

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 03.05.2016

## **Stellungnahme Referentenentwurf für ein Integrati- onsgesetz (Stand 29.04.2016) und Entwurf einer Verordnung zum In- tegrationsgesetz (Stand 29.4.2016)**

Am 13.4.2016 hatte die Regierungskoalition Eckpunkte für ein Integrationsgesetz vorgelegt, die nun in einen Referentenentwurf für ein Integrationsgesetz (IntG-E, Stand 29.4.2016) und einen Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz (IntGVO-E, Stand 29.4.2016) gemündet sind. Der Deutsche Caritasverband hat sich bereits mit einem Positionspapier vom 25.4.2016 zu den Eckpunkten geäußert (Anlage).

Die Entwürfe gingen den Verbänden am 29.4.2016 am späten Nachmittag zu mit einer Rückmeldefrist bis 3.5.2016 Dienstschluss. Damit wird zum wiederholten Mal nur eine äußerst kurze Frist für die Erarbeitung einer Stellungnahme gewährt. Anders als bei den Asylpaketen I und II, die unter anderem der Verfahrensbeschleunigung dienen sollten, lässt sich das Tempo beim vorliegenden Gesetzentwurf nicht mit den hohen Zugangszahlen und dem daraus resultierenden Handlungsdruck begründen. Der Eindruck, dass kein ernsthaftes Interesse an den Stellungnahmen der Kirchen und der Verbände besteht, verfestigt sich daher. Dies ist umso bedauerlicher, weil die Kirchen und die Verbände gerade bei einem Integrationsgesetz ihre jahrzehntelange Erfahrung als Integrationsakteure einbringen könnten. Da der Zeitdruck eine genaue Prüfung der Entwürfe nicht zulässt, konzentriert sich die vorliegende Stellungnahme auf die Punkte, die aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes besonders kritisch zu bewerten sind, wie die geplante Wohnsitzauflage, und/oder die in den Entwürfen als streitig gekennzeichnet sind, wie die Änderungen bei der Niederlassungserlaubnis.

Anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte sollen künftig für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis weitgehend die gleichen Voraussetzungen erfüllen wie Arbeitsmigrant(inn)en. Abgesehen wird lediglich vom Erfordernis von 60 Pflichtbeiträgen zur Rentenversicherung. 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. 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. Der Deutsche Caritasverband fordert daher, von der geplanten Regelung Abstand zu nehmen. Wenn es nicht zu einer Streichung dieses Regelungsvorschlages kommt, muss zumindest die Situation von Flüchtlingen ausreichend berücksichtigt werden, indem die Erteilung einer Niederlassungserlaubnissen nicht an die volle Sicherung des Lebensunterhalts und an den Nachweis des Sprachniveaus B 1 geknüpft wird. Schon das Bemühen um eine wirtschaftliche und sprachliche Integration muss nach Erfüllung der Voraufenthaltszeit für die Aufenthaltsverfestigung ausreichen.

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 sponsoring 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.

Die in den Eckpunkten für ein Integrationsgesetz angekündigte Klarstellung, dass die Gestattung schon mit der Erteilung des Ankunftsnachweises bzw. der BÜMA entsteht, fehlt nun im Gesetzentwurf. Gründe, warum dies erst in einem anderen Gesetzgebungsverfahren erfolgen sollte, sind nicht ersichtlich. Vor Ort kommt es beim Zugang zu Förderleistungen, die an den Besitz einer Gestattung anknüpfen, oder zum Arbeitsmarkt immer wieder zu – eigentlich unnötigen - Problemen. Die Klarstellung sollte daher nicht weiter verzögert werden und unbedingt in diesem Gesetzgebungsverfahren erfolgen.

Es wird mit dem geplanten Integrationsgesetz auch Verbesserungen geben, die der Deutsche Caritasverband grundsätzlich begrüßt, 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.

## **Zu ausgewählten geplanten Neuregelungen im Einzelnen:**

### **1 Maßnahmen zur Ausbildungsförderung und Arbeitsmarktintegration: SGB III (Art. 1 IntG-E), § 5a AsylbLG (Art. 7 Nr. 4 IntG-E), § 32 Abs. 5 BeschV (Art. 1 IntGVO-E)**

Wie in den Eckpunkten für ein Integrationsgesetz angekündigt, werden Maßnahmen zur Ausbildungsförderung und zur Arbeitsmarktintegration nach SGB III für Asylbewerber mit Gestattung geöffnet sowie im AsylbLG die rechtliche Grundlage für Arbeitsgelegenheiten im Rahmen des neu zu schaffenden Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)“ geschaffen.

Die Vorrangprüfung, der Asylbewerber und Geduldete für 15 Monate unterliegen, soll in Bezirken mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit befristet aufgehoben werden (§ 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV-E). Welche Bezirke dies sind, soll in einer Anlage zur BeschV festgehalten werden.

#### ***Kurzbewertung***

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 den anderen wird ein großer Teil bleiben. Daran zeigt sich die Problematik des rechtlich unscharfen Kriteriums der „guten Bleibeperspektive“. Da sich Versäumnisse im frühen Stadium des Aufenthalts nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand rückgängig machen lassen, sollten alle Integrationsangebote zumindest nach einer Frist von 6 Monaten auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 % geöffnet werden.

Die Beschränkung der Vorrangprüfung ist im Grundsatz richtig. Die geplante nur regionale Geltung führt aber 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.

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.

Um die Regelungen im Detail zu prüfen, ist die Rückmeldefrist zu kurz. Der Deutsche Caritasverband wird sich ggf. zu einem späteren Zeitpunkt ausführlich dazu äußern.

## 2 AsylbIG (Art. 7 IntG-E)

### 2.1 § 5b AsylbIG-E (Art. 7 Nr. 4 IntG-E)

Mit § 5b AsylbIG-E werden Möglichkeiten geschaffen, Asylsuchenden die Leistungen zu kürzen, wenn sie an einem Integrationskurs oder einer anderen Integrationsmaßnahme nicht teilnehmen.

#### *Kurzbewertung*

Die Erfahrungen aus der Beratungsarbeit für die Teilnahme an einem Integrationskurs zeigen, dass Integrationsangebote in aller Regel gerne und freiwillig in Anspruch genommen werden. Noch bevor konkrete Maßnahmen neben den Integrationskursen überhaupt entwickelt sind, wird von einer Verweigerungshaltung ausgegangen und eine Grundlage für Sanktionen geschaffen. Sinnvollerweise müssten erst genügend Angebote zur Verfügung stehen, bevor über Sanktionen bei Nichtteilnahme nachgedacht wird. Wie die oft monatelangen Wartezeiten zeigen, bleibt die Zahl tatsächlich erreichbarer Angebote derzeit weit hinter dem Bedarf zurück.

Auch hier gilt, dass die Rückmeldefrist zu kurz ist, um die Regelungen im Detail zu prüfen. Der DCV wird sich ggf. im parlamentarischen Verfahren/zu einem späteren Zeitpunkt dazu äußern.

### 2.2 Art. 7 Nr. 1 – 3, 5 – 7 IntG-E

Die weiteren geplanten Änderungen im AsylbIG können wegen der kurzen Rückmeldefrist nicht geprüft werden. Der Deutsche Caritasverband wird sich ggf. zu einem späteren Zeitpunkt dazu äußern.

## 3 AufenthG (Art. 8 IntG-E)

### 3.1 Niederlassungserlaubnis für anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge sowie Resettlementflüchtlinge (Art. 8 Nr. 2. a) und Nr. 5 IntG-E)

Nach dem Eckpunktepapier soll 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.

Nach dem Referentenentwurf soll die Sondervorschrift für die Aufenthaltsverfestigung von Flüchtlingen gestrichen werden. Es sollen im Wesentlichen dieselben Voraussetzungen gefordert werden wie von den meisten Arbeitsmigrant(inn)en (und mehr als von Hochqualifizierten). Lediglich von dem in § 9 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG geregelten Erfordernis der Einzahlung von 60 Pflichtbeiträgen in die Rentenversicherung soll abgesehen werden. Anders als

in den Eckpunkten angekündigt, wird die besondere Situation von Flüchtlingen im Übrigen nicht berücksichtigt.

### ***Bewertung und Handlungsbedarf***

Der Deutsche Caritasverband kritisiert die Verschlechterungen für die Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts für Flüchtlinge. Die Situation von Flüchtlingen unterscheidet sich grundlegend von der anderer Aufenthaltsberechtigter, wie zum Beispiel Arbeitsmigrant(inn)en.

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.<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>. Insbesondere für Traumatisierte ist jedoch eine dauerhafte Bleibeperspektive von besonderer Bedeutung.

Arbeitsmigrant(inn)en dagegen 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 und dies, wie gegenwärtig, durch die getrennte normative Verortung in Kapitel 5 und Kapitel 1 des Aufenthaltsgesetzes deutlich zu machen.

Durch die Neuregelung soll offenbar die Verfestigung des Aufenthalts für Flüchtlinge gehemmt werden. 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.

Der Deutsche Caritasverband fordert daher, von der geplanten Regelung Abstand zu nehmen. Keinesfalls darf die Erteilung von Niederlassungserlaubnissen an anerkannte Flüchtlinge aber an die volle Sicherung des Lebensunterhalts und an den Nachweis des Sprachniveaus B 1 geknüpft werden. Schon das Bemühen um eine wirtschaftliche und sprachliche Integration muss nach Erfüllung der Voraufenthaltszeit für die Aufenthaltsverfestigung ausreichen. Dies gilt umso mehr, solange keine ausreichende Zahl nach Zielgruppen differenzierter Integrationsangebote zur Verfügung steht.

---

<sup>1</sup> BT-Drucksache 15/420, S. 80

<sup>2</sup> <http://www.faz.net/aktuell/wissen/medizin-ernaehrung/fluechtlinge-und-ihre-psyche-vom-traum-zum-trauma-13719944.html>

### **3.2 Niederlassungserlaubnis für andere Schutzberechtigte (Art. 8 Nr. 2. b) und Nr. 5 IntG-E).**

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an andere Schutzbedürftige ist derzeit in § 26 Abs. 4 AufenthG geregelt. Anders als bei Flüchtlingen müssen andere Schutzberechtigte, wie zum Beispiel subsidiär Geschützte, unter anderem seit fünf Jahren eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, um eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten. In den Eckpunkten zum Integrationsgesetz des Koalitionsausschusses vom 13. April 2016 wurde die Notwendigkeit einer Neuregelung hierzu nicht gesehen. Der Referentenentwurf sieht die Aufhebung von § 26 Abs. 4 AufenthG vor. Stattdessen soll in § 9 AufenthG ein Abs. 2b eingefügt werden, wonach dieser Personenkreis eine Niederlassungserlaubnis erhalten kann, wenn die Voraussetzungen nach § 9 AufenthG erfüllt sind. Anders als in den übrigen Fällen des § 9 AufenthG soll die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis also im Ermessen der Behörden stehen. Die Erteilung eines unbefristeten Aufenthalts soll für diesen Personenkreis nur noch nach den allgemeinen Vorschriften des Abschnitts 1 möglich sein. Zwar soll es dabei eine Anrechnung der Aufenthaltszeit des der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 5 vorangegangenen Asylverfahrens geben, eine analoge Anwendung von § 35 AufenthG für die erleichterte Erlangung der Niederlassungserlaubnis für als minderjährig eingereiste Ausländer ist jedoch nicht mehr vorgesehen.

#### ***Bewertung und Handlungsbedarf***

Der Deutsche Caritasverband kritisiert diese Änderung als überflüssig und nicht zielführend. In § 26 Abs. 4 AufenthG sind die Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis bereits nahezu den allgemeinen Voraussetzungen in Abschnitt 1 angeglichen. Durch die Vorschrift sollen humanitär Aufenthaltsberechtigte, die beispielsweise aufgrund von Krieg, Folter oder gesundheitlichen Gefahren im Heimatland schutzbedürftig sind, die Möglichkeit erhalten, einen unbefristeten Aufenthaltsstatus zu erlangen. Im Ermessen können die besonderen Belange dieser spezifischen Personengruppe individuell berücksichtigt werden.

Insbesondere die privilegierte Möglichkeit für minderjährig Eingereiste, ein unbefristetes Aufenthaltsrecht zu erhalten, ist praktisch von großer Bedeutung, da diese Gruppe sofort mit Eintritt der Volljährigkeit die gleichen Voraussetzungen erfüllen, also insbesondere ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern müsste. Die Privilegierung dieser in Deutschland aufgewachsenen Personengruppe ist angemessen und fördert ihre Integration.

Die geplante Neuregelung muss unterbleiben. Geschieht dies nicht, muss für die Betroffenen wenigstens gelten, dass sie nicht nur die gleichen Voraussetzungen erfüllen müssen wie andere Ausländer/innen, sondern dann auch wie diese einen Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis haben.

### **3.3 § 12a AufenthG-E - Wohnsitzzuweisung (Art. 8 Nr. 3 IntG-E)**

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 für Drittstaatsangehörige, die sich aus anderen als aus humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen in Deutschland aufhalten und ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können, integrationsfördernde Maßnahmen nicht zwingend geboten seien, da sie in der Regel Deutschland wieder verlassen müssen.<sup>3</sup> Es ist fraglich und bedarf einer in der Kürze der Zeit nicht möglichen Prüfung, ob diese Argumentation rechtlich tragfähig ist. Andere, nicht aus humanitären Gründen aufhältige Personen können nach unserer Erfahrung denselben Integrationsbedarf aufweisen und werden 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 Wohnsitzzuweisung unterliegt aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes grundsätzlichen rechtlichen Bedenken insbesondere auch deshalb, weil sich weder der EuGH noch der EGMR bislang zu dem 4. Zusatzprotokoll der EMRK geäußert haben, das das Recht auf Freizügigkeit menschenrechtlich verbürgt und sich ein Eingriff in dieses Recht auch mit der Begründung des EuGH gegebenenfalls nicht 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>4</sup>

Wird eine Wohnsitzzuweisung dennoch in Betracht gezogen, so muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes gewährleistet sein, dass eine solche nicht selbst zum Integrations-

---

<sup>3</sup> IntG-E, Begründung, S. 40

<sup>4</sup> <http://www.caritas.de/magazin/kampagne/stadt-land-zukunft/plattform/>

hemmnis 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, erfolversprechende Integrationschritte 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.

### **3.3.1 § 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.

### **3.3.2 § 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***

Bei einer solchen Regelung muss zwingend gewährleistet sein, dass integrationspolitisch relevante Kriterien berücksichtigt werden. Insbesondere muss Familienangehörigen das Zusammenleben ermöglicht werden. Die prekären Wohnverhältnisse dürfen nicht das alleinige Kriterium darstellen.

### **3.3.3 § 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 auf die Ermöglichung des familiären Zusammenlebens hinzuweisen. Entscheidend bei einer Prognose hinsichtlich der Kriterien für eine gelingende Integration muss die Familienzugehörigkeit Berücksichtigung finden. 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 Landesregie-



rungen nicht ermächtigt, Regelungen in einer Rechtsverordnung zu treffen (vgl. § 12a Abs. 8 AufenthG-E).

#### **3.3.4 § 12a Abs. 4 AufenthG-E**

Diese Regelung beabsichtigt ein Zuzugsverbot in Ballungsgebiete zu installieren, indem als Indikator die zu erwartende Nutzung von Deutsch als wesentlicher Verkehrssprache herangezogen werden soll.

##### ***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.

#### **3.3.5 § 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. Hinsichtlich der sonstigen Gründe unter Nr. 2 lit.c, die zu vergleichbaren unzumutbaren Einschränkungen für den Betroffenen führen können, sollten die in der Gesetzesbegründung beispielhaft genannten Gründe insbesondere bei besonders schutzbedürftigen Gruppen zur Klarstellung in den Gesetzestext mitaufgenommen werden.

#### **3.3.6 § 12a Abs. 6 AufenthG-E**

In Absatz 6 soll geregelt werden, dass die Regelung nur für Ausländer gelten soll, deren Aufenthaltserlaubnis nach Beschluss des Deutschen Bundestages erteilt wurde.

##### ***Bewertung und Handlungsbedarf***

Diese Regelung ist zu begrüßen, da damit in Zusammenhang mit der Befristung des Gesetzes (Art. 9 Abs. 3 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.

### **3.4 Duldung für Auszubildende und anschließende Aufenthaltserlaubnis (Art. 8 Nr. 4 und Nr. 8 IntG-E)**

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 erteilt und zur Arbeitssuche für ein halbes Jahr verlängert werden kann. 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>5</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. In tatsächlicher Hinsicht geht die Neuregelung jedoch kaum über das geltende Recht hinaus, da schon jetzt die Duldung in der Regel verlängert werden musste.

Anders als in der Gesetzesbegründung dargestellt, wird es keinen Anspruch auf eine Duldung zur Ausbildung geben, es bleibt vielmehr bei einer Kann-Regelung. Mit Blick auf mehr Rechtssicherheit wäre es wünschenswert, die Neuregelung als Anspruch oder zumindest als „Soll-Regelung“ auszugestalten. Ferner sollte die Zeit der Arbeitssuche nach der Ausbildung wie bei § 16 Abs. 3 AufenthG ein Jahr und nicht lediglich sechs Monate betragen.

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.

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 allgemeinen Regelungen zum Widerruf und zum Verlust des Aufenthaltstitels wegen Straffälligkeit für ausreichend und plädiert dafür, diese Neuregelung zu unterlassen.

---

<sup>5</sup> Referentenentwurf für ein Integrationsgesetz (Stand 29.4.2016), Begründung S. 43

### **3.5 Integrationskursteilnahme (Art. 8 Nr. 6 und 7 IntG-E)**

§ 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).

#### ***Kurzbewertung***

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 Pflichten, 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.

Die geplanten Änderungen in der Integrationskursverordnung (Art. 3 IntGVO-E) können wegen der kurzen Rückmeldefrist nicht geprüft werden. Der Deutsche Caritasverband wird sich ggf. zu einem späteren Zeitpunkt dazu äußern.

### **3.6 Verpflichtungserklärung (Art. 8 Nr. 9 f. IntG-E)**

§ 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 das „private sponsoring program“ in Kanada als Vorbild, das im Rahmen von privat finanzierten resettlement-Aufnahmen 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 Aufenthaltswert.

Rechtlich eindeutig sind Fälle, in denen die Änderung des Aufenthaltswertes 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 Aufenthaltswertes 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 eine deutlichere und damit zeitlich frühere Entlastung der Verpflichtungsgeber. Die Frist sollte sich daher, wie oben ausgeführt, an der Befristung des private sponsoring programs 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.

Freiburg/Berlin, 03.05.2016  
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),

Deutscher  
Caritasverband e.V.

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)