

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

**Entwurf eines Integrationsgesetzes und zum
Entwurf einer Verordnung
zum Integrationsgesetz
(Referentenentwürfe, Stand: 26. April 2016)**

3. Mai 2016

DGB-Bundesvorstand
Vorstandsbereich 04

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
Tel.: 030 – 240 60 – 342
E-Mail:
volker.rossocha@dgb.de

I. Vorbemerkungen

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium des Innern haben am 29. April 2016 den Verbänden die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Referentenentwürfen für ein Integrationsgesetz und einer Verordnung zum Integrationsgesetz gegeben. Die Stellungnahmen können bis zum 3. Mai 2016, Dienstschluss eingereicht werden.

Die beiden Entwürfe dienen der Umsetzung der Eckpunkte des Koalitionsausschusses vom 13. April 2016. Einige, in den Eckpunkten enthaltene, Regelungen, wie zur Niederlassungserlaubnis (Eckpunkt 11), zur Wohnsitzauflage (Eckpunkt 13) sind noch streitig und daher in den Entwürfen nicht enthalten.

Mit dem Integrationsgesetz und der dazugehörenden Verordnung wird das Ziel einer schnellen Integration von Flüchtlingen verfolgt. Dabei sollen die unterschiedlichen Voraussetzungen und Perspektiven der Flüchtlinge berücksichtigt, hierfür passende Maßnahmen und Leistungen angeboten sowie im Gegenzug Integrationsbemühungen eingefordert werden.

Der DGB konzentriert sich in seiner Stellungnahme auf einige wenige Änderungsbereiche und verweist auf seine Bewertung zu den Eckpunkten des Koalitionsausschusses vom 13. April 2016.

II. Generelle Bewertung

Das vorgeschlagene Integrationsgesetz und die Änderungen in der Beschäftigungs- und Integrationskursverordnung beinhalten eine Reihe von Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Angebote zur Integration zielen. Gleichzeitig enthalten sie – aus Sicht des DGB – Regelungen, die die Integration behindern, wie die Wohnsitzauflagen und solche, die aus sachlichen Gründen nicht erforderlich sind, wie die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs.

Der DGB hält verstärkte Maßnahmen zur gesellschaftlichen und ökonomischen Eingliederung von Geflüchteten unabhängig von ihrer Bleibeperspektive und der Dauer des Aufenthalts für dringend erforderlich. Er ist überzeugt, dass ein ganzheitlicher Ansatz zur Schaffung gleicher ökonomischer Teilhabechancen für alle Bevölkerungsgruppen, mit und ohne Migrationsgeschichte oder Fluchterfahrung, erforderlich ist. Der DGB hält daher die Entwicklung eines Integrationskonzeptes für erforderlich, das Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen verbindet und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft entwickelt wird. Der DGB hat hierzu im Zusammenhang mit dem Flüchtlingsgipfel bei der Bundeskanzlerin im April 2016 „*Leitlinien zur nachhaltigen Integration von Flüchtlingen – eine Querschnittsaufgabe*“ vorgelegt.

Die vorgeschlagenen Regelungen für ein Integrationsgesetz, die nicht alle Eckpunkte der Koalitionsparteien aufgreifen, zeigen deutlich, dass ein Konzept für eine nachhaltige Integration fehlt. Besonders bedauerlich ist, dass der Referentenentwurf keine Regelungen für die Einrichtung von Kursen zur Förderung erster Deutschsprachkenntnisse enthält (Eckpunkt 6).

Aus Sicht des DGB sind Sprachförderangebote für alle Gruppen von Asylsuchenden – unabhängig von ihrer Bleibedauer – erforderlich. Sie eröffnen auch für Flüchtlinge, die erst nach einem Folgeantrag eine Anerkennung erhalten oder über einen längeren Zeitraum geduldet werden, Möglichkeiten zur Verständigung sowie Perspektiven

nach einer Rückkehr ins Herkunftsland. Der DGB ist überzeugt, dass das 2013 in Bayern als Modellprojekt „Deutschkurse zur sprachlichen Erstorientierung für Asylbewerber“ eine gute Grundlage darstellt. Er fordert im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Entscheidung des Bundeskabinetts zur Aufnahme der Orientierungskurse in das Aufenthaltsgesetz. Allerdings sollten nicht allein Asylbewerber einen Zugang bekommen, sondern alle ausländischen Staatsangehörigen, die bislang über keinen Rechtsanspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG verfügen.

Der DGB unterstützt die Regelungen

- zur Verlängerung der Duldungszeit für die gesamte Ausbildung, auch wenn damit die Unsicherheit für Betriebe und Auszubildende erhalten bleibt als auch die Möglichkeiten im Anschluss eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten,
- zur Nichtunterbrechung der Zeiten der Arbeitslosigkeit bei Teilnahme an einem Integrationskurs, sowie
- die Erleichterungen beim Zugang zu berufsvorbereitenden Maßnahmen und ausbildungsbegleitenden Hilfen im Grundsatz, allerdings gehen die Regelungen nicht weit genug. Grundsätzlich ist ein zeitlicher Gleichklang zwischen dem Zugang zur Berufsausbildung und der Förderung erforderlich, das heißt bereits ab dem dritten Monat des Aufenthalts und dies unabhängig von der Bleibewahrscheinlichkeit.

Der DGB kritisiert vor allem

- die geplanten Wohnsitzauflagen, die aus seiner Sicht weder integrationspolitisch sinnvoll sind noch den Ansprüchen des EuGH-Urteils vom 1. März 2016 genügen,
- die geplanten Regelungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge, die zu einer Einschränkung des Flüchtlingsschutzes führen und vor allem für die Gruppe der Asylberechtigten verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen,
- die Regelungen zur Einführung von Arbeitsgelegenheiten, die vor allem von privatwirtschaftlich tätigen Trägern von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften genutzt werden können, sowie
- die Möglichkeiten des Einsatzes von Asylbewerbern in der Leiharbeit.

III. Bewertung einzelner Vorschläge des Integrationsgesetzes und der Verordnung zum Integrationsgesetz

Artikel 1: Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 18 Absatz 2 SGB III-E: Zeiten der Arbeitslosigkeit

Der DGB begrüßt die Ergänzung durch die Einfügung der neuen Nummer 3 in § 18 Abs. 2 SGB III-E. Danach berühren Zeiten, in denen ein Integrationskurs nach § 43 Aufenthaltsgesetz, eine Maßnahme zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§ 45a AufenthG) sowie Zeiten einer Maßnahme zur Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen, die Zeiten der Arbeitslosigkeit, die für die Beurteilung der Langzeitarbeitslosigkeit vorausgesetzt werden, nicht.

Er weist darauf hin, dass im Hinblick auf Flüchtlinge die Maßnahmen zu gering dimensioniert sind, so dass die Wirkungen wohl eher gering einzuschätzen sind.

Zu § 132 SGB III-E: Zugang zu Fördermaßnahmen

Mit dem neu eingefügten § 132 wird Ausländern mit guter Bleibeperspektive sowie Geduldeten und Inhabern bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel der Zugang zu berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, ausbildungsbegleitenden Hilfen und zur Assistierten Ausbildung ermöglicht. Nach fünfzehn Monaten wird dem gleichen Personenkreis der Zugang zu Ausbildungsgeld für Menschen mit Behinderungen und Berufsausbildungsbeihilfe ermöglicht.

Der DGB begrüßt grundsätzlich die vorgeschlagene Erleichterung beim Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung. Er kritisiert allerdings die unterschiedlichen Fristen. Vor allem die sechsjährige Frist beim Zugang von Geduldeten zu Berufsausbildungsbeihilfen bzw. Ausbildungsgeld während einer berufsvorbereitenden Maßnahme ist nicht sachgerecht.

Im Zusammenhang mit der Änderung der Regeln zur Ausbildungsförderung sind Maßnahmen zu prüfen, die einem etwaigen Missbrauch der zugrundeliegenden Ausbildungsmaßnahmen seitens einzelner Arbeitgeber entgegenwirken. Ein solcher Missbrauch könnte z.B. dann vorliegen, wenn es sich bei einer Ausbildungsmaßnahme tatsächlich faktisch um ein Arbeitsverhältnis handelt und so u.a. Mindestlohnregelungen umgangen werden.

Kritisch zu bewerten sind die in Abs. 1 enthaltenen Wartezeiten von fünfzehn Monaten auf die Berufsausbildungsbeihilfe bzw. das Ausbildungsgeld. Der Beginn des Bezugs dieser Ausbildungsförderungsleistungen sollte grundsätzlich an den Beginn einer betrieblichen Berufsausbildung oder berufsvorbereitenden Maßnahme gekoppelt werden. Es muss der Grundsatz gelten, dass eine Leistung der Ausbildungsförderung zeitgleich mit dem entsprechenden Bildungs- oder Qualifizierungsgang zugänglich ist.

Der DGB hält den in Abs. 1 Satz 2 enthaltenen Ausschluss von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten im Lichte der Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zu Folgeanträgen für problematisch. Zudem könnten der Zugang und die Unterstützung mit dem Ziel einer qualifizierten Ausbildung auch die Wiedereingliederungschancen im Herkunftsland verbessern. Zudem kritisiert der DGB, dass Geduldete nach Abs. 1 Satz 3 nur dann durch eine Berufsausbildungsbeihilfe gefördert werden, wenn sie nicht in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Da der Zeitraum der Verpflichtung zum Verbleib in einer Aufnahmeeinrichtung verlängert wurde und für Asylbewerber bis zum Abschluss des Verfahrens gilt, oder aber wegen mangelnden Wohnraums ein Verbleib erforderlich ist, bleiben diese Gruppen ohne Förderung. In der Praxis ist aber eine entsprechende Förderung auch für die Aufnahme einer Berufsausbildung erforderlich.

Aus Sicht des DGB ist die Herabsetzung der Voraufenthaltszeiten für Geduldete für ausbildungsbegleitende Hilfen und die ausbildungsbegleitende Phase der Assistierten Ausbildung von fünfzehn auf zwölf Monate nicht ausreichend (Abs. 2). Erforderlich ist eine weitergehende Reduzierung der Voraufenthaltsdauer, auch um unnötige bürokratische Sperren für sprachbegabte Geduldete zu vermeiden. Die der ausbildungsbegleitenden Phase vorgeschaltete Phase I der Assistierten Ausbildung beträgt beispielsweise in der Regel drei bis maximal sechs Monate. Dies könnte ein Zeitraum sein, auf den die Voraufenthaltsdauer reduziert werden könnte. Ebenfalls nicht ausreichend ist die Öffnung berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen (mit paralleler Förderung durch Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld) nach einer Voraufenthaltsdauer von sechs Jahren. Bereits jetzt schon sind Geduldete zu Leistungen wie Berufsorientierungsmaßnahmen (§ 48 SGB III), Berufseinstiegsbegleitung (§ 49 SGB III) oder Einstiegsqualifizierung (§54a SGB III) nach drei Monaten Aufenthaltsdauer berechtigt. Die Voraufenthaltsdauer bei berufsvorbereitende Maßnahmen, die eine hohe Überschneidung zu den genannten Maßnahmen

haben, sollte daher deutlich reduziert werden, damit Anchlüsse von der Berufsorientierungsmaßnahme in die Berufseinstiegsbegleitung über berufsvorbereitende Maßnahmen oder Einstiegsqualifizierungen möglich werden.

Der DGB kritisiert die Befristung der Sonderregelung, mit der der förderfähige Personenkreis erweitert wird (Abs. 4). Die Befristung ist weder sachlich erforderlich noch hinsichtlich der Personengruppen ausreichend begründet.

Zu § 421a SGB III-E (neu)

Der vorgeschlagene § 421a SGB III-E steht im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Wie bei den Arbeitsgelegenheiten nach SGB II sollen diese Tätigkeiten kein Beschäftigungsverhältnis begründen, obwohl die Teilnehmenden überwiegend bei privaten Unternehmen oder Trägern eingesetzt werden. Geltung finden sollen aber Bestimmungen des Arbeitsschutzes, des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, Teile des Bundesurlaubsgesetzes und der Arbeitnehmerhaftung.

Der DGB hat erhebliche Bedenken gegenüber dieser Regelung. Im Gegensatz zu Arbeitsgelegenheiten nach SGB II werden hier Arbeitsgelegenheiten von privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen genutzt. In der Folge werden reguläre Beschäftigungen, mit Anspruch auf gesetzlichen Mindestlohn oder Mindestlohn nach allgemeinverbindlich geltenden Tarifverträgen, zu Gunsten von Arbeitsgelegenheiten abgebaut. Geflüchtete in ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation können zudem schnell ausgebeutet werden, denn die im Entwurf enthaltenen Bestimmungen entfalten keine Wirkung.

Der DGB erwartet, dass die Tätigkeitsbereiche und Personen so auszuwählen sind, dass Verdrängungs- oder Substitutionseffekte zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse – auch von anderen Flüchtlingen – wirksam ausgeschlossen werden.

Der DGB erwartet, dass mindestens die gezahlte Aufwandsentschädigung angemessen ist und auch der Wert der erbrachten Arbeitsleistung berücksichtigt wird.

Zudem kritisiert der DGB auf den in § 5a AsylbLG vorgenommenen Ausschluss von Personen aus sicheren Herkunftsländern.

Artikel 2: Änderung des Ersten Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 17 Abs. 2a SGB I-E (neu)

Die künftige Übernahme von Dolmetscherkosten wird vom DGB begrüßt.

Artikel 5: Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

Zu § 23 Abs. 5 SGB XII-E: Leistungseinschränkungen bei Verletzung der Wohnsitzauflagen

Vorgesehen ist, dass nach einer Verletzung der Wohnsitzauflage der Träger der Sozialhilfe am neuen Wohnort nur noch die „nach den Umständen unabweisbar gebotenen Leistungen“ erbringen darf. Als unabdingbar sollen Reisebeihilfen zur Deckung des Bedarfs für die Reise zum Ort der räumlichen Beschränkung geboten sein.

Der DGB kritisiert diese Leistungseinschränkung als unzumutbar. Persönliche Härten werden nicht berücksichtigt.

Artikel 7: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Zu § 1a Abs. 4 AsylbLG-E: Anspruchseinschränkung

Durch die Anfügung eines Satzes in Abs. 4 werden Leistungseinschränkungen auch auf Personen ausgeweitet, denen in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder einem „am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat“ ein Schutzstatus eingeräumt wurde.

Der DGB ist überzeugt, dass Flüchtlinge nicht aus Gründen der Leistungsgewährung nach Deutschland einreisen. Vielmehr gibt es Fälle, bei denen z.B. ein Verwandter eines in Deutschland Leistungsberechtigten zunächst in einem anderen Land Schutz gefunden hat. Der DGB ist überzeugt, dass zumindest eine Härtefallregelung erforderlich ist.

Zu § 1a Abs. 5 AsylbLG-E (neu):

Vorgesehen ist eine Leistungseinschränkung für Personen, die - entsprechend ihrer Mitwirkungsverpflichtung nach § 15 Abs. 2 Nr. 4 und 5 - ihren Pass oder Passersatz oder nicht alle Unterlagen zur Aufklärung des Sachverhalts den zuständigen Behörden nicht vorlegen oder überlassen. Mit Leistungseinschränkung bedroht werden zudem Personen, die einen Termin zur Asylantragstellung nicht wahrgenommen haben oder Angaben zur Identität oder Staatsangehörigkeit verweigern.

Der DGB sieht vor allem in der Einschränkung bei Terminversäumnis eine unbillige Härte und fordert, die Streichung des Absatzes 5 Nr. 3.

Zu § 5a AsylbLG-E: Arbeitsgelegenheiten auf Grundlage des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Für Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Zielgruppe sind Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, mit Ausnahme derjenigen, die aus sicheren Herkunftsstaaten kommen, Geduldete, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt ist, sowie Personen die ausreisepflichtig sind.

Aus Sicht des DGB dürfen Schutzsuchende während des monatelangen Verfahrens nicht zum „Nichtstun“ verurteilt werden. Daher hat der DGB auch die Absenkung der Wartezeit für den Zugang zu Beschäftigung auf drei

Monate begrüßt. Es ist aber nicht erkennbar, dass mit diesen an die „1-Euro-Jobs“ angelehnten Arbeitsgelegenheiten das Ziel erreicht wird, Schutzsuchende zu qualifizieren und damit die Voraussetzungen für ihren langfristigen Verbleib im Arbeitsmarkt zu schaffen. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben auch in der Politik viele von Arbeitsgelegenheiten Abstand nehmen lassen. Das angestrebte Ziel der Heranführung an eine berufliche und betriebliche Integration wird damit nur in Ausnahmefällen unterstützt werden können.

Die Umsetzung soll erfolgen über eine Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesagentur für Arbeit, die derzeit noch nicht vorliegt. Hierdurch entsteht eine verwaltungsaufwendige Dreieckskonstruktion. Die Bundesagentur für Arbeit ist für die Durchführung des Arbeitsmarktprogrammes zuständig, während die für das Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden die Zuweisung vornehmen.

Die Zuweisung kann offensichtlich auch an Privatunternehmen erfolgen. Mit einem Volumen von 100.000 vorgesehenen Plätzen greift dieses Programm damit massiv in den örtlichen Arbeitsmarkt ein. Besonders Beschäftigten in bestimmten Dienstleistungsbereichen sind betroffen, so dass es hier auch zu einer Verdrängung von bestehenden Arbeitsverhältnissen kommen kann.

Diese Arbeitsverhältnisse müssen transparent gemacht werden. Die Umsetzung der Arbeitsgelegenheiten sollte deswegen in den örtlichen Verwaltungsausschüssen beraten werden und die Verwaltungsausschüsse müssen das Recht erhalten, bei Fehlentwicklungen einzugreifen.

Die Verwaltungsausschüsse haben Erfahrung mit diesen Tätigkeiten und die Agenturen verfügen über eingeführte Verfahren zur Umsetzung der Abstimmungsprozesse. Die Verwaltungsausschüsse überwachen ausschließlich die Arbeitsmarktneutralität der durchgeführten Maßnahmen, bestimmen aber nicht über die Zuweisung bestimmter Personen. Eine Überwachung der Arbeitsmarktneutralität ist eine zwingende Voraussetzung für die Durchführung dieses Programms.

Zu § 5b AsylbLG-E: Sonstige Maßnahmen zur Integration

Mit dem neuen § 5b wird die Möglichkeit geschaffen Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach § 43 AufenthG zu verpflichten (Abs. 1). Bewährt wird die Verpflichtung mit Leistungseinschränkungen sofern die Person, aus selbst zu vertretenden Gründen, einen zumutbaren Kurs nicht aufnimmt oder fortführt. Eingeschränkt wird die Zumutbarkeit durch die entsprechende Geltung von § 11 Abs. 4 SGB XII bzw. wenn eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Berufsausbildung oder ein Studium aufgenommen wird.

Die vorgeschlagenen Absätze 3 bis 5, die sich auf die verpflichtende Übermittlung von Informationen zur Anmeldung oder zum Abbruch durch Leistungsempfänger und Kursträger beziehen, sind gegenwärtig streitig gestellt.

Der DGB lehnt die Einführung dieser Verpflichtung ab.

Zu § 7 Abs. 2 AsylbLG-E: Nicht anrechenbares Vermögen

Als Folgeänderung der Einführung von Arbeitsgelegenheiten werden Mehraufwandsentschädigungen als nichtanrechenbares Einkommen definiert. Gleiches soll für die Fahrtkostenzuschüsse gelten, die zur Sicherstellung der Teilnahme an einem Integrationskurs oder einer Maßnahme zur berufsbezogenen Deutschsprachförderung gezahlt werden.

Die Regelung ist aus Sicht des DGB sachgerecht.

Artikel 8: Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 9 Abs. 2a und 2b AufenthG-E: Niederlassungserlaubnis (streitig gestellt)

Mit der geplanten Ergänzung des § 9 AufenthG verbunden ist eine Aufhebung der bisherigen Bestimmungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, entsprechend § 26 Abs. 3 und 4 AufenthG.

Entsprechend Abs. 2a-E ist eine Niederlassungserlaubnis mit Ausnahme der erforderlichen Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung unter den gleichen Bedingungen zu erteilen, wie für Personen ohne humanitären Aufenthaltsstatus. Hinzu kommt aber, dass keine Voraussetzungen für den Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen.

Der DGB stellt fest, dass mit dieser Regelung der Schutz von Flüchtlingen unzulässig eingeschränkt wird. Er sieht darin auch eine Einschränkung des Artikels 16a Grundgesetz. Der erforderliche andauernde Schutz vor Verfolgung ist nicht von einer ökonomischen und gesellschaftlichen Eingliederung abhängig, sondern von der Frage, ob die Verfolgung oder die Gefahr für Leib und Leben andauert. Ökonomische Gesichtspunkte müssen dahinter zurücktreten.

Da in der Praxis davon auszugehen ist, dass eine sicherlich wünschenswerte ökonomische Eingliederung, verbunden mit einer Lebensunterhaltssicherung für sich und die Familie längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Sie setzt zudem Bedingungen (Anerkennung von Berufsabschlüssen, Förderung, Schutz vor Diskriminierung etc.) voraus, die nicht von dem Geflüchteten unmittelbar beeinflusst werden kann. Daher ist zu erwarten, dass anerkannte Flüchtlinge künftig über lange Zeiträume auf befristete Aufenthaltserlaubnisse angewiesen sind.

Zu § 12a AufenthG-E: Wohnsitzzuweisung

Mit der Einführung des § 12a Abs. 1 werden anerkannte Flüchtlinge (Aufenthaltstitel nach §§ 22, 23 und 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG), die erstmalig eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erhalten für den Zeitraum von drei Jahren zur Wohnsitznahme in dem Bundesland verpflichtet, in dem das Asylverfahren durchgeführt wurde. Die Verpflichtung findet keine Anwendung, wenn „der Ausländer, sein Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minderjähriges Kind eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder eine Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat oder er in einem Studienverhältnis steht“.

Abs. 2 ermöglicht die Zuweisung zu einem bestimmten Wohnort für Personen, die in einer Erstaufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft wohnen, wenn diese zur Versorgung mit Wohnraum dient und der Integration nicht entgegensteht.

Abs. 3 erweitert die Wohnortzuweisung auf den gesamten von Abs. 1 betroffenen Personenkreis, wenn sie der nachhaltigen Integration dient und innerhalb der ersten drei Monate nach Erteilung des Aufenthaltstitels erfolgt. Voraussetzung ist, dass die Wohnortzuweisung die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, den Spracherwerb (Niveau A2) und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtern kann.

Abs. 4 ermöglicht ein Verbot der Wohnsitznahme an einem Ort, „insbesondere weil dort zu erwarten ist, dass der Ausländer Deutsch nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen wird“.

Abs. 5 enthält Regelungen zur Aufhebung der Wohnsitzauflagen. Danach ist eine Auflage auf Antrag aufzuheben, wenn nachgewiesen wird, dass an einem anderen Ort langfristig angemessener Wohnraum und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bzw. ein Lebensunterhalt sicherndes Einkommen oder ein Ausbildungs- oder Studienplatz zur Verfügung stehen oder der Ehegatte oder Lebenspartner in einem anderen Wohnort leben. Zusätzlich sind die Auflagen zur Vermeidung besonderer Härten aufzuheben.

Abs. 6 enthält eine Fristsetzung und nach Abs. 7 wird der Rechtsschutz eingeschränkt.

Abs. 8 ermächtigt die Landesregierungen zur Ausgestaltung der Auflagen durch Rechtsverordnung im Hinblick auf die Verteilung innerhalb des Landes, das Zuweisungsverfahren, die Anforderungen an den angemessenen Wohnraum, den Beleg für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und für die Verpflichtung der Gemeinden zur Aufnahme.

Der DGB lehnt die vorgeschlagenen Regelungen zur Wohnsitznahme bzw. zum Verbot der Wohnsitznahme ab.

Er ist überzeugt, dass Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge weder integrationspolitisch sinnvoll noch begründbar sind. Auch wenn Abs. 1 Satz 2 eine Ausnahmeregelung für anerkannte Flüchtlinge enthält, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder eine Berufsausbildung aufnehmen oder die in einem Studienverhältnis stehen, so wird damit die unzulässige Benachteiligung gegenüber anderen Gruppen ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner nicht aufgehoben. Der DGB weist in diesem Zusammenhang auf die vom Europäischen Gerichtshof im Urteil vom 1. März 2016 gesetzten Grenzen für die Möglichkeit zur Einführung von Wohnsitzzuweisungen hin.

Der DGB sieht eine zunehmende soziale Segregation in einzelnen Stadtvierteln. Die Auswirkungen der Gentrifizierung sowie die zunehmende Ungleichheit in Bezug auf Bildung und Einkommen sind wesentliche Ursachen. Hinzu kommen für einen Teil der Kommunen mangelnde finanzielle Spielräume zur Entwicklung bestimmter Stadtviertel. Mit einem Verbot zum Wohnortwechsel oder dem Verbot zur Wohnsitznahme in bestimmten Vierteln werden sozialräumliche Brennpunkte nicht vermieden. Ansiedlungspolitiken oder Wohnortzuweisungen erweisen sich als integrationshemmend, wenn lokale Arbeitsmärkte nicht aufnahmebereit oder –fähig sind, wenn die Infrastruktur für eine Integrationsförderung nicht ausreichend oder wenn keine gesellschaftliche Bereitschaft zur Eingliederung vorhanden ist.¹

Zu § 18a AufenthG-E: Aufenthaltserlaubnis für Geduldete nach erfolgreichem Abschluss einer Berufsausbildung

Nach Abs. 1a ist im Anschluss an eine erfolgreich abgeschlossene Berufsausbildung von Geduldeten eine auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Voraussetzungen sind die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit und die Bedingungen des § 18a Abs. 1 Nr. 2 bis 7.

Durch Einfügung von Abs. 1a in Absatz 2 gelten die vorhandenen Regelungen über die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit auch für die Erteilung dieses Aufenthaltstitels.

Die Aufenthaltserlaubnis wird nach Abs. 1b widerrufen, wenn das entsprechende Arbeitsverhältnis aus selbst zu vertretenden Gründen aufgelöst wird. Ebenfalls widerrufen wird sie bei einer Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat (Geldstrafe von mindestens 50 Tagessätzen bzw. mindestens 90 Tagessätzen bei Straftaten gegen das Aufenthaltsgesetz oder Asylgesetz).

¹ Siehe auch Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen: PM vom 16. Februar 2016 und DIW Wochenbericht 49/2010

Der DGB begrüßt ausdrücklich die verpflichtende Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Geduldete, die nach erfolgreicher Ausbildung eine Beschäftigung aufnehmen. Allerdings wird hier die anschließende Beschäftigung mit der in der Berufsausbildung erworbenen Qualifikation verknüpft. Dies ist in Deutschland für Inländer lediglich bei reglementierten Berufen der Fall. Darüber hinaus schränkt diese Bestimmung Art. 12 Absatz 1 GG (Berufsfreiheit und freie Wahl des Arbeitsplatzes) ein und ignoriert, dass mehr als zwei Drittel der beruflich qualifizierten Erwerbstätigen nicht im erlernten Ausbildungsberuf tätig sind (vgl. BiBB-BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2013). Die vorgesehene Verknüpfung wird daher kritisiert. Sie sollte – wie auch die Verknüpfung bei den Auszubildenden und den Studierenden – generell abgeschafft werden.

In der Praxis kann sich zudem der Widerruf nach Abs. 1b problematisch erweisen, denn sie führen zu einer Beibehaltung der Beschäftigung auch unter unwürdigen Bedingungen.

Der DGB ist überzeugt, dass zumindest eine Möglichkeit zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis eingeführt werden muss, wenn nach einer Kündigung eine Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber aufgenommen wird.

Zu § 44 Abs. 2 AufenthG-E: Erlöschen des Teilnahmeanspruchs

Der DGB hält grundsätzlich an seiner Forderung fest, dass Teilnahmeansprüche unabhängig von der Aufenthaltszeit erforderlich sind. Vorgesehen ist nunmehr ein Erlöschen nach einem Jahr mit einer Ausnahmeregelung. Diese besagt, dass ein Teilnahmeanspruch weiter besteht, wenn sich der Ausländer nicht zu einem Integrationskurs anmelden konnte.

Aus Sicht des DGB reicht die Ausnahmeregelung in der Praxis nicht. Erforderlich wäre zumindest eine Formulierung, die auf den Beginn eines Kurses abhebt.

Zu § 44a Abs. 1 AufenthG-E: Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

Die Teilnahmeverpflichtung wird auf den Asylbewerber mit einer Bleibeperspektive, Geduldete und Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 (vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, deren Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist), erweitert.

Zudem ist vorgesehen, dass die Ausländerbehörden auch anerkannte Flüchtlinge zur Teilnahme verpflichten können, wenn sie sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können.

Der DGB weist darauf hin, dass der in Nr. 4 Satz 1 genannte Personenkreis keinen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs hat und eine Aufforderung der zuständigen Leistungsbehörde zur Teilnahme wegen fehlendem Anspruch ins Leere läuft. Daher kann eine Verpflichtung nur dann ausgesprochen werden, wenn ein angemessenes Kursangebot tatsächlich vorhanden ist.

Auch die Teilnahmeverpflichtung von anerkannten Flüchtlingen kann nur dann hilfreich sein, wenn ein regional auswahlfähiges Angebot vorhanden ist. Zudem zeigt schon die große Bereitschaft der Asylsuchenden an einer Teilnahme beispielsweise an den von der BA angebotenen Sprachkursen, dass eine weitergehende Teilnahmeverpflichtung durch die Ausländerbehörden überflüssig ist. Aus Sicht des DGB reicht bei anerkannten Flüchtlingen eine Teilnahmeverpflichtung im Rahmen von Eingliederungsvereinbarungen aus.

Zu § 60a Absatz 4 AufenthG-E: Duldung während einer Berufsausbildung

Vorgesehen ist, dass eine Duldung aus dringenden persönlichen Gründen zu erteilen ist, wenn eine qualifizierte Berufsausbildung aufgenommen wird und bestimmte Hinderungsgründe nicht vorliegen. Zudem wird die Duldung zeitlich auf die gesamte Ausbildungszeit ausgeweitet. Bei Abbruch einer Ausbildung soll die Duldung automatisch erlöschen.

Weiter vorgesehen ist eine Verlängerung der Duldung für sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche nach einer erfolgreichen Berufsausbildung.

Der DGB begrüßt die vorgesehene Regelung, auch wenn sie aus seiner Sicht die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit, die mit einer Duldung verbunden ist, nicht beseitigt. Damit bleiben die Unsicherheiten für Arbeitgeber und Auszubildende bestehen. In der Folge ist zu erwarten, dass die Zahl der Geduldeten in Berufsausbildung nur unwesentlich steigen wird. Der DGB setzt sich nach wie vor dafür ein, dass junge Geduldete, die eine qualifizierte Berufsausbildung beginnen, eine Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Gleichwohl begrüßt werden der Wegfall der Altersgrenze und die Bestimmung zur Dauer der Duldung sowie die Regelung zur Duldung für eine Arbeitsplatzsuche nach erfolgreichem Abschluss. Nicht ausreichend gewürdigt wird allerdings die Tatsache, dass ein Abbruch der Ausbildung häufig aufgrund schlechter Bedingungen oder mangelnder Ausbildungsqualität erfolgt (vgl. DGB-Ausbildungsreport). In diesen Fällen wäre zumindest klar zu stellen, dass ein Wechsel in einen anderen Ausbildungsbetrieb sich nicht negativ auf die Duldung auswirkt. Daher plädiert der DGB dafür, dass nach Lösung des Ausbildungsverhältnisses eine Duldung für sechs Monate zur Ausbildungsplatzsuche erteilt wird.

Änderung der Beschäftigungsverordnung

Für den Zeitraum von drei Jahren soll auf die Vorrangprüfung bei Asylbewerbern und Geduldeten verzichtet werden – allerdings nur in Gebieten in Bundesländern mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Diese sollen in Listen veröffentlicht werden. Der DGB hält dieses Verfahren für problematisch. Stattdessen sollte das Vorgehen des Verwaltungsrates der Bundesagentur für Arbeit aufgegriffen werden. Der Verwaltungsrat der BA hat sich im März 2016 darauf verständigt, sofern im Rahmen einer globalen Arbeitsmarktprüfung festgestellt wird, dass auf absehbare Zeit keine geeigneten Bevorrechtigten vorhanden sind, auf eine individuelle Prüfung im Einzelfall verzichtet werden kann. Zur transparenten Umsetzung vor Ort werden entsprechende Übersichtslisten erstellt und u.a. der Selbstverwaltung zur Verfügung gestellt. Die Wirkung dieses Vorgehens sollte erst ausgewertet werden. Die regionale Differenzierung mittels Listen bei der Aussetzung der Vorrangprüfung ist nicht praktikabel und schlüssig begründbar.

Mit der vorgesehenen Neuregelung der Vorrangprüfung können die betreffenden Personengruppen auch in Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung arbeiten, wenn die Einsatzstellen in den entsprechenden Gebieten liegen. Leiharbeitsverhältnisse begründen in der Regel aber keine stabile Integration in den Arbeitsmarkt. Asylbewerber und Geduldete haben aufgrund ihres unsicheren Status eine schwächere Position am Arbeitsmarkt als andere. Entsprechend birgt die Aufhebung in erster Linie die Gefahr, dass Flüchtlinge verstärkt in Leiharbeit landen.

Die Überwachung der Beschäftigungsbedingungen bleibt weiterhin Aufgabe der Agenturen. Diese Regelung wird vom DGB ausdrücklich begrüßt.