

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Referentenentwurf eines Integrationsgesetzes und zum Referentenentwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz (Stand 29.04.2016)

Der vorliegende Entwurf eines „Integrationsgesetzes“ leistet aus Sicht der Diakonie Deutschland keinen wesentlichen Beitrag dazu, Asylsuchenden und Geduldeten Teilhabe zu ermöglichen. Wenige Maßnahmen stellen eine wirkliche Unterstützung der Integration dar, die vorgesehenen Leistungskürzungen und Restriktionen unterstellen dagegen oft pauschal einen mangelnden „Integrationswillen“. Es wird die Gelegenheit vertan, jetzt die Weichen zu stellen, damit diese Zuwanderung zu einer Chance für Deutschland wird. Die Vielschichtigkeit eines Integrationsprozesses, der nach den Erfahrungen der Diakonie in der Praxis nicht mit Ausgrenzung, Zwang und Druck gelingt, spiegelt sich im Entwurf nicht wider. Er ist zudem thematisch verengt auf die Bereiche Arbeitsmarktintegration und das Erlernen der deutschen Sprache. Verbesserungen beim Arbeitsmarktzugang stehen Einschränkungen durch die Wohnsitzzuweisung, die Verknüpfung der Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis an eine Integrationsleistung sowie Leistungskürzungen gegenüber, die das sozio-kulturelle Existenzminimum unterschreiten.

Die Diakonie Deutschland bestärkt ihre langjährige Forderung der Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, das aufgrund der gekürzten Leistungen besonders im Gesundheitsbereich und den nun erheblich erweiterten Tatbeständen des § 1a AsylbLG erwiesenermaßen stark integrationshemmend ist. Eine frühe Eingliederung in die Sozialleistungs- und Krankenkassensysteme wäre integrationsförderlich, weniger verwaltungsaufwändig und kostensparend.

Die dem Gesetzentwurf zugrundeliegende Unterscheidung zwischen Asylsuchenden mit guter und schlechter Bleibeperspektive ist abzulehnen und aus Sicht der Diakonie nicht sachgerecht, da im Einzelfall individuelle Asylanerkennungsgründe und damit Bleibeperspektiven bestehen können. Auch wegen der langen Dauer der Anerkennungsverfahren sollten alle Asylsuchenden so früh wie möglich Zugang zu allen Integrationsleistungen erhalten.

Im Übrigen wird die im Eckpunktepapier des Koalitionsausschusses vom 13. April 2016 angekündigte wichtige rechtliche Gleichstellung von Ankunftsnachweis und Aufenthaltsgestattung nicht vorgenommen. Dies wäre jedoch integrationspolitisch ein wichtiger Schritt, um die Rechtsunsicherheit in diesem Bereich abzuschaffen und die für die Betroffenen unverschuldet lange Wartezeit bis zur Asylantragstellung auf Aufenthaltsverfestigungsfristen anrechnen zu können.

Der Gesetzentwurf ist an vielen Stellen von einer ablehnenden und misstrauischen Haltung gegenüber Schutzsuchenden geprägt. Dies widerspricht dem Gedanken des Internationalen Flüchtlingsschutzes und des Asylgrundrechts ebenso wie den Erfahrungen der Diakonie mit Flüchtlingen, die sich trotz oft traumatischer Flucht 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.

Ein Integration beförderndes Gesetz müsste weitere Aspekte berücksichtigen.

- Die zentrale Frage der Wohnraumbeschaffung und Stadtentwicklung wird im Gesetzentwurf nicht angegangen. Hier ist insbesondere eine ausreichende Förderung von Programmen des sozialen Wohnungsbaus, um Wohnraum für alle Einkommensschwachen zu schaffen, wichtig.
- Das Recht auf Bildung erfordert es, dass geflüchtete Kinder und Jugendliche bereits in Erstaufnahme- bzw. Landeseinrichtungen statusunabhängig bedarfsgerechte Angebote der sprachlichen und schulischen Förderung sowie der Jugendhilfe gemacht werden. Grundsätzlich sollte jeder junge Mensch die Möglichkeit bekommen, einen Schulabschluss zu erwerben bzw. nachzuholen.
- Die Prävention vor rassistischer und geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Gewalt wird im Gesetzentwurf nicht thematisiert. Derzeit sind Gewaltschutzkonzepte weder Voraussetzung für den Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften noch sind sie Bestandteil von Verträgen zwischen z.B. Kommune und Träger. Zuschüsse für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen sollten an die Einhaltung von Standards zum Schutz der Privatsphäre und den Schutz vor Übergriffen gebunden sein.
- Das Angebot an Integrationskursen ist viel zu gering, eine Teilnahme scheitert vielerorts an deren Fehlen und nicht am mangelnden Interesse der Zielgruppen. 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.

- Insbesondere die Migrationsberatung als Begleitung vor, während und nach dem Integrationskurs für erwachsene Zuwanderer in den MBE und für junge Menschen in den Jugendmigrationsdiensten (JMD) muss 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.“

A. Entwurf eines Integrationsgesetzes

1. Aufhebung der privilegierten Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge - Artikel 8 Nr. 5 und Nr.2 § 26 und § 9 AufenthG-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Anforderungen an die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für anerkannte Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte und andere Personen mit humanitärem Aufenthaltstitel erheblich zu verschärfen und die Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltsrechts bei anerkannten Flüchtlingen von einer grundsätzlich eigenständigen Lebensunterhaltssicherung und dem Nachweis weiterer Integrationsleistungen abhängig zu machen. Nach der Gesetzesbegründung soll auf diese Weise ein Integrationsanreiz geschaffen werden.

Bewertung

Bei diesem Vorschlag handelt es sich um eine weitere massive Verschärfung des Flüchtlingsrechts, das den humanitären Charakter des Flüchtlingsschutzsystems in Frage stellt. Die Diakonie lehnt daher die vorgeschlagene Neufassung der Absätze 2 und 2a des § 9 AufenthG-E ab, die mit der Aufhebung der bisherigen Absätze 3 und 4 des § 26 AufenthG einher geht.

Die vorgeschlagenen Neuerungen verzögern die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis als stabilem Aufenthaltstitel um weitere zwei Jahre auf fünf Jahre. Zusätzlich erlangen anerkannte Flüchtlinge einen verfestigten Aufenthaltsstatus nur noch, wenn sie den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln sichern können. Hiervon wird nur abgewichen, wenn der Betroffene diese Voraussetzungen wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht erfüllen kann. Ist der Flüchtling auf Grund der Lage auf dem Arbeitsmarkt unverschuldet arbeitslos, kann er möglicherweise über viele Jahre keine

Aufenthaltsverfestigung erlangen. Die Regelung benachteiligt damit gerade die Flüchtlinge, die aus unterschiedlichsten Gründen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind, ohne dass sie die fehlende Lebensunterhaltssicherung zu vertreten haben.

Diese Verschärfung knüpft an die bereits mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 erfolgte Verschärfung an. Vor dem Zuwanderungsgesetz 2005 wurde mit der Asylgewährung ein unbefristetes Aufenthaltsrecht gewährt. Dieses konnte nur dann ausnahmsweise widerrufen werden, wenn sich die Situation im Herkunftsland verbesserte und eine Gefährdungssituation dort nicht mehr bestand. Selbst in diesem Fall wurde jedoch bei guter Integration weiterhin ein Aufenthaltsrecht gewährt. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde das Konzept eines grundsätzlich unbefristeten Aufenthaltsrechts für Schutzberechtigte verändert. Seither erhalten Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nur noch eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis und anschließend eine unbefristete Niederlassungserlaubnis, sofern sich die Zustände im Herkunftsland nicht so verbessert haben, dass eine Bedrohungssituation dort nicht mehr besteht und ein Widerruf der Asylberechtigung bzw. Flüchtlingsanerkennung erfolgt.

Diese im Jahr 2005 schon verschärfte Regelung würde mit der vorgeschlagenen Regelung nochmals erheblich verschärft. Dass der Gesetzentwurf vorsieht, dass nach fünf Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts mit einer Aufenthaltserlaubnis für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis diverse Nachweise u.a. über die Teilnahme am Integrationskurs, Beschäftigungserlaubnisse und Lebensunterhaltssicherung erbracht und mit hohem Verwaltungsaufwand geprüft werden müssen und zudem eine Sicherheitsprüfung stattfindet, ist aus Sicht der Praxis wenig tauglich. Eine solche Verfahrensweise wirkt auf die Betroffenen wie eine gesetzliche bzw. behördliche Unterstellung der Integrationsunwilligkeit, und damit ausgrenzend und integrationshemmend. Auch die Gesetzesbegründung für die beabsichtigte Änderung überzeugt nicht: Anreize für eine Integration und Lebensunterhaltssicherung bestehen schon jetzt im ausreichenden Maße, weil auch bei der Gewährung einer Niederlassungserlaubnis nach 3 Jahren im Falle eines Asylwiderrufs die fehlende Verwurzelung und Integration zu einem Widerruf des Aufenthaltsrechts berechtigt.

Der Gesetzesentwurf geht offenbar von zwei Grundannahmen aus, die aus Sicht und der Erfahrung der Diakonie mit Schutzberechtigten beide unzutreffend sind: weder trifft es nach Ansicht der Diakonie zu, dass Schutzberechtigte grundsätzlich und überwiegend integrationsunwillig oder integrationsunfähig wären. Noch weniger trifft es zu, dass ein unsicherer Aufenthaltstitel und der drohende Verlust einer langfristigen Aufenthaltsperspektive positiv auf die Integrationsleistung der Betroffenen auswirken. Das Gegenteil ist der Fall: wer sich auf die Stabilität eines Aufenthaltstitels nicht verlassen kann und seine Perspektive in Deutschland als unsicher betrachten muss, wird in seinen Integrationsbemühungen eher geschwächt als gestärkt.

2. Arbeiten in Maßnahmen des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen - Artikel 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 – zugewiesen werden. Ziel ist 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 gezahlt, die nicht als Einkommen angerechnet wird.

Die nach dem Gesetz zuständigen Behörden werden zu enger Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit verpflichtet. Die Durchführung und Bereitstellung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen sowie die konkrete Teilnehmendenauswahl wird der Bundesagentur für Arbeit übertragen. Die Vorauswahl der Teilnehmenden, die Zuweisung und Sanktionierung erfolgt durch die Leistungsbehörde.

Bewertung:

Aus Sicht der Diakonie Deutschland können diese Maßnahmen grundsätzlich sinnvoll sein, insbesondere um geflüchtete Menschen während ihres Aufenthaltes in einer Aufnahmeeinrichtung systematisch in die Selbstorganisation der Einrichtung einzubinden oder Personen, die keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt haben, eine sinnvolle Tätigkeit zu ermöglichen. Es ist gesetzlich zu verankern, dass die Arbeiten in diesen Maßnahmen im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein müssen. Die Sanktionsbewährtheit ist aber abzulehnen.

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 eine 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- Sprachkursen problemlos möglich ist.

3. Sonderregelung für die Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern Artikel 1 Nr. 3 § 132 SGB III-E

Personen im laufenden Asylverfahren mit guter Bleibeperspektive sollen schnelleren Zugang erhalten zu Maßnahmen zur Ausbildungsförderung. So sollen für Gestattete mit guter Bleibeperspektive nach drei Monaten Voraufenthalt ausbildungsbegleitende Hilfen, Assistierte Ausbildung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und nach 15 Monaten Berufsausbildungs-

beihilfe und Ausbildungsgeld, wenn die Person nicht in einer Aufnahmeeinrichtung wohnt, möglich sein.

Geduldete sollen nach 12 Monaten Zugang haben zu ausbildungsbegleitenden Hilfen, der ausbildungsbegleitenden Phase der Assistierten Ausbildung.

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

Bewertung:

Personen im laufenden Asylverfahren standen die oben genannten Maßnahmen der Ausbildungsförderung bislang erst nach fünf Jahren Erwerbstätigkeit im Inland oder drei Jahren Erwerbstätigkeit im Inland eines Elternteils in den letzten sechs Jahren zu. 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.

Insofern ist die Öffnung dieser Maßnahmen notwendig und zu begrüßen. Zu kritisieren ist, dass diese notwendigen Zugangserleichterungen nur bis Ende 2018 befristet werden sollen sowie die Fokussierung der Hilfen auf Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive. Die Unterscheidung in Bezug auf eine Bleibeperspektive hält die Diakonie Deutschland für nicht sachgerecht.

Sinnvoller wäre es den Zugang zu Hilfen unabhängig von einer vermeintlich guten Bleibeperspektive zu ermöglichen und auch unabhängig von einer Voraufenthaltsdauer, wenn eine Zusage eines Betriebes zu einer Ausbildung vorliegt.

4. Kostenregelung für Dolmetscher- und Übersetzerkosten innerhalb der ersten drei Jahre des gewöhnlichen Aufenthalts - Artikel 2 Nr.2 (SGB I) und Artikel 4 (SGB X)

Die Bestimmungen in SGB I und SGB X sehen schon bisher eine Regelung für die Heranziehung eines Dolmetschers oder für Übersetzungsdienste während des Sozialleistungsverfahrens vor. So sieht die Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung HEGA 05/11 der Bundesagentur für Arbeit ein dreistufiges Verfahren vor, das in der Praxis oft nicht angewendet wird. So sollen Antragstellende mit nicht ausreichenden Deutsch-Kenntnissen zur Vermeidung von Verständnisschwierigkeiten in erster Linie aus eigener Initiative eine Person mit entsprechenden Sprachkenntnissen mitbringen. Ist dies nicht möglich, sind für Übersetzungen und Dolmetscherdienste Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesagentur/ des JobCenters mit entsprechenden Sprachkenntnissen zu betrauen. Sofern dies ebenfalls ausscheidet, sollen „soziale Verbände bzw. ehrenamtliche Einrichtungen u. a. – soweit die Übersetzungs- und Dolmetscherdienste im Zusammenhang mit ihren Aufgaben stehen – hierfür gewonnen werden.“

Bewertung

Eine Kostentragungsregelung ist sinnvoll, um in der Praxis Rechtsklarheit zu erlangen. Allerdings entsteht mit der geplanten Bestimmung kein neuer Anspruch auf Dolmetscherleistungen, der aber insbesondere für den Gesundheitsbereich wünschenswert wäre.

Hier besteht eine eklatante Versorgungslücke, denn fachlich ist eine unabhängige und qualifizierte Sprachmittlung insbesondere im Zustand von Krankheit und Leiden qualitätsentscheidend für eine gute Krankenversorgung. De facto enthält das Krankenversicherungsrecht des SGB V jedoch (bisher) keine Grundlage für die Übernahme von Dolmetscherkosten, die für die medizinische Versorgung nötig sind. Im Krankenhausbereich sieht das Gesundheitsministerium die Einrichtungen selbst in der Pflicht, die Kosten aus der Krankenhausvergütung zu zahlen. Dies geschieht in der Praxis nicht umfassend. Deutlich wird dies am Beispiel der Psychotherapie für Flüchtlinge angesichts des weitgehenden Fehlens muttersprachlicher Therapeutinnen und Therapeuten.

Notwendig ist aus Sicht der Diakonie, dass Menschen ohne ausreichende Sprachkenntnisse grundsätzlich im Rahmen der medizinisch notwendigen Versorgung einen Anspruch auf unabhängige und qualifizierte Sprachmittlung bei Leistungen der gesetzlichen Krankenkassen im SGB V haben sollen. Um eine adäquate gesundheitliche Versorgung in einer Einwanderungsgesellschaft – auch, aber nicht nur für geflüchtete Menschen – sicherstellen zu können, müssen Kosten für Dolmetscherdienste übernommen werden, sowohl für neu ankommende Menschen als auch für solche, die wegen Krankheit oder Alter nur begrenzt Deutschkenntnisse erwerben können.

5. Asylbewerberleistungsgesetz – Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG als Sanktion auf den „unabweisbaren Bedarf“

Der verfassungsrechtlich stark umstrittene, bereits in den Asylpaketen I und II ausgedehnte § 1a AsylbLG soll nun um 5 weitere Tatbestände erweitert werden:

- Artikel 5 - § 23 Abs. 5 Satz 1 SGB XII-E - bei Verletzung Wohnsitzzuweisung, hier soll sogar nur der „Reisebedarf“ gewährt werden
- Artikel 7 § 1a Abs.4 für weitergewanderte in anderen EU Ländern anerkannte Flüchtlinge
- § 1a Abs. 5 AsylbLG-E – bei Verletzung von Mitwirkungspflichten
- § 5a Abs. 3 AsylbLG-E – bei fehlender Mitwirkung bei Arbeitsgelegenheiten
- § 5b Abs. 2 AsylbLG-E – bei fehlender/unzureichender Mitwirkung bei Integrationskursen

Bewertung

Die Diakonie Deutschland hält die Gewährung des unabweisbar gebotenen Bedarfs insgesamt nach § 1a AsylbLG und an den neuen geplanten Stellen im Integrationsgesetz 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 - 1 BvL 10/10 - RN 120, 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 soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.“

Durch den § 1a AsylbLG wird aber das soziokulturelle Existenzminimum gestrichen – insbesondere in vielen Fällen der Bargeldbetrag - und auch das physische Existenzminimum gekürzt, wenn nur noch Reisebedarf gewährt werden soll. Dies widerspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Eine Ausweitung des § 1a AsylbLG ist daher strikt abzulehnen.

Darüber hinaus werden durch die neuen Tatbestände für Leistungskürzungen eine Fülle von Informationspflichten für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Bundesarbeitsagentur, Integrationskursträger und private Arbeitgeber von Arbeitsgelegenheiten geschaffen. Die Akteure, die eigentlich den Integrationsprozess fördern sollen, werden so verantwortlich für etwaige Leistungskürzungen. Dieses ist kontraproduktiv, da integrationshemmend, kostenintensiv und insgesamt ungeeignet.

Weiterhin lehnt die Diakonie Deutschland die in Art. 7 Nr.7 vorgeschlagene Änderung des § 11 Abs. 4 AsylbLG-E strikt 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, nachdem das Existenzminimum „zu jeder Zeit und in jedem Fall“ sichergestellt werden muss. Unklarheiten müssen zu Lasten des Staates und nicht des Hilfebedürftigen gehen.

6. Verpflichtungserklärungen bei den Landesaufnahmeprogrammen

Artikel 8 Nr. 9 und Nr.10 - § 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, wie etwa parallel zu den „private sponsored UNHCR-Resettlement-Programmen“, beispielsweise in Kanada¹. Dort entfällt die Verpflichtung, wenn die aufgenommenen Flüchtlinge ihre wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit erlangt haben, spätestens aber ein Jahr nach der Einreise. 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.

7. Geplante Wohnsitzzuweisung nach der Flüchtlingsanerkennung

Neben der fortbestehenden rechtlichen Möglichkeit, nach § 12 Absatz 2 AufenthG Wohnsitzauflagen zu erteilen, sieht der Entwurf die Erteilung von Wohnsitzauflagen für alle Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 und 25 AufenthG vor, also unter anderem für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte. Der Regelungsvorschlag wird mit einer damit zu erreichenden verbesserten Integration begründet und sieht zwei Varianten der Wohnsitzzuweisung vor: die positive Zuweisung eines Wohnsitzes in dem Bundesland, in dem das Asylverfahren durchgeführt wurde (und damit eine Fortführung der Verteilung nach dem EASY-System mit der Möglichkeit der Zuweisung an bestimmte Orte innerhalb des Bundeslandes) und eine negative Wohnsitzzuweisung im Sinne eines Verbots, an einem bestimmten Ort Wohnsitz zu nehmen.

Bewertung

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

Erheblich sind die Zweifel an der Vereinbarkeit der vorgesehenen Neuregelung mit der Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 26), internationalen Menschenrechtsstandards und dem Europarecht. Das in der Gesetzesbegründung genannte Urteil des EuGH enthält zur Zulässigkeit von Wohnsitzauflagen gegenüber Flüchtlingen keine Feststellungen. Im Hinblick auf subsidiär Schutzberechtigte und andere Personen mit einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen nach § 25 ist entgegen der Gesetzesbegründung die Vereinbarkeit mit dem Europarecht zu bezweifeln. Nach EuGH sind nur integrationspolitisch motivierte und diskriminierungsfreie Wohnsitzzuweisungen rechtmäßig. Daher sei zu prüfen, „ob der Umstand, dass ein Drittstaatsangehöriger, der Sozialhilfe bezieht, internationalen Schutz – im vorliegenden Fall subsidiären Schutz – genießt, impliziert, dass er in stärkerem Maß mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert sein wird als ein anderer Drittstaatsangehöriger, der sich rechtmäßig in Deutschland aufhält und Sozialhilfe bezieht.“ (EuGH, Rs. C-443/14 und C-444/14, Rz. 62). Die Ausführungen der Gesetzesbegründung zum Vorliegen der rechtlich

¹ <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/index.asp>

notwendigen integrationspolitischen Intention können nicht überzeugen, da hier ausdrücklich und ganz überwiegend an fiskalische Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit und der Wirtschaftskraft angeknüpft wird, kaum auf die Auswirkungen auf die individuell Betroffenen und ihre Integrationsmöglichkeiten. Zudem sind in der Gesetzesbegründung besondere Integrationschwierigkeiten von Schutzberechtigten im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen (bei denen der Integrationsbedarf entgegen der europarechtlichen Zielsetzung stattdessen im Gesetzesentwurf grundsätzlich verneint wird) nicht dargelegt und auch nicht ersichtlich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Schutzsuchende, die ihre Heimat unfreiwillig aufgrund von Krieg und Verfolgung verlassen mussten und nicht zurück kehren können, ein gesteigertes Interesse und auch die Fähigkeit haben, sich in Deutschland, dem Land ihrer Aufnahme, mit ihren Fähigkeiten und Kenntnissen einzubringen und zu integrieren.

Wegen mangelndem Schutz der Familieneinheit und der Rechte unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge sowie mangelndem Rechtsschutz begegnet auch die Ausgestaltung der Wohnsitzzuweisung erheblichen Bedenken.

Rechtlich unhaltbar erscheint es, dass eine einmal erfolgte Zuweisung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, die zu ihrem nach § 42a SGB III vorläufig in Obhut genommen werden müssen, nur auf Antrag des betroffenen Minderjährigen aufgehoben (§ 12a Absatz 5 Nr. 2 lit. a AufenthG-E) werden kann. Ebenso fragwürdig ist, dass Rechte auf Familieneinheit nur auf Antrag geprüft werden (§ 12a Absatz 5 Nr. 1 b AufenthG-E). Integrationsfördernd wäre es aus Sicht der Diakonie dagegen, Belange der Familieneinheit nicht auf die Kernfamilie zu begrenzen, sondern auf einen weiten Familienbegriff auszudehnen, da der Rückhalt auch in der Großfamilie die Betroffenen in ihrer Integrationsfähigkeit stärkt und erfahrungsgemäß Zwangsmaßnahmen, die solche Familienbande trennen, kaum durchsetzbar sind. Es sollte in jedem Fall eine Prüfung von Amts wegen erfolgen und Wohnsitzzuweisungen sollten unzulässig sein, wenn sie den Schutz unbegleiteter Minderjähriger oder die Familieneinheit gefährden.

Der Ausschluss des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Wohnsitzzuweisung begegnet erheblichen Bedenken, weil jede Fehlentscheidung, aufgrund derer der/die Betroffene ihren Wohnsitz verändern muss, integrationshindernd wirkt.

Es bestehen erhebliche Zweifel daran, dass Wohnsitzauflagen als gravierende Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit die Integration fördern. Soziale Brennpunkte werden durch eine gute Integrationspolitik vermieden und nicht durch ein bürokratisches System, das Strafen vorsieht. Zwar ist das Interesse der Kommunen anzuerkennen, mehr Planbarkeit für Investitionen in die Integration zu erreichen und - insbesondere in Ballungsräumen - eine Überlastung einzelner Kommunen mit Transferleistungen zu vermeiden. Wohnsitzzuweisungen sind jedoch nicht das geeignete Mittel, um finanzielle Lastenteilung durchzusetzen. Es fehlen jedoch statistische Erhebungen über die Verteilung und Wanderung von Flüchtlingen in Deutschland. Untersuchungen des BAMF aus dem Jahr 2007 zur Integration von Spätaussiedlern sprechen gegen die Annahme, dass Wohnsitzzuweisungen eine positive Auswirkung auf die Arbeitsmarktintegration haben. Der Spracherwerb wird

erfahrungsgemäß vor allem durch die Integration in den Arbeitsmarkt und Partizipationsmöglichkeiten vor Ort befördert. Wohnsitzzuweisungen zerreißen häufig die Familieneinheit und andere soziale Zusammenhänge, was integrationshemmend wirkt. Integration gelingt, wenn in einer Kommune Arbeitsplätze, Wohnraum, Schul- und Kitaplätze sowie therapeutische Angebote vorhanden sind.

Die positive Wohnsitzzuweisung ist grundsätzlich abzulehnen. Dass sie selbst drei Monate nach der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis noch ermöglicht werden soll (§ 12a Absatz 3 AufenthG-E) ist besonders kritisch, da dadurch Integrationsverläufe, die sich in der Regel bereits in der häufig sehr langen Phase des Asylverfahrens entwickelt haben, wieder unterbrochen werden. Ebenso abzulehnen ist die negative Wohnsitzzuweisung, die sogar bis zu 3 Jahren nach erstmaliger Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zulässig sein soll und die faktisch einem Zuzugsstopp für bestimmte Kommunen gleichkommt. Vielmehr wäre darüber nachzudenken, wie durch eine Politik von positiven Anreizen und Förderinstrumenten für aufnahmebereite Kommunen eine sinnvolle Steuerung des Zuzugs und der Integration von Geflüchteten erreicht werden kann.

8. Zugang, Verpflichtung und Sanktionen bei Integrationsleistungen

Solange nicht flächendeckend bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige Angebote mit ausreichenden Integrationskursplätzen und den begleitenden Beratungsstellen zur Verfügung stehen, sollten aus Sicht der Diakonie Deutschland keine Maßnahmen getroffen werden, die Sanktionen und Einschränkungen aufgrund von fehlender Teilnahme an Integrationskursen und anderen Eingliederungsmöglichkeiten in Ausbildung und Arbeitsmarkt vorsehen. Aus der Erfahrung der Praxis der Migrationsfachdienste scheitert eine Teilnahme an Integrationsangeboten vielfach auch an mangelnder Informationen, Beratungs- und Platzkapazitäten, zum Teil auch an Kinderbetreuungsangeboten und nicht an dem vom Gesetzgeber hier ausschließlich unterstellten fehlenden Integrationswillen.

Artikel 7 Nr.4 § 5b Absatz 2 und 4 Leistungskürzende Sanktionen im AsylbLG-E

Integrationskursträger sind jetzt schon mit einem immensen Verwaltungsaufwand beschäftigt, um die Teilnehmendendaten an das BAMF weiterzuleiten. Nun auch noch die Motivation und Mitarbeit (wie Fehlzeiten, unzureichende Mitarbeit) der Kursteilnehmenden nach dem geplanten § 5b Abs. 4 AsylbLG-E zu prüfen, welche ebenfalls weitergeleitet werden sollen, trübt das (Vertrauens-)Verhältnis von Lehrenden und Teilnehmenden und trägt nicht zu einer guten Lernatmosphäre bei. Es unterstellt vor allem auch pauschal mangelnden Integrationswillen.

9. Rechtssicherheit für Geduldete in Berufsausbildung und anschließender Beschäftigung Artikel 8 Nr. 4 und Nr. 6 - §§ 18a und 60a AufenthG-E

Für Geduldete und Arbeitgeber soll Rechtssicherheit geschaffen werden, indem Auszubildende für die gesamte Zeit einer Berufsausbildung eine Duldung erhalten. Für eine

anschließende Beschäftigung wird ein Aufenthaltsrecht 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. Arbeitgeber werden verpflichtet, einen Ausbildungsabbruch unverzüglich der zuständigen Ausländerbehörde zu melden. Passiert das nicht, kann Arbeitgebern ein Bußgeld auferlegt werden.

Bewertung:

Eine Hürde bei der beruflichen Ausbildung von Geduldeten ist die mit dem Duldungsstatus verbundene rechtliche Unsicherheit darüber, ob eine begonnene Ausbildung auch beendet werden kann und darüber hinaus eine Beschäftigung im Ausbildungsbetrieb möglich ist. Allerdings sollten Geduldete für die Dauer ihrer Ausbildung sowie für eine anschließende Arbeitssuche einen Aufenthaltsstatus erhalten, nicht lediglich eine verlängerte Duldung. Das mit der im Entwurf vorgesehenen Regelung verbundene Erlöschen der Duldung bei Ausbildungsabbruch ohne jegliche Chance der Neuorientierung auf dem Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt lehnt die Diakonie Deutschland ab. Diese Regelung führt den Auszubildenden in ein extremes Abhängigkeitsverhältnis zum Arbeitgeber und fördert Ausbeutungsverhältnisse. Liegt außer der Ausbildung kein weiteres Abschiebungshindernis vor, führt der Ausbildungsabbruch zu einer Abschiebung. Wie bei allen anderen Auszubildenden sollte auch bei Geflüchteten damit gerechnet werden, dass sich im Rahmen der Ausbildung herausstellen kann, dass sich die berufliche Orientierung ändert oder Konflikte auftreten, die nur durch einen Wechsel der Ausbildungsstelle gelöst werden können. Die vorgesehene unmittelbare Verknüpfung von Aufenthalt und Ausbildungsverhältnis sowie die Verpflichtung von Arbeitgebern einen Ausbildungsabbruch der zuständigen Ausländerbehörde zu melden, überlastet und überfordert auch das Verhältnis zwischen Ausbilder und Auszubildenden.

B. Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz

1. Beschäftigungsverordnung

Artikel 1 Nr. 1 Vorrangprüfung gem. § 32 Abs.5 BeschV-E

Befristet für drei Jahre soll die Vorrangprüfung ausgesetzt werden in Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosenquote.

Bewertung:

Die Vorrangprüfung sollte aus Sicht der Diakonie Deutschland grundsätzlich abgeschafft und nicht nur befristet und regional beschränkt ausgesetzt werden. Gerade in strukturschwachen Regionen führt die Vorrangregelung zum Ausschluss vom Arbeitsmarkt, während in strukturstarken Regionen die Aussetzung der Vorrangprüfung ohnehin eine bürokratische Formalie ist. In der Praxis kommt es bei der Anwendung der Vorrangprüfung teilweise dazu, dass

Anträge zur Beschäftigung insbesondere im Bereich der Helfertätigkeiten abgelehnt werden wegen Nachrangs, obwohl im konkreten Fall kein geeigneter, bevorzogter Bewerber die Stelle antreten konnte.

2. Integrationskursverordnung

Artikel 4 Nr. 1 b - § 4 Abs.1 Satz 2 IntVO-E

Die Integrationskursverordnung soll in § 4 eine Bestimmung erhalten, wonach die Teilnahmeberechtigung ein Jahr nach der Anmeldung bzw. nach einem Jahr der Unterbrechung beim Träger erlischt.

Bewertung

Diese Bestimmung ist überflüssig und stellt keinen wirklichen Anreiz zur Teilnahme am Kurs dar.

Artikel 4 Nr. 5 c § 8 Abs. IntVO-E Weitergabe von Daten in personalisierter Form für wissenschaftliche Zwecke

Der Datenschutz soll in Ergänzung zu § 8 für wissenschaftliche Zwecke ausgesetzt werden können.

Bewertung

Wissenschaftliches Interesse sollte nicht über dem Persönlichkeitsrecht stehen, deshalb ist diese Ergänzung abzulehnen. Bei Forschungsvorhaben können wie bisher auch die einzelnen Personen einer Freigabe der Daten persönlich zustimmen.

Artikel 4 Nr. 6 § 12 IntVO-E Orientierungskurse

Der Orientierungskurs soll als Bestandteil des Integrationskurses von 60 auf 100 Stunden ausgedehnt werden, er wird außerhalb des Sprachkursangebots inhaltlich zur „Vermittlung von Werten“ erweitert werden.

Bewertung

Die Erweiterung wird mit dem Interesse der Allgemeinheit begründet. Sie darf keine zusätzlichen Kosten für die Teilnehmenden hervorrufen. Unklar ist die Finanzierung dieser Erweiterung. Die Werte des Zusammenlebens wie Achtung der Menschenwürde, Religionsfreiheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau oder Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie können glaubwürdig nur auf dem Wege der dialogischen Überzeugung vermittelt werden. Sprach- und Integrationskurse können dafür eine Gelegenheit darstellen, dürfen aber nicht mit entsprechenden Erwartungen überfrachtet werden. Das Anliegen, in den Orientierungskursen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu vermitteln, muss glaubwürdig erfolgen und darf nicht durch Verpflichtungen zur Kursteilnahme und Androhungen von Sanktionen konterkariert werden.

Artikel 4 Nr. 7 § 14 Abs. 2 INTVO-E Erhöhung der Teilnehmerzahl der Kurse

Nach § 14 Abs. 2 Integrationskursverordnung-E soll die Höchstteilnehmendenzahl der Kurse statt bisher 20 nun 25 betragen. Damit sollen die Kapazitäten erweitert und die Zahl der Ausnahmeregelungen, die das BAMF bisher schon nach Absatz 2 erteilt, reduziert werden.

Bewertung

Diese Änderung ist abzulehnen, da sie die Qualität der Kurse beeinträchtigt und damit das Ziel von Integration durch Spracherwerb gefährdet. Stattdessen sollte der Gesetzgeber zusätzliche Haushaltsmittel bereitstellen, um die Einhaltung der bisherigen Obergrenze zu ermöglichen, so dass die Kapazitäten auch tatsächlich erweitert werden können und eine hochwertige Deutschvermittlung gewährleistet ist.

Berlin, den 3. Mai 2016

Gez.
Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik