

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Entwurf eines Integrationsgesetzes, BT-Drs. 18/8615

Antrag der Fraktion Die Linke.

Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen, BT-Drs 18/6644

Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen

Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an, BT-Drs 18/7653

Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen

Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt, BT-Drs. 18/7651

anlässlich der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2016

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

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

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

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

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

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

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

¹ Siehe im Einzelnen auch Aktuelle Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zu den Herausforderungen der Aufnahme und Integration von Geflüchteten, Dezember

- die flächendeckende Abschaffung der Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete²;
- die Aufhebung der bestehenden Beschäftigungsverbote für Asylbewerber, spätestens nach drei Monaten;
- den Zugang aller Schutzsuchenden und Geduldeten und aller Asylbewerber zur Bildungs- Ausbildungs- und Arbeitsförderung nach drei Monaten;
- die Vereinfachung und Beschleunigung der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen sowie eine Übernahme der Kosten hierfür;
- verbesserte und flexibilisierte Möglichkeiten zur abschlussbezogenen Nachqualifizierung und Weiterbildung;
- eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung von Maßnahmen zur Arbeitsförderung sowie eine Verbesserung der frühzeitigen Erfassung, Beratung und Arbeitsförderung von Flüchtlingen durch die Arbeitsagenturen;
- die Aufhebung des Beschäftigungsverbots für abgelehnte Asylbewerber aus so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“;
- den flächendeckenden Ausbau der Angebote an Integrationskursen und Deutschkursen. Das Angebot ist nicht ausreichend. Benötigt wird zudem eine stärkere Ausdifferenzierung der Kursangebote nach Vorkenntnissen und Zielgruppen, aber auch eine verbesserte Bezahlung der Lehrkräfte in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen. Eine entsprechende Erhöhung des Integrationskursangebots und qualitative Verbesserungen erfordern finanzielle Ressourcen im Bundeshaushalt, zu denen der Entwurf jedoch keine Aussagen macht,
- die Schaffung eines Zugangs zu Integrationskursen und Sprachkursen für alle Asylsuchenden, nicht nur für diejenigen, die aus Syrien, Iran, Irak und Eritrea (mit sog. „guter Bleibeperspektive“) stammen;
- die sofortige Aufhebung der Einschränkungen bei der Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Geduldete nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die Umsetzung des Art. 19 der EU-Aufnahmerichtlinie, vor allem im Hinblick auf Asylbewerber mit besonderen Bedürfnissen, einschließlich geeigneter psychologischer Betreuung. Die aktuelle Rechtslage und die starke Unterversorgung mit Psychosozialen Zentren in Deutschland führen zu unnötigem Leid der Kranken, Chronifizierung von Krankheiten und hohen, gesellschaftlichen Folgekosten,
- die verpflichtende Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Asylsuchende;
- die Erstattungsfähigkeit von erforderlichen Dolmetscherleistungen im Rahmen der medizinischen und psychotherapeutischen Behandlung;

2015, <http://www.bagfw.de/veroeffentlichungen/stellungnahmenpositionen/detail/article/aktuelle-standortbestimmung-der-bagfw-zu-den-herausforderungen-der-aufnahme-und-integration-von-gefl/>.

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

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

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

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

Zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen

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

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

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

Bewertung:

Aus Sicht der Diakonie Deutschland können diese Maßnahmen - jedoch nur als Angebot für Freiwillige - grundsätzlich sinnvoll sein, um geflüchtete Menschen während ihres Aufenthaltes in einer Aufnahme-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung:

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

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

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

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

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

Bewertung:

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

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

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

- Die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung und das erforderliche Sprachniveau C1 sind insbesondere für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren so hoch, dass aus Sicht der Diakonie nur sehr wenige Menschen unter diese Regelung fallen werden. Für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren sind keine Ausnahmen vorgesehen, so dass z.B. Menschen mit Behinderungen und schwer Kranke praktisch kaum eine Chance haben, eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren zu erhalten.
- Die Regelungen gelten unabhängig von der persönlichen Situation Betroffener. Der besonderen Lebenssituation von Flüchtlingen, die durch die Flucht unterbrochene Arbeitsbiographien haben, trägt der Gesetzentwurf nicht ausreichend Rechnung. Unberücksichtigt bleiben die sehr unterschiedlichen Startvoraussetzungen der Betroffenen wie die Sprachkenntnisse oder die Schulbildung, ob der Betroffene Analphabet oder Hochschulabsolvent ist. Unberücksichtigt bleibt auch, ob eine Mutter wegen der Betreuung ihrer Kinder den Sprachkurs abgebrochen hat oder ein Vater das Kursziel nicht erreicht hat, weil er für den Lebensunterhalt seiner Familie einer Berufstätigkeit nachgegangen ist. Die Diakonie Deutschland befürchtet, dass ein erheblicher Teil der Flüchtlinge beim besten Willen nicht in der Lage sein wird, die Anforderungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis zu erfüllen, sei es aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit am Ort der Wohnsitzzuweisung oder aus anderen Gründen.
- In der Praxis ist das Angebot an Sprachkursen nicht ausreichend. Es fehlt auch eine Differenzierung nach den unterschiedlichen Lernvoraussetzungen und Lernerfahrungen der Flüchtlinge. Dies betrifft ein differenziertes Angebot, das sowohl für Analphabeten wie für höhere Sprachniveaus insbesondere im ländlichen Raum fehlt. Dabei ist das Niveau C1 nach der vorgesehenen Neuregelung beispielsweise Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren.
- Es sind negative, integrationshemmende Auswirkungen des Gesetzentwurfs vor allem für besonders Schutzbedürftige zu erwarten. Der Gesetzentwurf trifft hier keine speziellen Regelungen und verweist Flüchtlinge für die Beantragung einer Niederlassungserlaubnis nach fünf Jahren auf die für andere

³ BT-Drs. 15/420.

Migrantinnen und Migranten geltenden, sehr eng gefassten Ausnahmenvorschriften des § 9 Absatz 2 Satz 2-6 AufenthG. Wer eine Aufenthaltserlaubnis nach drei Jahren beantragt, soll gar keinen Härtefall gelten machen können. Dies gilt selbst für Schwerbehinderte, denen das Gesetz damit den Zugang zu einer Niederlassungserlaubnis zu diesem Zeitpunkt auch dann ohne Ausnahme verweigert, wenn absehbar ist, dass sie aufgrund ihrer Behinderung dauerhaft nicht in der Lage sind, die gesetzlichen Anforderungen an das Sprachniveau und die Unterhaltsicherung zu erfüllen. Wird fünf Jahre nach der Anerkennung eine Niederlassungserlaubnis beantragt wird von den gesetzlich gestellten Anforderungen (Sprachniveau A2 und überwiegende Lebensunterhaltssicherung) abgesehen, wenn der oder die Betroffene wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung die Anforderungen nicht erfüllen kann. Dieser sehr enge Ausnahmekatalog ist abschließend⁴, das heißt, dass weitere als die genannten Ausnahmen nicht angenommen werden können. Nicht unter diese Ausnahmeregelung fallen beispielsweise alte Menschen, Traumatisierte ohne entsprechende ärztliche Diagnose oder Menschen mit Pflegeaufgaben, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können⁵. Unberücksichtigt bleiben danach ebenfalls zum Beispiel die besonderen Auswirkungen von Schwangerschaften, der Situation von Alleinerziehenden und der belastenden Gewalterfahrungen auf die Erwerbsbiographie und die individuellen Möglichkeiten des Spracherwerbs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung:

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

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

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

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

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

Darüber hinaus werden durch die neuen Tatbestände für Leistungskürzungen eine Fülle von Informationspflichten für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Bundesagentur für Arbeit,

⁷ BVerfG, 1 BvL 10/10 - RN 120.

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

Integrationskursträger und private Arbeitgeber von Arbeitsgelegenheiten geschaffen. Die Akteure, die den Integrationsprozess fördern sollen, werden so verantwortlich für etwaige Leistungskürzungen. Dieses ist kontraproduktiv, da integrationshemmend, kostenintensiv und insgesamt ungeeignet.

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

5. Verpflichtungserklärungen bei den Landesaufnahmeprogrammen

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

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

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

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

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

⁹ BVerfG, ebd. (Fn. 7), Rn. 120.

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

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

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

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

Gegen Personen, die der negativen oder positiven Wohnsitzzuweisung nicht Folge leisten, wird eine empfindliche Sanktion verhängt: der/die Betroffene erhält keine Sozialleistungen mehr außer einer Reisebeihilfe an den Ort der Wohnsitzzuweisung (§ 23 Absatz 5 SGB XII-E).

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

Bewertung:

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

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

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

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

Kommune gute Rahmenbedingungen für Integration angeboten werden. Das wird bei der geplanten Neuregelung nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigt.

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

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

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

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

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

1. Die Berücksichtigung auch von Minijobs und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen als Integrationserfolge, die einer Wohnsitzzuweisung entgegenstehen (§ 12a Absatz 1 AufenthG-E),
2. die Streichung des § 12a Absatz 7 AufenthG-E, der die ansonsten übliche aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage aufhebt,
3. die Berücksichtigung der Integrationserfolge des/der Betroffenen oder eines Familienmitglieds, die derzeit gem. § 12a Absatz 5 Nr.1 AufenthG-E nur auf Antrag berücksichtigt werden (Wohnraum, Beschäftigung, Einkommen, Ausbildungs- oder Studienplatz) von Amts wegen bereits in der

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

- Zuweisungsentscheidung. Dies würde helfen, den Abbruch von bereits fortgeschrittenen, positiven Integrationsverläufen und dadurch entstehenden Mehrkosten für die öffentliche Hand zu vermeiden;
4. eine wirksame Härtefallregelung, nach der die Rechte und Interessen besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge (zum Beispiel behinderter, schwangerer oder schwer kranker) sowie von Kindern und Jugendlichen, die aufgrund ihrer Fluchterfahrungen eines stabilen Umfeldes und stabiler psychosozialer Betreuung bedürfen, bereits in der Zuweisungsentscheidung von Amts wegen zu berücksichtigen sind. Dies würde helfen, Not und Belastung der Betroffenen zu lindern, jedenfalls aber nicht zu verstärken. Es würde auch dazu beitragen, Verwaltung und Gerichte von Widerspruchsverfahren und Klagen zu entlasten und Mehrkosten insbesondere bei den Krankenversicherungen zu vermeiden, die durch die negativen Auswirkungen einer Zuweisungsentscheidung auf die Gesundheit und die psychosoziale Entwicklung der Betroffenen entstehen können,
 5. Die Streichung des § 12a Absatz 5 letzter Satz AufenthG-E, wonach nach erfolgreichem Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzzuweisung erneut eine Wohnsitzzuweisung vorgenommen wird.

7. Rechtssicherheit für Geduldete und Ausbildungsbetriebe sowie anschließende Beschäftigung - §§ 18a und 60a AufenthG-E

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

Bewertung:

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

Das mit der im Entwurf vorgesehenen Regelung verbundene Erlöschen der Duldung bei Ausbildungsabbruch ohne Chance der Neuorientierung auf dem Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt lehnt die Diakonie Deutschland ab. Diese Regelung (§ 60a Absatz 2 Satz 9 AufenthG-E) führt den Auszubildenden in ein extremes Abhängigkeitsverhältnis zum Arbeitgeber und fördert Ausbeutungsverhältnisse. Sie sollte daher gestrichen werden. Wie bei allen anderen Auszubildenden sollte auch bei Geduldeten damit gerechnet werden, dass sich im Rahmen der Ausbildung die berufliche Orientierung ändern oder Konflikte auftreten können, die nur durch einen Wechsel der Ausbildungsstelle gelöst werden können.

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

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

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

Befürchtet wird, dass dadurch die Abschiebung von Schutzsuchenden in Staaten außerhalb der EU ohne die inhaltliche Prüfung ihres Asylantrags ermöglicht bzw. erleichtert werden könnte. Dies wäre auch dann der Fall, wenn nicht gesichert ist, dass der betreffende Nicht-EU-Staat tatsächlich adäquaten Flüchtlingsschutz und Schutz vor Zurückweisung in Staaten gewährt, in denen dem/der Betroffenen Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe droht (Refoulement-Verbot, Art. 3 EMRK und Art. 19 der EU-Grundrechtecharta).

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

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

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

¹⁴ So auch BDA aaO. (Fn. 2), S. 3.

¹⁵ BDA, aaO. (Fn. 13), S. 3.

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

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

rechtsstaatlichen Standards des deutschen Rechts und des Europarechts und der Genfer Flüchtlingskonvention gewährt werden soll.

Berlin, den 14. Juni 2016

Gez.
Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik