



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem
Integrationsgesetz (BT-Drucksache 18/8615; Stand:
31.05.2016) und zum Entwurf einer Verordnung zum
Integrationsgesetz (Stand: 21.05.2016)

Stellungnahme Nr.: 31/2016

Berlin, im Juni 2016

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
(Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln
(Berichterstatterin)

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

Verteiler

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Arbeit und Soziales
- Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates
- Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrates
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorstand des DAV
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV

- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt zu einigen ausgewählten Punkten des Gesetzentwurfs eines Integrationsgesetzes Stellung.

Der Deutsche Anwaltverein hat Bedenken gegen einige sozialrechtliche Regelungen. Der Umstand, dass der Ausländer sich einer Integrationsmaßnahme verschließt, kann kein Unterschreiten des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums rechtfertigen. Auch hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18.07.2012 klargestellt, dass das menschenwürdige Existenzminimum unabhängig von der Aufenthaltsdauer und der Aufenthaltsperspektive vollumfänglich sicherzustellen ist.

Der Deutsche Anwaltverein hält die Vorschläge zur Einführung einer Wohnsitzregelung für mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar. Er empfiehlt, Personen mit Aufenthaltstiteln gemäß §§ 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 Aufenthaltsgesetz ohne Zwang Maßnahmen anzubieten, die eine schnelle Integration in das Leben in der Bundesrepublik Deutschland erleichtern. Eine gleichmäßige Verteilung der damit verbundenen Aufwendungen sollte ohne Wohnsitzregelung sichergestellt werden

Der Deutsche Anwaltverein bedauert, dass das Ziel, Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung zu schaffen, durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht wurde. Der Gesetzgeber konnte sich nicht dazu entscheiden, eine Rechtsgrundlage für die Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung zu schaffen. Der Deutsche Anwaltverein hält es weiterhin für notwendig, einen humanitären Aufenthaltstitel für die Dauer der Berufsausbildung in das Aufenthaltsgesetz einzufügen.

Zu den Neuregelungen im Einzelnen:

A. Sozialrechtliche Änderungen

Nachdem die Bundesregierung zuletzt noch zum 1. Januar 2016 die einzelnen Bedarfspositionen der Leistungssätze des § 3 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) wegen „fehlender Integrationstiefe bzw. fehlender Einbindung in die Gesellschaft“ im Bereich Bildungswesen, Freizeit, Kultur und Unterhaltung als nicht bedarfsrelevant gestrichen hat, legt sie nunmehr einen Entwurf zu einem Integrationsgesetz vor, mit dem die Eigeninitiative und Integrationsbereitschaft des Einzelnen – allerdings beschränkt auf bestimmte Personengruppen – gefördert werden soll. Der Deutsche Anwaltverein nimmt zu diesen Regelungen wie folgt Stellung:

I. Arbeitsgelegenheiten

Die Mehraufwandsentschädigung für die nach § 5 AsylbLG-E zu leistenden Arbeitsgelegenheiten wird von bisher 1,05 € auf 0,80 € je Stunde abgesenkt, soweit der Leistungsberechtigte im Einzelfall nicht höhere Aufwendungen nachweist, die ihm durch die Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit entstehen.

Auf der Grundlage des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und sonstige Maßnahmen zur Integration“ werden Neuregelungen in § 5a und 5b AsylbLG-E i.V.m. § 421a SGB III-E geschaffen.

Gemäß § 5a AsylbLG-E können arbeitsfähigen, nicht erwerbstätigen Leistungsberechtigten, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht der Vollzeitschulpflicht unterliegen, Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, die von der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Arbeitsmarktprogramms „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ gegen eine Mehraufwandsentschädigung bereitgestellt werden.

Asylsuchende aus einem sicheren Herkunftsstaat sowie Geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer sind hiervon ausgeschlossen. Die Teilnahme ist innerhalb der Zumutbarkeitsgrenzen des § 11 Abs. 4 SGB XII verpflichtend.

Bei Verweigerung zumutbarer Arbeitsgelegenheiten haben die hiernach verpflichteten Personen gem. § 5a Abs. 3 AsylbLG-E keinen Anspruch auf Leistungen nach §§ 2, 3

und 6 AsylbLG. Sie erhalten lediglich gekürzte Leistungen entsprechend § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG.

Gemäß § 5b AsylbLG-E sind darüber hinaus arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und der Vollzeitschulpflicht nicht mehr unterliegen, verpflichtet, an einem Integrationskurs nach § 34 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) teilzunehmen, sofern sie eine Aufenthaltsgestattung besitzen und ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Duldung wegen dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder erheblicher öffentlicher Interessen) oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besitzen. Asylbewerber aus einem sicheren Herkunftsstaat sind ausgenommen, da der Gesetzgeber bei ihnen von vornherein davon ausgeht, dass ein dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist. Ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt ist nach Einschätzung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Jahr 2015 nur für Asylsuchende aus Syrien, Eritrea, Irak und Iran zu erwarten, soweit nach der Dublin-Regelung keine Zuständigkeit eines anderen EU-Staates besteht.

Bei Weigerung, an einem zumutbaren Integrationskurs teilzunehmen oder diesen Kurs fortzuführen, besteht kein Anspruch auf Leistungen nach §§ 2, 3 und 6 AsylbLG. Es werden lediglich gekürzte Leistungen entsprechend § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG gewährt. Die Rechtsfolgen der Leistungskürzung treten nicht ein, wenn die leistungsberechtigte Person einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegt und nachweist.

Die Leistungskürzung nach § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG hat zur Folge, dass nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt werden und der gesamte notwendige persönliche Bedarf zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums vorenthalten bleibt. Die Leistungen betragen gegenüber einem Leistungsempfänger nach § 3 AsylbLG wertmäßig ca. 175 € weniger (Leistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf in Höhe von 135 €, Leistungen für Kleidung und Schuhe der Abt. 3 der regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben ca. 34 € und rund 6 € für Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushaltes, die in der Abt. 5 der regelbedarfsrelevanten

Verbrauchsausgaben enthalten sind.)¹ Dies entspricht einer Kürzung in Höhe von ca. 49 %. Gegenüber einem Leistungsempfänger nach § 2 AsylbLG bedeutet dies eine Leistungskürzung um rund 55 %. Das Bundesverfassungsgericht hatte seinerzeit die Höhe der Grundleistungen, die je nach Bedarfsstufe zwischen 41 % bis 47% unterhalb des Normalmaßes lagen, als evident unzureichend für verfassungswidrig erklärt.

Abgesehen von dieser evidenten Höhe der Leistungskürzung, ist der Ausschluss von sämtlichen Leistungen zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums mit den Vorgaben des BVerfG² zum Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht zu vereinbaren. Der Mensch besteht notwendig in seinen sozialen Bezügen. Ein Ausländer verliert seinen sozialen Geltungsanspruch nicht dadurch, dass er sich nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhält.

Das menschenwürdige Existenzminimum ist unabhängig von der Aufenthaltsdauer und Aufenthaltsperspektive eines Ausländers im Bundesgebiet stets durch einen gesetzlich verankerten Rechtsanspruch zu gewährleisten. Der unmittelbar verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erstreckt sich dabei auf das gesamte Existenzminimum durch eine einheitliche grundrechtliche Garantie, die sowohl die physische Existenz als auch das soziokulturelle Existenzminimum umfasst. Der Gesetzgeber darf sich bei seiner Entscheidung zur Bestimmung des Existenzminimums nur an den konkreten Bedarfen der Hilfebedürftigen ausrichten und muss diese in der jeweiligen Lebenssituation auch decken. Eine Beschränkung der Leistungen auf das physische Existenzminimum ist nicht zulässig. Die Sanktionierung einer fehlenden Bereitschaft zur Teilnahme an einem Integrationskurs folgt einem gänzlich bedarfsfremden Ziel. Da das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ein unverfügbares Menschenrecht ist, ist es abwägungsresistent. Der Umstand, dass der Ausländer sich einer Integrationsmaßnahme verschließt, kann kein Unterschreiten des verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimums rechtfertigen, auch wenn er sich durch eigenes Verhalten in diese Konfliktsituation gebracht hat.

Die Leistungseinschränkung für den Fall der Weigerung, an einem Integrationskurs oder Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen teilzunehmen, verstößt auch gegen Art. 20

¹ Siehe BT-Drs. Drucksache 17/3404, S. 53 ff Stand EVS 2008

² BVerfG, Urt. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10

der EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU), der eine abschließende Aufzählung der Gründe vorgibt, in denen Sanktionen im Bereich der Leistungsgewährung europarechtlich zulässig sind. Die Verweigerung oder der Abbruch von Integrationsmaßnahmen gehören nicht dazu.

Nach Art. 6 und Art. 7 UN Sozialpakt muss jede Beschäftigung frei gewählt und angenommen sein. Zudem besteht ein Recht auf angemessenen Lohn und gleiches Entgelt. Eine Leistungskürzung anstelle eines Anreizes und ungehinderten Zugangs zu staatlichen Angeboten der Arbeitsmarktförderung ist ein zumindest zweifelhaft geeignetes Mittel zur Integration in Gesellschaft und Arbeit. Die Heranziehung zu Eingliederungsmaßnahmen ist jedenfalls im SGB II als ultima ratio konzipiert und gegenüber anderen zur Verfügung stehenden Eingliederungsinstrumenten nachrangig und nur zulässig, soweit sie zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit für die Eingliederung erforderlich ist.

Dahingehende Regelungen oder Einschränkungen sind im AsylbLG nicht vorgesehen. Die Verweigerung einer Integrationsmaßnahme wird zu Unrecht per Gesetz mit der fehlenden Bereitschaft, sich in die hiesigen Verhältnisse zu integrieren, gleichgesetzt. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum die Integrationsmaßnahmen bestimmten Personenkreisen vorenthalten bleiben, statt auch bei ihnen die beabsichtigte Integrationsbereitschaft durch staatliche Angebote zu fördern.

Trotz der Erkenntnis des Gesetzgebers, dass Maßnahmen zum Spracherwerb und zur Integration möglichst früh beginnen sollten und mangelnde Integration mittel- und langfristig nicht nur zu gesellschaftlichen Problemen führt, sondern auch hohe Kosten verursacht, werden von vornherein Personen ausgeschlossen, die aus den unterschiedlichsten Gründen, aber dennoch voraussichtlich auf Dauer, zumindest aber über einen längeren Zeitraum, in Deutschland verbleiben werden. Der Zugang zu Maßnahmen im Bereich Bildung, Qualifizierung und Berufserfahrung eröffnet nicht nur für den Fall der Rückkehr Perspektiven im Herkunftsland, sondern dient auch der notwendigen sozialen Integration in unsere Gesellschaft. Integration ist ein Prozess der Annäherung und gegenseitigen Auseinandersetzung und beginnt mit der Kommunikation. Spracherwerb ist auch für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich. Versäumnisse in diesem frühen Stadium lassen sich nicht mehr rückgängig machen. Die offensichtlich beabsichtigte Behinderung an einer Integration der von

entsprechenden Maßnahmen ausgeschlossenen Personen lässt sich vor diesem Hintergrund kaum nachvollziehen. Die Gruppe von Menschen, die ihr Herkunftsland sei es nun aus politischen oder anderen Gründen verlassen, und – wenn auch nur vorübergehend – hier bleiben, stellt eine komplexe Gruppe dar, die sich in ihrem Integrationsbedarf nicht nach ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus katalogisieren lässt. Die vorgesehene Differenzierung nach Herkunft und Bleibeperspektive führt nicht nur zu Unfrieden und Spannungen zwischen den unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen, sondern stellt sich als ein ungeeignetes und unverhältnismäßiges Mittel dar. Dies gilt im besonderen Maße für den Ausschluss der Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten. Hier wird in diskriminierender Weise allein an die Herkunft einer Person angeknüpft.

II. Änderung § 1a AsylbLG

In § 1a AsylbLG-E werden noch zwei weitere Kürzungstatbestände zu den bereits bestehenden sechs Sanktionen aufgenommen. So unterliegen folgende Personen nunmehr ebenfalls der Leistungskürzung nach § 1a Abs. 2 Satz 2 bis 4 AsylbLG:

Asylsuchende nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG und vollziehbar Ausreisepflichtige, denen bereits in einem anderen Mitgliedstaat der EU internationaler Schutz oder ein sonstiges Aufenthaltsrecht gewährt worden ist, sofern der internationale Schutz oder das aus anderen Gründen gewährte Aufenthaltsrecht fortbesteht. Damit werden erstmals Asylsuchende mit Leistungskürzungen belegt, auch wenn ihnen der Aufenthalt zur Durchführung des Asylverfahrens gestattet ist. Es ist im hohen Maße widersprüchlich, den Aufenthalt des Ausländers zu „gestatten“ und gleichzeitig den Aufenthalt ungeachtet der Gründe für die Einreise bzw. für den Verbleib zu sanktionieren. Die Frage, ob in einem anderen Staat ein Recht zum Aufenthalt aus welchen Gründen auch immer besteht, darf nicht dazu führen, dass dem hiervon betroffenen Personenkreis Leistungen zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums vorenthalten werden. Dies gilt auch für vollziehbar Ausreisepflichtige, da das Bundesverfassungsgericht eindeutig klargestellt hat, dass das menschenwürdige Existenzminimum unabhängig von der Aufenthaltsdauer und der Aufenthaltsperspektive vollumfänglich sicherzustellen ist. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Mit § 1a Abs. 5 AsylbLG-E normiert der Gesetzgeber eine weitere Leistungseinschränkung auf das Niveau des § 1a Abs. 2 S. 2 bis 4 AsylbLG für Asylsuchende nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG und Folgeantragsteller bzw. Zweitantragsteller nach § 1 Abs. 1 Nr. 7 AsylbLG, wenn sie gegen Mitwirkungspflichten nach § 15 Abs. 2 Nr. 4 (Nichtvorlage des Passes) und Nr. 5 Asylgesetz (AsylG) (Nichtvorlage von Urkunden und sonstigen Unterlagen, die der Klärung der Identität des Leistungsberechtigten dienen) verstoßen oder den Termin zur förmlichen Antragstellung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht wahrgenommen haben oder den Tatbestand des § 30 Abs. 3 Nr. 2, 2. Alt. AsylG verwirklichen (Weigerung, Angaben über Identität und Staatsangehörigkeit zu machen). Eine Leistungseinschränkung ist nur dann ausgeschlossen, wenn die Leistungsberechtigten die Verletzung von Mitwirkungspflichten nicht zu vertreten haben oder ihnen die Einhaltung der Mitwirkungspflichten aus wichtigen Gründen nicht möglich war. Dies wird insbesondere für den Fall anerkannt, wenn aus tatsächlichen Gründen (z.B. schwere Krankheit) eine Mitwirkung ausgeschlossen ist. Die Leistungseinschränkung endet, sobald die Mitwirkungshandlung nachgeholt wird. Der Verstoß gegen Mitwirkungspflichten nach dem AsylbLG hat ersichtlich keinen Bezug zur Feststellung des Bedarfs oder der Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Nicht einmal leistungsmisbräuchliches Verhalten wird vorausgesetzt. Rechtsuntreuem Verhalten ist mit den Mitteln des Ausländerrechts, Ordnungsrechts und Strafrechts zu begegnen. Gleiches gilt für die Klärung der Identität. Hierfür stehen dem Ausländeramt bzw. dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Möglichkeiten, wie der Abgleich der Fingerabdrücke, Vorführungen vor Botschaften etc., zur Verfügung. Der Menschenwürdegrundsatz verbietet dagegen eine Instrumentalisierung des Leistungsrechts zu sach- und bedarfsfremden Zwecken, wie dies durch die Leistungseinschränkung ganz offensichtlich beabsichtigt ist.

III. Änderung des § 2 Abs. 1 AsylbLG: Leistungskürzungen auch bei Analogleistungen

Durch die Änderung wird der Anwendungsbereich der Leistungskürzungen nach §§ 5a und b AsylbLG-E auf Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG ausgeweitet. Bisher war eine Leistungskürzung bei unbegründeter Ablehnung der Arbeitsgelegenheiten für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG nicht möglich, da ihnen abweichend von §§ 3 bis 7 AsylbLG Leistungen analog SGB XII zu gewähren waren. Sie konnten bisher nicht zur Ableistung von Arbeitsgelegenheiten verpflichtet werden. Dies wird nunmehr geändert.

Das Bundesverfassungsgericht hat aber in seiner Entscheidung vom 18.07.2013 zum AsylbLG klargestellt, dass Personen, die sich nicht mehr kurz und vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten, ein Anspruch auf ein „Normalmaß“ zusteht. Der Gesetzgeber hat diesen Zeitraum auf 15 Monate durch Gewährung der Leistungen nach § 2 AsylbLG gesetzlich geregelt und gewährt diesem Personenkreis Leistungen analog SGB XII als „Normalmaß“.

Maßstab sind damit aber die Bedürfnisse von Leistungsberechtigten nach dem SGB XII. Mit dem Verweis auf Arbeitsgelegenheiten und den damit zusammenhängenden Sanktionen werden sie aber wiederum Personen gleichgestellt, die sich (vermeintlich) nur kurz und vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten. Dies entspricht nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

IV. Aufwendungen bei Wohnsitzzuweisung gemäß SGB II, SGB XII

Wer einer Wohnsitzzuweisung nach § 12a AufenthG-E unterliegt, kann nach § 22 Abs. 1 a SGB II-E nunmehr nur noch die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Ort der Wohnsitzzuweisung beanspruchen. Die Anerkennung des Bedarfs für Unterkunft und Heizung vor einem Umzug ist zudem von der Zusicherung des Leistungsträgers am Ort der Wohnsitzauflage abhängig. Sollte sich die leistungsberechtigte Person tatsächlich überwiegend an einem anderen Ort aufhalten, wird die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach den Verhältnissen am Ort der Wohnsitzauflage beurteilt.

Dies soll nach der Gesetzesbegründung auch dann gelten, wenn sich diese Person erlaubt an einem anderen Ort aufhält.

Neu eingeführt wird zudem eine Regelung in § 36 SGB II-E, wonach für Personen mit einer Wohnsitzauflage oder Wohnungszuweisung nach § 12a AufenthG-E eine ausschließliche örtliche Zuständigkeit zur Gewährung der Leistungen nach dem SGB II am Ort der Wohnsitzauflage begründet wird. Es kommt weder auf den gewöhnlichen noch den tatsächlichen Aufenthalt für die Bestimmung der Zuständigkeit an. Ein Antrag kann also nur an dem Ort der Zuweisung gestellt, und es können auch nur dort Leistungen bezogen werden. Dies gilt auch bei einer sogenannten negativen Wohnsitzauflage nach § 12a Abs. 4 AufenthG-E. Eine entsprechende Versagung von Leistungen bei Verstoß gegen eine Wohnsitzauflage nach dem SGB II war bis dahin, u.a. mangels einer entsprechenden Rechtsgrundlage, rechtlich umstritten³ und wird nunmehr gesetzlich ermöglicht.

Geändert wird in diesem Zusammenhang auch § 23 Abs. 5 Satz 1 SGB XII-E, so dass künftig nicht nur die Verletzung einer räumlichen Beschränkung, sondern auch die Verletzung einer Wohnsitzauflage und einer Wohnsitzzuweisung im SGB XII zu Leistungseinschränkungen führt. Das Leistungsniveau umfasst bei einem Verstoß auch nach der Neuregelung das „unabweisbar Gebotene“. Der Leistungsumfang wird aber dahingehend präzisiert, dass künftig im Regelfall nur eine Reisebeihilfe zu leisten ist, die angemessene Kosten der Rückreise und gegebenenfalls Verpflegungskosten abdeckt. Nur bei Vorliegen besonderer Umstände, die der Gesetzgeber laut Begründung z.B. im Fall einer Reiseunfähigkeit anerkennt, sind weitergehende Leistungen zu gewähren.

Es ist nicht nachvollziehbar, wie mit diesen geplanten Sanktionen bei Verstößen gegen Wohnsitzzuweisungen eine Integration gefördert oder sichergestellt werden soll, zumal der Wohnsitz in der Regel vornehmlich danach ausgesucht wird und auch ausgesucht werden sollte, wo soziale Bindungen und Netzwerke bestehen, die für die Integration aber auch für die Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche von besonderer Bedeutung sind.

³ Siehe hierzu ausführlich LSG NRW, Urt. v. 25.2.2016, L 7 AS 1391/14

Es besteht der Verdacht, dass hiermit vielmehr die Verteilung von Kosten für Sozialleistungen innerhalb von Deutschland erreicht werden soll. Gerade dies hat aber der Europäische Gerichtshof zumindest bei Flüchtlingen bzw. subsidiär Geschützten in seinem Urteil vom 1.3.2016 ausdrücklich untersagt.⁴ Darüber hinaus stellt sich auch die Frage der Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 29 der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU). Hiernach ist Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, die notwendige Sozialhilfe wie eigenen Staatsangehörigen zu gewähren. Deutsche Staatsangehörige unterliegen aber keiner Wohnsitzauflage oder Wohnsitzzuweisung. Bei einem Verstoß erhalten Ausländer, die nach dem SGB II leistungsberechtigt sind, gar keine Leistungen und nach dem SGB XII lediglich Leistungen, soweit diese unabweisbar geboten sind. Die Frage, was unabweisbar geboten ist, wird über die Reisebeihilfe hinaus in das Belieben der Exekutive gestellt. Die Gewährung von existenzsichernden Leistungen an den Aufenthalt an einem bestimmten Ort zu knüpfen, ist zumindest verfassungsrechtlich bedenklich, zumal Rechtsmittel gegen eine solche Auflage und Wohnsitzzuweisung gemäß § 12a Abs. 7 AufenthG-E keine aufschiebende Wirkung haben.

Während eines Rechtsmittelverfahrens wäre der Hilfebedürftige daher gezwungen, Leistungen an dem Zuweisungsort in Anspruch zu nehmen, auch wenn die Auflage bzw. Wohnsitzzuweisung rechtswidrig ist oder unter den Voraussetzungen des § 12a AufenthG-E aufzuheben wäre.

In die Kürzung/Sanktionierung werden auch die minderjährigen Kinder, die der gleichen Wohnsitzauflage/Wohnungszuweisung unterliegen, mit einbezogen, ohne dass diese die Möglichkeit haben, Einfluss zu nehmen. Dies dürfte gegen den individuellen Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum verstoßen.

⁴ EuGH, Urt. v. 1.3.2016, C-443/14 (Rs Ibrahim Alo) und C- 444/14 (Rs Amira Osso)

B. Wohnungszuweisung, § 12a AufenthG-E

Der Deutsche Anwaltverein hält die Vorschläge zur Einführung einer Wohnsitzregelung für mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar. Er empfiehlt, Personen mit Aufenthaltstiteln gem. §§ 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG ohne Zwang Maßnahmen anzubieten, die eine schnelle Integration in das Leben in der Bundesrepublik Deutschland erleichtern. Eine gleichmäßige Verteilung der damit verbundenen Aufwendungen sollte ohne Wohnsitzregelung sichergestellt werden.

Die Vorschläge enthalten zudem Ungereimtheiten im Einzelnen und zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, die noch nicht hinreichend definiert sind. Daraus ergibt sich ein hoher Begründungsaufwand für Wohnsitzzuweisungen. Eine Fülle von gerichtlichen Auseinandersetzungen wird die Folge sein. Hohe Rechtsunsicherheit, die sich integrationshemmend auswirken wird, ist damit vorgegeben.

Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen wird derzeit in der Praxis zu ihrem Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 1 bzw. Abs. 2 Satz 1, 1. Alt. AufenthG keine Wohnsitzauflage erteilt.⁵ Das bedeutet, dass sie ihren Wohnsitz im gesamten Bundesgebiet frei wählen dürfen. Allerdings unterliegen Hartz IV-Empfänger bezüglich eines Umzuges gem. § 22 SGB II-E den gleichen Beschränkungen wie deutsche Staatsangehörige auch.

Ob Wohnsitzauflagen zum Aufenthaltstitel für subsidiäre Geschützte gem. § 25 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. AufenthG zulässig sind, ist derzeit noch nicht endgültig gerichtlich geklärt.⁶

Bei Personen, die sich auf nationale Abschiebungsverbote berufen können, wird häufig zum Aufenthaltstitel gem. § 25 Abs. 3 AufenthG eine Wohnsitzauflage an den Bezug von Leistungen nach SGB II oder SGB XII, auch nach AsylbLG, geknüpft. Ähnliches gilt für gem. §§ 22 und 23 AufenthG übernommene bzw. aufgenommene Personen.

⁵ Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96.

⁶ BVerwG, B. v. 19.8.2014 - 1 C 7.14; EuGH, Große Kammer, Urt. v. 1.3.2016 – C-443/14, C- 444/14, www.asyl.net.

Stimmen aus Verwaltung und Politik haben in Abkehr von dieser Praxis die Einführung einer Möglichkeit verlangt, Wohnsitzauflagen auch für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge zu verhängen.⁷

Mit dem Gesetzentwurf werden nunmehr mit einem drei Jahre gültigen⁸ § 12a AufenthG-E Regelungen zu einer Wohnsitzregelung vorgeschlagen.⁹ Die Vorschläge betreffen nicht nur Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge, sondern alle Personen für einen Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder erstmaliger Erteilung des Aufenthaltstitels gem. § 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG nach dem 1.1.2016.

I. Im Einzelnen:

Gem. § 12a Abs. 1 AufenthG-E sind die betroffenen Personen von Gesetzes wegen zur Förderung ihrer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, für den Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ihren gewöhnlichen Aufenthalt (Wohnsitz) in dem Land zu nehmen, in das sie zur Durchführung ihres Asylverfahrens oder im Rahmen des Aufnahmeverfahrens zugewiesen worden sind.

Diese Verpflichtung gilt nicht, wenn die betroffenen Personen, ihre Ehegatten, eingetragenen Lebenspartner oder minderjährigen Kinder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich, durch die diese Person mindestens über ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach den §§ 20 und 22 SGB II für eine Einzelperson verfügt, oder eine Berufsausbildung aufnehmen oder aufgenommen haben oder sie in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis stehen.

⁷ *Lehner/Lippold*, ZAR 2016, 81 ff; siehe auch *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96ff; *Ruge*, ZAR 2016, 89 ff, alle m.w.N.

⁸ Art. 9 Abs. 3, siehe auch § 104 Abs. 14 AufenthG-E.

⁹ Diese Regelungen werden flankiert durch eine Bußgeldvorschrift in § 98 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG-E, durch Vorschriften zur Gewährung von Leistungen gem. SGB II und XII sowie die örtliche Zuständigkeit des Sozialgerichts.

Landesintern kann den verpflichteten Personen für längstens einen Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ein Wohnort zugewiesen werden. Wohnen sie noch in einer Aufnahmeeinrichtung oder in einer anderen vorübergehenden Unterkunft, reicht als Begründung die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, wenn dies der Förderung ihrer nachhaltigen Integration nicht entgegensteht, § 12a Abs. 2 AufenthG-E. Die Zuweisung muss innerhalb von sechs Monaten nach Entscheidung über die Anerkennung oder Aufnahme erfolgen; wenn in diesem Zeitraum eine Zuweisung nicht möglich war, verlängert sich die Frist um weitere sechs Monate. Eine Wohnortzuweisung ist gem. § 12a Abs. 3 AufenthG-E zur Förderung der nachhaltigen Integration auch dann möglich, wenn dadurch die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, der Erwerb von hinreichenden mündlichen Sprachkenntnissen und unter Berücksichtigung der örtlichen Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert werden kann.

Unabhängig davon sehen die Vorschläge in § 12a Abs. 4 AufenthG-E die Einführung einer Zuzugssperre zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung vor.

§ 12a Abs. 5 AufenthG-E enthält Vorschriften, wann ein Anspruch auf Aufhebung der Verpflichtung oder Zuweisung besteht. In den in § 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG-E bezeichneten Härtefällen ist eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme aufzuerlegen, die dem Interesse Rechnung trägt.

§ 12a Abs. 6 AufenthG-E enthält Regelungen für nachziehende Familienangehörige.

Gem. § 12a Abs. 8 AufenthG-E haben Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung.

§ 12a Abs. 9 AufenthG-E sieht eine Ermächtigung der Landesregierung vor, bestimmte Einzelheiten durch Rechtsverordnung zu regeln.

Flankiert werden diese Regelungen durch neue Ordnungswidrigkeitstatbestände in § 98 Abs. 3 Nr. 2a und 2b AufenthG-E sowie von Regelungen im Bereich der sozialen Leistungen in §§ 22 (Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung) und 36 Abs. 2 SGB II-E (zur örtlichen Zuständigkeit) und in § 23 Abs. 5 SGB XII-E (unabweisbare Hilfe in Form einer Beihilfe für die Reise an den Ort des vorgeschriebenen Wohnorts).

II. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Die vorgeschlagenen Regelungen sind nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins weder mit Art. 23 und 26 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Art. 29 und 33 Qualifikationsrichtlinie noch mit Art. 2 des Vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP4/EMRK) und Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vereinbar.

Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge können sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention berufen. In Art. 23 der Konvention ist geregelt, dass Flüchtlingen, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie den eigenen Staatsangehörigen gewährt wird. Gemäß Art. 26 der Konvention haben diese Flüchtlinge das Recht, ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter gleichen Umständen Anwendung finden.¹⁰

Unionsrecht bestätigt in Art. 29 und 33 der Qualifikationsrichtlinie die Anwendung dieser Vorschriften auf anerkannte Flüchtlinge und dehnt sie aus auf Personen mit subsidiärem Schutz.

¹⁰ UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Juli 2007, <http://www.unhcr.de>.

In seinem Urteil vom 1.3.2016,¹¹ das zu Wohnsitzauflagen gegenüber subsidiär geschützten Personen ergangen, aber auch auf anerkannte Flüchtlinge anwendbar ist, unterstreicht der EuGH, dass sich eine Wohnsitzauflage an Art. 26 GFK messen lassen muss, und hebt hervor, dass Flüchtlinge keiner strengeren Regelung unterworfen werden dürfen, als andere sich rechtmäßig aufhaltende Drittstaatsangehörige. Er stellt im Hinblick auf Art. 23 GFK fest, dass für die Gewährung von Sozialhilfe die etwaige Eigenschaft der Empfänger als Person mit subsidiärem Schutz – und damit auch als anerkannter Flüchtling – keine besondere Relevanz hat.¹² Er hält Wohnsitzauflagen mit dem Ziel einer gleichmäßigen Verteilung der Lasten für rechtswidrig. Andererseits steht nach Auffassung des EuGH Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie einer Wohnsitzauflage nur dann entgegen, wenn die Situation der anerkannten Flüchtlinge und der subsidiär Geschützten im Hinblick auf das mit dieser Regelung verfolgte Ziel mit der Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten, objektiv vergleichbar ist.¹³

Entscheidendes Kriterium für den EuGH ist, ob der Umstand, dass eine Sozialhilfe beziehende Person mit subsidiären Schutz – und damit auch eine Person mit Flüchtlingseigenschaft – in stärkerem Maß mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert sein wird als ein anderer Drittstaatsangehöriger, der sich rechtmäßig aufhält und Sozialhilfe bezieht.¹⁴

Dies könnte – so der EuGH in einem obiter dictum¹⁵ – insbesondere dann der Fall sein, wenn Drittstaatsangehörige mit einem anderen Aufenthaltstitel als nach Abschnitt 5 des 2. Kapitels des AufenthG (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) erst nach einer gewissen Dauer ununterbrochenen Aufenthalts Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.¹⁶

¹¹ EuGH, Große Kammer, Urte. v. 1.3.2016 – C-443/14, C- 444/14, www.asyl.net, siehe auch InfAuslR 2016, 203 ff.

¹² a.a.O., Rn. 55.

¹³ a.a.O., Rn. 61.

¹⁴ EuGH, a.a.O. Rn. 61 ff, 62.

¹⁵ Zutreffende Wertung als obiter dictum von *Ruge*, a.a.O., 89, 96; a.A. *Lippold/Lehner*, a.a.O., S. 86: die Rspr. des BVerwG sei aufgegriffen und bestätigt, nicht auf der Tatbestandsebene, sondern auf der Ebene der Verhältnismäßigkeit.

¹⁶ EuGH, a.a.O. Rn. 63; vgl. BVerwG, B. v.19.8.2014 – 1 C 7.14, Rn. 32.

Ein solcher Aufenthalt könnte nach Auffassung des EuGH¹⁷ nämlich darauf hindeuten, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen hinreichend integriert sind, so dass sie sich im Hinblick auf das Ziel, die Integration von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern, nicht in einer Situation befänden, die mit der von Personen mit internationalem Schutz vergleichbar ist. Dies festzustellen ist aber Aufgabe des nationalen Gerichts.

Bei der Bewertung der Wohnsitzauflagen begründenden Tatsachen hat der Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative.¹⁸ Das betrifft das auch nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins bestehende, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende, öffentliche Interesse an einer zügigen Integration hier lebender Ausländer, namentlich mit einem Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen. Eine gerichtliche Überprüfung kann nicht die geeignetste nationale Politik zur Lösung der anstehenden Probleme zum Gegenstand haben.¹⁹ Aufgabe einer gerichtlichen Überprüfung ist vielmehr, die Argumente, die während des Gesetzgebungsverfahrens bedacht wurden, sorgfältig zu überprüfen und festzustellen, ob ein gerechter Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen des Staates und der direkt betroffenen Personen geschaffen wurde.²⁰

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins gehört zu diesen Anforderungen auch, dass das Gesetzgebungsverfahren hinreichend die Möglichkeit gibt, alle Argumente sorgfältig zu bedenken. Das ist bei dem hier stattfindenden gesetzgeberischen Eilverfahren durchaus in Frage zu stellen.

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins ist ein fairer Ausgleich der widerstreitenden Interessen mit den Vorschlägen nicht zu erreichen. Der Deutsche Anwaltverein will seine Erfahrungen auf dem Gebiet des Flüchtlingsrechts und auch und gerade seine Bewertungen mit dieser Stellungnahme in das Gesetzgebungsverfahren einbringen, in der Hoffnung, damit ein sorgfältiges Bedenken aller vorgebrachten Argumente zu fördern.

¹⁷ EuGH, a.a.O., Rn. 63.

¹⁸ EGMR Urte. v. 23.2.2016, Beschwerde Nr. 43494/09 - hudoc – Rn. 116ff zur „margin of appreciation“; BVerfG, Urte. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177ff zu dem inzwischen aufgehobenen Wohnortzuweisungsgesetz für Spätaussiedler; vgl. auch BVerwG, Urte. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07, Rn 23.

¹⁹ EGMR, a.a.O., Rn. 118.

²⁰ EGMR, a.a.O. Rn. 120.

Es erscheint aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins schon zweifelhaft, ob mit der Begrenzung von Wohnsitzauflagen auf Personen mit Aufenthaltstiteln nach dem 5. Abschnitt des 2. Kapitels des AufenthG eine Gruppe von Nicht-Staatsangehörigen definiert ist, die unter den gleichen Umständen wie ein anerkannter Flüchtling Einschränkungen hinzunehmen hat.²¹ Zunächst ist nämlich festzuhalten, dass der die Freizügigkeit regelnde Art. 26 GFK eine Gleichbehandlung mit allen Ausländern verlangt.²² Das folgt aus dem Urteil des EuGH vom 1.3.2016, in dem in Rn 56 der Vergleich auf Flüchtlinge, Drittstaatsangehörige, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhalten, und die eigenen Staatsangehörigen bezogen wird.²³ Diese Problematik ist keineswegs neu: In seiner Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen vom Juli 2007 führt der UNHCR wörtlich aus:

„Die Begrenzung der Maßnahme auf Aufenthaltstitel nach dem 5. Abschnitt des AufenthG ist dabei auch nicht dahingehend zu verstehen, dass damit eine Gruppe von Ausländern definiert wäre, die „unter gleichen Umständen“ wie ein Flüchtling Einschränkungen hinzunehmen hätte. Der Begriff „unter den gleichen Umständen“ ist in Art. 6 GFK wie folgt definiert:

„Im Sinne dieses Abkommens ist der Ausdruck ‘unter den gleichen Umständen’ dahingehend zu verstehen, dass die betreffende Person alle Bedingungen erfüllen muss (einschließlich derjenigen, die sich auf die Dauer und die Bedingungen des vorübergehenden oder des dauernden Aufenthalts beziehen), die sie erfüllen müsste, wenn sie nicht Flüchtling wäre, um das in Betracht kommenden Recht in Anspruch zu nehmen, mit Ausnahme der Bedingungen, die ihrer Natur nach ein Flüchtling nicht erfüllen kann.““

und fährt fort:

²¹ Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 5.

²² Lehner/Lippold, a.a.O., S. 85 unter Berufung auf Rn 56: „Übererfüllung“ der GFK durch Art. 33 QRL; Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96, 97 m.w.N.; UNHCR Stellungnahme Juli 2007, a.a.O.

²³ Lehner/Lippold, a.a.O., S. 85 unter Berufung auf Rn 56: „Übererfüllung“ der GFK durch Art. 33 QRL, die allerdings der Meinung sind, dass der EuGH die Rechtfertigungshürde vergleichsweise niedrig ansetze, S. 86; Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96, 97 m.w.N.

„Diese Definition bezieht sich ihrem Wortlaut nach auf Sachverhalte, in denen der Flüchtling Ansprüche geltend macht. Obwohl der Wortlaut also eine Belastungssituation nicht erfasst, ist die Definition in einem solchen Fall dahingehend zu deuten, dass der Flüchtling die Belastungen hinzunehmen hat, wenn bei ihm alle Voraussetzungen vorliegen, unter welchen auch die anderen Ausländer mit einem vergleichbaren Aufenthaltstitel den Eingriff hinzunehmen haben. Hier umfasst die Gruppe der Ausländer mit gleichartigen Aufenthaltsbedingungen, insbesondere hinsichtlich der Form und Dauer des Aufenthalts (Aufenthaltserlaubnis als befristeter, Niederlassungserlaubnis als unbefristeter Aufenthaltstitel), weitere Gruppen von Ausländern als die von der Maßnahme betroffene Gruppe der aufgrund humanitärer Gründe aufenthaltsberechtigten Personen: auch bei anderen Aufenthaltswegen (zu Arbeitszwecken oder aus familiären Gründen) werden Aufenthaltserlaubnisse und Niederlassungserlaubnisse erteilt.“

um zu dem Schluss zu gelangen:

„Hierin liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Ausländergleichbehandlung des Art. 26 GFK.“

Die in der Begründung des Gesetzentwurfes, S. 44, angeführten Argumente zur Begründung einer objektiv unterschiedlichen Lage von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen sind auch bei Einräumung einer weiten Einschätzungsprärogative²⁴ keineswegs überzeugend. Der Deutsche Anwaltverein möchte zu ihnen seine Auffassung zu bedenken geben:

- Fluchterlebnisse und Verfolgungsschicksale: Gerade bei seelischen Verletzungen infolge Flucht oder Vertreibung sollte jeder Zwang unterbleiben, an einem nicht selbst gewählten Ort zu leben. Ein derartiger Zwang vertiefte die durch Flucht und Verfolgung erlittenen Verletzungen. Das gilt insbesondere auch für Sanktionen bei Verstoß gegen die Wohnsitzregelungen.

²⁴ EGMR Urte. v. 23.2.2016, a.a.O., Rn. 116ff; BVerfG, Urte. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177ff; vgl. auch BVerwG, Urte. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07, Rn 23; vgl. oben Ziff. 3.

- Keine Planung oder Vorbereitung der Einreise und des Aufenthalts: Damit ist ein höherer Integrationsbedarf nicht zwingend dargetan.
- Seltener persönliche oder berufliche Kontakte zu Menschen, die bereits fest im Bundesgebiet integriert sind: Es ist richtig, dass derartige Kontakte die Integration fördern. Nach dem Gesetzentwurf wird darauf aber gerade keine Rücksicht genommen.
- Sprache und Qualifikation: es ist nicht ersichtlich, dass Sprachkenntnisse und Qualifikation stets geringer sind.
- Motivation: Bei Menschen, die endlich in Sicherheit sind, ist die Motivation, sich ein neues Leben aufzubauen, eher größer als bei anderen Drittstaatsangehörigen.
- Teilhabe am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Möglichkeit, sich selbst wirtschaftlich zu versorgen: Auch sozialhilfebedürftige andere Drittstaatsangehörige bedürfen der Förderung zur Ausbildung und zur Arbeit.
- Drittstaatsangehörige haben einen signifikanten Integrationsvorsprung: Auch diese Annahme ist nicht zwingend.
- Drittstaatsangehörige ohne Sicherung ihres Lebensunterhalts müssen die Bundesrepublik in der Regel wieder verlassen: Zahlreiche Drittstaatsangehörige, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, müssen das Land gerade nicht verlassen. Dieser Umstand sagt nichts über den Integrationsbedarf.
- Integrationsfördernde Maßnahmen sind bei vielen Drittstaatsangehörigen nicht zwingend geboten: Die Bundesregierung berüht sich zu Recht zahlreicher integrationsfördernder Maßnahmen, die auch anderen Drittstaatsangehörigen angeboten werden. Der Deutsche Anwaltverein begrüßt das ausdrücklich.

- Ausnahmen lediglich grundrechtlich geboten oder nach ununterbrochenem Aufenthalt von erheblicher Dauer: Das ist so nicht richtig, Indiz dafür sind die Regelungen über die Verpflichtung zur Absolvierung eines Integrationskurses gemäß § 44a AufenthG.

Insbesondere sagt der Besitz eines Titels aus dem 5. Abschnitt des 2. Kapitels des AufenthG nichts über den tatsächlichen Integrationsbedarf aus. Vielmehr sind die Integrationsbedürfnisse je nach Vorbildung und Begabung individuell verschieden.²⁵ Und zu Recht wird darauf hingewiesen, dass auch andere Personengruppen, etwa gem. 4. und 6. Abschnitt des 2. Kapitels des AufenthG, Integrationsbedarf bei Aufenthalt zu Erwerbszwecken oder aus familiären Gründen haben, ohne dass eine Wohnsitzauflage in Betracht gezogen wird.²⁶ Dementsprechend formuliert der EuGH zurückhaltend lediglich ein obiter dictum, unter welchen Voraussetzungen man möglicherweise einen objektiv höheren Integrationsbedarf annehmen könne.²⁷ Eine im Ergebnis niedrige Rechtfertigungshürde zur Annahme eines objektiv höheren Integrationsbedarfs²⁸ ist nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins nicht erkennbar.

Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass ein Sozialhilfe beziehender Flüchtling oder subsidiär Geschützter einen höheren Integrationsbedarf haben könnte als ein Sozialhilfe beziehender Drittstaatsangehöriger mit einem Aufenthaltstitel, der seine Grundlage nicht im 5. Abschnitt 2. Kapitels des Aufenthaltsgesetzes hat, bleibt immer noch zu prüfen, ob die Wohnsitzauflage eine Integration tatsächlich erleichtert. Diese Frage wurde schon im Zusammenhang mit dem inzwischen außer Kraft getretenen Wohnortzuweisungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht strittig diskutiert.²⁹ Auch die Bewertung des Gesetzes durch Experten in einem Forschungsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge aus dem Jahre 2007 ist zwiespältig.³⁰

²⁵ Pelzer, NVwZ 2016, 448 f, Anm. zu EuGH, a.a.O.

²⁶ Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96, 98f.

²⁷ A.a.O., Rn. 63.

²⁸ So aber Lehner/Lippold, a.a.O., S. 86.

²⁹ BVerfG, Urt. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177 ff, Rn 18ff.

³⁰ BAMF, Forschungsbericht, Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern, Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnungszuweisungsgesetzes, 2007, -www.bamf.de. - S. 61ff, 71.

Zu den im Gesetzentwurf, S. 45, aufgeführten Gründen für die Wirksamkeit der Wohnsitzregelung möchte der Deutsche Anwaltverein zu bedenken geben:

Der Königsteiner Schlüssel zur Verteilung nach Wirtschaftskraft bildet die für eine Integration wichtigen Kriterien – Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und vorhandene (Bildungs-)Infrastruktur in dem für den Bund leistbaren Umfang – ab. Der Königsteiner Schlüssel dient bei Verteilung von Asylsuchenden und Asylbewerbern nicht deren Integration, sondern der Verteilung der Lasten. Der Gesetzentwurf räumt selbst ein, dass entscheidendes Kriterium zunächst die Wirtschaftskraft³¹ der aufnehmenden Einheit ist. Es wird deutlich, dass es in erster Linie um die bei subsidiär Geschützten und bei Flüchtlingen unzulässige³² Verteilung der durch die Aufnahme entstehenden finanziellen Lasten geht.

- Vermeidung integrationshemmender räumlicher Ballungen: Dieses Argument wird durch die sogleich angeführte schwerpunktmäßige Zuweisung konterkariert.
- Schwerpunktmäßige Zuweisung unterschiedlicher Gruppen von Staatsangehörigen, Aufbau von Erfahrungswissen bei der Integration verschiedener Volksgruppen: Wenn damit gemeint ist, dass Gruppen gleicher Herkunft jeweils in bestimmte Einheiten verteilt werden, wird gerade das Gegenteil der angestrebten Vermeidung von Ballungen erreicht.
- Verteilung innerhalb der Länder bei unterschiedlicher Infrastruktur und unterschiedlichen Möglichkeiten des Ausbildungs- und Arbeitsmarktzugangs: Dies gilt nur dann, wenn tatsächlich ein Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zur Verfügung steht.
- Versorgung mit Wohnraum für jede Form von Integration vordringlich: Dies ist unrichtig, erheblicher Leerstand von Wohnraum ist ein starker Hinweis darauf, dass es an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen fehlt.

³¹ Vgl. *Ruge*, a.a.O., S. 93.

³² BVerwG, Urt. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07; EuGH, Urt. v. 1.3.2016, a.a.O., Rn 55.

- Potenziale ländlicher Regionen: Diese sollten ausgeschöpft werden, das kann erfolgreich aber nur ohne Zwang geschehen.
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt: Dies ist Grundvoraussetzung für Integration, wird sich aber nicht mit Zwang erreichen lassen.

Auf dem Hintergrund nicht nur der Erfahrungen des Deutschen Anwaltvereins mit Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten ist – auch bei Annahme einer generellen Einschätzungsprärogative der Verwaltung³³ und des Gesetzgebers³⁴ – nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins nicht ersichtlich, wie eine Wohnsitzauflage im Einzelfall oder generell einen Beitrag zur Lösung der behaupteten integrations- und migrationspolitischen Probleme über die finanziellen Aspekte hinaus leisten könnte. Insbesondere ist dem Deutschen Anwaltverein ein nachweislicher Integrationsnutzen³⁵ nicht erkennbar.

Auch die in der Literatur, beispielsweise von Ruge,³⁶ angeführten Argumente – Verteilung der erwerbstätigen Personen aus den acht maßgeblichen Herkunftsländern auf lediglich 33 von 402 Landkreisen, Bewältigung der Probleme der Unterbringung und Wohnung, der Integration ins Arbeitsleben, in gesellschaftliche Strukturen, Einbindung der einheimischen Bevölkerung, gerechte Verteilung der Integrationslasten³⁷ – sind nach Einschätzung des Deutschen Anwaltvereins allesamt nicht stichhaltig, letzteres – die „gerechte Verteilung“ der Integrationslasten – als Beweggrund sogar ausdrücklich unzulässig. Die von Ruge³⁸ geforderte „Strukturförderung für wirtschaftsschwache Gebiete“³⁹ ist sicher wünschenswert. Sie kann jedoch nicht zu Lasten der Flüchtlinge erreicht werden, sondern in geduldiger kooperativer Bemühung.⁴⁰

³³ BVerwG, Urt. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07, Rn 23.

³⁴ BVerfG, Urt. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00 – E 110, 177ff zu dem inzwischen aufgehobenen Wohnortzuweisungsgesetz für Spätaussiedler; EGMR Urt. v. 23.2.2016, a.a.O.; vgl. Ziff. 3.

³⁵ So aber *Lehner/Lippold*, a.a.O., S. 88.

³⁶ a.a.O.

³⁷ *Ruge*, a.a.O.

³⁸ *Ruge*, a.a.O.

³⁹ *Ruge*, a.a.O., S. 93.

⁴⁰ Einen erfolgversprechenden Ansatz bietet etwa das Projekt der Stadt Hettstett in Sachsen-Anhalt, <http://www.ankommen-willkommen.de/wp-content/uploads/2015/04/Handbuch.pdf>, S. 18ff.

Es ist sorgfältig darauf zu achten, dass nicht allgemein sozialpolitische Probleme in das Ausländerrecht und Flüchtlingsrecht transformiert werden, die nicht miteinander vermischt werden dürfen.⁴¹

Wohnsitzauflagen würden eine Integration behindern.⁴² Wesentlichster Aspekt ist dabei die Möglichkeit, Wohnung und Arbeit zu finden. Wirksame Arbeitssuche setzt jedenfalls für die Mehrzahl der betroffenen Menschen voraus, dass sie ihren Wohnsitz frei wählen können; die von Ruge⁴³ beklagte Konzentration der erwerbstätigen Personen auf 32 Landkreise deutet gerade darauf hin, dass die Menschen nach der Arbeit gehen und nicht die Arbeit nach den Menschen. Humanitäre Gründe sprechen gegen Wohnsitzauflagen, wie sich bei der Praxis der Wohnsitzauflagen für aufgenommene jüdische Glaubenszugehörige gezeigt hat. Das spiegelt sich in der Feststellung, dass – nur – 75 % der Spätaussiedler⁴⁴ mit dem ihnen zugewiesenen Wohnort zufrieden waren.⁴⁵ Dort kam es z.B. zu Problemen, wenn hilfsbedürftige Eltern zu ihren erwachsenen Kindern ziehen wollten. Auch können in der Nähe lebende Freunde und Bekannte durchaus integrationsfördernd sein. Eine erzwungene Anwesenheit wird nicht zu einer gedeihlichen Einfügung in die Bevölkerung und auch nicht zu einer gedeihlichen Einbindung der Bevölkerung führen können.⁴⁶

Jedenfalls stellen sich nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins Wohnsitzauflagen im Hinblick auf obige Ausführungen als schwere unverhältnismäßige Eingriffe in das Recht auf Freizügigkeit gem. Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK dar.⁴⁷ Hierzu sei noch einmal die Stellungnahme des UNHCR aus dem Jahre 2007⁴⁸ zitiert:

⁴¹ *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96, 98.

⁴² Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 9; UNHCR, a.a.O. S. 8 zu ZP4/EMRK.

⁴³ a.a.O.

⁴⁴ Deren Status nicht durch Art. 33 QRL definiert ist, vgl. Lehner/Lippold, a.a.O., S. 87, der darauf hinweist dass International Schutzberechtigte insofern stärker als Deutsche durch Art. 11 GG geschützt sein könnten.

⁴⁵ BAMF, Forschungsbericht, a.a.O., S. 86ff; wobei zu beachten ist, dass nach derselben Studie bei ca. 75% der Wohnortwunsch erfüllt wurde, S. 84.

⁴⁶ *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96, 98.

⁴⁷ Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 9; *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96, 98; UNHCR Stellungnahme Juli 2007, a.a.O., S. 4 ff.

⁴⁸ a.a.O. S. 8 zu ZP4/EMRK.

„Aber auch bei Beschränkung der Wohnsitzauflage auf das Bundesland hat der Eingriff erhebliche Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie unter familiären und sozialen Aspekten. Nach den Erfahrungen von Beratungsstellen und Rechtsanwälten bleibt die Stellensuche der betroffenen Ausländer häufig erfolglos, weil potentielle Arbeitgeber die Eintragung der Wohnsitzauflage im Pass oder Reiseausweis rechtlich nicht einordnen können. Auch bei innerhalb der weiteren Familie auftretender Krankheit ist ein Wohnsitzwechsel oft nicht möglich, solange nicht das Kriterium der Pflegebedürftigkeit vorliegt. Den Betroffenen ist es schließlich auch nicht möglich, in die Nähe von Freunden oder auch nur von Landsleuten mit einem ähnlichen Erfahrungshintergrund zu ziehen, wenn diese nicht innerhalb des Einzugsbereichs der Wohnsitzauflage wohnen. Dies ist besonders bedenklich, da es sich bei Flüchtlingen häufig um Personen handelt, die traumatisierende Erlebnisse zu verarbeiten haben.

Die Praxis der wohnsitzbeschränkenden Maßnahmen stellt sich mitunter zudem als ernstes Integrationshindernis dar, insbesondere wenn die Betroffenen bei Wohnsitzbeschränkung auf eine Landgemeinde kaum Möglichkeiten haben, außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft eine Wohnung zu finden. In solchen Gemeinden ist es mitunter auch schwierig oder sogar unmöglich, am Ort des Wohnsitzes eine Arbeit zu finden.

Die hier zur Diskussion stehende Maßnahme stellt daher einen sehr weitgehenden Eingriff dar, der ausländischen Staatsangehörigen die Aufrechterhaltung familiärer und freundschaftlicher Bindungen oder anderer, für die Arbeits- und Wohnungssuche wichtiger, sozialer Kontakte und eine selbstständige Lebensführung für einen nicht von vornherein beschränkten Zeitraum erschwert oder sogar unmöglich macht.“

Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins ändert die vorgesehene Befristung auf drei Jahre nichts an der Schwere des Eingriffs.

Ähnliches gilt auch für Art. 12 IPbPR.⁴⁹ Die Voraussetzungen für die Einschränkung der Freizügigkeit nach Art. 12 Abs. 3 IPbPR liegen nicht vor, denn dafür muss eine erhebliche Gefährdung der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung vorliegen.⁵⁰

Insbesondere kann dem auch nicht entgegengehalten werden, dass sich der rechtmäßige Aufenthalt von vornherein nur auf einen räumlich beschränkten Aufenthalt beziehen kann.⁵¹ Dies wäre ein Zirkelschluss.

III. Zu den Vorschriften im Einzelnen:

1. § 12a Abs.1 AufenthG-E:

In Satz 1 der Regelung wird die Zuweisung nach dem sog. Königsteiner Schlüssel aus dem Asylverfahren über die schutzgewährende Entscheidung hinaus kraft Gesetzes um drei Jahre verlängert. Es wurde schon angemerkt, dass diese Verteilung nach Wirtschaftskraft gerade nicht die Integration der einzelnen Asylbewerber im Blick hat, sondern dass es entgegen dem Wortlaut des Gesetzes ganz vorrangig um eine gerade unzulässige⁵² Lastenverteilung geht. Zuzug zu Ballungsräumen wird damit nicht verhindert.

Die Ausnahmen in Satz 2 lassen die gesetzliche Pflicht erst gar nicht entstehen. Sie sind aber durch unbestimmte Rechtsbegriffe bezeichnet. Es wird zu Abgrenzungsproblemen im Hinblick auf die ebenfalls mit einer Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen versehenen Regelungen in Abs. 5 kommen, nach denen eine bestehende Wohnsitzpflicht aufzuheben ist. Was jedoch nicht besteht, kann nicht aufgehoben werden. Insbesondere ist die Abgrenzung der Merkmale „aufnimmt oder aufgenommen hat“ in Abs. 1 einerseits und der Merkmale „zur Verfügung steht“ in Abs. 5 andererseits unklar. Das Merkmal „eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ des Abs. 1 ist in Abs. 5 ausdrücklich unter Bezugnahme auf Abs. 1 wiederholt und steht in Abs. 5 neben dem Merkmal „ein den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen“.

⁴⁹ UNHCR Stellungnahme Juli 2007, a.a.O., S. 9.

⁵⁰ z.B. bei Terrorismusverdacht, vgl. Human Rights Committee, Comm. 445/1991, "Celepi ./.. Sweden", UN-Doc CCPR/C/51/D/456/1991 (1994)

⁵¹ So aber unter Bezugnahme auf BVerwG, B. v. 19.8.2014 – 1 C 7.14, *Lehner/Lippolda*.a.O., S. 88.

⁵² BVerwG, Urt. v. 15.1.2008 – 1 C 17.07; EuGH, Urt. v. 1.3.2016, a.a.O. Rn 55.

Diese Ungereimtheiten werden zu einer integrationshemmenden Rechtsunsicherheit gerade im Hinblick auf die angeführten gewünschten Integrationserfolge führen. Wollte man vom Fortbestehen der Verpflichtung gem. Abs. 1 S. 1 ausgehen, würden dadurch die in Abs. 5 identifizierten Integrationsziele schwerer erreichbar. Denn gerade die Ausbildungs- und Arbeitssuche erfordern Anwesenheit zur Anbahnung erfolgversprechender Kontakte. Zudem müsste nach der vorgetragene Begründung auch der Fall erfasst werden, dass es an einen bestimmten Ort entfernte Verwandte oder Freunde gibt, die bei der Integration helfen können; auch erwachsene Kinder müssen berücksichtigt werden. Abs. 9 hilft hier nicht weiter, weil damit lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für die Länder geschaffen wird, die nicht die Ausnahmen des Satzes 2 betreffen. Der Bundesgesetzgeber muss aber die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.

2. § 12a Abs. 2 AufenthG-E:

Die Zuweisung von angemessenem Wohnraum macht nur dann Sinn, wenn die Betroffenen selbst nicht in der Lage sind, Wohnraum zu finden. Insofern müsste die Vorschrift umgedreht werden: Es müsste die Pflicht der Behörde zu einer Zuweisung bestehen, wenn der Betroffene dies wünscht. Es muss klargestellt werden, dass eine Kettenzuweisung von einer Unterkunft in eine andere ausgeschlossen ist. Völlig undeutlich ist die Formulierung „wenn dies der Förderung seiner nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland nicht entgegensteht“.

Der Deutsche Anwaltverein ist sich allerdings mit dem Gesetzentwurf insoweit einig, als in der Begründung zu dieser Vorschrift festgestellt wird, dass die Verhältnisse in Aufnahmeeinrichtungen oder anderen vorübergehenden Unterkünften per se integrationshemmend sind. Aus dieser Erkenntnis sollten deshalb mindestens für die Unterbringung von Asylbewerbern mit Bleibeperspektive auch schon Konsequenzen gezogen werden.

3. § 12a Abs. 3 AufenthG-E:

Nach der Gesetzesbegründung soll die Behörde eine „Prognoseentscheidung“ hinsichtlich der Versorgung mit angemessenem Wohnraum, des Spracherwerbs und des Ausbildungs- und Arbeitsmarkts treffen. Damit bleibt eine Unsicherheitsmarge, die letztlich der Betroffene zu tragen hat. Es ist unklar, wann man von einer Erleichterung der Integration sprechen kann. Hier ist der Prüfungs- und Begründungsaufwand für die Behörde sehr hoch. Unklar ist auch, ob Abs. 3 mehrfach angewandt werden kann.

4. § 12a Abs. 4 AufenthG-E:

Die Voraussetzungen für die Verhängung einer Zuzugssperre nach dieser Vorschrift sind zu unbestimmt. Die gesperrten Gebiete sind nicht hinreichend beschrieben.⁵³ Der unbestimmte Rechtsbegriff „Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung“ bedarf einer inhaltlichen Konkretisierung. Mit dem als einzigem konkret benannten Merkmal „Deutsch als wesentliche Verkehrssprache“ wird den Betroffenen im Endeffekt verboten, eine andere Sprache als Deutsch als wesentliche Verkehrssprache zu benutzen. So wünschenswert und dringlich der Erwerb der deutschen Sprache auch ist, erscheint diese Regelung dem Deutschen Anwaltverein als deutlich zu weitgehend.

Wie die Situation des dortigen Arbeitsmarkts zu berücksichtigen ist, ist unklar. Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins muss aber die wesentlichen Entscheidungen der Gesetzgeber treffen. Daran fehlt es hier. Ein Verweis auf zu erlassende Landesvorschriften reicht hierfür nicht aus.⁵⁴ Ein derartiger Verweis ist übrigens nicht in Abs. 9 Nr. 2 geregelt; dort ist nur die Rede von „Verfahren für Zuweisungen und Verpflichtungen nach den Absätzen 2 bis 4.“ Mindestens wäre jedoch ein Monitoring-Mechanismus erforderlich.⁵⁵

Auch stellt sich unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung die Frage, weshalb gerade Ausländer mit einem Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen betroffen sein sollen. Denn die Ursachen für den Charakter der

⁵³ Anders als in dem der Entscheidung des EGMR vom 23.2.2016, a.a.O., zu Grunde liegenden Sachverhalt; vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 7 f.

⁵⁴ So aber *Lehner/Lippold*, a.a.O. S. 87.

⁵⁵ *Lehner/Lippold*, a.a.O., S. 87.

gesperrten Region liegen nicht in ihrem Verantwortungsbereich, sondern u.a. in der begrenzten Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums in anderen Stadtteilen⁵⁶ oder möglicherweise in der aus Sicht des Gesetzgebers mangelnden Integration anderer dort lebender Personen.

5. § 12a Abs. 5 AufenthG-E

Die Ausnahmeregelungen dieser Vorschrift setzen denknötwendig voraus, dass überhaupt eine Wohnsitzverpflichtung besteht. Dazu wurde schon ausgeführt, dass die Regelungen des § 12a Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E einerseits und die Regelungen des Abs. 5 in einem ungereimten Verhältnis stehen und deshalb zu integrationshemmender Rechtsunsicherheit führen.

Unabhängig von der grundsätzlichen Auffassung, dass Wohnsitzauflagen per se verfehlt sind, weist der Deutsche Anwaltverein darauf hin, dass in S. 1 Ziff. 1 Buchst. a bestimmt werden müsste, unter welchen Umständen angemessener Wohnraum „zur Verfügung steht.“ Würde etwa vorausgesetzt, dass ein Mietvertrag abgeschlossen ist, so bleibt die Ausnahme ohne jede praktische Relevanz, weil ein Mietvertrag nicht geschlossen werden kann, wenn nicht klar ist, dass der Mieter auch tatsächlich einziehen kann. Ferner muss definiert werden, ob das den Lebensunterhalt sichernde Einkommen sich auf die gesamte Familie oder nur auf ihn, den Ehegatten usw. bezieht.

In Ziff. 1 Buchst. b müsste der Kreis der Bezugspersonen erweitert werden. Jedenfalls sollten auch erwachsene Kinder, entfernte Verwandte und unterstützungsbereite Freunde einbezogen werden.

Die Härtefallregelung des Satzes 1 Nr. 2 zieht gem. Satz 2 keine Aufhebung der Wohnsitzpflicht nach sich, sondern nur eine Verlagerung. Zwar wird in der Begründung auf den Zweck der Regelung hingewiesen, die Interessen schutzbedürftiger Gruppen zu berücksichtigen. Diese sollten dann aber nicht nur in der Begründung, sondern im Gesetz selbst – nicht abschließend – genannt werden. Der ergänzende Verweis auf die Verwaltungsvorschrift zum AufenthG Nr. 12.2.5.4 – ergänzend kommt hier nur Nr. 12.2.5.4.2 zweiter Spiegelstrich in Betracht – ist zu eng, weil er nur die dauerhafte und nachhaltige Verbesserung der Pflege von Betroffenen, die wegen ihres Alters oder

⁵⁶ Deutsches Institut für Menschenrechte, a.a.O., S. 8.

wegen ihrer Krankheit oder Behinderung pflegebedürftig sind, erfasst. Die integrationsfördernde Pflege verwandtschaftlicher oder freundschaftlicher Beziehungen ist nicht erwähnt.

Insgesamt stellt die Ausnahmeregelung eine hohe Hürde für die Betroffenen dar. Das Verfahren ist aufwendig und wird aller Voraussicht nach langwierig sein. Es ist mit einem hohen Begründungsaufwand für die beteiligten Behörden verbunden.

6. § 12a Abs. 6 AufenthG-E:

Diese Vorschrift zur Regelung des Wohnsitzes nachziehender Familienangehöriger macht keinen Sinn, weil sie unter dem Vorbehalt steht, dass die zuständige Behörde nichts Anderes angeordnet hat. Unklar ist, was die zuständige Behörde angeordnet haben könnte. Die Gesetzgebung gibt hierauf keinen Hinweis.

7. § 12a Abs. 7 AufenthG-E:

Diese Vorschrift lässt auch für die Personen, die nach dem 1.1.2016 eine Anerkennung als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Geschützte oder eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben und danach, aber vor Inkrafttreten des Gesetzes, in ein anderes Land umgezogen sind, gleichwohl kraft Abs. 1 Satz 1 die Verpflichtung entstehen, im Land der Zuweisung zur Durchführung des Asylverfahrens oder der Zuweisung im Rahmen des Aufnahmeverfahrens Wohnsitz zu nehmen. Abhilfe könnte hier nur verwaltungsaufwändig über Abs. 5 geschaffen werden, in den Fällen Ziff. 2 mit der Folge einer Wohnsitzverpflichtung am Ort des erfolgten Zuzugs anzuwenden. Dabei stellt sich auch die Frage, welche Behörde örtlich zuständig ist.

Die Einwände des Deutschen Anwaltvereins gegen die geplanten Wohnsitzregelungen gelten erst recht bei der hier vorgeschlagenen „unechten“⁵⁷ Rückwirkung. Nach Auffassung des Deutschen Anwaltvereins durften die Betroffenen darauf vertrauen, dass ihre vor Inkrafttreten des Gesetzes getroffenen Dispositionen respektiert werden. Die Regelungen sollten – wenn sie denn eingeführt werden – erst ab Inkrafttreten des Gesetzes greifen.

⁵⁷ BVerfG B. v. 3.12.1997 – 2 BvR 882/97 – www.bverfg.de – mit Verweisen auf E 72, 200.

8. § 12a Abs. 8 AufenthG-E:

Die Vorschrift wirft Fragen nach der Effektivität des Rechtsschutzes auf. Es muss wirksam sichergestellt werden, dass nicht vollendete Tatsachen geschaffen werden.

9. § 12a Abs. 9 AufenthG-E:

Der Deutsche Anwaltverein ist der Auffassung, dass die Vorschrift das Erfordernis verletzt, dass der Bundesgesetzgeber selbst die wesentlichen Entscheidungen zu treffen hat.

10. § 98 Abs. 3 Nr. 2a und 2b AufenthG-E:

Die Verhängung eines Bußgeldes ist keineswegs integrationsfördernd, sondern macht den Zwangscharakter der Wohnsitzregelung deutlich.

11. §§ 36 Abs. 2 SGB II-E und 23 Abs. 5 SGB XII-E

Die Zuständigkeitsregelung in § 36 Abs. 2 SGB II-E und die Beschränkung der Leistung gem. SGB XII auf regelmäßig eine Reisebeihilfe in § 23 Abs. V SGB XII-E beseitigen nicht die Einwände des UNHCR gegen die Verhältnismäßigkeit von Wohnsitzauflagen. In seiner Stellungnahme vom Juli 2007 hat der UNHCR zwar auch im Hinblick auf die damals geltenden Zuständigkeitsregelungen die Geeignetheit von Wohnsitzauflagen verneint, gleichzeitig aber auch mit dem Bundesverwaltungsgericht⁵⁸ auf die Möglichkeiten eines interkorporativen Erstattungsanspruchs zur Bewirkung eines innerstaatlichen Lastenausgleichs hingewiesen⁵⁹ und weitere Bedenken wegen der integrationshindernden Wirkungen⁶⁰ gegen die Verhältnismäßigkeit von Wohnsitzauflagen vorgebracht.

⁵⁸ Urt. v. 18.5.2000 – 5 C 29.98 - <http://www.asyl.net>, zu § 120 Abs. 5 S. 2 BSHG unter Verweis auf den seinerzeit gültigen § 107 BSHG.

⁵⁹ a.a.O., S. 6f zu Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK.

⁶⁰ a.a.O., S. 8.

C. Änderungen zu den §§ 18a, 60a AufenthG

I. Neuregelung der Ausbildungsduldung in §§ 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG-E

Dem Ziel, Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung zu schaffen, wie es der Koalitionsausschuss im Eckpunktepapier vom 13. April 2016 postuliert hat, ist der nunmehr vorliegende Gesetzesentwurf nur in Teilen nachgekommen.

In der Gesetzesbegründung, S. 49, heißt es hierzu:

„Die Neufassung von § 60a Absatz 2 Satz 4 ff. AufenthG dient dazu, Geduldeten und ausbildenden Betrieben für die Zeit der Ausbildung und für einen begrenzten Zeitraum danach mehr Rechtssicherheit zu verschaffen und das diesbezügliche aufenthaltsrechtliche Verfahren zu vereinfachen.“

Dieses Ziel ist nicht erreicht worden, auch wenn die neue Fassung der Vorschrift weitgehende Verbesserungen gegenüber dem § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG in der jetzigen gültigen Fassung enthält.

Die unzureichende Erreichung dieses Ziels wird insbesondere aus dem Umstand deutlich, dass sich der Gesetzgeber weder aktuell noch in früheren Gesetzgebungsverfahren dazu entschließen konnte, eine Rechtsgrundlage für die Aufenthaltsgewährung bei Berufsausbildung zu schaffen. Bekanntlich war bereits im vergangenen Jahr aufgrund einer Bundesratsinitiative die Einfügung eines humanitären Aufenthaltstitels für die Dauer der Berufsausbildung in das AufenthG (in § 25c AufenthG) gefordert worden. Hierauf ist der Deutsche Anwaltverein bereits in seiner Stellungnahme [Nr. 53/2015](#), Seiten 12 ff, eingegangen. An der rechtspolitischen Notwendigkeit der Einfügung eines solchen Aufenthaltstitels hat sich bis zum heutigen Tage nichts geändert.

Im Einzelnen soll auf Folgendes hingewiesen werden:

1. Anspruch statt Ermessen

Erfreulich ist die Tatsache, dass der Gesetzgeber den Tatbestand in § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG-E nunmehr als Anspruch ausgestaltet hat. Wenn Versagungsgründe nach § 60a Abs. 6 AufenthG nicht vorliegen, ist eine Ausbildungsduldung zu erteilen, *„...wenn der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland aufnimmt oder aufgenommen hat...“*. Um Missverständnisse bei der Anwendung der Vorschrift auszuschließen, hätte der Gesetzgeber an dieser Stelle noch die Klarstellung einfügen sollen, dass auch die Zusage für die Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung ausreicht (vgl. hierzu die Regelung im vorgeschlagenen § 25c Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG).

Positiv wird sich für die Anwendungspraxis darüber hinaus auch die Aufhebung der noch gültigen Altersgrenze von 21 Jahren auswirken. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass in aller Regel noch schulische Leistungen bzw. Qualifikationen von den jungen Flüchtlingen nachgeholt werden müssen, ist der Beginn einer Berufsausbildung oft erst nach Vollendung des 21. Lebensjahres möglich.

Aus dem Anspruch auf Erteilung einer Ausbildungsduldung folgt nunmehr auch, dass eine nach negativem Abschluss eines Asylverfahrens oder aber auch im Rahmen eines Dublin-Verfahrens angeordnete Abschiebung bzw. Überstellung nicht mehr vollstreckt werden darf. Damit hat der Gesetzgeber – wenn auch an versteckter Stelle – eindeutig den Vorrang der Arbeitsmigration normiert und damit auch den Wechsel zum Aufenthaltswitzweck Erwerbstätigkeit ausdrücklich gestattet.

2. Ausschluss bei Vorliegen von Versagungsgründen nach § 60a Abs. 6 AufenthG

Nicht zuletzt aufgrund dieser Konsequenzen ist zu erwarten, dass die Ausländerbehörden die Prüfung der Versagungsgründe nach § 60a Abs. 6 AufenthG nunmehr besonders sorgfältig durchführen werden. Auf diesen Umstand hat der Deutsche Anwaltverein bereits eingehend in seiner Stellungnahme vom 9. Oktober 2015 ([Nr. 53/2015](#), Seite 11 ff) hingewiesen.

Die in dieser Stellungnahme erhobene Forderung, das in § 60a Abs. 6 AufenthG geregelte Arbeitsverbot nicht bei Aufnahme einer Berufsausbildung im Sinne von § 7 Abs. 2 SGB IV zur Anwendung kommen zu lassen, wird daher ausdrücklich wiederholt.

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzgeber mit der Klarstellung des Ausschlusstatbestands im Hinblick auf das Vorliegen von Versagungsgründen nach § 60a Abs. 6 AufenthG den handwerklichen Fehler in den Gesetzgebungsverfahren des vergangenen Jahres korrigiert hat. In der aktuellen Fassung des § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG heißt es, dass alle Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten von dieser Regelung ausgenommen sind. Dieser weitreichende Ausschluss stand jedoch im Widerspruch zu dem weniger weit gehenden Versagungsgrund in § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG, was der Gesetzgeber nunmehr gesehen und dann auch entsprechend korrigiert hat.

3. Praktische Probleme bei grenzüberschreitender Berufsausbildung

Die Unzulänglichkeiten der Ausgestaltung eines Bleiberechts bei Berufsausbildung als Ausbildungsduldung werden insbesondere bei einer grenzüberschreitenden Berufsausbildung deutlich. Darf der syrische Auszubildende eines Schreinerbetriebes in Görlitz bei einem Auftrag im polnischen Teil der Stadt, die heute Zgorzelec heißt, eingesetzt werden? Oder machen sich dieser und sein Meister strafbar, wenn sie täglich die Grenze zwischen Deutschland und Polen in beiden Richtungen überqueren, weil die Duldung mit der Ausreise aus dem Bundesgebiet (§ 60a Abs. 5 S. 1 AufenthG) erlischt? Die Frage stellt sich ebenso einem afghanischen Auszubildenden in einem Elektrobetrieb in Herzogenrath bei Aachen, der im Rahmen seiner Ausbildung täglich in das nahegelegene Kerkrade pendeln muss. Auch wenn die zuständigen Ausländerbehörden hier praxistaugliche Lösungen, etwa die räumliche Erweiterung des Gültigkeitsbereichs auf grenznahe Regionen in Polen bzw. Holland kreieren sollten, so macht diese Unzulänglichkeit der Regelung das Verfehlen des gesetzgeberischen Ziels eindrucksvoll deutlich. Rechtskundige Grenzbeamte dürften im Übrigen auch völkerrechtliche Probleme mit einer solchen grenzüberschreitenden Erweiterung des Gültigkeitsbereichs einer Duldung haben.

Der Gesetzgeber sollte deswegen den Übergang aus der Duldung bzw. Aufenthaltsgestattung in die Aufenthaltsgewährung zur Berufsausbildung gemäß § 17 AufenthG ermöglichen.

4. Erlöschen der Duldung bei Abbruch der Ausbildung

In § 60a Abs. 2 S. 9 AufenthG-E soll eine auflösende Bedingung der Gestalt aufgenommen werden, dass die Ausbildungsduldung automatisch erlischt, wenn die Ausbildung nicht mehr betrieben oder abgebrochen wird. Damit wird der ohnehin schon bestehende Druck auf die Auszubildenden in ausländerrechtlicher Hinsicht noch verstärkt werden. Hilfreich wäre daher die Einsetzung eines zwingenden Mediationsverfahrens (bei der Bundesagentur für Arbeit oder aber auch bei den Kammern) für den Fall, dass das Nichtbetreiben oder der Abbruch der Berufsausbildung auf Spannungen zwischen dem Auszubildenden und dem Ausbildungsbetrieb zurückzuführen sind.

Die Regelung ist aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins jedenfalls unverhältnismäßig. Ein Aufenthalt ohne Duldung eröffnet den Straftatbestand des § 95 AufenthG. Wer die Ausbildung beendet, dem droht deswegen gleich eine strafrechtliche Sanktion. Als milderer Mittel wäre ein Widerrufsvorbehalt ausreichend.

II. Arbeitsmarktzugang nach absolvierter Ausbildung

Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung soll der betroffene Ausländer nunmehr ein Aufenthaltsrecht erhalten, sofern er im Ausbildungsbetrieb verbleibt. Dies gilt auch für den Fall, dass es dem Ausländer gelingt, eine Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber zu finden und aufzunehmen, die der in der Berufsausbildung erworbenen Qualifikation entspricht. In diesen Fällen hat der Ausländer nunmehr gem. § 18a Abs. 1 AufenthG-E einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für zunächst zwei Jahre.

Für den Fall, dass der Ausländer nicht im Ausbildungsbetrieb verbleibt und auch kein adäquates Anschlussarbeitsverhältnis findet, erhält er nach § 60a Abs. 2 S. 10 AufenthG-E eine Verlängerung der zu Beginn der Ausbildung erteilten Ausbildungsduldung zum Zwecke der Suche nach einer der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung, die jedoch auf maximal sechs Monate beschränkt ist und nicht verlängert werden darf.

Im Einzelnen ist hier auf Folgendes hinzuweisen:

1. Anspruch statt Ermessen

Positiv ist hervorzuheben, dass der in § 18a Abs. 1a AufenthG-E geregelte Tatbestand nun einen Anspruch auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis enthält. Bei den in der – alten – Vorschrift des § 18a Abs. 1 AufenthG geregelten Tatbeständen handelt es sich um „Kann“-Bestimmungen, die der Ausländerbehörde ein Ermessen einräumen. Im Vergleich zu der Regelung in § 18a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E stellt sich jedoch die Frage, warum der Gesetzgeber hier nicht eine Anpassung mit Blick auf die neue Regelung in § 18a Abs. 1a AufenthG-E vorgenommen hat.

2. Überflüssiger Widerrufstatbestand

In § 18a Abs. 1b AufenthG-E will der Gesetzgeber einen Widerrufstatbestand schaffen, um das Aufenthaltsrecht bei Straffälligkeit widerrufen zu können. Damit schießt der Gesetzgeber jedoch weit über das Ziel hinaus. Es gibt keine Notwendigkeit, in § 18a AufenthG einen besonderen Tatbestand zu schaffen, um bei straffälligem Verhalten den Aufenthalt zu beenden. Hierfür gibt es bereits die Möglichkeiten einer Ausweisung oder einer Ablehnung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis wegen des Vorliegens eines Ausweisungsinteresses. Die im Gesetzentwurf enthaltene Regelung in § 18a Abs. 1b AufenthG-E ist daher ersatzlos zu streichen bzw. nicht in das Aufenthaltsgesetz einzufügen.