen die Wohnsitzzuweisung nicht einhalten:
 - Zunächst ist zu prüfen, ob sich die leistungsberechtigte Person im zeit- und ortsnahen Bereich aufhält.

- In einem zweiten Schritt ist ggf. zu entscheiden, ob dem Aufenthalt außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereichs zugestimmt wird.
- Ggf. ist in einem dritten Schritt die Entscheidung zu treffen, ob Bedarfe für Unterkunft und Heizung, die außerhalb des Bezirks des entscheidenden JC anfallen, nach den Kriterien angemessen sind, die für das entscheidende JC gelten.
- Es ist unklar, ob nach der Neuregelung dann zusätzlich eine Angemessenheitsprüfung nach den am Aufenthaltsort geltenden Kriterien erforderlich ist (vierter Schritt). Nach dem Wortlaut ist dies nicht der Fall. Eine gesetzliche Klarstellung wäre wünschenswert.
- Diese zusätzliche Prüfung würde weiteren Aufwand bei der Sachverhaltsermittlung auslösen. Ohne zusätzliche Prüfung aber würden leistungsberechtigte Personen, die entgegen der Wohnsitzzuweisung in einen Wohnort mit niedrigeren angemessenen Unterkunftsstellen verziehen, dort höhere Kosten bewilligt bekommen können, als wenn sie sich dort legal aufhielten.

Der erhöhte Aufwand in den Jobcentern wird durch die BA kritisch gesehen.

- Hält sich die leistungsberechtigte Person innerhalb des zeit- und ortsnahen Bereiches, aber im Zuständigkeitsbereich eines anderen JC auf und sind daher weiterhin Leistungen durch das nach geltendem Recht nicht zuständige JC zu bewilligen, liegt eine weitere Wegstrecke zum Erreichen des JC vor. Da die Fahrtkosten bei einer Einladung zu tragen sind, können sich die entsprechenden Kosten des Jobcenters erhöhen. Diese Problematik dürfte auch auf Integrationsmaßnahmen zutreffen.
- **Es ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob über Zuständigkeitsregelungen des SGB II ein horizontaler kommunaler Finanzausgleich erfolgen sollte. Eine solche Änderung ist im Übrigen auch für das SGB XII nicht vorgesehen. Die dortige Regelung sieht bei Verstoß gegen die Wohnsitzzuweisung eine Beschränkung des Anspruchs auf die unabweisbar gebotenen Leistungen sowie eine Mitteilungspflicht des neu zuständigen Trägers im Verhältnis zu dem Träger, der für den Ort der Wohnsitzzuweisung zuständig ist, vor.**
- **Sofern an der Regelung festgehalten wird, sollte die Wohnsitzzuweisung im Ausländerzentralregister (AZR) erfasst werden und zugleich die entsprechende Zugriffsbefugnis der BA und der JC im Katalog des § 18b AZR-Gesetz ergänzt werden.**
- Mit dem 2. Regelbedarfsermittlungsgesetz (2. RBEG) soll ebenfalls ein Absatz 1a zu § 22 SGB II eingefügt werden, mit einem von diesem Gesetzentwurf wesentlich abweichenden Inhalt. Dies wäre nochmals zu prüfen.

8. Datenschutz

zu Nr. 1 - § 1 a Abs. 5 Nr. 4 Asylbewerberleistungsgesetz

Die Leistungskürzung wird durch Verweigern von Angaben über Identität oder Staatsangehörigkeit ausgelöst. Frage an den Gesetzgeber: Was soll im Falle der Täuschung gelten?

zu Nr. 4 - § 5 a Asylbewerberleistungsgesetz

Soweit § 5 a Abs. 1 Satz 3 eine Bindungswirkung für die nach dem Gesetz zuständigen Behörden an die von der BA getroffene Auswahl von Teilnehmern für die konkrete Einsatzstelle vorsieht, steht die Regelung in einem unpraktikablen Widerspruch zum Abs. 4 der Vorschrift.

Danach sollen die zuständigen Behörden die BA nach Aufforderung unverzüglich über die insoweit bekannten Tatsachen, insbesondere über die Leistungsberechtigten, die für eine Teilnahme an einer Flüchtlingsintegrationsmaßnahme in Betracht kommen, unterrichten. Eine Datenübermittlung der BA an die zuständigen Behörden ist hingegen nicht vorgesehen. Vielmehr wird in der Gesetzesbegründung sogar ausgeführt:

„Den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Datensparsamkeit ist dabei von der zuständigen Leistungsbehörde Rechnung zu tragen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die BA selbst die Möglichkeit hat, erforderliche Daten beim Ausländerzentralregister in einem automatisierten Verfahren nach §§ 18 b, 22 Abs. 1 Nr. 8 a AZRG abzurufen.“

Bewertung:

Damit ist nicht sichergestellt, dass Leistungen an den Berechtigten erbracht werden. Eine Identitätsprüfung ist weder der BA noch den Jobcentern mangels vorgeschriebener Mitteilung der AZR-Nummer möglich.

Bei einem anerkannten Asylbewerber ist gängige Praxis, dass der bis dahin geltende Ankunfts-nachweis, der Angaben über die AZR-Nummer enthält, eingezogen wird. Anstelle dessen erhält er eine Aufenthaltsgestattung, die häufig dazu keine Angaben macht, oder eine sogenannte Fiktionsbescheinigung. Wie die Praxis erwiesen hat, kommt es in zahlreichen Ausländerbehörden vor, dass nicht einmal eine Fiktionsbescheinigung zeitnah ausgestellt wird.

Daher ist es den Jobcentern nicht möglich eine hinreichende Identitätsprüfung durchzuführen. Der Verweis auf das Ausländerzentralregister hilft hier nicht weiter, weil ohne AZR-Nummer ein Auffinden der richtigen Datensätze nicht möglich ist. So werden bei häufigen arabischen Namen hunderte Treffer angezeigt (z. B. „Ben Ali“). Die Leistungserbringung entspricht damit nicht haushaltsrechtlichen Vorgaben und wird gegebenenfalls vielfach nicht an Berechtigte erbracht. Entsprechendes gilt für die BA soweit die Leistungen nach § 132 und § 421 a SGB III (neu), § 5 a Asylbewerberleistungsgesetz betroffen sind.

Es wird daher angeregt, das Integrationsgesetz durch einen weiteren Artikel zu ergänzen, indem § 31 Abs. 1 Asylgesetz dahingehend ergänzt wird, dass die Entscheidung des Bundesamtes die AZR-Nummer enthalten muss.

Sollte dies nicht möglich sein, wird hilfsweise ange-regt, § 63 a Asylgesetz in Abs. 4 dahingehend abzu-ändern, dass der Ankunfts-nachweis bei Ausstellung der Bescheinigung bei Aufenthaltsgestattung nicht eingezogen wird.

Denkbar und hilfreich wäre auch die Regelung, dass die Aufenthaltsgestattung sowie die Fiktionsbescheinigung die AZR-Nummer enthalten müssen und der Asylant zum Nachweis eines berechtigten Aufenthaltes zumindest eine Fiktionsbescheinigung mit sich führen muss. Bei diesen Änderungen müsste auch § 65 Asylgesetz entsprechend angepasst werden, so dass auch Passersatzpapier die AZR-Nummer enthalten müssten.

Ferner wird angeregt, auch § 87 Aufenthaltsgesetz anzupassen soweit eine Datenübermittlung lediglich in Richtung Ausländerbehörde vorgesehen wird. Die BA wäre auch hier auf den gegebenenfalls zeitraubenden Umweg über das Ausländerzentralregister angewiesen.

zu § 5 b Asylbewerberleistungsgesetz

Hier fehlt es an einer ausreichenden Datenübermittlungsvorschrift. Auch wenn Ausländerbehörden eine Verpflichtung ausgesprochen haben, sollte dies der BA mitgeteilt werden können.

b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen

Einige der genannten Forderung werden mit dem Gesetzesentwurf bereits umgesetzt bzw. teilweise umgesetzt. So wurden mittlerweile die Asylverfahren beschleunigt, die Vorrangprüfung soll abgeschafft werden (Entwurf der Verordnung zum Integrationsgesetz), der Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsförderung wurde erleichtert, Geduldete erhalten rechtssicheren Aufenthalt während der Ausbildung.

Diese im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen sind auch im Sinne der BA. Darüber hinaus kann sie grundsätzlich auch der Forderung nach einer **Ver-einfachung des Berufsamerkennungsverfahrens** zu-stimmen.

Aus Sicht der BA ist jedoch eine **Neuaufstellung der Arbeitsförderung** nicht erforderlich.

Zum einen ist die BA seit 01.06.2016 in den An-kunfts-zentren des BAMF vor Ort vertreten. Ziel ist, dass die BA über ein spezifisches Dienstleistungsangebot in den An-kunfts-zentren „Gesicht zeigt“ und sicherstellt, dass kein/e positiv beschiedene/r Asyl-suchende/r „verloren geht“, sondern vielmehr frühzeitig auch bei einem Wechsel der Zuständigkeiten lückenlos professionell beraten, zügig qualifiziert und in Ausbildung oder Arbeit integriert wird.

Zum anderen investiert die BA in das Personal von Agenturen und Jobcentern z.B. durch interne Fortbil-dungen, um die Sensibilität für kulturelle Unter-schiede zu erhöhen.

Haushaltsmittel für zusätzliche Stellen in Agenturen und Jobcentern sowie für Eingliederungsleistungen wurden der BA durch den Bund bereits zur Verfü-gung gestellt.

Den **weiteren Forderungen** kann die BA nicht zu-stimmen bzw. soweit auf diese hier nicht eingegan-gen wird, betreffen sie nicht deren Aufgabenbereich.

c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an

Einige der genannten Forderung – die sich in weiten Teilen mit denen aus dem Antrag zu b) decken - werden mit dem Gesetzesentwurf bereits umgesetzt bzw. teilweise umgesetzt. So wurden mittlerweile die Asylverfahren beschleunigt, die Vorrangprüfung soll abgeschafft werden (Entwurf der Verordnung zum Integrationsgesetz), der Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsförderung wurde erleichtert, Geduldete erhalten rechtssicheren Aufenthalt während der Ausbildung.

Diese im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen sind auch im Sinne der BA. Darüber hinaus kann sie grundsätzlich auch der Forderung nach einer **Ver-einfachung des Berufsamerkennungsverfahrens** zu-stimmen.

Eine weitere Forderung ist, die Erfahrungen des **Mo-dellprojekts Early Intervention** in das Regelgeschäft zu übernehmen. Dies wird bereits so umgesetzt. Ein wesentlicher Erfolg des Modellprojekts war zum einen die rechtliche Verankerung des Prinzips von „Early Intervention“, indem Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive bereits frühzeitig die für die Ein-gliederung in den Arbeitsmarkt erforderlichen Lei-stungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten kön-nen. Die bis 2018 befristete Regelung (§ 131 SGB III) wurde bereits mit dem Asylverfahrensbeschleuni-gungsgesetz implementiert und ist seit 24.10.2015 in Kraft.

Die gewonnenen Erfahrungen sind in die Konzep-tion eines neuen Standardprodukts unter dem Na-men „**Perspektiven für Flüchtlinge – Potenziale identifizieren, Integration ermöglichen** (PerF)“ ein-geflossen, welches den gemeinsamen Einrichtungen und Agenturen zum Einkauf zur Verfügung steht.

Auch hier wird eine **bessere Personalausstattung** ge-fordert. Haushaltsmittel für zusätzliche Stellen in Agenturen und Jobcentern sowie für Eingliederungs-leistungen wurden der BA durch den Bund bereits zur Verfügung gestellt.

Den **weiteren Forderungen** kann die BA nicht zu-stimmen bzw. soweit auf diese hier nicht eingegan-gen wird, betreffen sie nicht deren Aufgabenbereich.

d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt

Einige der genannten Forderung – die sich auch hier in weiten Teilen mit denen aus dem Antrag zu b) decken - werden mit dem Gesetzesentwurf bereits um-gesetzt bzw. teilweise umgesetzt. So wurden mittler-weile die Asylverfahren beschleunigt, die Vorrang-prüfung soll abgeschafft werden (Entwurf der Ver-ordnung zum Integrationsgesetz), der Zugang zu

Ausbildungs- und Arbeitsförderung wurde erleichtert, Geduldete erhalten rechtssicheren Aufenthalt während der Ausbildung.

Diese im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen sind auch im Sinne der BA.

Eine weitere Forderung ist die Erstellung eines **Gesamtkonzepts zur Arbeitsförderung von Flüchtlingen**. Die im Sozialgesetzbuch fixierten Instrumente sind (auch) für die Förderung Schutzberechtigter ausreichend.

Erforderlich ist eine kluge Kombination mit den Sprachkursen des BAMF, um frühzeitig berufliche bzw. betriebliche Erfahrungen zu machen. BA und BAMF haben hier z.B. einen entsprechenden **Kombi-Kurs (KompAS)** entwickelt und bundesweit zur Ausschreibung gebracht. Sonderprogramme sind nicht erforderlich, die BA hat intelligente Kombinationen

der vorhandenen Instrumente entwickelt und bereitgestellt.

Bei alledem darf jedoch nicht vergessen werden, dass die arbeitsmarktliche und damit gesellschaftliche Integration der Schutzberechtigten nur gelingen kann, wenn alle Partner zusammenarbeiten und ihren Beitrag leisten. Dies gilt namentlich für Wirtschaftsverbände, Länder, Kommunen und Kammern.

Arbeits- und Ausbildungsplätze müssen ebenso bereitgestellt werden, wie Kita- und Schulplätze. Die Anerkennung von Teilqualifikationen muss weiter gefördert werden. An der Aufnahmefähigkeit des robusten Arbeitsmarktes wird die Flüchtlingszuwanderung nicht scheitern. In 2016 stehen voraussichtlich 325.000 Schutzberechtigte 43 Mio. Beschäftigten, davon 31 Mio. sozialversicherungspflichtig gegenüber.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)669

15. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen, Berlin

Mit dem Entwurf eines Integrationsgesetzes wird die Reihe der bereits verabschiedeten Gesetze fortgesetzt, mit denen die Asylverfahren beschleunigt und die Integration von Schutzberechtigten in die Gesellschaft und insbesondere in den Arbeitsmarkt verbessert werden sollen. Der Gesetzentwurf orientiert sich an den Grundsätzen des Förderns und Forderns und zielt darauf, die Integration der Flüchtlinge, in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt durch staatliche Maßnahmen zu fördern, gleichermaßen aber auch Eigenbemühungen im Integrationsprozess einzufordern.

Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Geflüchtete bereits während des Anerkennungsverfahrens wird aus Sicht der Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen begrüßt. Wartezeiten können sinnvoll überbrückt, und die Chancen auf eine spätere erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt steigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn neben dem Ansatz, eine sinnvolle und gemeinnützige Tätigkeit während des Asylverfahrens ausüben zu können, die Zielstellung der Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt ernst genommen wird.

Insbesondere begrüßt wird die Nachrangigkeit der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen gegenüber einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, einer Berufsausbildung, eines Studiums sowie einer Teilnahme an einem Sprach- oder Integrationskurs oder an Maßnahmen der Arbeitsförderung.

Vor dem Hintergrund des Ziels der Heranführung an den Arbeitsmarkt ist es auch aus diesem Grund nachvollziehbar, die Bundesagentur für Arbeit mit der Administration des Bundesprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen zu beauftragen. Dass jedoch die kommunalen Sozialbehörden als Antragssteller und zuweisende Stelle die zentrale Funktion im Matching zwischen angebotenen Stellen und geflohenen Menschen innehaben, erscheint für die beabsichtigte Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt jedenfalls nicht ohne weiteres zielführend.

Bei dieser Verteilung der Zuständigkeiten bleibt die Expertise der gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Träger im Bereich der Grundversicherung für Arbeitssuchende (SGB II) im Umgang mit arbeitsmarktfernen Personen, als solche die Flüchtlinge vielfach angesehen werden müssen,

gänzlich ungenutzt. Es ist weder sichergestellt, dass die angebotenen Tätigkeiten einen realen Bezug zum ungeforderten Arbeitsmarkt aufweisen, noch dass die Zuweisung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in die Arbeitsgelegenheiten auf der Basis eines arbeitsmarktlichen Profilings und einer sorgfältigen Kompetenzdiagnostik erfolgen. Es besteht somit die Gefahr, dass die angebotenen Tätigkeiten sowohl generell, als auch im Einzelfall für die Arbeitsmarktintegration des sie Ausübenden nur geringen Mehrwert haben.

Der Entwurf der Förderrichtlinie behandelt zudem die internen und externen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen – nicht im Hinblick auf den quantitativen Umfang, wohl aber im Hinblick auf ihre Administration – gleich. Es ist zu vermuten, dass eine reale Arbeitsmarktorientierung nur in externen Maßnahmen insbesondere bei gemeinnützigen Trägern, aber auch bei Kommunen, erreicht werden kann. Aufgrund der Gleichrangigkeit der Maßnahmentypen und der Zuständigkeit der Sozialbehörden sowie der fehlenden Einbindung der Arbeitsverwaltungen ist zu befürchten, dass in der Praxis vorrangig interne Arbeitsgelegenheiten angeboten werden, so dass arbeitsmarktorientierte Stellen nur in geringem Umfange angeboten werden dürften.

Der Entwurf des Integrationsgesetzes sieht Trägerpauschalen in Höhe von 85 € für interne und 250 € je Teilnehmendenmonat für externe Arbeitsgelegenheiten vor. Es erscheint fraglich, ob der Satz für die externen Arbeitsgelegenheiten auskömmlich ist, wenn diese arbeitsmarktorientiert ausgestaltet sind.

Zudem ist die Anwendbarkeit der Sanktionsfolge für den Fall unbegründeter Ablehnung einer Arbeitsgelegenheit vorgesehen. Auch im Hinblick auf das insoweit fehlende Ermessen sollte zumindest für den Bereich der arbeitsmarktorientierten Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen stärker auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt werden. Zumindest sollte die Möglichkeit der Teilnahme an einer arbeitsmarktorientierten Arbeitsgelegenheit ergänzend zu den im Gesetzentwurf genannten Gründen als hinreichender Grund für die Ablehnung einer nicht arbeitsmarktorientierten Arbeitsgelegenheit anerkannt werden.

Um das im Gesetz formulierte Ziel einer Heranführung an den Arbeitsmarkt stärker verfolgen zu können, sollte ein Vorrang für arbeitsmarktorientierte Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, bei denen zunächst ein Profiling bzw. eine Kompetenzdiagnostik stattfindet, auf deren Basis die Zuweisung qualifikations- und neigungsgerecht erfolgt und zudem spätere Zielberufe möglichst berücksichtigt werden. Die angebotenen Tätigkeiten sollten weitgehend unter Marktbedingungen und unter fachlicher Anleitung ausgeübt werden. Qualifikatorische Elemente sollten integriert werden können.

Letztlich kommt es auf die Umsetzung an: bei der zeitlichen Ausgestaltung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen sollte auf die Vereinbarkeit der Beschäftigungs- mit Qualifizierungs- und Spracherwerbszeiten geachtet werden. Der geplante zeitliche Umfang von maximal 30 Stunden lässt Raum für die Inanspruchnahme bspw. eine begleitenden Coachings, zumal auch Arbeitsgelegenheiten mit einem geringeren Stundenumfang durchgeführt werden können. In Berlin wird ein solches integrationspfadbegleitendes Coaching für Flüchtlinge auf der Basis der positiven

Erfahrungen mit dem Jobcoaching für Teilnehmende an Beschäftigungsmaßnahmen erprobt. Es zeigt sich, dass gerade bei längerdauernden Eingliederungsmaßnahmen die Coachingbegleitung ein wirkungsvolles Instrument zum Abbau von Integrationshürden darstellt und zur Beschleunigung der Aufnahme regulärer Beschäftigung erheblich beiträgt.

Kritisch wird auch die Absenkung der Aufwandsentschädigung von 1,05 Euro auf 0,80 Euro mit der Möglichkeit einer Erhöhung bei Nachweis höherer Aufwände gesehen. Diese soll sowohl im Bereich der Arbeitsgelegenheiten, als auch bei den Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen gelten. Der Minderbedarf unterstellt, dass die Arbeitsgelegenheiten überwiegend in der Flüchtlingseinrichtung erfolgt, in der der Teilnehmende untergebracht ist, wodurch keine Fahrtkosten entstehen würden. Diese Annahme trifft aber auf die externen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, also bei kommunalen, staatlichen Einrichtungen und gemeinnützigen Trägern im Regelfall nicht zu. Selbst bei einer internen Flüchtlingsintegrationsmaßnahme wird von Seiten der Einrichtungsbetreiber zur Vermeidung von Friktionen gefordert, Flüchtlinge in der Regel nicht in der eigenen Einrichtung einzusetzen ("cross-over-Einsatz"). Der Nichtanfall von Fahrtkosten dürfte also erst recht im Hinblick auf die Ausweitung der Stellen durch das Bundesprogramm nicht der Regelfall, sondern die Ausnahme darstellen. Vor diesem Hintergrund erscheint der im Entwurf geregelte Satz von 0,80 Euro nicht auskömmlich. Das Verfahren zur Anerkennung eines höheren Aufwandes im Einzelfall dürfte dann einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand darstellen.

Angebot an Integrationskursen

Aus Sicht der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen sind die geplanten Regelungen zu Integrationskursen nicht ausreichend. Diese Angebote zur Integration sollten ausgeweitet und weiter geöffnet werden.

Freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger/innen zum Beispiel haben den gleichen Integrationsbedarf wie Drittstaatsangehörige, die einen Anspruch auf Teilnahme haben. EU-Bürger/innen haben im Falle des Vorliegens eines Freizügigkeitstatbestandes ein Recht auf dauerhaften Aufenthalt in Deutschland. Sie haben einen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und können u.U. Sozialleistungen beziehen. Darüber hinaus werden über den Erwerb der deutschen Sprache die Chancen auf dem Arbeitsmarkt wesentlich verbessert und damit langfristig die öffentlichen Kassen entlastet.

Die Sprachförderung muss von Anfang an integrierter Bestandteil des Aufnahmesystems und allen Personen mit einer hohen individuellen Bleibeperspektive zugänglich sein. Die Festlegung auf die derzeitigen vier Herkunftsländer Syrien, Irak, Iran und Eritrea ist nicht nur unzureichend, sondern auch systematisch verfehlt. Die Wartezeiten Geflüchteter aus Syrien und dem Irak während des Asylverfahrens sind deutlich kürzer im Vergleich zu denen anderer Geflüchteter (z.B. Afghanistan 19 Monate ab Antragstellung beim BAMF und Pakistan rund 22 Monate, falls jeweils kein Dublin-Verfahren eingeleitet wird – Drs. 18/5785, S. 12), so dass ihnen schon vor der Gesetzesänderung verhältnismäßig schnell nach positi-

ver Entscheidung der Zugang gewährt wurde. Denjenigen, die dagegen lange Wartezeiten zumindest mit dem Erlernen der Sprache füllen könnten, bleibt dies weiterhin versagt.

So sollten auch Unionsbürger/innen und Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel nach §§ 22, 23 Abs. 1, 23a, 25 Abs. 3 und 4 Satz 2, Abs. 5 und 25a einen Anspruch auf einen Integrationskurs bekommen. Ebenfalls teilnahmeberechtigt im Rahmen freier Plätze sollten auch Personen sein, die in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (d.h. alle Personen, die nicht aus einem sicheren Herkunftsland kommen spätestens nach sechs Monaten Asylverfahrensdauer) und Personen mit einer Duldung nach §§ 60a Abs. 1, 2 oder 2b nach sechs Monaten Duldungs- oder Gestattungszeit oder nach Abschluss des Asylverfahrens.

Orientierungsangebote für Personen mit unklarer Bleibeperspektive

In den Eckpunkten der Koalitionsparteien zum Integrationsgesetz vom 13. April 2016 hieß es: "Es ist zu prüfen, ob und ggf. wie ein Orientierungsangebot rechtlich verankert werden kann, so dass Personen im Asylverfahren unabhängig von ihrer Bleibeperspektive Fördermaßnahmen erhalten können, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen. Dieses Angebot geht nicht mit einem Rechtsanspruch des Ausländers einher. Angebote dürfen ohnehin nicht dazu führen, dass die Aufenthaltsbeendigung verzögert bzw. neue Abschiebungshindernisse geschaffen werden. Ein Teil dieser Asylbewerber wird zwar in das Herkunftsland zurückkehren. Berufserfahrung, Qualifizierung und Bildung aus der

Zeit in Deutschland können und sollen auch Perspektiven im Herkunftsland eröffnen. Spracherwerb ist auch für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich. Neben der Vermittlung von grundlegenden Werten und Sprachkenntnissen soll diesen Schutzsuchenden, anders als im Integrationskurs auch Rückkehrvorbereitung und -hilfe angeboten werden."

Leider sind die erwähnten Orientierungsangebote für Personen mit unklarer Bleibeperspektive nicht Gegenstand des Gesetzesentwurfs. Das ist aus Sicht der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen bedauerlich.

Ein großer Teil der Menschen, die ein Asylverfahren betreiben und nicht aus einem sicheren Herkunftsland kommen, bleibt langfristig in Deutschland, entweder über das lange dauernde Asylverfahren oder aber danach über andere aufenthaltsrechtliche Wege (Familiengründung, Bleiberecht nach Duldungszeiten im Anschluss an ein abgelehntes Asylverfahren...).

Es besteht ein großes staatliches Interesse daran, dass auch diese Menschen von Anfang an Deutsch lernen und Angebote zur Integration erhalten. Die Asylverfahren dauern oftmals wesentlich länger als bei den Personen aus den vier Staaten Syrien, Irak, Iran und Eritrea, die Zugang zum Integrationskurs haben. Diese Zeit muss für Integration genutzt werden, ansonsten drohen den Biographien der Geflüchteten "verlorene Jahre". Ohne rechtliche Verankerung bleiben entsprechende Angebote unverbindlich. Die klare Botschaft, dass Integration gewünscht ist und auch gefördert wird, kann allein durch eine rechtliche Regelung erreicht werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)670

15. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

a) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Integrationsgesetzes“ (BT-Drucksache 18/8615 vom 31.05.2016)

1. Signalwirkung des Gesetzes

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung, da er zum einen die Angebote zur Integration in Gesellschaft und Arbeit verbessert, zum anderen aber auch höhere Anforderung an die Integrationsbemühungen der betroffenen Menschen stellt. Hierdurch tritt der Grundsatz des Förderns und Forderns stärker in den Vordergrund. Ausdrücklich befürwortet wird die Einbeziehung in dieses Konzept der Asylberechtigten und international Schutzberechtigten (Personen, deren Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention festgestellt worden ist bzw. denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, §§ 3, 4 AsylG) sowie der in humanitären Verfahren aufgenommenen. Aus der Tatsache, dass deren Aufenthalt grundsätzlich langfristig oder auf Dauer angelegt ist, folgt die beiderseitige Pflicht, alle Anstrengungen zu unternehmen, die Grundlagen für eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes und der gesellschaftlichen Teilhabe zu schaffen.

Das Bundesamt begrüßt auch die die Neuregelungen im Asylgesetz. Damit können zum Einen die Prozesse bei der Bearbeitung von Asylverfahren im Bundesamt effizienter ausgestaltet werden, zum Anderen enthält der Gesetzentwurf Regelungen die geeignet sind, eine Verkürzung der Verfahrensdauer zu erreichen. Vor allem die Einführung der Möglichkeit, in Zeiten hoher Zugangszahlen, Anhörungen durch Bedienstete anderer Behörden durchführen zu lassen, wird zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer führen. Die Schaffung der Möglichkeit, freie Kapazitäten bei anderen Außenstellen des Bundesamtes für die Antragstellung zu nutzen, die Klarstellung, dass von einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet auch der subsidiäre Schutz umfasst ist und die Abschaffung der Pflicht zur förmlichen Zustellung vollständig stattgebender Bescheide wird zu effizienteren Verfahren führen.

2. Artikel 4 – Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG-E

Die neuen Anspruchseinschränkungen werden für sachgerecht gehalten, um die Mitwirkung zu fördern.

- Mit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 24. Oktober 2015 haben neben den Personengruppen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht und der Möglichkeit einer Verpflichtung, die folgende Personengruppen eine Zugangsmöglichkeit zum Integrationskurs erhalten:
 - Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive (derzeit Herkunftsländer Iran, Irak, Syrien und Eritrea)
 - Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG
 - Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG

Der Zugang zum Integrationskurs besteht im Rahmen von § 44 Abs. 4 AufenthG, wonach Ausländer, die einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzen, im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden können. Die Zulassung kann beim Bundesamt beantragt werden und wird von dort erteilt.

Mit dem Integrationsgesetz wird eine Verpflichtungsmöglichkeit für die Leistungsbehörden eingeführt, so dass Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Teilnahme am Integrationskurs aufgefordert werden können (mit der Folge der aufenthaltsrechtlichen Verpflichtung zur Teilnahme) und eine Nicht-Teilnahme am Integrationskurs entsprechend sanktioniert werden kann. (ggf. Leistungskürzung).

Die gesetzliche Änderung ist geeignet, die frühzeitige Integration von Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive zu unterstützen. Die Sanktionsmöglichkeit entspricht dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ entsprechend den Grundsätzen, die auch für SGB-II-Leistungsempfänger gelten.

- Für Asylbewerber und Folge- bzw. Zweit Antragsteller werden Leistungseinschränkungen vorgesehen, wenn sie bestimmten Mitwirkungspflichten nicht nachkommen. Dieser Ansatz ist aus Sicht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sachgerecht.

Verlängern diese Personen ihren Aufenthalt im Bundesgebiet unrechtmäßig, verlängert sich auch ihr Leistungsbezug. Um das Nicht-Einhalten der Mitwirkungspflichten auch leistungsrechtlich zu sanktionieren, ist eine gesetzliche Regelung erforderlich. Hat der Asylbewerber die Pflichtverletzung nicht zu vertreten, sind Leistungseinschränkungen unzulässig. Dies gilt auch, wenn dem Ausländer die Einhaltung der Mitwirkungspflichten oder die Wahrnehmung des Termins aus wichtigen Gründen nicht möglich war.

Die Leistungskürzung endet, wenn die fehlende Mitwirkungshandlung erbracht oder der Termin zur förmlichen Antragstellung wahrgenommen wird.

- Die Anspruchseinschränkung ist eine sinnvolle Entscheidung der Bundesregierung, weil es auch darum geht, die Sekundärmigration in andere Mitgliedstaaten zu verringern. Bei Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz oder ein sonstiges Aufenthaltsrecht erhalten haben, ist davon auszugehen, dass diese

wieder in den Mitgliedstaat überstellt werden, in dem sie bereits einen gefestigten Aufenthaltsstatus erhalten haben. Die Absenkung von Leistungen für diesen Personenkreis dient auch dazu, den Ausreisearreiz zu verstärken.

Artikel 5 (Aufenthaltsgesetz)

• § 12a Wohnsitzregelung

Der konzeptionelle Ansatz, durch eine Wohnsitzzuweisung einerseits die optimale Ausnutzung der Integrationsangebote zu gewährleisten und andererseits Segregationstendenzen entgegenzuwirken, ist richtig und wird unterstützt.

Schwierig dürfte allerdings die aufenthaltsrechtliche Umsetzung werden, die einen erheblichen Aufwand bei den zuständigen Behörden der Länder und den Gerichten verursachen wird. Um eine gerichtsfeste Ermessensentscheidung unter Abwägung der öffentlichen mit den privaten Interessen des Betroffenen treffen zu können, wird ein erheblicher Ermittlungs- und Begründungsaufwand anzustellen sein. Während auf der privaten Seite die persönlichen Verhältnisse und Interessen komplex und ständig veränderbar sein werden, sind jeweils am konkret zugeordneten Wohnort alle integrationsrelevanten Einrichtungen und Maßnahmen festzustellen und generell, aber auch mit einer konkreten Bezugnahme auf die Bedürfnisse des Betroffenen und seiner Familie zu bewerten. Während verfügbarer Wohnraum gerade im ländlichen Raum relativ leicht zu gewinnen sein wird, kann sich dies dort für Arbeitsplätze, geeignete schulische Einrichtungen und sonstige Betreuungsangebote und nicht zuletzt für gezielte Integrationsmaßnahmen als eher schwierig erweisen. In städtischen Ballungsräumen wird sich dies eher umgekehrt darstellen.

Exemplarisch für die rechtliche und tatsächliche Komplexität stehen unbestimmte Rechtsbegriffe wie „aus sonstigen Gründen vergleichbare unzumutbare Einschränkungen“ (zur Vermeidung einer Härte, § 12a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2c) und die Aufzählung der zu berücksichtigenden Aspekte in der Gesetzesbegründung zu § 12a Abs. 1 (S. 45 f. der BT-Drs. 18/8615).

Problematisch erscheint zudem eine mögliche Folgewirkung des in Absatz 4 vorgesehenen „(negativen) Ausschlusses des Zuzugs in bestimmte Gebiete mit erhöhten Segregationsrisiken“ (S. 45 der BT-Drs. 18/8615). Wird hierauf gestützt durch Verwaltungsakte die Wohnsitznahme an bestimmten Orten verweigert, könnte davon eine unerwünschte Signalwirkung ausgehen.

• §§ 18a, 60a Abs. 2 Satz 4 bis 6 Qualifizierte Geduldete

Die Neuregelung wird wegen der positiven Auswirkungen begrüßt. Ausreisepflichtigen, die aufgrund eines rechtlichen oder tatsächlichen Abschiebungshindernisses (zunächst) im Bundesgebiet verbleiben, die Möglichkeit zunächst einer Duldung für die Dauer einer beruflichen Ausbildung und anschließend einer zweijährigen (nach § 8 AufenthG verlängerbaren) Aufenthaltserlaubnis für eine angemessene Beschäftigung zu eröffnen, verhilft den Betroffenen zu einer positiven

Lebensperspektive, unabhängig von ihrem künftigen Aufenthaltsland. Den Ausbildungsbetrieben und Arbeitgebern verschafft es Planungssicherheit und die Wirtschaft insgesamt profitiert von einer zusätzlichen Möglichkeit zur Gewinnung qualifizierter Fachkräfte. Initiative und Engagement dürften daher auf beiden Seiten erheblich gestärkt werden. Dadurch, dass ein persönliches Fehlverhalten der Betroffenen, aus dem eine strafrechtliche Verurteilung oder der Verlust des Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes folgt, zum Verlust des Duldungsgrundes bzw. zum Widerruf der Aufenthaltserlaubnis führt, erscheint auch gewährleistet, dass die Neuregelung nicht nur zur weiteren Verzögerung einer Aufenthaltsbeendigung missbraucht wird.

- **§ 26 Abs. 3 Niederlassungserlaubnis für Flüchtlinge**

Auch die Aufenthaltsverfestigung von Asylberechtigten und Personen, deren Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention festgestellt worden ist, an erfolgreiche Integrationsbemühungen zu knüpfen, ist sinnvoll und daher gut zu heißen. Dies begegnet auch keinen rechtlichen Bedenken, denn dem aus der Flüchtlingseigenschaft resultierenden Aufenthaltsrecht nach den Artikeln 21 und 24 der Richtlinie 2011/95/EU und nach Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention wird schon durch eine befristete und verlängerbare Aufenthaltserlaubnis hinreichend entsprochen. Zudem wird der besonderen Rechtsstellung dieser Personen durch im Vergleich zu den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG) verringerte Anforderungen (z. B. dem Verzicht auf Rentenanwartschaften und dem geringeren Sprachniveau A 2 statt B1) Rechnung getragen. In diesem Sinne stellt auch die in § 44 a Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Möglichkeit, Asylberechtigte und international Schutzberechtigte mit einfachen Deutschkenntnissen zu einem Integrationskurs verpflichten zu können, eine zweckgerichtete Ergänzung dar, die deren Rechtsposition, z. B. den zu gewährenden Zugang zu Integrationsleistungen nach Artikel 34 der Richtlinie 2011/95/EU, positiv ausfüllt und keinesfalls einschränkt.

- **§ 44 Abs. 2 AufenthG (Art. 5 Nr. 6 des Integrationsgesetzes)**

Bisher erlischt der Teilnahmeanspruch gemäß § 44 Abs. 2 AufenthG zwei Jahre nach Erteilung des den Anspruch begründenden Aufenthaltstitels. Zu der Gruppe der anspruchsberechtigten Personen gehören insbesondere auch anerkannte Flüchtlinge bzw. Asylberechtigte, die erstmals einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 bzw. 2 AufenthG erhalten. Die Verkürzung wird begrüßt, da durch die Absenkung der Frist auf ein Jahr Integrationsprozesse beschleunigt werden und die anspruchsberechtigten Personen zur frühzeitigen Teilnahme an Sprachfördermaßnahmen; bzw. hier speziell dem Integrationskurs, animiert werden.

- **§ 44a AufenthG (Art. 5 Nr. 7a des Integrationsgesetzes)**

Entsprechend der neu geschaffenen Verpflichtungsmöglichkeit durch die Leistungsbehörde für Asylbewerber, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, ist diese Verpflichtungsmöglichkeit in § 44a AufenthG zu ergänzen. Es handelt sich insofern um eine mit Art. 4 Nr. 4 des Integrationskursgesetzes im Zusammenhang stehende Änderung. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

- **§ 44a AufenthG (Art. 5 Nr. 7b des Integrationsgesetzes)**

Bislang können anerkannte Asylbewerber bzw. Flüchtlinge, die einen Anspruch nach § 44 AufenthG auf die Teilnahme am Integrationskurs haben, dann nicht verpflichtet werden, wenn sie sich bereits auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können. (vgl. § 44 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG). In diesen Fällen besteht eine Verpflichtungsmöglichkeit dann nur, wenn die Person auch im SGB II-Leistungsbezug steht und vom Träger der Grundsicherung entsprechend zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet wird. Anerkannte Flüchtlinge, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, erhalten aktuell lediglich eine Berechtigung zur Teilnahme am Integrationskurs. Die Nicht-Teilnahme am Integrationskurs bleibt dann ohne Konsequenzen. Für die notwendige Integration am Arbeitsmarkt, welches ein erklärtes Ziel der Flüchtlingspolitik der Bundesregierung ist, ist diese Situation nicht zufriedenstellend. Unbestritten reichen einfache Kenntnisse der deutschen Sprache in keiner Weise aus, um in den Arbeitsmarkt integriert werden zu können. Diese Lücke wird nun geschlossen, indem die Ausländerbehörden einen anspruchsberechtigten anerkannten Flüchtling bzw. Asylberechtigten (= Person mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 bzw. 2 AufenthG) auch dann zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichten können, wenn er sich bereits auf einfache Art in der deutschen Sprache verständigen kann. Bei Nicht-Teilnahme am Integrationskurs greifen in der Folge die gesetzlich vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten.

- **§§ 68, 68a Verpflichtungserklärung**

Die zeitliche Begrenzung der Bindung durch eine Verpflichtungserklärung, die auch nicht durch Erteilung eines anderen humanitären Aufenthaltstitels aufgelöst werden kann, ist eine begrüßenswerte Klarstellung für die (meist privaten) Verpflichtungsgeber und die Behörden, zu deren Gunsten sie eingegangen werden. Dies könnte auch zu einer Entlastung des Asylverfahrens führen bei Herkunftsländern mit einer hohen Schutzquote, für die zugleich humanitäre Aufnahmeprogramme durchgeführt werden, in denen die Abgabe einer Verpflichtungserklärung eine der Voraussetzungen für die Aufnahme ist (wie bei den jüngsten Länderaufnahmeprogrammen für Personen aus Syrien). Nunmehr entfällt nämlich das Argument, durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach erfolgreichem Asylverfahren habe sich gegenüber der humanitären Aufnahme ein Wechsel des Aufenthaltszwecks

ergeben, der die bindende Wirkung der Verpflichtungserklärung auflöse. Dies lässt die finanziellen Risiken – die Neuregelung bezieht im Gegensatz zu den o. a. Länderaufnahmeprogrammen auch die Krankheits- und Pflegekosten mit ein – erheblich größer erscheinen und könnte künftig generell die Bereitschaft zur Eingehung von Verpflichtungserklärungen deutlich reduzieren. Von humanitären Aufnahmeprogrammen, die eine Verpflichtungserklärung voraussetzen, könnten dann nur noch solche (wenigen) Schutzsuchenden profitieren, die über solvente Bezugspersonen verfügen. Eine Regelung, nach der die teuren Krankheits- und Pflegekosten von Verpflichtungserklärungen, die in humanitären Aufnahmeprogrammen abgegeben werden, im Rahmen einer Aufnahmeanordnung ausdrücklich ausgenommen werden können, sollte daher erwägt werden.

Im letzten Satz des § 68 Abs. 1 erscheint es zur Klarstellung sinnvoll, auch die Asylberechtigung zu nennen.

Artikel 6 – Änderung des Asylgesetzes

- **Flexible Steuerung der Asylantragstellung (§ 14 Abs. 1 AsylG-E), ausreichend große Aufnahmeeinrichtungen (§ 5 Abs. 3, S. 1 AsylG-E)**

Je nach organisatorischer Notwendigkeit, insbesondere bei hohen Zugangszahlen, kann künftig dem Asylsuchenden vorgegeben werden, seinen Asylantrag bei einer bestimmten Außenstelle zu stellen. Dieses Vorgehen ist mit den Ländern abzustimmen. Die neue Regelung führt zu einer gleichmäßigeren Auslastung der Kapazitäten und zu einer Beschleunigung, da bisher der Asylantrag nur bei der Außenstelle gestellt werden kann, die der Erstaufnahmeeinrichtung zugeordnet ist, § 14 Abs. 1, Satz 1 AsylG. Die Größe der Aufnahmeeinrichtungen spielt für die Effizienz der Antragsbearbeitung eine große Rolle, deshalb muss die Mindestgröße im Interesse der Verfahrensbeschleunigung verdoppelt werden.

- **Verfahrensgarantien für vulnerable Personen, § 8 Abs. 1a AsylG-E**

Das Bundesamt begrüßt die neue Datenübermittlung betreffend vulnerabler Personen, damit diese in der Anhörung ihre Verfahrensgarantien wahrnehmen können (Umsetzung der EU-Verfahrensrichtlinie. Wichtig ist, dass damit auch die nicht ohne weiteres vom Bundesamt zu identifizierenden Erkenntnisse weitergegeben werden, damit sie bei der Gestaltung der Anhörung, zum Beispiel durch Beiziehung von Sonderbeauftragten für Traumatisierungen, berücksichtigt werden können.

- **Anhörung im Asylverfahren durch Bedienstete anderer Behörden (§ 24 Abs. 1a AsylG-E)**

Bisher gibt es keine gesetzliche Grundlage für diese Verfahrensweise, die in Art. 34 Abs. 2 EU-Verfahrensrichtlinie vorgesehen ist. Personelle Engpässe machen insbesondere bei hohen Zugangszahlen eine entsprechende kurzfristige Unterstützungsmöglichkeit erforderlich. Ansonsten ist Unterstützung nur im Rahmen von Abordnungen möglich, was zu höherem Aufwand und erheblich längeren Verfahren führt.

Diese Möglichkeit ist ein zusätzlicher Beitrag, um die im Koalitionsvertrag angestrebte Verkürzung der Verfahrensdauer zu erreichen. Eine schnelle Anhörung dient auch dazu, die Schaffung von Nachfluchtatbeständen (z.B. exilpolitische Aktivitäten, Konversion) zu erschweren.

- **Entscheidung des Bundesamtes – unzulässige Asylanträge (§ 29 AsylG-E)**

In § 29 des Gesetzentwurfs sind nun alle Gründe für die Unzulässigkeit eines Asylantrags zusammengefasst. Dies wird zu einer erheblichen Verfahrensbeschleunigung führen und dient der Normenklarheit und Verständlichkeit des Asylgesetzes.

Nach Art. 33 Abs. 2 a der Richtlinie 2013/32/EU (Verfahrens-Richtlinie) können die Mitgliedstaaten einen Asylantrag als unzulässig betrachten, wenn ein anderer Mitgliedstaat bereits internationalen Schutz gewährt hat. Diese Regelung wird nun in nationales Recht umgesetzt. Außerdem sind Anträge unzulässig, wenn ein Staat, der bereit ist, den Ausländer wieder aufzunehmen, als für den Antragsteller sicherer Drittstaat gemäß § 26a AsylG betrachtet wird. Aktuell sind diese sicheren Drittstaaten Norwegen und die Schweiz. Anträge sind ebenfalls unzulässig, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat und bereit ist, den Ausländer wieder aufzunehmen, als sonstiger Drittstaat gemäß § 27 AsylG betrachtet wird.

Die Regelung der unzulässigen Asylanträge wird benötigt, um erheblichen Mehraufwand durch Prüfung von Asylanträgen von Personen, die bereits in einem anderen Staat Schutz erhalten haben, zu vermeiden. Diese Fallgestaltung beschränkt sich nicht auf Einzelfälle, sondern hat durchaus praktische Bedeutung.

Damit sich durch die neu eingeführte Anhörung zur Zulässigkeit keine Verfahrensverzögerungen ergeben, kann sie dafür geschulten Bediensteten anderer Behörden übertragen werden, § 24 Abs. 1a AsylG.

- **Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ bezieht sich auch auf den subsidiären Schutz (§ 29a AsylG-E)**

Es handelt sich um eine für das Bundesamt wichtige Klarstellung, dass sich die Entscheidung des Bundesamtes als „offensichtlich unbegründet“ auch auf den subsidiären Schutz bezieht. Diese Auffassung war in der Rechtsprechung bisher umstritten und hat gerade in offensichtlich unbegründeten Fällen zu einer nicht anfechtbaren Anordnung der aufschiebenden Wirkung geführt und den Vollzug verhindert. Dadurch wird sich die Anzahl der Klageverfahren reduzieren.

- **Versand anerkennender Bescheide mit Standardbrief (§ 31 AsylG-E)**

Wird dem Asylantrag vollständig stattgegeben, so erfolgt der Versand der Anerkennungsbescheide nunmehr mit Standardbrief und nicht mehr mit Einschreiben. Eine förmliche Zustellung ist in diesen Fällen gesetzlich nicht mehr vorgesehen. Dadurch kann die Zustellung technisch beschleunigt und rationalisiert werden, was auch im Interesse der Schutzberechtigten liegt. Beim

Bundesamt ergeben sich dadurch Kosteneinsparungseffekte.

- **Aufenthaltsgestattung ab Ausstellung des Ankunftsachweises (§ 55 AsylG-E, § 87c AsylG-E)**

Die Aufenthaltsgestattung entsteht grundsätzlich einheitlich mit Ausstellung des Ankunftsachweises. Bisher wird unterschieden zwischen Ausländern, die unerlaubt aus einem sicheren Drittstaat einreisen und erst mit Stellung des Asylantrags eine Aufenthaltsgestattung erwerben und anderen Asylsuchenden, die bereits zum Zeitpunkt ihres Asylgesuchs die Aufenthaltsgestattung erwerben. Diese Unterscheidung wird aufgegeben. Allen Ausländern wird ein Ankunftsachweis ausgestellt, wenn sie um Asyl nachgesucht haben, erkenntungsdienstlich behandelt wurden und noch keinen Asylantrag gestellt haben.

Beispielsweise ist der Zeitpunkt des Entstehens der Aufenthaltsgestattung wichtig für die Fristberechnung, ab wann eine Beschäftigung ausgeübt werden darf. Durch das einheitliche Entstehen der Gestattung wird es keine Unterscheidung mehr zwischen verschiedenen Ausländergruppen geben. Diese Regelung wird begrüßt, weil sie den Anreiz für alle Asylsuchenden erhöht, eine Ankunftsachweis zur erhalten. Damit gelangen die erhobenen Daten auch schneller an das Ausländerzentralregister, was zu einem Sicherheitsgewinn führt.

In der Übergangsregelung des § 87c AsylG-E wird klargestellt, dass bereits entstandene Aufenthaltsgestattungen bestehen bleiben.

Die Änderung des Absatz 1 Satz 3, wonach in den Fällen, in denen kein Ankunftsachweis ausgestellt wird, die Aufenthaltsgestattung mit der Stellung des Asylantrags entsteht, betrifft insbesondere unbegleitete Minderjährige. Sie werden durch das jeweils zuständige Jugendamt zunächst vorläufig und nach der Verteilung endgültig in Obhut genommen. Da sie nicht in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht werden, sondern in Einrichtungen der Jugendhilfe, kann ihnen auch kein Ankunftsachweis ausgestellt werden. Sie können ihren Asylantrag schriftlich beim Bundesamt stellen. Mit Zugang des Antrags beim Bundesamt entsteht wie bisher die Aufenthaltsgestattung.

- **Datum der Ausstellung des Ankunftsachweises in der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung (§ 63 Abs. 5 AsylG-E)**

Einem Ausländer wird mit Stellung des Asylgesuchs der Ankunftsachweis ausgestellt, nach Stellung des Asylantrags die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung. Wird die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ausgestellt, so wird der Ankunftsachweis eingezogen. Damit das Datum der „Ausstellung des Ankunftsachweises“ weiterhin ersichtlich ist, wird es – neu – auf der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung vermerkt. Der neue Anknüpfungspunkt „Ausstellung des Ankunftsachweises“ muss aus der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ersichtlich sein. Nur so kann er in der Praxis rechtssicher als Ausgangspunkt für verschiedene soziale Rechte dienen.

Art. 7 Änderung des Ausländerzentralregistergesetzes

- **§ 3 Abs. 2 Nr. 4 Erweiterung Speicherinhalt auf begleitende Ehegatten/ Lebenspartner**

Die Neuregelung wird begrüßt, weil sie eine Lücke schließt. Mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz wurde im AZR die Möglichkeit geschaffen, bei Asylsuchenden/Asylantragstellern und unerlaubt eingereisten/aufhältigen Ausländern begleitende minderjährige Kinder/Jugendliche und Elternteile zu erfassen. Dies soll eine gemeinsame Unterbringung sichern und dient der Abbildung des Familienverbands. Durch die Erweiterung auf Ehegatten und Lebenspartner wird der Empfehlung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge Rechnung getragen, dass für die asylrechtliche Betrachtung die Speicherung der gesamten Kernfamilie relevant ist.

- **§§ 18a – 18d Erweiterung Übermittlungsumfang auf begleitende Ehegatten/ Lebenspartner**

Die Folgeregelung für die Abbildung der Kernfamilie im Datenkranz des Ausländerzentralregisters wird begrüßt. Die Erweiterung des Speicherinhaltes in § 3 Abs. 2 Nr. 4 wird in den Übermittlungsvorschriften der §§ 18a bis 18d nachvollzogen, so dass die dort genannten Stellen (z.B. Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter) im Rahmen der Auskunftserteilung aus dem AZR auch die zu begleitenden Ehegatten und Lebenspartnern gespeicherten Daten erhalten können.

- b) **zum Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 10.11.2015 (Bundestags-Drucksache 18/6644) „Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen“**

- Nr. 1 **Asylverfahren verkürzen, den Zugang zu sozialen Netzwerken verbessern**

- **Personal im Bereich Asylprüfung ist über die derzeitigen Planungen hinaus und schnell aufzustocken**

Der Gesamtstelleneinsatz für 2016 beträgt 6.300 Stellen sowie 1.000 befristete Stellen. Davon sind rund 1.900 Entscheider und ca. 2.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Asylverfahrenssekretariaten.

Mit Stand zum 25. Mai 2016 hat das Bundesamt rund 7.090 Vollzeitäquivalente. Diese Zahl setzt sich zusammen aus 5.500 (originäres Personal BAMF) und ca. 1.590 Abordnungen von Bundesressorts, Vivento, Post, Bundeswehr, BA etc. Darüber hinaus werden alle Möglichkeiten eines bedarfsgerechten Personaleinsatzes genutzt.

- **Obligatorische Asyl-Widerrufsprüfungen sind einzustellen**

Das Bundesamt hat den gesetzlichen Auftrag, Widerrufsverfahren nach § 73 AsylG durchzuführen. Die Abschaffung der Regelprüfung würde zu einer Vielzahl von Einzelanfragen seitens der Ausländerbehörden führen.

- **Altfallregelung**

Ob eine Altfallregelung und unter welchen Voraussetzungen sie eingeführt wird, ist eine politische Entscheidung. Der Bundesrat hat in seiner

Sitzung am 18. März 2016 einen Antrag der Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mehrheitlich angenommen, in dem er eine Altfallregelung für besonders langjährige Asylverfahren empfiehlt¹.

- **Beschränkungen der Bewegungsfreiheit sind aufzuheben**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drucksache 18/8615) wird eine Wohnsitzregelung eingeführt. Der konzeptionelle Ansatz, durch eine Wohnsitzzuweisung einerseits die optimale Ausnutzung der Integrationsangebote zu gewährleisten und andererseits Segregationstendenzen entgegenzuwirken, ist richtig und wird unterstützt.

- **Zwangverteilungssystem ist umzuwandeln in solidarischen Ausgleichsmechanismus**

Seit dem 1. April 1993 wird die Verteilung der Asylbewerber auf die Bundesländer mit Hilfe eines computergestützten Systems durchgeführt, das die früheren wöchentlichen Verteilersitzungen mit den Bundesländern ersetzt. Seit diesem Zeitpunkt werden die Asylbewerber durch das EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden)-System auf die Bundesländer verteilt. Der die Verteilung steuernde Verteilalgorithmus berücksichtigt die gem. § 45 AsylG festgelegten Aufnahmequoten. Diese werden jährlich, entsprechend des Königsteiner Schlüssels, angepasst. Die Berechnung des Königsteiner Schlüssels wird jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz durchgeführt, der Schlüssel wird im Bundesanzeiger veröffentlicht. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen. Damit besteht Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Bundesländern nach der vereinbarten Quote. Dieses System hat sich sehr bewährt.

- **Bleiberecht für Asylsuchende, die Arbeit gefunden haben**

Diese Forderung entspricht nicht der bisher von der Bundesregierung vertretenen Linie, nur Menschen mit einer echten Bleibeperspektive Integrationsmaßnahmen und eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu verschaffen. Durch die Umsetzung des Vorschlags würde wiederum ein neuer Anreiz entstehen, in Deutschland einen Asylantrag zu stellen und ein (wie auch immer geartetes Schein-)Arbeitsverhältnis zu begründen, um in den Genuss des Bleiberechts zu kommen. Dies führte wiederum zu einer weiteren Belastung des Asylverfahrens sowie zu einer Schlechterstellung der anerkannt Schutzberechtigten, da eine höhere Anzahl von Personen auf die vorhandenen Integrationsangebote käme. Im Hinblick auf den Westbalkan steht dem Vorschlag § 26 Abs. 2 BeschV entgegen.

Nr. 2 Frühzeitige Sprachkurse für alle Flüchtlinge

Inwieweit in der Vorbemerkung zu Punkt 2 von einem „völlig unzureichendem Zugang zu

Sprachkursen“ für Flüchtlinge ausgegangen wird, kann nicht nachvollzogen werden:

- Anerkannte Flüchtlinge bzw. Asylberechtigte erhalten einen Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 bzw. 2 AufenthG und sind damit anspruchsberechtigt für die Teilnahme an einem Integrationskurs des Bundes. Entsprechend erhalten sie von der zuständigen Ausländerbehörde zeitnah nach Erteilung des Aufenthaltstitels eine Teilnahmeberechtigung- bzw. -verpflichtung für die Teilnahme am Integrationskurs. Die statistischen Daten aus der Integrationskursgeschäftsstatistik des Bundes für das Jahr 2015 zeigen, dass diese Personengruppe die Integrationskurse auch vermehrt in Anspruch nimmt. Die Zahl der von den Ausländerbehörden verpflichteten Personen ist im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr um fast 79 % angestiegen. Insgesamt haben 124.161 Neuzuwanderer im Jahr 2015 eine Teilnahmeberechtigung von den Ausländerbehörden erhalten. Im Vergleich zum Jahr 2014 haben außerdem rund 61 % mehr Personen an verpflichteten Neuwanderern im Jahr 2015 auch einen Integrationskurs tatsächlich begonnen. Insgesamt haben 69.420 von den Ausländerbehörden berechnete bzw. verpflichtete Neuzuwanderer im Jahr 2015 einen Integrationskurs begonnen.

- Mit dem Frauen- und Elternintegrationskursen steht im Bereich der Integrationskurse ein Integrationskursangebot zur Verfügung, das sich insbesondere an Frauen bzw. Eltern richtet. Die Frauenintegrationskurse sind speziell auf die Lebenssituation von Frauen und deren Interessen (beispielsweise Erziehung und Betreuung von Kindern, Beratungsangebote) zugeschnitten.

Derzeit wird geprüft, inwieweit eine Unterstützung der Teilnahme durch Hilfestellung für eine notwendige Kinderbetreuung erfolgen kann und ob hierfür ein Bedarf besteht.

- Hinsichtlich der Integration in den Arbeitsmarkt sollen die vorhandenen Programme genutzt und aufgestockt werden. So wurde das IQ-Programm für das Jahr 2016 um 19 Mio. Euro von 45 Mio. Euro auf 64 Mio. Euro aufgestockt. Eine Aufstockung in den Jahren 2017 und 2018 um mindestens die gleiche Höhe ist geplant.

Zu Punkt 2 im Einzelnen

- Die Öffnung der Sprachkurse für Asylbewerber haben hat zu einer beispiellosen Erweiterung von Angebot und Nachfrage geführt und damit einen Großteil der Forderung erfüllt. Die Ausweitung des Angebotes auf alle Asylbewerber ist zumindest derzeit nicht angezeigt.

Seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 24. Oktober 2015 haben folgende Personengruppen eine Zugangsmöglichkeit zum Integrationskurs:

¹ BR-Drucksache 68/2/16, S. 3 (Antrag), Beschluss: Bundesrat, 943. Sitzung, 18. März 2016, Protokoll S. 114

- Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive (Herkunftsländer Iran, Irak, Syrien und Eritrea)
- Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG
- Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG

Bis zum Juni 2016 wurden bereits rund 211.000 Anträge auf Zulassung zum Integrationskurs beim Bundesamt gestellt und 80.000 Zulassungen erteilt worden.

Nach der im Integrationsgesetz vorgesehenen Neuregelung ist außerdem geplant, eine Verpflichtungsmöglichkeit für die Teilnahme am Integrationskurs für Empfänger von Asylbewerberleistungen zu schaffen. Diese kann bei entsprechendem Leistungsbezug künftig durch die Leistungsbehörden ausgesprochen werden.

Durch das Integrationsgesetz ist weiterhin vorgesehen, den Stundenanteil des Orientierungskurses von bisher 60 Stunden auf 100 Stunden zu erhöhen. Der Wertevermittlung durch Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und Geschichte in Deutschland wird insgesamt ein hoher Stellenwert eingeräumt.

- Die stärkere Verzahnung von Spracherwerb und Arbeitsfördermaßnahmen wird derzeit verwirklicht. Sie ist das Ziel der bundesweiten Maßnahme KompAS (Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb), welche die Bundesagentur für Arbeit in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durchführt. Ziel ist es, den Besuch des Integrationskurses durch weitere berufsqualifikatorische Maßnahmen nach § 45 SGB III zu begleiten und zu ergänzen, um eine schnelle Vermittlung der Teilnehmenden in den Arbeitsmarkt oder in weiterführende geeignete Maßnahmen zu ermöglichen. Die KompAS-Maßnahmen starten mehrheitlich zum 1.8.2016.

Ab 01. Juli 2016 erweitert der Bund außerdem das Angebot an berufsbezogener Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund. Die berufsbezogene Deutschsprachförderung wird zu einem Regelinstrument der Sprachförderung des Bundes.

- Die Lehrkräfte werden künftig besser bezahlt: Der Haushaltsausschuss hat in seiner Sitzung am 1. Juni 2016 den Bericht der Bundesregierung zum Sachstand und zu Maßnahmen in Bezug auf eine angemessene Lehrkrafthonorierung in Integrations- und Sprachkursen zur Kenntnis genommen. Es wurde beschlossen, dass das Bundesministerium des Innern den Kostenerstattungssatz für die Durchführung von Integrationskursen auf bis zu 4,00 Euro pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit erhöhen kann.
- Die Kapazitäten werden bereits ausgebaut. Die finanziellen Mittel für die Integrationskurse hat der Bund bereits erheblich aufgestockt. Im Jahr 2016 stehen für die Integrationskurse 559 Mio Euro zur Verfügung.

Im Rahmen des Kapazitätsausbaus im Integrationskursverfahren wurden seit Juli 2015 insgesamt ca. 250 neue Integrationskursträger vom Bundesamt zugelassen (absolute Zahl Stand 23.05.2016: 1.604, entspricht einer Steigerung von 19 %). Die Anzahl der Orte, an denen Integrationskurse durchgeführt werden, liegt bundesweit aktuell bei über 7.000. (Vergleich Ende Juli 2015: ca. 5.400 Kursorte). Die Kapazitätsausweitung wird vom Bundesamt durch zahlreiche Maßnahmen unterstützt, die insgesamt die Rahmenbedingungen für den Kapazitätsausbau erleichtern sollen:

- Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl in allgemeinen Integrationskursen von 20 auf 25 Personen
- Seit 01.01.2016 bereits Erhöhung des Kostenerstattungssatzes von 2,94 Euro auf 3,10 Euro
- Seit 01.01.2016 Erhöhung der Vergütungsuntergrenze für Honorarlehrkräfte von 20 Euro auf 23 Euro pro Unterrichtsstunde - die Einhaltung der Vergütungsuntergrenze ist die Voraussetzung für den Erhalt einer mehrjährigen Trägerzulassung.
- Erleichterungen bei der Lehrkräftezulassung
- Erhöhung der Transparenz des Kursangebots bzw. freier Kursplätze zur Beschleunigung des Zugangs für Teilnahmeberechtigte durch Veröffentlichung des Kursangebots/sowie freie Kursplätze

Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung/ Steuerung des Zugangs bzw. der Kursaufnahme erfolgen im Zusammenhang mit dem Integrationsgesetz (geplante Änderungen der Integrationskursverordnung):

- Verkürzung der Gültigkeitsdauer von Zulassungen (von bisher 2 Jahren auf ein Jahr). Der Berechtigungsschein für die Zielgruppe der Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive sowie die sonstigen Personengruppen des § 44 Abs. 4 Satz 3 ist bereits jetzt auf eine Gültigkeit von 3 Monaten beschränkt.
- Verkürzung der Wartezeiten für den Beginn eines Integrationskurses nach Anmeldung des Teilnehmers beim Träger von 3 Monaten auf 6 Wochen
- Ausbau der Steuerungsmöglichkeiten des Bundesamtes, wenn ein Kursbeginn innerhalb von 6 Wochen nach Anmeldung nicht zustande gekommen ist.
- Verpflichtung des Kursträgers, von den Trägern der Grundsicherung verpflichtete Personen (d.h. SGB II-Leistungsempfänger) vorrangig bei der Platzvergabe zu berücksichtigen.

d) zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 24.02.2016 (Bundestags-Drucksache 18/7651) „Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt“
Nr. 1 Zügige, qualifizierte und faire Asylverfahren

- Personelle Ressourcen für zügige, qualifizierte und faire Asylverfahren

Der Gesamtpersonalbedarf für 2016 beträgt 6.300 Stellen sowie 1.000 befristete Stellen. Davon sind rund 1.900 Entscheider und ca. 2.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Asylverfahrenssekretariaten.

Mit Stand zum 25. Mai 2016 hat das Bundesamt rund 7.090 Vollzeitäquivalente. Diese Zahl setzt sich zusammen aus 5.500 (originäres Personal BAMF) und ca. 1.590 Abordnungen von Bundesressorts, Vivotto, Post, Bundeswehr, BA etc. Darüber hinaus werden vom Bundesamt alle Möglichkeiten eines bedarfsgerichten Personaleinsatzes genutzt.

- Abschaffung des obligatorischen Widerrufsverfahrens

Das Bundesamt hat den gesetzlichen Auftrag, Widerrufsverfahren nach § 73 AsylG durchzuführen. Die Abschaffung der Regelprüfung würde zu einer Vielzahl von Einzelanfragen der Ausländerbehörden führen.

- Altfallregelung

Ob eine Altfallregelung und unter welchen Voraussetzungen sie eingeführt wird, ist eine politische Entscheidung. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 18. März 2016 einen Antrag der Länder Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mehrheitlich angenommen, in dem er eine Altfallregelung für besonders langjährige Asylverfahren empfiehlt².

Nr. 2 Integration in die offene Gesellschaft

- Die Wertevermittlung bei Asylsuchenden wurde bereits aktiv verbessert:
Um Asylsuchende frühzeitig bei der Erstorientierung zu unterstützen und über die Wertegrundlage Deutschlands zu informieren, hat das Bundesamt Ende 2015 ein Konzept der integrierten Wertevermittlung erstellt. Es sieht vor, dass das Thema Werte nicht nur einmalig behandelt, sondern zum integralen Bestandteil des Asylverfahrens und des gesamten Integrationsprozesses wird. Die Thematik wird im Orientierungskurs aufgenommen (künftig 100 UE gegenüber bisher 60 UE). Die bestehenden Integrationsinstrumente des Bundesamtes (Integrationskurs, Migrationsberatung, Projektförderung) dienen dabei bereits jetzt der Wertevermittlung. Weitere ergänzende Materialien stehen zur Verfügung.
- Die Zugangsmöglichkeiten zum Integrationskurs wurden bereits im notwendigen Umfang verbessert. Sie bestehen nicht nur für anerkannte Flüchtlinge, sondern auch für

- Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive (Herkunftsländer Iran, Irak, Syrien und Eritrea)
- Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG
- Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG

Die Voraussetzung der guten Bleibeperspektive orientiert sich an den erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen, die für alle vom Bund geförderten Sprachmaßnahmen gelten: (vgl. § 43 Abs. 1 AufenthG) „rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland“. Eine entsprechende Wahrscheinlichkeit für einen rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt in Deutschland liegt nur vor bei Herkunftsländern, die eine entsprechend hohe Schutzquote aufweisen. Die Ausweitung des Angebotes auf alle Asylbewerber ist zumindest derzeit nicht angezeigt.

Derzeit wird geprüft, inwieweit eine Unterstützung der Teilnahme am Integrationskurs durch Hilfestellung für eine notwendige Kinderbetreuung erfolgen kann und ob hierfür ein Bedarf besteht.

- Das bestehende Integrationskursangebot ist ausreichend differenziert. Das Lernen einer Fremdbzw. Zweitsprache ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, welche bei der Gestaltung eines Kursangebotes berücksichtigt werden müssen. Einige der wichtigsten sind dabei die Motivation, die Sprachbegabung, bereits bestehende Sprachlernerfahrungen, die formale Qualifikation, das Geschlecht und das Alter. Mit den Integrationskursen besteht seit über elf Jahren ein System, welches flexibel auf diese Faktoren und auf die verschiedenen sprachlichen Bedarfe Zugewanderter eingehen kann: So gibt es neben insgesamt sieben Kursarten (allgemeiner Integrationskurs, Elternintegrationskurs, Frauenintegrationskurs, Förderkurs, Jugendintegrationskurs, Alphabetisierungskurs und Intensivkurs) auch die Möglichkeiten, einzelne Module zu überspringen bzw. zu wiederholen sowie die Kursart zu wechseln. Mit der vom Deutschen Volkshochschulverband entwickelten Lernplattform „ich-will-deutsch-lernen.de“ liegt ein auf die Integrationskurse zugeschnittenes E-Learning-Angebot vor, welches sowohl innerhalb als auch außerhalb des Unterrichts eingesetzt werden kann. Weitere E-Learning-Formate (Virtuelles Klassenzimmer, Blended Learning) sollen in naher Zukunft modellhaft erprobt werden. Eine weitere Ausdifferenzierung kann überdies nach den Erfahrungen des Bundesamtes im ländlichen Raum nicht angeboten werden.
- Die Vermittlung der pluralistischen Gesellschaft war und ist Ziel der Projektförderung im Bundesamt. Die im Auftrag des BMI und des BMFSFJ vom Bundesamt geförderten Integrationsprojekte für jugendliche und erwachsene Zuwanderer haben einen wesentlichen Schwerpunkt in der Vermittlung der Werte und des Mehrwertes einer pluralistischen, interkulturellen Gesellschaft.

² BR-Drucksache 68/2/16, S. 3 (Antrag)

Beschluss: Bundesrat, 943. Sitzung, 18. März 2016, Protokoll S. 114

Maßnahmen zur Stärkung von Toleranz und Akzeptanz zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen vor Ort sind von großer Bedeutung in einer zunehmend pluralistischen Gesellschaft. Haltungen, die auf Ablehnung von als anders wahrgenommenen Gruppen basieren, führen zu Vorurteilen und Diskriminierung. Diese Entwicklungen sollen im Rahmen der Projekte klar aufgezeigt und entsprechende Gegenmaßnahmen entwickelt werden. Derzeit ist auf der Homepage des Bundesamtes eine Ausschreibung u.a. zu dieser Thematik veröffentlicht.

Der religiöse Pluralismus in unserer Gesellschaft fordert einen interreligiösen Dialog, der dem Austausch und der Begegnung zwischen Personen und Gemeinschaften unterschiedlichen Glaubens dient. In der Projektförderung des Bundesamtes war und ist dieses Thema immer wieder ein wichtiger Schwerpunkt. Die Projekte fördern den interreligiösen Dialog, schaffen Verständnis für andere Glaubensinhalte und vermitteln das Grundrecht der Religionsfreiheit.

- Frauen werden in den Integrationskursen besonders unterstützt. Mit dem Frauen- und Elternintegrationskursen steht im Bereich der Integrationskurse ein Integrationskursangebot zur Verfügung, das sich insbesondere an Frauen bzw. Eltern richtet. Die Frauenintegrationskurse sind speziell auf die Lebenssituation von Frauen und deren Interessen (beispielsweise Erziehung und Betreuung von Kindern, Beratungsangebote) zugeschnitten.

Derzeit wird geprüft, inwieweit eine Unterstützung der Teilnahme durch Hilfestellung für eine notwendige Kinderbetreuung erfolgen kann und ob hierfür ein Bedarf besteht.

- Im Rahmen seiner Projektförderung unterstützt das Bundesamt den kulturellen Austausch und der Zugang zu kulturellen Angeboten. Die Stärkung und Nutzung der Kompetenzen von Zuwander/innen beispielsweise durch künstlerisch-kreative Angebote wie Theater, Musik und Tanz ist ebenfalls als Ziel der Projektförderung in den Förderrichtlinien verankert. Viele, des öfteren niedrigschwellige Projekte, gerade für junge Migrant/innen, haben solche Maßnahmen als wesentliche Projekteinhalte und dienen dem interkulturellen Austausch. Sprachbarrieren spielen hier eine geringere Rolle, Sprachkenntnisse werden „spielerisch“ vermittelt.

3. Teilhabe durch Bildung

- Das Integrationskurssystem des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge berücksichtigt die verschiedenen Qualifikationsniveaus von Zugewanderten. Die Beherrschung mehrerer Sprachen durch Lehrkräfte spielt für den Integrationskurs jedoch nur eine untergeordnete Rolle, da der Unterricht in deutscher Sprache durchgeführt wird.

Das Bundesamt organisiert seit 2009 die berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF-BAMF-Programm). Das ESF-BAMF-Programm hat Standards in der berufsbezogenen Sprachförderung gesetzt. Die Kurse beginnen ab Spracheingangsniveau A1.

Ziel ist die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Migrationshintergrund. Seit 2009 wurden rd 9.000 Kurse mit mehr als 180.000 Teilnehmenden durchgeführt. Das ESF-BAMF-Programm läuft 2017 aus, danach greift das neue Regelinstrument, die berufsbezogene Deutschsprachförderung nach § 45a AufenthG, die ebenfalls vom BAMF umgesetzt wird.

- In allen Materialien, die das Bundesamt zur Erstorientierung von Asylsuchenden erstellt hat, wird das Thema Bildung aufgegriffen (App „Ankommen“, Broschüre „Das Grundgesetz – Basis unseres Zusammenlebens“ oder dem Konzept „Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber“).
- Das Bundesamt fördert zudem seit Jahren die Elternarbeit von Menschen mit Migrationshintergrund in mehreren Projekten. Außerdem sollen auch Projekte unterstützt werden, bei denen es um die interkulturelle Öffnung der Elternarbeit geht.

8. Stärkung und Verstetigung des bürgerschaftlichen Engagements

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge stärkt die Engagementstruktur. Die Förderung ehrenamtlichen Engagements steht derzeit besonders im Fokus der Projektförderung des Bundesamtes. Dabei stehen zum einen die fachliche Qualifizierung und zum anderen aber auch die Unterstützung der Ehrenamtlichen in psychischer Hinsicht im Mittelpunkt. Ferner sollen entsprechende Strategien auch im Rahmen von seitens des Bundesamtes geförderten Multiplikatorenschulungen vermittelt werden.
- Im Rahmen eines Projektes des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa) soll an mehreren Standorten erprobt werden, wie der Zugang von Flüchtlingen in ehrenamtliches Engagement gestaltet werden kann, damit auch diese Zielgruppe Zugang und Teilhabe zum Bereich bürgerschaftlichen Engagements und dadurch auch die Möglichkeit zu vertieften sozialen Kontakten erhält.
- Das Bundesamt hat es sich auch weiter zum Ziel gesetzt, Migrantenorganisationen als Brückenbauer zwischen Aufnahmegesellschaft und MigrantInnen zu unterstützen und aktuell oftmals erste Anlaufstellen für Flüchtlinge weiter speziell zu fördern.
- Das Bundesamt fördert das Programm „Integration durch Sport“, das im letzten Jahr insoweit geöffnet wurde, dass aktuell Maßnahmen mit Flüchtlingen unabhängig von deren Bleibeperspektive gefördert werden können.

9. Effektive staatliche Strukturen für Integration

- Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge tritt aktiv für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung ein und hat dies als Teil eines bundesweiten Modellprojektes mit den Ausländerbehörden in elf Bundesländern adressiert.
- Das Bundesamt praktiziert interkulturelle Öffnung seit vielen Jahren im Rahmen von Stellen-

ausschreibungen, so wird aktuell in einer Ausschreibung für Führungskräfte auf ein interkulturelles Arbeitsumfeld hingewiesen. Dieses spiegelt den Anspruch des Hauses, hier auch „Vorreiter“ zu sein, gut wieder. Im Stellenausschreibungstext für die Ausbildungsberufe des Bundesamtes wird darauf hingewiesen, dass „Auszubildende aller Nationalitäten“ gesucht werden.

Nr. 10 Europäische Investitionen

Das Bundesamt begrüßt die Forderung.

- Investitionen seitens der Europäischen Kommission in Integration erfolgen im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verwaltet wird. Der Finanzrahmen des AMIF beträgt für die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum der Förderperiode 2014–2020 208.416.877,00 EURO. Abzüglich der technischen Hilfe stehen im Rahmen der Projektförde-

rung insgesamt 195.953.948,80 EURO zur Verfügung. Ein Großteil der zur Verfügung stehenden Summe fällt dabei in das Spezifische Ziel „Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration“ mit einem Anteil von 92.098.355,92 EURO, was etwa 47 % entspricht. Die verfügbaren Mittel entsprechen nicht dem vorhandenen Bedarf und nicht dem Anteil der in Deutschland aufgenommenen Personen. Auch andere Mitgliedstaaten haben einen erhöhten Bedarf.

- Im Jahr 2018 werden die Kommission und die Mitgliedstaaten den Finanzrahmen vor dem Hintergrund der bisher erreichten Ziele überprüfen. Dabei wird auch das Spezifische Ziel „Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration“ Berücksichtigung finden. Inwieweit eine Aufstockung der Mittel im Nachgang der Evaluierung erfolgen kann, ist zurzeit noch nicht abzuschätzen. Ein entsprechender Bedarf wird aber gesehen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)671

15. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Kommissariat der Deutschen Bischöfe

Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –

Die beiden Kirchen nehmen anlässlich der Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zu ausgewählten Regelungen des Entwurfs eines Integrationsgesetzes Stellung.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 4 Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Zu § 1a AsylbLG-E – Anspruchseinschränkungen

Die Kirchen haben § 1a AsylbLG seit seiner Einführung kritisiert, Sie halten es nicht mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar Ausländern ohne zeitliche Begrenzung über Jahre hinweg nur eingeschränkte Leistungen zu gewähren. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juli 2012¹ festgestellt hat, muss das menschenwürdige Existenzminimum sichergestellt sein. Migrationspolitische Erwägungen dürfen nicht zu einer Absenkung führen.

¹ BVerfG, AZ: 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

Die Leistungen nach dem AsylbLG sollen das Existenzminimum sichern – der Leistungsumfang nach § 1a AsylbLG ist demgegenüber jedoch deutlich reduziert.² In den letzten Gesetzgebungsverfahren wurde der von Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG betroffene Personenkreis stetig erweitert.³ Diese Ausweitung trotz bestehender verfassungsrechtlicher Bedenken sehen beide Kirchen mit großer Sorge.

Die Möglichkeiten, Leistungen für Asylbewerber zu kürzen, sind darüber hinaus durch europäisches Recht eingeschränkt. Art. 20 der Aufnahme richtlinie⁴ nennt diese abschließend. Die nun vorgesehene Sanktionierung durch eine entsprechende Anwendung des § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG bei Verweigerung von Integrationsmaßnahmen findet in der Richtlinie keine Entsprechung.

Zu §§ 5 ff. AsylbLG-E:

In Bezug auf den Personenkreis der Leistungsberechtigten, die zur Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG, an Arbeitsgelegenheiten auf Grundlage des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ gemäß § 5a AsylbLG-E und an sonstigen Maßnahmen zur Integration nach § 5b AsylbLG verpflichtet werden können, regen die Kirchen an, diesen mit identischem Wortlaut zu beschreiben.⁵ Andernfalls sind verschiedene Interpretationen möglich. In § 5a Abs. 1 Satz 1 und § 5b Abs. 1 Satz 1 Hs. AsylbLG-E sollten „Arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind [...]“ verpflichtet werden. Die Schulpflicht dauert nach den Schulgesetzen der Länder in der Regel bis zum Ende des Schulhalbjahres, in dem das 18. Lebensjahr vollendet wird.

Das Ziel des Gesetzgebers, Leistungsberechtigte, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, bei Integrationsbemühungen zu unterstützen, teilen die Kirchen ausdrücklich. Zweifelhaft erscheint ihnen aber die Herangehensweise. Durch die nun vorgelegten Regelungen sollen die Leistungsberechtigten zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, drohen Leistungskürzungen. Wie bereits erwähnt, ist eine Leistungskürzung aus diesem Grund nicht mit den Vorgaben der Aufnahme richtlinie vereinbar. Grundsätzliche Bedingung für jede Sanktion

muss sein, dass es genügend erreichbare Integrationsangebote gibt. Im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen ist die Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Fähigkeiten und Kenntnisse nicht Voraussetzung. Dies sollte aus Sicht der Kirchen insbesondere bei den sog. externen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, die außerhalb der Unterkünfte durchgeführt werden, vorrangiges Ziel sein. Die Angebote sind so auszugestalten, dass sie die Integration der Leistungsberechtigten oder -verpflichteten tatsächlich befördern.

Zu § 5 AsylbLG-E - Arbeitsgelegenheiten

In § 5 Abs. 2 AsylbLG-E soll die zu zahlende Aufwandsentschädigung von momentan 1,05 Euro pro Stunde auf 0,80 Euro pro Stunde abgesenkt werden. Die Absenkung erfolge, um den tatsächlich verursachten Mehraufwand realistisch abzubilden.⁶ Da die Bereitstellung der Arbeitsgelegenheiten mehrheitlich in Aufnahmeeinrichtungen oder vergleichbaren Einrichtungen erfolge und für die Tätigkeiten regelhaft nur geringe Mehraufwendungen entstünden, sei es gerechtfertigt eine Absenkung des Betrags vorzunehmen.⁷ Ein höherer Betrag wird nur ausbezahlt, wenn der Betroffene im Einzelfall die Notwendigkeit höherer Aufwendungen nachweist. Die Kirchen geben zu bedenken, dass dies der Begründung der Richtlinie für das Arbeitsprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen widerspricht. Dort wird unter 4.1.2 festgelegt, dass bundesweit und im jeweiligen Land der Anteil der internen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, die innerhalb der Unterkünfte durchgeführt werden, grundsätzlich 25 Prozent an allen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen nicht überschreitet. Damit kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass Arbeitsgelegenheiten mehrheitlich in Aufnahmeeinrichtungen oder vergleichbaren Einrichtungen bereitgestellt werden. Wenn 75 Prozent der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen außerhalb der Einrichtungen angeboten werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen regelhaft keine Fahrtkosten aufwenden müssen. Die Berechnung und Überprüfung der im Einzelfall tatsächlich notwendigen Aufwendungen führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand. Die Kirchen bitten deshalb darum, die Aufwandsentschädigung nicht abzusenken.

² Vgl. die gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin zum Referentenentwurf des BMAS zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 11. Juli 2014

([http://www.ekd.de/download/Stellungnahme_der_Kirchen_\(2\).pdf](http://www.ekd.de/download/Stellungnahme_der_Kirchen_(2).pdf)), die gemeinsame Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 12. Oktober 2015 zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-DRs. 18/6185, abrufbar unter: http://www.kath-buer.o.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2015/15-10-09%20Stellungnahme%20Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf sowie die gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538), abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2016/Stellungnahme-Asylpaket-II-2016-2-21.pdf.

³ vgl. dazu die gemeinsame Stellungnahme beider Kirchen zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Asylpaket I unter: http://www.ekd.de/download/15-09-23_Stellungnahme_der_Kirchen.pdf).

⁴ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

⁵ Während in § 5 Abs. 4 AsylbLG arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, *die nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind*, sind zur Wahrnehmung einer zur Verfügung gestellten Arbeitsgelegenheit verpflichtet sind, sollen in § 5a und § 5b AsylbLG- arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, *die das 18. Lebensjahr vollendet haben und der Vollzeitschulpflicht nicht mehr unterliegen* zur Teilnahme verpflichtet werden.

⁶ BT-Drs. 18/8615 S. 37.

⁷ BT-Drs. 18/8615, S. 37.

Zu § 5a AsylbLG-E – Arbeitsgelegenheiten auf der Grundlage des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen:

Arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht der Vollzeitschulpflicht unterliegen, sollen zur Teilnahme an den Arbeitsgelegenheiten, die von der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ bereitgestellt werden, verpflichtet werden können. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, haben sie keinen Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6 AsylbLG. Stattdessen erhalten sie gemäß § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG analog nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege. Ausgeschlossen sind Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige.

Die Kirchen unterstützen das Ziel des Gesetzgebers, den Asylsuchenden möglichst früh die Möglichkeit zur Integration zu eröffnen und sie hierzu zu motivieren. Sanktionen halten sie jedoch für keine geeignete Maßnahme. Die Erfahrungen, die mit den niedrigschwelligen Sprachkursen der Bundesagentur für Arbeit gemacht wurden, lassen erwarten, dass sich auf die 100.000 geplanten Stellen weit mehr Leistungsbezieher melden werden. Die Durchsetzung der Teilnahme durch die Androhung von Sanktionen scheint daher nicht angebracht.

Zu § 5b AsylbLG-E – Sonstige Maßnahmen zur Integration:

Durch § 5b AsylbLG-E sollen künftig auch Personen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden können. Durch die Änderungen in § 44 Abs. 4 AufenthG durch das Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze haben Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, die Möglichkeit, freiwillig an einem Integrations- bzw. Sprachkurs teilzunehmen. Nun sollen sie gemäß § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG auch zu einer solchen Teilnahme verpflichtet werden können.

Beide Kirchen begrüßen ausdrücklich, dass schon die Zeit während des Asylverfahrens sinnvoll genutzt werden soll und Asylbewerber frühzeitig die Sprache erlernen können. Allerdings sieht § 5b Abs. 2 AsylbLG-E Leistungskürzungen vor, wenn die Teilnahme an einem Integrationskurs verweigert oder die Teilnahme an einem bereits begonnenen Integrationskurs abgebrochen wird, ohne dass ein wichtiger Grund hierfür nachgewiesen werden kann. Dies halten die Kirchen für bedenklich. Die in Frage stehenden Sanktionen – eingeschränkte Leistungen nach dem AsylbLG – begegnen den oben ausgeführten verfassungsrechtlichen Bedenken.⁸ Es wäre deshalb wichtig, zunächst einmal sicherzustellen, dass für alle Betroffenen die Teilnahme an einem Integrationskurs überhaupt möglich ist. Viele Betroffene zeigen sich sehr motiviert, an Sprachkursen teilzu-

nehmen. Auch Berichte der Bundesagentur für Arbeit zeigen, dass die Nachfrage nach Integrationsmaßnahmen das aktuelle Angebot um ein Vielfaches übersteigt. So teilte die Bundesagentur für Arbeit im Januar mit, dass sich mehr als 220.000 Flüchtlinge für die niedrigschwelligen Deutschkurse anmelden, die erste Kenntnisse in der deutschen Sprache vermitteln sollen. Die Bundesagentur für Arbeit hatte mit weniger als der Hälfte gerechnet. Außerdem sollten Hindernisse, die einer Teilnahme an Integrationskursen entgegenstehen können, abgebaut oder überwunden werden. Das gilt beispielsweise für Eltern und hier speziell Frauen mit kleinen Kindern. Um eine Teilnahme dieser Gruppe an den Integrationskursen zu erleichtern, sollte die Kinderbetreuung für die Dauer der Kurse wieder angeboten werden.

Die Kirchen empfehlen, eine Erhöhung des Budgets für Integrationskurse vorzusehen und so die Zahl der Integrationskurse signifikant zu erhöhen. In dem Gesetzentwurf ist dies nicht vorgesehen, vielmehr sollen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 4 IntV Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, bei der Vergabe der Kursplätze vorrangig berücksichtigt werden. Dies führt zu einer Verdrängung von anderen Personen, die ebenfalls zu einer Teilnahme berechtigt oder verpflichtet sind und erscheint nicht sachgerecht.

Bei einer Aufstockung des Budgets sollte auch über Wege nachgedacht werden, wie dem akuten Lehrkräftemangel begegnet werden kann. Dieser beruht Berichten von kirchlichen Trägern zufolge im Wesentlichen auf zwei Problemen. Zum einen könnten Kursleitende kaum qualifiziert werden, da die Zugangsvoraussetzungen für Personen, die die Kursleitenden qualifizieren sollen, anders als die Zulassungsbedingungen für Kursleitende nicht verändert wurden. Dies führt dazu, dass es kaum Personen gibt, die die Qualifizierung besitzen, Kursleitende auszubilden. Zum anderen können viele Träger keine angemessene Unterrichtspauschale bezahlen, so dass Kursleitende häufig in attraktiveren feste Beschäftigungsverhältnisse an Schulen abwandern. Nach Berechnungen von Bildungsträgern muss eine Unterrichtspauschale von 4,40 Euro pro Teilnehmer gezahlt werden, die mit den Standards in anderen Bildungsbereichen vergleichbar ist. Die Bundesagentur für Arbeit beziffert die durchschnittlichen Kosten pro Unterrichtsstunde und Teilnehmer in ihrem aktuellen Sprachförderprogramm für Geflüchtete sogar mit 4,50 Euro. Aktuell erhalten die Träger eine Pauschale von 3,10 Euro pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit.

Sinnvoll wäre nach Einschätzung der Kirchen auch ein Ausbau des Integrationskursangebots. So sollten etwa Vorkenntnisse der Teilnehmer berücksichtigt und nach Möglichkeit bei der Vergabe der Plätze einbezogen werden. Die Lernerfolge sind nach den Erfahrungen unserer Einrichtungen in Gruppen am größten, die mit ähnlichen Voraussetzungen an einem Integrationskurs teilnehmen.

⁸ Vgl. oben zu § 5a.

Artikel 5 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes**Zu § 12a AufenthG-E – Wohnsitzzuweisung:**

Der Entwurf sieht in § 12a AufenthG-E eine Wohnsitzauflage für Inhaber eines Aufenthaltstitels nach §§ 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG vor. Damit sollen künftig subsidiär Geschützte, anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte im Regelfall eine Wohnsitzauflage erhalten.

Nach geltender Rechtslage steht die Entscheidung, ob ein Aufenthaltstitel mit einer Wohnsitzauflage versehen wird, gemäß § 12 Abs. 2 AufenthG im Ermessen der Behörden. Nach der Rechtsprechung wurde eine Erteilung an Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge zum Zweck der angemessenen Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten als Verstoß gegen Art. 23 der Genfer Flüchtlingskonvention und deshalb als nicht zulässig gewertet.⁹ Für subsidiär Geschützte (Inhaber von Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. AufenthG) stellte der EuGH in seinem Urteil vom 1. März 2016 bei der Erteilung einer Wohnsitzauflage aus fiskalischen Interessen einen Verstoß gegen europarechtliche Vorgaben fest.¹⁰ Allerdings sei dieser laut EuGH nicht gegeben, wenn die Wohnsitzauflage erstens die Integration der Personengruppe bezwecke und zweitens dadurch keine Ungleichbehandlung gegenüber einer in Hinblick auf den Zweck der Integration vergleichbaren Gruppe von Drittstaatsangehörigen entstehe.¹¹

Die Frage, ob Asylberechtigten und Flüchtlingen Wohnsitzauflagen zu integrationspolitischen Zwecken erteilt werden können, lag bisher weder dem Bundesverwaltungsgericht noch dem EuGH zur Entscheidung vor.¹² Ob im Fall von anerkannten Flüchtlingen die Genfer Flüchtlingskonvention der Erteilung einer Wohnsitzauflage entgegensteht, ist bisher nicht entschieden.

Beide Kirchen haben angesichts der enormen Zuzugszahlen und der damit einhergehenden staatlichen Planungsnotwendigkeit nicht zuletzt in infrastruktureller Hinsicht grundsätzlich Verständnis für das Bedürfnis von Bund und Ländern, Einfluss auf die Verteilung von Personen in Deutschland zu nehmen. Allerdings sehen die Kirchen auch das Potential der geltenden Regelung, die subsidiär Geschützten und anerkannten Flüchtlingen ermöglicht, ihren Wohnsitz frei zu wählen. Der Zuzug in Regionen oder Orte, in denen bereits viele Landsleute leben, birgt gerade auch für die Integration in den Arbeitsmarkt Chancen. Denn viele Arbeitsgelegenheiten ergeben sich durch Netzwerke und Kontakte. Außerdem ist es vielen Menschen insbesondere aus Bürgerkriegssituationen ein Bedürfnis, nach den teilweise traumatisierenden Erlebnissen in ihrer Heimat und auf der Flucht Kontakt zu Menschen aus dem

Herkunftsland zu pflegen. Durch die Einführung einer Wohnsitzauflage dürfen aus Sicht der Kirchen keinesfalls neue Hürden für die Integration geschaffen werden.

In Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung der Wohnsitzauflage weisen beide Kirchen darauf hin, dass die Rechtsprechung des EuGH enge Grenzen gesetzt hat.¹³ Eine Wohnsitzauflage zu fiskalischen Zwecken widerspricht den Vorgaben von Art. 23 der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie.¹⁴ Problematisch erscheint hierbei, dass die Wohnsitzauflage auf der Verteilung der Asylsuchenden zur Durchführung des Asylverfahrens aufbaut. Diese beruht ihrerseits auf dem Königsteiner Schlüssel, der hauptsächlich der gleichmäßigen und gerechten Verteilung der Kostenlast für Versorgung und Unterbringung von Asylsuchenden dient. Bei der Berechnung der Quote, wieviel Prozent der Asylbewerber auf das jeweilige Bundesland entfallen, haben zwar auch integrationspolitisch relevante Faktoren wie Arbeitsmarktsituation und Bevölkerungsdichte des jeweiligen Bundeslandes Berücksichtigung gefunden; Hauptfaktor für die Verteilung ist allerdings die Wirtschaftskraft des jeweiligen Bundeslandes. Bei der Verteilung der Asylsuchenden auf Landesebene spielen integrationspolitische Erwägungen meist keine Rolle.

Eine Wohnsitzauflage, kann (1) zur Sicherstellung einer angemessenen Versorgung mit Wohnraum (§ 12a Abs. 2 AufenthG-E), (2) zur Förderung einer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland (§ 12a Abs. 3 AufenthG-E) oder (3) zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung (§ 12a Abs. 4 AufenthG-E) erfolgen. Lediglich für den letztgenannten Fall kann der Betroffene auch verpflichtet werden, seinen Wohnsitz nicht an einem bestimmten Ort zu nehmen. Das bedeutet, dass die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort im Bundesland ausgeschlossen ist, im Übrigen innerhalb des Bundeslandes aber frei gewählt werden kann.

Nach § 12a Abs. 1 AufenthG-E ist ein Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG verpflichtet, nach erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis für einen Zeitraum von drei Jahren seinen Wohnsitz in dem Bundesland zu nehmen, in das er zur Durchführung seines Asylverfahrens oder im Rahmen seines Aufnahmeverfahrens zugewiesen wurde. Ausgenommen ist gem. § 12a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E ein Ausländer, der selbst oder dessen Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minder-jähriges Kind eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit, eine Berufsausbildung oder ein Studium aufnimmt oder aufgenommen hat. Die Wohnsitznahmeverpflichtung nach § 12a Abs. 1

⁹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.01.2008, Az.: 1 C 17.07, Rn. 18; BVerwG, Beschluss vom 19.08.2014, Az.: 1 C 1.14, Rn. 35.

¹⁰ EuGH, Urteil vom 01.03.2016. Az.: C-443/14 und C-444/14, Rn. 56.

¹¹ EuGH a.a.O., Rn. 64. Die Aufgabe zu überprüfen, ob eine solche Vergleichsgruppe von Drittstaatsangehörigen gebildet werden kann, überlässt der EuGH jedoch dem BVerwG, das die Fragen vorgelegt hatte.

¹² Das BVerwG beschäftigt sich in seinem Urteil von 2008 zwar mit einer Wohnsitzauflagen, die an eine syrische Familie mit Flüchtlingsstatus erteilt worden war – allerdings zu Zwecken der gleichmäßigen Verteilung von Sozialhilfelasten (BVerwG, BVerwG, Urteil vom 15.01.2008, Az.: 1 C 17.07).

¹³ Vgl. EuGH, a.a.O.

¹⁴ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes; EuGH, a.a.O., Rn 56.

Satz 1 AufenthG-E baut auf dem Königsteinerschlüssel auf. Es erscheint daher fraglich, ob diese Zuweisung die Vorgaben der Rechtsprechung des EuGH erfüllt.

In Bezug auf § 12a Abs. 3 AufenthG-E möchten die Kirchen auf weitere spezielle Integrationsbedürfnisse verweisen, die bei der Zuweisung berücksichtigt werden sollten: So sollten bei der Entscheidung, ob eine Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort die nachhaltige Integration einer Person befördert, spezifische Bedürfnisse von beispielsweise Analphabeten oder Menschen mit Traumatisierungen einbezogen werden. Angebote für diese speziellen Gruppen werden nicht in jedem Bundesland, geschweige denn flächendeckend, vorgehalten. Dies sollte schon bei der staatlichen Verteilung berücksichtigt werden – zumindest müsste es im Rahmen der Härtefallregelung des § 12a Abs. 5 als Grund für eine Umverteilung gelten können.

Eine Wohnsitznahmeverpflichtung soll innerhalb von sechs Monaten nach Anerkennung als Asylsuchender, Flüchtling oder subsidiär Geschützter erteilt werden können. Diese lange Frist widerspricht aus Sicht der Kirchen dem Ziel, Integration möglichst schnell zu befördern. Es steht vielmehr zu befürchten, dass durch eine späte Zuweisung Integrationschritte, die bereits unternommen wurden, wieder zunichte gemacht werden.

Das in § 12a Abs. 4 AufenthG-E normierte Zuzugsverbot in Ballungsräume ist im Vergleich zu einer Wohnsitzauflage für einen bestimmten Ort auch aus Sicht der Kirchen als milderes Mittel anzusehen. Allerdings könnte dieses Instrument innerhalb der Bundesländer gewisse Spannungen erzeugen, sollten Gruppierungen innerhalb der Bevölkerung für einen „Zuzugsstopp“ in bestimmte Städte plädieren. Der Gesetzentwurf verkennt unserer Ansicht nach, dass beispielsweise die Möglichkeit, die eigene Sprache zu sprechen, nicht nur wie in § 12a Abs. 4 Satz 1 a.E. AufenthG-E als Bedrohung für den Integrationsprozess, sondern durchaus auch als Faktor betrachtet werden kann, der die Bereitschaft fördert, sich auf das neue Leben in Deutschland einzulassen. Diesem Ansatz folgen viele Kommunen, die Kultur- und Sprachmittler ausbilden und einsetzen, um Barrieren zu überwinden und kultur- und sprachsensibel Unterstützung für den Integrationsprozess zu leisten. Auch der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) geht von einem Integrationsgewinn aus, wenn muttersprachliche Kenntnisse im Arbeitsalltag eingesetzt werden können, um sprachliche und kulturelle Hürden zu überwinden.¹⁵ Ein weiteres erfolgreiches Beispiel stellt das Projekt „Stadtteilmütter in Neukölln“ dar, das speziell Frauen nicht deutscher Herkunft schult, damit sie anderen Familien in ihren Quartieren Unterstützung bieten können. Laut der Evaluation des Projekts ist die Kommunikation über die Muttersprache als sehr

hilfreich anzusehen.¹⁶ Im Übrigen gehört die Ausübung der Muttersprache zu den kulturellen Menschenrechten.¹⁷

Die Verpflichtung oder die Zuweisung ist auf Antrag des Ausländers aufzuheben, wenn dieser nachweist, dass ihm an einem anderen Ort Wohnraum oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ein Einkommen oder ein Ausbildungs- oder Studienplatz zur Verfügung stehen (§ 12a Abs. 5 Nr. 1a) AufenthG-E) bzw. Mitglieder der Kernfamilie dort leben (§ 12a Abs. 5 Nr. 1b) AufenthG-E). § 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG-E normiert eine nicht abschließend formulierte Härtefallregelung, die zur Aufhebung der bisherigen Verpflichtung und zu einer neuen Zuweisung an einen anderen Ort führt. Als Härte gelten insbesondere Umstände, die eine vorläufige Inobhutnahme eines unbegleitet eingereisten Minderjährigen beeinträchtigen würden (§ 12a Abs. 5 Nr. 2a) AufenthG-E). Eine Härte kann auch vorliegen, wenn ein anderes Bundesland der Übernahme aus dringenden persönlichen Gründen zugestimmt hat (§ 12a Abs. 5 Nr. 2b) AufenthG-E), oder wenn durch den Verbleib am Ort der ersten Wohnsitznahme vergleichbare unzumutbare Einschränkungen entstünden (§ 12a Abs. 5 Nr. 2b) AufenthG-E). Bei der Formulierung der Gründe in § 12a Abs. 5 Nr. 1 AufenthG-E bzw., die zur Aufhebung der Zuweisung führen können, bzw. bei Formulierung der Härtefallregelung in § 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG-E bitten die Kirchen darum, einen Zuzug nicht nur zur Kernfamilie zu erlauben, sondern einen weiteren Familienbegriff in § 12a Abs. 5 Nr. 1b) AufenthG-E vorzusehen. Erfahrungsberichte unserer Beratungsstellen zeigen, dass gerade die Möglichkeiten, über Familienangehörige Beschäftigungsmöglichkeiten zu finden, Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnen. Darüber hinaus kann besonders für Menschen mit traumatischen Erfahrungen die Wohnortnähe auch zu entfernteren Familienmitgliedern helfen, Fremdheitsgefühle zu mindern und Kraft zu schöpfen, um den Integrationsprozess zu beginnen. Im Rahmen von § 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG-E wäre den Kirchen daran gelegen, dass auch eine Verhinderung der Religionsausübung unter die Härteregeleung fallen kann. So konzentriert sich das Gemeindeleben für Yeziden oder für Angehörige von religiösen Minderheiten aus dem Irak in einigen wenigen Regionen Deutschlands. Auch sollten im Rahmen der Härtefallregelungen spezielle Bedürfnisse wie spezifische medizinische oder psychologische Behandlungserfordernisse, Lernbehinderungen oder Analphabetentum Berücksichtigung finden können. Werden am Ort der Zuweisung diese speziellen Angebote nicht vorgehalten, steht das der Integration des Betroffenen entgegen.

Zu § 26 AufenthG-E:

Die Kirchen begrüßen, dass der Regierungsentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf von der Streichung des § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG absieht und

¹⁵ <https://www.dihk-bildungs-gmbh.de/news/2016/integration-konkret-sprachmittler-bauen-brucken/>.

¹⁶ http://www.camino-werkstatt.de/sites/camino-2013.localhost/files/Evaluation_Stadtteilmuetter.pdf („Sowohl die aktive Mehrsprachigkeit der Stadtteilmütter als auch ihre Interaktionsaktivitäten in den beiden Kontexten belegen, dass auch weniger bildungsnahen Schichten – wenn ihnen dazu die Gelegenheit gegeben wird – eine multiple Integration erlangen können. Dies bedeutet, dass eine erfolgreiche Integration in die Aufnahmegesellschaft nicht zwangsweise einhergehen muss mit dem Verlust der Herkunftssprache oder der Aufgabe von ursprünglicher Lebensweise und intraethnischen Kontakten.“ (S. 148).

¹⁷ Artikel 5 der Allgemeinen Erklärung zur kulturellen Vielfalt der UNESCO, abrufbar unter: <https://www.unesco.de/infothek/dokumente/unesco-erklarungen/erklarung-vielfalt.html>.

wie bisher die Verfestigung des Aufenthaltstitels für anerkannte Flüchtlinge und Inhaber anderer humanitärer Titel im Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen) verortet. Dies erleichtert aus Sicht der Kirchen Ausländerbehörden, bei der Ermessenentscheidung nach § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG die Besonderheiten der Situation von Inhabern humanitärer Titel zu berücksichtigen.

Allerdings sieht der Regierungsentwurf vor, dass eine Verfestigung des Aufenthaltes für anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und Resettlementflüchtlinge künftig nur dann möglich ist, wenn die Antragsteller bestimmte Integrationsleistungen erbracht haben. Nach geltendem Recht erhalten anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und Resettlementflüchtlinge einen auf drei Jahre befristeten Aufenthaltstitel, für dessen Verfestigung – außer der Prüfung der Lage im Herkunftsland durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – keine weiteren Voraussetzungen erfüllt werden müssen. Der Referentenentwurf sah eine weitgehende Angleichung der Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte an die Voraussetzung der allgemeinen Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG vor. Im Vergleich dazu stellt § 26 Abs. 3 AufenthG-E ein differenzierteres, gestaffeltes Anforderungssystem auf, das laut Begründung Integrationsanreize setzen soll.¹⁸

§ 26 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E eröffnet den betroffenen Personen auch weiterhin nach drei Jahren, eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. Allerdings muss der Lebensunterhalt weit überwiegend gesichert sein. Es sind außerdem Sprachkenntnisse auf Niveau C 1 nachzuweisen. Von dieser Regelung werden sehr wenige Personen profitieren können. Das Sprachniveau C 1 zu erreichen, wird nur wenigen Ausländern gelingen. Die Tatsache, dass die Betroffenen außerdem zur Lebensunterhaltssicherung einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen, wird die Chancen, das sehr hohe Niveau zu erreichen, weiter verringern.

Nach § 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG-E wird anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten nach einem Voraufenthalt von fünf Jahren eine Niederlassungserlaubnis erteilt, wenn sie ihren Lebensunterhalt überwiegend sichern und hinreichende Deutschkenntnisse auf dem Niveau A 2 vorweisen können. § 26 Abs. 3 AufenthG-E verweist auf die Härtefallregelung des § 9 AufenthG, der Personen von dem Nachweis von Deutschkenntnissen oder Kenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung ausnimmt, die nicht zu einem Integrationskurs verpflichtet waren oder die auf Grund einer seelischen, geistigen oder körperlichen Krankheit nicht in der Lage sind, diese Kenntnisse zu erwerben. Auch wird auf die Lebensunterhaltssicherung verzichtet, wenn diese Anforderung auf Grund von Krankheit oder Behinderung nicht erfüllt werden kann.

Auch wenn die Anforderungen im Vergleich zum Referentenentwurf gesenkt wurden, sprechen sich die Kirchen gegen die Verschärfung des § 26 Abs. 3 AufenthG-E aus. Sie halten die geltende Rechtslage vor dem Hintergrund der Lebenssituation von

Flüchtlingen und Asylberechtigten für angemessen. Flüchtlinge verlassen – anders als Migrantinnen, die sich zum Zweck der Arbeitsaufnahme oder der Herstellung der Familieneinheit in Deutschland aufhalten – ihr Herkunftsland nicht freiwillig, sondern fliehen vor einer drohenden Verfolgung. Teilweise haben sie in ihrem Herkunftsland oder auf der Flucht traumatisierende Erlebnisse durchlitten. Der zunächst erteilte Aufenthaltstitel für drei Jahre wird von ihnen oftmals nicht als Garant für eine aufenthaltsrechtliche Sicherheit wahrgenommen. Tatsächlich ist er das auch nicht, denn ein Widerruf der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft bzw. der Asylberechtigung ist nach § 73a Abs. 1 AsylG jederzeit möglich, wenn die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling – beispielsweise weil sich die Situation im Herkunftsland geändert hat – nicht mehr vorliegen. Erfahrungen unserer Beratungsstellen und Dienste zufolge ist es für Flüchtlinge und Asylberechtigte jedoch elementar, ein Gefühl der Sicherheit zu entwickeln, um sich auf den anspruchsvollen Prozess der Integration einlassen zu können. Die besondere Lebenssituation wirkt sich auch auf die Integration der Personen aus: Anders als Menschen, die zum Zwecke der Arbeitsaufnahme oder zum Studium hierher kommen, konnten sich Flüchtlinge meist nicht auf das Leben in Deutschland vorbereiten. Sie haben selten Deutschkenntnisse vor ihrer Einreise erworben, ihre Integration in den Arbeitsmarkt ist im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migrantinnen oftmals schwerer zu erreichen und benötigt Zeit.¹⁹ Diese Einschätzung mag beispielsweise auch der Regelung des Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) zugrunde gelegen haben, der die GFK Vertragsstaaten dazu aufruft, die Eingliederung und Einbürgerung in den Aufnahmesstaat für Flüchtlinge soweit wie möglich zu erleichtern.

Sollte an der Verschärfung des § 26 Abs. 3 AufenthG-E festgehalten werden, bitten die Kirchen darum, die Anforderungen an die Verfestigung des Aufenthaltes zu überdenken und eine erweiterte Härtefallregelung vorzusehen.

Beim Kriterium der Lebensunterhaltssicherung schlagen die Kirchen angesichts der oben ausgeführten speziellen Situation der Personengruppe vor, bereits das Bemühen um die Integration in den Arbeitsmarkt ausreichen zu lassen.

Ein Absehen von den Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung und des Spracherwerbs sollte über die Härtefallregelung des § 9 AufenthG hinaus auch für alte Menschen, Familien mit Kindern oder Personen vorgesehen werden, die Angehörige pflegen, und deshalb am Spracherwerb und an der Lebensunterhaltssicherung gehindert sind.

Zu § 60a AufenthG-E – Duldung für die Dauer einer Ausbildung:

Zusammen mit dem DGB und der BDA haben sich die Kirchen im letzten Jahr dafür eingesetzt, dass ein neuer Aufenthaltstitel in das Aufenthaltsgesetz aufgenommen wird: Jugendliche Asylsuchende und Ge-

¹⁸ Vgl. BT-Drs. 18/8615 S. 52.

¹⁹ Diese Einschätzung findet sich auch in der Gesetzesbegründung, vgl. dazu die Ausführungen zur Wohnsitzauflage, BT-Drs. 18/8615 S. 48.

duldete, die einen Ausbildungsplatz gefunden haben, sollten für die Dauer der Ausbildung und einen gewissen Folgezeitraum einen Aufenthaltstitel erhalten können. Im Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung wurde jedoch lediglich im Rahmen von § 60a AufenthG klar gestellt, dass die Aufnahme einer Ausbildung bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres ein besonderer persönlicher Grund für eine Duldung des Aufenthalts darstellen kann. Die Duldung sollte jeweils für ein Jahr ausgesprochen werden und bei weiterer Teilnahme an der Ausbildung jeweils um ein Jahr verlängert werden. Gemäß § 60a AufenthG-E soll die Altersbeschränkung nun entfallen. Die Kirchen begrüßen, dass eine Duldung zur Ausbildung auch für Personen ausgestellt werden kann, die eine Ausbildung nach Vollendung ihres 21. Lebensjahres beginnen. Außerdem soll die Duldung für die gesamte Dauer der Ausbildung erteilt und zum Zweck der Arbeitssuche nach Ende der Ausbildung um weitere sechs Monate verlängert werden. Auch wenn die Kirchen grundsätzlich an ihrer bisherigen Forderung nach der Erteilung eines Aufenthaltstitels für die Dauer der Ausbildung festhalten, begrüßen sie, dass durch diese Regelung sowohl die Auszubildenden als auch die Ausbildungsbetriebe Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus für die Dauer der Ausbildung erhalten.

Die beiden Kirchen geben darüber hinaus jedoch zu bedenken, dass die Regelung zwar Planungssicherheit für die Ausbildungsbetriebe schafft, gleichzeitig aber eine neue Hürde aufstellt. Die Duldung erlischt bei Nichtbetreiben oder Abbruch der Ausbildung. Den Ausbildungsbetrieben wird deshalb eine Informationspflicht gegenüber den zuständigen Ausländerbehörden auferlegt. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht unverzüglich nach, begehen sie eine Ordnungswidrigkeit nach § 98 Abs. 2b AufenthG-E, die mit einer Geldbuße von bis zu 30.000 Euro geahndet werden kann. Die Einführung einer bußgeldbewehrten Mitteilungspflicht für Arbeitgeber scheint insbesondere in Ausbildungsverhältnissen nicht zielführend zu sein. Jugendliche, die eine Ausbildung absolvieren, können während dieser Zeit auch schwierige Phasen durchleben. Die meisten Ausbildungsbetriebe sehen sich dann in der Verantwortung, ihren Auszubildenden beizustehen und gegebenenfalls durch Gespräche oder die Ausübung sanfter Drucks die Fortführung der Ausbildung zu ermöglichen. Für solche pädagogischen Maßnahmen lässt die neue Regelung keinen Raum. Die unverzügliche Mitteilung des Nichtbetreibens der Ausbildung schafft hier gerade für kleinere Betriebe unkalkulierbare Unsicherheiten, die sie davon abhalten könnten, Ausbildungsverträge mit den betroffenen Personen zu schließen. Die Kirchen halten es deshalb für zielführender, keine Mitteilungspflicht für die Arbeitgeber vorzusehen oder wenigstens den Verstoß gegen die Mitteilungspflicht nicht in § 98 AufenthG aufzunehmen. Eine Überprüfung durch die Ausländerbehörden könnte auch auf anderem Wege erfolgen. So könnten beispielsweise die Auszubildenden verpflichtet werden, Ausbildungsnachweise, Halbjahreszeugnisse oder ähnliche Dokumente vorzulegen, um nachzuweisen, dass sie die Ausbildung weiterhin betreiben. Ausbildungsordnungen verpflichtend vorgesehen und müssen vom jeweiligen Auszubildenden regelmäßig abgezeichnet werden. Eine solche Regelung

würde auch den Wechsel des Ausbildungsbetriebs ermöglichen. Der Abbruch einer Ausbildung kann aus vielfältigen Gründen erfolgen, dabei können auch schlechte Bedingungen im Ausbildungsbetrieb eine Rolle spielen.

Zu § 68 AufenthG-E – Haftung für Lebensunterhalt:

Durch eine Änderung von § 68 Abs. 1 AufenthG-E soll Rechtsicherheit für die Geltungsdauer von Verpflichtungserklärungen geschaffen werden. Ihre Wirkung soll künftig auf die Dauer von fünf Jahren befristet werden. Die beiden großen Kirchen haben sich seit langem für die zeitliche Befristung von Verpflichtungserklärungen eingesetzt und begrüßen diese Regelung grundsätzlich ausdrücklich. So war beispielsweise im Rahmen der Landesaufnahmeprogramme, mit denen Syrer in Deutschland aufgenommen werden konnten, die Abgabe von Verpflichtungserklärungen der bereits hier lebenden Verwandten eine Voraussetzung für die Aufnahme. In manchen Bundesländern konnten sich auch Dritte dazu verpflichten, für den Lebensunterhalt der Nachziehenden aufzukommen. Die Verpflichtungserklärungen umfassen grundsätzlich auch die Kosten für die Gesundheitsversorgung, es sei denn, dies wird im Erlasswege für einzelne Aufnahmeprogramme ausgenommen. Die Kirchen geben zu bedenken, dass die Verpflichtung zur Lebensunterhaltssicherung für fünf Jahre in vielen Fällen eine Überforderung der Verpflichtungsgeber darstellen wird. Die Kirchen setzen sich deshalb dafür ein, eine Befristung der Verpflichtungserklärung auf ein Jahr wie im kanadischen Modell vorzunehmen.

Die in § 68a AufenthG-E vorgesehene Übergangsregelung für vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes abgegebene Verpflichtungserklärungen begrüßen die Kirchen.

Sie kritisieren allerdings, dass in § 68 Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E aufgenommen werden soll, dass die Verpflichtungserklärung während der fünf Jahre nicht durch Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels oder durch die Anerkennung als Flüchtling im Sinn der GFK bzw. als subsidiär Geschützter erlischt. Begründet wird dies damit, dass der Zweck des Aufenthalts unverändert der Schutz vor Verfolgung oder Krieg sei. Grundsätzlich erlischt eine Verpflichtungserklärung, wenn sich der Zweck des Aufenthalts ändert. Bereits der Wechsel des Studienfachs stellt einen Wechsel des Aufenthaltszwecks dar. Den Kirchen erscheint die Regelung, dass die Verpflichtungserklärung nicht durch Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels oder durch die Anerkennung als Flüchtling im Sinn der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. subsidiär Geschützter erlischt, daher nicht sachgerecht.

Artikel 6 – Änderung des Asylgesetzes

Zu § 29 Abs. 1 AsylG-E - Unzulässige Asylanträge:

§ 29 Abs. 1 AsylG-E listet alle Fälle auf, in denen Asylanträge künftig unzulässig sein sollen. Dies dient laut Gesetzesbegründung der besseren Übersichtlichkeit und der Vereinfachung der Rechtsanwendung.

Die Kirchen möchten dabei auf zwei Fälle hinweisen, die ihrer Ansicht nach in Zukunft zu einer Veränderung der Rechtspraxis in Deutschland führen könnten. So regelt § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG-E, dass

Asylanträge dann als unzulässig gewertet werden, wenn ein Staat, der als sicherer Drittstaat gemäß § 26a betrachtet wird, bereit ist, den Antragsteller wieder aufzunehmen. Das gleiche gilt nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG-E, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat der EU ist und als sonstiger Drittstaat nach § 27 AsylG betrachtet wird, zur Wiederaufnahme des Antragstellers bereit steht.

Nach geltendem Recht normiert § 29 AsylG, dass Asylanträge von Antragstellern unbeachtlich sind, wenn offensichtlich ist, dass sie in einen sonstigen Drittstaat oder in einen anderen Staat, in dem sie vor politischer Verfolgung sicher sind, rückgeführt werden können. Allerdings ist diese Rückführungsmöglichkeit nach § 29 Abs. 2 AsylG nur für eine Dauer von drei Monaten gegeben. Danach ist das Asylverfahren in Deutschland fortzusetzen. Diese Frist fehlt in der Regelung des § 29 AsylG-E.

Vor dem Hintergrund der gerade auf europäischer Ebene verhandelten Dublin IV-Verordnung könnten sich darüber hinaus weitere Veränderungen in der deutschen Praxis ergeben: Sollte Art. 3 Abs. 3 der Dublin IV-VO²⁰ Bestand haben, wäre Deutschland künftig verpflichtet, vor Eintritt in die materielle Überprüfung der Asylgründe im Rahmen der Zulässigkeit des Asylantrages festzustellen, ob der Antragsteller in einen anderen Staat zurückgeführt werden muss, weil dieser als sicherer Drittstaat gilt oder als ein für den Asylantragsteller erstes Asylland. Damit wäre Deutschland verpflichtet, analog der Praxis von Griechenland im Rahmen der EU-Türkei Vereinba-

rung, bestimmte Asylbewerber in Drittstaaten zurückzuführen. Die Kirchen halten es für notwendig, diese Regelung und ihre Auswirkungen im parlamentarischen Verfahren einer genauen Überprüfung zu unterziehen.

Zu § 55 Abs. 1 AsylG-E – Aufenthaltsgestattung:

Die beiden Kirchen begrüßen, dass die Aufenthaltsgestattung künftig bereits ab Ausstellung des Ankunftsnaachweises greifen soll. Die vom Gesetzgeber angesprochenen Unsicherheiten²¹ bzgl. des Aufenthaltsstatus der Betroffenen werden durch diese Änderung erheblich gemindert. Der Ankunftsnaachweis wird gemäß § 63a Abs. 3 AsylG grundsätzlich von der Aufnahmeeinrichtung ausgestellt, auf die der Ausländer verteilt worden ist.

Die beiden Kirchen möchten jedoch zu bedenken geben, dass sich derzeit Schutzsuchende teilweise über einen längeren Zeitraum in Deutschland aufhalten, ohne einer zuständigen Einrichtung zugewiesen worden zu sein, obwohl sie sich als Asylsuchende gemeldet haben. In Zeiten mit hohen Zugangszahlen kann auch zwischen der Stellung des Asylgesuchs und der Zuweisung zu einer zuständigen Aufnahmeeinrichtung ein längerer Zeitraum vergehen. So wurde etwa aus Berlin berichtet, dass Schutzsuchende teilweise einige Wochen darauf warteten Kontakt zur zuständigen Behörde zu bekommen. Die Kirchen regen deshalb an, eine mit § 87c Abs. 4 AsylG-E vergleichbare Regelung dauerhaft in § 55 AsylG aufzunehmen.

²⁰ Art. 3 Abs. 3 a) der Dublin IV VO sieht vor, dass bevor geprüft werden darf, ob ein Dublin-Fall vorliegt, im Rahmen der Zulässigkeit des Asylantrages festzustellen ist, ob ein sicherer Drittstaat oder ein sicheres erstes Asylland einschlägig ist (Art. 3 Abs. 3: Before applying the criteria for determining a Member State responsible in accordance with Chapters III and IV, the first Member State in which the application for international protection was lodged shall: (a) examine whether the application for international protection is inadmissible pursuant to Article 33(2) letters b) and c) of Directive 2013/32/EU when a country which is not a Member State is considered as a first country of asylum or as a safe third country for the applicant;), vgl.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf.

²¹ BT-Drs. 18/8615, S. 53.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)672

15. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

**Deutscher Städtetag
Deutscher Landkreistag
Deutscher Städte- und Gemeindebund**

Zusammenfassung*Grundsätzliches*

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen grundsätzlich den Entwurf zum Integrationsgesetz. Der Gesetzentwurf berücksichtigt mit der Einführung der Wohnsitzauflage und der Stärkung des Spracherwerbs, der Ausweitung der Orientierungskurse und der möglichst frühzeitigen Qualifizierung und Beschäftigung wichtige kommunale Forderungen und folgt dabei dem vielfach bewährten Grundsatz des Förderns und Forderns. Die Städte, Landkreise und Gemeinden verfügen über breite integrationspolitische Erfahrungen und haben in der Vergangenheit wichtige Grundstrukturen für eine erfolgreiche Integrationspolitik entwickelt. Trotz vieler guter Beispiele gelungener Integration hat es in der Vergangenheit auch gegenteilige Entwicklungen gegeben, die nicht im Sinne der betroffenen Menschen, aber auch der Gesellschaft sind. So sind insbesondere Segregations Tendenzen zu beobachten, sodass Zugewanderte ein Leben unter sich und ohne Einbindung in die Gesellschaft leben. Diese Entwicklungen dürfen sich

nicht wiederholen. Hier bietet das Integrationsgesetz Maßnahmen an, so z. B. die Wohnsitzauflage, die von kommunaler Seite ausdrücklich begrüßt wird.

Integration wird leichter steuerbar, wenn anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten ein geeigneter Wohnsitz zugewiesen werden kann. Sie schützt vor Überforderung bei den Integrationsaufgaben und trägt dazu bei, soziale Brennpunkte zu vermeiden. Sinnvolle Kriterien für die Verteilung sind Kapazitäten bei der Versorgung mit Wohnraum und die Lage am örtlichen Arbeitsmarkt. Die Länder sind nun gefordert, eine flächendeckende, konsequente und zeitnahe Ausgestaltung der Wohnsitzauflage unter Berücksichtigung der vorgenannten Kriterien vorzunehmen, sodass ein praktikabler und wirkungsvoller Verteilmechanismus entsteht und das Instrument nicht ins Leere läuft. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten, dass die Länder von der gesetzlichen Ermächtigung entsprechend dem Gesetzeszweck und in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden Gebrauch machen. Wir sprechen

uns in-soweit im Sinne der besseren Administrierbarkeit für auf der Grundlage der im Gesetz genannten Kriterien ermittelte kommunale Aufnahmequoten und eine Zuweisung entsprechend dieser Quoten durch eine oder mehrere zentrale Stellen des jeweiligen Landes aus.

Im Weiteren bietet der Gesetzentwurf viele wichtige Anreize wie Ausbildungsförderung, Berufsausbildungsbeihilfen, niedrigschwellige Beschäftigungsangebote schon während des Asylverfahrens und fordert auf der anderen Seite die Bereitschaft zur Integration ein. Mit dem Entwurf eines Integrationsgesetzes werden grundsätzlich Hürden beseitigt, die einer Integration von Asylbewerbern in Ausbildung und Beschäftigung entgegenstehen. Dies wird von kommunaler Seite begrüßt.

Finanzierung/Kosten

Der kommunalen Ebene kommt eine herausragende Bedeutung bei der Integration von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive zu. Hier werden die Weichen für eine gelingende Integration gestellt. Die Integration ist aber mit hohen Kosten verbunden. Integrationskonzepte wie das „Gemeinsame Konzept von Bund und Ländern für eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen“, aber auch das Integrationsgesetz lassen sich nur realisieren, wenn die Finanzierung der integrationsbedingten Mehrkosten gesichert ist und den Kommunen hinreichende Finanzmittel zur Bewältigung dieser Aufgabe bereitgestellt werden.

Aufgrund der Regelungen des Integrationsgesetzes ist mit steigenden Verwaltungs- und Personalkosten infolge der im Gesetzentwurf beinhalteten Informations-, Kooperations- und Überwachungspflichten sowie Datenaustauschpflichten zu rechnen. Aufgrund der Vielzahl von Ausnahme- und Härtefallregelungen ist von einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand für die betroffenen Ausländerbehörden auszugehen.

Es ist auch mitnichten so, dass – wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt – die erforderlichen Verwaltungsstrukturen bereits umfassend vorhanden seien. Hier geht der Bund von falschen Annahmen und vorhandenen Voraussetzungen aus.

Auch die im Gesetz vorgesehene Aufgabenausweitung im Bereich des „Asylbewerberleistungsgesetzes“ (u. a. Entscheidungen über Leistungseinschränkungen, Zuweisungen und Leistungseinschränkungen im Zusammenhang mit Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen, Kooperations- und Überwachungspflichten, Verpflichtungsmöglichkeiten für Integrationskurse) wird im Hinblick auf die entstehenden Mehraufwendungen und Kosten im Gesetzentwurf nur unzureichend berücksichtigt. Der Verweis auf finanzielle Einsparungen durch mögliche Sanktionen ist unzureichend. Die mit den Sanktionen im Bereich SGB II gemachten Erfahrungen zeigen, dass eine Refinanzierung des zusätzlichen Verwaltungsaufwands nicht zu erwarten ist.

Die für die Bewältigung der Integrationsaufgabe unverzichtbaren Mittel müssen im Interesse einer gelingenden Integration rasch und im Übrigen unabhängig und zusätzlich von den bereits im Koalitionsvertrag zugesagten Entlastungen (5 Milliarden Euro ab 2018) zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich der Kosten, die durch die Unterbringung von leistungsberechtigten Flüchtlingen im Rechtskreis des

SGB II entstehen, begrüßen wir nachdrücklich die bereits erfolgte Zusage, dass der Bund die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben bei den Kosten der Unterkunft vollständig übernimmt.

Im Einzelnen

Zu a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)

Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 132 SGB III-E)

Um die Integration in den Arbeitsmarkt weiter zu erleichtern, wird für Gestattete mit guter Bleibeperspektive, für Geduldete ohne Beschäftigungsverbot und für Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel der Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch – befristet bis Ende 2018 – erheblich erleichtert. Diese befristete weitere Öffnung des Zugangs von jungen Flüchtlingen zu Förderinstrumenten der Berufsausbildung erscheint aus kommunaler Sicht sinnvoll.

Mangelnde Sprachkenntnisse sind oftmals der Hauptgrund für den Ausbildungsabbruch bei Flüchtlingen. So sind die Instrumente zur Berufsvorbereitung und Ausbildungsförderung daher sinnvoll und mit der jeweils erforderlichen Sprachförderung zu verknüpfen.

Zu Art. 2 (§§ 22 Abs. 1a, 36 SGB II-E)

In § 36 Abs. 2 SGB II-E wird zutreffend geregelt, dass sich die örtliche Zuständigkeit der SGB II-Träger nach dem Ort der Wohnsitzauflage richtet.

Abzulehnen ist die explizite Regelung in § 22 Abs. 1a SGB II-E, wonach die Angemessenheit der Unterkunftskosten nach dem Ort der Wohnsitzauflage zu bestimmen ist. Die Regelung ist überflüssig, wenn nur am Ort der Wohnsitzauflage Leistungen gewährt werden. Die Begründung erläutert aber, dass dies auch gelten soll, wenn sich die leistungsberechtigte Person überwiegend an einem anderen Ort aufhält. Wenn aber auch an anderen Orten – also bei Verstoß gegen die Wohnsitzauflage – Leistungen gewährt werden, läuft die Wohnsitzauflage leer. § 7 Abs. 4a SGB II, wonach bei Aufenthalt außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereichs ohne Zustimmung des Leistungsträgers keine Leistungen gewährt werden, ist insoweit noch nicht ausreichend. Er betrifft zum einen nur erwerbsfähige Leistungsberechtigte, nicht die ganze Bedarfsgemeinschaft; zum anderen könnte auch das Nachbarjobcenter unter „ortsnah“ subsummiert werden. Dies soll aber gerade nicht erfolgen.

Wir bitten daher nachdrücklich darum, § 22 Abs. 1a SGB II-E zu streichen. Zugleich sollte eine eindeutige Regelung ergänzt werden, dass bei Verstoß gegen die Wohnsitzauflage keine Leistungen bzw. – analog der Regelung im SGB XII-E – nur die nach den Umständen des Einzelfalls unabweisbar gebotene Leistungen (z. B. Fahrkarte zum zugewiesenen Wohnsitz) gewährt werden.

Zu Art. 4 Nr. 2 (§ 2 Abs. 1 AsylbLG-E)

Zukünftig wird hier die Möglichkeit eingeführt, auch für Personen im Bezug sog. Analogleistungen Arbeitsgelegenheiten anbieten und bei Nichtannahme sanktionieren zu können. Dies greift eine kommunale Forderung auf und ist zu begrüßen.

Zu Art. 4 Nr. 3a (§ 5 Abs. 2 AsylbLG-E)

Für die Arbeitsgelegenheiten gemäß § 5 AsylbLG sollen zukünftig nur noch 80 Cent Mehraufwandsentschädigung gewährt werden, es sei denn, der Leistungsberechtigte weist einen höheren Aufwand nach. Die Absenkung der Aufwandsentschädigung ist nicht nachvollziehbar. Arbeitsgelegenheiten werden vielfach außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen angeboten. Der vorgesehene Nachweis eines höheren Aufwandes erfordert einen zusätzlichen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand. Es sollte bei der bisherigen Regelung (1,05 Euro als fester Betrag) bleiben.

Zu Art. 4 Nr. 3b (§ 5 Abs. 3 AsylbLG-E)

Die entsprechende Geltung des § 11 Abs. 4 SGB XII ist folgerichtig. Wir schlagen allerdings vor, § 11 Abs. 4 Satz 3 SGB XII sowie § 10 SGB II insoweit an die inzwischen bestehende Regelung in den §§ 22, 24 SGB VIII anzugleichen, nach der die geordnete Erziehung eines Kindes, das das erste Lebensjahr vollendet hat, in der Regel nicht gefährdet wird, soweit unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in der Familie der Leistungsberechtigten die Betreuung des Kindes in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches Sozialgesetzbuch sichergestellt ist.

Zu Art. 4 Nr. 4 (§ 5a AsylbLG-E)

Wir begrüßen, dass der Bund die Arbeitsgelegenheiten für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG unterstützen möchte. Die Zielsetzung, für Geflüchtete einen niedrigschwelligen Einstieg in eine sinnstiftende und ggf. auch qualifizierende gemeinnützige Beschäftigung zu ermöglichen, ist richtig und wichtig. Arbeitsgelegenheiten bieten den Flüchtlingen die Möglichkeit, ihre sprachlichen Kenntnisse auf- bzw. auszubauen und einer praktischen Tätigkeit nachzugehen, was als Vorstufe für die Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt dienen kann.

Die Einführung von sog. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen in § 5a AsylbLG-E parallel zu den Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG führt jedoch zu Doppelstrukturen. Auch ist die administrative Umsetzung und Ausgestaltung zu aufwendig, undurchsichtig und führt zu neuen mit einem deutlichen Verwaltungsmehraufwand verbundenen Aufgaben in den Kommunen (u. a. Zuweisungen, Umsetzung von Sanktionen, Kooperations- und Datenaustauschpflichten) für die keinerlei Kostenerstattung vorgesehen ist. Zudem müssen neue Strukturen mit drei Akteuren (BA, Kommune, Maßnahmeträger) aufgebaut werden. Wir geben zu bedenken, dass die Bundesagentur für Arbeit im Bereich des AsylbLG keinerlei Verantwortung hat. Wir hielten es für sinnvoll, dass die für die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes bisher zuständigen Gebietskörperschaften unmittelbar auch diese Maßnahmen umsetzen. Alternativ käme auch ein reines SGB III-Programm der BA in Betracht.

Zu Art. 4 Nr. 4 (§ 5b AsylbLG-E)

Die in § 5b AsylbLG-E geschaffene Möglichkeit zur verpflichtenden Ausgestaltung von Maßnahmen ist inhaltlich zu begrüßen. Aber auch hier erfordert die Umsetzung einen deutlichen Verwaltungsmehraufwand auf kommunaler Ebene (Überwachung des Be-

ginnns, der Teilnahme, ggf. Umsetzung von Sanktionen, zusätzliche Anforderung an die Datenerfassung). Darüber hinaus ist fraglich, ob die Kursträger in der Lage sind, den zusätzlichen Verwaltungsaufwand personell zu erbringen. Einer Verpflichtung zur Teilnahme kann auch nur derjenige nachkommen, dem tatsächlich ein Kursplatz zur Verfügung steht. Dies setzt voraus, dass den Kursanbietern vor Ort möglich ist, diesen vorzuhalten.

Zu Art. 4 Nr. 7 (§11 Abs. 4 AsylbLG-E)

Die Einführung der sofortigen Vollziehbarkeit greift eine kommunale Forderung auf und ist zu begrüßen. Sie nähert die Rechtslage im AsylbLG der im SGB II und im SGB XII an. Dies ist zutreffend, da ein Sachgrund für unterschiedliche Regelungen nicht besteht.

Zu Art. 5 Nr. 3 (§ 12a AufenthG-E)

Die Einführung einer Wohnsitzauflage für Personen mit internationalem Schutzstatus wird ausdrücklich begrüßt. Sie entspricht einer seit langem erhobenen Forderung der kommunalen Spitzenverbände. Integration wird leichter steuerbar, wenn Flüchtlingen und Asylberechtigten ein geeigneter Wohnsitz zugewiesen werden kann. Die Wohnsitzauflage muss die Kommunen vor Überforderung bei Integrationsaufgaben schützen und Planungssicherheit gewährleisten. Zielsetzung muss eine gleichmäßige und gerechte bundesweite Verteilung nach integrationspolitischen und -fördernden Gesichtspunkten sein. Vor diesem Hintergrund erwarten wir von den Ländern, eine flächendeckende, zeitnahe und konsequente Ausgestaltung der Wohnsitzauflage unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, sodass unter Berücksichtigung des Ziels, integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegenzuwirken, ein praktikabler und wirkungsvoller Verteilmechanismus entsteht.

Ungeachtet des begrüßenswerten Instruments wird auf Folgendes hingewiesen:

- Es muss sichergestellt sein, dass die Betroffenen nicht vor Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis – und damit vor der Entscheidung über eine Wohnsitzregelung – umziehen dürfen. Der mit der Neuregelung gewünschte Effekt würde sonst nicht eintreten, da die Betroffenen nach der Entscheidung des BAMF über die Anerkennung umziehen könnten. Eine „Rückführung“ in die Ursprungsgemeinde wäre kaum umsetzbar bzw. nur mit erheblichem Aufwand verbunden. Ggf. müsste die Wohnsitzregelung bis zur Aushändigung des elektronischen Aufenthaltstitels mit in den Anerkennungsbescheid des BAMF aufgenommen werden.
- Die Formulierungen in §12a Abs. 3 AufenthG-E könnten so verstanden werden, dass sie die Prüfung und Begründung, ob und warum eine Wohnsitzauflage notwendig ist, auf die Ausländerbehörde verlagert. Eine individuelle Prüfung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse wäre viel zu aufwendig. Wir sprechen uns daher für eine quotale Verteilung der Betroffenen auf die Kommunen durch eine oder mehrere zentrale Stellen des Landes als Grundlage der Wohnsitzauflage aus.

- Nach § 12a Abs. 5 Nr. 1a AufenthG-E ist auf Antrag des Ausländers eine Zuweisung aufzuheben, wenn angemessener Wohnraum oder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zur Verfügung stehen. Mit Blick auf die Förderung einer nachhaltigen Integration reicht allein das Vorhandensein von angemessenem Wohnraum nicht aus. Daher sollte das „oder“ durch ein „und“ ersetzt werden.
- Eine Verpflichtung oder Zuweisung nach Abs. 1 bis 4 ist auf Antrag des Ausländers aufzuheben, wenn der Ausländer nachweist, dass in den Fällen (...) der Ehegatte (...) an einem anderen Wohnort lebt. Nach der Formulierung reicht allein der Umstand, dass Familienangehörige an einem anderen Wohnort leben, zur Aufhebung der Verpflichtung oder Zuweisung aus. Ein tatsächlicher Umzug des Ausländers wäre danach nicht erforderlich. Dies kann keinesfalls gewollt sein.
- In § 12a Abs. 1 Satz 2 bzw. Abs. 5 Nr. 1a sollte mit Blick auf das minderjährige Kind jeweils das Wort ledig ergänzt werden, da im AufenthG-E überwiegend auch auf die Ledigkeit abgehoben wird. Eine Privilegierung sollte in den Fällen ausgeschlossen werden, in denen sich ein minderjähriges Kind, das bereits verheiratet ist und sich damit vom Familienverband gelöst hat, in eine Berufsausbildung geht. Zudem sollte die Ausnahme in Abs. 1 Satz 2 sowie Abs. 5 Nr. 1a nur gelten, wenn der Ehegatte, eingetragene Lebenspartner oder das minderjährige Kind mit dem Ausländer in einer familiären Lebensgemeinschaft lebt.

Zu Art. 5 Nr. 4 (§ 18a AufenthG-E)

Die Schaffung eines rechtssicheren Aufenthalts für Ausländer in Ausbildung für die Dauer der Ausbildung und zwei weitere Jahre bei Beschäftigungsaufnahme bzw. sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach der Ausbildung sowie der Wegfall der bisherigen Altersgrenze von

21 Jahren verbessern die Integrationschancen in der Ausbildung deutlich und werden begrüßt.

Zu Art. 5 Nr. 5 (§ 26 Abs. 3 AufenthG-E)

Den Erhalt einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis auch bei anerkannten Flüchtlingen von Integrationsleistungen abhängig zu machen, wird begrüßt. Aus der kommunalen Praxis wird jedoch darauf hingewiesen, dass Erfahrungen bei der Umsetzung des § 25b AufenthG (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) zeigen, dass es einer Definition für die Begriffe „überwiegender“ und „weit überwiegender Lebensunterhaltssicherung“ bedarf.

Da es zudem an einer Übergangsregelung fehlt und somit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge mit Inkrafttreten unter die verschärften Bedingungen fielen, dürften Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert sein. Vor diesem Hintergrund sollte eine Übergangsregelung für die Fälle geschaffen werden, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Gesetzesänderung die

Niederlassungserlaubnis trotz Erfüllung der Voraussetzungen des § 26 Abs. 3 AufenthG noch nicht erteilt ist.

Zu Art. 5 Nr. 6 (§ 44 Abs. 2 AufenthG-E)

Die Absicht, den Spracherwerb frühzeitig zu fördern, ist vorbehaltlos zu unterstützen. Fraglich ist jedoch, ob eine Verkürzung des Anspruchs auf Teilnahme am Integrationskurs von zwei auf ein Jahr tatsächlich die frühzeitige Wahrnehmung der Angebote steigert und nicht am Ende kontraproduktiv wirkt. Sollte der Anspruch nur noch ein Jahr bestehen, ist zu befürchten, dass viele Personen einen wichtigen Baustein zur Integration verpassen. Dies würde aus den unterschiedlichsten Gründen besonders Frauen treffen.

Zu Art. 5 Nr. 8 (§ 60a Abs. 2 AufenthG-E)

Insbesondere auch im Hinblick auf die Regelung des § 98 AufenthG (Bußgeldvorschriften) müsste eine Pflicht zur Belehrung des Ausbildungsbetriebs über die Pflichten nach § 60a AufenthG-E vorgeschrieben werden.

Integrationskursverordnung

Aufgrund der engen Verzahnung des Integrationsgesetzes und der Integrationskursverordnung erlauben Sie uns noch einige Anmerkungen zur Verordnung.

Sprache ist der Ausgangspunkt für jegliche Integrationsbemühungen. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Städte, Landkreise und Gemeinden richtig und wichtig, dass die Zugangs- und die Verpflichtungsmöglichkeiten für die Teilnahme an den Integrationskursen erweitert werden. Auch der frühzeitige Spracherwerb – künftig sollen Sprachkurse statt bisher nach drei Monaten nach sechs Wochen zustande kommen – wird ausdrücklich unterstützt. Zudem wird die Ausweitung der Unterrichtseinheiten für die Orientierungskurse von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten unterstützt.

Das tatsächliche Angebot an Integrationsplätzen deckt die Nachfrage derzeit nicht. Von daher bedarf es neben dem Gesetzgebungsverfahren weiterer Schritte, um möglichst zeitnah die Voraussetzungen für ein bedarfsdeckendes Angebot an Integrationskursen zu schaffen. Denn die notwendigen Unterrichtskapazitäten bleiben auf lange Sicht unzureichend, da es sowohl an Lehrkräften wie an Unterrichtsräumlichkeiten mangelt. Wir verweisen im Übrigen darauf, dass die derzeitige Trägerpauschale des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Höhe von 3,10 Euro bei weitem nicht ausreicht. Berechnungen des Deutschen Volkshochschulverbandes (die von den Kommunen getragenen Volkshochschulen führen rund 50 % der Integrationskurse durch) beziffern den notwendigen Zuschuss des Bundes auf 4,40 Euro pro Unterrichtseinheit und Teilnehmenden, um die Lehrkräfte angemessen entlohnen zu können. Darüber hinaus muss eine Garantievergütung etabliert werden, die gewährleistet, dass unvermeidbare Kursabbrüche nicht zu Lasten der Träger gehen. Ohne diese auskömmliche Finanzierung wird sich die bereits festzustellende Abwanderung von Lehrkräften in andere Bildungsbereiche fortsetzen und die Gewinnung von neuen Lehrkräften erheblich erschweren.

Die vorgesehene Aufstockung der Integrationskurse auf bis zu 25 Teilnehmer ist aus integrationspolitischer Sicht problematisch. Die Aufstockung mag vor

dem Hintergrund der aktuell fehlenden Kursplätze aus praktischen Gründen nachvollziehbar sein, ein Kurs mit einer Teilnehmerzahl von mehr als 20 Personen wäre aber pädagogisch kontraproduktiv und würde die Heterogenität in der Kurszusammensetzung weiter verstärken. Schließlich weisen wir darauf hin, dass angesichts des Raum- und Fachkräftemangels es derzeit nicht möglich ist, eine Verfügbarkeit von Kursplätzen bundesweit innerhalb von sechs Wochen zu gewährleisten.

Zu b) Antrag der Fraktion DIE LINKE. Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)

Die kommunalen Spitzenverbände bekräftigen die zu Beginn des Antrags geschilderte Feststellung, dass die bisherige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen nicht zufrieden stellen kann. Nur 8 % der Flüchtlinge kommt im Zuzugsjahr in Beschäftigung, auch nach fünf Jahren sind nur 50 % der Betroffenen integriert. Dies liegt allerdings vorrangig an unzureichender Sprachkenntnis und zu geringer Qualifikation. Deswegen ist hierauf besonderes Augenmerk zu richten.

Vorrangig erscheint uns das unter II.1. genannte Ziel, die Asylverfahren zu beschleunigen und zu verkürzen. Dies teilen wir uneingeschränkt. Die Forderung nach Aufhebung der Residenzpflicht, die derzeit während des Asylverfahrens ohnehin nur in beschränktem Rahmen besteht, läuft dagegen dem kommunalen Ziel zuwider, zur planbaren Integration eine Wohnsitzauflage für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge einzuführen. Wir verweisen insofern auf die obigen Ausführungen zum Integrationsgesetz.

Die unter II.5 geforderte Aufstockung des Verwaltungskostenbudgets der Jobcenter greift eine kommunale Forderung auf. Der Bund hat den Jobcentern bereits zusätzliche Mittel für die flüchtlingsbedingten Mehrbedarfe zukommen lassen. Dies muss zu gegebener Zeit überprüft und aufgestockt werden.

Zu c) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung (BT-Drs. 18/7652)

Das Ziel des Antrags, die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu erleichtern und zu beschleunigen, ist zu unterstützen. Die unter II.1.b genannte Vorrangprüfung sollte zumindest befristet ausgesetzt werden. Auch die unter II.2 geforderte Kombination von Fördermaßnahmen und Sprachkursen ist richtig. Beides muss Hand in Hand miteinander gehen.

Soweit unter II.3.c rechtskreisübergreifende Integrationsteams aus Arbeitsagenturen und Jobcentern gefordert werden, teilen wir das Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Jobcentern – gemeinsame Einrichtung oder kommunales Jobcenter – zu vertiefen. So können gemeinsame Informationen sinnvoll sein. Auch kommt eine Abstimmung von Maßnahmen in Betracht, die von der Agentur während des Asylverfahrens angestoßen werden und die nach dem Wechsel in das SGB II vom Jobcenter fortgeführt werden (können). Zugleich muss der Datenaustausch gewährleistet werden. Wichtig ist aber, dass nicht zwingend eine bestimmte Form vorgesehen wird. Insbesondere muss die Schaffung von Parallelstrukturen vermieden werden, da die bestehenden Strukturen für alle anderen Leistungsberechtigten erhalten bleiben.

Zu d) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Auch hier bekräftigen wir die unter II.1 des Antrags als erste erhobene Forderung nach zügigen, qualifizierten und fairen Asylverfahren. Diese sind nach wie vor das Nadelöhr auf dem Weg zu einer gelingenden Integration. Über die Vorschläge des Antrags hinaus sprechen wir uns dafür aus, die Bewirtschaftung der Sprachkurse zur berufsbezogenen Sprachförderung auf die Jobcenter zu übertragen. Dies würde die Verwaltungswege vereinfachen und das BAMF für die dort vorrangige wichtige Beschleunigung der Asylverfahren entlasten.

Viele der Vorschläge insbesondere unter II.4 zur Teilhabe durch Ausbildung und Arbeit sind geeignet, die Qualifizierung und damit die Chancen zur Arbeitsmarktintegration zu fördern. Zu nennen ist bspw. die erleichterte bzw. schnellere Anerkennung von ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüssen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)673

15. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.**Entwurf eines Integrationsgesetzes**

Das Bundeskabinett hat am 25.05.2016 den Entwurf für ein Integrationsgesetz beschlossen. Die Erste Lesung im Bundestag fand am 03.06.2016 statt. Mit dem Gesetz werden weitere Hürden für die Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Beschäftigung abgebaut. Gleichwohl besteht aus Sicht des DIHK weiter Verbesserungsbedarf.

I. Vorbemerkung

Die Fachkräftesicherung stellt die Unternehmen in Deutschland zunehmend vor große Herausforderungen. Zwar ist zwischen qualifizierter Zuwanderung und Migration aus humanitären Gründen klar zu trennen, langfristig sollen aber auch Flüchtlinge zur Fachkräftesicherung beitragen können. Der DIHK sieht Spracherwerb, Qualifizierung, Rechtssicherheit sowie Maßnahmen zur Heranführung an Ausbildung und Beschäftigung als wesentliche Voraussetzungen, damit die Flüchtlinge perspektivisch einen solchen Beitrag in den Unternehmen leisten können. Nach der aktuellen DIHK-Ausbildungsumfrage konnte im letzten Jahr jeder dritte Betrieb seine Ausbildungsplätze nicht besetzen. Gleichzeitig haben erst 3% der

Betriebe Flüchtlinge in die Ausbildung aufgenommen. Als Grundvoraussetzung zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge in Ausbildung stehen für 90% der Betriebe ausreichende Deutschkenntnisse im Vordergrund. 76% sprechen sich für einen gesicherten Aufenthaltsstatus aus. Vor diesem Hintergrund nimmt der DIHK zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung.

Die IHK-Organisation hat ihrerseits zahlreiche Projekte zur Integration in Ausbildung und Beschäftigung ins Leben gerufen. Bereits im November 2015 haben wir das Aktionsprogramm „Ankommen in Deutschland – Gemeinsam unterstützen wir Integration“ auf den Weg gebracht. Damit sollen u. a. junge Flüchtlinge bei der Aufnahme einer Ausbildung und beim Spracherwerb unterstützt werden. Auch die Betriebe werden bei der Qualifizierung und Ausbildung von Flüchtlingen begleitet. Gemeinsam mit dem Bundeswirtschaftsministerium hat der DIHK zudem das Netzwerk „Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ mit bereits mehr als 600 Mitgliedern initiiert. Seit März dieses Jahres bietet es Unternehmen die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch und praxisnahe Unterstützung bei der Integration in den Betrieb.

II. Im Einzelnen**Integrationskurse ausbauen, Wartezeiten verkürzen**

Kenntnissen der deutschen Sprache sowie Kenntnis und Akzeptanz der gesellschaftlichen Werte sind für die tägliche Zusammenarbeit im Betrieb unverzichtbar. Daher ist die Ausweitung der Verpflichtung zu einem Integrationskurs ein richtiger Schritt. Entscheidend ist dabei, dass Kursangebote flächendeckend im ausreichenden Maße zur Verfügung stehen.

Zudem müssen Informationen über die duale Ausbildung in den Lehrplan des Integrationskurses aufgenommen werden. Diese ist in den meisten Herkunftsstaaten unbekannt oder zumindest weniger anerkannt als hierzulande. Sie bietet perspektivisch aber die klar besseren Einkommens- und Erwerbsperspektiven als z. B. eine Helfertätigkeit, die ggf. kurzfristig einen höheren Verdienst versprechen mag. In vielen Fällen wird sich eine Hoffnung auf eine geringqualifizierte Tätigkeit ohnehin nicht erfüllen, da der Bedarf der Betriebe in diesem Segment sinkt.

Rechtssicherheit in der Ausbildung wichtiger Schritt

Der Gesetzentwurf sieht zu Recht die vom DIHK seit längerem geforderte 3+2-Regelung vor. Demnach erhalten Asylbewerber und Geduldete einen gesicherten Aufenthalt für die gesamte Dauer einer Ausbildung und einer anschließenden Beschäftigung von zwei Jahren. Betriebe und Auszubildende bekommen so die nötige Rechts- und Planungssicherheit, dass eine begonnene Ausbildung auch abgeschlossen werden kann.

Aufgrund fehlender Sprachkenntnisse und geringer Qualifikation können Flüchtlinge in den meisten Fällen nicht schon kurz nach ihrer Ankunft in Deutschland eine Ausbildung aufnehmen. Aus Sicht des DIHK ist daher auch die vorgesehene Abschaffung der Altersgrenze von 21 Jahren ein richtiger Schritt. Die im Gesetzentwurf verankerte 3+2-Regelung muss nun zeitnah umgesetzt werden, damit sie zu Beginn des neuen Ausbildungsjahres in Kraft treten kann.

Nach Abschluss der Ausbildung sollen Geduldete künftig sechs Monate Zeit haben, sich einen anderen Arbeitgeber zu suchen, wenn das Arbeitsverhältnis im Ausbildungsbetrieb nicht weiter besteht. Bei Abbruch eines Ausbildungsverhältnisses erlischt die Duldung aber mit sofortiger Wirkung. Aus Sicht des DIHK sollte der Geduldete auch hier die Möglichkeit bekommen, innerhalb von sechs Monaten einen anderen Ausbildungsbetrieb zu finden, bei dem er die Ausbildung abschließen kann. Der Wechsel des Ausbildungsbetriebes bzw. des Ausbildungsberufs findet auch bei Einheimischen recht häufig statt und sollte daher nicht automatisch sofort gravierende Folgen für den Aufenthaltsstatus haben.

Keine Meldepflicht für Betriebe bei Ausbildungsabbruch

Wird die Ausbildung nicht betrieben oder abgebrochen, soll der Ausbildungsbetrieb laut Gesetzentwurf verpflichtet werden, dies unverzüglich der zuständigen Ausländerbehörde schriftlich mitzuteilen. Für Unternehmen wird durch diese Formulierung nicht ersichtlich, wann konkret eine solche Meldung

erfolgen muss, denn es bleibt unklar, was als „nicht betrieben“ gilt – dies erzeugt Rechtsunsicherheit. Unterbleibt die Anzeige, droht ein Bußgeld von bis zu 30.000 Euro. Das Ziel dieser Regelung, Missbrauch zu verhindern, ist grundsätzlich richtig. Allerdings sollte die Meldepflicht nicht auf den Betrieben lasten, die mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand konfrontiert und vor der Ausbildung von Flüchtlingen abgeschreckt werden. Sachgerechter und effektiver wäre eine Information über die Beendigung einer Ausbildung durch die Sozialversicherungsträger an die Ausländerbehörde zu übermitteln. Eine Meldung des Betriebes beim Sozialversicherungsträger ist bei einem Ausbildungsabbruch ohnehin vorgesehen.

Ausbildungsförderung ohne Wartezeiten

Laut Referentenentwurf soll für Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive und Geduldete ohne Arbeitsverbot der Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung nach SGB III befristet bis Ende 2018 erleichtert werden. Die geplanten Verkürzungen von Wartezeiten zielen in die richtige Richtung; die Fristen sind aber teilweise immer noch zu lang. So sollen Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive nach drei Monaten Zugang zu ausbildungsbegleitenden Hilfen, Assistierter Ausbildung und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen haben. Für Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld soll der Zugang aber erst nach 15 Monaten Aufenthalt beibehalten werden. Für Geduldete gelten wiederum andere Fristen. Richtig wäre, dass alle Instrumente der Ausbildungsförderung jungen Flüchtlingen sofort ab Abschluss eines Ausbildungsvertrages zur Verfügung stehen. Das würde die Anreize zur Ausbildungsaufnahme steigern und bessere Perspektiven für das erfolgreiche Absolvieren einer Ausbildung schaffen, um damit die Unternehmen zu unterstützen, Auszubildende zu finden. Die Stufung nach den verschiedenen Kategorien Asylbewerber, Geduldete und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel sollte entfallen.

Arbeitsgelegenheiten – Wettbewerbsverzerrungen vermeiden

Für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG will die Bundesregierung zusätzliche Arbeitsgelegenheiten aus Bundesmitteln schaffen. Ziele sind eine niedrigschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle und gemeinnützige Betätigung während des Asylverfahrens. Die weitere Ausgestaltung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen wird in einem Arbeitsmarktprogramm des Bundes geregelt.

Der DIHK hatte bereits zum Entwurf der Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) Stellung genommen. Der DIHK sieht im Einsatz von Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich die Gefahr, dass es zu Konkurrenzbeziehungen zur gewerblichen Wirtschaft kommen kann, die in den Unternehmen Arbeitsplätze gefährden können. Auch als Sprungbrett in eine betriebliche Beschäftigung sind die Arbeitsgelegenheiten vielfach kaum geeignet – was unterschiedliche Studien zeigen.

Mit den Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge will die Bundesregierung sinnstiftende Beschäftigungs-

möglichkeiten schaffen und Flüchtlinge an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Aus Sicht des DIHK kann für die Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eine Unterstützung bei täglichen Arbeiten und Abläufen in den Aufnahmeeinrichtungen je nach Ausgestaltung eine solche sinnvolle Betätigung sein („interne“ Maßnahmen). Der FIM-Entwurf sieht allerdings vor, dass solche „internen“ Maßnahmen 25 Prozent an allen Maßnahmen nicht überschreiten sollen. Demnach würden „externe“ Maßnahmen bei staatlichen, kommunalen und gemeinnützigen Trägern deutlich größeres Gewicht bekommen. Daher besteht auch bei den Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge die Gefahr von Konkurrenzbeziehungen und damit einer Beeinträchtigung der gewerblichen Wirtschaft. Vor diesem Hintergrund muss grundsätzlich sichergestellt werden, dass die entsprechenden Tätigkeiten bezüglich der regionalen Arbeitsmärkte zusätzlich, wettbewerbsneutral und im öffentlichen Interesse sind, wie dies auch bei den Arbeitsgelegenheiten gem. § 16d SGB II der Fall ist. Sinnvoll wäre es daher, bei Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge die gleichen Kriterien anzulegen wie bei den üblichen Arbeitsgelegenheiten und entsprechend auf § 16d SGB II zu verweisen. Dies würde die Rechtssicherheit erhöhen, weil es keine unterschiedlichen Vorgehensweisen gäbe und auch etwaige Konkurrenzbeziehungen zu Langzeitarbeitslosen vermieden würden. Auch die Relation von 25 Prozent „internen“ zu 75 Prozent „externen“ Maßnahmen scheint sachlich nicht begründet und sollte aufgehoben werden, um potenzielle Wettbewerbsbeeinträchtigungen von vornherein zu verringern.

Vorrangprüfung aussetzen

Um Asylbewerbern und Geduldeten die Beschäftigungsaufnahme zu erleichtern, will die Bundesregierung für einen Zeitraum von drei Jahren für Beschäftigungen in noch festzulegenden Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation in den Ländern die Vorrangprüfung aussetzen. Die Festlegung der Agenturbezirke soll unter Beteiligung der Länder erfolgen. Hierzu ist die Beschäftigungsverordnung entsprechend zu ändern. In diesem Zeitraum ist auch eine Zulassung für eine Tätigkeit als Zeitarbeiter möglich.

Das Aussetzen der Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete ist aus Sicht des DIHK grundsätzlich richtig. Dadurch wird den Unternehmen die Einstellung von Flüchtlingen erleichtert und diesen ein Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht. Nicht zuletzt mit Blick auf die häufig fehlenden oder geringen beruflichen Qualifikationen und fehlenden Deutschkenntnisse der Flüchtlinge ist eine Konkurrenzbeziehung zu deutschen oder EU-Arbeitslosen häufig nicht gegeben. Daher sollte auf die Beschränkung nur auf Agenturbezirke mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit verzichtet werden. Damit würden sich auch neue Bürokratie, Rechtsunsicherheiten und Intransparenz verhindern lassen.

Auch die in diesem Zuge ermöglichte Beschäftigung der Flüchtlinge in der Zeitarbeit ist grundsätzlich ein richtiger Schritt. Die Zeitarbeit bietet den Unternehmen nötige Flexibilität und kann für die Flüchtlinge den Einstieg in Arbeit erleichtern – gerade weil die Zeitarbeit vielfach Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation Einstiegsperspektiven bietet. Auch hier sollte deshalb aus Sicht des DIHK auf regionale Differenzierungen verzichtet werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)675

15. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

1 Einleitung

Die Integration der 2015 und 2016 nach Deutschland gekommenen Flüchtlingen¹ steht erst am Anfang. 2015 wurden von dem EASY-System 1.092.000 neu eingereiste Geflüchtete erfasst, vom 1.1.2016 bis zum 31.5.2016 weitere 206.000 Personen. Aufgrund der Schließung des Balkan-Route und des Türkei-Abkommens ist die Zahl der neu vom EASY-System erfassten Geflüchteten im April und Mai 2016 auf jeweils 16.000 Personen gesunken. Obwohl die Zuwanderung von Geflüchteten aufgrund der Umlenkung der Migrationsströme nicht prognostiziert werden kann, so ist dennoch davon auszugehen, dass 2016 deutlich weniger Schutzsuchende nach Deutschland einreisen werden als 2015. Aufgrund von Doppelzählungen, Rückreisen, Rückführungen usw. ist die Zahl der heute noch in Deutschland lebenden Geflüchteten deutlich geringer als es die Erfassung der Bruttozuzüge durch das EASY-System nahelegt. Exakte Aussagen sind aufgrund der nach

wie vor hohen Zahl von nicht als Asylbewerbern registrierten Geflüchteten nur schwer möglich. Das IAB davon aus, dass sich von den 2015 zugereisten Geflüchteten noch rund 800.000 in Deutschland befinden. Bis zum Jahresende 2016 dürfte diese Zahl auf rund 1,1 Millionen steigen.

Die Geflüchteten bringen in Hinblick auf ihre Bildungs- und Erwerbsbiografien, Alter und Geschlecht sehr heterogene, häufig schwierige Voraussetzungen für die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft mit. Die Allgemeinbildung ist nach den vorliegenden Informationen stark polarisiert, hohen Anteilen von Personen, die höhere weiterführende Schulen und Hochschulen besucht haben, stehen auch hohe Anteile von Personen gegenüber, die nur eine Grundschule besucht sowie ein kleiner Anteil, der gar keine Schule besucht hat (Brücker 2016; Rich 2016). Nach den vorliegenden Erkenntnissen muss davon ausgegangen werden, dass etwa 70 Prozent der über 18-Jährigen über keine angeschlossene Berufsausbildung verfügen (Brücker 2016).

¹ Die Begriffe „Flüchtlinge“ und „Geflüchtete“ werden in dieser Stellungnahme synonym für alle Personen verwendet, die unabhängig von ihrem gegenwärtigen rechtlichen Status als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind.

Gemeinsam ist den meisten Geflüchteten aber, dass sie eine sehr hohe Motivation mitbringen, die deutsche Sprache zu lernen, hier zu arbeiten und sich auch in andere Bereiche der Gesellschaft zu integrieren. Dies zeigen die Ergebnisse einer qualitativen Befragung von 123 Geflüchteten, die das IAB gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (BAMF) und dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) am DIW Berlin durchgeführt hat (Brücker et al. 2016a). Es sollte deshalb auch im Gesetzgebungsprozess vermieden werden, den nach unserer Auffassung unzutreffenden Eindruck zu erwecken, viele Geflüchtete seien integrationsunwillig.

Die vorliegenden Daten in Hinblick auf den Umfang der Fluchtmigration nach Deutschland und die Bildungsstruktur der Geflüchteten skizzieren die Größe der Herausforderung, vor der Deutschland bei der Integration geflüchteter Menschen steht. Viele Geflüchtete hatten bisher nicht die Chance, an Integrationskursen, anderen Integrationsmaßnahmen oder am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Die langen Perioden der Untätigkeit in den Asylverfahren können aber zu einer Entwertung von Humankapital, einem Verlust von Selbstvertrauen und einer sinkenden Arbeitsmotivation führen. Das kann die Integration nicht nur kurzfristig, sondern nachhaltig behindern. Eine umfassende Integrationspolitik ist deshalb dringlich. Der von den Regierungsfractionen vorgelegte Gesetzesentwurf zur Integration von geflüchteten Menschen dient diesem Ziel. Die einzelnen Maßnahmen werden in dieser Stellungnahme vor dem Hintergrund der uns vorliegenden Evidenz kritisch gewürdigt.

Die Integration der Geflüchteten verlangt einen systematischen, umfassenden Ansatz, der Bund, Länder und Kommunen, öffentliche Einrichtungen wie das BAMF und die Bundesagentur für Arbeit (BA), die Schulen und Hochschulen und nicht zuletzt das starke Engagement von Ehrenamtlichen und Organisationen der Zivilgesellschaft mit einbezieht. Dies kann durch ein Integrationsgesetz allein nicht geleistet werden. Auch die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE verweisen darauf. Bevor auf die einzelnen Regelungen des Integrationsgesetzes eingegangen wird, werden in dieser Stellungnahme deshalb zunächst die aus Sicht des IAB zentralen Grundsätze einer Integration von geflüchteten Menschen in Deutschland erläutert, aus denen dann auch die Kriterien für die Bewertung der einzelnen Regelungen des Entwurfs des Integrationsgesetzes der Fraktionen CDU/CSU und SPD abgeleitet werden.

2 Grundsätze einer erfolgreichen Integrationspolitik

Aus Sicht des IAB kann eine erfolgreiche Integration von Geflüchteten vor allem durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

2.1 Rechtssicherheit herstellen

Die Integration in den Arbeitsmarkt wie auch in andere gesellschaftliche Bereiche hängt wesentlich davon ab, wie schnell Rechtssicherheit über den Aufenthaltsstatus der Geflüchteten hergestellt wird. Die Einstellung von Mitarbeitern verlangt von den Unternehmen Investitionen u.a. in Einarbeitung und

Ausbildung, die sie nur tätigen werden, wenn keine oder nur geringe Unsicherheit über den künftigen Aufenthaltsstatus besteht. Umgekehrt werden auch Geflüchtete mehr in länderspezifisches Humankapital wie Sprache investieren, wenn Rechtssicherheit besteht. Der bereits bestehende Arbeitsmarktzugang für Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach drei Monaten ist zwar integrationspolitisch grundsätzlich zu begrüßen, wird aber wegen der fehlenden Rechtssicherheit in der Praxis nur beschränkt Wirkung entfalten können.

Im Mai 2016 betrug die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bis zur behördlichen Entscheidung der Asylverfahren 7,4 Monate. Obwohl die Zahl der Entscheidungen beim BAMF 2016 deutlich gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist, wird die durchschnittliche Bearbeitungsdauer zunächst weiter steigen, weil jetzt schrittweise die schwerer zu entscheidenden Fälle, bei denen sich die Asylbewerberinnen und Asylbewerber schon länger im Verfahren befinden, bearbeitet werden. Zu der Dauer zwischen Asylantrag und Entscheidung kommt eine unbekannte Zeitperiode bis zur Registrierung. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Asylbewerberinnen und Asylbewerber sich schon ein Jahr oder länger in Deutschland aufhält, bis über ihre Asylanträge entschieden wird. Diese Gruppe ist durch die Entwertung von Humankapital, Beeinträchtigung des Selbstvertrauens und der Arbeitsmotivation gefährdet (s.o.). Vor diesem Hintergrund sind alle Maßnahmen, die zu einer Beschleunigung der Asylverfahren führen, zu begrüßen. Dies heben auch die Anträge der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE hervor. Allerdings hängt dies weniger von den gesetzlichen Regelungen, sondern vielmehr von der operativen Umsetzung in der zuständigen Behörde und ihrer Personalausstattung ab.

2.2 Sprachförderung

Deutsche Sprachkenntnisse erleichtern die Integration in den Arbeitsmarkt erheblich. Nach Schätzungen des IAB auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe, die für diese Stellungnahme erstellt wurden, stieg in der Vergangenheit die Beschäftigungsquote von Geflüchteten, die über gute oder sehr gute deutsche Sprachkenntnisse in allen drei Dimensionen (Lesen, Schreiben, Sprechen) verfügen, im Vergleich zu der Gruppe derer, die nicht über solche Kenntnisse verfügt, um rund 19 Prozentpunkte. Zugleich sind deren Verdienste um rund 18 Prozentpunkte höher.² Dies unterstreicht die zentrale Bedeutung von Sprachkenntnissen.

Notwendig sind aber Sprachangebote, die in Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Teilnehmer und die Ziele des Spracherwerbs (Arbeitsmarkt, Bildung, usw.) differenzieren. Es bietet sich deshalb an, Sprachkurse mit berufsvorbereitenden oder bildungsvorbereitenden Maßnahmen zu kombinieren. Zentral ist auch das Angebot von berufsbegleitenden Sprachkursen. Insgesamt gilt für die Sprachförderung wie auch alle anderen Integrationsmaßnahmen, dass „Lock-in“-Effekte, die die Arbeitsmarktintegration aufgrund der Teilnahme an Maßnahmen verschlechtern statt fördern, möglichst gering gehalten

² Die Ergebnisse stützen sich auf Personen, die seit 1990 aus humanitären Gründen nach Deutschland zugewandert sind, nicht auf die aktuelle Flüchtlingsmigration.

werden müssen (siehe die Bewertung der Regelungen im Gesetzentwurf zum Angebot von Integrationskursen). Gleichzeitig ist eine möglichst frühzeitige Sprachförderung für alle Asylbewerberinnen und Asylbewerber notwendig, wie es die Begründung des Gesetzesentwurfs hervorhebt und auch die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE fordern.

2.3 Bildung und Ausbildung

55 Prozent der 2015 registrierten Asylbewerberinnen und Asylbewerber waren 24 Jahre und jünger, also im besten Bildungsalter. Dies stellt den Staat von der frühkindlichen Erziehung, Kinderbetreuung, Schulbildung bis hin zur Ausbildung und Hochschulbildung vor erhebliche Herausforderungen und lässt entsprechende Kosten entstehen. Dem stehen aber hohe Arbeitsmarkterträge von in Deutschland erworbenen Bildungsabschlüssen gegenüber: Die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten, die in Deutschland einen beruflichen Bildungsabschluss oder Hochschulabschluss erworben haben, steigen im Vergleich zur Gruppe, die über keinen entsprechenden Abschluss verfügt, um rund 20 Prozentpunkte, die Löhne um rund 23 Prozent.³

Ein Teil der Geflüchteten bringt allgemeinbildende Voraussetzungen für eine Integration in das Hochschulsystem, andere für die Integration in das duale Ausbildungssystem mit. Ein Erfolg wird aber maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, im Vorfeld die notwendigen Voraussetzungen in Hinblick auf Sprache, Allgemeinbildung etc. zu schaffen. Dies erfordert ein koordiniertes Vorgehen aller Akteure, wie der Träger von Integrationskursen, allgemeinbildenden Bildungseinrichtungen, Kammern, Hochschulen und der BA (siehe unsere Bewertung der Regelungen im Gesetzentwurf zur Teilhabe und Förderung der Ausbildung).

2.4 Arbeitsvermittlung

Die meisten Geflüchteten bringen nach den Ergebnissen der qualitativen Befragung von IAB, BAMF und SOEP eine hohe Arbeitsmotivation mit und wollen sich schnell in den Arbeitsmarkt integrieren. Dies gilt es durch eine gute öffentliche Arbeitsvermittlung, die rechtskreisübergreifend frühzeitig die Geflüchteten berät und bei der Arbeitssuche unterstützt, systematisch zu fördern. Die BA hat in ihrer Geschäftspolitik entsprechende Prioritäten gesetzt. Allerdings haben in der Vergangenheit rund 60 Prozent der Geflüchteten ihre erste Stelle durch Familienangehörige, Freunde und Bekannte gefunden, die Arbeitsvermittlung durch die BA spielte nur eine untergeordnete Rolle. Empirische Studien zeigen, dass die Arbeitssuche durch ethnische Netzwerke durchaus Effizienzvorteile haben kann (Dustmann et al., 2016). Eine stärkere Unterstützung der Arbeitssuche durch die öffentliche Arbeitsverwaltung ist dennoch notwendig, um die Geflüchteten passgenauer in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse zu erhöhen.

Die vergleichsweise geringe Zahl der Arbeitsvermittlungen durch die BA in der Vergangenheit deutet darauf hin, dass hier noch ungenutzte Potenziale bestehen.

2.5 Beseitigung institutioneller Hürden

Geflüchtete stehen bei der Stellenbesetzung gewissermaßen am Ende der Warteschlange. Während zu erwarten ist, dass die Integration längere Zeiträume in Anspruch nehmen wird, so ist gesamtwirtschaftlich mit keinen oder nicht spürbaren Verdrängungseffekten zu rechnen. Simulationsergebnisse des IAB zeigen, dass auch deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung nur marginal durch die Ausweitung des Arbeitsangebots von Geflüchteten betroffen sind.⁴ Es gibt deshalb aus Sicht der Arbeitsmarktforschung keinen Anlass, die Interessen heimischer Arbeitskräfte vor Konkurrenz durch eine Erwerbsbeteiligung von Geflüchteten schützen zu müssen. Ähnlich kann eine Wohnsitzauflage die Effizienz der Arbeitssuche und damit die Arbeitsmarktintegration beeinträchtigen (siehe unsere Bewertung zum Aussetzen der Vorrangprüfung und zur Wohnsitzauflage im Gesetzentwurf).

2.6 Beratung und Betreuung

Die Geflüchteten stehen vor einer Vielzahl an Entscheidungen, die von den Asylverfahren über die Beantragung von Leistungen und die Wahl von Bildungsgängen bis hin zur Arbeitsmarktintegration reichen. Häufig fehlt es an ausreichenden Informationen und Orientierung. Ein Schlüssel für die erfolgreiche Integration ist deshalb eine umfassende frühzeitige Beratung, die – mit Unterstützung durch ehrenamtlich Tätige – von professioneller Seite geleitet werden muss (dies wird u.a. in dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstrichen).

2.7 Unterbringung und Wohnumfeld

Das Wohnumfeld wird die Integration der Geflüchteten maßgeblich beeinflussen. Viele Geflüchtete leben noch in Sammelunterkünften, die Integrationsbestrebungen erheblich erschweren. Gerade die Arbeitsmarktintegration würde dagegen in Regionen mit guten Arbeitsmarktbedingungen besser gelingen. Hier entsteht jedoch ein Zielkonflikt, da in Regionen mit attraktiven Arbeitsmarktbedingungen vielfach Engpässe im Wohnungsmarkt und der öffentlichen Infrastruktur etwa in Hinblick auf die Versorgung mit Sozialwohnungen bestehen. Dieser Aspekt ist besonders brisant, weil im Wohnungsmarkt der Wettbewerb zwischen den Geflüchteten und anderen Gruppen der Gesellschaft am sichtbarsten wird. Die Anträge der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE heben deshalb zu Recht die Bedeutung der Wohnungspolitik hervor, eine Bewertung der Vorschläge im Einzelnen fällt allerdings nicht in die wissenschaftliche Kompetenz des IAB.

³ Auch diese Schätzungen wurden für diese Stellungnahme auf Grundlage der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe erstellt.

⁴ Nach diesen Simulationsergebnissen steigen die Verdienste der einheimischen Erwerbspersonen bei einer Ausweitung des Arbeitsangebots durch die Flüchtlinge bei ihrer gegebenen Qualifikationsstruktur im Durchschnitt um 0,04 Prozent, während die Arbeitslosenquote um 0,04 Prozentpunkte sinkt. Die Verdienste von einheimischen Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sinken um 0,01 Prozent, ihre Arbeitslosenquote steigt um 0,03 Prozentpunkte. Diese Simulationen wurden für diese Stellungnahme auf Grundlage des empirisch fundierten Modells von Brücker et al. (2014) erstellt.

2.8 Gesundheitsversorgung

Die Ergebnisse der qualitativen Befragung von Geflüchteten durch IAB, BAMF und SOEP sprechen dafür, dass große Teile der Flüchtlinge aus den wichtigsten Herkunftsländern der Fluchtmigration mit Ausnahme der Westbalkanstaaten persönlich traumatische Erfahrungen mit Krieg, Bürgerkrieg, Verfolgung und anderen Formen der Gewalt gemacht hat, teilweise auch auf der Flucht (Brücker et al. 2016a). Daraus kann nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Geflüchteten mehrheitlich traumatisiert seien und deshalb nur schwer in den Arbeitsmarkt oder andere gesellschaftliche Bereiche integriert werden können. Im Gegenteil, nach dem Eindruck der Interviewer ist die Resilienz der Geflüchteten hoch. Dennoch können traumatische Erfahrungen zu psychischen und psychosomatischen Erkrankungen führen, die frühzeitig behandelt werden müssen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert deshalb in ihrem Antrag, (auch) die psychosoziale Versorgung der Geflüchteten sicherzustellen. Auch unserer Einschätzung nach ist die Beschränkung der Gesundheitsversorgung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern auf die Akutversorgung zu überdenken. Neben den humanitären Aspekten ist auch zu berücksichtigen, dass durch eine frühzeitige Behandlung dieser Erkrankungen die Integration gefördert und damit langfristig Kosten eingespart werden können.

3 Stellungnahme zum Entwurf des Integrationsgesetzes

3.1 Teilnahmeberechtigung und Angebot von Integrationskursen

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes betrachtet die Integrationskurse als den Kern des Integrationsangebotes des Staates. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 wurde erstmals für Asylbewerber die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der bereit gestellten Kapazitäten an Integrationskursen teilzunehmen. Diese Möglichkeit wurde auf Asylbewerberinnen und Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive beschränkt. Gegenwärtig werden von der Bundesregierung vier Herkunftsländer als Länder mit guter Bleibeperspektive eingestuft (Eritrea, Irak, Iran, Syrien). An dieser Beschränkung auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive hält der Entwurf des Integrationsgesetzes fest. Der Entwurf sieht (i) eine inhaltliche Erweiterung und Erhöhung der Stunden des Orientierungskurses von 60 auf 100 Stunden, (ii) eine Ausweitung der Höchstgrenze für die Teilnehmerzahl von 20 auf 25, (iii) eine Verkürzung der Fristen, ab der eine Teilnahme möglich ist und (iv) das Erlöschen des Anspruchs auf Integrationskurse bereits nach einem Jahr, sofern die Verzögerung durch die Anspruchsberechtigten zu vertreten sind, vor.

Bewertung

In dem Entwurf zum Integrationsgesetz wird zu Recht die zentrale Bedeutung des Erlernens der deutschen Sprache für Integration und Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft hervorgehoben. Das Ziel, diesen Prozess zu beschleunigen, ist aus Sicht

der Arbeitsmarktforschung uneingeschränkt zu begrüßen. Dies setzt zuerst voraus, dass den Geflüchteten zeitnah entsprechende Angebote gemacht werden. In welchem Umfang die Integrationskurse für Geflüchtete bisher tatsächlich angeboten werden, kann auf Grundlage der öffentlichen zugänglichen Daten nicht beurteilt werden. Die Ergebnisse einer vom IAB durchgeführten qualitativen Befragung von 123 Geflüchteten sprechen dafür, dass im Befragungszeitraum (Dezember 2015 bis März 2016) den meisten Anspruchsberechtigten noch keine Angebote gemacht wurden (Brücker et al. 2016a). Dies ist nicht überraschend, weil das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, mit dem die Integrationskurse für Flüchtlinge geöffnet wurden, erst am 24. Oktober 2015 in Kraft trat. Das Angebot der Integrationskurse ist Aufgabe des BAMF. Der Gesetzgeber könnte aber durch Setzen von angemessenen Fristen und institutionellen Rahmenbedingungen dafür Sorge tragen, dass diese Angebote tatsächlich zeitnah bereitgestellt werden.

Die Beschränkung des teilnahmeberechtigten Asylbewerberinnen und Asylbewerber auf jene aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive erscheint in verschiedener Hinsicht problematisch: Erstens ist davon auszugehen, dass auch unter den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern aus anderen Herkunftsländern ein hoher Anteil später einen Schutzstatus erhält oder nicht in die Herkunftsländer abgeschoben werden kann. Zu berücksichtigen ist, dass im Fall einiger wichtiger Herkunftsländer wie Afghanistan die Mehrheit der Antragsteller einen Schutzstatus erhält, wenn die sonstigen Verfahrenserledigungen herausgerechnet werden. Zweitens wird bei realistischer Betrachtung ein nicht unerheblicher Teil der Personen, deren Asylanträge abgelehnt werden, sich im Rahmen einer Duldung länger in Deutschland aufhalten. Drittens dauern die Asylverfahren in der Gruppe, die nicht aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive stammt, sehr viel länger als im Durchschnitt, weil die leicht zu erledigenden Fälle in den Asylverfahren vorrangig behandelt werden. Bei einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von 7,4 Monaten im Mai 2015 ist also davon auszugehen, dass die Mehrheit dieser Menschen sich bereits ein Jahr oder länger in Deutschland aufhält, ehe die Verfahren abgeschlossen sind. Dies wird langfristig die Integrationsfähigkeit dieser Gruppe nachhaltig beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund kann die Beschränkung des teilnahmeberechtigten Asylbewerberinnen und Asylbewerber auf jene aus Herkunftsländern mit einer guten Bleibeperspektive sich zu einem großen Integrationshemmnis für die verbleibenden Gruppen entwickeln, die sich zu nicht unerheblichen Anteilen ebenfalls längere Zeit in Deutschland aufhalten werden und sich zumindest vorübergehend in den Arbeitsmarkt und andere Bereiche der Gesellschaft integrieren müssen. Einen möglichen Migrationsanreiz können wir nicht erkennen, da die Möglichkeit der Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen kein ins Gewicht fallendes Migrationsmotiv darstellt. Die Teilnahme an Integrationskursen dürfte zudem die Aufnahme anderer Tätigkeiten, etwa einer Erwerbsarbeit in der Schattenwirtschaft, eher erschweren. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Integrati-

onskurse ein vergleichsweise kostengünstiges Instrument der Integration mit hohen Arbeitsmarkerträgen sind.

Eine Differenzierung in Hinblick auf die sicheren Herkunftsländer ist aus unserer Sicht dennoch sinnvoll. Hier sollten Maßnahmen auf die Rückkehr in die Heimatländer vorbereiten und, im Falle der Westbalkan-Länder, u.U. auf den Zuzug nach Deutschland und die Arbeitsmarktintegration über andere Wege als die humanitäre Migration. Auch hier kann das Angebot von deutschen Sprachkursen sinnvoll sein, die Ausgestaltung der Beratungs- und Orientierungsmaßnahmen sollte aber den besonderen Lebensbedingungen dieser Gruppe Rechnung tragen.

Die Ausweitung der Orientierungsanteile an den Integrationskursen ist im Sinne eines umfassenden Integrationsverständnisses sinnvoll. Die Erhöhung der Obergrenze der Teilnehmerzahl kann in Hinblick auf die gegenwärtig bestehenden Angebotsengpässe pragmatisch vertreten werden, grundsätzlich ist aber ein qualitativ hochwertiges und differenziertes Angebot zentral für eine wirksame Integrationsförderung. Sinnvoll ist die Verknüpfung von Integrationskursen mit berufsvorbereitenden Maßnahmen, Praktika und bildungsvorbereitenden Maßnahmen wie Propädeutika an Hochschulen. Der Gesetzentwurf könnte in diesem Sinne um ein Kooperationsgebot des BAMF mit anderen mit der Integration betrauten Einrichtungen wie etwa der BA oder den Kammern ergänzt werden. Außerdem sollte in dem Gesetzentwurf hervorgehoben werden, dass Integrationskurse auch begleitend zu Beruf und Ausbildung angeboten werden. Insgesamt sollten „Lock-in-Effekte“ durch Integrationskurse möglichst gering gehalten werden. Zugleich ist dafür Sorge zu tragen, dass Personen, die sich frühzeitig in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt integrieren, ohne einen Integrationskurs abgeschlossen zu haben, die notwendigen Sprachkenntnisse auch durch berufsbegleitende Kurse erwerben können.

Die Verkürzung der Zugangsfristen für die Teilnahme an Integrationskursen ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist aufgrund der Engpässe bei den Angeboten von Integrationskursen eine Verkürzung der Anspruchsberechtigung von zwei Jahren auf ein Jahr kritisch zu sehen. Es wird im Einzelfall sehr schwer zu entscheiden sein, inwieweit die Umstände der Nicht-Teilnahme von den Anspruchsberechtigten zu vertreten sind oder dem unzureichenden Angebot an Integrationskursen anzulasten ist. Angesichts der zentralen Bedeutung der Integrationskurse ist es unseres Ermessens der falsche Weg, Geflüchtete von der Teilnahme aus Teilnahmeberechtigung und Angebot von Integrationskursen zu schließen.

3.2 Teilnahmeverpflichtung und Sanktionen

Sachverhalt

Der Gesetzentwurf sieht eine Ausweitung der Verpflichtungsmöglichkeit auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guten Bleibeperspektiven sowie auf Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte vor, auch wenn sie keine Leistungen nach dem SGB II beziehen und bereits über einfache Sprachkenntnisse verfügen. Ferner ist

die Sanktionierung der Nichtteilnahme an Maßnahmen durch Kürzungen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Leistungen der Grundsicherung vorgesehen.

Bewertung

Die überwiegende Mehrheit der Geflüchteten bringt nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen neben einer hohen Integrationsbereitschaft auch eine hohe Bereitschaft zum Erlernen der deutschen Sprache mit. Falls die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten oder sonstigen Maßnahmen zur Integration dennoch abgelehnt wird, sieht der Entwurf Sanktionen vor und die Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6 AsylbLG entfallen, falls die Leistungsberechtigten trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen der Verpflichtung nicht nachkommen. Dies entspricht dem aus der Arbeitsmarktpolitik entlehnten Grundsatz des „Förderns und Forderns“. Aus der wissenschaftlichen Literatur gibt es einige Hinweise, dass Sanktionen als Disziplinierungsinstrument für Arbeitsuchende einerseits den Übergang aus Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit fördern können, andererseits aber – wenn auch wesentlich seltener – den vollständigen Rückzug aus Leistungsbezug und Arbeitsmarktteilnahme (siehe z.B. Bruckmeier et al. 2015, van den Berg et al. 2015). Sehr einschneidende Disziplinierungsmaßnahmen bergen zudem die Gefahr eines Übergangs der Betroffenen in die Schattenwirtschaft oder Kriminalität. Sanktionsdrohungen bei einer Verweigerung der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten können den Übergang in sehr gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse begünstigen. Dies ist insbesondere von Nachteil, wenn es sich um Personen handelt, deren Qualifikation und Kompetenzen eine Eingliederung in anspruchsvollere Beschäftigungsverhältnisse möglich machen.

Die Regelungen im Gesetzentwurf sehen einen Wegfall der Leistungen infolge der oben genannten Verstöße vor. Damit handelt es sich um eine einschneidende Sanktion, die die Sicherung eines Mindestlebensstandards beeinträchtigt. A priori ist kaum einzuschätzen, inwieweit es dadurch möglich ist, die Leistungsberechtigten zur Mitwirkung zu bewegen bzw. inwieweit unerwünschte Nebenwirkungen wie ein Abdrängen in Schwarzarbeit oder Kriminalität dadurch verstärkt werden. Bisherige Erfahrungen sprechen eher dafür, unbeabsichtigte Nebenwirkungen durch ein Sanktionsregime einzuschränken, das keine Totalsanktionen vorsieht, das die Leistungsminderung zeitlich befristet und den Umfang der Leistungsminderung bei einer ersten Sanktion (ähnlich wie im SGB II) niedriger ausfallen lässt als bei einer wiederholten Sanktion.

3.3 Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)

Sachverhalt

Der Gesetzentwurf sieht die Schaffung von 100.000 zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten für arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vor. Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie vollziehbar ausreisepflichtige Personen bleiben von dem Programm ausgeschlossen. Asylbewerberinnen und Asylbewerber können zur Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten verpflichtet werden.

Es geht dabei um Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und nicht um eine versicherungspflichtige Beschäftigung oder ein Arbeitsverhältnis. Als Ziele werden eine niedrighschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle und gemeinnützige Betätigung während des Asylverfahrens genannt. Die weitere Ausgestaltung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen soll in einem Arbeitsmarktprogramm des Bundes geregelt werden. Die Förderung wird sich dabei eng an den geltenden Voraussetzungen des § 5 AsylbLG orientieren. Die Aufwandsentschädigung wird in der Regel von 1,05 Euro auf 80 Cent je Stunde abgesenkt. Der Gesetzentwurf begründet das mit geringerem zu kompensierendem Mehraufwand, da diese Arbeitsgelegenheiten mehrheitlich in den Aufnahme- oder vergleichbaren Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Wenn im Einzelfall höhere Aufwendungen entstehen, kann ein höherer Betrag ausgezahlt werden.

Bewertung

Bei der Förderung durch AGH nach §16d SGB II geht es darum, Personen zu fördern, die prinzipiell eine lange erfolglose Arbeitsuche und erfolglose Aktivierung durchlaufen haben, da das Instrument nachrangig gegenüber anderen Instrumenten der Arbeitsförderung ist. Für einen eher arbeitsmarktfernen Personenkreis verbessert die Teilnahme auch tendenziell die Chancen auf eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, bei eher arbeitsmarktnahen Personen kann sie auch die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt beeinträchtigen (Wolff und Hohmeyer 2011). Die 100.000 zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten für arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz richten sich an Personen in einer grundsätzlich anderen Problemlage als die durch AGH nach §16d SGB II Geförderten. Es geht nicht um Personen, denen eine Integration in den deutschen Arbeitsmarkt durch eigene Arbeitsuche und Unterstützung durch ihr Jobcenter oder ihre Arbeitsagentur nicht gelungen ist, sondern es geht im Regelfall um Personen, die erstmals in Deutschland Arbeit aufnehmen müssen. Ebenso geht es vermutlich weit häufiger um Personen, die hochmotiviert nach Arbeit suchen und nicht durch eine lange erfolglose Arbeitsuche demotiviert sind. Das spricht dafür, dass die Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich inhaltlich anders ausgestaltet sein sollten als die bisherigen Arbeitsgelegenheiten im SGB II. Sie sollten so ausgestaltet sein, dass die Teilnehmenden ihre Kompetenzen erweitern können, damit die Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit erleichtert wird. Daher sollten in den meisten Fällen beispielsweise Sprachkenntnisse vermittelt/verbessert werden, die im beruflichen Alltag Verwendung finden. Es sollte aber auch viel weniger als bei AGH nach dem SGB II um die Ausübung zusätzlicher und/oder rein gemeinnütziger Tätigkeiten gehen, als um eine Arbeitsumgebung, in der Berufserfahrung erworben werden kann, die die Chancen einer Aufnahme einer regulären Tätigkeit erhöhen. Daher sollte bei der Auswahl der Träger darauf geachtet werden, dass sie Arbeitsgelegenheiten so gestalten, dass arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz infolge der Teilnahme mit erhöhten Eingliederungschancen am allgemeinen Arbeitsmarkt rechnen können.

Zur Förderung der Erwerbsintegration ist sicherzustellen, dass die Arbeitsgelegenheiten so geregelt sind, dass die Teilnehmenden, falls sie eine Erwerbsarbeit gefunden haben, ihre Teilnahme ohne Verzögerung aufkündigen können, um die Arbeit anzutreten. Da es sich um Personen handelt, die nicht unbedingt arbeitsmarktfremd sind, sollte alles dafür getan werden, dass sie nicht in Arbeitsgelegenheiten gebunden sind, sondern ihre Chancen am deutschen Arbeitsmarkt nutzen können. Deswegen sollte auch dafür Sorge getragen werden, dass sie auch während der Maßnahme weiter nach Arbeit suchen bzw. eine Unterstützung bei ihrer Arbeitsuche durch Agenturen für Arbeit erhalten, um eine möglichst zügige Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Der Umfang der Wochenarbeitszeit in Arbeitsgelegenheiten sollte daher so gestaltet sein, dass eine weitere aktive Arbeitsuche möglich ist.

Die Verpflichtung zu Arbeitsgelegenheiten sollte, auch wegen der ambivalenten Wirkungen des Instruments, nur als Ultima Ratio eingesetzt werden.

Bei der Absenkung der Aufwandsentschädigung von 1,05 EURO auf 80 Cent je Stunde müsste u.E. unter Gleichbehandlungsgründen nachgewiesen werden, dass der Mehraufwand tatsächlich geringer ist. Nur weil ein Teil der Leistungen in Erstaufnahmeeinrichtungen oder Sammelunterkünften erbracht wird, ist dies noch nicht per se der Fall. Viele Flüchtlinge sind dezentral untergebracht, zudem entsteht auch in Sammelunterkünften ein Mehraufwand. Eine solche Prüfung würde aber einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand erfordern. Das gilt auch für die vom Gesetzentwurf vorgesehene Prüfung des Mehraufwands im Einzelfall. Der Gesetzgeber hat sich deshalb aus guten Gründen im Falle anderer Arbeitsgelegenheiten für einen Pauschalbetrag entschieden. Diesen jetzt für eine bestimmte Gruppe abzusenken ist fragwürdig. Aus verhaltensökonomischer Perspektive spielt bei den Anreizwirkungen von Entlohnungssystemen Fairness eine große Rolle. Wenn die Absenkung auf 80 Cent als Diskriminierung einer Gruppe empfunden wird, dürfte dies die Integrationsanreize senken.

3.4 Zugang zu Leistungen für Langzeitarbeitslose Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes erweitert den Zugang von Geflüchteten zu Leistungen für Langzeitarbeitslose, indem es die Zeiten der Teilnahme an Integrationskursen, berufsbezogenen Deutschsprachförderung oder Maßnahmen zur Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Berufsqualifikation, für die Erteilung der Befugnis zur Berufsausübung oder für die Erteilung der Erlaubnis zum Führen der Berufsbezeichnung erforderlich ist, analog zu Maßnahmen nach dem SGB III und SGB II als unschädliche Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit behandelt.

Bewertung

Diese Erweiterung trägt den besonderen Lebensbedingungen der Geflüchteten Rechnung und ist integrationspolitisch zu begrüßen.

3.5 Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes erweitert die Möglichkeiten einer beruflichen Ausbildung und der anschließenden Beschäftigung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Geduldete. Im Einzelnen wird bei Aufnahme einer Ausbildung für die Gesamtdauer eine Duldung erteilt sowie eine weitere Duldung für sechs Monate zur anschließenden Arbeitssuche. Bei Aufnahme einer Beschäftigung wird eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erteilt. Die Altersgrenze für den Beginn der Ausbildung wird aufgehoben. Bei Abbruch der Ausbildung erlischt die Duldung, die Betriebe sind zur Meldung verpflichtet. Auch bei Abbruch des Beschäftigungsverhältnisses erlischt die Aufenthaltserlaubnis.

Bewertung

Durch diese Veränderungen wird bei Aufnahme der Ausbildung für die Betriebe, aber auch die Geflüchteten selbst, die notwendige Rechtssicherheit hergestellt. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für die mit der Ausbildung verbundenen Investitionen. Insofern sind die Regelungen grundsätzlich zu begrüßen.

Die Verpflichtung der Betriebe, den Abbruch einer Ausbildung zu melden, ist ordnungspolitisch problematisch. Grundsätzlich sollte das Erlöschen der Duldung bzw. der Aufenthaltserlaubnis kein Automatismus sein, wenn ein Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnis beendet wird. Zudem gibt diese Regelung dem Ausbildungsbetrieb sehr viel Macht über die geduldeten Auszubildenden. Die Beendigung eines Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisses kann sachlich geboten sein und muss nicht in der Verantwortung des Auszubildenden liegen. Sie muss einer Integration darüber hinaus nicht widersprechen, wenn schnell ein anderes Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis aufgenommen wird. Hierfür sollte den Betroffenen Hilfestellung in Form von Beratung zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollte die Möglichkeit bestehen, innerhalb einer noch zu setzenden Frist ein neues Ausbildungsverhältnis aufzunehmen.

3.6 Öffnung der Ausbildungsförderung

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes öffnet die Ausbildungsförderung für Geduldete und erleichtert insbesondere den Bezug der Berufsausbildungshilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes, ausbildungsbegleitende Hilfen und assistierte Ausbildung sowie für berufsvorbereitende Maßnahmen, vor allem Praktika.

Bewertung

Die Finanzierung des Lebensunterhaltes während der Ausbildung und berufsvorbereitender Maßnahmen und ähnlichem ist eine zentrale Voraussetzung für die Integration Geflüchteter in Ausbildungsmarkt. Insofern ist eine Öffnung der Ausbildungsförderung grundsätzlich zu begrüßen.

3.7 Aussetzen der Vorrangprüfung

Sachverhalt

Nach der bisherigen Gesetzeslage muss die BA der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung und Geduldete zu-

stimmen. Neben den Auswirkungen auf die regionale Arbeitsmarktlage prüft die BA, ob (i) kein deutscher Staatsangehöriger, Staatsangehöriger der EU oder anderer bevorzogter Staatsangehöriger für die Stelle in Frage kommt (Vorrangprüfung) und (ii) ob sie zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen wie deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden (Vergleichbarkeitsprüfung). Der Entwurf der Integrationsverordnung sieht vor, dass die Vorrangprüfung befristet für drei Jahre in einem Agenturbezirk ausgesetzt werden kann, „in dem dies die regionale Arbeitsmarktsituation zulässt“. Bei der Auswahl dieser Agenturbezirke sind die Länder zu beteiligen. Die Vergleichbarkeitsprüfung soll aufrechterhalten werden.

Bewertung

Die Vorrangprüfung kann sich zu einer Hürde für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten entwickeln, weil insbesondere bei Gruppen mit geringen formalem Ausbildungsniveau der Nachweis schwer zu führen ist, dass kein anderer bevorzogter Bewerber für diese Stelle in Frage kommt. Auch kann die Vergleichbarkeitsprüfung sich zu einem Einstellungshindernis entwickeln, wenn etwa das regionale Lohnniveau sehr hoch ist. Die vorliegenden empirischen Befunde sprechen dafür, dass deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Fluchtmigration eher profitieren. Auch bei deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern lassen sich allenfalls marginale Lohn- und Beschäftigungseffekte erkennen (s.o.). Auch können unter realistischen Annahmen die Geflüchteten nur schrittweise, über eine längere Zeitperiode, in den Arbeitsmarkt integriert werden. Insofern sind alle Effekte, positive wie negative, quantitativ gering. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Evidenz lässt sich deshalb ein Schutz des einheimischen Arbeitskräfte vor dem Arbeitsangebot der Geflüchteten nicht begründen.

Das Aussetzen der Vorrangprüfung ist deshalb zu begrüßen, auch die Befristung auf drei Jahre. Die Befristung kann zur Evaluation und abschließenden Bewertung dieser Politikmaßnahme genutzt werden.

Nicht sinnvoll erscheint dagegen die Beschränkung auf bestimmte Agenturbezirke. Dies kann große Gruppen von Geflüchteten weiterhin vom Arbeitsmarkt ausschließen. Angesichts des geringen Wettbewerbs zwischen den bevorzugten Arbeitnehmergruppen und den Geflüchteten ist dies auch in Agenturbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit nicht notwendig.

Besonderes Gewicht bekommt diese Regelung durch die geplante Wohnsitzauflage. Wenn der Gesetzgeber einerseits Geflüchtete verpflichtet, ihren Wohnsitz in Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit oder anderen ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen beizubehalten, andererseits in diesen Regionen die Vorrangprüfung aufrechterhält, dann wird die Arbeitsmarktintegration der hiervon betroffenen Geflüchteten durch die wirtschaftlichen und die institutionellen Bedingungen doppelt erschwert.

3.8 Aufenthaltsrechtliche Änderungen

Sachverhalt

Der Entwurf des Integrationsgesetzes sieht Veränderungen bei der Erteilung einer Niedererlassungserlaubnis für Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge

und Resettlement-Flüchtlinge vor. Sie wird nach Ablauf von fünf Jahren nicht mehr voraussetzungslos erteilt, sondern von einem bestimmten Sprachniveau (A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens) und der überwiegenden Absicherung des Lebensunterhalts abhängig gemacht. Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und Resettlement-Flüchtlinge können zudem bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie das Sprachniveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzniveaus erreichen und ihren Lebensunterhalt überwiegend sichern können.

Bewertung

Durch die geplanten Regelungen werden Integrationsleistungen von Geflüchteten honoriert, insbesondere das vorzeitige Erteilen einer Niederlassungserlaubnis bei sehr guten Integrationsleistungen ist zu begrüßen. Auch das Kriterium eines minimalen Sprachniveaus und der überwiegenden Absicherung des Lebensunterhalts vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis stärkt die Integrationsanreize und trägt zugleich den besonderen Lebensumständen der Geflüchteten Rechnung.

Man könnte weitere Integrationsanreize schaffen, wenn z.B. bei Vorliegen der Voraussetzungen für eine Blaue Karte EU nach einer kurzen Übergangsfrist eine Niederlassungserlaubnis erteilt wird.

Grundsätzlich sind alle Maßnahmen zu begrüßen, die auf Grundlage klarer Kriterien, die an den Integrationserfolg gebunden sind, frühzeitig längerfristige oder dauerhafte Aufenthaltsrechte erteilen, um Rechtssicherheit für die Geflüchteten wie auch die Unternehmen und andere Akteure herzustellen.

3.9 Wohnsitzauflage

Sachverhalt

Durch eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes soll auch für Geflüchtete, die als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte anerkannt wurden, eine gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung nach dem Königsteiner Schlüssel für den Zeitraum von drei Jahren nach der Anerkennung erfolgen. Personen, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufgenommen haben, die den Bedarf der Grundsicherung deckt, oder eine berufliche Ausbildung oder ein Studium aufgenommen haben, sind von dieser Regelung ausgenommen. Die Länder dürfen in diesem Zeitraum diese Gruppe unter bestimmten Bedingungen, die der Wohnraumversorgung und der Integration dienen sollen, an bestimmte Wohnorte zuweisen. Auf Antrag kann die Wohnsitzauflage aufgehoben werden, wenn die geflüchtete Person oder ein Ehepartner nachweisen kann, dass er an einem anderen Ort ein lebensunterhaltssicherndes Einkommen erreicht oder dort eine berufliche Ausbildung oder ein Studium aufnimmt. Schließlich kann die Aufhebung beantragt werden, wenn ein Ehepartner oder ein minderjähriges Kind an einem anderen Ort leben.

Bewertung

Angesichts der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen im vergangenen Jahr war eine Zuweisung des

Wohnortes unvermeidbar, schon allein um die Unterkunft sicherzustellen. Bei der hier geplanten Wohnsitzauflage geht es jedoch um einen längerfristigen Eingriff in die Freizügigkeit. Die geplanten Regelungen machen die Arbeitsaufnahme oder die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums nicht unmöglich, sie schränken aber die Möglichkeit der Arbeitssuche und der regionalen Mobilität stark ein. Nach dem jüngsten Urteil des Europäischen Gerichtshofes ist eine Wohnsitzauflage nur dann zulässig, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie der Integration der Betroffenen dient (EuGH, 2016). Das stellt hohe Anforderungen an die Begründung des Vorhabens.

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 (Borjas, 2001). 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 bzw. nur eine untergeordnete Rolle spielten.⁵ Viele Geflüchtete leben deshalb derzeit in strukturschwachen Regionen mit schlechten Beschäftigungsperspektiven. Von der Mobilität in andere Regionen wird deshalb maßgeblich der Integrationserfolg abhängen.

Dem steht das Argument gegenüber, dass die regionale Konzentration von Flüchtlingen und anderen Migranten in urbanen Ballungsräumen zu „Ghettobildung“ und Behinderung der Integration führt. Aus Sicht der Migrationsforschung wirken ethnische Netzwerke ambivalent: auf der einen Seite sind sie eine wichtige Ressource, die Informations- und Suchkosten reduziert. So können ethnische Netzwerke einen wichtigen Beitrag zur Arbeitssuche leisten: In der Vergangenheit haben mehr als 60 Prozent der Geflüchteten in Deutschland ihre erste Stelle durch Familienangehörige, Freunde und Bekannte gefunden. Empirische Studien zeigen zudem, dass die Einstiegsgehälter bei Stellen, die durch ethnische Netzwerke gefunden wurden, höher und die Beschäftigungsdauer länger sind. Allerdings fällt das Lohnwachstum geringer aus (Dustmann et al. 2016).

Auf der anderen Seite kann die ethnische Konzentration den Spracherwerb und die Herausbildung von Kontakten jenseits der eigenen ethnischen Gruppe behindern und zu negativen Begleiterscheinungen wie Kriminalität u.ä. führen. Je nach den Voraussetzungen der eigenen ethnischen Gruppe steigen oder fallen die Investitionen in Bildung und Ausbildung bei einer ethnischen Konzentration höher oder

⁵ Der Königsteiner Schlüssel berücksichtigt zwar auch die wirtschaftliche Leistungskraft der Länder, orientiert sich aber nicht an den Arbeitsmarktbedingungen.

schwächer aus. Hier sind die empirischen Ergebnisse ambivalent (vgl. Romiti/Trübswetter/Vallizadeh 2015).

Es ist also letztlich eine empirische Frage, wie sich eine Wohnsitzauflage auswirkt. Das IAB hat diese Frage untersucht, indem es die historisch vorliegenden Daten für den Zuzug von Spätaussiedlern nach Deutschland ausgewertet hat. Für die Spätaussiedler wurde in Deutschland die Wohnsitzauflage ursprünglich 1989 eingeführt, dann 1996 deutlich verschärft und mit Leistungsentzug sanktioniert, 2009 schließlich aufgehoben. Diese Varianz in den Daten kann für die Identifikation der Effekte genutzt werden. Die Untersuchung des IAB kommt zu dem Ergebnis, dass die Wohnsitzauflage die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Spätaussiedlern zunächst um mindestens 20 Prozentpunkte gesenkt hat. Im Zeitverlauf vermindert sich dieser Effekt aber deutlich oder verschwindet sogar ganz (Brücker et al. 2016b). Auch für Schweden finden Edin et al. (2003) negative Effekte für Geflüchtete, die durch eine Wohnsitzauflage in ländlichen Räumen angesiedelt wurden, im Vergleich zu Geflüchteten in städtischen Räumen. Vor dem Hintergrund dieser Evidenz ziehen wir deshalb die Schlussfolgerung, dass eine Wohnsitzauflage die Arbeitsmarktintegration behindert, möglicherweise in erheblichem Umfang.

Nun ist die Arbeitsmarktintegration allerdings nicht das einzige Integrationskriterium, es besteht auch ein erheblicher Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt. Es kann deshalb vertretbar sein, dass Kommunen mit hoher Wohnknappheit einen Zuzug von Geflüchteten für eine Übergangsfrist beschränken, sofern sie nicht ihren Lebensunterhalt weitgehend sichern können. Hierfür müssten aber klare Kriterien definiert werden. Sinnvoll ist es auch durch Quartiersmanagement, Integrations- und bildungspolitische Maßnahmen nachteiligen Wirkungen einer ethnischen Konzentration entgegenzuwirken.

4 Literatur

Borjas, George J. (2001): Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?, *Brookings Papers of Economic Activity*, Vol. 31, No. 1 (2001), S. 69-134.

Brücker, Herbert (2016): Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aktuelle Berichte 06/2016.

Brücker, Herbert; Fendel, Tanja; Kunert, Astrid; Mangold, Ulrike; Siegert Manuel; Schupp, Jürgen (2016a): Geflüchtete Menschen in Deutschland: Warum sie kommen, was wie mitbringen und welche Perspektiven sie haben, IAB-Kurzbericht (im Erscheinen).

Brücker, Herbert; Romiti, Agnese; Wapler, Rüdiger (2016b): Fördern Wohnsitzauflagen die Arbeitsmarktintegration von Migranten? Evidenz aus dem Zuzug von (Spät-)Aussiedlern nach Deutschland, IAB-Diskussionspapier (im Erscheinen).

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jahn, Elke J.; Upward, Richard (2014): Migration and imperfect labor markets. Theory and cross-country evidence from Denmark, Germany and the UK. In: *European Economic Review*, Vol. 66, No. February, S. 205-225.

Bruckmeier, Kerstin; Heining, Jörg; Hofmann, Barbara; Jahn, Elke; Lietzmann, Torsten; Moczall, Andreas; Penninger, Marion; Promberger, Markus; Schreyer, Franziska; Stephan, Gesine; Trappmann, Mark; Trenkle, Simon; Weber, Enzo; Wiemers, Jürgen; Wolff, Joachim; vom Berge, Philipp (2015): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015. IAB-Stellungnahme 02/2015.

Dustmann, Christian; Glitzi, Albrecht; Schönberg, Uta; Brücker, Herbert (2016): Referral-based job search networks. In: *The Review of Economic Studies*, Vol. 83, No. 2, S. 514-546.

Edin, Per-Anders; Peter Fredriksson; Olof Aslund (2003): "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 1, S. 329-357.

EuGH (2016), Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. März 2016, Kreis Warendorf gegen Ibrahim Alo und Amira Osso gegen Region Hannover, Verbundene Rechtssachen C-443/14 und C-444/14.

Rich, Anna-Katharina (2016): Asylersantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit, BAMF-Kurzanalysen 3/2016.

Romiti, Agnese; Trübswetter, Parvati; Vallizadeh, Ehsan (2015): Lohnanpassungen von Migranten: Das soziale Umfeld gibt die Richtung vor. IAB-Kurzbericht 25/2015.

Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2015): Under heavy pressure. Intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany. IAB-Discussion Paper 34/2015.

Wolff, Joachim; Hohmeyer, Katrin (2011): Ein-Euro-Jobs. Eine Bilanz nach sieben Jahren. In: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, H. 130, S. 37-42.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)678

16. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Deutscher Anwaltverein e.V.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt zu einigen ausgewählten Punkten des Gesetzentwurfs eines Integrationsgesetzes Stellung.

Der Deutsche Anwaltverein hat Bedenken gegen einige sozialrechtliche Regelungen. Der Umstand, dass der Ausländer sich einer Integrationsmaßnahme verschließt, kann kein Unterschreiten des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums rechtfertigen. Auch hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18.07.2012 klargestellt, dass das menschenwürdige Existenzminimum unabhängig von der Aufenthaltsdauer und der Aufenthaltsperspektive vollumfänglich sicherzustellen ist.

Der Deutsche Anwaltverein hält die Vorschläge zur Einführung einer Wohnsitzregelung für mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar. Er empfiehlt, Personen mit Aufenthaltstiteln gemäß §§ 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 Aufenthaltsgesetz ohne Zwang Maßnahmen anzubieten, die eine schnelle Integration in das Leben in der Bundesrepublik Deutschland erleichtern. Eine gleichmäßige Verteilung der damit verbundenen Aufwendungen sollte ohne Wohnsitzregelung sichergestellt werden

Der Deutsche Anwaltverein bedauert, dass das Ziel, Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung zu schaffen, durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht wurde. Der Gesetzgeber konnte sich nicht dazu entscheiden, eine Rechtsgrundlage für die Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung zu schaffen. Der Deutsche Anwaltverein hält es weiterhin für notwendig, einen humanitären Aufenthaltstitel für die Dauer der Berufsausbildung in das Aufenthaltsgesetz einzufügen.

Zu den Neuregelungen im Einzelnen:

A. Sozialrechtliche Änderungen

Nachdem die Bundesregierung zuletzt noch zum 1. Januar 2016 die einzelnen Bedarfspositionen der Leistungssätze des § 3 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wegen „fehlender Integrationstiefe bzw. fehlender Einbindung in die Gesellschaft“ im Bereich Bildungswesen, Freizeit, Kultur und Unterhaltung als nicht bedarfsrelevant gestrichen hat, legt sie nunmehr einen Entwurf zu einem Integrationsgesetz vor, mit dem die Eigeninitiative und Integrationsbereitschaft des Einzelnen – allerdings beschränkt auf bestimmte Personengruppen – gefördert werden soll.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt zu diesen Regelungen wie folgt Stellung:

I. Arbeitsgelegenheiten

Die Mehraufwandsentschädigung für die nach § 5 AsylbLG-E zu leistenden Arbeitsgelegenheiten wird von bisher 1,05 € auf 0,80 € je Stunde abgesenkt, soweit der Leistungsberechtigte im Einzelfall nicht höhere Aufwendungen nachweist, die ihm durch die Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit entstehen.

Auf der Grundlage des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und sonstige Maßnahmen zur Integration“ werden Neuregelungen in § 5a und 5b AsylbLG-E i.V.m. § 421a SGB III-E geschaffen.

Gemäß § 5a AsylbLG-E können arbeitsfähigen, nicht erwerbstätigen Leistungsberechtigten, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht der Vollzeit-schulpflicht unterliegen, Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, die von der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ gegen eine Mehraufwandsentschädigung bereitgestellt werden.

Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsstaat sowie Geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer sind hiervon ausgeschlossen. Die Teilnahme ist innerhalb der Zumutbarkeitsgrenzen des § 11 Abs. 4 SGB XII verpflichtend.

Bei Verweigerung zumutbarer Arbeitsgelegenheiten haben die hiernach verpflichteten Personen gem. § 5a Abs. 3 AsylbLG-E keinen Anspruch auf Leistungen nach §§ 2, 3 und 6 AsylbLG. Sie erhalten lediglich gekürzte Leistungen entsprechend § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG.

Gemäß § 5b AsylbLG-E sind darüber hinaus arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und der Vollzeit-schulpflicht nicht mehr unterliegen, verpflichtet, an einem Integrationskurs nach § 34 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) teilzunehmen, sofern sie eine Aufenthaltsgestattung besitzen und ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Duldung wegen dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder erheblicher öffentlicher Interessen) oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besitzen. Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat sind ausgenommen, da der Gesetzgeber bei ihnen von vornherein davon ausgeht, dass ein dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist. Ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt ist nach Einschätzung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2015 nur für Asylsuchende aus Syrien, Eritrea, Irak und Iran zu erwarten, soweit nach der Dublin-Regelung keine Zuständigkeit eines anderen EU-Staates besteht.

Bei Weigerung, an einem zumutbaren Integrationskurs teilzunehmen oder diesen Kurs fortzuführen, besteht kein Anspruch auf Leistungen nach §§ 2, 3 und 6 AsylbLG. Es werden lediglich gekürzte Leistungen entsprechend § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG gewährt. Die Rechtsfolgen der Leistungs-

kürzung treten nicht ein, wenn die leistungsberechtigte Person einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegt und nachweist.

Die Leistungskürzung nach § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG hat zur Folge, dass nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt werden und der gesamte notwendige persönliche Bedarf zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums vorenthalten bleibt. Die Leistungen betragen gegenüber einem Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG wertmäßig ca. 175 € weniger (Leistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf in Höhe von 135 €, Leistungen für Kleidung und Schuhe der Abt. 3 der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben ca. 34 € und rund 6 € für Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushaltes, die in der Abt. 5 der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben enthalten sind.)¹ Dies entspricht einer Kürzung in Höhe von ca. 49 %. Gegenüber einem Leistungsempfänger nach § 2 AsylbLG bedeutet dies eine Leistungskürzung um rund 55 %. Das Bundesverfassungsgericht hatte seinerzeit die Höhe der Grundleistungen, die je nach Bedarfsstufe zwischen 41 % bis 47% unterhalb des Normalmaßes lagen, als evident unzureichend für verfassungswidrig erklärt.

Abgesehen von dieser evidenten Höhe der Leistungskürzung, ist der Ausschluss von sämtlichen Leistungen zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums mit den Vorgaben des BVerfG² zum Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht zu vereinbaren. Der Mensch besteht notwendig in seinen sozialen Bezügen. Ein Ausländer verliert seinen sozialen Geltungsanspruch nicht dadurch, dass er sich nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhält.

Das menschenwürdige Existenzminimum ist unabhängig von der Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsperspektive eines Ausländers im Bundesgebiet stets durch einen gesetzlich verankerten Rechtsanspruch zu gewährleisten. Der unmittelbare verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich dabei auf das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz als auch das soziokulturelle Existenzminimum umfasst. Der Gesetzgeber darf sich bei seiner Entscheidung zur Bestimmung des Existenzminimums nur an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichten und muss diese in der jeweiligen Lebenssituation auch decken. Eine Beschränkung der Leistungen auf das physische Existenzminimum ist nicht zulässig. Die Sanktionierung einer fehlenden Bereitschaft zur Teilnahme an einem Integrationskurs folgt einem gänzlich bedarfsfremden Ziel. Da das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ein unverfügbares Menschenrecht ist, ist es abwägungsresistent. Der Umstand, dass der Ausländer sich einer Integrationsmaßnahme verschließt, kann kein Unterschreiten des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums rechtfertigen, auch wenn er sich durch eigenes Verhalten in diese Konfliktsituation gebracht hat.

¹ Siehe BT-Drs. Drucksache 17/3404, S. 53 ff Stand EVS 2008

² BVerfG, Urt. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10

Die Leistungseinschränkung für den Fall der Weigerung, an einem Integrationskurs oder Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen teilzunehmen, verstößt auch gegen Art. 20 der EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU), der eine abschließende Aufzählung der Gründe vorgibt, in denen Sanktionen im Bereich der Leistungsgewährung europarechtlich zulässig sind. Die Verweigerung oder der Abbruch von Integrationsmaßnahmen gehören nicht dazu.

Nach Art. 6 und Art. 7 UN Sozialpakt muss jede Beschäftigung frei gewählt und angenommen sein. Zudem besteht ein Recht auf angemessenen Lohn und gleiches Entgelt. Eine Leistungskürzung anstelle eines Anreizes und ungehinderten Zugangs zu staatlichen Angeboten der Arbeitsmarktförderung ist ein zumindest zweifelhaft geeignetes Mittel zur Integration in Gesellschaft und Arbeit. Die Heranziehung zu Eingliederungsmaßnahmen ist jedenfalls im SGB II als ultima ratio konzipiert und gegenüber anderen zur Verfügung stehenden Eingliederungsinstrumenten nachrangig und nur zulässig, soweit sie zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit für die Eingliederung erforderlich ist.

Dahingehende Regelungen oder Einschränkungen sind im AsylbLG nicht vorgesehen. Die Verweigerung einer Integrationsmaßnahme wird zu Unrecht per Gesetz mit der fehlenden Bereitschaft, sich in die hiesigen Verhältnisse zu integrieren, gleichgesetzt. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum die Integrationsmaßnahmen bestimmten Personenkreisen vorenthalten bleiben, statt auch bei ihnen die beabsichtigte Integrationsbereitschaft durch staatliche Angebote zu fördern.

Trotz der Erkenntnis des Gesetzgebers, dass Maßnahmen zum Spracherwerb und zur Integration möglichst früh beginnen sollten und mangelnde Integration mittel- und langfristig nicht nur zu gesellschaftlichen Problemen führt, sondern auch hohe Kosten verursacht, werden von vornherein Personen ausgeschlossen, die aus den unterschiedlichsten Gründen, aber dennoch voraussichtlich auf Dauer, zumindest aber über einen längeren Zeitraum, in Deutschland verbleiben werden. Der Zugang zu Maßnahmen im Bereich Bildung, Qualifizierung und Berufserfahrung eröffnet nicht nur für den Fall der Rückkehr Perspektiven im Herkunftsland, sondern dient auch der notwendigen sozialen Integration in unsere Gesellschaft. Integration ist ein Prozess der Annäherung und gegenseitigen Auseinandersetzung und beginnt mit der Kommunikation. Spracherwerb ist auch für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich. Versäumnisse in diesem frühen Stadium lassen sich nicht mehr rückgängig machen. Die offensichtlich beabsichtigte Behinderung an einer Integration der von entsprechenden Maßnahmen ausgeschlossenen Personen lässt sich vor diesem Hintergrund kaum nachvollziehen. Die Gruppe von Menschen, die ihr Herkunftsland sei es nun aus politischen oder anderen Gründen verlassen, und – wenn auch nur vorübergehend – hier bleiben, stellt eine komplexe Gruppe dar, die sich in ihrem Integrationsbedarf nicht nach ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus katalogisieren lässt. Die vorgesehene Differenzierung nach Herkunft und Bleibeperspektive führt nicht nur zu Unfrieden und Spannungen zwischen den unterschiedlichen Flüchtlingsgrup-

pen, sondern stellt sich als ein ungeeignetes und unverhältnismäßiges Mittel dar. Dies gilt im besonderen Maße für den Ausschluss der Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten. Hier wird in diskriminierender Weise allein an die Herkunft einer Person angeknüpft.

II. Änderung § 1a AsylbLG

In § 1a AsylbLG-E werden noch zwei weitere Kürzungstatbestände zu den bereits bestehenden sechs Sanktionen aufgenommen. So unterliegen folgende Personen nunmehr ebenfalls der Leistungskürzung nach § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG:

Asylsuchende nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG und vollziehbar Ausreisepflichtige, denen bereits in einem anderen Mitgliedstaat der EU internationaler Schutz oder ein sonstiges Aufenthaltsrecht gewährt worden ist, sofern der internationale Schutz oder das aus anderen Gründen gewährte Aufenthaltsrecht fortbesteht. Damit werden erstmals Asylsuchende mit Leistungskürzungen belegt, auch wenn ihnen der Aufenthalt zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet ist. Es ist im hohen Maße widersprüchlich, den Aufenthalt des Ausländers zu „gestatten“ und gleichzeitig den Aufenthalt ungeachtet der Gründe für die Einreise bzw. für den Verbleib zu sanktionieren. Die Frage, ob in einem anderen Staat ein Recht zum Aufenthalt aus welchen Gründen auch immer besteht, darf nicht dazu führen, dass dem hiervon betroffenen Personenkreis Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums vorenthalten werden. Dies gilt auch für vollziehbar Ausreisepflichtige, da das Bundesverfassungsgericht eindeutig klargestellt hat, dass das menschenwürdige Existenzminimum unabhängig von der Aufenthaltsdauer und der Aufenthaltsperspektive vollumfänglich sicherzustellen ist. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Mit § 1a Abs. 5 AsylbLG-E normiert der Gesetzgeber eine weitere Leistungseinschränkung auf das Niveau des § 1a Abs. 2 S. 2 bis 4 AsylbLG für Asylsuchende nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG und Folgeantragsteller bzw. Zweitantragsteller nach § 1 Abs. 1 Nr. 7 AsylbLG, wenn sie gegen Mitwirkungspflichten nach § 15 Abs. 2 Nr. 4 (Nichtvorlage des Passes) und Nr. 5 Asylgesetz (AsylG) (Nichtvorlage von Urkunden und sonstigen Unterlagen, die der Klärung der Identität des Leistungsberechtigten dienen) verstoßen oder den Termin zur förmlichen Antragstellung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht wahrgenommen haben oder den Tatbestand des § 30 Abs. 3 Nr. 2, 2. Alt. AsylG verwirklichen (Weigerung, Angaben über Identität und Staatsangehörigkeit zu machen).

Eine Leistungseinschränkung ist nur dann ausgeschlossen, wenn die Leistungsberechtigten die Verletzung von Mitwirkungspflichten nicht zu vertreten haben oder ihnen die Einhaltung der Mitwirkungspflichten aus wichtigen Gründen nicht möglich war. Dies wird insbesondere für den Fall anerkannt, wenn aus tatsächlichen Gründen (z.B. schwere Krankheit) eine Mitwirkung ausgeschlossen ist. Die Leistungseinschränkung endet, sobald die Mitwirkungshandlung nachgeholt wird.

Der Verstoß gegen Mitwirkungspflichten nach dem AsylbLG hat ersichtlich keinen Bezug zur Feststel-

lung des Bedarfs oder der Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Nicht einmal leistungsmissbräuchliches Verhalten wird vorausgesetzt. Rechtsuntreum Verhalten ist mit den Mitteln des Ausländerrechts, Ordnungsrechts und Strafrechts zu begegnen. Gleiches gilt für die Klärung der Identität. Hierfür stehen dem Ausländeramt bzw. dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Möglichkeiten, wie der Abgleich der Fingerabdrücke, Vorführungen vor Botschaften etc., zur Verfügung. Der Menschenwürdegrundsatz verbietet dagegen eine Instrumentalisierung des Leistungsrechts zu sach- und bedarfsfremden Zwecken, wie dies durch die Leistungseinschränkung ganz offensichtlich beabsichtigt ist.

III. Änderung des § 2 Abs. 1 AsylbLG: Leistungskürzungen auch bei Analogleistungen

Durch die Änderung wird der Anwendungsbereich der Leistungskürzungen nach §§ 5a und b AsylbLG-E auf Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG ausgeweitet. Bisher war eine Leistungskürzung bei unbegründeter Ablehnung der Arbeitsgelegenheiten für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG nicht möglich, da ihnen abweichend von §§ 3 bis 7 AsylbLG Leistungen analog SGB XII zu gewähren waren. Sie konnten bisher nicht zur Ableistung von Arbeitsgelegenheiten verpflichtet werden. Dies wird nunmehr geändert.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber in seiner Entscheidung vom 18.07.2013 zum AsylbLG klargestellt, dass Personen, die sich nicht mehr kurz und vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten, ein Anspruch auf ein „Normalmaß“ zusteht. Der Gesetzgeber hat diesen Zeitraum auf 15 Monate durch Gewährung der Leistungen nach § 2 AsylbLG gesetzlich geregelt und gewährt diesem Personenkreis Leistungen analog SGB XII als „Normalmaß“.

Maßstab sind damit aber die Bedürfnisse von Leistungsberechtigten nach dem SGB XII. Mit dem Verweis auf Arbeitsgelegenheiten und den damit zusammenhängenden Sanktionen werden sie aber wiederum Personen gleichgestellt, die sich (vermeintlich) nur kurz und vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten. Dies entspricht nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

IV. Aufwendungen bei Wohnsitzzuweisung gemäß SGB II, SGB XII

Wer einer Wohnsitzzuweisung nach § 12a AufenthG-E unterliegt, kann nach § 22 Abs. 1 a SGB II-E nunmehr nur noch die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Ort der Wohnsitzzuweisung beanspruchen. Die Anerkennung des Bedarfs für Unterkunft und Heizung vor einem Umzug ist zudem von der Zusicherung des Leistungsträgers am Ort der Wohnsitzauflage abhängig. Sollte sich die leistungsberechtigte Person tatsächlich überwiegend an einem anderen Ort aufhalten, wird die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach den Verhältnissen am Ort der Wohnsitzauflage beurteilt.

Dies soll nach der Gesetzesbegründung auch dann gelten, wenn sich diese Person erlaubt an einem anderen Ort aufhält.

Neu eingeführt wird zudem eine Regelung in § 36 SGB II-E, wonach für Personen mit einer Wohnsitzauflage oder Wohnungszuweisung nach § 12a AufenthG-E eine ausschließliche örtliche Zuständigkeit zur Gewährung der Leistungen nach dem SGB II am Ort der Wohnsitzauflage begründet wird. Es kommt weder auf den gewöhnlichen noch den tatsächlichen Aufenthalt für die Bestimmung der Zuständigkeit an. Ein Antrag kann also nur an dem Ort der Zuweisung gestellt, und es können auch nur dort Leistungen bezogen werden. Dies gilt auch bei einer sogenannten negativen Wohnsitzauflage nach § 12a Abs. 4 AufenthG-E. Eine entsprechende Versagung von Leistungen bei Verstoß gegen eine Wohnsitzauflage nach dem SGB II war bis dahin, u.a. mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage, rechtlich umstritten³ und wird nunmehr gesetzlich ermöglicht.

Geändert wird in diesem Zusammenhang auch § 23 Abs. 5 Satz 1 SGB XII-E, so dass künftig nicht nur die Verletzung einer räumlichen Beschränkung, sondern auch die Verletzung einer Wohnsitzauflage und einer Wohnsitzzuweisung im SGB XII zu Leistungseinschränkungen führt. Das Leistungsniveau umfasst bei einem Verstoß auch nach der Neuregelung das „unabweisbar Gebotene“. Der Leistungsumfang wird aber dahingehend präzisiert, dass künftig im Regelfall nur eine Reisebeihilfe zu leisten ist, die angemessene Kosten der Rückreise und gegebenenfalls Verpflegungskosten abdeckt. Nur bei Vorliegen besonderer Umstände, die der Gesetzgeber laut Begründung z.B. im Fall einer Reiseunfähigkeit anerkennt, sind weitergehende Leistungen zu gewähren.

Es ist nicht nachvollziehbar, wie mit diesen geplanten Sanktionen bei Verstößen gegen Wohnsitzzuweisungen eine Integration gefördert oder sichergestellt werden soll, zumal der Wohnsitz in der Regel vornehmlich danach ausgesucht wird und auch ausgesucht werden sollte, wo soziale Bindungen und Netzwerke bestehen, die für die Integration aber auch für die Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche von besonderer Bedeutung sind.

Es besteht der Verdacht, dass hiermit vielmehr die Verteilung von Kosten für Sozialleistungen innerhalb von Deutschland erreicht werden soll. Gerade dies hat aber der Europäische Gerichtshof zumindest bei Flüchtlingen bzw. subsidiär Geschützten in seinem Urteil vom 1.3.2016 ausdrücklich untersagt.⁴ Darüber hinaus stellt sich auch die Frage der Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 29 der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU). Hiernach ist Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, die notwendige Sozialhilfe wie eigenen Staatsangehörigen zu gewähren. Deutsche Staatsangehörige unterliegen aber keiner Wohnsitzauflage oder Wohnsitzzuweisung. Bei einem Verstoß erhalten Ausländer, die nach dem SGB II leistungsberechtigt sind, gar keine Leistungen und nach dem SGB XII lediglich Leistungen, soweit diese unabweisbar geboten sind. Die Frage, was unabweisbar geboten ist, wird über die Reisebeihilfe hinaus in das Belieben der Exekutive gestellt. Die Gewährung von existenzsichernden Leistungen an den Aufenthalt an einem bestimmten Ort zu knüpfen, ist zumindest verfassungsrechtlich bedenklich, zumal Rechtsmittel ge-

³ Siehe hierzu ausführlich LSG NRW, Urt. v. 25.2.2016, L 7 AS 1391/14

⁴ EuGH, Urt. v. 1.3.2016, C-443/14 (Rs Ibrahim Alo) und C- 444/14 (Rs Amira Osso)

gen eine solche Auflage und Wohnsitzzuweisung gemäß § 12a Abs. 7 AufenthG-E keine aufschiebende Wirkung haben.

Während eines Rechtsmittelverfahrens wäre der Hilfebefürftige daher gezwungen, Leistungen an dem Zuweisungsort in Anspruch zu nehmen, auch wenn die Auflage bzw. Wohnsitzzuweisung rechtswidrig ist oder unter den Voraussetzungen des § 12a AufenthG-E aufzuheben wäre.

In die Kürzung/Sanktionierung werden auch die minderjährigen Kinder, die der gleichen Wohnsitzauflage/Wohnungszuweisung unterliegen, mit einbezogen, ohne dass diese die Möglichkeit haben, Einfluss zu nehmen. Dies dürfte gegen den individuellen Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum verstoßen.

B. Wohnungszuweisung, § 12a AufenthG-E

Der Deutsche Anwaltverein hält die Vorschläge zur Einführung einer Wohnsitzregelung für mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar. Er empfiehlt, Personen mit Aufenthaltstiteln gem. §§ 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG ohne Zwang Maßnahmen anzubieten, die eine schnelle Integration in das Leben in der Bundesrepublik Deutschland erleichtern. Eine gleichmäßige Verteilung der damit verbundenen Aufwendungen sollte ohne Wohnsitzregelung sichergestellt werden.

Die Vorschläge enthalten zudem Ungereimtheiten im Einzelnen und zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, die noch nicht hinreichend definiert sind. Daraus ergibt sich ein hoher Begründungsaufwand für Wohnsitzzuweisungen. Eine Fülle von gerichtlichen Auseinandersetzungen wird die Folge sein. Hohe Rechtsunsicherheit, die sich integrationshemmend auswirken wird, ist damit vorgegeben.

Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen wird derzeit in der Praxis zu ihrem Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 1 bzw. Abs. 2 Satz 1, 1. Alt. AufenthG keine Wohnsitzauflage erteilt.⁵ Das bedeutet, dass sie ihren Wohnsitz im gesamten Bundesgebiet frei wählen dürfen. Allerdings unterliegen Hartz IV-Empfänger bezüglich eines Umzuges gem. § 22 SGB II-E den gleichen Beschränkungen wie deutsche Staatsangehörige auch.

Ob Wohnsitzauflagen zum Aufenthaltstitel für subsidiäre Geschützte gem. § 25 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. AufenthG zulässig sind, ist derzeit noch nicht endgültig gerichtlich geklärt.⁶

Bei Personen, die sich auf nationale Abschiebungsverbote berufen können, wird häufig zum Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 3 AufenthG eine Wohnsitzauflage an den Bezug von Leistungen nach SGB II oder SGB XII, auch nach AsylbLG, geknüpft. Ähnliches gilt für gem. §§ 22 und 23 AufenthG übernommene bzw. aufgenommene Personen.

Stimmen aus Verwaltung und Politik haben in Abkehr von dieser Praxis die Einführung einer Möglichkeit verlangt, Wohnsitzauflagen auch für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge zu verhängen.⁷

Mit dem Gesetzentwurf werden nunmehr mit einem drei Jahre gültigen⁸ § 12a AufenthG-E Regelungen zu einer Wohnsitzregelung vorgeschlagen.⁹ Die Vorschläge betreffen nicht nur Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge, sondern alle Personen für einen Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder erstmaliger Erteilung des Aufenthaltstitels gem. § 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG nach dem 1.1.2016.

I. Im Einzelnen:

Gem. § 12a Abs. 1 AufenthG-E sind die betroffenen Personen von Gesetzes wegen zur Förderung ihrer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, für den Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ihren gewöhnlichen Aufenthalt (Wohnsitz) in dem Land zu nehmen, in das sie zur Durchführung ihres Asylverfahrens oder im Rahmen des Aufnahmeverfahrens zugewiesen worden sind.

Diese Verpflichtung gilt nicht, wenn die betroffenen Personen, ihre Ehegatten, eingetragenen Lebenspartner oder minderjährigen Kinder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich, durch die diese Person mindestens über ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach den §§ 20 und 22 SGB II für eine Einzelperson verfügt, oder eine Berufsausbildung aufnehmen oder aufgenommen haben oder sie in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis stehen.

Landesintern kann den verpflichteten Personen für längstens einen Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ein Wohnort zugewiesen werden. Wohnen sie noch in einer Aufnahmeeinrichtung oder in einer anderen vorübergehenden Unterkunft, reicht als Begründung die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, wenn dies der Förderung ihrer nachhaltigen Integration nicht entgegensteht, § 12a Abs. 2 AufenthG-E. Die Zuweisung muss innerhalb von sechs Monaten nach Entscheidung über die Anerkennung oder Aufnahme erfolgen; wenn in diesem Zeitraum eine Zuweisung nicht möglich war, verlängert sich die Frist um weitere sechs Monate. Eine Wohnortzuweisung ist gem. § 12a Abs. 3 AufenthG-E zur Förderung der nachhaltigen Integration auch dann möglich, wenn dadurch die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, der Erwerb von hinreichenden mündlichen Sprachkenntnissen und unter Berücksichtigung der örtlichen Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert werden kann.

⁵ Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96.

⁶ BVerwG, B. v. 19.8.2014 - 1 C 7.14; EuGH, Große Kammer, Urt. v. 1.3.2016 - C-443/14, C- 444/14, www.asyl.net.

⁷ Lehner/Lippold, ZAR 2016, 81 ff; siehe auch Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96ff; Ruge, ZAR 2016, 89 ff, alle m.w.N.

⁸ Art. 9 Abs. 3, siehe auch § 104 Abs. 14 AufenthG-E.

⁹ Diese Regelungen werden flankiert durch eine Bußgeldvorschrift in § 98 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG-E, durch Vorschriften zur Gewährung von Leistungen gem. SGB II und XII sowie die örtliche Zuständigkeit des Sozialgerichts.

Unabhängig davon sehen die Vorschläge in § 12a Abs. 4 AufenthG-E die Einführung einer Zuzugs-sperre zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung vor.

§ 12a Abs. 5 AufenthG-E enthält Vorschriften, wann ein Anspruch auf Aufhebung der Verpflichtung oder Zuweisung besteht. In den in § 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG-E bezeichneten Härtefällen ist eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme aufzuerlegen, die dem Interesse Rechnung trägt.

§ 12a Abs. 6 AufenthG-E enthält Regelungen für nachziehende Familienangehörige.

Gem. § 12a Abs. 8 AufenthG-E haben Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung.

§ 12a Abs. 9 AufenthG-E sieht eine Ermächtigung der Landesregierung vor, bestimmte Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln.

Flankiert werden diese Regelungen durch neue Ordnungswidrigkeitstatbestände in § 98 Abs. 3 Nr. 2a und 2b AufenthG-E sowie von Regelungen im Bereich der sozialen Leistungen in §§ 22 (Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung) und 36 Abs. 2 SGB II-E (zur örtlichen Zuständigkeit) und in § 23 Abs. 5 SGB XII-E (unabweisbare Hilfe in Form einer Beihilfe für die Reise an den Ort des vorgeschriebenen Wohnorts).

II. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die vorgeschlagenen Regelungen sind nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins weder mit Art. 23 und 26 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Art. 29 und 33 Qualifikationsrichtlinie noch mit Art. 2 des Vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP4/EMRK) und Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vereinbar.

Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge können sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention berufen. In Art. 23 der Konvention ist geregelt, dass Flüchtlingen, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie den eigenen Staatsangehörigen gewährt wird. Gemäß Art. 26 der Konvention haben diese Flüchtlinge das Recht, ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter gleichen Umständen Anwendung finden.¹⁰

Unionsrecht bestätigt in Art. 29 und 33 der Qualifikationsrichtlinie die Anwendung dieser Vorschriften auf anerkannte Flüchtlinge und dehnt sie aus auf Personen mit subsidiärem Schutz.

In seinem Urteil vom 1.3.2016,¹¹ das zu Wohnsitzauflagen gegenüber subsidiär geschützten Personen ergangen, aber auch auf anerkannte Flüchtlinge anwendbar ist, unterstreicht der EuGH, dass sich eine Wohnsitzauflage an Art. 26 GFK messen lassen muss, und hebt hervor, dass Flüchtlinge keiner strengeren Regelung unterworfen werden dürfen, als andere sich rechtmäßig aufhaltende Drittstaatsangehörige. Er stellt im Hinblick auf Art. 23 GFK fest, dass für die Gewährung von Sozialhilfe die etwaige Eigenschaft der Empfänger als Person mit subsidiärem Schutz – und damit auch als anerkannter Flüchtling – keine besondere Relevanz hat.¹² Er hält Wohnsitzauflagen mit dem Ziel einer gleichmäßigen Verteilung der Lasten für rechtswidrig. Andererseits steht nach Auffassung des EuGH Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie einer Wohnsitzauflage nur dann entgegen, wenn die Situation der anerkannten Flüchtlinge und der subsidiär Geschützten im Hinblick auf das mit dieser Regelung verfolgte Ziel mit der Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten, objektiv vergleichbar ist.¹³

Entscheidendes Kriterium für den EuGH ist, ob der Umstand, dass eine Sozialhilfe beziehende Person mit subsidiärem Schutz – und damit auch eine Person mit Flüchtlingseigenschaft – in stärkerem Maß mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert sein wird als ein anderer Drittstaatsangehöriger, der sich rechtmäßig aufhält und Sozialhilfe bezieht.¹⁴

Dies könnte – so der EuGH in einem obiter dictum¹⁵ – insbesondere dann der Fall sein, wenn Drittstaatsangehörige mit einem anderen Aufenthaltstitel als nach Abschnitt 5 des 2. Kapitels des AufenthG (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) erst nach einer gewissen Dauer ununterbrochenen Aufenthalts Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.¹⁶

Ein solcher Aufenthalt könnte nach Auffassung des EuGH¹⁷ nämlich darauf hindeuten, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen hinreichend integriert sind, so dass sie sich im Hinblick auf das Ziel, die Integration von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern, nicht in einer Situation befänden, die mit der von Personen mit internationalem Schutz vergleichbar ist. Dies festzustellen ist aber Aufgabe des nationalen Gerichts.

¹⁰ UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, <http://www.unhcr.de>.

¹¹ EuGH, Große Kammer, Urt. v. 1.3.2016 – C-443/14, C- 444/14, www.asyl.net, siehe auch InfAuslR 2016, 203 ff.

¹² a.a.O., Rn. 55.

¹³ a.a.O., Rn. 61.

¹⁴ EuGH, a.a.O. Rn. 61 ff, 62.

¹⁵ Zutreffende Wertung als obiter dictum von *Ruge*, a.a.O., 89, 96; a.A. *Lippold/Lehner*, a.a.O., S. 86: die Rspr. des BVerwG sei aufgegriffen und bestätigt, nicht auf der Tatbestandsebene, sondern auf der Ebene der Verhältnismäßigkeit.

¹⁶ EuGH, a.a.O. Rn. 63; vgl. BVerwG, B. v.19.8.2014 – 1 C 7.14, Rn. 32.

¹⁷ EuGH, a.a.O., Rn. 63.

Bei der Bewertung der Wohnsitzauflagen begründenden Tatsachen hat der Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative.¹⁸ Das betrifft das auch nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins bestehende, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende, öffentliche Interesse an einer zügigen Integration hier lebender Ausländer, namentlich mit einem Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Eine gerichtliche Überprüfung kann nicht die geeignetste nationale Politik zur Lösung der anstehenden Probleme zum Gegenstand haben.¹⁹ Aufgabe einer gerichtlichen Überprüfung ist vielmehr, die Argumente, die während des Gesetzgebungsverfahrens bedacht wurden, sorgfältig zu überprüfen und festzustellen, ob ein gerechter Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen des Staates und der direkt betroffenen Personen geschaffen wurde.²⁰

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins gehört zu diesen Anforderungen auch, dass das Gesetzgebungsverfahren hinreichend die Möglichkeit gibt, alle Argumente sorgfältig zu bedenken. Das ist bei dem hier stattfindenden gesetzgeberischen Eilverfahren durchaus in Frage zu stellen.

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins ist ein fairer Ausgleich der widerstreitenden Interessen mit den Vorschlägen nicht zu erreichen. Der Deutsche Anwaltverein will seine Erfahrungen auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts und auch und gerade seine Bewertungen mit dieser Stellungnahme in das Gesetzgebungsverfahren einbringen, in der Hoffnung, damit ein sorgfältiges Bedenken aller vorgebrachten Argumente zu fördern.

Es erscheint aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins schon zweifelhaft, ob mit der Begrenzung von Wohnsitzauflagen auf Personen mit Aufenthaltstiteln nach dem 5. Abschnitt des 2. Kapitels des AufenthG eine Gruppe von Nicht-Staatsangehörigen definiert ist, die unter den gleichen Umständen wie ein anerkannter Flüchtling Einschränkungen hinzunehmen hat.²¹ Zunächst ist nämlich festzuhalten, dass der die Freizügigkeit regelnde Art. 26 GFK eine Gleichbehandlung mit allen Ausländern verlangt.²² Das folgt aus dem Urteil des EuGH vom 1.3.2016, in dem in Rn 56 der Vergleich auf Flüchtlinge, Drittstaatsangehörige, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhalten, und die eigenen Staatsangehörigen bezogen wird.²³ Diese Problematik ist keineswegs neu: In seiner Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen vom Juli 2007 führt der UNHCR wörtlich aus:

„Die Begrenzung der Maßnahme auf Aufenthaltstitel nach dem 5. Abschnitt des AufenthG ist dabei auch nicht dahingehend zu verstehen, dass damit eine Gruppe von Ausländern definiert wäre, die „unter gleichen Umständen“ wie ein Flüchtling Einschränkungen hinzunehmen hätte. Der Begriff „unter den gleichen Umständen“ ist in Art. 6 GFK wie folgt definiert:

„Im Sinne dieses Abkommens ist der Ausdruck ‘unter den gleichen Umständen’ dahingehend zu verstehen, dass die betreffende Person alle Bedingungen erfüllen muss (einschließlich derjenigen, die sich auf die Dauer und die Bedingungen des vorübergehenden oder des dauernden Aufenthalts beziehen), die sie erfüllen müsste, wenn sie nicht Flüchtling wäre, um das in Betracht kommenden Recht in Anspruch zu nehmen, mit Ausnahme der Bedingungen, die ihrer Natur nach ein Flüchtling nicht erfüllen kann.“

und fährt fort:

„Diese Definition bezieht sich ihrem Wortlaut nach auf Sachverhalte, in denen der Flüchtling Ansprüche geltend macht. Obwohl der Wortlaut also eine Belastungssituation nicht erfasst, ist die Definition in einem solchen Fall dahingehend zu deuten, dass der Flüchtling die Belastungen hinzunehmen hat, wenn bei ihm alle Voraussetzungen vorliegen, unter welchen auch die anderen Ausländer mit einem vergleichbaren Aufenthaltstitel den Eingriff hinzunehmen haben. Hier umfasst die Gruppe der Ausländer mit gleichartigen Aufenthaltsbedingungen, insbesondere hinsichtlich der Form und Dauer des Aufenthalts (Aufenthaltserteilung als befristeter, Niederlassungserlaubnis als unbefristeter Aufenthaltstitel), weitere Gruppen von Ausländern als die von der Maßnahme betroffene Gruppe der aufgrund humanitärer Gründe aufenthaltsberechtigten Personen: auch bei anderen Aufenthaltswegen (zu Arbeitszwecken oder aus familiären Gründen) werden Aufenthaltserlaubnisse und Niederlassungserlaubnisse erteilt.“

um zu dem Schluss zu gelangen:

„Hierin liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Ausländergleichbehandlung des Art. 26 GFK.“

Die in der Begründung des Gesetzentwurfes, S. 44, angeführten Argumente zur Begründung einer objektiv unterschiedlichen Lage von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen sind auch bei Einräumung einer weiten Einschätzungsprärogative²⁴ keineswegs überzeugend. Der Deutsche Anwaltverein möchte zu ihnen seine Auffassung zu bedenken geben:

- Fluchterlebnisse und Verfolgungsschicksale: Gerade bei seelischen Verletzungen infolge

¹⁸ EGMR Urte. v. 23.2.2016, Beschwerde Nr. 43494/09 - hudoc – Rn. 116ff zur „margin of appreciation“; BVerfG, Urte. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177ff zu dem inzwischen aufgehobenen Wohnortzuweisungsgesetz für Spätaussiedler; vgl. auch BVerwG, Urte. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07, Rn 23.

¹⁹ EGMR, a.a.O., Rn. 118.

²⁰ EGMR, a.a.O. Rn. 120.

²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 5.

²² Lehner/Lippold, a.a.O., S. 85 unter Berufung auf Rn 56: „Übererfüllung“ der GFK durch Art. 33 QRL; Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96, 97 m.w.N.; UNHCR Stellungnahme Juli 2007, a.a.O.

²³ Lehner/Lippold, a.a.O., S. 85 unter Berufung auf Rn 56: „Übererfüllung“ der GFK durch Art. 33 QRL, die allerdings der Meinung sind, dass der EuGH die Rechtfertigungshürde vergleichsweise niedrig ansetze, S. 86; Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96, 97 m.w.N.

²⁴ EGMR Urte. v. 23.2.2016, a.a.O., Rn. 116ff; BVerfG, Urte. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177ff; vgl. auch BVerwG, Urte. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07, Rn 23; vgl. oben Ziff. 3.

Flucht oder Vertreibung sollte jeder Zwang unterbleiben, an einem nicht selbst gewählten Ort zu leben. Ein derartiger Zwang vertiefte die durch Flucht und Verfolgung erlittenen Verletzungen. Das gilt insbesondere auch für Sanktionen bei Verstoß gegen die Wohnsitzregelungen.

- Keine Planung oder Vorbereitung der Einreise und des Aufenthalts: Damit ist ein höherer Integrationsbedarf nicht zwingend dargetan.
- Seltener persönliche oder berufliche Kontakte zu Menschen, die bereits fest im Bundesgebiet integriert sind: Es ist richtig, dass derartige Kontakte die Integration fördern. Nach dem Gesetzentwurf wird darauf aber gerade keine Rücksicht genommen.
- Sprache und Qualifikation: es ist nicht ersichtlich, dass Sprachkenntnisse und Qualifikation stets geringer sind.
- Motivation: Bei Menschen, die endlich in Sicherheit sind, ist die Motivation, sich ein neues Leben aufzubauen, eher größer als bei anderen Drittstaatsangehörigen.
- Teilhabe am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Möglichkeit, sich selbst wirtschaftlich zu versorgen: Auch sozialhilfebedürftige andere Drittstaatsangehörige bedürfen der Förderung zur Ausbildung und zur Arbeit.
- Drittstaatsangehörige haben einen signifikanten Integrationsvorsprung: Auch diese Annahme ist nicht zwingend.
- Drittstaatsangehörige ohne Sicherung ihres Lebensunterhalts müssen die Bundesrepublik in der Regel wieder verlassen: Zahlreiche Drittstaatsangehörige, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, müssen das Land gerade nicht verlassen. Dieser Umstand sagt nichts über den Integrationsbedarf.
- Integrationsfördernde Maßnahmen sind bei vielen Drittstaatsangehörigen nicht zwingend geboten: Die Bundesregierung berührt sich zu Recht zahlreicher integrationsfördernder Maßnahmen, die auch anderen Drittstaatsangehörigen angeboten werden. Der Deutsche Anwaltverein begrüßt das ausdrücklich.
- Ausnahmen lediglich grundrechtlich geboten oder nach ununterbrochenem Aufenthalt von erheblicher Dauer: Das ist so nicht richtig, Indiz dafür sind die Regelungen über die Verpflichtung zur Absolvierung eines Integrationskurses gemäß § 44a AufenthG.

Insbesondere sagt der Besitz eines Titels aus dem 5. Abschnitt des 2. Kapitels des AufenthG nichts über den tatsächlichen Integrationsbedarf aus. Viel-

mehr sind die Integrationsbedürfnisse je nach Vorbildung und Begabung individuell verschieden.²⁵ Und zu Recht wird darauf hingewiesen, dass auch andere Personengruppen, etwa gem. 4. und 6. Abschnitt des 2. Kapitels des AufenthG, Integrationsbedarf bei Aufenthalt zu Erwerbszwecken oder aus familiären Gründen haben, ohne dass eine Wohnsitzauflage in Betracht gezogen wird.²⁶ Dementsprechend formuliert der EuGH zurückhaltend lediglich ein obiter dictum, unter welchen Voraussetzungen man möglicherweise einen objektiv höheren Integrationsbedarf annehmen könne.²⁷ Eine im Ergebnis niedrige Rechtfertigungshürde zur Annahme eines objektiv höheren Integrationsbedarfs²⁸ ist nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins nicht erkennbar.

Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass ein Sozialhilfe beziehender Flüchtling oder subsidiär Geschützter einen höheren Integrationsbedarf haben könnte als ein Sozialhilfe beziehender Drittstaatsangehöriger mit einem Aufenthaltstitel, der seine Grundlage nicht im 5. Abschnitt 2. Kapitels des Aufenthaltsgesetzes hat, bleibt immer noch zu prüfen, ob die Wohnsitzauflage eine Integration tatsächlich erleichtert. Diese Frage wurde schon im Zusammenhang mit dem inzwischen außer Kraft getretenen Wohnortzuweisungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht strittig diskutiert.²⁹ Auch die Bewertung des Gesetzes durch Experten in einem Forschungsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge aus dem Jahre 2007 ist zwiespältig.³⁰

Zu den im Gesetzentwurf, S. 45, aufgeführten Gründen für die Wirksamkeit der Wohnsitzregelung möchte der Deutsche Anwaltverein zu bedenken geben:

Der Königsteiner Schlüssel zur Verteilung nach Wirtschaftskraft bildet die für eine Integration wichtigen Kriterien – Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und vorhandene (Bildungs-)Infrastruktur in dem für den Bund leistbaren Umfang – ab. Der Königsteiner Schlüssel dient bei Verteilung von Asylsuchenden und Asylbewerbern nicht deren Integration, sondern der Verteilung der Lasten. Der Gesetzentwurf räumt selbst ein, dass entscheidendes Kriterium zunächst die Wirtschaftskraft³¹ der aufzunehmenden Einheit ist. Es wird deutlich, dass es in erster Linie um die bei subsidiär Geschützten und bei Flüchtlingen unzulässige³² Verteilung der durch die Aufnahme entstehenden finanziellen Lasten geht.

- Vermeidung integrationshemmender räumlicher Ballungen: Dieses Argument wird durch die sogleich angeführte schwerpunktmäßige Zuweisung konterkariert.
- Schwerpunktmäßige Zuweisung unterschiedlicher Gruppen von Staatsangehörigen, Aufbau

²⁵ Pelzer, NVwZ 2016, 448 f, Anm. zu EuGH, a.a.O.

²⁶ Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96, 98f.

²⁷ A.a.O., Rn. 63.

²⁸ So aber Lehner/Lippold, a.a.O., S. 86.

²⁹ BVerfG, Urt. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177 ff, Rn 18ff.

³⁰ BAMF, Forschungsbericht, Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern, Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnungszuweisungsgesetzes, 2007, www.bamf.de, S. 61ff, 71.

³¹ Vgl. Ruge, a.a.O., S. 93.

³² BVerwG, Urt. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07; EuGH, Urt. v. 1.3.2016, a.a.O., Rn 55.

von Erfahrungswissen bei der Integration verschiedener Volksgruppen: Wenn damit gemeint ist, dass Gruppen gleicher Herkunft jeweils in bestimmte Einheiten verteilt werden, wird gerade das Gegenteil der angestrebten Vermeidung von Ballungen erreicht.

- Verteilung innerhalb der Länder bei unterschiedlicher Infrastruktur und unterschiedlichen Möglichkeiten des Ausbildungs- und Arbeitsmarktzugangs: Dies gilt nur dann, wenn tatsächlich ein Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zur Verfügung steht.
- Versorgung mit Wohnraum für jede Form von Integration vordringlich: Dies ist unrichtig, erheblicher Leerstand von Wohnraum ist ein starker Hinweis darauf, dass es an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen fehlt.
- Potenziale ländlicher Regionen: Diese sollten ausgeschöpft werden, das kann erfolgreich aber nur ohne Zwang geschehen.
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt: Dies ist Grundvoraussetzung für Integration, wird sich aber nicht mit Zwang erreichen lassen.

Auf dem Hintergrund nicht nur der Erfahrungen des Deutschen Anwaltvereins mit Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten ist – auch bei Annahme einer generellen Einschätzungsprärogative der Verwaltung³³ und des Gesetzgebers³⁴ – nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins nicht ersichtlich, wie eine Wohnsitzauflage im Einzelfall oder generell einen Beitrag zur Lösung der behaupteten integrations- und migrationspolitischen Probleme über die finanziellen Aspekte hinaus leisten könnte. Insbesondere ist dem Deutschen Anwaltverein ein nachweislicher Integrationsnutzen³⁵ nicht erkennbar.

Auch die in der Literatur, beispielsweise von Ruge,³⁶ angeführten Argumente – Verteilung der erwerbstätigen Personen aus den acht maßgeblichen Herkunftsländern auf lediglich 33 von 402 Landkreisen, Bewältigung der Probleme der Unterbringung und Wohnung, der Integration ins Arbeitsleben, in gesellschaftliche Strukturen, Einbindung der einheimischen Bevölkerung, gerechte Verteilung der Integrationslasten³⁷ – sind nach Einschätzung des Deut-

schen Anwaltvereins allesamt nicht stichhaltig, letzteres – die „gerechte Verteilung“ der Integrationslasten – als Beweggrund sogar ausdrücklich unzulässig. Die von Ruge³⁸ geforderte „Strukturförderung für wirtschaftsschwache Gebiete“³⁹ ist sicher wünschenswert. Sie kann jedoch nicht zu Lasten der Flüchtlinge erreicht werden, sondern in geduldiger kooperativer Bemühung.⁴⁰

Es ist sorgfältig darauf zu achten, dass nicht allgemein sozialpolitische Probleme in das Ausländerrecht und Flüchtlingsrecht transformiert werden, die nicht miteinander vermischt werden dürfen.⁴¹

Wohnsitzauflagen würden eine Integration behindern.⁴² Wesentlichster Aspekt ist dabei die Möglichkeit, Wohnung und Arbeit zu finden. Wirksame Arbeitssuche setzt jedenfalls für die Mehrzahl der betroffenen Menschen voraus, dass sie ihren Wohnsitz frei wählen können; die von Ruge⁴³ beklagte Konzentration der erwerbstätigen Personen auf 32 Landkreise deutet gerade darauf hin, dass die Menschen nach der Arbeit gehen und nicht die Arbeit nach den Menschen. Humanitäre Gründe sprechen gegen Wohnsitzauflagen, wie sich bei der Praxis der Wohnsitzauflagen für aufgenommene jüdische Glaubenszugehörige gezeigt hat. Das spiegelt sich in der Feststellung, dass – nur – 75 % der Spätaussiedler⁴⁴ mit dem ihnen zugewiesenen Wohnort zufrieden waren.⁴⁵ Dort kam es z.B. zu Problemen, wenn hilfsbedürftige Eltern zu ihren erwachsenen Kindern ziehen wollten. Auch können in der Nähe lebende Freunde und Bekannte durchaus integrationsfördernd sein. Eine erzwungene Anwesenheit wird nicht zu einer gedeihlichen Einfügung in die Bevölkerung und auch nicht zu einer gedeihlichen Einbindung der Bevölkerung führen können.⁴⁶

Jedenfalls stellen sich nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins Wohnsitzauflagen im Hinblick auf obige Ausführungen als schwere unverhältnismäßige Eingriffe in das Recht auf Freizügigkeit gem.

³³ BVerwG, Urt. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07, Rn 23.

³⁴ BVerfG, Urt. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177ff zu dem inzwischen aufgehobenen Wohnortzuweisungsgesetz für Spätaussiedler; EGMR Urt. v. 23.2.2016, a.a.O.; vgl. Ziff. 3.

³⁵ So aber *Lehner/Lippold*, a.a.O., S. 88.

³⁶ a.a.O.

³⁷ *Ruge*, a.a.O.

³⁸ *Ruge*, a.a.O.

³⁹ *Ruge*, a.a.O., S. 93.

⁴⁰ Einen erfolgversprechenden Ansatz bietet etwa das Projekt der Stadt Hettstett in Sachsen-Anhalt, <http://www.ankommen-willkommen.de/wp-content/uploads/2015/04/Handbuch.pdf>, S. 18ff.

⁴¹ *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96, 98.

⁴² Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 9; UNHCR, a.a.O. S. 8 zu ZP4/EMRK.

⁴³ a.a.O.

⁴⁴ Deren Status nicht durch Art. 33 QRL definiert ist, vgl. *Lehner/Lippold*, a.a.O., S. 87, der darauf hinweist dass International Schutzberechtigte insofern stärker als Deutsche durch Art. 11 GG geschützt sein könnten.

⁴⁵ BAMF, Forschungsbericht, a.a.O., S. 86ff; wobei zu beachten ist, dass nach derselben Studie bei ca. 75% der Wohnortwunsch erfüllt wurde, S. 84.

⁴⁶ *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96, 98.

Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK dar.⁴⁷ Hierzu sei noch einmal die Stellungnahme des UNHCR aus dem Jahre 2007⁴⁸ zitiert:

„Aber auch bei Beschränkung der Wohnsitzauflage auf das Bundesland hat der Eingriff erhebliche Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie unter familiären und sozialen Aspekten. Nach den Erfahrungen von Beratungsstellen und Rechtsanwälten bleibt die Stellensuche der betroffenen Ausländer häufig erfolglos, weil potentielle Arbeitgeber die Eintragung der Wohnsitzauflage im Pass oder Reiseausweis rechtlich nicht einordnen können. Auch bei innerhalb der weiteren Familie auftretender Krankheit ist ein Wohnsitzwechsel oft nicht möglich, solange nicht das Kriterium der Pflegebedürftigkeit vorliegt. Den Betroffenen ist es schließlich auch nicht möglich, in die Nähe von Freunden oder auch nur von Landsleuten mit einem ähnlichen Erfahrungshintergrund zu ziehen, wenn diese nicht innerhalb des Einzugsbereichs der Wohnsitzauflage wohnen. Dies ist besonders bedenklich, da es sich bei Flüchtlingen häufig um Personen handelt, die traumatisierende Erlebnisse zu verarbeiten haben.“

Die Praxis der wohnsitzbeschränkenden Maßnahmen stellt sich mitunter zudem als ernstes Integrationshindernis dar, insbesondere wenn die Betroffenen bei Wohnsitzbeschränkung auf eine Landgemeinde kaum Möglichkeiten haben, außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft eine Wohnung zu finden. In solchen Gemeinden ist es mitunter auch schwierig oder sogar unmöglich, am Ort des Wohnsitzes eine Arbeit zu finden.

Die hier zur Diskussion stehende Maßnahme stellt daher einen sehr weitgehenden Eingriff dar, der ausländischen Staatsangehörigen die Aufrechterhaltung familiärer und freundschaftlicher Bindungen oder anderer, für die Arbeits- und Wohnungssuche wichtiger, sozialer Kontakte und eine selbstständige Lebensführung für einen nicht von vornherein beschränkten Zeitraum erschwert oder sogar unmöglich macht.“

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins ändert die vorgesehene Befristung auf drei Jahre nichts an der Schwere des Eingriffs.

Ähnliches gilt auch für Art. 12 IPbP.⁴⁹ Die Voraussetzungen für die Einschränkung der Freizügigkeit nach Art. 12 Abs. 3 IPbP liegen nicht vor, denn dafür muss eine erhebliche Gefährdung der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung vorliegen.⁵⁰

Insbesondere kann dem auch nicht entgegengehalten werden, dass sich der rechtmäßige Aufenthalt von vornherein nur auf einen räumlich beschränkten Aufenthalt beziehen kann.⁵¹ Dies wäre ein Zirkelschluss.

III. Zu den Vorschriften im Einzelnen:

1. § 12a Abs. 1 AufenthG-E:

In Satz 1 der Regelung wird die Zuweisung nach dem sog. Königsteiner Schlüssel aus dem Asylverfahren über die schutzgewährende Entscheidung hinaus kraft Gesetzes um drei Jahre verlängert. Es wurde schon angemerkt, dass diese Verteilung nach Wirtschaftskraft gerade nicht die Integration der einzelnen Asylbewerber im Blick hat, sondern dass es entgegen dem Wortlaut des Gesetzes ganz vorrangig um eine gerade unzulässige⁵² Lastenverteilung geht. Zuzug zu Ballungsräumen wird damit nicht verhindert.

Die Ausnahmen in Satz 2 lassen die gesetzliche Pflicht erst gar nicht entstehen. Sie sind aber durch unbestimmte Rechtsbegriffe bezeichnet. Es wird zu Abgrenzungsproblemen im Hinblick auf die ebenfalls mit einer Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen versehenen Regelungen in Abs. 5 kommen, nach denen eine bestehende Wohnsitzpflicht aufzuheben ist. Was jedoch nicht besteht, kann nicht aufgehoben werden. Insbesondere ist die Abgrenzung der Merkmale „aufnimmt oder aufgenommen hat“ in Abs. 1 einerseits und der Merkmale „zur Verfügung steht“ in Abs. 5 andererseits unklar. Das Merkmal „eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ des Abs. 1 ist in Abs. 5 ausdrücklich unter Bezugnahme auf Abs. 1 wiederholt und steht in Abs. 5 neben dem Merkmal „ein den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen“.

Diese Ungereimtheiten werden zu einer integrationshemmenden Rechtsunsicherheit gerade im Hinblick auf die angeführten gewünschten Integrationserfolge führen. Wollte man vom Fortbestehen der Verpflichtung gem. Abs. 1 S. 1 ausgehen, würden dadurch die in Abs. 5 identifizierten Integrationsziele schwerer erreichbar. Denn gerade die Ausbildungs- und Arbeitssuche erfordern Anwesenheit zur Anbahnung erfolversprechender Kontakte. Zudem müsste nach der vorgetragenen Begründung auch der Fall erfasst werden, dass es an einen bestimmten Ort entfernte Verwandte oder Freunde gibt, die bei der Integration helfen können; auch erwachsene Kinder müssen berücksichtigt werden. Abs. 9 hilft hier nicht weiter, weil damit lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für die Länder geschaffen wird, die nicht die Ausnahmen des Satzes 2 betreffen. Der Bundesgesetzgeber muss aber die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.

2. § 12a Abs. 2 AufenthG-E:

Die Zuweisung von angemessenem Wohnraum macht nur dann Sinn, wenn die Betroffenen selbst nicht in der Lage sind, Wohnraum zu finden. Insofern müsste die Vorschrift umgedreht werden: Es müsste die Pflicht der Behörde zu einer Zuweisung bestehen, wenn der Betroffene dies wünscht. Es

⁴⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 9; Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96, 98; UNHCR Stellungnahme Juli 2007, a.a.O., S. 4 ff.

⁴⁸ a.a.O. S. 8 zu ZP4/EMRK.

⁴⁹ UNHCR Stellungnahme Juli 2007, a.a.O., S. 9.

⁵⁰ z.B. bei Terrorismusverdacht, vgl. Human Rights Committee, Comm. 445/1991, "Celepi ./.. Sweden", UN-Doc CCPR/C/51/D/456/1991 (1994)

⁵¹ So aber unter Bezugnahme auf BVerwG, B. v. 19.8.2014 – 1 C 7.14, Lehner/Lippolda.a.O., S. 88.

⁵² BVerwG, Urt. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07; EuGH, Urt. v. 1.3.2016, a.a.O. Rn 55.

muss klargestellt werden, dass eine Kettenzuweisung von einer Unterkunft in eine andere ausgeschlossen ist. Völlig undeutlich ist die Formulierung „wenn dies der Förderung seiner nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland nicht entgegensteht“.

Der Deutsche Anwaltverein ist sich allerdings mit dem Gesetzentwurf insoweit einig, als in der Begründung zu dieser Vorschrift festgestellt wird, dass die Verhältnisse in Aufnahmeeinrichtungen oder anderen vorübergehenden Unterkünften per se integrationshemmend sind. Aus dieser Erkenntnis sollten deshalb mindestens für die Unterbringung von Asylbewerbern mit Bleibeperspektive auch schon Konsequenzen gezogen werden.

3. § 12a Abs. 3 AufenthG-E:

Nach der Gesetzesbegründung soll die Behörde eine „Prognoseentscheidung“ hinsichtlich der Versorgung mit angemessenem Wohnraum, des Spracherwerbs und des Ausbildungs- und Arbeitsmarkts treffen. Damit bleibt eine Unsicherheitsmarge, die letztlich der Betroffene zu tragen hat. Es ist unklar, wann man von einer Erleichterung der Integration sprechen kann. Hier ist der Prüfungs- und Begründungsaufwand für die Behörde sehr hoch. Unklar ist auch, ob Abs. 3 mehrfach angewandt werden kann.

4. § 12a Abs. 4 AufenthG-E:

Die Voraussetzungen für die Verhängung einer Zugangssperre nach dieser Vorschrift sind zu unbestimmt. Die gesperrten Gebiete sind nicht hinreichend beschrieben.⁵³ Der unbestimmte Rechtsbegriff „Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung“ bedarf einer inhaltlichen Konkretisierung. Mit dem als einzigem konkret benannten Merkmal „Deutsch als wesentliche Verkehrssprache“ wird den Betroffenen im Endeffekt verboten, eine andere Sprache als Deutsch als wesentliche Verkehrssprache zu benutzen. So wünschenswert und dringlich der Erwerb der deutschen Sprache auch ist, erscheint diese Regelung dem Deutschen Anwaltverein als deutlich zu weitgehend.

Wie die Situation des dortigen Arbeitsmarkts zu berücksichtigen ist, ist unklar.

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins muss aber die wesentlichen Entscheidungen der Gesetzgeber treffen. Daran fehlt es hier. Ein Verweis auf zu erlassende Landesvorschriften reicht hierfür nicht aus.⁵⁴ Ein derartiger Verweis ist übrigens nicht in Abs. 9 Nr. 2 geregelt; dort ist nur die Rede von „Verfahren für Zuweisungen und Verpflichtungen nach den Absätzen 2 bis 4.“ Mindestens wäre jedoch ein Monitoring-Mechanismus erforderlich.⁵⁵

Auch stellt sich unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung die Frage, weshalb gerade Ausländer mit einem Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen betroffen sein sollen. Denn die Ursachen für den Charakter der gesperrten Region liegen nicht in ihrem Verant-

wortungsbereich, sondern u.a. in der begrenzten Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums in anderen Stadtteilen⁵⁶ oder möglicherweise in der aus Sicht des Gesetzgebers mangelnden Integration anderer dort lebender Personen.

5. § 12a Abs. 5 AufenthG-E

Die Ausnahmeregelungen dieser Vorschrift setzen denknotwendig voraus, dass überhaupt eine Wohnsitzverpflichtung besteht. Dazu wurde schon ausgeführt, dass die Regelungen des § 12a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E einerseits und die Regelungen des Abs. 5 in einem ungereimten Verhältnis stehen und deshalb zu integrationshemmender Rechtsunsicherheit führen.

Unabhängig von der grundsätzlichen Auffassung, dass Wohnsitzauflagen per se verfehlt sind, weist der Deutsche Anwaltverein darauf hin, dass in S. 1 Ziff. 1 Buchst. a bestimmt werden müsste, unter welchen Umständen angemessener Wohnraum „zur Verfügung steht.“ Würde etwa vorausgesetzt, dass ein Mietvertrag abgeschlossen ist, so bleibt die Ausnahme ohne jede praktische Relevanz, weil ein Mietvertrag nicht geschlossen werden kann, wenn nicht klar ist, dass der Mieter auch tatsächlich einziehen kann. Ferner muss definiert werden, ob das den Lebensunterhalt sichernde Einkommen sich auf die gesamte Familie oder nur auf ihn, den Ehegatten usw. bezieht.

In Ziff. 1 Buchst. b müsste der Kreis der Bezugspersonen erweitert werden. Jedenfalls sollten auch erwachsene Kinder, entfernte Verwandte und unterstützungsbereite Freunde einbezogen werden.

Die Härtefallregelung des Satzes 1 Nr. 2 zieht gem. Satz 2 keine Aufhebung der Wohnsitzpflicht nach sich, sondern nur eine Verlagerung. Zwar wird in der Begründung auf den Zweck der Regelung hingewiesen, die Interessen schutzbedürftiger Gruppen zu berücksichtigen. Diese sollten dann aber nicht nur in der Begründung, sondern im Gesetz selbst – nicht abschließend – genannt werden. Der ergänzende Verweis auf die Verwaltungsvorschrift zum AufenthG Nr. 12.2.5.4 – ergänzend kommt hier nur Nr. 12.2.5.4.2 zweiter Spiegelstrich in Betracht – ist zu eng, weil er nur die dauerhafte und nachhaltige Verbesserung der Pflege von Betroffenen, die wegen ihres Alters oder wegen ihrer Krankheit oder Behinderung pflegebedürftig sind, erfasst. Die integrationsfördernde Pflege verwandtschaftlicher oder freundschaftlicher Beziehungen ist nicht erwähnt.

Insgesamt stellt die Ausnahmeregelung eine hohe Hürde für die Betroffenen dar. Das Verfahren ist aufwendig und wird aller Voraussicht nach langwierig sein. Es ist mit einem hohen Begründungsaufwand für die beteiligten Behörden verbunden.

6. § 12a Abs. 6 AufenthG-E:

Diese Vorschrift zur Regelung des Wohnsitzes nachziehender Familienangehöriger macht keinen Sinn, weil sie unter dem Vorbehalt steht, dass die zuständige Behörde nichts Anderes angeordnet hat. Unklar

⁵³ Anders als in dem der Entscheidung des EGMR vom 23.2.2016, a.a.O., zu Grunde liegenden Sachverhalt; vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 7 f.

⁵⁴ So aber *Lehner/Lippold*, a.a.O. S. 87.

⁵⁵ *Lehner/Lippold*, a.a.O., S. 87.

⁵⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 8.

ist, was die zuständige Behörde angeordnet haben könnte. Die Gesetzgebung gibt hierauf keinen Hinweis.

7. § 12a Abs. 7 AufenthG-E:

Diese Vorschrift lässt auch für die Personen, die nach dem 1.1.2016 eine Anerkennung als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Geschützte oder eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben und danach, aber vor Inkrafttreten des Gesetzes, in ein anderes Land umgezogen sind, gleichwohl kraft Abs. 1 Satz 1 die Verpflichtung entstehen, im Land der Zuweisung zur Durchführung des Asylverfahrens oder der Zuweisung im Rahmen des Aufnahmeverfahrens Wohnsitz zu nehmen. Abhilfe könnte hier nur verwaltungsaufwändig über Abs. 5 geschaffen werden, in den Fällen Ziff. 2 mit der Folge einer Wohnsitzverpflichtung am Ort des erfolgten Zuzugs anzuwenden. Dabei stellt sich auch die Frage, welche Behörde örtlich zuständig ist.

Die Einwände des Deutschen Anwaltvereins gegen die geplanten Wohnsitzregelungen gelten erst recht bei der hier vorgeschlagenen „unechten“⁵⁷ Rückwirkung. Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins durften die Betroffenen darauf vertrauen, dass ihre vor Inkrafttreten des Gesetzes getroffenen Dispositionen respektiert werden. Die Regelungen sollten – wenn sie denn eingeführt werden – erst ab Inkrafttreten des Gesetzes greifen.

8. § 12a Abs. 8 AufenthG-E:

Die Vorschrift wirft Fragen nach der Effektivität des Rechtsschutzes auf. Es muss wirksam sichergestellt werden, dass nicht vollendete Tatsachen geschaffen werden.

9. § 12a Abs. 9 AufenthG-E:

Der Deutsche Anwaltverein ist der Auffassung, dass die Vorschrift das Erfordernis verletzt, dass der Bundesgesetzgeber selbst die wesentlichen Entscheidungen zu treffen hat.

10. § 98 Abs. 3 Nr. 2a und 2b AufenthG-E:

Die Verhängung eines Bußgeldes ist keineswegs integrationsfördernd, sondern macht den Zwangscharakter der Wohnsitzregelung deutlich.

11. §§ 36 Abs. 2 SGB II-E und 23 Abs. 5 SGB XII-E

Die Zuständigkeitsregelung in § 36 Abs. 2 SGB II-E und die Beschränkung der Leistung gem. SGB XII auf regelmäßig eine Reisebeihilfe in § 23 Abs. V SGB XII-E beseitigen nicht die Einwände des UNHCR gegen die Verhältnismäßigkeit von Wohnsitzauflagen. In seiner Stellungnahme vom Juli 2007 hat der UNHCR zwar auch im Hinblick auf die damals geltenden Zuständigkeitsregelungen die Geeignetheit von Wohnsitzauflagen verneint, gleichzeitig aber auch mit dem Bundesverwaltungsgericht⁵⁸ auf die Möglichkeiten eines interkorporativen Erstattungsanspruchs zur Bewirkung eines innerstaatlichen Lastenausgleichs hingewiesen⁵⁹ und weitere

Bedenken wegen der integrationshindernden Wirkungen⁶⁰ gegen die Verhältnismäßigkeit von Wohnsitzauflagen vorgebracht.

C. Änderungen zu den §§ 18a, 60a AufenthG

I. Neuregelung der Ausbildungsduldung in §§ 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG-E

Dem Ziel, Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung zu schaffen, wie es der Koalitionsausschuss im Eckpunktepapier vom 13. April 2016 postuliert hat, ist der nunmehr vorliegende Gesetzesentwurf nur in Teilen nachgekommen.

In der Gesetzesbegründung, S. 49, heißt es hierzu:

„Die Neufassung von § 60a Absatz 2 Satz 4 ff. AufenthG dient dazu, Geduldeten und auszubildenden Betrieben für die Zeit der Ausbildung und für einen bestimmten Zeitraum danach mehr Rechtssicherheit zu verschaffen und das diesbezügliche aufenthaltsrechtliche Verfahren zu vereinfachen.“

Dieses Ziel ist nicht erreicht worden, auch wenn die neue Fassung der Vorschrift weitgehende Verbesserungen gegenüber dem § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG in der jetzigen gültigen Fassung enthält.

Die unzureichende Erreichung dieses Ziels wird insbesondere aus dem Umstand deutlich, dass sich der Gesetzgeber weder aktuell noch in früheren Gesetzgebungsverfahren dazu entschließen konnte, eine Rechtsgrundlage für die Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung zu schaffen. Bekanntlich war bereits im vergangenen Jahr aufgrund einer Bundesratsinitiative die Einfügung eines humanitären Aufenthaltstitels für die Dauer der Berufsausbildung in das AufenthG (in § 25c AufenthG) gefordert worden. Hierauf ist der Deutsche Anwaltverein bereits in seiner Stellungnahme [Nr. 53/2015](#), Seiten 12 ff., eingegangen. An der rechtspolitischen Notwendigkeit der Einfügung eines solchen Aufenthaltstitels hat sich bis zum heutigen Tage nichts geändert.

Im Einzelnen soll auf Folgendes hingewiesen werden:

1. Anspruch statt Ermessen

Erfreulich ist die Tatsache, dass der Gesetzgeber den Tatbestand in § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG-E nunmehr als Anspruch ausgestaltet hat. Wenn Versagungsgründe nach

§ 60a Abs. 6 AufenthG nicht vorliegen, ist eine Ausbildungsduldung zu erteilen, *„...wenn der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland aufnimmt oder aufgenommen hat...“*. Um Missverständnisse bei der Anwendung der Vorschrift auszuschließen, hätte der Gesetzgeber an dieser Stelle noch die Klarstellung einfügen sollen, dass auch die Zusage für die Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung ausreicht (vgl. hierzu die Regelung im vorgeschlagenen § 25c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG).

⁵⁷ BVerfG B. v. 3.12.1997 – 2 BvR 882/97 – www.bverfg.de – mit Verweisen auf E 72, 200.

⁵⁸ Urt. v. 18.5.2000 – 5 C 29.98 - <http://www.asyl.net>, zu § 120 Abs. 5 S. 2 BSHG unter Verweis auf den seinerzeit gültigen § 107 BSHG.

⁵⁹ a.a.O., S. 6f zu Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK.

⁶⁰ a.a.O., S. 8.

Positiv wird sich für die Anwendungspraxis darüber hinaus auch die Aufhebung der noch gültigen Altersgrenze von 21 Jahren auswirken. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass in aller Regel noch schulische Leistungen bzw. Qualifikationen von den jungen Flüchtlingen nachgeholt werden müssen, ist der Beginn einer Berufsausbildung oft erst nach Vollendung des 21. Lebensjahres möglich.

Aus dem Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduhlung folgt nunmehr auch, dass eine nach negativem Abschluss eines Asylverfahrens oder aber auch im Rahmen eines Dublin-Verfahrens angeordnete Abschiebung bzw. Überstellung nicht mehr vollstreckt werden darf. Damit hat der Gesetzgeber – wenn auch an versteckter Stelle – eindeutig den Vorrang der Arbeitsmigration normiert und damit auch den Wechsel zum Aufenthaltswert Erwerbstätigkeit ausdrücklich gestattet.

2. Ausschluss bei Vorliegen von Versagungsgründen nach § 60a Abs. 6 AufenthG

Nicht zuletzt aufgrund dieser Konsequenzen ist zu erwarten, dass die Ausländerbehörden die Prüfung der Versagungsgründe nach § 60a Abs. 6 AufenthG nunmehr besonders sorgfältig durchführen werden. Auf diesen Umstand hat der Deutsche Anwaltverein bereits eingehend in seiner Stellungnahme vom 9. Oktober 2015 ([Nr. 53/2015](#), Seite 11 ff) hingewiesen.

Die in dieser Stellungnahme erhobene Forderung, das in § 60a Abs. 6 AufenthG geregelte Arbeitsverbot nicht bei Aufnahme einer Berufsausbildung im Sinne von § 7 Abs. 2 SGB IV zur Anwendung kommen zu lassen, wird daher ausdrücklich wiederholt.

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzgeber mit der Klarstellung des Ausschlussstatbestands im Hinblick auf das Vorliegen von Versagungsgründen nach § 60a Abs. 6 AufenthG den handwerklichen Fehler in den Gesetzgebungsverfahren des vergangenen Jahres korrigiert hat. In der aktuellen Fassung des § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG heißt es, dass alle Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten von dieser Regelung ausgenommen sind. Dieser weitreichende Ausschluss stand jedoch im Widerspruch zu dem weniger weit gehenden Versagungsgrund in § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG, was der Gesetzgeber nunmehr gesehen und dann auch entsprechend korrigiert hat.

3. Praktische Probleme bei grenzüberschreitender Berufsausbildung

Die Unzulänglichkeiten der Ausgestaltung eines Bleiberechts bei Berufsausbildung als Ausbildungsduhlung werden insbesondere bei einer grenzüberschreitenden Berufsausbildung deutlich. Darf der syrische Auszubildende eines Schreinerbetriebes in Görlitz bei einem Auftrag im polnischen Teil der Stadt, die heute Zgorzelec heißt, eingesetzt werden? Oder machen sich dieser und sein Meister strafbar, wenn sie täglich die Grenze zwischen Deutschland und Polen in beiden Richtungen überqueren, weil die Duldung mit der Ausreise aus dem Bundesgebiet (§ 60a Abs. 5 S. 1 AufenthG) erlischt? Die Frage stellt sich ebenso einem afghanischen Auszubildenden in einem Elektrobetrieb in Herzogenrath bei Aachen, der im Rahmen seiner Ausbildung täglich in das nahegelegene Kerkrade pendeln muss. Auch wenn die zuständigen Ausländerbehörden hier praxistaugliche

Lösungen, etwa die räumliche Erweiterung des Gültigkeitsbereichs auf grenznahe Regionen in Polen bzw. Holland kreieren sollten, so macht diese Unzulänglichkeit der Regelung das Verfehlen des gesetzgeberischen Ziels eindrucksvoll deutlich. Rechtskundige Grenzbeamte dürften im Übrigen auch völkerrechtliche Probleme mit einer solchen grenzüberschreitenden Erweiterung des Gültigkeitsbereichs einer Duldung haben.

Der Gesetzgeber sollte deswegen den Übergang aus der Duldung bzw. Aufenthaltsgestattung in die Aufenthaltsgewährung zur Berufsausbildung gemäß § 17 AufenthG ermöglichen.

4. Erlöschen der Duldung bei Abbruch der Ausbildung

In § 60a Abs. 2 S. 9 AufenthG-E soll eine auflösende Bedingung der Gestalt aufgenommen werden, dass die Ausbildungsduhlung automatisch erlischt, wenn die Ausbildung nicht mehr betrieben oder abgebrochen wird. Damit wird der ohnehin schon bestehende Druck auf die Auszubildenden in ausländerrechtlicher Hinsicht noch verstärkt werden. Hilfreich wäre daher die Einsetzung eines zwingenden Mediationsverfahrens (bei der Bundesagentur für Arbeit oder aber auch bei den Kammern) für den Fall, dass das Nichtbetreiben oder der Abbruch der Berufsausbildung auf Spannungen zwischen dem Auszubildenden und dem Ausbildungsbetrieb zurückzuführen sind.

Die Regelung ist aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins jedenfalls unverhältnismäßig. Ein Aufenthalt ohne Duldung eröffnet den Straftatbestand des § 95 AufenthG. Wer die Ausbildung beendet, dem droht deswegen gleich eine strafrechtliche Sanktion. Als milderer Mittel wäre ein Widerrufsvorbehalt ausreichend.

II. Arbeitsmarktzugang nach absolvierter Ausbildung

Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung soll der betroffene Ausländer nunmehr ein Aufenthaltsrecht erhalten, sofern er im Ausbildungsbetrieb verbleibt. Dies gilt auch für den Fall, dass es dem Ausländer gelingt, eine Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber zu finden und aufzunehmen, die der in der Berufsausbildung erworbenen Qualifikation entspricht. In diesen Fällen hat der Ausländer nunmehr gem. § 18a Abs. 1 AufenthG-E einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für zunächst zwei Jahre.

Für den Fall, dass der Ausländer nicht im Ausbildungsbetrieb verbleibt und auch kein adäquates Anschlussarbeitsverhältnis findet, erhält er nach § 60a Abs. 2 S. 10 AufenthG-E eine Verlängerung der zu Beginn der Ausbildung erteilten Ausbildungsduhlung zum Zwecke der Suche nach einer der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung, die jedoch auf maximal sechs Monate beschränkt ist und nicht verlängert werden darf.

Im Einzelnen ist hier auf Folgendes hinzuweisen:

1. Anspruch statt Ermessen

Positiv ist hervorzuheben, dass der in § 18a Abs. 1a AufenthG-E geregelte Tatbestand nun einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis enthält. Bei den in der – alten – Vorschrift des § 18a

Abs. 1 AufenthG geregelten Tatbeständen handelt es sich um „Kann“-Bestimmungen, die der Ausländerbehörde ein Ermessen einräumen. Im Vergleich zu der Regelung in § 18a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E stellt sich jedoch die Frage, warum der Gesetzgeber hier nicht eine Anpassung mit Blick auf die neue Regelung in § 18a Abs. 1a AufenthG-E vorgenommen hat.

2. Überflüssiger Widerrufstatbestand

In § 18a Abs. 1b AufenthG-E will der Gesetzgeber einen Widerrufstatbestand schaffen, um das Aufenthaltsrecht bei Straffälligkeit widerrufen zu können.

Damit schießt der Gesetzgeber jedoch weit über das Ziel hinaus. Es gibt keine Notwendigkeit, in § 18a AufenthG einen besonderen Tatbestand zu schaffen, um bei straffälligem Verhalten den Aufenthalt zu beenden. Hierfür gibt es bereits die Möglichkeiten einer Ausweisung oder einer Ablehnung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis wegen des Vorliegens eines Ausweisungsinteresses. Die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung in § 18a Abs. 1b AufenthG-E ist daher ersatzlos zu streichen bzw. nicht in das Aufenthaltsgesetz einzufügen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)680

17. Juni 2016

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 20. Juni 2016 zum

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)
- b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen (BT-Drs. 18/6644)
- c) Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge - Praxisnahe Förderung von Anfang an (BT-Drs. 18/7653)
- d) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt (BT-Drs. 18/7651)

Prof. Dr. Daniel Thym

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses. Meine Anmerkungen konzentrieren sich auf meine Fachexpertise im deutschen und europäischen Ausländer- und Asylrecht und betreffen eine Vorbemerkung sowie verschiedene Einzelpunkte:

I. Vorbemerkung

1. Das Integrationsgesetz als Teilregelung

Der vom Gesetzgeber gewählte Gesetzestitel zeugt von einem hohen Anspruch. Die **Bezeichnung „Integrationsgesetz“** hinterlässt den Eindruck, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Integrationspolitik gleichsam umfassend regelt, ebenso wie etwa das „Verwaltungsverfahrensgesetz“ alle Einzelheiten des Verwaltungsverfahrens regelt. Ein Blick auf den Inhalt zeigt jedoch, dass dieser weniger ambitioniert ist. Es geht nicht um eine umfassende Regelung, sondern um punktuelle Änderungen bestehender Gesetze in der Form eines Artikelgesetzes. In der Praxis wird nicht das Integrationsgesetz angewandt werden, sondern die durch dieses geänderten Bestimmungen der Sozialgesetzbücher, des Aufenthaltsgesetzes und des Asylgesetzes. Auch in der Sache erfolgt kein Neuanfang, weil letztlich das **Integrationskonzept**

des Zuwanderungsgesetzes fortgeschrieben wird, das den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ erstmals festschrieb (vgl. § 43 Abs. 1 AufenthG i.d.F. ZuwG v. 30.7.2004, BGBl. 2004 I 1950) und auch die Integrationskurse einrichtete.

Gewiss sind die vorgeschlagenen Änderungen des Sozial-, Aufenthalts- und Asylrechts für sich genommen wichtig, dies ändert jedoch nichts daran, dass die deutsche **Integrationspolitik viele weitere Bereiche umfasst**, die vom vorliegenden Gesetzentwurf nicht geregelt werden, darunter viele Felder einer vorrangigen Landeskompetenz, wie etwa das Schulwesen, der Umgang mit Religionsgesellschaften, der soziale Wohnungsbau und die Stadtplanung sowie die Organisation der öffentlichen Verwaltung vor Ort. All diese Bereiche sind für die Integrationspolitik mindestens ebenso wichtig wie der Gesetzentwurf: das künftige **Integrationsgesetz bleibt nur eine Teilregelung**. Hinzu kommt, dass Integration letztlich von der Gesellschaft gelebt werden muss und vom Staat nur teilweise gesteuert werden kann. Die Aktivitäten der Vereine, der Betriebe, der Ehrenamtlichen, der Kirchen und Moscheevereine sowie der alltägliche zwischenmenschliche Kontakt zwischen allen Bürgerinnen und Bürgern unterschiedlicher

Herkunft sind für die Integration ebenso wichtig wie die staatlichen Gesetze. Letztere können einen Rahmen bieten, gelebt werden muss Integration letztlich aber von der Gesellschaft, ohne dass der Staat dies erzwingen könnte.

Erst die Einsicht in den begrenzten sachlichen Zugriff des vorliegenden Gesetzentwurfs erlaubt eine angemessene Bewertung. Eine verbreitete Kritik besteht darin, dass der Gesetzgeber vorrangig auf **Rechtsregeln mit Sanktionsdrohungen** setze anstatt eine aktivierende Integrationspolitik zu betreiben (exemplarisch der Gemeinsame Brief vom 19. Mai 2016 von verschiedenen Wissenschaftlern, Pro Asyl sowie Wohlfahrtsverbänden). In ihrer Generalität überzeugte diese Kritik nur dann, wenn das künftige Integrationsgesetz in Übereinstimmung mit dem Titel gleichsam eine Generalregelung für das Integrationsgeschehen wäre. Dies ist jedoch nicht so. Als eine **sektorielle Teilregelung** mit einem Schwerpunkt im Aufenthalts- und Asylrecht ändert das IntG nichts daran, dass die Bildungspolitik und die Sozialverwaltung auch in Zukunft einen mindestens ebenso wichtigen Beitrag leisten. Nun folgen freilich die Rechtsbereiche jeweils eigenen Gesetzlichkeiten, ganz im Sinn einer Arbeitsteilung. Während die Bildungs- und Sozialpolitik eine aktivierende Ausrichtung besitzen, umfasst das Aufenthalts- und Asylrecht einen eher ordnungsrechtlichen Ansatz. Dies kann man natürlich kritisieren, sollte jedoch so ehrlich sein, dies nicht als den alleinigen oder vorrangigen Ansatz darzustellen. Auch in Zukunft beruht die deutsche Integrationspolitik auf verschiedenen Säulen, die nur teilweise vom Gesetzentwurf erfasst werden.

Dass hierbei im Gesetzentwurf die Rechtsregeln mit Sanktionscharakter rein quantitativ einigen Platz einnehmen, liegt auch daran, dass im Rechtsstaat aufgrund des Gesetzesvorbehalts eine Sanktion ausdrücklich geregelt sein muss, während umgekehrt eine **aktivierende Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nur im begrenzten Umfang gesetzlich verankert** sein muss. Ein konkretes Beispiel hierfür sind der finanzielle und organisatorische Ausbau der Integrationskurse ebenso wie das geplante „Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM), aufgrund dessen aus Bundesmitteln 100.000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten zur niedrighschwelligeren Heranführung an den Arbeitsmarkt geschaffen werden sollen. Dieser finanziell teure und politisch relevante Bestandteil des Gesamtpakets kommt im Gesetzestext nur am Rande vor, während umgekehrt die Sanktionen im Rechtsstaat ausdrücklich geregelt werden müssen. Ein bloßer Blick in den Gesetzeswortlaut hinterlässt ein unvollständiges Bild, weil der politische Regelungskontext ein umfassenderer ist.

2. Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung

Man kann einzelne Regelungen der Migrationsgesetzgebung immer aus zwei Blickwinkeln betrachten. Es geht zum einen um Personen, die sich bereits im Land aufhalten, und zum anderen um den Einfluss der Gesetze auf die künftige Zuwanderung – und es liegt auch an den aktuell relativ niedrigen Zugangszahlen, dass derzeit die Integration der bereits im Inland Aufhältigen im Vordergrund steht.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass sich der **Gesetzgeber in einem Dilemma** befindet, wenn er eine Regelung für Personen, die bereits im Land sind, als sinnvoll erachtet, diese Regelung zugleich jedoch als Pull-Faktor einen Anreiz darstellen kann, dass weitere Personen sich Deutschland als Zielland aussuchen oder Personen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, die gesetzlich vorgeschriebene Ausreise nicht durchführen. Dies gilt auch für den vorliegenden Gesetzentwurf, wo der Gesetzgeber eben diesen Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung speziell bei **Personen ohne sichere Bleibeperspektive** (siehe Abschn. II.1) und der **Ausbildung von Geduldeten**, die qua Gesetz kein Aufenthaltrecht haben (siehe Abschn. II.5), berücksichtigen muss. Den notwendigen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Zielen muss der Gesetzgeber in dem Bewusstsein suchen, dass der genaue Umfang einer Anreizwirkung aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge nie genau bestimmt werden kann.

II. Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)

1. Ausbildungs- und Integrationsförderung (zu Art. 1 Nr. 3, Art. 4 Nr. 3 f., Art. 5 Nr. 7; § 132 SGB III-E, §§ 5-5b AsylbLG-E, § 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG-E)

Eine Möglichkeit, den in der Vorbemerkung aufgezeigten Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung zu entschärfen, ist die **Abstufung innerhalb der Gruppe von Asylbewerbern**, indem man aktivierende Fördermaßnahmen auf Personen konzentriert, „bei denen ein **rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten** ist“. Dieser Weg wurde durch das Asylpaket I beschränkt, als dieser Personengruppe die Teilnahme am Integrationskurs bzw. an berufsbezogenen Sprachkursen ermöglicht wurde (vgl. § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG, § 45a Abs. 2 S. 3 AufenthG, § 131 S. 2 SGB III, § 421 Abs. 1 S. 1 SGB III i.d.F. G. v. 20.10.2015, BGBl. 2015 I 1722). Eben dieser Ansatz wird nun fortgeschrieben, wenn weitere Leistungen der Arbeitsförderung für Asylberechtigte mit guter Bleibeperspektive geöffnet werden (vgl. § 132 Abs. 1 SGB III-E), ein Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) aufgelegt wird (vgl. § 5 AsylbLG-E) und diese Personen, soweit sie Sozialleistungen beziehen, auch zur Teilnahme an Integrationskursen verpflichtet werden können (vgl. § 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG-E).

Für die Rechtspraxis wirft dies die Schwierigkeit auf, darüber zu entscheiden, wann „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt“ zu erwarten ist. Da eine Einzelfallprüfung schon aus Gründen der Verfahrensökonomie ausscheidet, greift die Verwaltung häufig auf **statistische Erfahrungswerte** zurück, insb. die **Anerkennungsquoten**. Juristisch begegnet dies Vorgehen keinen Bedenken, weil die zuständigen Behörden das Tatbestandsmerkmal des rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts mangels bundesgesetzlicher Vorgabe eigenständig auszulegen und anzuwenden haben (eine negative Vorgabe besteht nur insoweit, als Antragsteller aus sicheren Herkunftstaaten kraft der genannten Normen als nicht bleiberechtigt gelten). Auch die Integrationsverordnung gibt keine nähere Vorgabe für die Auswahlentscheidung. Es erscheint auch als sinnvoll, die weiteren

Einzelheiten der Praxis zu überlassen, weil diese sich an den örtlichen Gegebenheiten orientieren sollte. Aus den Spielräumen der Behörden folgt zugleich, dass ein **rein schematisches Vorgehen nicht zwingend ist** und mithin Afghanen nicht allein deshalb ausgeschlossen werden müssen, weil die (nicht-bereinigte) Schutzquote bei knapp unter 50 % liegt (vgl. Roman Lehner, *Gehen oder bleiben?*, [VerfBlog am 6.6.2016](#)). Dies kann auch anders gehandhabt werden, was freilich voraussetzt, dass ausreichend Förderplätze für mehr Teilnehmer vorhanden sind. Im Zweifel soll nach der Zielrichtung der bundesgesetzlichen Vorgabe den Personen mit besserer Bleibeperspektive ein prioritärer Zugang zu Integrationsförderleistungen eröffnet werden.

Die Abstufung innerhalb der Asylbewerber begegnet auch keinen gleichheitsrechtlichen Bedenken, weil ein sachlicher Differenzierungsgrund in Form der statistischen Bleibeperspektive besteht, sodass **keine Diskriminierung entgegen Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 20 GRCh** vorliegen dürfte. Dass es sich um einen sachlichen Grund handelt, liegt auch daran, dass die Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens kein reguläres Aufenthaltsrecht begründet, sondern „ausschließlich zum Zweck des Verfahrens“ (Art. 9 Abs. 1 RL 2013/32/EU) erfolgt, das der Entscheidung über die Bleibeberechtigung dient. Ohnehin wird die Differenzierung zwischen Asylbewerbern mit besserer und schlechterer Bleibeaussicht mittelfristig an Bedeutung verlieren, wenn die angestrebte **Beschleunigung der Asylverfahren** zur Folge haben wird, dass nach wenigen Wochen oder Monaten über die (Nicht-)Anerkennung entschieden ist. Dann kann eine differenzierte Förderung abhängig vom Schutzstatus erfolgen; die Differenzierung im Verfahren ist ein Übergangsproblem, das letztlich der Sondersituation hoher Zugangszahlen binnen kurzer Zeit geschuldet ist.

Mit Blick auf den dargestellten Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung ist es problematisch, dass **Fördermaßnahmen auch geduldete Personen erfassen**, die kraft Gesetzes eigentlich zur Ausreise verpflichtet sind, weil ihnen kein Schutz des deutschen oder des europäischen Asylrechts zukommt (so etwa § 132 Abs. 2 SGB III-E), während das Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen die Geduldeten nicht umfasst (vgl. § 5a Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG-E). Gleiches gilt für die parallel zum Gesetzentwurf anvisierte **regionale Abschaffung der Vorrangprüfung** aufgrund einer Änderung der Beschäftigungsverordnung, die im Ergebnis dazu führen kann, dass Geduldete künftig eventuell Jobs ausüben, die alternativ auch durch anerkannte Flüchtlinge hätten besetzt werden können. Beides muss kein Fehler sein, weil der Gesetzgeber anerkennen sollte, dass ein langjähriger Inlandsaufenthalt sich in vielen Fällen verstetigt und mithin auch die normative Erwartung einer gesellschaftlichen Teilhabe mit sich bringt, bis hin zu einer Legalisierung über die §§ 25 ff. AufenthG (oder die neu geschaffene Ausbildungsordnung). Der immanente Ausgleich zwischen Integrationsförderung und Migrationssteuerung bleibt jedoch ein Balanceakt, den der Gesetzgeber im

vollen Bewusstsein um die widerstreitenden Interessen auflösen und politisch verantworten muss. In der Praxis kann die Regelung dazu führen, dass Anstrengungen zur Integration von Geduldeten in den Arbeitsmarkt in zeitlicher Parallelität zu den Vorbereitungen für eine Abschiebung laufen.

2. Kürzung der Asylbewerberleistungen (zu Art. 4 Nr. 1, 4, §§ 1a, 5a f. AsylbLG-E)

Mit dem Integrationsgesetz verfeinert der Gesetzgeber das System abgestufter Asylbewerberleistungen durch **neue Tatbestandsmerkmale** (§§ 1a Abs. 4 f., 5a Abs. 3, § 5b Abs. 2 AsylbLG-E), die allesamt zur Folge haben, dass ein reduziertes Leistungsniveau nach Maßgabe der Änderungen des Asylpakets I gewährt wird. Hierbei geht es um **keine Leistungsstreichung auf Null**, sondern um eine Reduzierung auf Kernbedürfnisse des notwendigen Bedarfs (Ernährung, Unterkunft, Heizung, Körper- und Gesundheitspflege), während ein persönlicher Bedarf („Taschengeld“) ebenso wenig gewährt wird wie Zuschüsse für Haushaltsgüter, Kleidung sowie sonstige besondere Fälle (dies ergibt sich aus dem Verweis auf § 1a Abs. 2 S. 2-4 AsylG i.d.F. G. v. 20.10.2015, BGBl. 2015 I 1722). Konkret bedeutet dies eine **ersatzlose Streichung des persönlichen Bedarfs i.H.v. 135 EUR** bei Alleinstehenden sowie eine **Kürzung des notwendigen Bedarfs i.H.v. 216 EUR um rund 15 %**.¹ Hinzu kommen die regulären Asylbewerberleistungen bei Krankheit sowie ggfls. der Wohngeldzuschuss bei einer privaten Unterbringung, die nicht reduziert werden.

Bei näherer Betrachtung betreffen die neue Tatbestandsmerkmale **zwei Konstellationen**, die für die verfassungsrechtliche Bewertung unterschieden werden müssen: Zum einen geht es um Personen, die einem **anderen EU-Mitgliedstaat zugeordnet** sind und daher nur eine geringe Bindung zum Bundesgebiet aufweisen; zum anderen reagiert der Gesetzgeber auf **Konstellationen einer Leistungsverweigerung** durch abgelehnte Arbeitsförderung, verweigerte Integrationskurse oder verletzte Mitwirkungspflichten.

Die erste Konstellation betrifft Asylbewerber, die bereits in **einem anderen EU-Mitgliedstaat internationalen Schutz oder eine anderweitige Aufenthaltserlaubnis** erlangten (§ 1a Abs. 4 S. 2 AsylbLG-E). Diese Personen sollen künftig geringere Leistungen erhalten, unabhängig davon, ob sie noch im Asylverfahren sind oder ihr Antrag bereits abgelehnt wurde (die Neuregelung erfasst Fälle des § 1 Abs. 1 Nr. 1, 5 AsylbLG). Wichtig ist, dass dies nur greift, wenn eine Person woanders schon anerkannt wurde bzw. eine Aufenthaltserlaubnis erhielt; eine **materielle Zuständigkeit eines anderen EU-Staats nach der Dublin-III-Verordnung reicht nicht aus**, um eine Leistungsabsenkung zu begründen. Etwas anderes gilt nach Maßgabe des Asylpakets I nur für solche Personen, die aufgrund der sog. EU-Relokationsbeschlüsse („Quotenregelung“) einem Mitgliedstaat oder der Schweiz zugewiesen wurden (hierzu bereits § 1a Abs. 4 S. 1 AsylbLG). Die Logik ist einfach: Es geht um keine Sanktion für ein Fehlverhalten, sondern um die sozialrechtliche Konsequenz aus dem Umstand, dass die betroffenen Personen eine geringere Bindung an Deutschland besitzen und sie im

¹ Die Finanzbeträge folgen § 3 Abs. 1 f. AsylbLG; die Streichung um rund 15 % für den notwendigen Bedarf bezieht sich auf die Posten nach § 5 Abs. 1 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz.

EU-Freiheitsraum jederzeit den zuständigen Staat aufsuchen können.

Hiervon zu unterscheiden ist, auch mit Blick auf das Verfassungsrecht, die **Sanktionierung von Fehlverhalten**, die der vorliegende Gesetzentwurf bei verletzten Mitwirkungspflichten (§ 1a Abs. 5 AsylbLG-E), einer abgelehnten Arbeitsförderung (§ 5a Abs. 3 AsylbLG-E) oder einer verweigerten Integrationskurssteilnahme (§ 5a Abs. 3, § 5b Abs. 2 AsylbLG-E) festschreibt, wobei die Tatbestände jeweils auch normieren, wann die Beachtung nicht erwartet werden kann und mithin auch keine Leistungsreduzierung stattfindet (etwa: Unmöglichkeit der Terminwahrnehmung aus wichtigen Gründen; unzumutbare Arbeitsverpflichtung wegen Kinderbetreuung oder Ausbildung). All diese Sanktionen betreffen zwar nur Asylbewerber bzw. Geduldete, sind aber **strukturell vergleichbar mit Sanktionen für deutsche Staatsangehörige**, wenn diese zumutbaren Arbeitsfördermaßnahmen nicht nachkommen (vgl. §§ 31-31d SGB II). Nach dem Vorbild des Sozialrechts sollen Widerspruch und Klage gegen Leistungseinschränkungen künftig auch im Asylbewerberleistungsrecht keine aufschiebende Wirkung entfalten (§ 11 Abs. 4 AsylbLG-E entspricht § 39 Nr. 1 SGB II).

Es wäre zu einfach, wenn man diese Neuregelung pauschal als verfassungswidrig einstufte. **Ein klarer Verfassungsverstoß liegt nicht vor**. Der Grund hierfür ist eine doppelte Offenheit der Verfassungsjudikatur für Personen mit einer geringen Bindung an Deutschland sowie für die Sanktionierung von Fehlverhalten.

Ich habe im Kontext des Asylpakets I bereits ausgeführt, dass das BVerfG in der ersten **Konstellation einer geringeren Bindung an die deutsche Hoheitsgewalt** bei eventuellen Folgeverfahren offene Formulierungen im Obersatz des Urteils aus dem Jahr 2012 zum Asylbewerberleistungsgesetz konkretisieren (insb. BVerfGE 132, 134, Rn. 73-76) und, unabhängig davon, das spezifisch deutsche Verständnis der Menschenwürde zum europäischen, internationalen und vergleichenden Regelungskontext in Bezug setzen muss (ausführlich *Daniel Thym*, Schnellere und strengere Asylverfahren, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2015, S. 1625, 1630 f.). Auch ein Verstoß gegen **Europarecht** liegt nicht vor, weil die europäischen Grundrechte ein geringeres Schutzniveau vorgeben (vgl. EGMR, Ur. v. 4. 11. 2014 (Große Kammer), Nr. 29217/12, *Tarakhel gegen die Schweiz*, Ziff. 93 ff.) und auch die Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU ein Mindestschutzniveau normiert, das hinter dem deutschen Leistungssatz zurückbleibt, sodass die Absenkung nicht notwendig von der Sanktionsklausel des Artikels 20 umfasst sein muss (siehe auch *Thym*, ebd. 1631 f.).

Hiervon zu unterscheiden sind Konstellationen einer **Leistungsabsenkung zur Sanktionierung von Fehlverhalten**, strukturell vergleichbar mit den Kürzungen für deutsche Staatsangehörige. Hier geht es zwar um migrationsrechtliche Sachverhalte, aber die zugrunde liegende Rechtsfrage besitzt einen grundsätzlichen Charakter, der früher oder später durch das BVerfG geklärt werden wird. Das Bundessozialgericht entschied erst vor Kurzem, dass für Deutsche eine **Kürzung der SGB II-Leistungen um 30 % mit der Menschenwürde vereinbar ist**, weil das zu-

grunde liegende Verhalten von den betroffenen Personen im Wege der Eigenverantwortung beeinflusst werden kann (vgl. BSG, Ur. v. 9.3.2016, B 14 AS 20/15 R). Auch das BVerfG wies jüngst eine Richtervorlage zu Leistungskürzungen für Deutsche aus formalen Gründen als unzulässig zurück, wies jedoch darauf hin, dass eine Leistungsabsenkung als Sanktion **„durchaus gewichtige verfassungsrechtliche Fragen“** aufwerfe (BVerfG, Beschl. v. 6.5.2016, 1 BvL 7/15, Rn. 16), die ggfls. zu einem späteren Zeitpunkt zu klären sein werden. Der Gesetzgeber sollte als Erstinterpret der Grundrechte sich vor allem dann eine eigene Meinung zur Verfassungskonformität bilden und diese auch vertreten, wenn eine gefestigte Verfassungsjudikatur nicht vorliegt. Dies ist hier der Fall.

3. Wohnsitzregelung (zu Art. 5 Nr. 3, Art. 2 Nr. 2b, Art. 3; § 12a AufenthG-E, § 36 Abs. 2 SGB II-E, § 23 Abs. 5 SGB XII-E)

Die künftige Wohnsitzregelung sollte man **nicht mit der Residenzpflicht verwechseln**, die für Asylbewerber für mindestens drei Monate gilt (vgl. §§ 56-59a AsylG). Eine Wohnsitzregelung beschränkt, anders als die Residenzpflicht, nicht die allgemeine Bewegungsfreiheit, weil die Betroffenen einzig ihren Wohnsitz nicht frei wählen dürfen, sich ansonsten aber frei im gesamten Bundesgebiet sowie ggfls. auch im ganzen Schengen-Raum frei bewegen dürfen. Sie soll gemäß § 12a Abs. 1 S. 1 AufenthG-E ab dem Zeitpunkt des positiven Asylbescheids gelten und mithin nahtlos an die Verteilungsregeln anschließen, die für alle Asylbewerber auch nach dem Ablauf der Residenzpflicht aufgrund von §§ 50, 60 Abs. 1 AsylG i.V.m. den Landesregelungen gelten und aufgrund derer jedem Asylbewerber in der Regel ein bestimmter Bezirk zur Wohnsitznahme vorgeschrieben wird.

Für die Wohnsitzregelung wählt der Gesetzentwurf eine **komplexe Rechtskonstruktion, die ihre Praxis-tauglichkeit und Gerichtsfestigkeit erst noch beweisen muss**, weil die ausgefeilten Bestimmungen des § 12a AufenthG-E gemeinsam mit den EU-Vorgaben den Ländern ein engeres rechtliches Korsett anlegen als dies bei § 50 AsylG sowie der früheren Wohnsitzregelung für Spätaussiedler nach Maßgabe des Wohnortzuweisungsgesetzes (vgl. das Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnorts für Spätaussiedler i.d.F. G. v. 26.2.1996, BGBl. 1996 I 223; nachfolgend: *WoZUG*) der Fall ist bzw. war. Die diesbezüglichen rechtlichen und praktischen Fallstricke könnten im ungünstigsten Fall dazu führen, dass die Wohnsitzregelung sich als praktisch schwerfällig erweist.

a. Rechtspraktische Ausgestaltung

Die Wohnsitzregelung kombiniert eine quasi-automatische Zuweisung an ein bestimmtes Bundesland (Abs. 1) mit der Option einer landesinternen Verteilung, die bei anerkannten Flüchtlingen, die noch in einer vorübergehenden Aufnahmeeinrichtung wohnen, vergleichsweise flexibel ausgestaltet ist (Abs. 2) und darüber hinaus auf einzelfallbezogene Entscheidungen bzw. Ausnahmen setzt (Abs. 3-5). Die nähere Ausgestaltung wird nach Maßgabe des Absatzes 9 den Ländern überantwortet. Insgesamt besitzt die Wohnsitzregelung somit eine **ausgeprägte föderale Komponente**, indem sie bei Personen, die nicht arbeiten, die Bindung an ein bestimmtes Bundesland kraft Gesetzes perpetuiert (Abs. 1) und alles

weitere den landesspezifischen Regelungen überlässt (Abs. 2-4), was darauf hinausläuft, dass jedes Bundesland eine eigene Wohnsitzregelung treffen und politisch verantworten muss. Wenn hierbei ein Bundesland ein großzügiges Regime einführt, gilt dies nur landesintern, weil die Verteilung zwischen den Bundesländern nach Absatz 1 kraft Gesetzes fortbesteht.

§ 12a Abs. 1 S. 1 AufenthG-E verstetigt **kraft Gesetzes** die Zuweisung eines jeden Asylbewerbers an ein bestimmtes Bundesland, ohne dass es hierzu konkreter Verwaltungsakte im Einzelfall bedürfte, und erfasst darüber hinaus auch Inhaber einer humanitären Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22 f., 25 Abs. 3 AufenthG. Die Ausnahmetatbestände des zweiten Satzes greifen bei näherer Betrachtung nicht kraft Gesetzes, weil § 12a Abs. 5 S. 1 Nr. 1 Buchst. a AufenthG-E für diese Fälle ein Genehmigungsverfahren vorsieht. Ein anerkannter Asylbewerber, dessen Kernfamilienmitglied in einem anderen Bundesland im erforderlichen Umfang arbeitet, kann also nicht einfach umziehen, sondern muss erst eine Genehmigung nach § 12a Abs. 5 AufenthG-E beantragen, deren Erteilung im Zweifel auch gerichtlich erzwungen werden kann, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind. Das **Ausnahmegenehmigungsverfahren** gilt auch für andere legitime Gründe für einen Umzug. Erleichtert werden soll die Umsetzung der Wohnsitzregelung durch flankierende Zuständigkeitsregelungen für die **Auszahlung von SGB II/XII-Leistungen**, die nach dem Gesetzentwurf nur am Ort der Wohnsitzzuweisung beantragt und ausgezahlt werden können (siehe § 36 Abs. 2 SGB II-E, § 23 Abs. 5 SGB XII-E). Andersorts soll allenfalls eine Reisebeihilfe zur Rückkehr gezahlt werden, was mit der Verfassung übereinstimmen dürfte, da die betroffenen Personen die volle Kontrolle über das Ob der Befolgung haben (sinngemäß Abschn. I.2).

Für die **landesinterne Verteilung nach § 12a Abs. 2 AufenthG-E** besteht ein vereinfachtes Verfahren, das jedoch „nur“ diejenigen Personen erfasst, die **in einer Aufnahmeeinrichtung oder anderen vorübergehenden Unterkunft** wohnen. Dieser sachliche Fokus scheint gerechtfertigt, weil die Unterbringung in Sammelunterkünften ein zentrales Integrationsproblem darstellt, das eine gesonderte Behandlung rechtfertigt. Der betroffenen Personengruppe kann binnen sechs bis höchstens zwölf Monate nach Anerkennung bzw. Erlaubniserteilung der Wohnsitz „an einem anderen Ort“ zugewiesen werden, wobei die zitierte Formulierung im Lichte des Regelungszwecks die Zuweisung zu einer regulären, nicht-vorübergehenden Unterkunft meinen dürfte, die ggfls. auch in derselben Stadt liegen kann. Nicht zulässig ist jedoch eine Wohnsitzverpflichtung am Ort der Aufnahmeeinrichtung, wenn die betroffene Person nicht zugleich aus der Sammelunterkunft ausziehen kann. Das Verfahren unter Einschluss der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit haben die Länder zu regeln, wobei die Aktivierung des § 12a Abs. 2 AufenthG-E einen einzelfallbezogenen Verwaltungsakt voraussetzt, der jedoch in der Sache vergleichsweise allgemeinen Kriterien folgt. § 12a Abs. 2 AufenthG-E

belässt den Ländern in materieller Hinsicht einen **weiten Gestaltungsspielraum**, weil er in einer betont offenen Formulierung einzig verlangt, dass die Wohnsitzregelung der nachhaltigen Integration „nicht entgegensteh[en]“ darf und damit eine einfachgesetzliche Vermutung zugunsten einer Integrationsförderung durch Umzug ausspricht. Dies reagiert auf die Sondersituation einer auf Dauer unbefriedigenden Unterbringung in Sammelunterkünften. Soweit im Einzelfall spezielle Interessen gegen eine Wohnortzuweisung sprechen, ist dies entweder bei der ursprünglichen Zuweisungsentscheidung nach § 12a Abs. 2 oder bei einer nachträglichen Änderung oder Aufhebung nach § 12a Abs. 5 AufenthG-E zu berücksichtigen.

In der Praxis dürfte die Wohnortzuweisung nach § 12a Abs. 2 AufenthG-E eine weitaus größere Bedeutung entfalten als **§ 12a Abs. 3 f. AufenthG-E**, die für eine landesinterne Verteilung eine ausführlichere Begründung einfordern, um entweder einen bestimmten Wohnort **positiv zuzuweisen** (Abs. 3) oder den Zuzug zu bestimmten „überlasteten“ Orten **negativ zu verbieten** (Abs. 4). Speziell eine positive Zuweisung nach § 12a Abs. 3 AufenthG-E erfordert eine **einzelfallbezogene Begründung**, die auf die Kriterien der Nrn. 1-3 im Rahmen einer **zukunftsgerichteten Prognoseentscheidung** eingeht, die im Fall einer Klage von den Gerichten überprüft werden kann.² Beim negativen Zuzugsverbot nach § 12a Abs. 4 AufenthG-E liegt der Schwerpunkt auf der argumentativen Untermauerung, dass an bestimmten Orten eine soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung droht, vor allem weil Deutsch dort nicht als wesentliche Verkehrssprache genutzt wird, was zugleich klarstellt, dass die zu vermeidende Ausgrenzung sich nicht etwa auf das interne Verhältnis innerhalb ethnisch-kultureller Gruppen bezieht, sondern den Kontakt zu den anderen Mitgliedern der Gesellschaft meint. Für die praktische Anwendung zentral dürfte das Kriterium der Verkehrssprache sein, mit dem die Bestimmung ein messbares Kriterium einführt, das auch vom EuGH bereits als Indikator für eine legitime gesellschaftliche Integrationsförderung anerkannt wurde (siehe EuGH, *P & S*, C-579/13, [EU:C:2015:369](#), Rn. 46-48; und EuGH, *K & A*, C-153/14, [EU:C:2015:453](#), Rn. 52 ff.; ausführlicher *Daniel Thym*, *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law*, [EJML](#) 18 (2016), 89, 106-109).

Aufgrund der ausgeführten materiellen Kriterien verlangt die Prüfung von negativen Zuzugsverboten eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Situation in dem betroffenen Gebiet, nicht jedoch ausführliche Darlegungen zur betroffenen Person, so dass die gleiche Begründung in Bezug auf eine bestimmte Stadt ggfls. auch für eine Mehrzahl von Einzelfällen greifen kann. Dies **erleichtert die Praxis negativer Zuzugssperren** nach § 12a Abs. 3 AufenthG-E. Bei positiven Wohnortzuweisungen nach § 12a Abs. 3 AufenthG-E ist dies wegen der notwendigen Einzelfallprüfung anders, ohne dass dies Ergebnis vom Europarecht gefordert eingefordert wurde. **Posi-**

² § 12a Abs. 9 Nr. 2 f. AufenthG-E erlaubt den Ländern eine Konkretisierung hins. des Verfahrens unter Einschluss der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit, nicht jedoch eine weitergehende Ausgestaltung der Kriterien durch einen quasi-automatischen Zuweisungsschlüssel, der jdfls. im Fall eines gerichtlichen Rechtsschutzes einer Einzelfallprüfung im Lichte der materiellen Vorgaben des Art. 12a Abs. 3 AufenthG-E standhalten müsste.

tive Zuweisungen dürften daher aufgrund des administrativen Aufwands **allenfalls in Einzelfällen** verhängt werden. Als „Masseninstrument“ scheidet der Mechanismus aufgrund der gewählten rechtlichen Konstruktion aus (siehe auch die Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 14.6.2016, S. 5).

b. Vereinbarkeit mit dem Europa- und Verfassungsrecht

Die neue Wohnsitzregelung erfasst, anders als die Residenzpflicht während des Asylverfahrens, vorrangig Personen mit einem internationalen Schutzstatus, denen nach Artikel 33 Asyl-Qualifikationsrichtlinie 2011/95/EU in Übereinstimmung mit Artikel 16 GFK ein Freizügigkeitsrecht zusteht (anders als die GFK gilt Art. 33 RL 2011/95/EU auch für subsidiäre Geschützte und fordert für diese nach dem eindeutigen Wortlaut eine Gleichstellung mit GFK-Flüchtlings). Die Auslegung dieser Bestimmungen war der Gegenstand einer **Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs** (EuGH), die am 1. März 2016 verkündet wurde (siehe EuGH, *Alo & Osso*, C-443/14 & C-444/14, [EU:C:2016:127](#)). Deren Ergebnis war eindeutig: eine Wohnsitzauflage für bestimmte Ausländergruppen verstößt nicht gegen Artikel 33 der Richtlinie, soweit die Auflage der Integration dient und die betroffene Gruppe sich in einer anderen Situation befindet als andere Ausländergruppen (insb. Rn. 57-64). Hierbei stellte der EuGH einzig auf die **Vergleichbarkeit der (nicht) betroffenen Ausländergruppen** ab und folgte damit nicht dem Vorschlag des Generalanwalts Cruz Villalón, der eine einzel-fallbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgeschlagen hatte (vgl. *ders.*, Schlussanträge v. 6.10.2015, ebd., [EU:C:2015:665](#), Rn. 98 f.). Dies Ergebnis war keineswegs zwingend, weil man Artikel 26 GFK und, in der Folge, die Richtlinie auch anders hätte auslegen können (vgl. *Marei Pelzer/Maximilian Pichl*, Wohnsitzauflage und Residenzpflicht, ZAR 2015, 96, 96 f.), ohne dass diese Kritik den Inhalt des Urteils abändern könnte, weil die EuGH-Entscheidung für die nationalen Behörden und Gerichte verbindlich ist.

Im Ergebnis bestehen daher für die Bewertung der Wohnsitzregelung eine **vierfache Vorgabe kraft Europa- und Verfassungsrechts**: Die Neuregelung des § 12a AufenthG-E muss (1) die Integration fördern und (2) eine Personengruppe erfassen, die im Vergleich zu anderen Ausländergruppen in einer besonderen Lage ist. Darüber ist bei der Beurteilung (3) der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten und es können sich (4) Probleme mit dem Verbot (un-)echter Rückwirkungen ergeben.

(1) Integrationsförderung: In früheren Entscheidungen maß der EuGH dem Kriterium der Sprachkenntnisse, wie dargelegt, eine zentrale Bedeutung bei und verfolgt im Übrigen ein breites, kontextuelles Integrationsverständnis, das „die Interaktion und die Entwicklung sozialer Beziehungen zwischen [Drittstaatsangehörigen und Staatsangehörigen]“ sowie den „Zugang zu Arbeitsmarkt und Berufsausbildung“ als Ausdruck und Ziel einer Integrationsförderung anerkennt (Zitate nach EuGH, *P & S*, C-579/13, [EU:C:2015:369](#), Rn. 46). Damit ist zugleich die inhaltliche Vorgabe bezeichnet, anhand derer das Integrationsförderungsziel zu beurteilen ist. Für die Regelung sprechen insoweit **sozialwissenschaft-**

liche Forschungsergebnisse, dass die Vermeidung einer örtlichen Clusterbildung die Integration im Sinn der EuGH-Judikatur fördern kann, weil der Spracherwerb und der Arbeitsmarkt- und Ausbildungszugang ebenso erleichtert wird wie interethnischen Kontakte (siehe *Ruud Koopmans*, Does Assimilation Work?, [Journal of Ethnic and Migration Studies](#) 42 (2016), 197-216; sowie, für den Anteil an Kindern ohne Deutschkenntnisse für den Lernerfolg an Schulen, das Gutachten der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., *Integration durch Bildung. Migranten und Flüchtlinge in Deutschland*, [Mai 2016](#)). Dies bedeutet nicht, dass es nicht auch andere Faktoren gäbe, die den Integrationserfolg positiv oder negativ beeinträchtigen können und die andere sozialwissenschaftliche Untersuchungen hervorheben, wie etwa eine strukturelle Diskriminierung von Migrantengruppen oder die Vorzüge interethnischer Kontakte als Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg und eine positive Lebenseinstellung (siehe etwa Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, *Ungenutzte Potentiale. Zur Lage der Integration in Deutschland*, [2009](#)). In einer solcher Situation vielfältiger Wirkungsursachen wird man dem Gesetzgeber typischerweise einen Beurteilungsspielraum zubilligen. Hinzu kommt, dass anerkannte Flüchtlinge, die keinen Job finden, derzeit in besonderem Maße **von staatlichen Fördermaßnahmen abhängen**, um auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein (siehe Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, *Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland*, [Aktuelle Berichte 8/2015](#)). Diese verstärkte Abhängigkeit von der staatlichen Förderung erfordert eine mittelfristige Planbarkeit, weil ansonsten, gerade in einer Situation der erhöhten Zuwanderung, die notwendigen Ressourcen von den zu meist zuständigen Kommunen nicht überall in hinreichendem Maße vorgehalten werden können (näher *Kay Ruge*, Residenzpflicht als Voraussetzung für Integration, ZAR 2015, 89, 90-92). All dies spricht dafür, dass die Wohnsitzregelung die Integration im Sinn der EuGH-Judikatur fördert.

(2) Betroffene Personengruppe: Nach Maßgabe des EuGH muss die Situation der erfassten Ausländergruppe sich von der Lebenssituation derjenigen Ausländer unterscheiden, die nicht der Wohnsitzregelung unterfallen (entgegen dem BVerwGE 130, 148 = [Urt. v. 15.1.2008](#), [1 C 17.07](#), Rn. 20 weist der EuGH, *Alo & Osso*, ebd., Rn. 54 eine Anwendung von Art. 29 RL 2013/33/EU bzw. Art. 23 GFK zur Gleichbehandlung von GFK-Flüchtlings und Staatsangehörigen beim Sozialleistungsbezug generell zurück, weil diese sich hinsichtlich der Integration in keiner vergleichbaren Situation wie Drittstaatsangehörige befänden). Die Gesetzesbegründung enthält insofern eine **erfreulich ausführliche Begründung**, warum die Regelung bestimmte Ausländergruppen (nicht) erfasst (siehe BT-Drs. 18/8615, S. 44). Die aufgeführten Gründe besitzen eine intuitive Plausibilität und dürften damit sehr gute Chancen besitzen, von den nationalen Gerichten, denen der EuGH die Beurteilung im genannten Urteil überließ, als ausreichende Begründung anerkannt zu werden. Dies gilt umso mehr, als der EuGH klarstellte, dass eine Abstufung nach dem Aufenthaltsstatus ein prinzipiell zulässiger Anknüpfungspunkt für eine solche Unterscheidbarkeit sein kann.

(3) Verhältnismäßigkeit: Auch wenn der EuGH, anders als der Generalanwalt, keine einzelfallbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangte, dürfte eine solche im Ergebnis gleichwohl zur Anwendung kommen, weil die Verhältnismäßigkeit ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts ist und darüber hinaus die deutsche Verfassung eine solche für Grundrechtseingriffe vorschreibt. Insoweit ist freilich zu beachten, dass das **Bundesverfassungsgericht** eine Wohnsitzauflage bereits mehrfach billigte – und zwar „sogar“ bei Spätaussiedlern, die sich als deutsche Staatsangehörige direkt auf das Freizügigkeitsrecht nach Artikel 11 GG berufen können (vgl. BVerfGE 110, 177, Rn. 40 ff.; siehe auch *Roman Leher/Andreas Lippold*, Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, ZAR 2015, 81, 87 f.), während für Ausländer „nur“ die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 GG gilt, sodass insofern eher geringere Anforderungen zu stellen sind. Von daher spricht sehr viel für die Annahme, dass die Wohnsitzregelung einer grundrechtlichen Überprüfung standhält (ebenso für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion das BVerwG, Urt. v. 15.01.2013, 1 C 7.12). Nichts anderes dürfte im Ergebnis für das völkerrechtliche Freizügigkeitsrecht nach **Artikel 2 des Zusatzprotokolls Nr. 4 zur EMRK** gelten, das ausweislich der jüngeren EGMR-Judikatur eine Beschränkung aus Gründen der Integrationsförderung zulässt (vgl. EGMR, Urt. v. 23.2.2016, Nr. 43494/09, Garib gegen die Niederlande, Rn. 111 ff. mit der Annahme auf einen Beurteilungsspielraum).

Unterstützt wird die Verhältnismäßigkeit der Neuregelung durch die gesetzliche **Befristung auf 3 Jahre**, die die Wohnsitzregelung als Reaktion auf die aktuelle Sondersituation erscheinen lässt (Art. 8 Abs. 5 IntG-E; im Fall der Spätaussiedler bestand ebenfalls eine 3-jährige Wohnsitzauflage, ohne dass freilich das Gesetz zeitlich befristet gewesen wäre). Darüber hinaus kann im Lichte der Grundrechte selbstverständlich eine **einzelfallbezogene Ausnahme** angezeigt sein, die nach Einschätzung des BVerfG jedoch einem Genehmigungsverfahren unterworfen werden kann (vgl. für Ausnahmen von der Residenzpflicht das BVerfGE 96, 10, 24 f.; auf die Notwendigkeit einer Härteklausele für Spätaussiedler verwies BVerfGE 110, 177, Rn. 51). Eine solche Ausnahme normiert der vorliegende Gesetzentwurf in § 12a Abs. 5 S. 1 Nr. 2 AufenthG-E, wobei die Bestimmung abhängig von den Umständen des Einzelfalls im Wege der grundrechtskonformen Auslegung ggfs. so zu handhaben ist, dass ein einklagbar Anspruch auf eine Ausnahmebewilligung besteht.

(4) Rückwirkung: Tatbestandlich erfasst die Neuregelung alle Personen, denen seit dem 1. Januar 2016 ein positiver Asylbescheid zugestellt wurde (§ 12a Abs. 7 AufenthG-E), wobei die Rechtsfolge einer Wohnortzuweisung erst mit Inkrafttreten des Gesetzes entsteht, ab diesem Zeitpunkt jedoch nach § 12a Abs. 1 AufenthG-E einen Wohnort im Bundesland des Asylverfahrens vorschreibt. Hiernach kann die Sondersituation auftreten, dass jemand **aufgrund der bisherigen Rechtslage bereits in ein anderes Bundesland umzog** und nun nachträglich kraft Gesetzes zur Rückkehr gezwungen würde. Aus Sicht des Verfassungsrechts handelt es sich hierbei um eine sog. unechte Rückwirkung oder tatbestandliche Rückanknüpfung, weil an ein früheres Ereignis für die

Zukunft eine neu Rechtsfolge geknüpft wird (eine „echte“ Rückwirkung, die regelmäßig verfassungswidrig wäre, läge nur vor, wenn § 12a AufenthG-E eine Person nachträglich verpflichtete, bereits in den ersten Monaten des Jahres 2016 in einem bestimmten Bundesland gelebt zu haben). Eine unechte Rückwirkung ist nach der ständigen BVerfG-Rechtsprechung nicht generell unzulässig, wohl jedoch die Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen (siehe BVerfGE 72, 200, 242; BVerfGE 109, 133, 180 f.). Hiernach bietet sich folgende Abstufung an: Wer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht umgezogen ist, wird sich in der Regel nicht auf Aspekte des Vertrauensschutzes berufen können, während umgekehrt Personen, die bereits umgezogen sind, eine Rückkehr regelmäßig nicht zugemutet werden kann, sodass eine **einzelfallbezogene Ausnahme angezeigt** ist. Auch in diesen Fällen entfällt die Wohnsitzregelung jedoch nicht automatisch, sondern ist im Genehmigungsverfahren nach § 12a Abs. 5 S. 1 Nr. 2 Buchst. c b AufenthG-E zu beantragen. Die zuständigen Behörden sollten in derartigen Fällen freilich schnell und flexibel reagieren. Eventuelle Umzugsvorbereitungen sind nur begrenzt schutzwürdig, weil die Möglichkeit einer Wohnsitzregelung seit Monaten medienwirksam diskutiert wurde (siehe auch BVerfGE 97, 67, 79).

4. Niederlassungserlaubnis (zu Art. 5 Nr. 5; § 26 Abs. 3 AufenthG-E)

Traditionell verfolgen das deutsche und das europäische Aufenthaltsrecht das **Konzept einer graduellen Statusverfestigung**, die in mehreren Schritten zuerst eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die nach dem Ablauf der Geltungsdauer verlängert werden kann, solange die Voraussetzungen erfüllt sind. Erst im zweiten Schritt gibt es eine unbefristete Niederlassungserlaubnis, soweit die höheren Anforderungen erfüllt werden, bevor schließlich mit der Einbürgerung die Staatsangehörigkeit verliehen werden kann (vgl. *Daniel Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, 2010, S. 18-24). Demgemäß ist die **befristete Aufenthaltserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge nicht etwa ein „minderwertiger“ Status**, sondern eine ganz normale Erlaubnis, die nach Ablauf der Geltungsdauer automatisch zu verlängern ist, was die Betroffenen ggfs. auch im Wege der Klage durchsetzen können, solange sie die Voraussetzungen erfüllen (§ 25 Abs. 1 f. AufenthG normieren subjektive Rechte). In der Praxis garantiert dies den Aufenthalt von Flüchtlingen so lange, wie die Anerkennung nicht wegen geänderter Umstände im Herkunftsland widerrufen wird (vgl. § 73 Abs. 1 AsylG).

Dies ändert sich mit der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, weil deren Fortexistenz nicht mehr von der weiteren dauerhaften Erfüllung der Erteilungsvoraussetzungen abhängt, sprich eine Änderung der Situation im Herkunftsland kein Rechtsgrund für eine Rücknahme der Niederlassungserlaubnis mehr darstellt. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde zu Zeiten niedriger Asylantragszahlen (in den Jahren 2004-2010 gab es teils deutlich weniger als 50.000 Asylbewerber pro Jahr) eine **Privilegierung für anerkannte Flüchtlinge** eingeführt, die nach 3 Jahren automatisch eine Niederlassungserlaubnis erhalten sollten, ohne dass dies europarechtlich gefordert wäre, weil die **Daueraufenthalts-**

Richtlinie 2003/109/EG keine Besserstellung einfordert (im Gegenteil: die Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs durch die Richtlinie 2011/51/EU normiert grds. dieselben Voraussetzungen und fordert insb. eine Lebensunterhaltssicherung). Auch eine grundrechtliche Vorprägung besteht insofern nicht, weil die Grundrechte keinen Anspruch auf ein bestimmtes Aufenthaltsrecht vermitteln, sondern allenfalls eine Aufenthaltsberechtigung aussprechen, ohne eine bestimmte Ausgestaltung als (un-)befristeten Titel vorzugeben (vgl. EGMR, Urt. v. 16. 06. 2005 (Große Kammer), Nr. 60654/00, *Sisojeva gegen Lettland*, Rn. 91).

Etwas anderes folgt auch nicht etwa aus der **Genfer Flüchtlingskonvention**, die in Artikel 34 die Staaten zwar dazu auffordert, die Integration und Einbürgerung (wörtlich in den authentischen Vertragssprachen: „*assimilation and naturalization*“ bzw. „*l'assimilation et la naturalisation*“) zu fördern, hierbei aber nicht vorgibt, dass automatisch jeder Flüchtling ein unbefristetes und unbedingtes Daueraufenthaltsrecht erhalten soll. Ganz allgemein verfolgt UNHCR drei Möglichkeiten zur langfristigen Lösung von Fluchtsituationen, wobei die Praxis des Exekutivauschusses die Rückkehr in den Herkunftsstaat als vorrangiges Ziel festlegt, das durch die Eingliederung vor Ort und das Resettlement ergänzt wird, wobei letzteres in erster Linie für die Verbringung von Flüchtlingen aus Entwicklungs- und Schwellenländern in die westlichen Staaten gedacht ist (siehe UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, May 2003). Demgemäß wäre es falsch von der Eingliederung, die Artikel 34 GFK fordert, auf eine sofortige und unbedingte Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zu schließen. Vielmehr deuten der Wortlaut und auch die Staatenpraxis darauf hin, dass Flüchtlinge möglichst umfassend an der Gesellschaft teilhaben sollen, was auch die **Erwartung einer gesellschaftlichen und ökonomischen Teilhabe** umfasst, auf die der aus heutiger Sicht ambivalente Begriff der „*assimilation*“ im Originalwortlaut der GFK hinweist (siehe *James C. Hathaway*, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, S. 283 f.; entsprechend normieren Art. 17 ff. GFK Beteiligungsrechte in den Bereichen Bildung, Sozialleistungen und Arbeitsmarkt). Eben diesem umfassenden Integrationsziel nimmt sich das Integrationsgesetz vorbildlich an. In Deutschland sollen anerkannte Flüchtlinge ganz im Sinn der GFK umfassend eingegliedert werden, auch durch die Förderung und Forderung von moderaten Sprachkenntnissen und einer Lebensunterhaltssicherung.

Der vorliegende Gesetzentwurf entscheidet sich für einen Mittelweg, der anerkannte Flüchtlinge weiterhin besser behandelt als sonstige Ausländer, auch wenn einige der bisherigen Privilegien zurückgenommen werden. Konkret erfolgt im Vergleich zu sonstigen Ausländern **weiterhin eine zweifache Privilegierung**: Erstens werden hinreichende Sprachkenntnisse (B1) gefordert, was die Teilnahme an einfachen Gesprächen garantiert, nicht jedoch für komplexere Zusammenhänge oder gar einen Hochschulzugang ausreicht (letzterer fordert in der Regel das Niveau C1). Zweitens wird gefordert, dass der „Lebensunterhalt überwiegend gesichert ist“ (§ 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E), sodass weiterhin teilweise Sozialleistungen bezogen werden können, solange nur eine „überwiegende“ Eigenfinanzierung zu

erwarten steht. Diese unbestimmte Formulierung wurde bereits bei der stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung verwandt (vgl. § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG), ist aber auch in diesem Zusammenhang **für die Praxis schwer zu handhaben**. Hierbei ist noch vergleichsweise klar, dass eine „überwiegende“ Sicherung eine eigene Erwerbstätigkeit ebenso voraussetzt wie ein quantitatives Überwiegen der Eigenfinanzierung (vgl. *Kay Hailbronner*, AuslR-Kommentar, 92. EL 2015, § 25b AufenthG Rn. 20; und *Kai-Christian Samel*, in: Bergmann/Dienelt (Hrsg.): AuslR, 11. Aufl. 2016, § 25b AufenthG Rn. 16). Allerdings wird die notwendige zukunftsgerichtete Prognose (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.11.2010, 1 C 21.09, Rn. 15) dadurch erschwert, dass die Erwerbstätigkeit im Rahmen der Neuregelung für Flüchtlinge ggfls. erst seit Kurzem ausgeübt wird, weil – anders als nach § 9 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 AufenthG – keine mehrjährigen Beitragsleistungen zur Rentenversicherung verlangt werden.

Im Vergleich zur aktuellen 3-Jahres-Frist bewirkt die neue 5-Jahres-Regel nur einen **geringfügigen zeitlichen Aufschub der Niederlassungserlaubnis**, da für die Neuregelung die Zeiten des Asylverfahrens angerechnet werden (vgl. § 26 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 AufenthG-E), während die bisherige 3-Jahres-Frist erst ab der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als anerkannter Flüchtling zu laufen begann, sodass die Zeit des Asylverfahrens nicht mitgerechnet wurde (vgl. § 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG a.F.).

Die Gesetzesbegründung rechtfertigt die Privilegierung mit der „**besonderen Lage**“ (BT-Drs. 18/8615, S. 48), ohne dass näher erklärt würde, worin die besondere Lage im Vergleich zu sonstigen Ausländern besteht. Gemeint sind offenbar die fehlende Freiwilligkeit der Migrationsentscheidung, das geringere Qualifikationsniveau und die damit einhergehenden Schwierigkeiten der gesellschaftlichen und ökonomischen Integration. Wenn dem so ist, so bildet die Privilegierung bei der Niederlassungserlaubnis gleichsam das aufenthaltsrechtliche **Spiegelbild für die Sonderbehandlung derselben Personengruppe bei der Wohnsitzauflage**. Anerkannte Flüchtlinge befinden sich hinsichtlich der Integration in einer Sondersituation, die der Gesetzgeber in beiden Fällen berücksichtigt. Soweit die Öffnungsklausel in § 26 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E zur Niederlassungserlaubnis bereits nach 3 Jahren mit einer „herausragenden Integration“ (BT-Drs. 18/8615, S. 48) begründet wird, erscheint dies freilich als sprachliche Übertreibung der Gesetzesbegründung, weil man ein Sprachniveau von C1 sowie eine „weit überwiegende“ Lebensunterhaltssicherung, die einen teilweisen Sozialleistungsbezug gerade nicht ausschließt, als besonders hervorragende Leistung wohl nur dann einstufen kann, wenn man anerkannten Flüchtlingen generell eine geringe Integrationschance unterstellt. Für eine nachhaltige Stützung der Sozialsysteme und des Arbeitsmarkts sollten solche Integrationsleistungen für Neuzuwanderer eigentlich der Regelfall sein.

Es bleibt der Hinweis, dass der privilegierte Zugang zur Niederlassungserlaubnis indirekte Folgewirkungen etwa im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts haben kann, weil ab diesem Zeitpunkt geborene **Kinder automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit kraft Geburt erlangen** (vgl. § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 StAG).

5. Bleiberecht für Auszubildende (zu Art. 5 Nr. 4, 8; §§ 18a, 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG-E)

Der vorgeschlagene Duldungsanspruch für Auszubildende nebst anschließender Gelegenheit zur regulären Arbeitsaufnahme ist ein klassisches Beispiel für den eingangs geschilderten Zielkonflikt zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung (vgl. Abschn. I.2). Die übergroße Komplexität der Neuregelung dürfte auch daran liegen, dass die widerstreitenden Interessen sich in den verästelten Detailregelungen einen Ausdruck gesucht haben. Für die Beurteilung ist wichtig, dass man sich bewusst macht, dass die Bestimmung **einzig für vollziehbar ausreisepflichtige Personen** gilt, also nicht etwa für Asylbewerber oder anerkannte Flüchtlinge, was in der Medienberichterstattung teilweise verwechselt wurde. Es geht um Personen, die nach Feststellung der Behörden und Gerichte ausreisen müssen und gerade nicht dem Schutz des deutschen oder europäischen Asylrechts unterfallen; nur für diese Personengruppe gilt die Duldung nach § 60a AufenthG. Insoweit ist die **Gesetzesbegründung bleibt sprachlich ambivalent**, wenn es auf der ersten Seite heißt: „Flüchtlinge [sic!] ohne Perspektive auf Anerkennung als Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte sollen mit Blick auf die Rückkehr in ihre Herkunftsländer adäquat gefördert werden.“

Der persönliche Anwendungsbereich der Neuregelung erfasst alle ausreisepflichtigen Personen, auch solche, die aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen oder deren Asylantrag erst vor Kurzem abgelehnt wurde (die Beschränkung auf junge Erwachsene bis Vollendung des 21. Lebensjahres im bisherigen § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG wird ebenso wenig fortgeführt wie der Ausschluss von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten). Hiernach kann die Situation eintreten, dass die Innenverwaltungen des Bundes und der Länder nach Maßgabe der politischen Vorgaben des Asypakets II aktive Anstrengungen unternehmen, um eine Person nach Bosnien, Marokko oder Nigeria abzuschieben, dieselbe Person ggfls. auch kurz nach der Ablehnung des Asylantrags jedoch einen Rechtsanspruch auf eine Duldung aufgrund der Neuregelung erwirbt, weil sie eine Berufsausbildung aufnimmt. Dies kann man politisch als Gesamtlösung wollen, man muss sich nur bewusst machen, dass damit der **Gesetzgeber widerstreitende Signale aussendet**, ganz im Sinn des eingangs dargestellten Dilemmas zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung.

In der Sache begründet die Neuregelung nichts anderes als eine **Sonderform der Legalisierung**, die anders als die stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung der §§ 25a/b AufenthG nicht erst nach mehreren Jahren eintritt, sondern ggfls. auch sofort nach der Ablehnung des Asylantrags. Hierbei handelt es sich nicht nur um eine Zwischenlösung bis zum Abschluss der Ausbildung, weil die Neuregelung, aus Sicht des deutschen Arbeitsmarkts durchaus konsequent, den Anspruch auf eine Anschlussduldung zur **Arbeitssuche** in § 60a Abs. 2 S. 10 AufenthG-E niederlegt, die für weitere 6 Monate gilt, **ohne dass eine Lebensunterhaltssicherung notwendig wäre**, sodass die betreffende Person einen Anspruch auf Sozialleistungen haben (nach § 2 Abs. 1 AsylbLG sind dies SGB II-Leistungen unter Einschluss der Arbeitsförderung nach § 132 Abs. 2 SGB III-E). Bei einer erfolg-

reichen Arbeitsplatzsuche besteht zudem ein Anspruch auf eine reguläre Aufenthaltserlaubnis nach Maßgabe des § 18a Abs. 1a AufenthG-E, wobei eine Verlängerung wohl ausgeschlossen ist, wohl jedoch eine reguläre Aufenthaltserlaubnis für die Zwecke der Erwerbstätigkeit erteilt werden kann (die Erwerbstätigkeit muss die volle Lebensunterhaltssicherung gewährleisten, weil eine Ausnahme von § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG nicht vorgesehen ist).

Dieser Übergang zum legalen Aufenthalt ist beschäftigungspolitisch konsequent, man sollte sich jedoch bewusst machen, dass ein **Wertungswiderspruch zur Situation von ausländischen Studierenden** besteht, die nach einem erfolgreichen Studium ebenfalls einen Job suchen dürfen, hierfür nach § 16 Abs. 4 i.V.m. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG jedoch eine Lebensunterhaltssicherung vorweisen müssen, die sie durch eine eigene Erwerbstätigkeit selbst finanzieren müssen. Gleiches gilt für junge Spanier oder Griechen, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt einen Job suchen, aufgrund der beabsichtigten Änderung von § 7 Abs. 2 SGB II während dieses Zeitraums aber keine Unterstützung erlangen. Auch **abgelehnte Asylbewerber, die ein Studium aufnehmen**, kommen nicht in den Genuss einer Anspruchsuldung nebst garantierter Jobsuche zur Folgebeschäftigung, weil § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG-H einzig die qualifizierte Berufsausbildung erfasst und erfolgreiche Studenten eine Legalisierung zum Zwecke der Anschlussbeschäftigung über § 18a Abs. 1 AufenthG erst nach dem Abschluss eines Arbeitsvertrags erreichen können.

Mündlicher Vortrag

Zuerst mein Dank für die Einladung.

In meiner mündlichen Stellungnahme möchte ich auf **drei Einzelpunkte** eingehen und verweise im Übrigen auf meine schriftliche Stellungnahme, die ich trotz der kurzfristigen Einladung noch erstellte:

Meine Anmerkungen betreffen *erstens* die **beschleunigten Verfahren**.

Im Grundsatz sind sich alle einig, dass wir schnelle Verfahren brauchen. Daher überrascht es nicht, wenn der Bundestag nunmehr eine Möglichkeit nutzt, die die Asyl-Verfahrens-Richtlinie bereitstellt.

Hierbei ist wichtig, dass nur das Asylverfahren „in Anlehnung an das (umstrittene) Flughafenverfahren“ ausgestaltet werden soll, während die Unterbringungsmodalitäten und der Rechtsschutz allgemeinen Regeln folgen. Eine Freiheitsbeschränkung besteht – anders als beim Flughafenverfahren – nicht. Die Asylbewerber dürfen die Aufnahmезentren verlassen; es gilt einzig eine Residenzpflicht, die jedoch in vielen Bundesländern das gesamte Landesgebiet umfasst.

Für welche Personengruppen gilt die Neuregelung? Von den sieben Anwendungsfeldern dürften in der Praxis zwei besonders wichtig sein: sichere Herkunftsstaaten sowie Folgeanträge

Wichtig ist, dass – entgegen der teilweisen Medienberichterstattung – die bloße Einreise ohne Identitätspapiere nicht ausreicht, weil der Wortlaut ausdrücklich verlangt, dass ein Antragsteller die Identitätspapiere (*ich zitiere*) „mutwillig vernichtet oder beseitigt hat“ Speziell bei Ländern, die die Pässe einziehen, wie dies etwa beim Wehrdienst in Eritrea der

Fall ist, ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. In diesen Fällen darf auch künftig *kein* Schnellverfahren stattfinden.

Auch ansonsten ist die Neuregelung eine Kann-Vorschrift. Das Bundesamt muss nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob ein Schnellverfahren stattfindet. Speziell bei schutzbedürftigen Gruppen dürfte dies regelmäßig ausscheiden. Sie sehen: Das beschleunigte Verfahren ist weniger dramatisch, als mancher denkt.

Meine zweite Bemerkung betrifft die **gesundheitsbezogenen Abschiebungshindernisse**.

Wir alles wissen, dass bei der Aufenthaltsbeendigung ein großes Vollzugsdefizit herrscht. Insoweit ist es verständlich und richtig, dass der Gesetzgeber auf den Wunsch der Praxis eingeht, hier etwas zu ändern.

Auch diese Neuregelung reicht weniger weit als mancher denkt. Die Norm erfasst nämlich nur Fälle, in denen *kein* Flüchtlingsstatus und *kein* subsidiärer Schutz gewährt wird, die Betroffenen aber dennoch Abschiebungshindernisse geltend machen, etwa weil die Versorgung in Albanien nicht gut genug sei.

Hier konkretisiert der Gesetzgeber, dass eine Abschiebung nur bei lebensbedrohlichen Erkrankungen ausscheidet; dass die Versorgung im Zielland nicht so gut sein muss wie in Deutschland; und dass man im Übrigen im Zielland notfalls auch in die besser versorgten Gegenden fahren muss.

All dies klingt für den Nichtexperten vielleicht restriktiv, ist es jedoch nicht, weil die Formulierungen schlicht eine Kodifizierung der höchstrichterlichen Rechtsprechung darstellen. Ein Verstoß gegen das Grundgesetz droht nicht, weil die Verfassung noch strenger ist: Sie verbietet eine Abschiebung nur, wenn jemand gleichsam „sehenden Auges in den Tod“ geschickt wird. Gleiches gilt für die EMRK. In meiner schriftlichen Stellungnahme finden Sie ein Zitat aus einer Leitentscheidung der Großen Kammer des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, die semantisch noch strenger ist als die neue deutsche Gesetzeslage.

In einem zweiten Schritt will der Gesetzgeber die materielle Rechtslage verfahrensrechtlich einfangen, indem er Qualitätsstandards für ärztliche Gutachten niederlegt und eine Präklusionsregelung im künftigen § 60a Abs. 2d niederlegt. Im Zivilprozess wären die Auswirkungen einer solchen Bestimmung weitreichend. Vor den Verwaltungsgerichten muss am Ende jedoch immer der Richter aufgrund einer

Amtsermittlung prüfen, sodass die Neuregelung die Richter nicht von der Beachtung des Gesetzes freistellt. Eine Abschiebung muss weiterhin unterbleiben, wenn eine Lebensgefahr im Zielland droht. Die steht im Gesetzeswortlaut auch so drin.

Mit Blick auf die Uhr komme ich zur dritten und letzten Bemerkung: den **Familiennachzug**:

Wir alle wissen, dass dessen Suspendierung nur für subsidiär Geschützte gilt und mithin nur wenige Personen erfasst. Dies liegt auch daran, dass das Bundesamt das europäische Asylrecht seit einiger Zeit zu lax handhabt, weil etwa Syrer r derzeit automatisch den besten Schutzstatus erhalten. Dies soll sich künftig ändern, allerdings nur sehr langsam, weil die vereinbarte Einzelfallprüfung meines Wissens nur für Personen gelten soll, die nach dem 1. Januar einreisen. Auch in Zukunft wird die Neuregelung also nur wenige betreffen.

In der Sache erfolgt eine bloße Suspendierung, weil nach zwei Jahren die aktuelle Gesetzeslage vollumfänglich auflebt – und zwar unter Einschluss all der Privilegien, die der Bundestag erst im letzten Jahr für den subsidiären Schutz einführte. Der Gesetzgeber kauft sich also Zeit und verschiebt den Familiennachzug nach die nächste Bundestagswahl. Dann haben alle subsidiär Geschützten einen gerichtlich einklagbaren Anspruch darauf, dass die gesamte Kernfamilie auch danach nachzieht, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert ist.

Das Problem an der deutschen Regelung scheint mir zu sein, dass sie gleichsam ein Alles-oder-Nichts darstellt, während speziell die Grundrechte immer auch auf den Einzelfall abstellen. Die teilweise aufgestellte Behauptung, dass die Neuregelung

Grund rechtswidrig sei, ist schlicht falsch, gerade weil die Grundrechte letztlich immer eine Einzelfallprüfung einfordern – und das bedeutet eben auch, dass der Familiennachzug verweigert werden kann.

Speziell der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ist durchaus streng beim Familiennachzug und auch die Kinderrechtskonvention gewährt gerade kein Nachzugsrecht. Und der Gerichtshof der Europäischen Union entschied bereits ausdrücklich, dass bei Kindern nach dem Alter differenziert werden kann: nach Vollendung des 12. Lebensjahres kann der Familiennachzug unter Umständen verweigert werden. All dies richtet sich aber immer nach einer Einzelfallprüfung, die in Deutschland zukünftig über § 22 Abs. 1 S. 1 AufenthG abgewickelt werden wird, der gegebenenfalls im Lichte der Grundrechte auszulegen ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)608

02. Mai 2016

Information für den Ausschuss

Deutscher Caritasverband e.V.

Position Eckpunkte für ein Integrationsgesetz

Die Regierungskoalition hat am 13.4.2016 Eckpunkte für ein Integrationsgesetz vorgelegt.¹ Der Deutsche Caritasverband hält dies generell für ein positives Zeichen. Integration wird für die nächsten Jahre eines der gesellschaftspolitisch beherrschenden Themen und kein Selbstläufer sein. Eingewanderte und die gesamte Gesellschaft werden sehr viel Energie dafür aufbringen müssen.

Geplant werden Maßnahmen, die den Spracherwerb und die Integration in den Arbeitsmarkt bei Asylsuchenden, Schutzberechtigten² und Geduldeten verbessern sollen, aber auch Wohnsitzauflagen, Verschärfungen bei der Aufenthaltsverfestigung und erneut Kürzungen beim Asylbewerberleistungsgesetz.

Die geplanten Verbesserungen beim Spracherwerb, bei den Arbeitsmöglichkeiten für Asylsuchende und beim Zugang zum Arbeitsmarkt und arbeitsmarktbezogenen Fördermaßnahmen für Asylsuchende, Schutzberechtigte und Geduldete begrüßt der Deutsche Caritasverband. Sehr positiv ist insbesondere, dass für Asylsuchende und Inhaber einiger bislang ausgeschlossener humanitärer Aufenthaltstitel der Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe geöffnet werden soll. Nicht ersichtlich ist aber, warum dies nicht auch für das BAföG gilt. Es ist im Interesse der aufnehmenden Gesellschaft, dass die Qualifizierungspotentiale der Einwanderer möglichst vollständig ausgeschöpft werden. Auch das Aussetzen der Vorrangprüfung beim Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten ist eine begrüßenswerte Maßnahme. Sie sollte aber bundesweit umgesetzt werden und nicht wie anscheinend geplant nur in

den Kreisen, die pro Bundesland eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote haben.

Generell ist es nachvollziehbar, Bezieher/innen von Sozialleistungen bei den geplanten Integrationsmaßnahmen in die Pflicht zu nehmen. Die Erfahrungen aus der Beratungsarbeit und die monatelangen Wartezeiten zeigen aber, dass Integrationsangebote in aller Regel gerne und freiwillig in Anspruch genommen werden.³ Es liegt überwiegend nicht an einer fehlenden Teilnahmepflicht, sondern an fehlenden Angeboten, wenn Asylsuchende und Schutzberechtigte nicht zeitnah an Integrationsmaßnahmen teilnehmen. Zumindest solange es keine ausreichenden Angebote gibt, sollte auf weitere Pflichten und damit einhergehende Sanktionen verzichtet werden.

Aus den Erfahrungen der Einführung des SGB II ist bekannt, dass eine einseitige Betonung der Durchsetzung von Angeboten über ein sanktionsbewehrtes Fordern sehr rasch zu großen Imageverlusten an sich auch sinnvoller Angebote führen kann, da ihnen dann der Charakter des Zwanges anhängt. Die staatliche Beratung und Unterstützung sollte hier nicht vorschnell von einer Verweigerungshaltung ausgehen, die mittels Sanktionen zu überwinden wäre. Vorrang sollte eine beratende Haltung haben, die bis zum Erweis des Gegenteils davon ausgeht, dass die Nichtinanspruchnahme von aus Sicht der Aufnahmegesellschaft unverzichtbaren Integrationsangeboten Folge einer noch ungenügenden Kenntnis hiesiger Strukturen und Prozesse ist, die in einem Einvernehmen mit der hilfesuchenden Person überwunden werden kann.

¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung vom 14.4.2016, „Merkel: Erstmals Bundesgesetz zur Integration“, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/04/2016-04-14-pressekonferenz-merkel.html;jsessionid=C059B68914C9B1577BA39A59C5F40394.s5t2>

² Der Begriff „Schutzberechtigte“ umfasst alle Ausländer/innen mit einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 AufenthG.

³ Seit der Einführung der Integrationskurse lag die Zahl der freiwilligen Teilnehmer/innen immer deutlich über der Zahl der Verpflichteten. vgl.: BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2015; Zahlen dazu wie viele Verpflichtete ihrer Pflicht nicht nachkommen hält werden das BAMF noch das BMI vor.

Der Deutsche Caritasverband hält es für einen Fehler, sich bei Integrationsmaßnahmen für Asylsuchende fast ausschließlich auf solche zu fokussieren, die aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von über 50 Prozent kommen. Auch bei den anderen wird ein großer Teil bleiben. Zu Recht wird in den Eckpunkten festgestellt, dass Versäumnisse im frühen Stadium des Aufenthalts nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand rückgängig zu machen sind. Selbst wenn ein Teil der Asylbewerber/innen in das Herkunftsland zurückkehren wird, sind Kenntnisse der deutschen Sprache auch für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich. Kommt es zur Rückkehr, können Berufserfahrung, Qualifizierung und Bildung aus der Zeit in Deutschland auch Perspektiven im Herkunftsland eröffnen. Vor diesem Hintergrund sollten alle Integrationsangebote zumindest nach einer Frist von 6 Monaten⁴ auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 % geöffnet werden.

Auch die Verbesserungen beim Zugang zu Dolmetscherleistungen sind grundsätzlich zu begrüßen, sollten aber weiter gehen als geplant. Leistungsberichtigte nach den Sozialgesetzbüchern benötigen im Bedarfsfall eine entsprechende Übernahme von Dolmetscherkosten, insbesondere im Bereich der Gesundheitsleistungen. Die neu zu schaffenden Regelungen sollten darüber hinaus für alle Betroffenen unabhängig vom Zweck der Aufenthaltserlaubnis oder der Staatsangehörigkeit gelten.

Kritisch zu sehen ist auch, dass künftig bei Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen die Niederlassungserlaubnis nur unter den gleichen Voraussetzungen erteilt werden soll wie bei Ausländer/innen, die aus anderen Gründen in Deutschland leben. Damit würde der besonderen Situation von Geflüchteten nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft soll auch nach internationalem Flüchtlingsrecht eine dauerhafte Lösung sein. Die dadurch geschaffene Aufenthaltssicherheit fördert zusätzlich die Integration. Die Schwächung und Infragestellung dieser Rechtsposition sendet daher das falsche Signal.

Mit Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration werden in den Eckpunkten zwei wichtige Punkte angesprochen, die für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft zentral sind. Das zukünftige Integrationsgesetz wird sich an den Grundsätzen des Förderns und Forderns orientieren. Damit würden die Grundsätze, die für das SGB II gelten, auch Grundlagen des Integrationsgesetzes. Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe umfasst mehr als Sprachvermittlung und den Zugang zum Arbeitsmarkt. Ein Integrationsgesetz muss daher soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe für alle Migrant/innen als Ziel haben. Es muss Rahmenbedingungen setzen, die ein Leben in Vielfalt fördern. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass das nun geplante Gesetz dafür bereits ausreicht.

Zu den Eckpunkten im Einzelnen

1. Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Die Eckpunkte sehen vor, dass aus Bundesmitteln ein Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)“ für 100.000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten aufgelegt wird. Von der Förderung ausgeschlossen sind Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie vollziehbar ausreisepflichtige Personen. Ziele der Förderung sind die Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie das Angebot sinnvoller und gemeinnütziger Betätigungen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Bereits heute besteht die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG auf kommunaler Ebene zu schaffen und zu finanzieren. Ob diese Arbeitsgelegenheiten gemeint sind, die der Aufrechterhaltung der Einrichtung und nicht der Arbeitsmarktintegration dienen, lässt sich aus den Eckpunkten nicht erkennen. Es soll aber wohl ein eigenes Bundesprogramm geben, das nicht auf § 5 AsylbLG beruht.

Durch das Programm FIM stünden zusätzlich Mittel des Bundes für solche Maßnahmen für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung. Der Bund entlastet damit die Kommunen in einer „Ausnahmesituation“, in der nicht alle Kommunen zu solchen Leistungen in der Lage wären. Das ist zu begrüßen.

Arbeitsgelegenheiten stellen eine gute Möglichkeit der Tagesstrukturierung dar, die Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen die Erledigung von sinnvollen Aufgaben ermöglicht. Sie bieten, solange Beschäftigungsverbote gelten, zudem eine Gelegenheit, niedrigschwellig an den deutschen Arbeitsmarkt herangeführt zu werden. Die Arbeitsgelegenheiten des Programms FIM sollten jedoch nicht mit der Zielsetzung eingesetzt werden, die Integrationsbereitschaft zu überprüfen (siehe Eckpunkte Punkt 2). Damit entstände die Gefahr, dass Arbeitsgelegenheiten durchgesetzt werden, die der individuellen Situation der Person nicht gerecht werden. Damit würde es eine Wiederholung der Fehlanwendung der AGH geben, wie sie bei der Einführung des SGB II Instruments § 16 d SGB II mit der Überprüfung der Arbeitswilligkeit geschehen ist. Integrationsfördernd können nur Maßnahmen sein, die sich auch aus Sicht der zu integrierenden Person als sinnvoll erweisen.

Da scheinbar alle Leistungsberechtigten nach AsylbLG erfasst werden sollen, stünde diese Maßnahme auch Geduldeten offen. Das ist zu begrüßen. Der Ausschluss von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten ist hingegen nicht sinnvoll, da auch sie, wenn sie sich länger in Erstaufnahmeeinrichtungen aufhalten, Tagesstrukturierung benötigen können.

Eine Arbeitsmarktförderung, die bei Asylbewerbern alleine auf Arbeitsgelegenheiten setzt, greift zu kurz. Die Zielgruppenbegrenzung und Arbeitsverbote für Asylsuchende führen zu Dequalifizierung und soll-

⁴ Die Frist knüpft an die Höchstverweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung von sechs Monaten an

ten abgeschafft bzw. für Personen, die derzeit dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, zumindest verkürzt werden.

Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II kommen derzeit schon für Schutzberechtigte in Betracht. Diese sollten indes – ebenso wie für Inländer - nur für Personen bereitgestellt werden, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch nicht in Frage kommt und die zu ihrer Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnvolle Beschäftigung brauchen.

Aus fachlicher Sicht wäre es sinnvoll, Arbeitsgelegenheiten mit einer integrierten Sprachförderung zu verbinden und auch sozialpädagogische Begleitung zu ermöglichen, wenn Personen hier besondere Förderbedarfe haben.

2. Prüfpunkt: Pflicht zur Mitarbeit an Integrationsmaßnahmen

Es soll gesetzlich geregelt werden, dass Leistungsberechtigte bei noch festzulegenden Integrationsmaßnahmen Mitwirkungspflichten treffen mit der Folge, dass die Ablehnung oder der Abbruch von Integrationsmaßnahmen ohne wichtigen Grund jeweils zu Leistungseinschränkungen im Asylbewerberleistungsgesetz führt.

Aus den Eckpunkten geht nicht eindeutig hervor, ob generell alle Leistungsberechtigten nach einem der Grundsicherungssysteme (also auch SGB II oder XII) gemeint sind. Der Zusammenhang legt nahe, dass hier ausschließlich Leistungsberechtigte nach AsylbLG einbezogen werden sollen. Sonst wäre der Vermerk in den Eckpunkten, dass auch diejenigen, die Leistungen entsprechend SGB XII (§ 2 AsylbLG) erhalten, erfasst sein sollen, unnötig.

Bewertung und Handlungsbedarf

Es ist nachvollziehbar, dass Leistungsberechtigte nach AsylbLG (insbes. Asylbewerber und Geduldete) bei den geplanten Integrationsmaßnahmen in die Pflicht genommen werden. Fordern und Fördern müssen aber auch in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Die Mitwirkung bei Integrationsmaßnahmen kann nur eingefordert werden, wenn im Gegenzug auch genügend Maßnahmen bereit gestellt werden, die in den Rahmenbedingungen – wie zum Beispiel durch das Angebot von Kinderbetreuung - so ausgestaltet sind, dass sie angenommen werden können.

Der Deutsche Caritasverband spricht sich nicht grundsätzlich gegen Sanktionen aus. Allerdings machen wir die Erfahrung, dass sich die Menschen, um die es hier geht, in ihrer großen Mehrheit nicht verweigern, sondern dass ihnen oft die Möglichkeiten fehlen, ihre Integrationswilligkeit zu beweisen – zum Beispiel weil es zu wenig Sprachkurse gibt. Daher sollten zunächst entsprechende Angebote in ausreichender Zahl geschaffen werden. Zusätzliche Sanktionsmaßnahmen erübrigen sich, wenn diese, wie es unserer Erfahrung entspricht, gut angenommen werden.

Vorsorglich möchten wir darauf hinweisen, dass Sanktionen, die zu Leistungseinschränkungen führen, bei Personen, die nur Leistungen des physischen und sozio-kulturellen Existenzminimums erhalten und nicht über ein zusätzliches Einkommen verfügen, auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen sind. Auch muss bedacht werden, dass einige Personen, etwa weil sie alt oder traumatisiert sind, bestimmte Integrationsmaßnahmen nicht in Anspruch nehmen können.

3. Sonderregelung für die Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern

Für Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive, für Geduldete die nicht einem Beschäftigungsverbot unterliegen, und für Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel soll der Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem SGB III befristet bis Ende des Jahres 2018 erleichtert werden.

a) Gestattete

Für Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive ist vorgesehen, dass sie nach drei Monaten ausbildungsbegleitende Hilfen, Assistierte Ausbildung und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen erhalten können. Nach 15 Monaten erhalten sie Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld.

Bewertung und Handlungsbedarf

Dass Asylsuchende an den beschriebenen Maßnahmen nach SGB III partizipieren sollen, entspricht auch Forderungen des Deutschen Caritasverbandes und wird folglich begrüßt.

Positiv bewertet der Deutsche Caritasverband auch, dass Asylsuchende Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld erhalten sollen. Damit wird für diese Gruppe die missliche Situation beendet, dass sie eine Ausbildung mangels Lebensunterhaltssicherung nach 15 Monaten abbrechen müssen, weil sie dann Analogleistungen nach SGB XII erhalten und damit die Ausschlussregelung nach § 22 SGB XII greift.

Kritisch sieht der Deutsche Caritasverband, dass nur Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive von diesen Neuregelungen profitieren sollen. Das Kriterium der „guten Bleibeperspektive“ ist juristisch unscharf und erlaubt nur eine begrenzt zuverlässige Prognose. Erfahrungsgemäß bleiben auch viele Asylsuchende, die aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 % kommen, längerfristig in Deutschland. Daher sollten sie ebenfalls von den geplanten Regelungen profitieren können. Auch hier gilt, was im Eckpunktepapier an anderer Stelle festgestellt wird: „Versäumnisse in einem frühen Stadium sind nicht mehr oder nur sehr schwer rückgängig zu machen“.

Nicht ersichtlich ist, warum nur der Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe und nicht auch zum BAföG geöffnet wird. Das ist für asylsuchende Schüler/innen besonders misslich, aber auch für Asylsuchende, die ein Studium aufnehmen wollen und könnten. Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels ist es im Interesse der auf-

nehmenden Gesellschaft, dass die Qualifizierungspotentiale der Einwanderer möglichst vollständig ausgeschöpft werden.

b) Geduldete

Geduldete sollen nach 12 Monaten ausbildungsbegleitende Hilfen und Assistierte Ausbildung erhalten, wenn sie über einen betrieblichen Ausbildungsplatz oder eine Einstiegsqualifizierung oder die konkrete Zusage eines Betriebes verfügen und keinem Beschäftigungsverbot unterliegen.

Nach sechs Jahren sollen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen einschließlich paralleler Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld ermöglicht werden, sofern kein Beschäftigungsverbot vorliegt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die geplanten Maßnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen. Da eine nicht unerhebliche Zahl von Geduldeten nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte dauerhaft in Deutschland bleibt, sollte aber auf die genannten Fristen verzichtet werden.

Der Ausschluss von Geduldeten aus sicheren Herkunftsstaaten oder anderen mit einem Arbeitsverbot belegten Geduldeten ist aus Sicht der Koalitionsparteien folgerichtig, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Der Deutsche Caritasverband plädiert aber wie unten dargelegt für eine Abschaffung oder zumindest Befristung der Arbeitsverbote.

Der Deutsche Caritasverband lehnt die unbefristeten Beschäftigungsverbote für Geduldete ab. Zwar hat der Staat grundsätzlich ein legitimes Interesse daran, den Zugang zum Arbeitsmarkt als „Pull-Faktor“ zu reglementieren. Der dauerhafte Ausschluss ist aber nicht akzeptabel, wenn die Ausreise nicht möglich ist. Arbeitsverbote verhindern, dass die Betroffenen ihre Qualifikationen nutzen (Dequalifizierung) und/oder neue erwerben können. Junge Menschen werden durch eine Ausbildung stabilisiert und legen durch sie die Grundlage für ihre berufliche und soziale Zukunft. Dies bildet die Voraussetzung sowohl für eine Integration in Deutschland als auch für eine Reintegration in einem anderen oder ihrem Heimatland.

Es liegt im Interesse der Betroffenen, aber auch der Gesellschaft, denjenigen, die jedenfalls auf absehbare Zeit in Deutschland bleiben werden, Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Verbote sollten abgeschafft oder zumindest befristet und die genannten Förderinstrumente entsprechend geöffnet werden.

c) Weitere bestimmte humanitäre Aufenthaltstitel:

Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel sollen nach drei Monaten Berufsausbildungsbeihilfe, ausbildungsbegleitende Hilfen und Assistierte Ausbildung erhalten.

Bewertung und Handlungsbedarf

Auch diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Gemeint sind vermutlich die Aufenthaltstitel, die zum Leistungsbezug nach AsylbLG berechtigten. Da

es sich hier um einen Kreis von Personen handelt, die regelmäßig vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bereits längere Zeit in Deutschland gelebt haben oder absehbar länger bleiben werden, sollten die genannten Leistungen allerdings ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und nicht erst nach einer Frist von drei Monaten zugänglich sein.

Außerdem sollte neben der Berufsausbildungsbeihilfe auch BAföG gewährt werden.

4. Zugang zu Leistungen für Langzeitarbeitslose

Die Eckpunkte sehen vor, dass Zeiten der Teilnahme an Integrationskursen, berufsbezogener Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache oder Maßnahmen für die Feststellung oder Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen nicht als schädliche Unterbrechungen im Sinne des SGB II und III gelten.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die Regelung ist sinnvoll, um spätere Fördermaßnahmen im Bereich des SGB II oder SGB III nicht auszuschließen.

5. Aufenthaltsgestattung - Ankunftsachweis

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass künftig die Aufenthaltsgestattung bereits mit Erhalt des Ankunftsachweises entstehen soll, also auch bevor Asylsuchende mit der formalen Asylantragstellung eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung erhalten.

Bewertung und Handlungsbedarf

§ 63a Absatz 1 Satz 1 AsylG regelt bislang, dass einem Ausländer, der um Asyl nachgesucht hat und nach den Vorschriften des Asylgesetzes oder des Aufenthaltsgesetzes erkennungsdienstlich behandelt worden ist, aber noch keinen Asylantrag gestellt hat, unverzüglich eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (Ankunftsachweis) ausgestellt wird. Hierbei handelt es sich ausweislich des Wortlautes nicht um eine Aufenthaltsgestattung im Sinne des § 55 AsylG.

Dies hatte bislang zur Folge, dass Personen, die lediglich über einen Ankunftsachweis verfügen, unter anderem vom Zugang zum Arbeitsmarkt, von Gesundheitsleistungen und von der Teilnahme an Integrationskursen ausgeschlossen waren. Denn dort knüpft das Recht die Gewährung des Zugangs oder der Leistung an die Voraussetzung, dass eine Aufenthaltsgestattung erteilt wurde. Diese wird jedoch gemäß § 55 Absatz 1 AsylG erst zur Durchführung des Asylverfahrens erteilt.

Die beabsichtigte Neuregelung ist daher grundsätzlich zu begrüßen, denn sie beseitigt die Unsicherheiten, die in der Praxis entstanden waren. Die Betroffenen befanden und befinden sich angesichts der großen Zahl der Schutzsuchenden und des Bearbeitungszustand im BAMF monatelang in einem Schwebezustand, bis sie formal einen Asylantrag stellen, hierdurch das Asylverfahren in Gang setzen, eine Aufenthaltsgestattung erhalten und damit weitere Rechte geltend machen können.

Offen bleibt jedoch, welche Intention der Gesetzgeber damit verfolgt, anstelle der Erteilung eines nach Asylgesuch und erfolgter Registrierung einheitlichen Dokuments der Aufenthaltsgestattung weiterhin zwei unterschiedliche Dokumente (Ankunftsnachweis und Aufenthaltsgestattung) vorzusehen. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

6. Prüfpunkt: Orientierungskurse

Bei Personen aus bestimmten Ländern dauern Asylverfahren derzeit extrem lange. Ein Teil dieser Personen wird in Deutschland bleiben. Diese Personen sollen künftig von verschiedenen Orientierungsangeboten profitieren können.

Es ist zu prüfen, ob und ggf. wie ein Orientierungsangebot ohne Rechtsanspruch rechtlich verankert werden kann, so dass Personen im Asylverfahren unabhängig von ihrer Bleibeperspektive Fördermaßnahmen erhalten können, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband stimmt der Analyse, die diesem Vorschlag zugrunde liegt, zu: Versäumnisse in diesem frühen Stadium sind nicht mehr rückgängig zu machen. Selbst wenn ein Teil dieser Asylbewerber in das Herkunftsland zurückkehren wird, sind Kenntnisse der deutschen Sprache auch für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich. Kommt es zur Rückkehr, können Berufserfahrung, Qualifizierung und Bildung aus der Zeit in Deutschland auch Perspektiven im Herkunftsland eröffnen. Vor diesem Hintergrund sollte hier nicht geprüft, sondern gehandelt werden und alle Integrationsangebote zumindest nach einer Frist von 6 Monaten⁵ auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 % geöffnet werden.

Diese Erwägungen gelten auch für Asylsuchende aus als sicher eingestuftem Herkunftsstaaten. Daher ist der geplante Ausschluss von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht sinnvoll. Auch für Asylsuchende aus diesen Ländern gilt, dass Kenntnisse der deutschen Sprache selbst für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich sind. Sie sollten daher zumindest, wenn die Verfahren nicht innerhalb von 3 Monaten abgeschlossen sind⁶ Zugang zu Orientierungsangeboten bzw. Angeboten zum Erwerb der deutschen Sprache erhalten.

Die geplanten Orientierungsangebote sind insoweit ein Schritt in die richtige Richtung und sollten sofort umgesetzt werden. Sie sollten alle Asylsuchenden unabhängig vom Herkunftsland umfassen.

7. Dolmetscherkosten

Die Eckpunkte sehen vor, dass bei der Inanspruchnahme von Dolmetscherleistungen für anerkannte

Flüchtlinge und Asylberechtigte (bei einem gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland von bis zu drei Jahren) für Klarheit gesorgt und die Zuständigkeit für die Kostenübernahme eindeutig geregelt werden soll. Ein neuer Anspruch auf Dolmetscherleistungen soll dabei nicht geschaffen werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Ein großer Teil der Schutzsuchenden und Schutzberechtigten spricht nicht die deutsche Sprache. Teilhabe und Partizipation erfordern jedoch, dass von Beginn an, auch für den Zeitraum, in dem die deutsche Sprache von den Betroffenen noch nicht erworben werden konnte, ein adäquater Zugang zu Sozialleistungen möglich ist. Hierfür sind in den ersten Monaten und Jahren Dolmetscherleistungen unverzichtbar. Dies vereinfacht und ermöglicht teils erst die Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch die Betroffenen und reduziert Verwaltungskosten für die entsprechenden Behörden.

Neben der geplanten Regelung einer klaren Kostenzuweisung, die grundsätzlich zu begrüßen ist, muss aus unserer Sicht der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert werden. Leistungsberechtigte nach den Sozialgesetzbüchern benötigen im Bedarfsfall eine entsprechende Übernahme von Dolmetscherkosten, insbesondere im Bereich der Gesundheitsleistungen. So werden aufgrund des fehlenden Zugangs zu Dolmetschern z.B. bei traumatisierten Flüchtlingen ohnehin zeitaufwändige Therapieverläufe verhindert oder verzögert. Nach den Erfahrungen aus unseren Beratungsdiensten werden Dolmetscherleistungen für Leistungsberechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz in sehr unterschiedlichem Maße und oftmals nicht gewährt. Eine klare Regelung, jenseits der Ermessensregelung, wäre deshalb notwendig.

Der Deutsche Caritasverband spricht sich deshalb dafür aus, innerhalb des AsylbLG und des SGB V eine klare gesetzliche Grundlage für die Abrechnung von Dolmetscherkosten zu schaffen.

Da auch bei Migrant/innen, die nicht als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind, die vorhandenen Deutschkenntnisse teilweise nicht für die Kommunikation mit Behörden und Sozialleistungsträgern oder im Rahmen der Gesundheitsversorgung ausreichen, sollte die zu schaffende Regelung für alle Betroffenen unabhängig vom Zweck der Aufenthaltserlaubnis oder der Staatsangehörigkeit gelten.

8. Verpflichtungserklärung

Hinsichtlich der im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen vorgesehenen Verpflichtungserklärungen nach § 68 AufenthG beinhaltet das Eckpunktepapier die Absicht, künftig eine generelle Fortgeltung der Verpflichtungserklärung für einen Zeitraum von fünf Jahren zu regeln. Für Altfälle soll eine Übergangsregelung mit gestaffelter Befristung je nach schon vergangener Geltungsdauer der Verpflichtungserklärung geschaffen werden.

⁵ Die Frist knüpft an die Höchstverweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung von sechs Monaten an. Nähere Erläuterungen dazu: Deutscher Caritasverband, Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit optimieren, Freiburg/Berlin 8.3.2016

⁶ Die Frist orientiert sich an der Zielvorgabe, die Verfahren innerhalb von 3 Monaten abzuschließen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Zur Ermöglichung der Aufnahme von syrischen Familienangehörigen hatten die Bundesländer Landesaufnahmeprogramme ins Leben gerufen, die für die aufnehmenden Verwandten oder Dritte als Voraussetzung für die Erteilung eines Einreisevisums an den Familienangehörigen zwingend die Abgabe einer Verpflichtungserklärung vorsehen. Hierdurch können später im Falle einer etwaigen Bedürftigkeit des eingereisten Familienangehörigen die Verwandten verpflichtet werden, etwaige notwendig gewordene Sozialleistungen zurückzuerstatten. Nach § 68 Abs. 1 AufenthG verpflichtet sich derjenige, der eine solche Verpflichtungserklärung abgibt, die Kosten für den Lebensunterhalt seines Angehörigen zu tragen und sämtliche öffentlichen Mittel zu erstatten, die für den Lebensunterhalt einschließlich der Versorgung mit Wohnraum, der Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch beruhen. In der Regel verlangten die Bundesländer bislang unbefristete Verpflichtungserklärungen, mit der Folge, dass diejenigen, die eine solche Verpflichtungserklärung abgegeben haben, auf unbestimmte Zeit für die aufgenommenen Familienangehörigen haften. Durch Beschluss der Innenministerkonferenz sollten zunächst die Kosten für die Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit von den Ländern getragen werden, um die Verpflichtungsgeber zu entlasten. Die Umsetzung des Beschlusses macht jedoch in einigen Bundesländern noch immer Schwierigkeiten.

Einige Bundesländer, wie z.B. Schleswig-Holstein, haben zwischenzeitlich eine Befristung der Fortgeltungsdauer der Verpflichtungserklärungen für fünf Jahre vorgenommen.

Hier knüpft vermutlich das nun vorgelegte Eckpunktepapier an. Eine Regelung der Befristung der Fortdauer von Verpflichtungserklärungen wäre zu begrüßen und würde der Klarstellung dienen. Bei den Landesaufnahmeprogrammen wären als Orientierungsrahmen auf ein Jahr befristete Verpflichtungserklärungen zur Lebensunterhaltssicherung der Familienangehörigen zu befürworten. Hinsichtlich der Frist von einem Jahr diente das „private sponsoring program“ in Kanada als Vorbild, das im Rahmen von privat finanzierten resettlement-Aufnahmen die finanzielle Verpflichtung befristet.

Eine Befristung hätte auch den Nebeneffekt, dass im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen aufgenommene Personen nicht ausschließlich zum Zwecke der Entlastung der Familienangehörigen einen Asylantrag stellen müssten. Denn häufig wird mit der Asylantragstellung die Hoffnung verbunden, dass mit asylrechtlicher Statusanerkennung ein Aufenthaltswertwechsel eintreten könnte und damit die Verpflichtung zur Lebensunterhaltssicherung entfallen könnte.

9. Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung

Während einer gesetzlichen oder tariflichen Ausbildungszeit sollen Auszubildende künftig eine Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung erhalten. Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung wird eine weitere Duldung für bis zu sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche erteilt. Für eine anschließende Beschäftigung wird ein Aufenthaltsrecht der Beschäftigung entsprechend für zwei Jahre erteilt. Für die Aufnahme einer Berufsausbildung soll keine Altersgrenze gelten. Das Aufenthaltsrecht wird bei Straffälligkeit widerrufen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Das Ziel, Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung zu schaffen, ist zu begrüßen. Ebenso ist positiv zu bewerten, dass der Ausbildungsbeginn nicht an eine Altersgrenze geknüpft wird. Wünschenswert wäre es jedoch, statt der in den Eckpunkten vorgesehenen Duldung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die jetzt vorgesehene Duldung für den gesamten Zeitraum der Ausbildung geht kaum über die geltenden Regelungen, wonach die Duldung für ein Jahr erteilt und bei Fortdauer der Ausbildung verlängert werden soll, hinaus.

Ferner sollte die Zeit der Arbeitssuche nach der Ausbildung wie bei § 16 Abs. 3 AufenthG ein Jahr und nicht lediglich sechs Monate betragen. Begrüßenswert ist es sowohl aus Sicht der Betriebe als auch aus Sicht der jungen Menschen, dass nach der Aufnahme einer Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis zu diesem Zweck für 2 Jahre erteilt werden soll.

Der Hinweis, dass die Aufenthaltserlaubnis bei Straffälligkeit widerrufen wird, ist unnötig diskreditierend. Es wird der Anschein erweckt, die ehemals geduldeten Personen neigten verstärkt zu Kriminalität. Es ist selbstverständlich, dass auch bei ihnen die allgemeinen Regelungen zum Verlust des Aufenthaltstitels wegen Straffälligkeit zur Anwendung kommen.

10. Aussetzen der Vorrangprüfung und Ermöglichung der Leiharbeit für Gestattete und Geduldete

Für einen Zeitraum von drei Jahren soll bei Asylbewerbern und Geduldeten gänzlich auf die Vorrangprüfung verzichtet werden. Damit wäre auch eine Zulassung für eine Tätigkeit in der Leiharbeit möglich.

Dies soll nur für das Gebiet eines Bereichs der Arbeitsagentur gelten und nur wenn die Arbeitslosigkeit bezogen auf das jeweilige Bundesland unterdurchschnittlich ist.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die geplante befristete Aussetzung der Vorrangprüfung, die unnötige Verzögerungen mit sich bringt, ist grundsätzlich positiv und entspricht den Forderungen des Deutschen Caritasverbandes.

Die ebenfalls vorgeschlagenen regionalen Beschränkungen sind aber unnötig, führen zu Ungerechtigkeiten und voraussichtlich auch zu hohem bürokratischen Aufwand. So wie es in den Eckpunkten klingt,

müssten vor Abschaffung der Vorrangprüfung alle jeweiligen Bereiche der Arbeitsagentur ihre Arbeitslosenzahlen mit denen der anderen Bereiche im gleichen Bundesland vergleichen. Da nur dort, wo die Zahl unter dem Durchschnitt liegt, die Vorrangprüfung entfällt, müsste pro Bundesland in einigen Regionen die Vorrangprüfung aufrechterhalten werden, selbst wenn das Bundesland im Vergleich zu anderen Bundesländern insgesamt eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote hat. Dies kann die problematische Folge haben, dass Bewerber trotz insgesamt guter Beschäftigungssituation in einem Bundesland der Vorrangprüfung unterfallen. Für Arbeitsuchende und potentielle Arbeitgeber wäre eine solche Regelung zudem sehr intransparent. Auch eine Ausrichtung an bundesweiten Prozentzahlen wäre problematisch, da dies dazu führen würde, dass eher strukturschwache Regionen und große Teile der östlichen Bundesländer ausgenommen wären. Kurz: diese Einschränkung sollte unterbleiben.

11. Aufenthaltsverfestigung von anerkannten Flüchtlingen bei erbrachter Integrationsleistung

Nach dem Eckpunktepapier soll künftig für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte eine unbefristete Niederlassungserlaubnis nur noch dann erteilt werden, wenn sie ihrerseits Integrationsleistungen erbracht haben. Dies soll zusätzliche Integrationsanreize schaffen. Außerdem soll die Lage im Herkunftsland berücksichtigt werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Derzeit regelt § 26 Absatz 3 AufenthG, dass einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative AufenthG besitzt, eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist, es sei denn, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat nach § 73 Absatz 2a des Asylgesetzes mitgeteilt, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme vorliegen. Einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 4 (Resettlement) besitzt, ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, es sei denn, es liegen die Voraussetzungen für eine Rücknahme vor.

Durch die Neuregelung soll offenbar die Verfestigung des Aufenthalts gehemmt beziehungsweise von der Erfüllung der Bedingung der Erbringung von Integrationsleistungen abhängig gemacht werden. Künftig sollen also nicht mehr nur der Widerruf oder die Rücknahme des Schutzstatus' die Erteilung der Niederlassungserlaubnis hindern, sondern auch nicht erbrachte Integrationsleistungen.

Der Deutsche Caritasverband sieht dies sehr kritisch. Bei anerkannten Flüchtlingen handelt es sich um eine Personengruppe, die eine auf Dauer angelegte Schutzzusage und Bleibeperspektive erhalten hat. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist auch nach internationalem Flüchtlingsrecht eine dauerhafte Lösung für Menschen, die vor Verfolgung fliehen mussten. Dem entspricht die rechtliche Absicherung ihres Aufenthalts durch eine Niederlassungserlaubnis. Die hierdurch geschaffene Aufenthaltssicherheit fördert außerdem zusätzlich die Integration.

Die Schwächung und Infragestellung dieser Rechtsposition sendet daher das falsche Signal.

12. Höhe der Asylbewerberleistung

a) Überprüfung des Leistungssystems

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass eine Überprüfung des Leistungssystems des Asylbewerberleistungsgesetzes in den Fällen vorgenommen werden soll, in denen durch begrenzende Regelungen Doppelleistungen erfolgen, das Fehlverhalten eines Asylbewerbers zweifelsfrei nachgewiesen wurde oder die Verschleierung von einzusetzendem Vermögen vermieden werden konnte.

Bewertung und Handlungsbedarf

Gegen eine Überprüfung ist zunächst nichts einzuwenden, da dies der Funktionsfähigkeit des Leistungssystems und der rechtskonformen Umsetzung dient. Wichtig ist jedoch, dass die Sondersituation im Rahmen des starken Zustroms von Schutzsuchenden gebührend Berücksichtigung findet. Durch die hohen Anforderungen an Behörden und nichtstaatliche Organisationen würde es nicht verwundern, wenn manche Fehlentscheidungen auf Überforderung zurückgingen oder vermeintliche Verschleierungen aufgrund von Unwissenheit geschähen.

Es ist daher wichtig, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass nur vorsätzliches Verhalten für die Bewertung eines Fehlverhaltens eines Asylbewerbers herangezogen wird.

b) Bedarfsanteil für Strombedarf und Hausinstandhaltungskosten

Das Eckpunktepapier sieht weiter vor, dass der Bedarfsanteil für den Strombedarf und die Hausinstandhaltungskosten für die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, die nicht individuell diese Kosten selbst tragen müssen, aus dem Leistungssatz ausgegliedert werden sollen. Dadurch wird der Geldleistungssatz numerisch um etwa 34,00 Euro abgesenkt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die im Rahmen der Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben gliedern sich in zwölf Abteilungen, die dem notwendigen Bedarf und dem Barbedarf zugeordnet werden. Abteilung 4 umfasst die Bereiche Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung. Sie umfassen einen Teil des notwendigen Bedarfs, der nach § 3 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG durch Sachleistungen gedeckt wird. Für 2016 wird dieser Betrag bei knapp 34.- Euro liegen.

Da es sich nicht um Leistungen des notwendigen persönlichen Bedarfs handelt, der nach § 3 Abs. 1 Satz 7 AsylbLG durch Geldleistungen gedeckt werden kann, sollen diese Leistungen nicht gekürzt werden.

Die Kürzung kann sich lediglich auf die Leistungen für den Bedarf für Unterkunft und Heizung nach § 2 Abs. 2 Satz 4 AsylbLG beziehen, die als Sach- oder Geldleistungen erbracht werden können. Da diese Kosten unabhängig von der Frage anfallen, ob die

Wohn- und Heizkosten individuell vom Leistungsberechtigten aufgebracht oder als Sachleistung erbracht werden, lässt sich der Vorschlag sie „ausgliedern“ ohne weitere Konkretisierung nicht bewerten. Zu beachten wird sein, dass eine solche Absenkung nur dann in verfassungskonformer Weise geschehen kann, wenn sie realitätsgerecht und begründbar in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Personengruppe belegt werden kann.

13. Wohnsitzzuweisung

Laut Eckpunktepapier soll künftig zur Sicherstellung der Integration und zur Vermeidung von sozialen Brennpunkten eine gleichmäßigere Verteilung von Schutzberechtigten durch eine Wohnsitzzuweisung erfolgen. Eine Verletzung der Wohnsitzzuweisung soll zu spürbaren Konsequenzen für die Betroffenen führen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Unter Schutzberechtigten können nach der Formulierung des Eckpunktepapiers sowohl subsidiär Schutzberechtigte als auch anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte verstanden werden. Offenbar soll hier für alle international Schutzberechtigten und Asylberechtigten eine Wohnsitzzuweisung installiert werden.

a) Subsidiär Schutzberechtigte

Mit dem jüngsten Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 01.03.2016 in den verbundenen Rechtssachen C-443/14 und C-444/14 hat der EuGH entschieden, dass Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Personen, denen sie den subsidiären Schutzstatus zuerkannt haben, nicht nur zu gestatten, sich in ihrem Hoheitsgebiet frei zu bewegen, sondern auch dort ihren Wohnsitz zu wählen. Art. 29 und Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie stehen außerdem einer Wohnsitzauflage entgegen, die einer Person mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs von Sozialleistungen erteilt wird, um eine angemessene Verteilung der mit der Gewährung verbundenen Lasten auf die jeweiligen Träger zu erreichen, sofern die Maßnahme nicht auch anderen Drittstaatsangehörigen und Angehörigen des Mitgliedstaates im Falle des Sozialleistungsbezugs auferlegt wird.

Hinsichtlich des Ziels, die konzentrierte Ansiedlung sozialhilfeabhängiger Drittstaatsangehöriger in bestimmten Gebieten und die Entstehung sozialer Brennpunkte mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration zu verhindern und Drittstaatsangehörige mit besonderem Integrationsbedarf an einen bestimmten Wohnort zu binden, führt der EuGH aus, dass eine Wohnsitzauflage ausnahmsweise dann zulässig wäre, wenn Personen, die internationalen Schutz genießen, in stärkerem Maße mit Integrationschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Drittstaatsangehörige, die Sozialhilfe beziehen. Die Beantwortung der Frage, ob dies in den zu entscheidenden Fällen gegeben ist, hat der EuGH jedoch offengelassen und an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen. Das Eckpunktepapier enthält auch keine Angaben dazu, an welche Kriterien eine

Wohnsitzauflage im Einzelnen geknüpft werden soll. Entscheidend wird also sein, wie dieser besondere Integrationsbedarf begründet wird, da andere Drittstaatsangehörige, die Sozialleistungen erhalten und in Ballungsgebieten wohnen, nicht offensichtlich einen anders zu bewertenden Integrationsbedarf haben.

b) Anerkannte Flüchtlinge

Die Ausführungen des EuGH zu subsidiär Schutzberechtigten gelten auch für Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, da Art. 29 und 33 der Qualifikationsrichtlinie von international Schutzberechtigten spricht und damit auch die Personengruppe der anerkannten Flüchtlinge umfasst wird.

Auch die GFK schreibt vor, dass Einschränkungen hinsichtlich der freien Wahl des Wohnortes nur dann zulässig sind, wenn anerkannte Flüchtlinge gegenüber anderen Nicht-Staatsangehörigen nicht benachteiligt werden. Wohnsitzauflagen, die an den Sozialhilfebezug der Betroffenen anknüpfen, sind jedenfalls nicht mit Art. 23 GFK zu vereinbaren, der vorgibt, dass Flüchtlingen die gleiche Behandlung zu gewähren ist wie den Staatsangehörigen des Aufnahmelandes. Auch Art. 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokoll zur EMRK verbürgt das Recht auf Freizügigkeit. Einschränkungen sind zulässig zum Schutz der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Zur Vereinbarkeit von Wohnsitzauflagen mit dem 4. Zusatzprotokoll zur EMRK hat sich der EuGH bisher nicht geäußert. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bislang nicht entscheiden, unter welchen konkreten Umständen eine Wohnsitzauflage zulässig wäre.

Nach der EuGH-Rechtsprechung wäre eine Wohnsitzauflage mithin dann zulässig, wenn Schutzberechtigte mehr Integrationsschwierigkeiten haben als andere Drittstaatsangehörige. GFK und EMRK würden sie aber ggf. mit dieser Begründung nicht zulassen. Dann verbliebe die Begründung der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung.

Rechtlich betrachtet ist eine Wohnsitzauflage für international Schutzberechtigte also nur eingeschränkt zulässig. Politisch kann es durchaus wünschenswert sein, eine weitere Ansiedlung in Ballungsräumen mit Wohnraumproblemen und/oder einem problematischen Arbeitsmarkt zu verhindern. Allerdings gilt auch hier, dass Zwang wohl weniger bewirken wird als Freiwilligkeit, da eine Wohnsitzauflage vielfältige Belastungen für die Betroffenen mit sich bringt. Insbesondere beim Zugang zum Wohnungsmarkt, beim Zugang zum Arbeitsmarkt und hinsichtlich des Zusammenlebens von Familienangehörigen werden die Betroffenen in der Ausübung weiterer Rechte und in ihrer weiteren Lebensgestaltung erheblich eingeschränkt. Auf diese Weise kann eine Wohnsitzauflage ihrerseits zum Integrationshemmnis werden. Besser wäre es daher, die Ansiedlung in Städten und Regionen, die von Zuwanderung profitieren können, durch Anreize zu fördern. In strukturschwachen Räumen, müsste dafür die notwendige

Infrastruktur durch entsprechende Förderung geschaffen bzw. erhalten werden. Auch der Deutsche Caritasverband trägt durch vielfältige Initiativen dazu bei, Perspektiven insbesondere in ländlichen Räumen zu entwickeln.⁷

14. Zugang und Verpflichtung zu Integrationsleistungen

a) Ausweitung der Verpflichtungsmöglichkeit zur Teilnahme am Integrationskurs

Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte (Inhaber eines Aufenthaltstitels gem. § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 AufenthG) sollen zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden können, auch wenn bereits eine Verständigung mit einfachen deutschen Sprachkenntnissen möglich ist. Das ist gem. § 44a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG bisher nicht möglich. Einfache Sprachkenntnisse seien mit Blick auf einen nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt und einen möglichen dauerhaften Aufenthalt aus integrationspolitischer Sicht nicht ausreichend.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Öffnung von Integrationskursen für Asylbewerber und stimmt dem zu, dass mit Blick auf einen nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt ausreichende Sprachkenntnisse bestehen sollten. Allerdings steht derzeit kein ausreichendes Kursangebot zur Verfügung: monatelange Wartezeiten sind keine Ausnahme. Sowohl das BAMF als auch die Arbeitsagentur stellen fest, dass das Interesse von Geflüchteten an Sprachkursen enorm groß ist und dass die zur Verfügung stehenden Kapazitäten trotz Erhöhung des Angebotes bei weitem nicht ausreichend sind. Das heißt, dass derzeit die Ausweitung des Integrationskursangebotes absolut vorrangig ist. Die Gründe für die nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehenden Kurse sind vielfältig: Zum einen hat das BAMF mit einer geringeren Nachfrage an Integrationskursen gerechnet. Weiter liegt die Problematik, neben den räumlichen Problemen der Kursträger, insbesondere auch an dem vorhandenen Mangel an Lehrkräften für Deutschkurse. Die Zahl der Lehrkräfte entspricht nicht dem angewachsenen Kursangebot. Außerdem sind viele Deutschlehrer/innen an Schulen gewechselt, die ebenfalls z.Z. zusätzliche Lehrer/innen benötigen. Dazu kommt, dass die Honorare für Deutschlehrer/innen in Integrationskursen sehr unattraktiv sind. Die vom BAMF eingeleiteten Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl an Lehrkräften (kleine Erhöhung der Lehrkräftevergütung und die Lockerung der Zulassungsvoraussetzungen für Lehrkräfte) werden nicht sofort dazu führen, den nötigen Bedarf zu decken. In Anbetracht dieser Gründe ist eine schnelle Lösung eher unwahrscheinlich.

Eine geplante, erweiterte Verpflichtung würde auch zu einer Erweiterung des Rechtsanspruchs auf Teilnahme an einem Integrationskurs führen, so dass das BAMF die entsprechenden Kurse auch bereitstellen

müsste und damit ein schnellerer Zugang zum Integrationskurs möglich würde. Das wäre zu begrüßen. Andererseits führt eine Verpflichtung zu Sanktionen, wenn die Betroffenen ihrer Teilnahmepflicht nicht nachkommen. Das kann z.B. für Mütter oder auch für Väter problematisch sein, wenn sie eine Kinderbetreuung in einer Einrichtung nicht wünschen oder keine geeignete Kita finden. Hier müssten Lösungen gefunden werden. Die Probleme von Müttern bzw. Vätern bei der Teilnahme an Integrationskursen sind aber auch unabhängig von einer Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs anzugehen, indem etwa, soweit eine Aufnahme in eine reguläre Kindertageseinrichtung nicht möglich ist, eine integrationskursbegleitende Kinderbetreuung, die seit dem 01.09.2015 abgeschafft wurde, wieder eingeführt wird.

„Als Caritas machen wir die Erfahrung, dass sich die Leute nicht verweigern, sondern dass ihnen oft die Möglichkeiten fehlen, ihre Integrationswilligkeit zu beweisen – zum Beispiel weil es zu wenig Sprachkurse gibt. Wenn dann trotzdem sanktioniert wird, setzt man ein ganz schlechtes Signal“⁸. D.h. vorrangig sollte die freiwillige Teilnahme ermöglicht werden bzw. die Angebote müssen ausreichend zur Verfügung stehen **bevor** es zu neuen Verpflichtungen kommt.

b) Erlöschen des Teilnahmeanspruchs am Integrationskurs nach einem Jahr statt nach zwei Jahren

Um den frühzeitigen Spracherwerb zu fördern, soll der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs (§ Abs. 2 AufenthG) statt wie bisher auf zwei Jahre auf ein Jahr befristet werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Angesichts der nicht ausreichend vorhandenen Kapazitäten und Angebote an Integrationskursen geht eine Verkürzung des Teilnahmeanspruchs in die falsche Richtung und ist als unrealistisch zu bewerten. Solange der Ausbau der Integrationskursangebote noch hinter der steigenden Nachfrage zurückbleibt, sollte der Teilnahmeanspruch weiterhin zwei Jahre Gültigkeit haben.

15. Effizientere Steuerung des Integrationskurssystems

a) Zulassung zum Integrationskurs

Für Asylbewerber/innen mit guter Bleibeperspektive wurde der Zugang zum Integrationskurs geöffnet. Diese Zielgruppe soll nun in § 5 Abs. 3 IntV für eine Zulassung aufgenommen werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Aufnahme. Allerdings halten wir daran fest, dass die Integrationskurse auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 %

⁷ <http://www.caritas.de/magazin/kampagne/stadt-land-zukunft/plattform/>

⁸Der Tagesspiegel vom 17.4.2016, „Caritaspräsident im Interview“ <http://www.tagesspiegel.de/politik/caritas-praesident-im-interview-es-besteht-die-gefahr-eines-verdraengungswettbewerbs/13459926.html>

geöffnet und der unbefristete Ausschluss aufgehoben werden sollte (s. Eckpunkt 6).

b) Verkürzung der Wartezeiten auf 6 Wochen bis Kursbeginn

Um einen schnelleren Kursbeginn sicherzustellen, sollen Wartezeiten von bisher 3 Monaten zum Zustandekommen eines Integrationskurses auf sechs Wochen verkürzt werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Das entspricht den Forderungen des Deutschen Caritasverbandes und er würde es begrüßen, wenn die geplante Verkürzung gelingt. Allerdings sieht er angesichts des nicht ausreichenden Angebots an Integrationskursen große Umsetzungsprobleme.

c) Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl

Die Höchstteilnehmerzahl soll von 20 auf 25 Personen erhöht werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Wenn eine Erhöhung aus Kapazitätsgründen notwendig ist, sollte ein differenzierteres Kursangebot zur Verfügung stehen. Bei der Zusammensetzung der Kursteilnehmer/innen müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen der Teilnehmer/innen berücksichtigt werden. Im Rahmen der Integrationskurse gibt es bereits spezifische Angebote für bestimmte Zielgruppen wie z. B. für Analphabeten, Frauen und für Menschen, die nicht in der lateinischen Schrift alphabetisiert sind. Diese inhaltliche und didaktische Differenzierung muss weiter ausgebaut werden. Menschen mit akademischer Ausbildung lernen anders als Menschen, die nur eine einsprachige Grund-

schulbildung haben. Wenn die Teilnehmer/innenzahl auf 25 erhöht wird, wird die Lehrkraft in den nicht zielgruppenspezifischen Kursen noch weniger als bisher auf die individuellen Lernbedarfe des einzelnen eingehen können. Soweit eine Erhöhung der Teilnehmerzahl aus Gründen der Kapazitätsausweitung über die aus fachdidaktischen Gründen zu empfehlende Größe erfolgt, sollte diese wieder gesenkt werden, sobald hierfür die Voraussetzungen vorliegen.

d) Schaffung von Transparenz

Zur besseren Koordinierung und Steuerung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Integrationskursen und eines zeitnahen Kursbeginns sollen die Kursträger zur Veröffentlichung ihres Kursangebots und freier Kursplätze verpflichtet werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband geht davon aus, dass die Integrationskursträger sich bereits ausreichend um die Auslastung ihrer Kurse bemühen und hält diese Verpflichtung nicht für notwendig.

e) Stärkung der Wertevermittlung im Orientierungskurs

Es ist vorgesehen den Orientierungskurs von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten (UE) aufzustocken und den inhaltlichen Schwerpunkt auf die Wertevermittlung zu legen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Aufstockung auf 100 UE. Eine abschließende Bewertung kann erst erfolgen, wenn das erweiterte Curriculum bekannt ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)621

04. Mai 2016

Information für den Ausschuss

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW)

Positionierung zum Thema "Arbeitsangelegenheiten für Flüchtlinge"**Vorbemerkung**

Grundsätzlich ist die BAGFW der Ansicht, dass es im Sinne einer weitgehenden inklusiven Förderung keine Sondermaßnahmen im Bereich Arbeitsmarktintegration für Flüchtlinge geben soll und dass diese so weit wie möglich mit den vorhandenen Regelinstrumenten frühzeitig gefördert werden sollen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Flüchtlinge – in erster Linie durch ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Sprach- und Integrationskursen - darauf vorbereitet werden, an den Regelangeboten der Arbeitsförderung teilzunehmen und die Regelinstrumente bedarfsgerecht weiterentwickelt und flexibilisiert werden.

Während des Asylverfahrens können sich auch Arbeitsgelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz anbieten.

Soweit die Zielgruppe der Flüchtlinge auch zur genuine Zielgruppe der Arbeitsgelegenheiten (AGH) aus dem SGB II gehört (mehrfache Vermittlungshemmnisse unabhängig von noch nicht vorhandenen Sprachkenntnissen), kann auch eine Förderung über AGH nach SGB II erfolgen.

Nach der gültigen Gesetzeslage ist der Aufenthaltsstatus von Flüchtlingen ausschlaggebend dafür, ob Flüchtlingen eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erlaubt ist und welche Sprach- und Arbeitsmarktförderung für sie in Betracht kommt.

Asylbewerber/innen

Grundsätzlich gilt für Flüchtlinge für die ersten drei Monate des Aufenthalts ein Beschäftigungsverbot auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Für Asylsuchende, die aus sog. sicheren Herkunftsstaaten kommen, gilt einhergehend mit der Verpflichtung, sich für die gesamte Dauer des Asylverfahrens in einer Aufnahmeeinrichtung aufzuhalten, ein generelles Beschäftigungsverbot.

Nach Ansicht der BAGFW muss die Zielsetzung eine zügige Heranführung der Asylbewerber/innen an den Arbeitsmarkt sein. Die Arbeitsverbote für Asylsuchende verhindern, dass die Betroffenen ihre Qualifikationen nutzen (De-Qualifizierung) und/oder neue erwerben können. Asylsuchende sollten unabhängig von ihrer Unterbringung spätestens nach 3 Monaten Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Zumindest solange die Asylverfahren in der Praxis nicht in einem angemessenen Zeitraum von wenigen Monaten durchgeführt werden, müssen Asylsuchende nach einer je nach Fördermaßnahme vorzusehenden Frist auch Zugang zu den Maßnahmen der Arbeitsförderung haben.

Nach der aktuellen Gesetzeslage ist es vorgesehen, dass Asylbewerber/-innen während der Phase ihrer Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit nach § 5 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) tätig werden: „In Aufnahmeeinrichtungen und vergleichbaren Einrichtungen sollen Arbeitsgelegenheiten insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreuung der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden. (...) Im Übrigen sollen soweit wie möglich Arbeitsgelegenheiten bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt werden, sofern die zu leistende Arbeit sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde. Es besteht eine Pflicht, die zur Verfügung gestellte Arbeitsgelegenheit wahrzunehmen.“ AGH nach dem AsylbLG unterliegen mithin anderen Voraussetzungen als AGH nach dem SGB II.

Die BAGFW begrüßt grundsätzlich die Möglichkeit der Arbeitsgelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Arbeitsgelegenheiten können eine gute Möglichkeit bieten, den häufig monotonen Alltag in der Erstaufnahmeeinrichtung erträglicher zu gestalten und für die Gemeinschaft sinnvolle Aufgaben zu verrichten. Sich zu engagieren, das eigene Umfeld etwas mitzugestalten, eine Art von Arbeitsroutine zu haben, sinnvolle Arbeiten zu erledigen

und eventuell Kontakt zur einheimischen Bevölkerung zu bekommen, kann eine wichtige psychosoziale Unterstützung für Flüchtlinge darstellen. Die Möglichkeit, mit der dafür gezahlten Aufwandsentschädigung die eigenen finanziellen Mittel etwas aufzubessern, ist für viele Flüchtlinge ebenso willkommen, solange das Beschäftigungsverbot besteht.

Die Pflicht zur Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit lehnt die BAGFW jedoch ab. Vielmehr soll den geflüchteten Menschen mit den Arbeitsgelegenheiten eine Betätigung auf freiwilliger Basis angeboten werden. Die Überprüfung der Integrationsbereitschaft mit dem Instrument der Arbeitsgelegenheiten (§ 5 AsylbLG) würde eine Wiederholung der Fehlanwendung der AGH bedeuten, wie sie bei der Einführung des Instruments im SGB II stattgefunden hat. Damals wurde das Instrument zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit von SGB II-Empfängern benutzt. Die gemäß Asylbewerberleistungsgesetz bestehende Verpflichtung, eine bereitgestellte Arbeitsgelegenheit anzunehmen und mit einer unbegründeten Ablehnung einhergehende Sanktionierung der Leistung müssen abgeschafft werden.

Bei der zeitlichen Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten sollte darauf geachtet werden, dass diese im Einklang mit anderen Belangen (etwa der Kindererziehung bzw. Möglichkeiten der Kinderbetreuung) und den Interessen der Teilnehmenden stehen, insbesondere aber auch die Teilnahme an Integrations-Sprachkursen möglich ist.

Anerkannte Flüchtlinge (Asylberechtigte)

Für Asylberechtigte stehen die Angebote aus dem Rechtskreis des SGB II offen. Die Herausforderung besteht darin, den Flüchtlingen den theoretischen Anspruch auf die Leistungen auch praktisch zugänglich zu machen.

Hierzu sind Informations- und Beratungsangebote notwendig, um die vorrangigen Angebote der Arbeitsförderung in Anspruch nehmen zu können. In der Praxis der Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände zeigt sich, dass für viele Neuzugewanderte zunächst der Aufbau einer Existenz bzw. die Unterstützung von Verwandten in den Herkunftsländern im Vordergrund steht. Dennoch ist es wichtig, auf die Bedeutung von formalen Qualifikationen in Deutschland hinzuweisen und insbesondere für jüngere Menschen zunächst Angebote der Aus- und Weiterbildung (verknüpft mit langfristigen und besseren Verdienstmöglichkeiten) vorzuhalten.

Vorrang zu Arbeitsgelegenheiten sollten stets reguläre Beschäftigungsverhältnisse, Angebote der Aus- und Weiterbildung (bzw. der Anerkennung vorhandener Qualifikationen) sowie andere vorrangige Eingliederungsleistungen haben.

Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II sollen für geflüchtete Menschen genauso wie für andere Leis-

tungsberechtigte als nachrangige Förderleistung bereitgestellt werden, soweit für sie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch nicht in Frage kommt und sie zu ihrer Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnvolle Beschäftigung brauchen.

Als Besonderheit für die Zielgruppe der geflüchteten Menschen sollte der Übergang in eine AGH so gestaltet werden, dass zunächst ein Kompetenzfeststellungsverfahren und ausführliche Beratung erfolgen. Hierbei sollte die Möglichkeit bestehen, Kompetenzen auch anders als durch zertifizierte Dokumente nachzuweisen.

Die Jobcenter sollten möglichst keine gesonderten Arbeitsgelegenheiten schaffen, in denen sich ausschließlich Flüchtlinge betätigen, alleine schon um drohenden Diskriminierungen entgegenzuwirken. Diejenigen Flüchtlinge, die weit entfernt vom Arbeitsmarkt sind, können mit anderen Arbeitssuchenden gemeinsam an einer Arbeitsgelegenheit teilnehmen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Bei der Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheit sind eine sinnvolle Betätigung und die nötige Begleitung und Förderung (z. B. Sprachförderung, sozialpädagogische Begleitung und Qualifizierung) sicherzustellen.

Jüngere Menschen (unter 25 Jahre) ohne abgeschlossene Ausbildung sollten vorrangig in Ausbildung vermittelt werden bzw. mit den Maßnahmen der Ausbildungsförderung auf dem Weg zu einem Berufsabschluss unterstützt werden.

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, die Arbeitsgelegenheiten im SGB II weiterzuentwickeln. Die BAGFW hat hierzu bereits Vorschläge erarbeitet.¹

Wohlfahrtspflege als Partner: Die Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege sehen sich als wichtigen Akteur sowohl bei der allgemeinen Integration als auch bei der arbeitsmarktlichen Integration von Flüchtlingen. Mit ihren Aufnahmeeinrichtungen, Beratungsstellen und Integrationsprojekten ist sie von Beginn des Eingliederungsprozesses nah an den Geflüchteten. Sie ist auch eine erfahrene Akteurin bei der Förderung von Menschen auf dem Weg ins Arbeitsleben. Sie hat jahrelange Erfahrung mit Arbeitsgelegenheiten und Arbeitsverhältnissen nach dem SGB II sowie begleitender und unterstützender Angebote nach dem SGB III.

Darüber hinaus bieten die Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten Feldern für Flüchtlinge, so dass sie auch nach entsprechender Vorbereitung der Personen als Arbeitgeberin auftreten kann.

¹ Positionierung der BAGFW zum Konzept der Bundesarbeitsministerin „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“ vom 05.12.2014 – A-Drs. 18(11)271

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)656

06. Juni 2016

Information für den Ausschuss

Nationaler Normenkontrollrat

Stellungnahme zum Entwurf eines Integrationsgesetzes und zur Verordnung zum Integrationsgesetz - Drs. 18/8615**Zusammenfassung**

Bürgerinnen und Bürger Gesetz:	Keine Auswirkungen
Verordnung: Übermittlung eines Nachweises zur Anmeldung am Integrationskurs	Im Einzelfall geringfügig
Wirtschaft Gesetz: Jährlicher Erfüllungsaufwand: <i>Davon aus Informationspflichten</i>	nicht quantifiziert nicht quantifiziert
Verordnung: Jährlicher Erfüllungsaufwand: <i>Davon aus Informationspflichten</i> Einmaliger Erfüllungsaufwand:	nicht quantifiziert nicht quantifiziert nicht quantifiziert
Verwaltung Gesetz: Jährlicher Erfüllungsaufwand Bund: <i>In Form von Belastungen</i> <i>In Form von Entlastungen</i> Einmaliger Erfüllungsaufwand Bund:	nicht quantifiziert mind. -400.000 Euro mind. 35.000 Euro
Jährlicher Erfüllungsaufwand Länder/ Kommunen:	nicht quantifiziert

Verordnung: Jährlicher Erfüllungsaufwand Bund: Einmaliger Erfüllungsaufwand Bund: Jährlicher Erfüllungsaufwand Länder/ Kommunen: Einmaliger Erfüllungsaufwand Länder/ Kommunen:	nicht quantifiziert, sowohl Entlastung als auch Belastung nicht quantifiziert nicht quantifiziert nicht quantifiziert
Weitere Kosten Erhöhung des Orientierungskurses um 40 Stunden führt zu einer Erhöhung der Kostenbeteiligung je kostenbeitragspflichten Teilnehmer	1,55 Euro/Std., d. h. 62 Euro sowie etwa 10 Euro zusätzliche Fahrtkosten im Einzelfall, Gesamtkosten nicht quantifizierbar
Inkrafttreten und Befristung	Die Zuweisung ins Arbeitsmarktprogramm sowie einzelne Vorgaben betreffend Aufenthaltsgesetz und Integrationskursverordnung treten erst zum 1.1.2017 in Kraft. Beide Regelungsvorhaben sehen zudem verschiedene Befristungen vor: Die Sonderregel der Ausbildungsförderung (SGB III) kann bis zum 31.12.2018 beantragt werden. Im AsylbLG ist die Verpflichtung im Zusammenhang zum Arbeitsmarktprogramm auf dessen Dauer begrenzt (voraussichtlich bis Ende 2020). Im Aufenthaltsgesetz gilt die Wohnsitzzuweisung für drei Jahre, die Übergangsvorschrift zu Verpflichtungserklärungen 5 Jahre. Die Vorrangprüfung in der Beschäftigungsverordnung ist insgesamt auf 3 Jahre befristet.
Evaluierung	Die Überprüfung der Ziele und Wirkungen des Gesetzes und der Verordnung werden evaluiert.
„One in one out“-Regel	Es werden in der Verordnung keine Ausführungen zur „One in one out“-Regel gemacht. Da zurzeit keine Gründe für eine Ausnahmeregelung erkennbar sind, dürfte das Vorhaben grundsätzlich unter die Regelung fallen.
Der NKR erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen in beiden Regelungsvorhaben. Der Erfüllungsaufwand ist überwiegend nicht quantifiziert dargestellt. Der NKR begrüßt daher, dass sowohl BMAS als auch BMI zugesagt haben, den Erfüllungsaufwand bis zum 1. Oktober 2016 nachzuquantifizieren.	

1. Im Einzelnen

Im Jahr 2015 haben rund 477.000 Menschen Asyl beantragt. Auch in diesem Jahr und folgenden Jahren werden Menschen nach Deutschland flüchten. Das Integrationsgesetz und die Verordnung zum Integrationsgesetz zielen darauf, geflüchtete Menschen besser in Deutschland zu integrieren.

Für die Integration der Asylbewerber bedarf es der Schaffung zusätzlicher Kapazitäten für Integrations- und Orientierungskurse. Dies soll zu kurzen Wartezeiten von nur noch 6 Wochen (bisher 3 Monate) führen. Zudem sollen neben dem Erwerb der Sprachkenntnisse auch die Kenntnisse im Orientierungskurs, insbesondere die Wertevermittlung und

die Gleichstellung von Frauen und Männern verstärkt vermittelt werden.

Darüber hinaus sollen die Menschen schneller in den Arbeitsmarkt integriert werden. Damit dies gelingt, wird einerseits – außerhalb dieser Regelungsvorhaben – ein Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen geschaffen, welche Arbeitsgelegenheiten schaffen soll. Zudem wird befristet die Vorrangprüfung abgeschafft, wenn dies die regionale Arbeitsmarktsituation zulässt. Nach dieser war bisher zu prüfen, ob nicht bevorrechtigte inländische Arbeitnehmer zur Verfügung stehen.

Die Integrationsmöglichkeiten werden gleichzeitig als Pflichten ausgestaltet. Damit soll sichergestellt

werden, dass die Integrationsmaßnahmen wahrgenommen werden bzw. die Teilnahme an zugewiesenen Arbeitsgelegenheiten erfolgt. Zudem werden geflüchtete schutzberechtigte Personen einem Wohnsitz zugewiesen, sofern sie nicht arbeiten, studieren oder einer Ausbildung nachgehen.

Die Verletzung dieser Mitwirkungs- bzw. Teilnahmepflichten wird grundsätzlich sanktioniert. Dies erfolgt bspw. durch Einschränkungen von Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder SGB XII.

Darüber hinaus sollen mit dem Integrationsgesetz auch Vereinfachungen im Verwaltungsvollzug des BAMF erzielt werden. Das betrifft einerseits das Asylgesetz, das insbesondere wie folgt geändert werden soll:

- Außenstellen des BAMF müssen nicht mehr ab einem Schwellwert von 500 sondern zukünftig von 1.000 Unterbringungsplätzen in Erstaufnahmeeinrichtungen eingerichtet werden
- Asylanträge können durch andere als die örtlich zuständige BAMF-Außenstelle entgegengenommen und Anhörung in Amtshilfe durch andere Behörden durchgeführt werden
- Die Unterscheidung von „unbeachtlichen“ und „unzulässigen“ Asylanträgen wird aufgehoben und eine Klarstellung zur nun nur noch zu prüfenden Unzulässigkeit vorgenommen.
- Eine förmliche Zustellung (inkl. Zustellurkunde) ist nur noch bei ablehnenden Bescheiden des BAMF erforderlich, bei positiven Bescheiden reicht eine einfache postalische Zustellung aus.
- Zur Vermeidung einer Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Aufenthaltsgestattung wird diese nur noch nach die Ausstellung des Ankunftsnachweises bzw. das Stellen eines Asylantrages geknüpft, nicht mehr an das bloße und selten nachvollziehbare Asylgesuch (Willensäußerung bei Einreise).

Andererseits soll das AZR-Gesetz dahingehen angepasst werden, dass Familienbeziehungen besser abgebildet werden können, z.B. um eine gemeinsame Unterbringung zu gewährleisten.

2. Erfüllungsaufwand

Die Ressorts haben die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand weitgehend nicht quantifiziert dargestellt. Sie haben zugesagt, den Erfüllungsaufwand bis zum 1. Oktober 2016 nachzuquantifizieren.

Über die Anzahl der Betroffenen bzw. Fallzahlen wurden in der Regel keine Schätzungen abgegeben. Im Jahr 2015 wurden 476.649 Asylanträge gestellt. In welchem Umfang in diesem Jahr und in den nächsten Jahren Flüchtlinge nach Deutschland kommen, wurde nicht geschätzt. Dies ist insoweit relevant, weil einige Regelungen erst zum 1.1.2017 in Kraft treten werden.

Bürgerinnen und Bürger

Aus dem *Integrationsgesetz* ergeben sich keine Auswirkungen auf Bürgerinnen und Bürger. Diese ergeben sich – im Einzelfall voraussichtlich geringfügig – aus der *Verordnung* (jährlicher Erfüllungsaufwand). Danach müssen Ausländer ihre Anmeldung zum Integrationskurs gegenüber der Stelle nachweisen, die sie zur Teilnahme verpflichtet hat.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt nach dem *Gesetz* jährlicher Erfüllungsaufwand an, sofern diese Träger der Flüchtlingsintegrationsmaßnahme sind. Dann haben auch diese Unternehmen eine Informationspflicht nach AsylbLG, bspw. wenn die Teilnahme am Integrationskurs unterbrochen oder nicht angetreten wird.

Die *Verordnung* enthält Veröffentlichungspflichten für Integrationskurse und bestehende freie Plätze nach Vorgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Diese erfolgt über die Plattform „Kursnet“ und führt zu jährlichem Erfüllungsaufwand. Zudem bedingt dies unter Umständen Umstellungsaufwand für die IT der Unternehmen.

Darüber hinaus erhöht sich der jährliche Aufwand, weil die Kursträger durch die Heraufsetzung der Stunden des Orientierungskurses höheren Aufwand haben (bspw. durch die tägliche Erfassungspflicht der Teilnehmer). Für das Jahr 2016 geht das BAMF von rund 550.000 Teilnehmern an Integrationskursen aus, davon 382.000 Teilnehmer an Orientierungskursen.

Verwaltung

Für die Verwaltung ergeben sich aus den Vorgaben des Gesetzes und der Verordnung sowohl jährliche Be- als auch Entlastungen für Bund, Länder und Kommunen. Zudem fällt einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand) für den Bund an. Fallzahlen oder Einzelaufwand werden weitgehend nicht geschätzt. Eine wirksame Einbindung der Länder und Kommunalen Spitzenverbände ist seitens der federführenden Ressorts nicht erfolgt bzw. konnte aufgrund der ungewöhnlich kurzen Abstimmungsfristen von vornherein nicht gewährleistet werden. Gleichwohl gibt es seitens der Kommunalen Spitzenverbände Hinweise, dass mit nicht unerheblichen Vollzugsaufwänden zu rechnen ist. Der NKR erwartet, dass die Vollzugsträger im Rahmen der Nachquantifizierung entsprechend eingebunden werden.

Umstellungsaufwand Verwaltung

Der Umstellungsaufwand für den Bund wird für neue Geschäftsanweisungen und Merkblätter für Vorgaben nach dem *Gesetz* mit etwa 35.000 Euro beziffert. Für diesen ist zudem weiterer Umstellungsaufwand durch IT-Maßnahmen zur Vereinfachung der Kooperations- und Informationspflichten mit den Ländern möglich. Weiterer Umstellungsaufwand ist durch die Änderung im AZRG (neue Erfassungsmöglichkeit für Kinder, Elternteile und Eheleute) zu erwarten.

Auch nach der *Verordnung* ist Umstellungsaufwand für den Bund möglich, bspw. für die bessere Filter-

barkeit von Kursplätzen für Menschen mit Behinderungen auf der Plattform „Kursnet“. Zudem muss durch die Heraufsetzung der Stundenzahl des Orientierungskurses das Curriculum inhaltlich weiterentwickelt werden.

Umstellungsaufwand für Länder und Kommunen ergibt sich voraussichtlich aus neuen Vorgaben der *Verordnung*. Danach wird für verschiedene Länderbehörden (Ausländerbehörden, Leistungsbehörden) der Aufbau neuer Kommunikationsstrukturen zur Umsetzung der Integrationskursverordnung erforderlich.

Jährlicher Erfüllungsaufwand Verwaltung

Die BA sieht für den Vollzug des *Gesetzes* neue Daueraufgaben, ohne dass dies als jährlicher Erfüllungsaufwand näher quantifiziert wird.

Weiterer jährlicher Erfüllungsaufwand fällt beim Bund durch Übermittlungspflichten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an die Leistungsbehörden von Ländern und Kommunen nach dem AsylbLG an. Danach muss das BAMF mangelnde Mitwirkung im Asylverfahren, bspw. bei der Identitätsklärung oder Terminwahrnehmung, mitteilen, damit die Leistungsbehörden Sanktionen aussprechen können. Für den Einzelfall wird ein Aufwand von etwa 30 Minuten für die Informationsübermittlung geschätzt.

Jährlicher Erfüllungsaufwand in Form von Entlastungen resultiert bspw. aus Änderungen des Asylgesetzes. Danach können förmliche Zustellbescheide bspw. bei Vollerwerbungen bzw. Flüchtlingsanerkennungen entfallen. Das Ressort hat im Jahr 2015 etwa 137.000 Asyl- und Flüchtlingsanerkennungsschreiben erlassen. Sachkosten (Porto) von etwa 164.000 Euro und Personalkosten von etwa 234.000 Euro (entspricht 5 Mitarbeiter im mittleren Dienst) entfallen, mithin eine jährliche Entlastung von etwa 400.000 Euro geschätzt wird.

Darüber hinaus wird weiterer jährlicher Erfüllungsaufwand bei Ländern und Kommunen durch die Vorgaben nach dem *Gesetz* gesehen. Dies betrifft insbesondere die Wohnsitzzuweisung nach Aufenthaltsgesetz, Informationspflichten nach SGB XII des neuen an den alten Träger der Grundsicherung bei Verstoß gegen Wohnsitzzuweisung, Zuweisungen ans Arbeitsmarktprogramm und in Integrationskurse nach AsylbLG sowie den Überwachungs- und Kooperationspflichten mit anderen Behörden) und den daraus resultierenden Sanktionsmechanismen (Aussprechen von Leistungskürzungen).

Die befristete Abschaffung der Vorrangregelung in der *Verordnung* wird eine Entlastung bewirken. Für die Vorrangprüfung kann im Einzelfall ein Aufwand von 30 min angesetzt werden. Dieser Wert basiert auf den Erhebungen im *Projekt über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten*, das der NKR in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt und den Bundesländern Hessen und Sachsen durchgeführt hat. Danach umfasst die „reine Bearbeitungsprozess der Vorrangprüfung je nach Komplexität zehn Minuten bis eine Stunde inkl. der vorzunehmenden

Dokumentation der Recherchen und Ergebnisse.“ Diese Werte basieren auf einer Stichprobe eines Arbeitgeber-Service, der AG-S Frankfurt am Main. Insoweit kann ein Erfüllungsaufwand von 30 min pro Vorgang angesetzt werden. Das Ressort schätzt daraufhin eine Entlastung von 30 Euro, der Projektbericht sieht diese im Einzelfall bei etwa 20 Euro (27,40 Euro (mD, Bund) + 11,34 Euro Sachkostenpauschale, also rund 15 Euro Personal- und 5 Euro Sachkosten).

Jährliche Belastungen dürften sich für Bund und Länder aus der *Verordnung* vor allem durch die Überwachung der Teilnahmen an den Integrationskursen sowie der entsprechenden Kooperations- und Informationspflichten mit sich bringen.

3. Weitere Kosten

Weitere Kosten dürften voraussichtlich für kostenbeitragspflichtige Teilnehmer des Orientierungskurses anfallen. Durch die Erhöhung der Stundenzahl erhöht sich für diese auch die anteilige Kostenbeitragspflicht, die im Einzelfall bei etwa 62 Euro liegen wird. Daneben werden zusätzlich 10 Euro Fahrtkosten geschätzt.

4. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Während die zur wirksamen Sanktionierung einer Integrationsverweigerung erforderlichen neuen Informationserfordernisse zwischen Leistungsbehörden, dem BAMF und den Kursanbietern zu einer Verkomplizierung der Rechtsanwendung und des Verwaltungsvollzugs beitragen, führen die Änderungen im Asylgesetz zu Vereinfachungen. Zu diesen Vereinfachungen, die der NKR in früheren Stellungnahmen teilweise bereits gefordert hatte, gehören,

- die Erhöhung des Schwellwertes zur Einrichtung von BAMF-Außenstellen. Dies ermöglicht eine effiziente Konzentration und Bündelung der Bearbeitungskapazitäten an größeren Standorten.
- die Abschaffung der förmlichen Zustellung bei positiven BAMF-Bescheiden. Dies spart Bearbeitungs- und Portoaufwand und vereinfacht die Zulassung an den Empfänger
- die Abschaffung der Kategorie unbeachtlicher Asylanträge. Dadurch werden die Bearbeiter im BAMF entlastet.
- Die befristete Aussetzung der Vorrangprüfung, wenn dies die regionale Arbeitsmarktsituation zulässt. Dadurch werden die Ausländerbehörden und die Agentur für Arbeit entlastet; Abstimmungs- und Liegezeiten entfallen.

Obgleich auch mit der Verknüpfung der Aufenthaltsgestattung an die Ausstellung des Anfunftsachweises eine rechtliche Klarstellung und praktische Verfahrenserleichterung einhergeht, ist nicht ersichtlich, warum nicht auch eine darüber hinausgehende Vereinfachung ermöglicht wird. Diese könnte in der gänzlichen Abschaffung der Aufenthaltsgestattung als separatem Dokument bestehen. Wenn eine Aufenthaltsgestattung zukünftig de facto mit der Ausstellung des Anfunftsachweises einhergeht, könnte

auf ein zweites Dokument verzichtet werden. Dieses wäre nur noch für Personen ohne Ankunftsnachweis erforderlich (z.B. unbegleitet Minderjährige oder Altfälle). Alternativ könnten diesen Personengruppen ebenfalls (ggf. nachträglich) Ankunftsnachweise ausgestellt werden, die eine separate Aufenthaltsgestattung obsolet machten.

5. Evaluation

Der NKR begrüßt, dass beide Ressorts eine Evaluation vornehmen werden.

Das BMAS hat zum einen ein Forschungsvorhaben zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aufgesetzt. In diesem sollen auch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Integration von Migranten regelmäßig evaluiert werden. Geplant sind hierzu eine Machbarkeitsstudie und die Ausschreibung voraussichtlich im Jahr 2017 mit nachfolgendem etwa dreijährigem Evaluationszeitraum.

Darüber hinaus werden das Integrationsgesetz und die Verordnung zum Integrationsgesetz spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten evaluiert.

Angesichts der weiterhin bestehenden Herausforderungen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise und der möglichst schnellen Bearbeitung von Asylanträgen ist es aus Sicht des NKR und im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozessen notwendig, unabhängig von einer formalen Evaluation nach mehreren Jahren, aktuelle Hinweise und Optimierungsvorschläge aus der Praxis aufzugreifen und das bestehende Recht regelmäßig so weiterzuentwickeln, dass seine Vollzugstauglichkeit erhöht und Verfahrensvereinfachungen zügig erreicht werden können.

6. Gesamtbetrachtung

Der NKR erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen in beiden Regelungsvorhaben. Der Erfüllungsaufwand ist überwiegend nicht quantifiziert dargestellt. Der NKR begrüßt daher, dass sowohl BMAS als auch BMI zugesagt haben, den Erfüllungsaufwand bis zum 1. Oktober 2016 nachzuquantifizieren.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)657

07. Juni 2016

Information für den Ausschuss

Flüchtlingshilfe Syrien der evangelischen Johanneskirchengemeinde Bad Godesberg, Beueler Initiative gegen Fremdenhass, Flüchtlingsinitiative „Von Aleppo nach Beuel“ und Bonner flüchtlingspolitisches Netzwerk weltoffen

Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Integrationsgesetzes und zur Verordnung zum Integrationsgesetz - Drs. 18/8615

Veränderung der Regelung zu Verpflichtungserklärungen im Integrationsgesetz

In Artikel 5 des Gesetzentwurfs soll in Ziff. 9 und 10 ein neuer § 68a des Aufenthaltsgesetzes beschlossen werden, der zur Wirkung hat, dass mehr als 23.000 Bürgen für legal eingereiste Flüchtlinge für alle der öffentlichen Hand entstehenden Kosten – auch nach deren Anerkennung durch das BAMF – fünf Jahre lang aufkommen müssen. Dieser Aspekt fand weder bei der parlamentarischen noch bei der öffentlichen Erörterung des Gesetzentwurfes Beachtung.

Wir bitten Sie dringend den Entwurf für die Ziff. 10 dahingehend abzuändern, dass vor Verabschiedung des Gesetzentwurfes gegebene Verpflichtungserklärungen mit der Anerkennung der Flüchtlinge durch das BAMF als getilgt angesehen werden.

Begründung:

- 1.) Mit den Ziffern 9 und 10 des Artikels 5 des Gesetzentwurfes sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, Rechtsklarheit zu schaffen, wie lange ein Verpflichtungsgeber (VG) für die Übernahme der Aufenthaltskosten eines Flüchtlings aufzukommen hat. Das belegt auch: Für die VG bestand bisher keine Rechtsklarheit. Die bisherigen VG waren in aller Regel der Auffassung, dass ihre Zahlungsverpflichtung mit der Anerkennung des Flüchtlingsstatus automatisch erlischt. Diese Frage wurde bisher uneinheitlich entschieden. Die Rechtsmeinungen darüber, ob diese Anerkennung die Wirkung der Verpflichtungserklärung beendet oder nicht, gingen also auseinander. Wie sollten VG, also normale Bürger, davon ausgehen, dass sie auch nach Anerkennung der Flücht-

linge als Asylberechtigte weiter die der öffentlichen Hand entstehenden Kosten tragen müssen, wenn selbst Landesinnenminister dies verneinten? So heißt es zum Beispiel im Erlass des Innenminister von NRW vom 24.4.2015: „*Mit der Titelerteilung nach erfolgreichem Asylverfahren wird der neue Aufenthaltswert aufenthaltsrechtlich anerkannt, so dass die Geltung einer im Zusammenhang mit der Landesaufnahmeanordnung abgegebenen Verpflichtungserklärung endet.*“

- 2.) Für das Integrationsgesetz hatte der Koalitionsausschuss am 18. April beschlossen (Seite 3, Absatz 8; Unterstreichung von uns): *„Wer sich verpflichtet hat, die Kosten für den Lebensunterhalt einer Ausländerin oder eines Ausländers zu tragen, hat der öffentlichen Stelle die für den Lebensunterhalt der Ausländerin oder des Ausländers aufgewendeten öffentlichen Mittel zu erstatten: - Fortgeltung der Verpflichtungserklärung für einen Zeitraum von 5 Jahren ab Einreise. - Für „Altfälle“ Übergangsregelung mit gestaffelter Befristung bestehender Verpflichtungserklärungen je nach ihrer schon vergangenen Geltungsdauer. Hauptanwendungsfall sind Verpflichtungserklärungen für Flüchtlinge, die über Landesaufnahmeprogramme nach Deutschland kommen. Ziel ist es, eine einheitliche Rechtsanwendung sicher zu stellen.“* Der Koalitionsausschuss hielt also immerhin eine Übergangsregelung für „Altfälle“ für sinnvoll. Wenn jetzt aber sowohl für künftige wie für bisherige Verpflichtungsgeber ein Fünfjahreszeitraum vorgesehen ist, kann das ja wohl kaum als eine Übergangsregelung bezeichnet werden.

- 3.) Offensichtlich will die Bundesregierung nicht nur Rechtsklarheit schaffen, sondern auch den Zuzug weiterer Flüchtlinge möglichst unterbinden. Denn wenn jetzt geklärt wird, dass die Verpflichtungsgeber fünf Jahre lang alle der öffentlichen Hand entstehenden Kosten ersetzen müssen, wird wohl kaum noch jemand diese finanzielle Last auf sich nehmen. Wir bedauern es sehr, dass mit der im Gesetzentwurf avisierten Fünfjahresfrist dieser Weg der gefahrlosen und legalen Einreise von Flüchtlingen künftig kaum noch beschritten werden würde. Zugleich möchten wir mit diesem Schreiben Ihr Augenmerk auf eine völlig unakzeptable „Übergangslösung“ für die Altfälle lenken.
- 4.) Wir müssen daran erinnern, dass die Verpflichtungsgeber freiwillig bereits für alle Kosten einer sicheren Einreise und des Lebensunterhalts bis zur Anerkennung durch das BAMF aufgekommen sind. Neben der Unterstützung der Flüchtlinge bei ihrer Integration haben die Verpflichtungserklärungen also zu einer beachtlichen Entlastung des Staates beigetragen. Wenn der Staat die nach der Anerkennung durch das BAMF anfallenden Kosten übernehmen würde, also für Menschen die bereits in Deutschland sind, käme dadurch kein einziger Flüchtling zusätzlich zu uns – denn sie sind ja bereits hier. Der Gesetzentwurf zielt also mit Artikel 5, Ziff 10 lediglich auf eine finanzielle Entlastung des Staates zu Lasten

besonders engagierter Staatsbürger ab. Dabei sei darauf hingewiesen, dass manche VG für ihre Familienmitglieder mehrere Bürgschaften unterzeichnet haben, was in nicht wenigen Fällen zum finanziellen Ruin führen dürfte. Wenn der §68a so, wie von der Bundesregierung vorgeschlagen, gefasst würde, kann dies eine unbillige Mehrbelastung der Bürgen von bis zu 30.000 EUR pro eingereiste Person zur Folge haben.

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir appellieren an Sie, kein Gesetz zu beschließen, das zu einer solch unzumutbaren finanziellen Belastung der Verpflichtungsgeber führen würde und das unnötig das Vertrauen in zivilgesellschaftlich-bürgerschaftliches Engagement zerstören würde. Mit der Anerkennung der Flüchtlinge durch das BAMF müssen die Verpflichtungserklärung erledigt sein.

Die von uns allen gewünschte Integration der Flüchtlinge in unsere Gesellschaft wird nur mit Hilfe vieler, vieler Bürger gelingen. Deswegen darf der Staat nicht die Menschen bestrafen, die mit Taten und Geld eine „Willkommenskultur“ praktiziert haben, die nicht beschädigt werden sollte.

Wir verbinden mit unserem Schreiben die Hoffnung, dass Sie die Problematik der Geltungsdauer der Verpflichtungserklärungen im Ausschuss für Arbeit und Soziales noch einmal zur Diskussion bringen, und sofern möglich ein Hearing mit Fachleuten zu dem Thema abhalten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)667

15. Juni 2016

Information für den Ausschuss

Deutscher Caritasverband e.V.

Stellungnahme zum Regierungsentwurf für ein Integrationsgesetz - Drs. 18/8615

Am 13.4.2016 hatte die Regierungskoalition Eckpunkte für ein Integrationsgesetz vorgelegt und am 29.4.2016 einen Referentenentwurf für ein Integrationsgesetz und einen Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz. Der Deutsche Caritasverband hat sich mit einem Positionspapier vom 25.4.2016 zu den Eckpunkten geäußert und trotz der äußerst kurzen Rückmeldefrist von wenigen Tagen eine Stellungnahme zum Referentenentwurf abgegeben (Anlagen).

Am 25.5.2016 wurde der Regierungsentwurf für ein Integrationsgesetz (Drs. 18/8615, kurz: IntG-E) beschlossen und ins parlamentarische Verfahren eingebracht. Im Vergleich zum Referentenentwurf enthält er einige gewichtige Veränderungen, die aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes eine Verbändebeteiligung nahegelegt hätten. Der Deutsche Caritasverband legt nachfolgend seine Einschätzung des Regierungsentwurfs dar.

Soweit der Regierungsentwurf nicht vom Referentenentwurf abweicht, werden zur leichteren Lesbarkeit die Ausführungen des Deutschen Caritasverbandes aus der Stellungnahme zum Referentenentwurf in die vorliegende Stellungnahme integriert.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Verbesserungen, die es mit dem geplanten Integrationsgesetz geben wird, wie die geplanten Regelungen zum Spracherwerb von Asylsuchenden und zur Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Geduldeten. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist es dabei auch generell nachvollziehbar, Bezieher/innen von Sozialleistungen bei den geplanten Maßnahmen in die Pflicht zu nehmen. Die Erfahrungen aus der Beratungsarbeit zeigen aber, dass Integrationsangebote in aller Regel gerne und freiwillig in Anspruch genommen werden. Es liegt vor allem an fehlenden Angeboten, wenn Asylsuchende und Schutzberechtigte nicht zeitnah an Integrationsmaßnahmen teilnehmen. Monatelange Wartezeiten sind in der Praxis sehr verbreitet. Zumindest solange es keine ausreichenden Angebote gibt, sollte auf weitere Pflichten

und damit einhergehende Sanktionen verzichtet werden.

Neben der Sprachbildung, die sich durch möglichst vielfältige Angebote für unterschiedlichste Gruppen auszeichnen sollte, ist auch die Familie der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration. Dabei integrieren sich Kinder nach unserer Erfahrung oftmals schneller als Erwachsene, wenn sie auf sie zugeschnittene Bildungsangebote erhalten. Für eine gelingende Integration sollten Familien und Eltern im Hinblick auf die Erziehung und das gemeinsame Miteinander von Eltern und Kindern gestärkt und gestützt werden.

Anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte sollen nach dem Regierungsentwurf künftig nur dann eine Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie ihrerseits Integrationsleistungen erbringen. Dies soll zusätzliche Integrationsanreize schaffen.

Der Deutsche Caritasverband kritisiert die Verschlechterungen für die Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts für Flüchtlinge. Für eine Niederlassungserlaubnis wie bisher nach drei Jahren wird nach Einschätzung des Deutschen Caritasverbandes nur noch eine äußerst geringe Personenanzahl in Betracht kommen, da der Erwerb des geforderten Sprachniveaus C 1 innerhalb von drei Jahren nur wenigen gelingt und besonders für eine Person, die gleichzeitig den Lebensunterhalt sichern muss, ausgesprochen schwierig ist. Doch auch bei der Niederlassungserlaubnis, bei der ein Aufenthalt von fünf Jahren vorausgesetzt wird und die Voraussetzungen des überwiegenden Lebensunterhalts sowie hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache vorsieht, besteht die Befürchtung, dass die Voraussetzungen für vulnerable Gruppen wie Rentner oder Familien zu hoch sind.

Bei anerkannten Flüchtlingen handelt es sich um eine Personengruppe, die eine auf Dauer angelegte Schutzzusage und Bleibeperspektive erhalten hat. Dem entspricht die rechtliche Absicherung ihres Aufenthalts durch eine Niederlassungserlaubnis. Die hierdurch geschaffene Aufenthaltssicherheit fördert

außerdem zusätzlich die Integration. Die Schwächung und Infragestellung dieser Rechtsposition sendet daher das falsche Signal.

Im Vergleich zum Referentenentwurf ist der Regierungsentwurf differenzierter und macht bei der Lebensunterhaltssicherung Abstriche. Dennoch fordert der Deutsche Caritasverband, von der geplanten Regelung Abstand zu nehmen. Integration in Ausbildung und Arbeit braucht Zeit, zumal bislang keine ausreichende Zahl nach Zielgruppen differenzierter Integrationsangebote zur Verfügung steht. Anerkannte Flüchtlinge, die ohne Vorbereitung und meist ohne Kenntnisse der deutschen Sprache einreisen und zunächst ein Asylverfahren durchlaufen müssen, stehen aber bei der Arbeitsmarktintegration vor besonderen Herausforderungen und werden es oft nicht schaffen, innerhalb von 3 bzw. 5 Jahren ein Einkommen in der geforderten Höhe zu erzielen. Schon das Bemühen um eine wirtschaftliche und sprachliche Integration muss deshalb nach Erfüllung der Voraufenthaltszeit für die Aufenthaltsverfestigung ausreichen.

Wird die Regelung wie geplant eingeführt, muss zumindest die Situation von Familien besonders berücksichtigt werden. Anerkannte Flüchtlinge mit Kindern können vielfach nicht ohne Unterstützung allein für ihre Familie aufkommen. Insofern unterscheiden sie sich nicht von deutschen Beschäftigten im Niedriglohnsektor. Daher sollte im Gesetz zumindest festgeschrieben werden, dass Personen, die Familien zu versorgen haben, nicht schlechter gestellt werden als Alleinstehende.

Weiter ist eine Regelung notwendig, die die besonderen Härten, denen Flüchtlinge ausgesetzt sind, mit berücksichtigt. Der Regierungsentwurf sieht zwar einen Verweis auf die allgemeine Härtefallregelung in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 vor; diese ist aber nicht ausreichend. So haben beispielsweise anerkannte Flüchtlinge, die in hohem Alter nach Deutschland gekommen sind, faktisch keine Möglichkeit, eine Aufenthaltsverfestigung in Form einer Niederlassungserlaubnis zu erhalten, da insbesondere die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts für Personen im Rentenalter nahezu ausgeschlossen sein dürfte.

Zur Sicherstellung der Integration und zur Vermeidung von sozialen Brennpunkten soll künftig eine gleichmäßigere Verteilung von Schutzberechtigten durch eine Wohnsitzzuweisung erfolgen. Eine Verletzung der Wohnsitzzuweisung soll zu spürbaren Konsequenzen für die Betroffenen führen. Der Deutsche Caritasverband teilt das Anliegen, Segregations-tendenzen entgegenzuwirken. Auch kann es politisch durchaus wünschenswert sein, eine weitere Ansiedlung in Ballungsräumen mit Wohnraumproblemen und/oder einem problematischen Arbeitsmarkt zu verhindern. Die vorgeschlagene verpflichtende Wohnsitzzuweisung wirft jedoch, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, erhebliche rechtliche Fragen auf, die der Gesetzentwurf aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht zufriedenstellend beantwortet.

Die Befristung der Verpflichtungserklärung ist zu begrüßen. Wünschenswert wäre eine kürzere Frist. Der Deutsche Caritasverband schlägt eine Frist von einem Jahr vor. Dabei dient das „Private Sponsorship of Refugees Program“ in Kanada als Vorbild, das im Rahmen von privat finanzierten Resettlement-Aufnahmen die finanzielle Verpflichtung des Verpflichtungsgebers derart befristet. Eine kürzere Frist wäre auch deshalb anzustreben, weil gleichzeitig klargestellt werden soll, dass eine Änderung des Aufenthaltszwecks zu einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 nicht von der Verpflichtung befreit. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes wäre es hier sinnvoller, sich an anderen Zweckwechseln zu orientieren – also zum Ergebnis zu kommen, dass die Verpflichtungserklärung bei jedem Zweckwechsel erlischt.

Zu ausgewählten geplanten Neuregelungen im Einzelnen:

Ausbildungsförderung im SGB III

Art. 1 Nr. 3 IntG-E

§ 132 Abs. 1 SGB III wird dahingehend geändert, dass Maßnahmen nach §§ 51, 75 und 130 SGB III für Asylbewerber mit Gestattung und guter Bleibeperspektive nach einer Aufenthaltsfrist von 3 Monaten geöffnet werden. Für Maßnahmen nach §§ 56 und 122 SGB III gilt eine Frist von 15 Monaten.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die beschriebenen Maßnahmen werden vom Deutschen Caritasverband im Grundsatz begrüßt. Er hält es aber für einen Fehler, nur die Asylsuchenden einzubeziehen, die aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von über 50 Prozent kommen. Auch bei anderen Herkunftsländern, zumal solchen mit einer nur unwesentlich geringeren Anerkennungsquote, wird ein nicht unbedeutender Teil bleiben. Daran zeigt sich die Problematik des Kriteriums der „guten Bleibeperspektive“. Da sich Verhältnisse im frühen Stadium des Aufenthalts nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand rückgängig machen lassen, sollten diese Integrationsangebote spätestens nach einer Frist von 15 Monaten auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50% geöffnet werden.

Da es im Interesse der aufnehmenden Gesellschaft ist, dass die Qualifizierungspotentiale der Einwanderer möglichst vollständig ausgeschöpft werden, sollte die geplante Öffnung der Berufsausbildungsbeihilfe auch auf das BAföG übertragen werden.

Art. 1 Nr. 3 IntG-E

§ 132 Abs. 2 SGB III wird dahingehend geändert, dass Geduldete nach 12-monatigem Aufenthalt Zugang zu Maßnahmen nach §§ 75 und 130 SGB III erhalten. Nach 6 Jahren können sie nach §§ 51, 56 und 122 SGB III gefördert werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die beschriebenen Maßnahmen werden vom Deutschen Caritasverband im Grundsatz begrüßt. Die Frist von 6 Jahren ist aber deutlich zu lang. Besser wäre es, die Frist für alle genannten Maßnahmen auf 12 Monate festzusetzen, oder sich an § 59 Abs. 2 SGB III zu orientieren, wo die Frist für die Förderung bei einer betrieblichen Ausbildung erst kürzlich auf 15 Monate gesenkt wurde.

Art. 1 Nr. 4, Art. 4 Nr. 4 IntG-E: Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)

Mit einem § 5a AsylbLG-E wird die Rechtsgrundlage für ein Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) geschaffen, das es erlaubt, volljährige, arbeitsfähige Leistungsberechtigte nach AsylbLG einer Arbeitsgelegenheit zuzuweisen. Nicht erfasst sind Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige.

Mit der Zuweisung geht die Verpflichtung einher, die Arbeitsgelegenheit wahrzunehmen. Die Zumutbarkeitsgrenzen orientieren sich am SGB XII. Die Verpflichtung endet, wenn der/die Betreffende eine Arbeit, Ausbildung oder ein Studium aufnimmt (§ 5a Abs. 2 AsylbLG-E).

Bei einem Verstoß gegen die Verpflichtung werden die Leistungen auf die Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterbringung sowie Hygiene und Gesundheit reduziert (§ 5a Abs. 3 AsylbLG-E).

Mit der Einführung dieser neuen Arbeitsgelegenheiten wird die Aufwandsentschädigung für alle auf 80 Cent pro Stunde abgesenkt (§ 5 Abs. 2 AsylbLG-E).

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband plädiert dafür, auch Geduldete und Asylsuchende aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten in das Programm einzubeziehen. Auch sie benötigen Tagesstrukturierung. Weiter könnte dies helfen, Ausgrenzung und damit einhergehende Konflikte vorzubeugen.

Der Deutsche Caritasverband spricht sich gegen eine sanktionsbewehrte Pflicht zur Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit aus. Die Betätigung in Arbeitsgelegenheiten sollte auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Arbeitsgelegenheiten verfolgen das Ziel, sinnstiftende Beschäftigung zu geben und gleichzeitig an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Die Teilnehmer sollen – laut BMAS Bekanntmachung FIM – einen Beitrag zum Gemeinwesen leisten, die Grundregeln des gesellschaftlichen Lebens in Deutschland kennenlernen und auch Sprachkenntnisse erwerben können. Die Arbeitsgelegenheiten dienen damit nicht unmittelbar der Eingliederung in Arbeit und sind auch nicht Teil einer Eingliederungsvereinbarung, wie sie im SGB II besteht. Wir sind überzeugt, dass sich weit mehr Asylbewerber für die angebotenen 100.000 Arbeitsgelegenheiten interessieren werden als Plätze zur Verfügung stehen, so dass eine Auswahl unter Interessenten erforderlich sein wird. Wir sind zudem der Überzeugung, dass Integration besser gelingt, wenn sie auf der Grundlage von Freiwilligkeit erfolgt.

Art. 4 Nr. 4 IntG-E: Verpflichtende Integrationskurs teilnahme

Mit § 5b AsylbLG-E werden Möglichkeiten geschaffen, Asylsuchende zur Teilnahme an einem Integrationskurs zu verpflichten und die Leistungen zu kürzen, wenn sie trotz Verpflichtung an einem Integrationskurs nicht teilnehmen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband tritt seit langem dafür ein, Integrationsangebote auch für Asylsuchende zu öffnen. Die Erfahrungen aus der Beratungsarbeit für die Teilnahme an einem Integrationskurs zeigen, dass solche Angebote in aller Regel gerne und freiwillig in Anspruch genommen werden. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes keine Notwendigkeit, eine Grundlage für Sanktionen bei Nichtteilnahme zu schaffen, noch bevor genügend Angebote zur Verfügung stehen. Wie die oft monatelangen Wartezeiten zeigen, bleibt die Zahl tatsächlich erreichbarer Angebote derzeit weit hinter dem Bedarf zurück.

Art. 5 Nr. 3 IntG-E: Wohnsitzregelung

Laut Gesetzentwurf soll künftig zur Vermeidung integrationshemmender Segregation – insbesondere in Ballungsräumen bei Schutzberechtigten aus humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen sowie den Familienangehörigen, die sich nicht in Ausbildung befinden, nicht studieren oder ihren Lebensunterhalt nicht vollständig selbst decken können, die Wohnsitznahme durch Wohnsitzzuweisung erfolgen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Mit dem jüngsten Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 01.03.2016 in den verbundenen Rechtssachen Alo und Osso, C-443/14 und C-444/14 hat der EuGH entschieden, dass hinsichtlich des Ziels, die konzentrierte Ansiedlung sozialhilfeabhängiger Drittstaatsangehöriger in bestimmten Gebieten und die Entstehung sozialer Brennpunkte mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration zu verhindern und Drittstaatsangehörige mit besonderem Integrationsbedarf an einen bestimmten Wohnort zu binden, eine Wohnsitzauflage ausnahmsweise dann zulässig sei, also nicht gegen Artikel 33 der Qualifikationsrichtlinie (EU/2011/95) verstoße, wenn Personen, die internationalen Schutz genießen, in stärkerem Maße mit Integrationschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Drittstaatsangehörige, die Sozialhilfe beziehen. Laut EuGH bedarf es also eines erhöhten Integrationsbedarfs im Vergleich zu der Situation, in der sich Drittstaatsangehörige befinden, die sich aus anderen Gründen in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten.

Die Gesetzesbegründung zum Entwurf des Integrationsgesetzes führt zum Vergleich mit anderen Gruppen von Ausländer/innen aus, dass Drittstaatsangehörige, die sich aus humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen in Deutschland aufhalten und ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können, anders als beispielsweise Arbeitsmigrant(innen)en oder Familiennachzügler, ihre Einreise und ihren Aufenthalt nicht planen und vorbereiten. Ihre Voraussetzungen hinsichtlich Sprache, Qualifikation

und Motivation unterscheiden sich wesentlich von denen anderer zugewanderter Drittstaatsangehöriger. Auch sollen sie seltener über berufliche oder persönliche Kontakte verfügen zu Menschen, die bereits fest im Bundesgebiet integriert sind. Um Letzteres zu kompensieren, versuchen Schutzsuchende vielfach Angehörige der Familie oder Mitglieder ganz bestimmter Communities aufzusuchen, weil sie sich durch die persönlichen Kontakte eine Erleichterung dabei erhoffen, in der neuen Umgebung Fuß zu fassen. Dies ist ein maßgeblicher Grund für die starke Binnenwanderung innerhalb der Europäischen Union und das gezielte Aufsuchen bestimmter Staaten und Regionen. Integrationserfolge entstehen gerade auch durch zwischenmenschliche Kontakte mit Personen, die aus dem selben Herkunftsland stammen oder zur Familie gehören, da sie auch zu psychischer und sozialer Stabilität der Schutzsuchenden beitragen können.

Andere, nicht aus humanitären Gründen auffällige Personen, können je nach konkreter Situation ähnliche Integrationsbedarfe aufweisen wie Schutzberechtigte, werden aber von der Regelung nicht erfasst. Dies ist nicht in allen Fällen damit zu begründen, dass sie die Bundesrepublik wieder verlassen und damit als Adressaten einer Wohnsitzauflage ausscheiden.

Die rechtliche Zulässigkeit der Wohnsitzzuweisung ist vor diesem Hintergrund sehr sorgfältig zu überprüfen. Rechtliche Bedenken ergeben sich auch daraus, dass sich weder der EuGH noch der EGMR bislang zu dem 4. Zusatzprotokoll der EMRK geäußert haben, dass das Recht auf Freizügigkeit menschenrechtlich verbürgt. Es ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, ob sich ein Eingriff in dieses Recht mit der Begründung des EuGH rechtfertigen ließe.

Politisch kann es durchaus wünschenswert sein, eine weitere Ansiedlung in Ballungsräumen mit Wohnraumproblemen und/oder einem problematischen Arbeitsmarkt zu verhindern. Allerdings gilt auch hier, dass Zwang wohl weniger bewirken wird als Freiwilligkeit. Besser wäre es, die Ansiedlung in Städten und Regionen, die von Zuwanderung profitieren können, durch Anreize zu fördern und der Gefahr von Segregation in den Ballungsgebieten frühzeitig durch Maßnahmen einer integrativen Stadtentwicklung entgegenzuwirken. Richtig ist, dass die Verfügbarkeit von Wohnraum, der Zugang zum Arbeitsmarkt und der Erwerb der deutschen Sprache erheblich zur Integration beitragen. Darüber hinaus findet Integration aber in den Wohnquartieren, in den Nachbarschaften, im sozialen Miteinander statt. „Ländliche Räume“ sind ohnehin schon dünn besiedelt, urbane Zentren können wegen fehlender Infrastrukturen nur schwer erreicht werden und Freizeitangebote sind nur in geringem Maße vorhanden. Schon heute werden deshalb Abwanderungstendenzen jüngerer Einheimischer deutlich und führen zu einem Prozess der „Peripherisierung“. In solchen Räumen ist eine soziale Integration nur schwer oder gar nicht möglich, weil es an einem gesellschaftlichen Leben fehlt oder dieses kaum zugänglich ist. In

strukturschwachen Räumen müsste deshalb die notwendige Infrastruktur durch entsprechende Förderung geschaffen bzw. erhalten werden. Auch der Deutsche Caritasverband trägt durch vielfältige Initiativen dazu bei, Perspektiven insbesondere in ländlichen Räumen zu entwickeln.¹

Wird eine Wohnsitzzuweisung dennoch in Betracht gezogen, so muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes gewährleistet sein, dass eine solche nicht selbst zum Integrationshemmnis wird, sondern die für eine gelingende Integration zentralen Kriterien Berücksichtigung finden: Zugang zum Wohnungsmarkt, Erwerb der deutschen Sprache, Zugang zu (Aus)Bildungsstrukturen, Zugang zum Arbeitsmarkt und Ermöglichung des familiären Zusammenlebens. Dort, wo sich bereits integrationsfördernde Kontakte gebildet haben und wo integrationsfördernde Rahmenbedingungen herrschen, darf eine Wohnsitzzuweisung nicht dazu führen, dass diese Strukturen wieder durchbrochen werden. Wie in der Gesetzesbegründung erwähnt, sollten, wo möglich, bereits während des Asylverfahrens eingeleitete, erfolgversprechende Integrations Schritte bewahrt werden.

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit muss eine Wohnsitzzuweisung in jedem Falle einer Befristung unterliegen. Ob eine dreijährige Befristung diesem Erfordernis genügt, ist sorgfältig zu prüfen.

§ 12a Abs. 1 AufenthG-E

Dieser Absatz soll die Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung im Asylverfahren oder des Aufnahmeverfahrens begründen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Es ist zu begrüßen, dass diejenigen Personen von der Verpflichtung zur Wohnsitznahme ausgenommen sind, die selbst oder deren engste Familienangehörigen durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Ausbildung oder eines Studiums bereits einen wichtigen Beitrag zu ihrer Integration leisten. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang auch die Berücksichtigung weiterer Familienangehöriger, beispielsweise Geschwister und Eltern, denn die Erfahrung zeigt, dass durch den familiären Kontext die größten Chancen für die Arbeitsmarktintegration bestehen.

Problematisch ist, dass im Regierungsentwurf nun eine Einschränkung hinzugekommen ist, die vorsieht, dass nicht jede Beschäftigung geeignet ist, die Verpflichtung zur Wohnsitznahme aufzuheben. Voraussetzung ist vielmehr, dass es sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich handelt und dabei mindestens ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach den §§ 20 und 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für eine Einzelperson (712 Euro) erzielt wird. Damit heben Minijobs und andere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse die Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung nicht auf. Diese Einschränkung ist sehr bedauerlich, da genau solche Beschäftigungsverhältnisse geeignet sind,

¹ <http://www.caritas.de/magazin/kampagne/stadt-land-zukunft/plattform/>

umfassendere Beschäftigungsverhältnisse anzubahnen und Einstiege in den regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Als solche arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurden geringfügige Beschäftigungen seinerzeit ja auch bei anderen Personengruppen eingeführt.

§ 12a Abs. 2 AufenthG-E

Absatz 2 soll eine Regelung schaffen, die es den Landesbehörden im Falle prekärer und damit integrationshemmender Wohnverhältnisse in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften ermöglichen soll, Betroffene zur Sicherstellung der Wohnraumversorgung an einen anderen Ort zuzuweisen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Es ist grundsätzlich richtig, dass die Landesbehörden eine Möglichkeit haben müssen, prekären Wohnverhältnissen abzuwehren. Bei einer solchen Regelung muss allerdings zwingend gewährleistet sein, dass integrationspolitisch relevante Kriterien berücksichtigt werden. Hier ist insbesondere die Wahrung der Familieneinheit zu nennen.

Im Unterschied zum Referentenentwurf soll eine Wohnsitzzuweisung nun innerhalb von sechs Monaten mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere sechs Monate vorgenommen werden können. Der Referentenentwurf sah dagegen eine Frist von einem Monat vor. Die für diese Änderung maßgeblichen Erwägungen lässt die Gesetzesbegründung nicht erkennen. Grundsätzlich ist anzumerken, dass eine Wohnsitzzuweisung mit zunehmendem Zeitablauf auch nachteilige Folgen für eine in Ansätzen bereits gelungene Integration zeitigen kann.

§ 12a Abs. 3 AufenthG-E

Diese Vorschrift soll auf Grundlage einer Prognoseentscheidung hinsichtlich der Verfügbarkeit der für eine Integration wesentlichen Belange wie Wohnraum, Sprache und Arbeitsmarkt eine Wohnsitzzuweisung ermöglichen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Auch in diesem Zusammenhang ist die Ermöglichung des familiären Zusammenlebens zu gewährleisten. Die Familieneinheit ist eine wesentliche Grundlage für eine gelingende Integration. Darüber hinaus bedarf es jedoch Prognosekriterien, die hinreichend bestimmt und geeignet sind, eine Prognoseentscheidung überprüfen zu können und justitiabel zu machen. Denn gerade hinsichtlich einer solchen Prognoseentscheidung werden die Landesregierungen nicht ermächtigt, Regelungen in einer Rechtsverordnung zu treffen (vgl. § 12a Abs. 8 AufenthG-E). Die Prognosekriterien sollten bundeseinheitlich geregelt und deshalb in das Gesetz mitaufgenommen werden. Auch in § 12a Abs. 3 AufenthG-E wurde die Frist für die Wohnsitzzuweisung gegenüber dem Referentenentwurf verlängert, ohne dass die Gesetzesbegründung hierüber Aufschluss gibt. Diesbezüglich gilt das zu § 12a Abs. 2 AufenthG-E Gesagte.

§ 12a Abs. 4 AufenthG-E

§ 12a Abs. 4 AufenthG-E sieht vor, dass es Personen, die einer Verpflichtung zur Wohnsitznahme unterliegen, kein Wohnort zugewiesen wird, sondern verboten wird, den Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen, wenn zu erwarten ist, dass dort Deutsch als wesentliche Verkehrssprache genutzt wird.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die hinter diesem Regelungsvorschlag stehende Befürchtung, dass ohne Kontakt mit der Aufnahmegesellschaft sozialer und gesellschaftlicher Segregation Vorschub geleistet wird, ist verständlich. Die Caritas in Deutschland engagiert sich daher auf vielfältige Weise für ein gelingendes Zusammenleben von ansässiger Wohnbevölkerung und neu zugewanderten Menschen. Ein Zuzugsverbot in Ballungsgebiete begegnet jedoch einer Reihe von rechtlichen und politischen Bedenken. So ist etwa zu berücksichtigen, dass Zuzugsbeschränkungen auch denjenigen politischen Strömungen in Deutschland, die Schutzsuchende ablehnen, einen gesetzlichen Grund liefern, Wohnsitznahmen von Schutzsuchenden in bestimmten Gebieten zu verhindern und damit erst zur Segregation führen.

§ 12a Abs. 5 AufenthG-E

Absatz 5 sieht eine Korrekturmöglichkeit vor in Fällen, in denen bereits wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration geschaffen wurden und beinhaltet eine Härtefallregelung.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt ausdrücklich eine solche Regelung. Die in der Gesetzesbegründung genannten sonstigen Gründe unter § 12a Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 lit.c AufenthG-E, die zu vergleichbaren unzumutbaren Einschränkungen für den Betroffenen führen können, sollten zur Klarstellung in den Gesetzestext mitaufgenommen werden.

§ 12a Abs. 6 AufenthG-E

Im Vergleich zum Referentenentwurf regelt Absatz 6 nun die Behandlung nachziehender Familienmitglieder. Absatz 6 beinhaltet die Klarstellung, dass eine Verpflichtung oder Zuweisung nach § 12a auch für diese gilt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Diese Regelung ist neu in den Gesetzentwurf hineingekommen. Sie ist unter dem Gesichtspunkt der Familieneinheit folgerichtig. Zu begrüßen ist, dass die in Absatz 5 vorgesehene Korrekturmöglichkeit in Fällen, in denen bereits wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration geschaffen wurden sowie die dort geregelte Härtefallregelung auch für nachziehende Familienmitglieder gelten sollen.

§ 12a Abs. 7 AufenthG-E

In § 12a Abs. 7 AufenthG-E wird geregelt, dass die Regelungen zur Wohnsitznahme (§ 12a Absätze 1 bis 6) nicht für Ausländer gelten, deren Anerkennung als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter oder dessen erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 oder § 25 Abs. 3 AufenthG vor dem 1. Januar 2016 erfolgte.

Im Referentenentwurf war vorgesehen, dass die Regelung zur Wohnsitznahme nur für Ausländer gelten, deren Aufenthaltserlaubnis nach Beschluss des Deutschen Bundestages zur Verabschiedung des IntG erteilt wurde.

Bewertung und Handlungsbedarf

Grundsätzlich ist eine Regelung hinsichtlich des Stichtages der Anwendbarkeit zu begrüßen, da damit in Zusammenhang mit der Befristung des Gesetzes (Art. 8 Abs. 5 IntG-E) ein klar umrissener Zeitrahmen für die Anwendung einer Wohnsitzzuweisung bestimmt wird und danach die gesetzliche Regelung zur Wohnsitzzuweisung automatisch wieder außer Kraft tritt. Allerdings sollte die Geltungsfrist aus Verhältnismäßigkeitsgründen auf deutlich unter drei Jahre verkürzt werden.

Dass die Regelung rückwirkend ab Jahresbeginn gelten soll, ist hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Regelung kritisch zu sehen. Denn im Vertrauen auf das Recht auf freie Wohnortwahl können innerhalb eines halben Jahres bereits wesentliche Integrations-schritte vollzogen worden sein. Vorzuziehen wäre der im Referentenentwurf vorgesehene Stichtag mit Verabschiedung dieses Gesetzes.

Art. 5 Nr. 5 IntG-E: Niederlassungserlaubnis für anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge sowie Resettlementflüchtlinge

Wie schon im Referentenentwurf vorgesehen, soll nach dem Regierungsentwurf künftig für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte eine unbefristete Niederlassungserlaubnis nur dann erteilt werden, wenn sie ihrerseits Integrationsleistungen erbracht haben. Dies soll zusätzliche Integrationsanreize schaffen. Unter Berücksichtigung der besonderen Lage der Flüchtlinge sollen daher die erforderlichen Bedingungen soweit wie möglich denjenigen angeglichen werden, die für andere Ausländer gelten, zusätzlich soll die Lage im Herkunftsland berücksichtigt werden.

Derzeit regelt § 26 Absatz 3 AufenthG, dass einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative AufenthG besitzt, eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist, es sei denn, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat nach § 73 Absatz 2a des Asylgesetzes mitgeteilt, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme vorliegen.

Der Referentenentwurf sah vor, dass auch bei anerkannten Flüchtlingen eine Niederlassungserlaubnis nur nach den Regelungen des § 9 AufenthG erteilt wird. Nach dem Regierungsentwurf soll die Sondervorschrift in § 26 AufenthG für die Aufenthaltsverfestigung von Flüchtlingen zwar erhalten bleiben, aber verschärft und in zwei verschiedene Gruppen unterteilt werden:

Nach Abs. 3 Satz 1 wird ein Aufenthalt von fünf Jahren vorausgesetzt. Zusätzlich muss der Lebensunterhalt überwiegend gesichert sein sowie hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache vorhanden sein (Sprachniveau A2). Die Härtefallregelungen nach § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 6 AufenthG sollen entsprechend

gelten. Demnach wäre auf den Nachweis der geforderten Sprachkenntnisse und der Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung zu verzichten, wenn der Betreffende zur Teilnahme an einem Integrationskurs nicht verpflichtet war oder auf Grund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder wegen einer Behinderung gehindert war, diese Kenntnisse zu erwerben. Weiter wird auf die Lebensunterhaltssicherung verzichtet, wenn der Betreffende diese Voraussetzung auf Grund von Krankheit oder Behinderung nicht erfüllen kann.

Nach Abs. 3 Satz 2 soll bei herausragender Integration wie bisher nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten sein. Dazu muss die Lebensunterhaltssicherung weit überwiegend gesichert sein sowie die deutsche Sprache nach drei Jahren beherrscht werden (Sprachniveau C1).

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband kritisiert die Verschlechterungen für die Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts für Flüchtlinge. Für eine Niederlassungserlaubnis wie bisher nach drei Jahren wird nach Einschätzung des Deutschen Caritasverbandes nur noch eine äußerst geringe Personenanzahl in Betracht kommen, da der Erwerb des geforderten Sprachniveaus C 1 innerhalb von drei Jahren nur wenigen gelingt und besonders für eine Person, die gleichzeitig den Lebensunterhalt sichern muss, ausgesprochen schwierig ist.

Die Situation von Flüchtlingen unterscheidet sich grundlegend von der anderer Aufenthaltsberechtigter, wie zum Beispiel Arbeitsmigrant(inn)en. Letztere können sich bereits vor ihrer Ankunft in Deutschland auf ihre Integration vorbereiten, indem sie die deutsche Sprache erlernen und sich auf die Voraussetzungen für eine Integration einstellen. Auch aus diesem Grund ist es geboten, bei den Anforderungen für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis zwischen humanitär Aufenthaltsberechtigten einerseits und anderen Aufenthaltsberechtigten andererseits zu unterscheiden. Der Gesetzgeber hat anerkannte Flüchtlinge hinsichtlich der Aufenthaltsverfestigung im Jahr 2005 Asylberechtigten gleichgestellt, um auch anerkannten Flüchtlingen die Perspektive für eine dauerhafte Lebensplanung in Deutschland zu eröffnen. Einerseits wurde eine Widerrufsmöglichkeit für den Flüchtlingsstatus vorgesehen, wenn die Verhältnisse im Herkunftsland sich nach Anerkennung grundlegend und unumkehrbar geändert hatten. Andererseits sollte bei Nichtvorliegen der Widerrufsgründe zügig nach drei Jahren ein dauerhafter, unbefristeter Aufenthalt erteilt werden. Es sind keine Gründe ersichtlich oder vorgetragen, warum diese Regelung nicht mehr sachgerecht sein soll. Flüchtlinge werden auch als Schutzbedürftige bezeichnet, weil sie als Verfolgte oder Kriegsflüchtlinge großen Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt waren. So wird von Experten angenommen, dass mindestens ein Drittel der in Deutschland ankommenden Flüchtlinge traumatische Erlebnisse erlitten hat. Insbesondere für Traumatisierte ist jedoch eine dauerhafte Bleibeperspektive von besonderer Bedeutung.

Bei anerkannten Flüchtlingen handelt es sich um eine Personengruppe, die eine auf Dauer angelegte Schutzzusage und Bleibeperspektive erhalten hat. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist auch nach internationalem Flüchtlingsrecht eine dauerhafte Lösung für Menschen, die vor Verfolgung fliehen mussten. Dem entspricht die rechtliche Absicherung ihres Aufenthalts durch eine Niederlassungserlaubnis. Die hierdurch geschaffene Aufenthaltssicherheit fördert außerdem zusätzlich die Integration. Die Schwächung und Infragestellung dieser Rechtsposition sendet daher das falsche Signal.

Im Vergleich zum Referentenentwurf ist der Regierungsentwurf differenzierter und macht bei der Lebensunterhaltssicherung Abstriche. Dennoch fordert der Deutsche Caritasverband, von der geplanten Regelung Abstand zu nehmen. Integration in Ausbildung und Arbeit braucht Zeit, zumal bislang keine ausreichende Zahl nach Zielgruppen differenzierter Integrationsangebote zur Verfügung steht. Es soll zwar die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts für den Erwerb der Niederlassungserlaubnis reichen. Das wäre nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu § 104a AufenthG dann der Fall, wenn das eigene Einkommen trotz zusätzlicher öffentlicher Mittel überwiegt. Anerkannte Flüchtlinge, die ohne Vorbereitung und meist ohne Kenntnisse der deutschen Sprache einreisen und zunächst ein Asylverfahren durchlaufen müssen, stehen aber bei der Arbeitsmarktintegration vor besonderen Herausforderungen und werden es oft nicht schaffen, innerhalb von 3 bzw. 5 Jahren ein Einkommen in der geforderten Höhe zu erzielen. Schon das Bemühen um eine wirtschaftliche und sprachliche Integration muss deshalb nach Erfüllung der Voraufenthaltszeit für die Aufenthaltsverfestigung ausreichen

Wird die Regelung wie geplant eingeführt, muss zumindest die Situation von Familien besonders berücksichtigt werden. Anerkannte Flüchtlinge mit Kindern können vielfach nicht ohne Unterstützung allein für ihre Familie aufkommen. Insofern unterscheiden sie sich nicht von deutschen Beschäftigten im Niedriglohnsektor. Daher sollte im Gesetz zumindest festgeschrieben werden, dass Personen, die Familien zu versorgen haben, nicht schlechter gestellt werden als Alleinstehende (siehe Vorschlag unten).

Weiter ist eine Regelung notwendig, die die besonderen Härten, denen Flüchtlinge ausgesetzt sind, mit berücksichtigt. Der Regierungsentwurf sieht zwar einen Verweis auf die allgemeine Härtefallregelung in § 9 Abs. 2 Satz 2 bis 6 vor; diese ist aber nicht ausreichend. So haben beispielsweise anerkannte Flüchtlinge, die in hohem Alter nach Deutschland gekommen sind, faktisch keine Möglichkeit, eine Aufenthaltsverfestigung in Form einer Niederlassungserlaubnis zu erhalten, da insbesondere die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts für Personen im Rentenalter nahezu ausgeschlossen sein dürfte. Die Regelung des § 9 Abs. 2 sieht lediglich Ausnahmen vor für Personen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung die Voraussetzungen nicht erfüllen können. Eine analoge Anwendung auf Personen, die

aufgrund ihres Alters keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgehen oder die Familienangehörige pflegen und daher den Lebensunterhalt nicht sichern können, ist nicht möglich².

Vorschlag:

§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 2. Halbsatz wird gestrichen und ersetzt durch:

Von den Voraussetzungen des Absatz 3 Satz 1 Nr. 3, 4 und 5 wird abgesehen, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit, einer Behinderung, aus Altersgründen oder aus Gründen der Pflege eines Familienangehörigen nicht erfüllen kann.

Bei der Berechnung der Sicherung des überwiegenden Lebensunterhalts ist der Bedarf bzw. der Unterhalt für andere Familienangehörige nicht zu berücksichtigen.

Art. 5 Nr. 6 und 7 IntG-E: Integrationskursteilnahme

§ 44a AufenthG soll dahingehend geändert werden, dass künftig Asylbewerber mit Bleibeperspektive und Geduldete nicht nur wie bisher zu Integrationskursen zugelassen werden, sondern dass sie zur Teilnahme auch verpflichtet werden können (§ 44a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG-E).

Weiter sollen Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlingen und subsidiär Geschützte, die wegen vorhandener einfacher Sprachkenntnisse bisher von der Teilnahmepflicht ausgenommen sind, zur Teilnahme verpflichtet werden können (§ 44a Abs. 1 S. 7 AufenthG-E).

Außerdem soll der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs statt wie bisher auf zwei Jahre auf ein Jahr befristet werden (§ 44 Abs. 2 AufenthG-E).

Bewertung und Handlungsbedarf

Die genannten Gruppen haben derzeit Zugang zu Integrationskursen, sofern ausreichend Plätze zur Verfügung stehen. Der Gesetzgeber will nun deren Integration durch eine Teilnahmepflicht und eine Verkürzung von Rechtsansprüchen fördern. Derzeit verzögert sich aber die Teilnahme an den Kursen oder unterbleibt ganz, nicht wegen fehlender Pflichterfüllung, sondern wegen fehlender Kursplätze. Es steht kein ausreichendes Kursangebot zur Verfügung: monatelange Wartezeiten sind keine Ausnahme. Sowohl das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als auch die Arbeitsagentur stellen fest, dass das Interesse von Geflüchteten an Sprachkursen enorm groß ist und dass die zur Verfügung stehenden Kapazitäten trotz Erhöhung des Angebotes bei weitem nicht ausreichend sind. Bevor es zu weiteren Verpflichtungen kommt, müsste daher zunächst das Angebot deutlich ausgebaut werden.

Art. 5 Nr. 4 und Nr. 8 IntG-E: Duldung für Auszubildende und anschließende Aufenthaltserlaubnis

Nach geltendem Recht kann gem. § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG eine Duldung für eine Ausbildung für ein Jahr erteilt werden. Sie ist dann im Regelfall bis zum

² Vgl. BayVGH, Beschl. v.29.8.2008, 19 C 08.1994

Ende der Ausbildung zu verlängern. Wird die Ausbildung erfolgreich abgeschlossen, kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a AufenthG erteilt werden.

§ 60a Abs. 2 S. 4 bis 6 AufenthG sollen nun dahingehend geändert werden, dass eine Duldung für eine Ausbildung für die gesamte Ausbildungsdauer zu erteilen ist. Sie wird zur Arbeitssuche für ein halbes Jahr verlängert.

In § 18 a AufenthG soll ein Abs. 1a eingefügt werden, wonach Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG nach erfolgreichem Abschluss einer Ausbildung und der Aufnahme einer der Qualifikation entsprechenden Tätigkeit eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Bewertung und Handlungsbedarf

Das Ziel, mehr Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung zu schaffen und das Verfahren zu vereinfachen,³ teilt der Deutsche Caritasverband. Die geplante Duldung für den gesamten Zeitraum der Ausbildung macht es für Arbeitgeber/innen planbarer, dass der Auszubildende bis zum Ende der Ausbildung in Deutschland bleibt. Dieser Zugewinn an Rechtssicherheit ist aus Sicht sowohl der Auszubildenden als auch der Ausbildungsbetriebe zu begrüßen.

Wünschenswert wäre es, bei Aufnahme einer Ausbildung statt einer Duldung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004, den Bleiberechtsregelungen der Innenministerkonferenzen und den zuletzt 2015 geänderten gesetzlichen Bleiberechtsregeln sollte jeweils die Zahl der Dauergeduldeten gesenkt werden. Gem. § 25 Abs. 5 S. 2 AufenthG soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Abschiebung für 18 Monate ausgesetzt ist. Dennoch wird nun eine Duldung mit je nach Ausbildungsdauer 2 oder sogar 3 Jahren Laufzeit eingeführt. Damit entwickelt sich die Duldung, die gerade kein Aufenthaltstitel ist (vgl. § 4 AufenthG), immer mehr zu einer Art „Ersatz-Aufenthaltserlaubnis“ zweiter Klasse. Um den Unterschied zwischen Aufenthaltserlaubnis und Duldung nicht weiter zu verwischen, wäre es auch aus rechtsdogmatischen Gründen besser, den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

Auch in Zeiten eines Fachkräftemangels kann die Arbeitssuche länger als 6 Monate dauern. Daher sollte die Zeit der Arbeitssuche nach der Ausbildung wie bei § 16 Abs. 3 AufenthG ein Jahr und nicht lediglich sechs Monate betragen.

Der Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis bei Aufnahme einer ausbildungsadäquaten Tätigkeit wird vom Deutschen Caritasverband begrüßt.

§ 18a Abs. 1b AufenthG-E, wonach die Aufenthaltserlaubnis bei Straffälligkeit widerrufen wird, erweckt den Anschein, die ehemals geduldeten Personen neigten verstärkt zu Kriminalität. Der Deutsche Caritasverband hält die bereits bestehenden allgemeinen Regelungen zum Widerruf und zum Verlust

des Aufenthaltstitels wegen Straffälligkeit für ausreichend und plädiert dafür, diese Neuregelung zu unterlassen.

Art. 5 Nr. 9 f. IntG-E: Verpflichtungserklärung

§ 68 Abs. 1 AufenthG wird dahingehend geändert, dass eine Verpflichtungserklärung nur für einen Zeitraum von fünf Jahren gilt. Für Altfälle gilt eine Übergangsregelung, wonach bei bereits abgelaufener 5-Jahresfrist die Verpflichtung mit Ablauf des Monats nach Inkrafttreten des Gesetzes endet (§ 68a AufenthG-E).

Es soll geregelt werden, dass die Verpflichtungserklärung nicht durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2 Abschnitt 5 oder durch Zuerkennung der Asylberechtigung oder Flüchtlingseigenschaft erlischt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Bisher müssen diejenigen, die eine solche Verpflichtungserklärung abgegeben haben, bis zur Ausreise des Ausländers, für den sie sich verpflichtet haben, haften. Diese Regelung ist ursprünglich für den absehbaren Aufenthalt von Besucher/innen oder Au Pair konzipiert. Bei Familienangehörigen von Flüchtlingen, die dauerhaft über ein Aufnahmeprogramm unter der Maßgabe einer Verpflichtungserklärung einreisen, bedeutet das eine Haftung auf unbestimmte Zeit. Die Befristung ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Wünschenswert wäre eine kürzere Frist. Der Deutsche Caritasverband schlägt eine Frist von einem Jahr vor. Dabei dient Kanada als Vorbild, das im Rahmen von privat finanzierten Resettlement-Aufnahmen (Private Sponsorship of Refugees Program) die finanzielle Verpflichtung des Verpflichtungsgebers derart befristet.

Gemäß Nr. 68.1.1.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwV) erstreckt sich die Dauer der Verpflichtung vom Beginn bis zur Beendigung des Aufenthalts des Ausländers oder bis zur Erteilung eines Aufenthaltstitels für einen anderen Aufenthaltsweg.

Rechtlich eindeutig sind Fälle, in denen die Änderung des Aufenthaltswegs angenommen wird, bspw. in Fällen, wenn etwa nur der Arbeitgeber, der Studienplatz oder die Au Pair-Gastfamilie gewechselt wird, denn dann geht auch das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass der Verpflichtungsgeber nicht mehr herangezogen werden kann (vgl. BVerwG -1 C 33.97- 24.1.1998). Die Frage, ob die asylrechtliche Statusentscheidung eine solche Veränderung des Aufenthaltswegs zur Folge hat, wurde bislang noch nicht höchstrichterlich entschieden und ist deshalb bislang sehr umstritten. Der Gesetzgeber versucht nun hier eine Klarstellung zu erreichen. Ziel ist es zu vermeiden, dass im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen aufgenommene Personen ausschließlich zum Zwecke der Entlastung der Familienangehörigen einen Asylantrag stellen. Denn im Rahmen der Landesaufnahmeprogramme hatte sich eine solche Praxis entwickelt. Die Angehörigen der Verpflichtungsgeber verbanden damit die

³ Dr. 18/8615, S. 49

Hoffnung, dass mit asylrechtlicher Statusanerkennung ein Aufenthaltszweckwechsel eintreten könnte und damit die Verpflichtung zur Lebensunterhaltssicherung entfallen würde. Um der Notwendigkeit einer solchen Praxis allerdings wirksam entgegenzutreten bedarf es nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes einer deutlicheren und damit zeitlich früheren Entlastung der Verpflichtungsgeber. Die Frist sollte sich daher, wie oben ausgeführt, an der Befristung des Programms in Kanada orientieren und ein Jahr betragen. Gründe für eine längere Frist erschließen sich aus dem Gesetzentwurf nicht. Die Gesetzesbegründung lässt auch offen, weshalb hier eine Frist von fünf Jahren als erforderlich betrachtet wird.

Bedenklich ist, dass der Verpflichtungsgeber nunmehr auch für die Versorgung im Krankheitsfall und bei Pflegebedürftigkeit voll haften soll, obwohl im Rahmen der Landesaufnahmeprogramme bereits die Bundesländer dazu übergegangen waren, diese Kosten nicht von den Verpflichtungsgebern zurückzufordern. Hier wäre aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes eine Klarstellung notwendig, dass diese Kosten künftig von den Ländern getragen werden. Insbesondere bei einer angedachten Verpflichtung zur Kostenerstattung auf fünf Jahre können ansonsten existenzgefährdende Forderungen auf die Verpflichtungsgeber zukommen.

Art. 5 Nr. 13 IntG-E: Ordnungswidrigkeit mit fehlender Meldung über einen Ausbildungsabbruch

Die neue Duldung zum Zweck der Ausbildung erlischt, wenn die Ausbildung nicht betrieben oder abgebrochen wird. Wird die Ausbildung nicht betrieben oder abgebrochen, ist der Ausbildungsbetrieb verpflichtet, dies und die notwendigen Angaben zur Person unverzüglich der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen (§ 60a Abs. 2 S. 7 ff AufenthG-E). Tut er dies nicht, droht ein Bußgeld von bis zu 30.000 Euro (§ 98 Abs. 2b i.V.m. Abs. 5 AufenthG-E).

Bewertung und Handlungsbedarf

Für ausbildungswillige Betriebe ist die Ausbildung von Geduldeten auch mit der neuen Regelung noch mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden. Wird eine Ausbildung abgebrochen, ist dies vor allem für den Ausbildungsbetrieb mit erheblichen Nachteilen verbunden, der Ressourcen ohne das erwünschte Ergebnis investiert hat. Es ist deshalb nicht zielführend, den Betrieben nun noch die beschriebene Meldepflicht mit Bußgeldandrohung aufzuerlegen.

Um das auch von Seiten der Arbeitgeber angemahnte Ziel, für Geduldete den Zugang zu einer Ausbildung zu verbessern, nicht in Frage zu stellen, sollte die neue Bußgeldvorschrift unterbleiben.

Art. 6 Nr. 5 IntG-E: Anhörung durch andere Behörden

Der Regierungsentwurf sieht im Vergleich zum Referentenentwurf nun zusätzlich auch einige neue Regelungen im Asylgesetz vor. So soll im Rahmen des § 24 AsylG ein neuer Absatz 1a aufgenommen werden. Dieser räumt dem Bundesamt die Möglichkeit ein, die Anhörung im Rahmen des Asylverfahrens

vorübergehend von einer anderen Behörde durchführen zu lassen, wenn eine große Anzahl von Ausländern gleichzeitig um Asyl nachsucht.

Bewertung und Handlungsbedarf

Grundsätzlich sind Maßnahmen zu begrüßen, die es dem Bundesamt ermöglichen, einen Rückstau von Asylanträgen schneller zu bearbeiten. Der Hinweis in Absatz 1a Satz 3, dass die Bediensteten bei der Anhörung keine Uniform tragen dürfen, lässt jedoch unterschiedliche Schlüsse zu. Zum einen dient er dazu, Schutzsuchenden in einer äußeren Form in der Anhörung gegenüberzutreten, die es vermeidet, Erinnerungen an Erlebnisse mit autoritären Regimen hervorzurufen, dies berücksichtigt die Gefahr einer Retraumatisierung. Zum anderen legt die Regelung auch nahe, dass Behördenangehörige Anhörungen durchführen könnten, die aufgrund ihrer regulären Tätigkeit im Interessenkonflikt mit den Erfordernissen im Rahmen einer Anhörung stehen könnten. Dies wäre beispielsweise denkbar im Falle einer möglichen Übertragung der Anhörung auf die Bundespolizei oder auf Grenzschutzbehörden. Hier sollte deshalb klargestellt werden, welche Behörden konkret gemeint sind.

Art. 6 Nr. 7 IntG-E: Unzulässige Asylanträge

Der neue § 29 AsylG soll künftig die möglichen Gründe einer Unzulässigkeit eines Asylantrages regeln, die dort in einem Katalog zusammengefasst werden. Dazu zählen nun auch Gründe, aus denen bislang ein Antrag als unbeachtlich betrachtet wurde. Der bisherige § 27a AsylG soll aufgehoben werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die Regelung ist vermutlich dem Erfordernis der Rechtsvereinheitlichung geschuldet, da das Europarecht unbeachtliche Asylanträge nicht kennt. Der Gesetzesbegründung lässt sich die Motivation hinsichtlich der mit der Regelung verbundenen Abschaffung unbeachtlicher Asylanträge nicht entnehmen.

§ 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG-E: Unzulässigkeit bei Aufnahmebereitschaft eines sonstigen Drittstaates

Der Regierungsentwurf sieht in § 29 Absatz 1 Nr. 4 vor, dass ein Asylantrag unzulässig ist, wenn ein Staat, der kein Mitgliedstaat der Europäischen Union und bereit ist, die Antrag stellende Person wieder aufzunehmen, als sonstiger Drittstaat gemäß § 27 betrachtet wird.

Bewertung und Handlungsbedarf

Diese Regelung deutet darauf hin, dass sie dem Europäischen Konzept des ersten Asylstaates entlehnt ist (Art 33 i.V.m. Art. 35 Asylverfahrensrichtlinie; 2013/32/EU), das den Mitgliedstaaten erlaubt, auch im Falle von anderweitig ausreichender Schutzgewährung im Drittstaat einen Asylantrag als unzulässig zu betrachten.

Problematisch ist jedoch der Wortlaut, der sich im Regierungsentwurf des Integrationsgesetzes wiederfindet. Nach dem Wortlaut der Regelung soll es allein darauf ankommen, dass sich der Drittstaat zur Rücknahme der Flüchtlinge bereit erklärt und der Drittstaat als sonstiger Drittstaat betrachtet wird.

Danach könnten gegebenenfalls Menschen ohne inhaltliche Prüfung ihres Asylantrags in Staaten, die nicht Mitgliedstaat der Europäischen Union sind und die auch nicht als „sichere Drittstaaten“ anerkannt sind, abgeschoben werden. Gleichzeitig könnten die hohen Hürden für die Einstufung von Staaten als „sichere Drittstaaten“ umgangen werden. Eine solche Regelung wäre weder mit dem Recht auf Asyl des Grundgesetzes noch mit flüchtlingsrechtlichen Vorgaben in Einklang zu bringen, da diese eine individuelle und unvoreingenommene Prüfung von Asylverfahren im Einzelfall erfordern. Mit einer solchen Regelung könnte die Möglichkeit entstehen, Asylsuchende ohne inhaltliche Prüfung ihres Antrags in Nicht-EU-Länder abzuschieben.

Wenn von der Übernahme des europäischen Konzepts des ersten Asylstaates in deutsches Recht nicht gänzlich abgesehen werden soll, so müsste zumindest eine klarstellende Gesetzesformulierung gewählt werden.

Vorrangprüfung

Der Entwurf der Bundesregierung für eine Verordnung zum Integrationsgesetz sieht vor, die Vorrangprüfung, der Asylbewerber und Geduldete für 15 Monate unterliegen, in Bezirken mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit befristet aufzuheben (§ 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV-E). Welche Bezirke dies sind, soll in einer Anlage zur BeschV festgehalten werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Grundsätzlich begrüßt der Deutsche Caritasverband die hemmende Wirkung der Vorrangprüfung für die Integration in den Arbeitsmarkt einzuschränken. Die geplante nur regionale Aufhebung der Vorrangprüfung führt jedoch zu Ungerechtigkeiten. Legt man bundesweite Prozentzahlen zugrunde, führt dies dazu, dass eher strukturschwache Regionen und große Teile der östlichen Bundesländer ausgenommen wären. Das wäre besonders für Asylbewerber, die dort zugewiesen wurden, problematisch. Diese Einschränkung sollte daher unterbleiben und die Vorrangprüfung bundesweit ausgesetzt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)674

15. Juni 2016

Information für den Ausschuss

UNHCR Deutschland

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)

UNHCR hatte Anfang Mai 2016 auf Einladung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Bundesministeriums des Innern zum Referentenentwurf für ein Integrationsgesetz Stellung genommen. Nach dem Kabinettsbeschluss in Meseberg wurde in den Deutschen Bundestag ein Gesetzesvorschlag eingebracht, der in einigen Punkten Veränderungen gegenüber dem Referentenentwurf vorsieht. Vor diesem Hintergrund hat UNHCR seine Stellungnahme zu den Vorschlägen aktualisiert.

Die mit den beiden geplanten Rechtsakten ausweislich der Begründung des ursprünglichen Entwurfs vorrangig verfolgte Zielsetzung der Bundesregierung, „eine schnelle Integration nach Deutschland kommender Flüchtlinge zu ermöglichen“, ist sowohl in Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention¹ als auch in Artikel 34 der Richtlinie 2011/95/EU² verankert und berührt mithin wesentliche Aspekte der Arbeit und des Mandates von UNHCR.

UNHCR wird sich im Rahmen der nachfolgenden Kommentierung auf einige zentrale Regelungen beschränken, wie die geplanten Regelungen zur Wohnsitzzuweisung, zur Aufenthaltsverfestigung und zur Befristung der Verpflichtungserklärung sowie die erst nach der Befassung mit dem Referentenentwurf eingefügten Änderungen im Asylverfahren, insbesondere die Neuregelungen zur Unzulässigkeit von Asylanträgen.

Allgemeine Erwägungen

Deutschland hat in den vergangenen Jahren bei der Aufnahme großer Zahlen von Schutzsuchenden und Flüchtlingen Beachtliches geleistet.

Besonders hervorzuheben ist dabei, dass die Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen in

Deutschland nach wie vor von einer anhaltend großen Welle der Hilfsbereitschaft gekennzeichnet ist. Die in den letzten Monaten auf allen Ebenen – von den freiwilligen Helfern in den Gemeinden bis hin in die politische Spitze der Bundesregierung – immer wieder demonstrierte Offenheit für die Aufnahme von Flüchtlingen beruht dabei maßgeblich auf dem Verständnis, dass ein Großteil der Menschen, die als Schutzsuchende ins Land gekommen sind, einen besonderen Hintergrund haben: Als Menschen, die vor Krieg oder Verfolgung geflohen sind, sich nicht ohne Gefahr für ihre grundlegenden Menschenrechte in ihren Heimatländern aufhalten zu können. Sie genießen somit keinen wirksamen Schutz ihres Heimatstaates, sondern benötigen internationalen Schutz durch einen Aufnahmestaat.

Dieser Hintergrund von Krieg und Verfolgung und der damit verbundene Verlust des Schutzes durch den Heimatstaat ist der Grund für verschiedene spezielle Regelungen in Bezug auf Flüchtlinge, z.B. hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels und dessen Geltungsdauer, des Rechts auf Familiennachzug, des Arbeitsmarktzugangs oder des Zugangs zu Sozialleistungen. UNHCR möchte alle politischen Akteure in Deutschland bitten, dieses Grundverständnis, das eine unverzichtbare Grundlage für die flüchtlingsfreundliche Haltung der Gesellschaft bildet, auch weiterhin aufrecht zu erhalten und nicht durch einzelne restriktive Maßnahmen abzuschwächen.

In der Konsequenz bedeutet dies aus Sicht von UNHCR auch, dass sich ein geplantes Integrationsgesetz stärker am Gedanken des Förderns als des Förderns orientieren sollte. Im Mittelpunkt eines geplanten Integrationsgesetzes sollte nicht die Einfüh-

¹ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. 1953 II S. 559.

² Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates des über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, L 337/9.

zung von Sanktionen zur Durchsetzung von Integrationsmaßnahmen, sondern die Schaffung und der Ausbau effizienter Integrationsangebote und Integrationsanreize stehen. In diesem Zusammenhang begrüßt UNHCR, dass der Arbeitsmarktzugang durch Wegfall der Vorrangprüfung für bestimmte Fälle erleichtert wird.

Mit Blick auf die an verschiedenen Stellen des Gesetzentwurfes vorgesehenen Leistungskürzungen für Asylsuchende und international Schutzberechtigte, sofern diese die an sie gestellten Integrationserwartungen aus Sicht der Bundesregierung nicht oder nicht hinreichend erfüllen, ist zu berücksichtigen, dass Sozialleistungen allenfalls innerhalb enger verfassungs- und europarechtlicher Grenzen abgesenkt werden können, da sie der Absicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums dienen. Insoweit wäre bei jeder Absenkung unter das allgemein übliche Niveau zu prüfen, inwieweit jeweils das verminderte Leistungsniveau dennoch dem Anspruch der Menschenwürdegewährleistung gerecht wird.

Zudem sollte die Integration von Flüchtlingen drei Aspekte in den Blick nehmen: die wirtschaftliche, die rechtliche und die soziale Integration.³ Insbesondere der Aspekt der sozialen Integration erfordert breitgefächerte Angebote und Maßnahmen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die durch entsprechende gesetzliche Regelungen noch stärker als im vorliegenden Gesetzentwurf gefördert und untermauert werden könnten.

Auch regt UNHCR an, die von den geplanten Neuregelungen betroffenen Flüchtlinge und Schutzberechtigten selbst in stärkerem Maße an der Ausgestaltung und Umsetzung des Integrationsprozesses zu beteiligen. Dies könnte die bedarfsgerechte Ausgestaltung auf Integrationsangeboten, mit denen sich die Betroffenen identifizieren können, fördern und wäre somit der beste Garant für einen erfolgreichen Integrationsverlauf.

Geplante Regelungen zur Wohnsitzzuweisung (§ 12a AufenthG-E)

UNHCR möchte in den folgenden Anmerkungen vor allem einige grundsätzliche Fragen mit Blick auf die

Vereinbarkeit einer Wohnsitzzuweisung mit völker- und europarechtlichen Normen aufwerfen. Insbesondere ist hervorzuheben, dass ein Eingriff in die Wohnsitzfreiheit sowohl auf gesetzgeberischer Ebene als auch bei der Anwendung der Regelungen auf den Einzelfall einer sorgfältigen Rechtfertigung bedarf, auch im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit.

Grundsatz der freien Wahl des Wohnsitzes: Ausgangspunkt einer gesetzlichen Regelung zur Wohnsitzzuweisung stellt der Grundsatz der Freiheit der Wohnsitzwahl dar. Dieser ist in mehreren völker- sowie europarechtlichen Verträgen verankert.

Für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist Artikel 26 GFK⁴ zu beachten. Danach gilt der Grundsatz, dass Flüchtlinge, die sich rechtmäßig im jeweiligen Aufnahmestaat befinden, das Recht haben, den Wohnsitz frei zu wählen. Durch den EuGH⁵ wurde klargestellt, dass über Artikel 33 der Richtlinie 2011/95/EU⁶ auch für subsidiär Schutzberechtigte der Grundsatz der freien Wohnsitzwahl gilt. Nach Artikel 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokolls der EMRK⁷ hat jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht, dort ihren Wohnsitz frei zu wählen.

Beschränkung nur im Ausnahmefall: Beschränkungen sind nur in den aufgrund der jeweiligen Vorschriften zulässigen, eng begrenzten Fällen als Ausnahme vom Grundsatz der freien Wahl des Wohnsitzes möglich.

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf durch die Wohnsitzzuweisung erfassten Personen sind solche mit einem Aufenthaltstitel nach §§ 22, 23 sowie 25 (1) bis (3) AufenthG, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen oder eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren. Es handelt sich also um Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht vollständig selbst decken können.

Auch wenn das gesetzgeberische Ziel integrationspolitisch formuliert ist, sollte dennoch beachtet werden, dass durch diese Regelung der Sozialleistungsbezug des betroffenen Personenkreises an eine Bedingung geknüpft wird, nämlich an die Wohnsitz-

³ Local Integration: An under-reported solution to protracted refugee situations, New Issues in International Refugee Research – Research Paper No. 158, UNHCR – June 2008, S. 1.

⁴ Artikel 26 GFK: Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden.

⁵ Rechtssachen C-443/14 und C-444/14: ECLI:EU:C:2016:127.

⁶ Artikel 33 Richtlinie 2011/95/EU: Die Mitgliedstaaten gestatten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

⁷ Art 2 ZP4/EMRK:

1. Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.

[...]

3. Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

4. Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

nahme an bestimmten Orten. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR noch einmal auf Artikel 23 GFK⁸ bzw. Artikel 29 der Richtlinie 2011/95/EU⁹ hinweisen, die mit Blick auf die Bedingungen der Auszahlung der Sozialhilfe eine Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen vorsehen. Eine Abweichung von einer Gleichbehandlung ist nur in sehr eng begrenzten Ausnahmefällen überhaupt möglich, nämlich dann, wenn sich die der Einschränkung unterworfenen Gruppe und die eigenen Staatsangehörigen im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel nicht in einer vergleichbaren Lage befinden.

Schaffung von Integrationsmöglichkeiten: UNHCR möchte betonen, dass entscheidend für die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration ebenso wie für die Verhältnismäßigkeit eines mit dem Ziel der Integrationsförderung begründeten Eingriffs in die freie Wohnsitzwahl ist, dass vor Ort in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichende Integrationsmöglichkeiten bestehen und integrationsfördernde Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden, zu denen in jedem Einzelfall der konkrete Zugang gewährleistet sein muss. Daher sollte der Schwerpunkt auf der Schaffung entsprechender Angebote für alle Betroffenen liegen.

Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit: Überdies möchte UNHCR darauf hinweisen, dass die Auswirkungen einer Wohnsitzzuweisung auf die Betroffenen genau in den Blick zu nehmen sind und in jedem Einzelfall die Verhältnismäßigkeit einer Zuweisung sicherzustellen ist, um einen Eingriff in das Recht auf Wohnsitzfreiheit im jeweiligen Einzelfall aus Integrationsgründen rechtfertigen zu können.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob die derzeit in § 12a Abs. 5 AufenthG vorgesehenen Möglichkeiten, einen Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzzuweisung zu stellen, diesem Grundsatz gerecht werden. Damit wird nämlich vorgesehen, einzelfallbezogene Aspekte nur auf Antrag zu berücksichtigen anstatt die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die Wohnsitzfreiheit jeweils vor Erteilung einer entsprechenden Auflage anhand der Umstände des Einzelfalls zu prüfen. Gerade die auf Grundlage der Bestimmung geltend zu machenden Ausnahmetatbestände zu familiären Gesichtspunkten sind Beispiele für Aspekte, die bereits in der originären Entscheidung über eine Wohnsitzzuweisung berücksichtigt werden sollten. Zudem wäre es wichtig eine gesetzliche Regelung dahingehend zu treffen, dass in der originären Entscheidung auch die besonderen Bedürfnisse spezifischer Gruppen von international schutzbedürftigen Personen berücksichtigt werden, beispielsweise die alleinerziehender Elternteile oder traumatisierter Personen. Zudem sollten bei einer

Zuweisungsentscheidung systematisch auch Aspekte der sozialen Integration beachtet werden, und nicht erst, wenn diese als außergewöhnliche Härte einer Zuweisungsentscheidung entgegengehalten werden können.

Ferner ist zu bedenken, dass insbesondere die Rechtswahrnehmung lediglich auf Antrag einer vorherigen eingehenden Information der Betroffenen bedarf. Diese Information ist für die Rechtswahrnehmung umso bedeutender als normalerweise im Verwaltungsrecht einem Eingriff in eine Rechtsposition eine Anhörung oder Gelegenheit zur Stellungnahme vorausgehen würde.

Schließlich sei noch betont, dass die Konzeption einer ausnahmsweisen Berücksichtigung von Gesichtspunkten zur Vermeidung von außergewöhnlichen Härten einen anderen Prüfungsmaßstab darstellt als der einer umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Bei der derzeit für § 12a Abs. 1 AufenthG-E vorgeschlagenen Regelung ist für Verhältnismäßigkeitsabwägungen kein Raum, da die Zuweisung per Gesetz eintritt, indem die bestehende Zuweisung in ein Land für das Asylverfahren auf der Grundlage des EASY-Systems für drei weitere Jahre festgeschrieben wird. Für individuelle integrationsbezogene Aspekte bietet die EASY-Zuweisung keine Berücksichtigungsmöglichkeiten.

UNHCR möchte ferner darauf hinweisen, dass die Umsetzung der Regelung zu zeitlichen Verzögerungen und Rechtsunsicherheit führen kann, welche die Betroffenen erheblich belasten könnte. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass nach der gesetzlichen Konzeption eine Vielzahl von Folge-rechten an die Ausstellung des Aufenthaltstitels anknüpfen, die so lange nicht wahrgenommen werden können, wie der Aufenthaltstitel noch nicht ausgestellt wurde.

Zusammenfassend regt UNHCR an, vorrangig hinreichende und räumlich angemessen verteilte Integrationsangebote zu schaffen und diese durch entsprechende Beratungsangebote den Schutzberechtigten nahezubringen, um deren Integration zu fördern.

Sollte an einem Konzept der Wohnsitzzuweisung festgehalten werden, sollte in den betreffenden Verwaltungsverfahren sichergestellt werden, dass diese so ausgestaltet werden, dass sie keine unangemessene Belastung für die Betroffenen darstellen und alle relevanten Aspekte von Anfang an hinreichend Berücksichtigung finden.

Es sollte darauf geachtet werden, dass die Integrationsperspektiven und konkreten Integrationsangebote den Umständen des Einzelfalls gerecht werden,

⁸ Artikel 23 GFK: Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren.

⁹ Artikel 29 Richtlinie 2011/95/EU: 1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in dem Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten.

2. Abweichend von der allgemeinen Regel nach Absatz 1 können die Mitgliedstaaten die Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen beschränken, die sie im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewähren.

um den Eingriff in die freie Wohnsitzwahl rechtfertigen zu können.

Überdies sollte erwogen werden, weitere Ausnahmen von der Wohnsitzzuweisung gesetzlich zu regeln, um Aspekte der sozialen Integration und besondere Bedürfnisse, die im Einzelfall bestehen können, hinreichend berücksichtigen zu können.

Geplante Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung (§ 26 AufenthG-E)

Mit der geplanten Neufassung des § 26 Abs. 3 AufenthG zum Erwerb einer Niederlassungserlaubnis für in Deutschland anerkannte Flüchtlinge rückt der Gesetzgeber den Nachweis faktischer Integrationsleistungen deutlich in den Vordergrund. Der Ablauf einer bestimmten Voraufenthaltszeit soll nicht länger eine hinreichende Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis bei anerkannten Flüchtlingen sein, sondern diese zusätzlich von der Erfüllung bestimmter wirtschaftlicher, sozialer und sprachlicher Integrationswartungen abhängen. Es ist aus Sicht von UNHCR allerdings zweifelhaft, ob diese Integrationsanforderungen der besonderen Situation von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten durchgehend gerecht werden. Insbesondere bestehen Bedenken, dass Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen, die die vom Gesetzgeber geforderten Integrationsleistungen beispielsweise aufgrund Krankheit, einschließlich aufgrund der Folgen schwerer Traumatisierung, Alter oder Behinderung nicht oder nicht in angemessener Zeit erfüllen können, langfristig oder sogar dauerhaft vom Zugang zu einem unbefristeten Aufenthaltstitel ausgeschlossen bleiben, obwohl gerade diese Menschen die Sicherheit eines dauerhaften Aufenthaltstitel besonders brauchen. Dies würde sich integrationspolitisch nachteilig auswirken.

Verlängerung der Wartezeit auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge: Gemäß § 26 Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E kann im Falle herausragender Integrationsleistungen, die insbesondere durch die weit überwiegende Lebensunterhaltssicherung und das Beherrschen der deutschen Sprache (Sprachniveau C1) nachgewiesen werden, gegebenenfalls bereits deutlich früher als bisher ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis entstehen, da bei der Berechnung der in diesem Falle unveränderten Wartezeit von drei Jahren anders als unter der gegenwärtigen Regelung die Dauer des vorangegangenen Asylverfahrens einbezogen wird. Dies ist im Grundsatz zu begrüßen, wobei die hierfür vom Gesetzgeber geforderten außergewöhnlichen Integrationsleistungen allerdings nur von einer Minderheit der in Deutschland anerkannten Flüchtlinge zu erfüllen sein dürften.

In allen anderen Fällen hingegen verlängert sich die Wartezeit von Flüchtlingen auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis auf fünf (statt bisher drei) Jahre, wobei die Dauer des vorangegangenen Asylverfahrens ebenfalls berücksichtigt werden soll.

Die Verlängerung der Wartezeit widerspricht dem Gedanken einer integrationspolitisch sinnvollen schnellen Klärung der Perspektive und der aufenthaltsrechtlichen Situation von Flüchtlingen, die vom Gesetzgeber bei Erlass des Zuwanderungsgesetzes ausdrücklich gewollt war. Insbesondere intendierte der Gesetzgeber bei Erlass des Zuwanderungsgesetzes, mit dem die obligatorische Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Flüchtlinge mit dreijährigem Voraufenthalt unter der einzigen Bedingung des Fortbestandes der Schutzbedürftigkeit eingeführt wurde, Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen die „Perspektive für eine dauerhafte Lebensplanung in Deutschland ermöglichen.“¹⁰ Durch die Verlängerung der Wartezeit auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel hingegen, wird möglicherweise ein eher integrationshemmendes Signal gesetzt. UNHCR geht diesbezüglich davon aus, dass die mit der Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels verbundene Schaffung einer dauerhaften Lebensperspektive bessere Rahmenbedingungen für ernsthafte Integrationsbemühungen schafft als das fortbestehende Gefühl aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit, und hat sich deshalb dafür ausgesprochen, Flüchtlingen unmittelbar nach ihrer Anerkennung, spätestens aber nach Ablauf der Gültigkeit des zuerst erteilten Aufenthaltstitels einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu gewähren.¹¹

Weitere Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis: Neben der verlängerten Wartezeit auf eine Niederlassungserlaubnis soll deren Erteilung nach dem vorliegenden Entwurf nunmehr auch für anerkannte Flüchtlinge vom Vorliegen weiterer Voraussetzungen abhängig gemacht werden, die teils in § 26 Abs. 3 AufenthG-E geregelt, teils dem Katalog der gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 AufenthG allgemein für ausländische Staatsangehörige geltenden Erteilungsvoraussetzungen entnommen werden sollen. Hiernach müssten nunmehr auch anerkannte Flüchtlinge ihren Lebensunterhalt wenigstens überwiegend selbständig decken können und über zumindest hinreichende deutsche Sprachkenntnisse (Niveau A2) verfügen, um nach fünfjährigem legalen Aufenthalt in Deutschland eine Niederlassungserlaubnis beanspruchen zu können. Zudem soll die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis unter anderem die Verfügbarkeit ausreichenden Wohnraumes sowie den Nachweis von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland erfordern.

¹⁰ BT-Drs. 15/420.

¹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, verfügbar unter dem Link: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html> [accessed 3 May 2016], S. 36 - Comment on Article 24 (1).

Zwar sind somit die in § 26 Abs. 3 AufenthG-E normierten Anforderungen an Lebensunterhaltssicherung und Sprachkenntnisse gegenüber den allgemein für ausländische Staatsangehörige geltenden Maßstäben geringer. Als problematisch anzusehen ist dabei aber, dass die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis ausnahmslos für alle Flüchtlinge gelten sollen und im vorliegenden Entwurf nur unzureichende Ausnahmen für Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen vorgesehen sind. Insofern enthält die nach § 26 Abs. 3 Satz 1 Ziffer 5 AufenthG-E entsprechend anwendbare Vorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 2 ff. AufenthG zwar eine Klausel, derzufolge von dem in § 9 Absatz 2 Satz 1 Ziffer 7 und 8 AufenthG geregelten Spracherfordernis und dem Nachweis von Grundkenntnissen der Rechts- und Gesellschaftsordnung abgesehen wird, wenn der Ausländer sie wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllen kann. Das Lebensunterhaltserfordernis bleibt jedoch ebenso wie das Wohnraumerfordernis auch in diesen Fällen bestehen; zudem scheint es nach der derzeitigen Formulierung des Gesetzentwurfes auch nicht möglich zu sein, dass Flüchtlinge eine Befreiung vom Spracherfordernis erlangen können, da dieses für die in Deutschland anerkannten Flüchtlinge nicht in § 9 Absatz 2 Satz 1 Ziffer 7 AufenthG, sondern speziell in § 26 Abs. 3 Satz 1 Ziffer 4 AufenthG-E geregelt ist, auf den § 9 Abs. 2 Satz 2 ff. AufenthG jedoch nicht verweist.

Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen werden mitunter bestimmte gesetzliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (insbesondere die überwiegend selbständige Lebensunterhaltssicherung und das Erfordernis ausreichenden Wohnraumes) nicht erfüllen können oder benötigen dafür mehr Zeit. Sie wären deshalb nach der geplanten Neuregelung dauerhaft vom Erwerb einer Niederlassungserlaubnis ausgeschlossen oder müssten längere Zeiträume ohne die feste Perspektive eines Daueraufenthaltes bewältigen. Sie sollten nach Auffassung von UNHCR neben ihrer ohnehin bereits schwachen wirtschaftlichen und sozialen Stellung in Deutschland nicht zusätzlich mit aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit belastet werden.

Spezifische Regelungen für subsidiär Schutzberechtigte: Mit Blick auf Personen, denen europarechtlicher subsidiärer Schutz gewährt wurde, sieht der vorliegende Gesetzentwurf keine Änderung der geltenden Rechtslage vor. Somit bleibt es bei der bisherigen Regelung des § 26 Abs. 4 Satz 4 AufenthG, die keinen Anspruch der Betroffenen auf eine Niederlassungserlaubnis begründet, sondern deren Erteilung grundsätzlich in das Ermessen der Ausländerbehörden stellt und im übrigen vom Vorliegen der von allen Ausländern für eine Niederlassungserlaubnis zu

erfüllenden Kriterien abhängig macht. Mit Blick darauf, dass der Schutzbedarf subsidiär Schutzberechtigter sich nicht von dem von Flüchtlingen unterscheidet, hat sich UNHCR in der Vergangenheit für eine rechtliche Gleichstellung beider Personengruppen ausgesprochen¹². Daher sollten subsidiär Schutzberechtigte unter den gleichen Voraussetzungen wie Flüchtlinge Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis haben.

Zusammenfassend spricht sich UNHCR mit Blick auf die geplanten Neuregelungen zur Aufenthaltsverfestigung dafür aus, die bisherige dreijährige Wartezeit auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis beizubehalten.

Darüber hinaus möchte UNHCR anregen, die bisher in § 26 Abs. 3 AufenthG für Flüchtlinge geregelten erleichterten Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis – namentlich den Verzicht auf die Erfordernisse der Lebensunterhaltssicherung, ausreichenden Wohnraums und ausreichender Sprachkenntnisse – in jedem Fall beizubehalten. Zudem sollten die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an subsidiär Schutzberechtigte denen für anerkannte Flüchtlinge angeglichen werden.

Zumindest sollte jedoch mit Blick auf die Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erwogen werden, die Möglichkeit einer Kompensation fehlender wirtschaftlicher Voraussetzungen durch andere Integrationsleistungen (beispielsweise soziales Engagement) vorzusehen und explizite und effektive Ausnahmeregelungen von den neu geregelten Erteilungsvoraussetzungen für Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen vorzusehen.

Geplante Regelungen zur Verpflichtungserklärung (§ 68 Aufenth-E)

UNHCR hat sich in der Vergangenheit ausdrücklich für die Beibehaltung und Ausweitung von privat getragenen und finanzierten Aufnahmeprogrammen als einem zusätzlichen sicheren Zugangsweg für international schutzbedürftige Personen ausgesprochen und in diesem Zusammenhang Anregungen zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung gegeben.¹³ Die nachfolgenden Erwägungen und Empfehlungen ergänzen die bisherigen Empfehlungen.

Mit der geplanten Neufassung des § 68 Abs. 1 AufenthG sieht der Gesetzgeber nunmehr die grundsätzliche Befristung der Verpflichtungserklärung auf fünf Jahre vor. Zugleich regelt die Vorschrift jetzt explizit, dass eine vor Ablauf dieser Frist erfolgende Flüchtlingsanerkennung, Zuerkennung europarechtlichen subsidiären Schutzes oder Zuerkennung eines

¹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, verfügbar unter dem Link: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html> [accessed 3 May 2016], S. 36 – Comment on Article 20 (2).

¹³ UNHCR-Position zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung im Rahmen der Programme der Bundesländer zur Aufnahme von Angehörigen in Deutschland lebender Syrer, UNHCR Vertretung in Deutschland – Juni 2015.

sonstigen humanitären Aufenthaltstitels die Verpflichtungswirkung nicht vorzeitig zum Erlöschen bringt.

Zeitliche Befristung und Ende der Bindungswirkung: Die zeitliche Befristung der Verpflichtungswirkung, die für die Betroffenen zu mehr Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit der übernommenen Leistungsverpflichtung führt und dadurch den Kreis potentieller Verpflichtungsgeber deutlich vergrößern und die praktische Wirksamkeit der Vorschrift spürbar erhöhen könnte, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Angesichts des erheblichen Umfanges der mit der Abgabe der Verpflichtungserklärung übernommenen finanziellen Belastung erscheint der Zeitrahmen von fünf Jahren aus Sicht von UNHCR jedoch als sehr lang. Mit Blick auf die in anderen Ländern gewonnenen Erfahrungen mit privat finanzierten Aufnahmeprogrammen hält UNHCR eine Frist von einem Jahr für angemessen.¹⁴

Umfang der Verpflichtungswirkung: Mit der Abgabe der Verpflichtungserklärung erklärt der Verpflichtungsgeber gemäß § 68 AufenthG die Übernahme sämtlicher für die Sicherung des Lebensunterhalts erforderlicher Kosten einschließlich der Kosten für die Versorgung im Krankheits- oder Pflegefall. Insbesondere die Kosten für Krankenbehandlung oder Pflege sind jedoch häufig unvorhersehbar und der Höhe nach unüberschaubar; sie können Verpflichtungsgeber unter Umständen in den wirtschaftlichen Ruin treiben. Aus diesem Grunde haben sich die meisten Bundesländer, die sich in der Vergangenheit an der Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen privat finanzierter Programme beteiligt haben, entschieden, die Krankheits- und Pflegekosten aus dem Verpflichtungsumfang herauszunehmen. Um diese im Einzelfall gravierenden finanziellen Folgen künftig generell zu vermeiden, wäre aus Sicht von UNHCR eine umfassendere Lösung wünschenswert, die den im Rahmen einer privat erklärten Kostenübernahme eingereisten ausländischen Staatsangehörigen einen regulären Zugang zur Kranken- und Pflegeversicherung ermöglicht, um das Risiko von unabsehbaren Folgekosten aufgrund von Erkrankungen oder Pflegebedürftigkeit angemessen zu verteilen.

Zusammengefasst begrüßt UNHCR die vorgeschlagene generelle Befristung der Bindungswirkung einer aufenthaltsrechtlichen Verpflichtungserklärung, spricht sich aber im Interesse einer angemessenen wirtschaftlichen Lastenverteilung gleichzeitig für eine deutliche Verkürzung der Verpflichtungswirkung aus.

Darüber hinaus empfiehlt UNHCR, die Tragung der Kosten für eine eventuelle Krankenbehandlung oder Pflege der begünstigten Personen aus dem Umfang der zu übernehmenden Verpflichtung herauszunehmen und einer generellen Regelung zuzuführen.

Geplante Regelung unzulässiger Asylanträge (§ 29 AsylG-E)

Im derzeitigen Entwurf eines Integrationsgesetzes ist nunmehr zudem vorgesehen, eine neue Vorschrift zur Unzulässigkeit von Asylanträgen einzuführen, in der neben der Unzulässigkeit aufgrund der Regelungen des Dublin-Verfahrens auch bei Vorliegen der Voraussetzungen der § 26a AsylG („Sichere Drittstaaten“) sowie § 27 AsylG („Anderweitige Sicherheit vor Verfolgung“) eine Ablehnung des Antrags als unzulässig vorgesehen werden soll.

Europarechtskonformität der Regelungen: Die Möglichkeit der Verweisung auf einen „sicheren Drittstaat“ oder einen sogenannten „ersten Asylstaat“ sind in der EU-Asylverfahrensrichtlinie (AsylVfRL, Richtlinie 2013/32/EU) vorgesehen. Im Vergleich zu den derzeitigen nationalen Regelungen, auf die auch in der geplanten Gesetzesänderung Bezug genommen wird, enthält die Richtlinie jedoch zusätzliche Voraussetzungen für die Anwendung dieser Konzepte, die im nationalen Recht nicht oder nicht hinreichend abgebildet sind. Aus Sicht des UNHCR bedürfen einige der Vorgaben der Richtlinie einer weiteren Konkretisierung im nationalen Recht, um sicherzustellen, dass Personen nur dann auf Schutz und Aufenthalt in solchen Staaten verwiesen werden können, wenn bestimmte Standards eingehalten werden.

UNHCR möchte in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass es sich bei den Konzepten zum „ersten Asylstaat“ (Artikel 35 AsylVfRL) und zum „sicheren Drittstaat“ (Artikel 38 AsylVfRL) um optionale Bestimmungen handelt, zu deren Umsetzung und Anwendung die EU-Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind. Wenn allerdings diese Konzepte im nationalen Kontext Anwendung finden, sind die europarechtlichen Vorgaben zwingend zu beachten und als solche auch in den nationalen Umsetzungsnormen zu reflektieren.

In § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG-E wird im Hinblick darauf, unter welchen Bedingungen ein Staat als sicherer Drittstaat für einen Ausländer betrachtet werden kann auf § 26a AsylG Bezug genommen. Eine Umsetzung der in Artikel 38 AsylVfRL vorgeschriebenen Kriterien findet nicht statt. Damit besteht die Gefahr, dass bei der Anwendung des Konzepts einzelne europarechtliche Voraussetzungen ungeprüft bleiben. Zusätzlich zu den höheren Anforderungen, denen ein Staat nach Artikel 38 AsylVfRL genügen muss, um als sicherer Drittstaat im Sinne des Europarechts gelten zu können, wäre es für eine europarechtskonforme Umsetzung des Konzepts notwendig, Kriterien festzulegen, nach denen – wie in Artikel 38 Abs. 2a) AsylVfRL vorgesehen – eine ausreichende Verbindung zwischen dem Asylsuchenden Antragsteller und dem betreffenden Drittstaat besteht, so dass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass diese Person sich in diesen Staat begibt.

Auch § 29 Abs. (1) Nr. 4 AsylG-E enthält mit dem Verweis auf § 27 AsylG und den darin festgelegten

¹⁴ UNHCR-Position zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung im Rahmen der Programme der Bundesländer zur Aufnahme von Angehörigen in Deutschland lebender Syrer, UNHCR Vertretung in Deutschland – Juni 2015, S. 3.

Voraussetzungen für die Annahme einer anderweitigen Sicherheit vor Verfolgung eine Bezugnahme ins nationale Recht. Eine Umsetzung des Artikels 35 AsylVfRL und der darin enthaltenen Vorgaben zum anderweitigen Schutz, auf den ein Asylsuchender verwiesen werden kann, ist nicht vorgesehen, obwohl auch in diesem Fall das Europarecht weitere Anforderungen an den Schutz in diesem „ersten Asylstaat“ stellt, als in § 27 AsylG bisher vorgesehen. Darüber hinaus wäre es aus Sicht von UNHCR wichtig, dass konkrete Kriterien ins Gesetz aufgenommen werden, nach denen bestimmt wird, wann ein *anderweitiger Schutz* in einem ersten Asylstaat als ausreichend angesehen werden kann. Zu diesen Kriterien gehören nach Auffassung von UNHCR unter anderen auch ein legaler Aufenthalts-status, die Unterstützung von Personen mit besonderen Bedürfnissen, ein angemessener Lebens-standard, der Zugang zum Arbeitsmarkt, Gesundheitsversorgung und der Zugang zu Bildung.¹⁵

Vorrangige Gesichtspunkte: Zudem ist aus Sicht des UNHCR zu beachten, dass die Familieneinheit in jedem Fall gewahrt bleiben muss. Befindet sich ein Familienmitglied in Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedstaat - entweder im Asylverfahren oder als bereits anerkannter international Schutzberechtigter - sollte daher der Asylantrag nicht unter Verweisung an einen sicheren Drittstaat oder ersten

Asylstaat als unzulässig abgelehnt werden, sondern vorrangig sichergestellt werden, dass diese Personen, mit Familienangehörigen, die sich bereits in einem EU-Mitgliedstaat befinden, zusammengeführt werden können. Gleiches gilt für Bestimmungen zum Kindeswohl, insbesondere mit Blick auf den Schutz von unbegleiteten Minderjährigen.

Zudem möchte UNHCR darauf hinweisen, dass die Anwendung der Konzepte des ersten Asylstaats sowie des sicheren Drittstaats nicht dazu führen sollte, dass andere Staaten in unverhältnismäßiger Weise für den Schutz von Flüchtlingen verantwortlich sind.

Zusammenfassend spricht sich UNHCR dafür aus, dass bei Normierungen zur Unzulässigkeit von Asylanträgen in Anwendung der Konzepte des ersten Asylstaates sowie sicheren Drittstaats die Vorgaben der EU-Asylverfahrensrichtlinie (RL 2013/32/EU) umgesetzt und dabei die weiteren notwendigen Konkretisierungen der darin enthaltenen Anforderungen vorgenommen werden.

Die Wahrung der Familieneinheit und die besonderen Bestimmungen zum Schutz von unbegleiteten Minderjährigen sollten zudem vorrangig beachtet werden.

¹⁵ UNHCR: Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept – 23. März 2016; <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9.pdf>.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)676

15. Juni 2016

Information für den Ausschuss

Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS)

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service, JRS) wurde durch die Gesellschaft Jesu (den Jesuiten-Orden) 1980 angesichts der Not vietnamesischer *Boat People* gegründet und ist heute als internationale Hilfsorganisation in mehr als 50 Ländern tätig. In Deutschland setzt sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst für Abschiebungsgefangene ein, für Asylsuchende, für Flüchtlinge im Kirchenasyl, sog. „Geduldete“ und für Menschen ohne Aufenthaltsstatus („Papierlose“). Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind Seelsorge, Rechtshilfe und politische Fürsprache.

Einige Elemente des genannten Gesetzesentwurfes betreffen Themen, die zu diesem Arbeitsbereich des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes gehören. Vor diesem Hintergrund erlauben wir uns, im Folgenden einige wenige Anmerkungen zu den vorgesehenen Regelungen zu machen.

A. Artikel 4 - Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Der Gesetzesentwurf erweitert die Regelungen des § 1a AsylbLG über Leistungskürzungen in einem unerträglichen Maße:

Mit § 1a Abs. 4 Satz 2 – neu – werden die Leistungskürzungen auch auf Menschen ausgedehnt, die zwar in einem anderen Mitgliedstaat oder Drittstaat einen Schutzstatus oder ein Aufenthaltsrecht erhalten haben, auf Grund der Lebensverhältnisse, denen sie dort ausgesetzt sind, dort aber nicht verbleiben konnten. Es ist aufenthaltsrechtlich hoch umstritten, ob diese Menschen in den bisherigen Aufnahmestaat abgeschoben werden dürfen. Diesen Streit nun durch die „Hintertür“ des Leistungsrechts zu Lasten der betroffenen Menschen lösen zu wollen, wird der Sache nicht gerecht.

Ein neuer § 1a Abs. 5 AsylbLG sieht außerdem Leistungskürzungen als Sanktionsmöglichkeiten für bestimmtes Fehlverhalten vor. Dies ist – zumindest soweit Asylsuchende betroffen sind – mit Europarecht nicht vereinbar. Art. 20 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2-4 RL

2013/33/EU („Aufnahmerichtlinie“) regelt abschließend die Fälle, in denen materielle Leistungen entzogen oder gekürzt werden dürfen. Die Fälle des § 1a Abs. 5 Nrn. 1, 2 und 4 AsylbLG – neu – sind davon nicht erfasst. Die Vorschrift ist deshalb europarechtswidrig.

Die vorgesehenen Neuregelungen verstärken die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des § 1a AsylbLG sogar noch. War schon bisher die Vorschrift zumindest restriktiv auszulegen, um einen Verfassungsverstoß zu vermeiden, ufert sie nun mit den Verschärfungen aus, was die Zweifel an ihrer Vereinbarkeit mit Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG erhöht. In diesem Zusammenhang sei in Erinnerung gerufen, dass nach dem Bundesverfassungsgericht (Urt. v. 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 -, Rn. 120) auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland es nicht rechtfertigen kann,

„den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss. Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.“

Der Gesetzesentwurf nimmt hierauf aber keine Rücksicht.

Der neu eingefügte § 11 Abs. 4 AsylbLG – neu – führt dazu, dass gegen fast alle Leistungseinschränkungen oder –entzüge mit dem Widerspruch oder der Klage zugleich ein Eilantrag gestellt werden muss, um die menschenwürdige Existenz der betroffenen Menschen zu sichern. Dies hat eine unsachgemäße und überflüssige Verkomplizierung des Verfahrens wie auch neue Belastungen vor allem für die Sozialgerichte zur Folge.

B. Artikel 5 – Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge

Der Gesetzentwurf sieht einen neuen § 12a AufenthG vor, der in seiner komplizierten Ausformulierung ein Musterbeispiel für eine Vorschrift ist, die der Normenadressat nicht verstehen kann. Soweit diese Neuregelung dazu führt, dass Asylberechtigte i.S.d. Art. 16a Abs. 1 GG und anerkannte Flüchtlinge i.S.d. § 3 AsylG einer Wohnsitzzuweisung unterliegen, ist dies mit Völkerrecht, namentlich der Genfer Flüchtlingskonvention, kaum vereinbar.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Wohnsitzzuweisung jedenfalls unverhältnismäßig, weil für das Erreichen des angegebenen Zwecks völlig ungeeignet ist. Wenn, wie der neue § 12a Abs. 1 Satz 1 AufenthG postuliert, das Ziel sein soll, die „nachhaltige Integration“ eines Ausländers „in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“ zu fördern, dann ist eine Wohnsitzzuweisung das vollkommen verkehrte Mittel. Eine Integration wird nur dann wirksam gefördert, wenn dem Betroffenen die freie Entscheidung des Wohnortes auf Grund einer eigenständigen Beurteilung seiner Chancen und Möglichkeiten etwa auf dem Arbeitsmarkt, in Bezug auf Bildung oder Ausbildung oder hinsichtlich der Möglichkeit einer Unterstützung durch Verwandte oder Freunde an einem bestimmten Ort offen steht. Staatliche Vorgaben hierzu sind mit dem Menschenbild des Grundgesetzes, das von einem frei verantwortlichen Individuum ausgeht, nicht vereinbar.

Duldung für Berufsausbildung und Aufenthaltserlaubnis für Beschäftigung

Die Idee hinter der Neufassung des § 60 Abs. 2 Sätze 4 ff. und der Einfügung der Absätze 1a und 1b in den § 18a AufenthG, für die Aufnahme einer Berufsausbildung eine Duldung und für die anschließende Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, begrüßen wir sehr. Diese Regelungen könnten in mehreren Fällen positive Auswirkungen haben. Allerdings schließen wir uns der Meinung der evangelischen und der katholischen Kirche an, dass grundsätzlich die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Berufsausbildung vorzuziehen wäre. Zugleich regen wir an, die übertrieben scharf sanktionsbewehrten Mitteilungspflichten der Ausbildungsbetriebe noch einmal zu überdenken.

Zeitliche Begrenzung der Verpflichtungserklärung

Es ist auch zu begrüßen, dass die Neufassung des § 68 Abs. 1 AufenthG eine zeitliche Begrenzung der Verpflichtungserklärung enthält. Allerdings sollte die nunmehr vorgesehene Dauer von fünf Jahren noch einmal überprüft und stark verkürzt werden, weil viele Verpflichtungsgeber damit überfordert sein könnten. Bedauerlich ist, dass nach dem geänderten § 68 Abs. 2 AufenthG die Verpflichtungen auch eingefordert werden sollen, wenn der begünstigte Ausländer einen Asylantrag gestellt hat. Die Versorgung bedürftiger Asylsuchender ist zentrale Aufgabe des Staates und nicht auf Privatpersonen gleichsam abzuwälzen. Daher sollte diese Vorschrift noch einmal überprüft werden. Zumindest sollten die Kosten für medizinische Behandlung von der Verpflichtung ausgenommen werden.

C. Artikel 6 - Änderungen des Asylgesetzes

Anhörungen durch andere Behörden

Ein neuer § 24 Abs. 1a AsylG soll es ermöglichen, dass bei einer großen Zahl von Asylsuchenden andere Behörden als das eigentlich kompetente Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Anhörungen durchführen. Eine solche Regelung wird der enormen Bedeutung, die die Anhörung für das Asylverfahren hat, nicht gerecht. Nur Behördenmitarbeitende, die wirklich über Erfahrung verfügen, sind in der Lage, Anhörungen durchzuführen, die die besondere Situation von gerade angekommenen Asylsuchenden berücksichtigen. Anderenfalls droht die Gefahr, dass wesentliche Tatsachen und Fluchtgründe nicht vorgebracht werden können und deshalb auch im späteren Asylverfahren unberücksichtigt bleiben. Die Zuständigkeit für die Durchführung von Anhörungen sollte daher in jedem Fall beim BAMF bleiben und dieses vor allem von überflüssigen Aufgaben wie der routinemäßigen Widerrufsprüfung entlastet werden.

Unzulässige Asylanträge

Ein neu gefasster § 29 AsylG soll die Grundlage für die Abweisung von Asylanträgen als „unzulässig“ unter anderem in den Fällen schaffen, in denen die Voraussetzungen des § 26a AsylG („Sichere Drittstaaten“) oder § 27 AsylG („anderweitige Sicherheit vor Verfolgung“) als gegeben angesehen werden.

Dabei werden aber Vorgaben aus der EU-Richtlinie 2013/32/EU („Asylverfahrensrichtlinie“ - AsylVfRL) nicht ausreichend umgesetzt:

- § 29 Abs. 1 Nr. 3 AsylG verweist für die Feststellung, ob ein bestimmter Staat als „sicherer Drittstaat“ anzusehen ist, auf § 26a AsylG. Die letztgenannte Vorschrift ist nicht geändert worden, so dass die in Artikel 38 AsylVfRL enthaltenen Vorgaben nicht vollständig übernommen worden sind. So fehlt es etwa an den in Artikel 38 Abs. 2a AsylVfRL vorgesehenen Kriterien dafür, wann eine Verbindung zwischen dem Asylsuchenden und dem Drittstaat besteht, die es vernünftig erscheinen lassen, dass die betroffene Person sich in den Drittstaat begibt.

Dies hätte die Folge, dass ein Asylantrag wegen des Bezugs zu einem angeblich „sicheren“ Drittstaat als unzulässig abgewiesen werden könnte, obwohl nicht alle europarechtlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

- § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG verweist für die Abweisung eines Asylantrages als unzulässig wegen der Annahme einer „anderweitigen Sicherheit“ auf § 27 AsylG. Artikel 35 AsylVfRL enthält jedoch schärfere Anforderungen an den Schutz im „ersten Asylstaat“, als sie in der derzeitigen – und durch den Gesetzentwurf nicht geänderten – Fassung des § 27 AsylG vorgesehen sind.

Zudem fehlt es an konkreten Kriterien, wann der Schutz im ersten Asylstaat tatsächlich als ausreichend angesehen werden kann. Ausgehend von der Interpretation der „ausreichenden Verfolgungssicherheit“ in einem „ersten Asylstaat“ durch den UNHCR kann ein Staat nur dann als

„sicher“ betrachtet werden, wenn die betroffene Person dort einen legalen Aufenthaltsstatus hätte, der auch den Zugang zu einem angemessenen Lebensstandard, zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und medizinischer Versorgung sowie zur Hilfeleistung bei besonderen Bedürfnissen sicherstellt.

Da solche Kriterien bislang nicht im AsylG aufgeführt werden, droht durch § 29 Abs. 1 Nr. 4 AsylG die Abweisung eines Asylantrages als „unzulässig“ unter Verletzung von Europa- und Völkerrecht.

Im Übrigen sollte klarer geregelt werden, wie die Regelvermutung der Verfolgungssicherheit im Einzelfall widerlegt werden kann.

D. Abschließend: Zum Konzept der „Integration“

Insgesamt geht der Gesetzentwurf nicht ausreichend darauf ein, dass „Integration“ etwas anderes ist als die vollständige Anpassung der in Deutschland lebenden Flüchtlinge und anderen Schutzberechtigten an die vorgegebenen Lebensverhältnisse in Deutschland. Es dürfte inzwischen unstrittig sein, dass „Integration“ auch *Partizipation* und weitestgehende individuelle *Eigenständigkeit* beinhalten muss. Diese Elemente bleiben aber im Gesetzentwurf unberücksichtigt. Im Gegenteil verhindern einzelne vorgesehene Regelungen – etwa zur Wohnsitzauflage – die Entwicklung von Eigenständigkeit,

Im Übrigen wird außer Acht gelassen, dass zu einer erfolgreichen Integration auch die Ermöglichung des

Familienlebens und damit auch des Familiennachzugs gehört. Die kürzlich vorgenommene Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten ist integrationspolitisch unsinnig: Die Erwartung, dass die Betroffenen sich erst in die deutsche Aufnahmegesellschaft integrieren, um anschließend ihre Familienangehörigen nachzuholen, ist schlicht realitätsfremd. Wenn man sich die vielen Menschen etwa aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak in Erinnerung ruft, die in den Beratungsstellen verzweifelt nach Möglichkeiten fragen, ihre Angehörigen aus dem Kriegsgeschehen heraus in Sicherheit zu bringen, dann begreift man vor allem eins: Die Sorge um die Familie, das Bemühen, mit ihr in Kontakt zu bleiben, bindet einen großen Teil der Kräfte, die die hier lebenden Menschen haben. Sie können sich kaum auf ihre eigene Integration in Deutschland konzentrieren, weil sie in ständiger Angst um die im Herkunftsland Verbliebenen stehen. Nur wenn sie ihre Angehörigen um sich und in Sicherheit wissen, können sie sich mit der Integration in Deutschland beschäftigen. Die Einschränkung des Familiennachzugs ist somit integrationsfeindlich.

Ein Integrationsgesetz sollte deshalb die Beschränkungen des Familiennachzugs vor allem zu subsidiär Geschützten wieder aufheben und den Familienbegriff realitäts- und integrationsgerecht über die traditionelle „Kernfamilie“ hinaus fassen.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diese Gesichtspunkte in die Beratungen in Ihrem Ausschuss einbrächten. Für Erläuterungen oder Ergänzungen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)677

16. Juni 2016

Information für den Ausschuss

Flüchtlingspaten Syrien e.V.

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)

Satzungsgemäß nehmen wir ausschließlich Stellung zum Thema *Verpflichtungserklärung* nach § 68 Abs. 1 AufenthG-E (erfasst in Art. 5 Abs. 9 des vorliegenden Entwurfs eines Integrationsgesetzes).

Verpflichtungserklärungen für syrische Flüchtlinge: Legale Einreise, reduzierte Kosten für die öffentliche Hand, Förderung zivilgesellschaftlicher Hilfs- und Integrationsangebote

Seit 2013 bieten die so genannten Landesaufnahmeprogramme der Bundesländer praktisch die einzige Möglichkeit für eine **behördlich geregelte, sichere und legale Flucht von Syrern nach Deutschland**: Landesaufnahmeprogramme ermöglichen Familienangehörigen von bereits in Deutschland lebenden syrischen Staatsangehörigen die legale Flucht nach Deutschland. Voraussetzung dafür ist nach § 23 Abs. 1 AufenthG die Unterzeichnung einer Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG durch hier lebende Verwandte oder deutsche Bürger (sog. Verpflichtungsgeber). Diese verpflichten sich, für Unterkunft und Lebensunterhalt der Eingereisten aufzukommen.

Im Vergleich zur unkontrollierten Einreise wird die öffentliche Hand bei der Einreise über Landesaufnahmeprogramme durch die Verpflichtungsgeber unmittelbar finanziell entlastet. Darüber hinaus liegen die Vorteile einer Aufnahme syrischer Staatsbürger über Landesaufnahmeprogramme auf der Hand:

- Landesaufnahmeprogramme gelten **zielgerichtet ausschließlich für schutzbedürftige Flüchtlinge**. Ihre Aufnahme aus humanitären Gründen stößt in der Bevölkerung weiterhin auf große Akzeptanz.
- Aufgenommene haben aus zwei Gründen eine **überdurchschnittlich hohe, klare Integrationsperspektive**: Zum einen befinden sich in Deutschland bereits Familienmitglieder. Zum anderen gibt es durch die Verpflichtungsgeber (die oft nicht aus dem familiären Umfeld stammen) ab

dem ersten Tag ein bürgerschaftlich engagiertes soziales Umfeld, das bei der Integration und beim Lernen der deutschen Sprache unterstützt.

- Landesaufnahmeprogramme ermöglichen eine gesteuerte Visums-Erteilung in deutschen Botschaften sowie die **legale Einreise** mit dem Flugzeug. Flüchtende sind nicht mehr auf Schleuser- und Schlepperbanden angewiesen und reisen kontrolliert ein.

Zu § 68 Abs. 1 AufenthG-E (Art. 5 Abs. 9 Entwurf eines Integrationsgesetzes)

Die Flüchtlingspaten Syrien e.V. begrüßen, dass der Entwurf eines Integrationsgesetzes eine zeitliche Begrenzung der Verpflichtungserklärung in § 68 AufenthG vorsieht, für die wir uns seit langem einsetzen.

Wir erlauben uns, bezüglich der Regelung zur Verpflichtungsdauer zwei **konkrete Änderungsvorschläge** zu unterbreiten:

Die Flüchtlingspaten Syrien regen an, die im Entwurf zum AufenthG vorgeschlagene Verpflichtungsdauer von fünf Jahren (§ 68 Abs. 1 AufenthG-E) auf maximal zwei bis drei Jahre zu begrenzen.

Ein Verpflichtungszeitraum in Höhe von starren fünf Jahren geht weit über das hinaus, was

- das UNHCR seit langem fordert: Das Flüchtlingshilfswerk hat sich – ebenso wie der Sachverständigenrat Migration – für eine Begrenzung der Verpflichtungszeiträume auf ein Jahr ausgesprochen. Zur Begründung verweisen sie u.a. auf ein erfolgreiches, kanadisches Programm zur Familienzusammenführung, das diese zeitliche Begrenzung vorsieht;
- die **evangelische und die katholische Kirche in Deutschland** im Rahmen einer gemeinsamen Stellungnahme der Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche Deutschland und des Leiters des Kommissariats der deutschen Bi-

schöfe am 3. Mai 2016 fordern. Die Kirchen geben zu bedenken, dass die Verpflichtung zur Lebensunterhaltssicherung für fünf Jahre in vielen Fällen eine Überforderung der Verpflichtungsgeber darstellt und **fordern stattdessen eine Befristung der Verpflichtungserklärung auf ein Jahr** wie im kanadischen Modell;

- auch vom **AWO Bundesverband** als angemessen erachtet wird. Dieser forderte in einer Stellungnahme im Mai 2016 eine Begrenzung der Verpflichtungserklärung auf **drei Jahre**;
- für eine **Integration in den Arbeitsmarkt** erforderlich ist: Nach allen Erfahrungen sind eng begleitete Flüchtlinge nach maximal zwei Jahren in der Lage, ihren Lebensunterhalt steuerpflichtig zu bestreiten - so beispielsweise auch bei Zusammenführungen. Eine fünfjährige Haftungsdauer würde die Risiken einseitig auf private Dritte abwälzen. Dritte also, derer sich die öffentliche Hand zur Wahrung ihrer humanitären Verpflichtungen bedient;
- im **Rahmen des außerordentlichen bürgerschaftlichen Engagements**, das durch die Verpflichtungserklärungen zum Ausdruck kommt, vertretbar ist. Auch mit dem Eingehen einer Verpflichtungserklärung für 2-3 Jahre leisten Privatpersonen in Deutschland einen umfassenden Beitrag dafür, dass schutzbedürftige Menschen sicher und legal zu ihren Familien nach Deutschland fliehen können. Hier erscheint es unangebracht, ihnen die Kosten für den Unterhalt von unbestritten schutzbedürftigen Menschen für einen derart langen Zeitraum zu übertragen, der zudem ein Vielfaches der Zeitspanne beträgt, die die Bearbeitung von Asylanträgen von Syrern in Deutschland einnimmt;
- mit der **Systematik des Aufenthaltsgesetzes** vereinbar ist: Nach § 23 Abs. 1 steht es den Ländern ausdrücklich frei, humanitäre Aufnahmeprogramme auch gänzlich ohne Verpflichtungserklärungen anzuordnen. Ein starrer und auf fünf Jahre ausgeweiteter Verpflichtungszeitraum ist damit nicht zu vereinbaren.

In der Gesamtschau dieser Punkte erscheint uns eine **Begrenzung der Verpflichtungserklärung in § 68 Abs. 1 Satz 1 AufenthG auf maximal 2 bis 3 Jahre** als angemessen.

Außerdem regen wir an, dass im Integrationsgesetz durch Streichung des § 68 Abs. 1 letzter Satz eine Regelung gefunden wird, nach der die Verpflichtungserklärung mit Statuswechsel der eingereisten Person erlischt.

Durch den Statuswechsel (z.B. Erteilung eines Aufenthaltstitels oder Anerkennung als Flüchtling) wird von Seite des Staats der Verbleib in Deutschland auf eine veränderte rechtliche Grundlage gestellt, weshalb das Erlöschen der Verpflichtungserklärung zu diesem Zeitpunkt angemessen und vertretbar ist.

Der Vorschlag zum Erlöschen der Verpflichtungserklärung mit Statuswechsel der eingereisten Person entspricht dem, was

- von **deutschen Verwaltungs- und Sozialgerichten** bereits anerkannt wurde. Die Novelle läuft *de facto* auf eine erhebliche Verlängerung der privaten Einstandspflicht hinaus: So haben die meisten Gerichte bereits die Flüchtlingsanerkennung als „Zweckwechsel“ qualifiziert, der die Verpflichtungserklärung erlöschen lässt. Und dies alles findet sich im Einklang mit der Auffassung vieler Bundesländer und der einhelligen Auffassung im Schrifttum. Gerade einmal ein Verwaltungsgericht meinte, dass die Einstandspflicht auch nach der Flüchtlingsanerkennung fortwirke; es beschränkt jedoch ausdrücklich den Verpflichtungszeitraum auf zwei Jahre;
- auch von den **katholischen und evangelischen Kirchen** vertreten wird. In der o.g. gemeinsamen Stellungnahme heißt es dazu: „Den Kirchen erscheint diese Regelung, dass die Verpflichtungserklärung nicht durch die Erteilung eines humanitären Aufenthaltstitels oder durch die Anerkennung als Flüchtling im Sinn der GFK bzw. subsidiär Geschützter erlischt, daher als nicht sachgerecht“;
- bereits der **AWO Bundesverband** zu bedenken gegeben hat: „Die Arbeiterwohlfahrt schätzt die Einschränkung in § 68 Abs. 1 letzter Satz AufenthG als rechtlich fragwürdig und als sehr bedenklich ein. Angesichts der EU-rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, anerkannten Flüchtlingen Sozialleistungen im selben Maße wie deutschen Staatsangehörigen zu gewähren, sollte auf den letzten Satz des § 68a AufenthG verzichtet werden.“

Zu den Flüchtlingspaten Syrien e.V.

Die Flüchtlingspaten Syrien e.V. vermitteln seit 2015 Verpflichtungserklärungen von entschlossenen Bürgerinnen und Bürgern an Angehörige syrischer Flüchtlinge. Wir finanzieren den Lebensunterhalt und die Mieten von über 100 Menschen aus monatlichen Partnerschaften von mehr als 2.000 Bürgerinnen und Bürgern.

Für uns öffnet die bevorstehende gesetzliche Regelung neue Perspektiven, unter besseren Bedingungen Menschen aus dem Krieg in Syrien zu retten – eine Aufgabe, die gerade angesichts der Abschottung aller übrigen Fluchtwege wichtiger denn je ist.

Wir sind hauptsächlich in Berlin und Brandenburg aktiv und zeigen gemeinsam mit anderen Vereinen (z.B. „Herbergen für Menschen auf der Flucht“ in Hamburg), wie Landesaufnahmeprogramme für ein nachhaltiges, zivilgesellschaftliches Engagement sorgen. Sie bieten zahlreichen Familien eine Alternative zur lebensgefährlichen Flucht über Mittelmeer und Balkanroute und entlasten zugleich die öffentlichen Hände.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)679

16. Juni 2016

Information für den Ausschuss

Katholischer Deutscher Frauenbund e.V.

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)

Gekommen, um zu teilen - gelingende Integration und Schutz für Flüchtlingsfrauen

Tausende von Menschen fliehen in diesen Wochen aus vielfältigen Gründen aus ihren Heimatländern nach Europa, viele von ihnen zu uns. Sie suchen in Deutschland Schutz vor Krieg, Gewalt und Verfolgung – andere sind aus wirtschaftlichen Gründen auf der Suche nach einem besseren Leben für sich und ihre Kinder. Jede und jeder, die auf der Flucht zu uns kommt, bringt das eigene Schicksal und die eigene Geschichte mit.

In den letzten Monaten sind Hunderttausende Menschen nach Deutschland gekommen. Ihre Ankunft trifft auf eine große Hilfsbereitschaft bei den Menschen vor Ort, auch durch Frauen aus zahlreichen Zweigvereinen des Frauenbundes. Den vielen Ehrenamtlichen und den Hauptamtlichen, die vor Ort die Aufnahme der Ankommenden begleiten, danken wir ausdrücklich für ihre vorbildliche Arbeit. Gleichzeitig stellt die große Zahl von Neuankömmlingen nicht nur die politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen vor große Herausforderungen, sondern führt auch zu vielen Ängsten bei den Menschen, die hier leben und die nicht übergangen werden sollten. Unser Anliegen muss es sein, ideologische Verhärtungen zu verhindern; dazu gehört auch, dass Ängste benannt werden können. Gerade deshalb ist es einerseits richtig, Probleme beim Namen zu nennen, und gleichzeitig auf die Chancen für unser Land durch die Flüchtlinge und Zuwanderer zu verweisen.

Als Christinnen sind wir in besonderem Maße gefordert, Mit-Verantwortung dafür zu übernehmen, dass jedem Menschen, der zu uns kommt, mit Respekt und in Achtung seiner Würde begegnet wird. Auch unser Schweigen bei fremdenfeindlichen Äußerungen und das Dulden von Herabwürdigung der Flüchtlinge sind mit dem christlichen Glauben unvereinbar. Denn es sind Menschen, die aus Not zu uns kommen. Deshalb sind wir gerufen, ihnen mit

Achtung zu begegnen, unabhängig davon, ob der oder die Betreffende das Land wieder verlassen muss, weil kein Bleiberecht möglich ist. Wir wissen auch, dass eine konsequente Rückführung der Menschen ohne Bleiberecht notwendig ist. Nur so können wir die Möglichkeit erhalten, die Menschen aufzunehmen, die wirklich schutzbedürftig sind. Ehe und Familie stellt unser Grundgesetz unter seinen besonderen Schutz. Dieser Schutz kommt auch Flüchtlingen zu, die ihre Ehepartner und Kinder nachholen möchten.

Als Katholischer Deutscher Frauenbund nehmen wir insbesondere die Situation von Mädchen und Frauen in den Blick und fordern daher von den politischen Entscheidungsträger/innen:

1. Die besondere Schutzbedürftigkeit von allein reisenden, allein erziehenden und traumatisierten Flüchtlingsfrauen muss bei allen Schritten des Asylverfahrens berücksichtigt werden. Das bedeutet:

- Alle Erstaufnahmeeinrichtungen müssen über eine separate Unterbringung alleinstehender Flüchtlingsfrauen verfügen und abschließbare Räumlichkeiten und Sanitäreinrichtungen bieten. Alleinstehende Männer und Frauen sollten in getrennten Gebäuden oder Gebäudeteilen untergebracht werden. Es muss mehr weibliches Personal, das auch für geschlechtsspezifische Problemlagen von Frauen sensibilisiert ist, als Ansprechpartnerinnen für die Flüchtlingsfrauen geben.
- Unbegleitete minderjährige Mädchen sind in besonderer Weise gefährdet und deshalb auf unsere besondere Fürsorge angewiesen. So wäre es beispielsweise wichtig, betreute Mädchenwohngruppen zu schaffen.
- Sowohl in den Erstaufnahmeeinrichtungen als auch in den späteren Unterkünften müssen Frauen Informationen in verständlicher Sprache darüber erhalten, welche Rechte sie

haben und an welche Beratungsstellen sie sich im Bedarfsfall wenden können (zum Beispiel das Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“).

- Das Gewaltschutzgesetz muss auch in Gemeinschaftsunterkünften gelten und konsequent angewendet werden. Sind Frauen stark gefährdet, müssen sie die Möglichkeit haben, mit ihren Kindern kurzfristig in andere Flüchtlingsunterkünfte oder Frauenhäuser umzuziehen.
 - Frauen mit Kindern sollten, sofern möglich, nicht in abgelegenen und schlecht angebundenen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, um weite, beschwerliche Wege zu Arzt-, Sprachkurs-, Schul- und Kindergartenbesuchen zu vermeiden.
 - Im Asylverfahren müssen frauenspezifische Fluchtgründe stärker gewichtet werden. Bei der Erstanhörung von Frauen und der Beurteilung der Asylanträge soll das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weibliches Personal einsetzen und Fachberatungsstellen hinzuziehen.
 - Um im Asylverfahren über ihre sexuellen Gewalterfahrungen berichten zu können, benötigen Flüchtlingsfrauen eine flächendeckende psychosoziale Beratung. Über die Beratung hinaus müssen diese Erfahrungen in einem geschützten Raum protokolliert werden, um einen gesicherten Aufenthaltsstatus für die Frauen zu erlangen.
- 2. Frauen und Männer, die ein Bleiberecht in Deutschland erhalten, brauchen institutionelle und ehrenamtliche Unterstützung, damit Integration gelingt.**
- Der Schlüssel zur gelingenden Integration und Teilhabe ist der Spracherwerb. Asylbewerberinnen und Asylbewerber müssen daher flächendeckend und frühzeitig Zugang zu Deutschkursen erhalten. Verpflichtendes Element der Wissensvermittlung an Menschen, die neu nach Deutschland gekommen sind, müssen auch die Grundlagen unseres friedlichen Zusammenlebens, unserer Demokratie und unserer Rechtsordnung sein. Zu unserer Werteordnung gehört die Gleichberechtigung von Frau und Mann unverbrüchlich dazu.
 - Es muss gewährleistet werden, dass Flüchtlingsfrauen unabhängig von ihrer familiären Situation an den Deutschkursen teilnehmen können. Dafür ist beispielsweise das Angebot einer Kinderbetreuung während der Kurszeiten notwendig.
 - Gerade für Frauen ist (Aus-)Bildung der Schlüssel zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Wir fordern daher Gesetzgeber und Bildungsträger sowie die Wirtschaft dazu auf zu prüfen, inwieweit besondere Angebote für Mädchen und Frauen bzw. ihre besondere Be-

rücksichtigung und Ansprache für Ausbildungsgänge und Lehren sowie vergleichbare Angebote möglich ist.

- Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist gerade für Frauen ein Schlüssel für die Welt, in der sie nun leben - und in dieser integrativen Schlüssel-funktion nicht hoch genug einzuschätzen. Die bürokratischen Hürden, die den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt erschweren bzw. verhindern, sollten deshalb, wo immer möglich, verringert werden.
 - Als Katholischer Deutscher Frauenbund verpflichten wir uns, Frauen, die aus anderen Ländern zu uns gekommen sind, unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit, vor Ort verstärkt in den Blick zu nehmen. Das betrifft sowohl die ehrenamtliche Unterstützung, die zahlreiche Frauenbundfrauen bereits in ihrem Umfeld leisten, als auch spezielle Einladungen an Flüchtlingsfrauen oder Bildungsangebote, mit denen wir die neu angekommenen Frauen bei der Integration unterstützen können.
- 3. Die Fluchtursachen müssen in den Herkunftsländern noch viel stärker und konsequenter bekämpft werden. Auch hier ist die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen und ihren Kindern zu berücksichtigen. Dazu gehört vor allem auch der Schutz vor sexueller Gewalt. Weltweit sind rund 60 Millionen Menschen auf der Flucht, 86% davon finden Zuflucht in ihrem Heimatland oder einem Nachbarstaat. Die internationale Staatengemeinschaft ist gefordert, ihnen eine sichere und auskömmliche (Rückkehr-)Perspektive in ihren Heimatländern zu sichern. Dazu sind vermehrte Anstrengungen unerlässlich.**
- Wir rufen die internationale Staatengemeinschaft auf, ihren diplomatischen Anstrengungen zur friedlichen Konfliktbehebung insbesondere im Sudan, in Syrien und im Irak und an anderen Krisenherden die höchste Priorität zu geben.
 - Die meisten Menschen, die auf der Flucht vor Krieg und Gewalt in ihrer Heimat sind, haben Schutz in der unmittelbaren Nachbarschaft gefunden. Die humanitäre Hilfe für die unmittelbare Versorgung der Flüchtlinge muss dringend ausgebaut werden. Ebenso müssen die materiellen Hilfen der internationalen Gemeinschaft für die Aufnahmestaaten aufgestockt werden, um den Flüchtlingen, die auf längere Sicht nicht in ihr Heimatland zurückkehren können, Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und Wohnraum zu ermöglichen.
 - Die Europäische Union als Zusammenschluss von Staaten auf gleicher Wertegrundlage muss ihre Zukunftsfähigkeit bei der gemeinsamen Bewältigung der Flüchtlingskrise erweisen. Dazu ist die Solidarität der EU-Staaten untereinander dringend erforderlich.
 - Mädchen und Frauen müssen in den Flüchtlingslagern wirksam vor sexuellen Übergriffen

geschützt werden. Die internationale Gemeinschaft muss in den Krisenregionen die Angebote für psychologische und psychotherapeutische Behandlung von Frauen, die durch sexuelle Gewalt traumatisiert sind, ausbauen. Dazu gehört ebenfalls die Aufklärungs- und Präventionsarbeit mit Familienangehörigen, insbesondere Männern, um ihnen die Opferrolle und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Frauen nahezubringen. Gerade Imane, religiöse Führer und Stammesführer müssen geschult werden, um in ihren Gemeinschaften vermitteln zu können, dass eine Frau, die Opfer sexueller Gewalt wurde, keinen Schuldanteil, sondern das Recht auf Unterstützung und Behandlung hat und nicht als entehrt anzusehen ist.

- Sowohl die deutsche als auch die internationale Entwicklungszusammenarbeit muss die besondere Schutzbedürftigkeit von Frauen und die besondere Rolle von Frauen stärker in den Blick nehmen. Sie sind es häufig, die ihre Familie versorgen, und damit sind sie der Schlüssel für die Entwicklung und Perspektive ihrer Kinder.

Für die große Hilfsbereitschaft Ehrenamtlicher sind wir dankbar. Damit die Hilfsangebote langfristig aufrechterhalten werden können, brauchen Ehrenamtliche professionelle Unterstützung. Das große ehrenamtliche Engagement vor Ort muss durch Beratung, Schulung und Begleitung unterstützt werden. Dafür müssen unter anderem Asylsozialberatungsstellen und Ämter personell adäquat ausgestattet werden, um diese Aufgabe zu erfüllen.