

## Stellungnahme

### Regierungsentwurf für ein Integrationsgesetz (Drs. 18/8615)

Prof. Dr. Georg Cremer  
Generalsekretär  
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg  
Karlstraße 40, 79104 Freiburg  
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartner/innen

Martin Beißwenger,  
Telefon-Durchwahl 0761 200-327,

Bernward Ostrop,  
Telefon-Durchwahl 030 284447-53

Tobias Mohr,  
Telefon-Durchwahl 0761 200-475

Dr. Elke Tießler-Marenda,  
Telefon-Durchwahl 0761 200-371

[www.caritas.de](http://www.caritas.de)

Datum 10.06.2016

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, Segregationstendenzen 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:**

### **1 Ausbildungsförderung im SGB III**

#### **1.1 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 unbeträchtlicher Teil bleiben. Daran zeigt sich die Problematik des Kriteriums der „guten Bleibeperspektive“. Da sich Versäumnisse 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.

#### **1.2 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.

### **2 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 sogenannten 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.

## **3 Art. 4 Nr. 4 IntG-E: Verpflichtende Integrationskursteilnahme**

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.

## **4 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 Integrationsschwierigkeiten 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 aufhältige 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.<sup>1</sup>

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.

#### **4.1 § 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

---

<sup>1</sup> <http://www.caritas.de/magazin/kampagne/stadt-land-zukunft/plattform/>

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, 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.

#### **4.2 § 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 abzuweichen. 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.

#### **4.3 § 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 justifiabel 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.

#### **4.4 § 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.

#### **4.5 § 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.

#### **4.6 § 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.

#### **4.7 § 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 Integrationschritte vollzogen worden sein. Vorzuziehen wäre der im Referentenentwurf vorgesehene Stichtag mit Verabschiedung dieses Gesetzes.

## **5 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 möglich<sup>2</sup>.

**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.

## **6 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).

---

<sup>2</sup> Vgl. BayVGH, Beschl. v.29.8.2008, 19 C 08.1994

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.

## **7 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 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,<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup> Dr. 18/8615, S. 49

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.

## **8 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 Hoffnung, dass mit asylrechtlicher Statusanerkennung ein Aufenthaltswertwechsel 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 Krankheitsfalle 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.

## **9 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 angemahte Ziel, für Geduldete den Zugang zu einer Ausbildung zu verbessern, nicht in Frage zu stellen, sollte die neue Bußgeldvorschrift unterbleiben.

## **10 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.

## **11 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.

## **12 § 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.

### **13 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.

Freiburg/Berlin, 10.06.2016  
Deutscher Caritasverband e.V.  
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik  
Prof. Dr. Georg Cremer  
Generalsekretär

Ansprechpartner/innen:

Martin Beißwenger, Referent für Flüchtlingsfragen, DCV (Freiburg),  
Tel. 0761 200-327, [Martin.Beisswenger@caritas.de](mailto:Martin.Beisswenger@caritas.de)

Tobias Mohr, Referent für Flüchtlingsfragen, DCV (Freiburg),  
Tel. 0761 200-475, [Tobias.Mohr@caritas.de](mailto:Tobias.Mohr@caritas.de)

Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge, DCV (Berlin),  
Tel. 030 284447-53, [Bernward.Ostrop@caritas.de](mailto:Bernward.Ostrop@caritas.de)

Dr. Tießler-Marenda, Referentin Migration und Integration, DCV (Freiburg),  
Tel. 0761 200-371, [elke.tiessler-marenda@caritas.de](mailto:elke.tiessler-marenda@caritas.de)