

Schriftliche Stellungnahme

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

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

Prof. Dr. Holm Putzke*

Gliederung

- A. Gutachtauftrag
- B. Begutachtung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 18/8615)
 - I. Bewertungsmaßstab
 - II. Gesetzgebungskompetenz
 - III. Verfassungsrechtliche Legitimität des Gesetzesziels
 1. Gesetzesziel
 2. „Integration“ als legitimes Ziel
 - IV. Zulässigkeit einer statusabhängigen Differenzierung
 - V. Einzelregelungen des Gesetzentwurfs
 1. Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Art. 4 IntG-E)
 2. Wohnsitzregelung (Art. 5 Nr. 3, Art. 2 Nr. 2b, Art. 3 IntG-E)
 3. Regelung des Ausbildungs- und Beschäftigungsaufenthalts (Art. 5 Nr. 4, 8 IntG-E)

4. Regelung der Niederlassungserlaubnis (Art. 5 Nr. 5 IntG-E)

VI. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

C. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

A. Gutachtauftrag

Der Unterzeichner hat mit Schreiben vom 6. Juni 2016 den Auftrag erhalten, eine Stellungnahme abzugeben

- zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Integrationsgesetzes“, BT-Drs. 18/8615 (im Zusammenhang mit der Angabe von Rechtsnormen im Folgenden gekennzeichnet als IntG-E),
- zum Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE

*Email vom 19.06.2016

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

- zum Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an BT-Drs. 18/7653 sowie
- zum Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt, BT-Drs. 18/7651.

Schwerpunkt der Analyse ist der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 18/8615) – auf die o.g. Anträge wird nur dann eingegangen, soweit sie etwas Relevantes für die zu klärende Frage enthalten. Weil der Begutachtungsauftrag nicht beschränkt ist auf spezielle Aspekte, wird die Vereinbarkeit der geplanten Regelungen mit höherrangigem Recht im Mittelpunkt stehen sowie die Kompatibilität mit europäischen und internationalen Verpflichtungen.

Die Ausführungen beschränken sich bewusst auf Punkte, die im Zusammenhang mit dem o.g. Gesetzentwurf problematisch sein könnten oder strittig sind. Es wird nicht zu jeder Detailregelung Stellung genommen. Das Ergebnis der Begutachtung stellt keine politische Bewertung des Gesetzesvorhabens dar – eine solche gehört nicht zum Begutachtungsauftrag.

Zu den wesentlichen Punkten des geplanten Integrationsgesetzes, auf die im Folgenden näher eingegangen wird, gehören:

- Leistungskürzungen bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten und bei Ablehnung und Abbruch von Integrationsmaßnahmen;
- Verpflichtung anerkannter Flüchtlinge, in dem Bundesland einen Wohnsitz zu nehmen, dem sie nach dem „Königsteiner Schlüssel“ zugeteilt sind, und Recht der Bundesländer, diesen Personen einen bestimmten Wohnort zuzuweisen („Wohnsitzzuweisung“);
- Einführung eines rechtssicheren Ausbildungs- und Beschäftigungsaufenthalts sowie gezielte Förderung von Personen mit guter Bleibeperspektive u.a. bei der Berufsausbildung;
- Erteilung einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis grundsätzlich erst nach fünf, ggf. schon nach drei Jahren, bei Erfüllung bestimmter Integrationsleistungen.

B. Begutachtung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 18/8615)

I. Bewertungsmaßstab

Gesetze müssen legitimen Zwecken folgen. Bei deren Festlegung ist die förmliche Gesetzgebung relativ frei – innerhalb des durch das Verfassungsrecht gezogenen Rahmens kann sie den Zweck der Gesetze selbst bestimmen. Die erste (kurz) zu erörternde Frage wird sich darauf beziehen, ob der Gesetzgeber mit dem

„Integrationsgesetz“ verfassungsrechtlich einen legitimen Zweck (bzw. legitime Zwecke) verfolgt.

Mit Blick auf die einzelnen Maßnahmen ist zu prüfen, ob die betreffenden Regelungen mit höherrangigem Recht formell und materiell im Einklang stehen sowie ggf. mit europäischen und internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland kompatibel sind.

Die Handlungsmittel staatlicher Tätigkeit begrenzt das Verhältnismäßigkeitsprinzip: Die vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen müssen geeignet und erforderlich sein, das Ziel des Gesetzes tatsächlich zu erreichen, sowie in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zusteht bei der Frage, welche Maßnahmen er für die Erreichung des Gesetzesziels für geeignet und erforderlich hält. Verfassungsrechtlich überprüft werden kann der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers freilich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin.

II. Gesetzgebungskompetenz

Die in der Begründung zum Gesetzentwurf gemachten Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz (vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 27 f.) sind zutreffend. Das gilt vor allem mit Blick auf Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG). Bei der Feststellung, ob für „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich“ ist, steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Zwar kann dieser Entscheidungsspielraum verfassungsgerichtlich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden (vgl. nur BVerfGE 111, 226). Insoweit ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber seiner Bewertung unsorgfältig ermittelte Tatsachenannahmen zu Grunde gelegt hat oder in seine Prognose sachfremde Erwägungen eingeflossen sind.

III. Verfassungsrechtliche Legitimität des Gesetzesziels

1. Gesetzesziel

Laut der Begründung des Gesetzentwurfs (dort unter Gliederungspunkt A) bezweckt das Integrationsgesetz

- eine möglichst zügige Integration von Menschen mit guter Bleibeperspektive in unsere Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt sowie
- eine adäquate Förderung von Menschen ohne Perspektive auf Anerkennung als Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte mit Blick auf die Rückkehr in ihre Herkunftsländer.

Ziel sei es, „die unterschiedlichen Voraussetzungen und Perspektiven der Schutz-suchenden zu berücksichtigen und dafür passende Maßnahmen und Leistungen anzubieten sowie im Gegenzug Integrationsbemühungen zu unterstützen und einzufordern“. Dies solle eine „schnelle und nachhaltige Integration ... ermöglichen“.

2. „Integration“ als legitimes Ziel

Was nach unserer Verfassung gilt, ist allgemeingültig. Eine kulturell vielfältig geprägte Gesellschaft, wie diejenige der Bundesrepublik Deutschland, muss dafür sorgen, dass kulturelle Diversität nicht zu gesellschaftlichen Verwerfungen führt, die eine Gefahr für die grundgesetzliche Werteordnung begründen können. Dass es sich dabei um einen Verfassungsauftrag handelt, wird etwa deutlich an den Wertungen, die Art. 7 GG zugrunde liegen. Es müsste nicht „das gesamte Schulwesen ... unter der Aufsicht des Staates“ stehen, wenn dem Schulsystem keine für das Gemeinwesen hervorragende Bedeutung zukäme. Der Schulbesuch soll den Grundstein für ein selbstbestimmtes Leben legen – nur so lässt sich in einer pluralistisch und individualistisch geprägten Gesellschaft gewährleisten, dass die Einzelnen dem Gemeinwesen gegenüber zu verantwortungsbewussten Bürgern herangebildet werden (vgl. nur BVerwGE 147, 362 = NVwZ 2014, 81, 82 m.w.N.). Für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt ist dies unverzichtbar. Es ist richtig, dem Grundgesetz insoweit einen „Integrationsauftrag“ zu entnehmen (so etwa VGH Kassel NVwZ 2013, 159, 162).

Es griffe allerdings zu kurz, diesen Integrationsauftrag auf den Schulbesuch zu begrenzen. Vielmehr ist von einem generellen Integrationsauftrag des Grundgesetzes auszugehen. Er gebietet es, Ausländer, die sich mit einer Bleibeperspektive in unserer Gesellschaft aufhalten wollen, genauso wie Schüler, „auf ein Dasein in der säkularen und pluralistischen Gesellschaft in Deutschland vorzubereiten, in der sie einer Vielzahl von Wertvorstellungen, Überzeugungen und Verhaltensweisen begegnen werden, die sie für sich selbst ablehnen“ (so, bezogen auf die Schule, VGH Kassel NVwZ 2013, 159, 162). Nur so lässt sich etwa die Entstehung von religiös oder weltanschaulich motivierten Parallelgesellschaften verhindern, was geradezu eine „Schicksalsfrage freiheitlicher Verfassungsstaatlichkeit“ (Uhl, in: Epping/Hillgruber [Hrsg.], Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 28. Edition, Stand: 1.9.2015, Art. 7 GG Rn. 14) ist.

Da Integration der Sicherung der Verfassungsvoraussetzungen dient und sich nicht zuletzt deshalb aus dem Grundgesetz ein genereller Integrationsauftrag ableiten lässt, ist zugleich die Ausgangsfrage beantwortet: Integration stellt ein berechtigtes staatliches Interesse und also ein legitimes Ziel des Gesetzentwurfs dar.

Auch mit dem Grundsatz „Fördern und Fordern“, der verpflichtende Integrationsmaßnahmen vorsieht, bewegt der Gesetzgeber sich in einem rechtlich zulässigen Bereich.

IV. Zulässigkeit einer statusabhängigen Differenzierung

Fraglich ist, ob zur Erreichung dieses Ziels eine statusabhängige Differenzierung zulässig ist, nämlich zwischen Menschen mit guter Bleibeperspektive und Menschen ohne Perspektive auf Anerkennung als Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigten. Allein für erstere sieht der Gesetzentwurf eine Integration in unsere Gesellschaft und den Arbeitsmarkt vor, während letztere allein eine mit Blick auf die

Rückkehr in die jeweiligen Herkunftsländer adäquate Förderung erhalten sollen.

Der Gleichheitssatz (vgl. Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) gilt für alle Rechtssubjekte und ist ein Menschenrecht. Allerdings verlangt er nicht eine generelle Statusgleichheit. Vielmehr sind sachlich gebotene Differenzierungen zulässig. Verletzt ist der Gleichheitssatz nur dann, wenn sich kein sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung finden lässt. Anders ausgedrückt: Es ist verboten, wesentlich Gleiches willkürlich ungleich zu behandeln.

Der Gesetzgeber stellt zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung auf den Integrationszweck des Gesetzes und den unterschiedlichen Bedarf der Personengruppen an integrationsfördernden Maßnahmen ab. Das Kriterium der Bleibeperspektive (im Gegensatz zur fehlenden Perspektive auf Anerkennung als Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte) stellt im Hinblick auf den genannten Zweck ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Differenzierungskriterium dar. Denn ein Staat ist nicht verpflichtet, Integrationsangebote für Personen zu schaffen, die sich nur vorübergehend in unserem Land aufhalten, deren Integration nicht erforderlich ist. Damit ist es erlaubt, für beide Personengruppen unterschiedliche Regelungen zu treffen, weil die Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Auch begegnet die Art der Auswahlentscheidung unter Rückgriff auf statistische Erfahrungswerte (Anerkennungsquoten) keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken, nicht zuletzt weil die Entscheidungsträger auf kein rein schematisches Vorgehen festgelegt werden.

V. Einzelregelungen des Gesetzentwurfs

1. Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Art. 4 IntG-E)

In Art. 4 des Gesetzentwurfs sind für das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) diverse Anspruchseinschränkungen geplant. Es ist sachgerecht, Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a des Asylgesetzes (AsylG) sowie Leistungsberechtigte, die geduldet oder vollziehbar ausreisepflichtig sind, nicht den Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und damit zugleich nicht den leistungsrechtlichen Konsequenzen zu unterwerfen.

Die Ausweitung der Verpflichtungsmöglichkeit nach Art. 5 Nr. 7b IntG-E ist sachgerecht. Gleichfalls begegnet es keinen rechtlichen Bedenken, die Regelung aus § 1a Abs. 4 AsylbLG-E zu erstrecken auf

„Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 oder 5, denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat im Sinne von Satz 1 internationaler Schutz oder aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht gewährt worden ist, wenn der internationale Schutz oder das aus anderen Gründen gewährte Aufenthaltsrecht fortbesteht.“

Durch Anfügung eines Absatz 5 an § 1a AsylbLG plant der Gesetzgeber eine Absenkung des Leistungsniveaus nach § 1a Abs. 2 AsylbLG. Geknüpft ist die

Leistungsreduktion an die Verweigerung von Mitwirkungspflichten oder nach dem geplanten § 5b Abs. 2 Satz 1 AsylbLG-E i.V.m. § 5b Abs. 2 Satz 2 AsylbLG-E an die Weigerung, „einen für sie zumutbaren Integrationskurs aus von ihnen zu vertretenen Gründen aufzunehmen oder ordnungsgemäß am Integrationskurs teilzunehmen“. Es geht mit anderen Worten um die Sanktionierung von Fehlverhalten.

Die geplanten Anspruchsbeschränkungen sind rechtlich zulässig. Es handelt sich nicht um eine sachwidrige Absenkung einer Sozialhilfeleistung gegenüber einer bestimmten Gruppe, weshalb der Gleichheitssatz nicht verletzt ist. Zu beobachten bleibt freilich, ob die Absenkung mit Blick auf sonstige Leistungen mit dem Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar bleibt. Die Situation bei Leistungskürzungen stellt sich bei den vom Integrationsgesetz erfassten Personen nicht anders dar als bei deutschen Staatsangehörigen. Bei dem sich aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG ergebenden Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums handelt es sich um ein Gewährleistungsrecht, dessen Ausgestaltung primär dem Gesetzgeber obliegt, was auch Leistungsminderungen und Leistungsmodalitäten umfasst. Erst kürzlich hat das Bundessozialgericht entschieden, dass eine Leistungskürzung in Höhe von 30 Prozent verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, soweit an eine vorwerfbare Veranlassung der Leistungsreduktion durch den Leistungsberechtigten und damit an seine Eigenverantwortung als Person angeknüpft werde (BSG, Urt. v. 9.3.2016, Az.: B 14 AS 20/15 R). In diesem zulässigen verfassungsrechtlichen Rahmen bewegen sich die geplanten Regelungen des Integrationsgesetzes.

Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit erscheinen die Änderungen zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich, zumal der Gesetzentwurf zahlreiche Ausnahmen vorsieht. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass die geplanten Leistungskürzungen bei geflüchteten Menschen der Motivation zur Integration entgegenstehen könnten. Wer integrationsfähig und -willig ist, muss Sanktionen nicht fürchten; wer sich dem Gesetzesziel verweigert, dessen Motivation wird möglicherweise durch eine situationsangemessene Sanktion in dem nötigen Maße zur Mitwirkung motiviert.

Als unzutreffend erweist sich die Kritik, dass es sich bei einer Entscheidung nach § 1a AsylbLG um keine Einzelfallentscheidung handele und damit Art. 20 Abs. 5 der EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) verletzt sei. Das Gegenteil ist richtig. Es entspricht dem Willen des Gesetzgebers, dass die maßgeblichen Entscheidungen

„auf Grund der besonderen Situation der betreffenden Personen, insbesondere im Hinblick auf die in Artikel 21 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie) genannten Personen, unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips getroffen“ werden (vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 36).

Dass es sich jeweils um Einzelfallentscheidungen handelt, zeigen allein die für das AsylbLG geplanten

Regelungen der § 1a Abs. 5 Hs. 2, § 1a Abs. 5 Satz 2, § 5a Abs. 2 Sätze 3 bis 5.

Letztlich bestehen auch keine Zweifel an der Vereinbarkeit der Leistungsreduktion mit EU-Recht (zutreffend schon *Thym*, NVwZ 2015, 1625, 1631).

2. Wohnsitzregelung (Art. 5 Nr. 3, Art. 2 Nr. 2b, Art. 3 IntG-E)

In Art. 5 Nr. 3 des Gesetzentwurfs plant der Gesetzgeber die Einführung einer Wohnsitzregelung durch Einfügung des § 12a in das Aufenthaltsgesetz (im Folgenden: AufenthG-E). Nach § 12a Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E soll eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung im Asylverfahren nach dem sogenannten „Königsteiner Schlüssel“ begründet werden. Der Normzweck ist gerichtet auf die „Förderung [s]einer nachhaltigen Integration“. Normadressat ist

„ein Ausländer, der als Asylberechtigter, Flüchtling im Sinne von § 3 Absatz 1 des Asylgesetzes oder subsidiär Schutzberechtigter im Sinne von § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes anerkannt worden ist oder dem nach § 22, § 23 oder § 25 Absatz 3 erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist“.

Es ist nicht erkennbar, dass das Mittel zur Erreichung des genannten Zwecks ungeeignet ist. Die an Wohnsitzauflagen geäußerte Kritik, sie wirkten eher desintegrativ und könnten Segregationstendenzen nicht verhindern, trifft nicht die Wohnsitzauflage als solche, sondern allenfalls deren tatsächliche Handhabung. Erfahrungen mit Wohnsitzregelungen zeigen, dass „keine negativen Auswirkungen auf die Integration“ festzustellen waren. Ob sich eine solche Regelung als sinnvoll erweist, hänge vor allem „von den örtlichen Gegebenheiten und dem Engagement der Kommunen ab“ (vgl. *Haug/Sauer*, Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern – Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes, Forschungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, in: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Abschlussbericht: Forschungsbericht 3, S. 163).

Generell ist einer Wohnsitzauflage jedenfalls nicht die Eignung zur Integrationsförderung abzusprechen, wenn damit etwa der Erwerb von Sprachkenntnissen begünstigt werden soll oder die Qualifikation der betroffenen Personen. Die tatsächliche Geeignetheit hängt von der konkreten Ausgestaltung und den Angeboten vor Ort ab.

Freilich stellt eine Wohnsitzregelung einen starken Eingriff in die Freiheitsrechte von Flüchtlingen dar. Zu rechtfertigen wäre eine solche Beschränkung nicht, wenn damit ausschließlich eine angemessene Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten bezweckt würde. Darin wäre in der Tat u.a. eine Verletzung von Art. 23 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), des Gleichbehandlungsgebots nach Art. 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) und von Art. 33 der sog. Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) zu erblicken (so jüngst EuGH NVwZ 2016, 445; vgl. auch BVerwGE 130, 148 = NVwZ 2008, 796).

Der Gesetzentwurf enthält insoweit allerdings eine klare Zweckbestimmung: Die Wohnsitzregelung diene der „Förderung [s]einer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik

Deutschland“. Was diesen Zweck angeht, bestehen keine rechtlichen Bedenken, weder mit Blick auf Art. 33 der RL 2011/95/EU noch in Bezug auf Art. 26 GFK. Diese Rechtsauffassung deckt sich mit derjenigen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), der kürzlich u.a. über die Frage zu entscheiden hatte,

„ob Art. 29 und/oder Art. 33 der RL 2011/95/EU dahin auszulegen sind, dass sie einer Wohnsitzauflage entgegenstehen, die wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden einer Person mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs bestimmter Sozialleistungen mit dem Ziel erteilt wird, die Integration von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, zu erleichtern“ (EuGH NVwZ 2016, 445, Rn. 57).

Der EuGH hat dies verneint und ausgeführt,

„dass Art. 33 der RL 2011/95/EU dahin auszulegen ist, dass er einer Wohnsitzauflage nicht entgegensteht, die wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden einer Person mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs bestimmter Sozialleistungen mit dem Ziel erteilt wird, die Integration von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, zu erleichtern – während die anwendbare nationale Regelung nicht vorsieht, dass eine solche Maßnahme Drittstaatsangehörigen auferlegt wird, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten und die genannten Leistungen beziehen –, sofern sich die Personen mit subsidiärem Schutzstatus nicht in einer Situation befinden, die im Hinblick auf das genannte Ziel mit der Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten, objektiv vergleichbar ist...“ (EuGH NVwZ 2016, 445, Rn. 64).

Die Annahme des Gesetzgebers, dass „ein Ausländer, der als Asylberechtigter, Flüchtling im Sinne von § 3 Absatz 1 des Asylgesetzes oder subsidiär Schutzberechtigter im Sinne von § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes anerkannt worden ist oder dem nach § 22, § 23 oder § 25 Absatz 3 erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist“, sich in einer anderen Situation befindet als Drittstaatsangehörige, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten, ist durchaus begründet und bewegt sich im Rahmen der dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungsprärogative.

Der Gesetzgeber hat sich ausführlich mit der Frage auseinandergesetzt, warum die Situation der vom Integrationsgesetz erfassten Personengruppe mit der Situation anderer Drittstaatsangehöriger, die sich aus anderen als humanitären Gründen in Deutschland aufhalten, objektiv nicht vergleichbar ist. Mit Blick auf die Drittstaatsangehörigen, denen nach den §§ 22, 23, oder 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde und die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder einer Ausbildung oder einem Studium nachgehen heißt es in der Begründung (BT-Drs. 18/8615, S. 44):

„Diese Personen stehen aufgrund ihrer Fluchterlebnisse und Verfolgungsschicksale vor besonderen Herausforderungen, was ihre Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Gesellschaft angeht. Anders als beispielsweise Arbeitsmigranten oder Familiennachzügler können sie ihre Einreise und ihren Aufenthalt nicht planen und vorbereiten. Auch verfügen sie seltener über berufliche oder persönliche Kontakte zu Menschen, die bereits fest im Bundesgebiet integriert sind. Ihre Voraussetzungen hinsichtlich Sprache, Qualifikation und Motivation unterscheiden sich wesentlich von denen anderer zugewanderter Drittstaatsangehöriger. Teilhabe am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Möglichkeit, sich selbst wirtschaftlich zu versorgen, ist deshalb für Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthaltsrecht auf der Gewährung von humanitärem oder internationalem Schutz beruht, in der Regel ungleich schwerer zu erreichen. Drittstaatsangehörige, die nicht zu den oben genannten Schutzbedürftigen zählen, haben sich häufig bereits längere Zeit im Voraus und nicht unter dem Druck von Krieg oder Verfolgung vor ihrer Einreise nach Deutschland mit den hiesigen Bedingungen vertraut gemacht und sich einen Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatz verschafft sowie mit dem Spracherwerb begonnen. Damit haben sie einen signifikanten Integrationsvorsprung gegenüber Menschen, die kurzfristig und ohne die Möglichkeit einer integrationsfördernden Vorbereitung hier Schutz suchen.“

Das sind plausible Erwägungen, womit der Gesetzgeber die geplante Regelung begründet. Die angeführten Gründe werden der Maßgabe des EuGH gerecht.

Begrüßenswert ist die Flexibilität, die der Gesetzentwurf enthält: Mit Blick auf § 12a Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E sieht Satz 2 eine integrationspolitisch wichtige Ausnahme vor. Zudem sieht § 12a AufenthG-E in den Absätzen 2 bis 4 Kann-Vorschriften zur Handhabung der Wohnsitzauflage vor. Ob Bundesländer davon Gebrauch machen werden, hängt von der örtlichen Situation ab. Es ist längst nicht gesagt, dass eine Wohnsitzauflage, wie sie in § 12a Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E vorgesehen ist, zur Regel wird.

In Bezug auf § 12a Abs. 6 AufenthG-E bestehen keine rechtlichen Bedenken. Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit handelt es sich auch bei § 12a Abs. 5 AufenthG-E grundsätzlich um eine sinnvolle Regelung. Bedacht werden sollte freilich der Aufhebungsautomatismus bei einem Antrag unter Bezugnahme auf die Zurverfügungstellung „angemessenen Wohnraums“. Ob die Behörden in jedem Einzelfall in der Lage sein werden, dies zu prüfen, erscheint zweifelhaft, weshalb eine Missbrauchsgefahr nicht von der Hand zu weisen ist. Aus diesem Grund könnte zu erwägen sein, die Voraussetzung „angemessener Wohnraum“ mit weiteren Anforderungen zu koppeln, etwa dem Nachweis einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit.

3. Regelung des Ausbildungs- und Beschäftigungsaufenthalts (Art. 5 Nr. 4, 8 IntG-E)

Die geplanten Regelungen zum Ausbildungs- und Beschäftigungsaufenthalts schaffen Rechtssicherheit, sowohl für geduldete Personen als auch für ausbildungsbereite Betriebe. In rechtlicher Hinsicht sind sie nicht zu beanstanden.

a) Die Beschränkung des Anwendungsbereichs von § 60a AufenthG-E auf vollziehbar ausreisepflichtige Personen ist eine politische Entscheidung. In fiskalischer Hinsicht ist anzumerken, dass die kostenintensive Ablehnung eines Asylantrags und die anschließende Durchführung eines Abschiebungsverfahrens sich als Scheingefecht erweisen, sobald die betreffende Person eine Berufsausbildung aufnimmt. Man fühlt sich ein wenig erinnert an die massenhafte Einleitung von Ermittlungsverfahren gegen Flüchtlinge, die aus einem sicheren Drittstaat nach Deutschland einreisen, deren Verfahren anschließend nahezu automatisiert nach § 153 Abs. 1 StPO eingestellt werden. Aber auch dabei handelt es sich letztlich um eine politische Entscheidung, die hier nicht zu bewerten ist.

In rechtlicher Hinsicht begegnen die Regelungen keinen Bedenken. Da es sich bei geduldeten Personen um vollziehbar ausreisepflichtige handelt, greift weder das deutsche noch europäische Asylrecht.

b) Was § 60a Abs. 2 AufenthG-E und § 98 Abs. 2b i.V.m. § 98 Abs. 5 AufenthG-E betrifft, so erscheint die bußgeldsanktionierte Meldepflicht nicht unverhältnismäßig. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass sich dies nachteilig auf die Bereitschaft der Betriebe auswirken könnte, die Berufsausbildung von geduldeten Personen zu übernehmen. Wünschenswert wäre allerdings eine Konkretisierung der Voraussetzungen von Art. 5 Nr. 8 IntG-E (§ 60a Abs. 2 AufenthG-E: „Wird die Ausbildung nicht betrieben oder abgebrochen...“), wobei es genügt, wenn dies etwa in der Gesetzesbegründung ergänzt würde.

c) Ausdrücklich begrüßt wird die durch Art. 5 Nr. 8 IntG-E geplante Regelung von § 60a Abs. 2 Satz 6 AufenthG-E, wonach

„eine Duldung nach Satz 4 ... nicht erteilt [wird] und eine nach Satz 4 erteilte Duldung erlischt, wenn der Ausländer wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde, wobei Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können, grundsätzlich außer Betracht bleiben.“

Zwar ist nicht zu verkennen, dass eine Geldstrafe von 50 Tagessätzen schnell erreicht sein kann, etwa (jeweils bezogen auf Ersttäter und die Strafzumessungspraxis im Freistaat Bayern) bei § 316 StGB mit einer Blutalkoholkonzentration von mindestens 1,6 Promille oder beim Erwerb oder Besitz von etwa 50 Gramm Cannabisprodukten. Nichtsdestoweniger ist die Rechtsfolge sowohl verhältnismäßig als auch richtig: Wer trotz einer Duldung Straftaten begeht, muss mit einer Abschiebung rechnen. Das Gesagte gilt auch für § 18a Abs. 1b AufenthG-E.

4. Regelung der Niederlassungserlaubnis (Art. 5 Nr. 5 IntG-E)

Der Gesetzgeber plant, allen anerkannten Flüchtlingen, Asylberechtigten und Resettlement-Flüchtlingen anstatt bisher nach drei in der Regel erst nach fünf Jahren eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, und koppelt dies an das Erbringen von Integrationsleistungen.

Dagegen bestehen keine rechtlichen Bedenken. Insbesondere verlangt weder höherrangiges noch europäisches oder das Völkerrecht eine bessere oder andere Stellung von Flüchtlingen. Insbesondere lässt sich ein Anspruch auf eine frühere Niederlassungserlaubnis nicht aus Art. 34 GFK herleiten.

Was die Verhältnismäßigkeit der Regelung angeht, ist auf § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 AufenthG-E hinzuweisen, der eine Änderung der bisherigen Rechtslage dahingehend vorsieht, dass die Zeiten des Asylverfahrens nunmehr angerechnet werden und die Frist nicht erst mit Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als anerkannter Flüchtling zu laufen beginnt.

Zudem sieht § 26 Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E die Möglichkeit vor, bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 Satz 1 Alt. 1 AufenthG besitzt, abweichend von § 26 Abs. 3 Satz 1 AufenthG-E „die deutsche Sprache beherrscht“ (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 AufenthG-E: „er über hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt“) und „sein Lebensunterhalt weit überwiegend gesichert ist“ (§ 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E: „sein Lebensunterhalt überwiegend gesichert ist“). Es handelt sich insoweit durchaus um einen geeigneten Integrationsanreiz.

Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der Regelung ist der in § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E vorgesehene Verweis auf § 9 Abs. 2 Satz 3 bis 6 AufenthG sinnvoll, aber auch ausreichend. Dass nur Kranke und Behinderte selbst, nicht aber auch Dritte erfasst werden, ist nicht zu beanstanden, auch nicht verfassungsrechtlich. Die Sicherung des Lebensunterhalts bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln stellt im Ausländerrecht eine Voraussetzung von grundlegendem staatlichen Interesse dar, um die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu verhindern (vgl. nur BVerwG NVwZ-RR 2012, 330; ebenso schon BVerwGE 131, 370 = NVwZ 2009, 248; siehe dazu auch BT-Drs. 15/420, S. 70).

VI. Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Zur Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen heißt es in der Begründung des Entwurfs (BT-Drs. 18/8615, S. 28):

„Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und mit den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar. Die Vereinbarkeit mit 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 und der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ist gewährleistet.“

Dieser Standpunkt trifft zu – den Ausführungen ist nichts hinzuzufügen. Zur Vereinbarkeit von Einzelmaßnahmen mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen wurde zuvor bereits Stellung genommen (s.o. B).

C. Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen

- Umfassende und nachhaltige Integration von Menschen mit Bleibeperspektive ist für den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt unverzichtbar. Bei der Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung von Personen mit oder ohne Bleibeperspektive stellt der Gesetzgeber unter Bezug auf den Integrationszweck des Gesetzes auf ein zulässiges Unterscheidungskriterium ab, das eine Ungleichbehandlung beider Gruppen rechtfertigt, weshalb die betreffenden Regelungen insbesondere mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind.
- Die Regelungen des Gesetzentwurfs sind verhältnismäßig und rechtsstaatlich unbedenklich. Das Integrationsgesetz ist in allen seinen Teilregelungen mit höherrangigem Recht sowie dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.
- Bei den geplanten Leistungskürzungen handelt es sich um eine verfassungsrechtlich zulässige Ausgestaltung des Gewährleistungsrechts. Das dem Gesetzentwurf zugrundeliegende integrationspolitisch sinnvolle Leitmotiv „Fördern und Fordern“ lässt sich freilich nur mit genügend geeigneten Förderangeboten rechtfertigen.
- Die Wohnsitzregelung ist mit der Zweckbestimmung „Förderung einer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“, wenn sie vernünftig eingesetzt wird, ein geeignetes, erforderliches und insgesamt rechtskonformes Instrument zur Integration.
- Die Regelungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungsaufenthalts sowie zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis sind sinnvoll und rechtlich nicht zu beanstanden.

Insgesamt handelt es sich bei den im Integrationsgesetz geplanten Änderungen um sinnvolle sektorale Regelungen. Angesichts der heterogenen Gruppe der Flüchtlinge stellen das Erlernen der deutschen Sprache, Integrationskurse, Ausbildung und Beschäftigung sowie das Eröffnen einer realistischen Bleibeperspektive die wesentlichen Elemente der Neuregelung dar.

Der Gesetzentwurf bringt geflüchteten Menschen gegenüber weder Misstrauen zum Ausdruck noch begründet er mit Blick auf mangelnde Mitwirkungs- und Integrationsbereitschaft einen Generalverdacht. Im Gegenteil: Indem der Gesetzgeber Integrationsanreize schafft und realistische Integrationsziele definiert, stellt er neben humanitäre Fürsorge die Elemente der Eigeninitiative und -verantwortlichkeit (Fördern und Fordern). Damit wird der Gesetzgeber seiner Verantwortung gerecht – sowohl gegenüber den Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten, als auch gegenüber denjenigen, die bereits in Deutschland leben.

Der Erfolg der geplanten Maßnahmen hängt nicht zuletzt von weiteren gesetzgeberischen und gesamtgesellschaftlichen Anstrengungen ab, vor allem etwa auf dem Gebiet der Sozial- und Bildungspolitik, aber auch der Wohnungsbauförderung und Stadtentwicklung. Nur ein solcher ganzheitlicher Ansatz wird dem Integrationsauftrag des Grundgesetzes gerecht. Dafür hat der Gesetzgeber mit dem Integrationsgesetz in der vorgelegten Entwurfsfassung einen wichtigen ersten Schritt unternommen.