

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
18. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 18(11)608

02. Mai 2016

Information für den Ausschuss

Deutscher Caritasverband e.V.

Position Eckpunkte für ein Integrationsgesetz

Die Regierungskoalition hat am 13.4.2016 Eckpunkte für ein Integrationsgesetz vorgelegt.¹ Der Deutsche Caritasverband hält dies generell für ein positives Zeichen. Integration wird für die nächsten Jahre eines der gesellschaftspolitisch beherrschenden Themen und kein Selbstläufer sein. Eingewanderte und die gesamte Gesellschaft werden sehr viel Energie dafür aufbringen müssen.

Geplant werden Maßnahmen, die den Spracherwerb und die Integration in den Arbeitsmarkt bei Asylsuchenden, Schutzberechtigten² und Geduldeten verbessern sollen, aber auch Wohnsitzauflagen, Verschärfungen bei der Aufenthaltsverfestigung und erneut Kürzungen beim Asylbewerberleistungsgesetz.

Die geplanten Verbesserungen beim Spracherwerb, bei den Arbeitsmöglichkeiten für Asylsuchende und beim Zugang zum Arbeitsmarkt und arbeitsmarktbezogenen Fördermaßnahmen für Asylsuchende, Schutzberechtigte und Geduldete begrüßt der Deutsche Caritasverband. Sehr positiv ist insbesondere, dass für Asylsuchende und Inhaber einiger bislang ausgeschlossener humanitärer Aufenthaltstitel der Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe geöffnet werden soll. Nicht ersichtlich ist aber, warum dies nicht auch für das BAföG gilt. Es ist im Interesse der aufnehmenden Gesellschaft, dass die Qualifizierungspotentiale der Einwanderer möglichst vollständig ausgeschöpft werden. Auch das Aussetzen der Vorrangprüfung beim Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten ist eine begrüßenswerte Maßnahme. Sie sollte aber bundesweit umgesetzt werden und nicht wie anscheinend geplant nur in

den Kreisen, die pro Bundesland eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote haben.

Generell ist es nachvollziehbar, Bezieher/innen von Sozialleistungen bei den geplanten Integrationsmaßnahmen in die Pflicht zu nehmen. Die Erfahrungen aus der Beratungsarbeit und die monatelangen Wartezeiten zeigen aber, dass Integrationsangebote in aller Regel gerne und freiwillig in Anspruch genommen werden.³ Es liegt überwiegend nicht an einer fehlenden Teilnahmepflicht, sondern an fehlenden Angeboten, wenn Asylsuchende und Schutzberechtigte nicht zeitnah an Integrationsmaßnahmen teilnehmen. Zumindest solange es keine ausreichenden Angebote gibt, sollte auf weitere Pflichten und damit einhergehende Sanktionen verzichtet werden.

Aus den Erfahrungen der Einführung des SGB II ist bekannt, dass eine einseitige Betonung der Durchsetzung von Angeboten über ein sanktionsbewehrtes Fordern sehr rasch zu großen Imageverlusten an sich auch sinnvoller Angebote führen kann, da ihnen dann der Charakter des Zwanges anhängt. Die staatliche Beratung und Unterstützung sollte hier nicht vorschnell von einer Verweigerungshaltung ausgehen, die mittels Sanktionen zu überwinden wäre. Vorrang sollte eine beratende Haltung haben, die bis zum Erweis des Gegenteils davon ausgeht, dass die Nichtinanspruchnahme von aus Sicht der Aufnahmegesellschaft unverzichtbaren Integrationsangeboten Folge einer noch ungenügenden Kenntnis hiesiger Strukturen und Prozesse ist, die in einem Einvernehmen mit der hilfesuchenden Person überwunden werden kann.

¹ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung vom 14.4.2016, „Merkel: Erstmals Bundesgesetz zur Integration“, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/04/2016-04-14-pressekonzern-merkel.html;jsessionid=C059B68914C9B1577BA39A59C5F40394.s5t2>

² Der Begriff „Schutzberechtigte“ umfasst alle Ausländer/innen mit einem Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 AufenthG.

³ Seit der Einführung der Integrationskurse lag die Zahl der freiwilligen Teilnehmer/innen immer deutlich über der Zahl der Verpflichteten. vgl.: BAMF, Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2015; Zahlen dazu wie viele Verpflichtete ihrer Pflicht nicht nachkommen hält werden das BAMF noch das BMI vor.

Der Deutsche Caritasverband hält es für einen Fehler, sich bei Integrationsmaßnahmen für Asylsuchende fast ausschließlich auf solche zu fokussieren, die aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von über 50 Prozent kommen. Auch bei den anderen wird ein großer Teil bleiben. Zu Recht wird in den Eckpunkten festgestellt, dass Versäumnisse im frühen Stadium des Aufenthalts nicht oder nur mit erhöhtem Aufwand rückgängig zu machen sind. Selbst wenn ein Teil der Asylbewerber/innen in das Herkunftsland zurückkehren wird, sind Kenntnisse der deutschen Sprache auch für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich. Kommt es zur Rückkehr, können Berufserfahrung, Qualifizierung und Bildung aus der Zeit in Deutschland auch Perspektiven im Herkunftsland eröffnen. Vor diesem Hintergrund sollten alle Integrationsangebote zumindest nach einer Frist von 6 Monaten⁴ auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 % geöffnet werden.

Auch die Verbesserungen beim Zugang zu Dolmetscherleistungen sind grundsätzlich zu begrüßen, sollten aber weiter gehen als geplant. Leistungsberichtigte nach den Sozialgesetzbüchern benötigen im Bedarfsfall eine entsprechende Übernahme von Dolmetscherkosten, insbesondere im Bereich der Gesundheitsleistungen. Die neu zu schaffenden Regelungen sollten darüber hinaus für alle Betroffenen unabhängig vom Zweck der Aufenthaltserlaubnis oder der Staatsangehörigkeit gelten.

Kritisch zu sehen ist auch, dass künftig bei Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen die Niederlassungserlaubnis nur unter den gleichen Voraussetzungen erteilt werden soll wie bei Ausländer/innen, die aus anderen Gründen in Deutschland leben. Damit würde der besonderen Situation von Geflüchteten nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft soll auch nach internationalem Flüchtlingsrecht eine dauerhafte Lösung sein. Die dadurch geschaffene Aufenthaltssicherheit fördert zusätzlich die Integration. Die Schwächung und Infragestellung dieser Rechtsposition sendet daher das falsche Signal.

Mit Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration werden in den Eckpunkten zwei wichtige Punkte angesprochen, die für eine erfolgreiche Integration in die Gesellschaft zentral sind. Das zukünftige Integrationsgesetz wird sich an den Grundsätzen des Förderns und Forderns orientieren. Damit würden die Grundsätze, die für das SGB II gelten, auch Grundlagen des Integrationsgesetzes. Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe umfasst mehr als Sprachvermittlung und den Zugang zum Arbeitsmarkt. Ein Integrationsgesetz muss daher soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe für alle Migrant/innen als Ziel haben. Es muss Rahmenbedingungen setzen, die ein Leben in Vielfalt fördern. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass das nun geplante Gesetz dafür bereits ausreicht.

Zu den Eckpunkten im Einzelnen

1. Arbeitsmarktprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Die Eckpunkte sehen vor, dass aus Bundesmitteln ein Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)“ für 100.000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten aufgelegt wird. Von der Förderung ausgeschlossen sind Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten sowie vollziehbar ausreisepflichtige Personen. Ziele der Förderung sind die Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie das Angebot sinnvoller und gemeinnütziger Betätigungen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Bereits heute besteht die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG auf kommunaler Ebene zu schaffen und zu finanzieren. Ob diese Arbeitsgelegenheiten gemeint sind, die der Aufrechterhaltung der Einrichtung und nicht der Arbeitsmarktintegration dienen, lässt sich aus den Eckpunkten nicht erkennen. Es soll aber wohl ein eigenes Bundesprogramm geben, das nicht auf § 5 AsylbLG beruht.

Durch das Programm FIM stünden zusätzlich Mittel des Bundes für solche Maßnahmen für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung. Der Bund entlastet damit die Kommunen in einer „Ausnahmesituation“, in der nicht alle Kommunen zu solchen Leistungen in der Lage wären. Das ist zu begrüßen.

Arbeitsgelegenheiten stellen eine gute Möglichkeit der Tagesstrukturierung dar, die Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen die Erledigung von sinnvollen Aufgaben ermöglicht. Sie bieten, solange Beschäftigungsverbote gelten, zudem eine Gelegenheit, niedrigschwellig an den deutschen Arbeitsmarkt herangeführt zu werden. Die Arbeitsgelegenheiten des Programms FIM sollten jedoch nicht mit der Zielsetzung eingesetzt werden, die Integrationsbereitschaft zu überprüfen (siehe Eckpunkte Punkt 2). Damit entstände die Gefahr, dass Arbeitsgelegenheiten durchgesetzt werden, die der individuellen Situation der Person nicht gerecht werden. Damit würde es eine Wiederholung der Fehlanwendung der AGH geben, wie sie bei der Einführung des SGB II Instruments § 16 d SGB II mit der Überprüfung der Arbeitswilligkeit geschehen ist. Integrationsfördernd können nur Maßnahmen sein, die sich auch aus Sicht der zu integrierenden Person als sinnvoll erweisen.

Da scheinbar alle Leistungsberechtigten nach AsylbLG erfasst werden sollen, stünde diese Maßnahme auch Geduldeten offen. Das ist zu begrüßen. Der Ausschluss von Personen aus sicheren Herkunftsstaaten ist hingegen nicht sinnvoll, da auch sie, wenn sie sich länger in Erstaufnahmeeinrichtungen aufhalten, Tagesstrukturierung benötigen können.

Eine Arbeitsmarktförderung, die bei Asylbewerbern alleine auf Arbeitsgelegenheiten setzt, greift zu kurz. Die Zielgruppenbegrenzung und Arbeitsverbote für Asylsuchende führen zu Dequalifizierung und soll-

⁴ Die Frist knüpft an die Höchstverweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung von sechs Monaten an

ten abgeschafft bzw. für Personen, die derzeit dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, zumindest verkürzt werden.

Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II kommen derzeit schon für Schutzberechtigte in Betracht. Diese sollten indes – ebenso wie für Inländer – nur für Personen bereitgestellt werden, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung noch nicht in Frage kommt und die zu ihrer Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt vor allem Tagesstrukturierung, soziale Teilhabe und sinnvolle Beschäftigung brauchen.

Aus fachlicher Sicht wäre es sinnvoll, Arbeitsgelegenheiten mit einer integrierten Sprachförderung zu verbinden und auch sozialpädagogische Begleitung zu ermöglichen, wenn Personen hier besondere Förderbedarfe haben.

2. Prüfpunkt: Pflicht zur Mitarbeit an Integrationsmaßnahmen

Es soll gesetzlich geregelt werden, dass Leistungsberechtigte bei noch festzulegenden Integrationsmaßnahmen Mitwirkungspflichten treffen mit der Folge, dass die Ablehnung oder der Abbruch von Integrationsmaßnahmen ohne wichtigen Grund jeweils zu Leistungseinschränkungen im Asylbewerberleistungsgesetz führt.

Aus den Eckpunkten geht nicht eindeutig hervor, ob generell alle Leistungsberechtigten nach einem der Grundsicherungssysteme (also auch SGB II oder XII) gemeint sind. Der Zusammenhang legt nahe, dass hier ausschließlich Leistungsberechtigte nach AsylbLG einbezogen werden sollen. Sonst wäre der Vermerk in den Eckpunkten, dass auch diejenigen, die Leistungen entsprechend SGB XII (§ 2 AsylbLG) erhalten, erfasst sein sollen, unnötig.

Bewertung und Handlungsbedarf

Es ist nachvollziehbar, dass Leistungsberechtigte nach AsylbLG (insbes. Asylbewerber und Geduldete) bei den geplanten Integrationsmaßnahmen in die Pflicht genommen werden. Fordern und Fördern müssen aber auch in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Die Mitwirkung bei Integrationsmaßnahmen kann nur eingefordert werden, wenn im Gegenzug auch genügend Maßnahmen bereit gestellt werden, die in den Rahmenbedingungen – wie zum Beispiel durch das Angebot von Kinderbetreuung – so ausgestaltet sind, dass sie angenommen werden können.

Der Deutsche Caritasverband spricht sich nicht grundsätzlich gegen Sanktionen aus. Allerdings machen wir die Erfahrung, dass sich die Menschen, um die es hier geht, in ihrer großen Mehrheit nicht verweigern, sondern dass ihnen oft die Möglichkeiten fehlen, ihre Integrationswilligkeit zu beweisen – zum Beispiel weil es zu wenig Sprachkurse gibt. Daher sollten zunächst entsprechende Angebote in ausreichender Zahl geschaffen werden. Zusätzliche Sanktionsmaßnahmen erübrigen sich, wenn diese, wie es unserer Erfahrung entspricht, gut angenommen werden.

Vorsorglich möchten wir darauf hinweisen, dass Sanktionen, die zu Leistungseinschränkungen führen, bei Personen, die nur Leistungen des physischen und sozio-kulturellen Existenzminimums erhalten und nicht über ein zusätzliches Einkommen verfügen, auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen sind. Auch muss bedacht werden, dass einige Personen, etwa weil sie alt oder traumatisiert sind, bestimmte Integrationsmaßnahmen nicht in Anspruch nehmen können.

3. Sonderregelung für die Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern

Für Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive, für Geduldete die nicht einem Beschäftigungsverbot unterliegen, und für Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel soll der Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung nach dem SGB III befristet bis Ende des Jahres 2018 erleichtert werden.

a) Gestattete

Für Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive ist vorgesehen, dass sie nach drei Monaten ausbildungsbegleitende Hilfen, Assistierte Ausbildung und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen erhalten können. Nach 15 Monaten erhalten sie Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld.

Bewertung und Handlungsbedarf

Dass Asylsuchende an den beschriebenen Maßnahmen nach SGB III partizipieren sollen, entspricht auch Forderungen des Deutschen Caritasverbandes und wird folglich begrüßt.

Positiv bewertet der Deutsche Caritasverband auch, dass Asylsuchende Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld erhalten sollen. Damit wird für diese Gruppe die missliche Situation beendet, dass sie eine Ausbildung mangels Lebensunterhaltssicherung nach 15 Monaten abbrechen müssen, weil sie dann Analogleistungen nach SGB XII erhalten und damit die Ausschlussregelung nach § 22 SGB XII greift.

Kritisch sieht der Deutsche Caritasverband, dass nur Gestattete mit einer guten Bleibeperspektive von diesen Neuregelungen profitieren sollen. Das Kriterium der „guten Bleibeperspektive“ ist juristisch unscharf und erlaubt nur eine begrenzt zuverlässige Prognose. Erfahrungsgemäß bleiben auch viele Asylsuchende, die aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 % kommen, längerfristig in Deutschland. Daher sollten sie ebenfalls von den geplanten Regelungen profitieren können. Auch hier gilt, was im Eckpunktepapier an anderer Stelle festgestellt wird: „Versäumnisse in einem frühen Stadium sind nicht mehr oder nur sehr schwer rückgängig zu machen“.

Nicht ersichtlich ist, warum nur der Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe und nicht auch zum BAföG geöffnet wird. Das ist für asylsuchende Schüler/innen besonders misslich, aber auch für Asylsuchende, die ein Studium aufnehmen wollen und könnten. Angesichts der Herausforderungen des demografischen Wandels ist es im Interesse der auf-

nehmenden Gesellschaft, dass die Qualifizierungspotentiale der Einwanderer möglichst vollständig ausgeschöpft werden.

b) Geduldete

Geduldete sollen nach 12 Monaten ausbildungs begleitende Hilfen und Assistierte Ausbildung erhalten, wenn sie über einen betrieblichen Ausbildungsplatz oder eine Einstiegsqualifizierung oder die konkrete Zusage eines Betriebes verfügen und keinem Beschäftigungsverbot unterliegen.

Nach sechs Jahren sollen berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen einschließlich paralleler Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Ausbildungsgeld ermöglicht werden, sofern kein Beschäftigungsverbot vorliegt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die geplanten Maßnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen. Da eine nicht unerhebliche Zahl von Geduldeten nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte dauerhaft in Deutschland bleibt, sollte aber auf die genannten Fristen verzichtet werden.

Der Ausschluss von Geduldeten aus sicheren Herkunftsstaaten oder anderen mit einem Arbeitsverbot belegten Geduldeten ist aus Sicht der Koalitionsparteien folgerichtig, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Der Deutsche Caritasverband plädiert aber wie unten dargelegt für eine Abschaffung oder zumindest Befristung der Arbeitsverbote.

Der Deutsche Caritasverband lehnt die unbefristeten Beschäftigungsverbote für Geduldete ab. Zwar hat der Staat grundsätzlich ein legitimes Interesse daran, den Zugang zum Arbeitsmarkt als „Pull-Faktor“ zu reglementieren. Der dauerhafte Ausschluss ist aber nicht akzeptabel, wenn die Ausreise nicht möglich ist. Arbeitsverbote verhindern, dass die Betroffenen ihre Qualifikationen nutzen (Dequalifizierung) und/oder neue erwerben können. Junge Menschen werden durch eine Ausbildung stabilisiert und legen durch sie die Grundlage für ihre berufliche und soziale Zukunft. Dies bildet die Voraussetzung sowohl für eine Integration in Deutschland als auch für eine Reintegration in einem anderen oder ihrem Heimatland.

Es liegt im Interesse der Betroffenen, aber auch der Gesellschaft, denjenigen, die jedenfalls auf absehbare Zeit in Deutschland bleiben werden, Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Verbote sollten abgeschafft oder zumindest befristet und die genannten Förderinstrumente entsprechend geöffnet werden.

c) Weitere bestimmte humanitäre Aufenthaltstitel:

Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel sollen nach drei Monaten Berufsausbildungsbeihilfe, ausbildungsbegleitende Hilfen und Assistierte Ausbildung erhalten.

Bewertung und Handlungsbedarf

Auch diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Gemeint sind vermutlich die Aufenthaltstitel, die zum Leistungsbezug nach AsylbLG berechtigten. Da

es sich hier um einen Kreis von Personen handelt, die regelmäßig vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bereits längere Zeit in Deutschland gelebt haben oder absehbar länger bleiben werden, sollten die genannten Leistungen allerdings ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und nicht erst nach einer Frist von drei Monaten zugänglich sein.

Außerdem sollte neben der Berufsausbildungsbeihilfe auch BAföG gewährt werden.

4. Zugang zu Leistungen für Langzeitarbeitslose

Die Eckpunkte sehen vor, dass Zeiten der Teilnahme an Integrationskursen, berufsbezogener Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache oder Maßnahmen für die Feststellung oder Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen nicht als schädliche Unterbrechungen im Sinne des SGB II und III gelten.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die Regelung ist sinnvoll, um spätere Fördermaßnahmen im Bereich des SGB II oder SGB III nicht auszuschließen.

5. Aufenthaltsgestattung - Ankunfts nachweis

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass künftig die Aufenthaltsgestattung bereits mit Erhalt des Ankunfts nachweises entstehen soll, also auch bevor Asylsuchende mit der formalen Asylantragstellung eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung erhalten.

Bewertung und Handlungsbedarf

§ 63a Absatz 1 Satz 1 AsylG regelt bislang, dass einem Ausländer, der um Asyl nachgesucht hat und nach den Vorschriften des Asylgesetzes oder des Aufenthaltsgesetzes erkennungsdienstlich behandelt worden ist, aber noch keinen Asylantrag gestellt hat, unverzüglich eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (Ankunfts nachweis) ausgestellt wird. Hierbei handelt es sich ausweislich des Wortlautes nicht um eine Aufenthaltsgestattung im Sinne des § 55 AsylG.

Dies hatte bislang zur Folge, dass Personen, die lediglich über einen Ankunfts nachweis verfügen, unter anderem vom Zugang zum Arbeitsmarkt, von Gesundheitsleistungen und von der Teilnahme an Integrationskursen ausgeschlossen waren. Denn dort knüpft das Recht die Gewährung des Zugangs oder der Leistung an die Voraussetzung, dass eine Aufenthaltsgestattung erteilt wurde. Diese wird jedoch gemäß § 55 Absatz 1 AsylG erst zur Durchführung des Asylverfahrens erteilt.

Die beabsichtigte Neuregelung ist daher grundsätzlich zu begrüßen, denn sie beseitigt die Unsicherheiten, die in der Praxis entstanden waren. Die Betroffenen befanden und befinden sich angesichts der großen Zahl der Schutzsuchenden und des Bearbeitungszustand im BAMF monatelang in einem Schwebezustand, bis sie formal einen Asylantrag stellen, hierdurch das Asylverfahren in Gang setzen, eine Aufenthaltsgestattung erhalten und damit weitere Rechte geltend machen können.

Offen bleibt jedoch, welche Intention der Gesetzgeber damit verfolgt, anstelle der Erteilung eines nach Asylgesuch und erfolgter Registrierung einheitlichen Dokuments der Aufenthaltsgestattung weiterhin zwei unterschiedliche Dokumente (Ankunftsnachweis und Aufenthaltsgestattung) vorzusehen. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen.

6. Prüfpunkt: Orientierungskurse

Bei Personen aus bestimmten Ländern dauern Asylverfahren derzeit extrem lange. Ein Teil dieser Personen wird in Deutschland bleiben. Diese Personen sollen künftig von verschiedenen Orientierungsangeboten profitieren können.

Es ist zu prüfen, ob und ggf. wie ein Orientierungsangebot ohne Rechtsanspruch rechtlich verankert werden kann, so dass Personen im Asylverfahren unabhängig von ihrer Bleibeperspektive Fördermaßnahmen erhalten können, sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband stimmt der Analyse, die diesem Vorschlag zugrunde liegt, zu: Versäumnisse in diesem frühen Stadium sind nicht mehr rückgängig zu machen. Selbst wenn ein Teil dieser Asylbewerber in das Herkunftsland zurückkehren wird, sind Kenntnisse der deutschen Sprache auch für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich. Kommt es zur Rückkehr, können Berufserfahrung, Qualifizierung und Bildung aus der Zeit in Deutschland auch Perspektiven im Herkunftsland eröffnen. Vor diesem Hintergrund sollte hier nicht geprüft, sondern gehandelt werden und alle Integrationsangebote zumindest nach einer Frist von 6 Monaten⁵ auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 % geöffnet werden.

Diese Erwägungen gelten auch für Asylsuchende aus als sicher eingestufteten Herkunftsstaaten. Daher ist der geplante Ausschluss von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht sinnvoll. Auch für Asylsuchende aus diesen Ländern gilt, dass Kenntnisse der deutschen Sprache selbst für einen vorübergehenden Aufenthalt erforderlich sind. Sie sollten daher zumindest, wenn die Verfahren nicht innerhalb von 3 Monaten abgeschlossen sind⁶ Zugang zu Orientierungsangeboten bzw. Angeboten zum Erwerb der deutschen Sprache erhalten.

Die geplanten Orientierungsangebote sind insoweit ein Schritt in die richtige Richtung und sollten sofort umgesetzt werden. Sie sollten alle Asylsuchenden unabhängig vom Herkunftsland umfassen.

7. Dolmetscherkosten

Die Eckpunkte sehen vor, dass bei der Inanspruchnahme von Dolmetscherleistungen für anerkannte

Flüchtlinge und Asylberechtigte (bei einem gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland von bis zu drei Jahren) für Klarheit gesorgt und die Zuständigkeit für die Kostenübernahme eindeutig geregelt werden soll. Ein neuer Anspruch auf Dolmetscherleistungen soll dabei nicht geschaffen werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Ein großer Teil der Schutzsuchenden und Schutzberechtigten spricht nicht die deutsche Sprache. Teilhabe und Partizipation erfordern jedoch, dass von Beginn an, auch für den Zeitraum, in dem die deutsche Sprache von den Betroffenen noch nicht erworben werden konnte, ein adäquater Zugang zu Sozialleistungen möglich ist. Hierfür sind in den ersten Monaten und Jahren Dolmetscherleistungen unverzichtbar. Dies vereinfacht und ermöglicht teils erst die Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch die Betroffenen und reduziert Verwaltungskosten für die entsprechenden Behörden.

Neben der geplanten Regelung einer klaren Kostenzuweisung, die grundsätzlich zu begrüßen ist, muss aus unserer Sicht der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert werden. Leistungsberechtigte nach den Sozialgesetzbüchern benötigen im Bedarfsfall eine entsprechende Übernahme von Dolmetscherkosten, insbesondere im Bereich der Gesundheitsleistungen. So werden aufgrund des fehlenden Zugangs zu Dolmetschern z.B. bei traumatisierten Flüchtlingen ohnehin zeitaufwändige Therapieverläufe verhindert oder verzögert. Nach den Erfahrungen aus unseren Beratungsdiensten werden Dolmetscherleistungen für Leistungsberechtigte nach Asylbewerberleistungsgesetz in sehr unterschiedlichem Maße und oftmals nicht gewährt. Eine klare Regelung, jenseits der Ermessensregelung, wäre deshalb notwendig.

Der Deutsche Caritasverband spricht sich deshalb dafür aus, innerhalb des AsylbLG und des SGB V eine klare gesetzliche Grundlage für die Abrechnung von Dolmetscherkosten zu schaffen.

Da auch bei Migrant/innen, die nicht als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind, die vorhandenen Deutschkenntnisse teilweise nicht für die Kommunikation mit Behörden und Sozialleistungsträgern oder im Rahmen der Gesundheitsversorgung ausreichen, sollte die zu schaffende Regelung für alle Betroffenen unabhängig vom Zweck der Aufenthaltserlaubnis oder der Staatsangehörigkeit gelten.

8. Verpflichtungserklärung

Hinsichtlich der im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen vorgesehenen Verpflichtungserklärungen nach § 68 AufenthG beinhaltet das Eckpunktepapier die Absicht, künftig eine generelle Fortgeltung der Verpflichtungserklärung für einen Zeitraum von fünf Jahren zu regeln. Für Altfälle soll eine Übergangsregelung mit gestaffelter Befristung je nach schon vergangener Geltungsdauer der Verpflichtungserklärung geschaffen werden.

⁵ Die Frist knüpft an die Höchstverweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung von sechs Monaten an. Nähere Erläuterungen dazu: Deutscher Caritasverband, Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit optimieren, Freiburg/Berlin 8.3.2016

⁶ Die Frist orientiert sich an der Zielvorgabe, die Verfahren innerhalb von 3 Monaten abzuschließen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Zur Ermöglichung der Aufnahme von syrischen Familienangehörigen hatten die Bundesländer Landesaufnahmeprogramme ins Leben gerufen, die für die aufnehmenden Verwandten oder Dritte als Voraussetzung für die Erteilung eines Einreisevisums an den Familienangehörigen zwingend die Abgabe einer Verpflichtungserklärung vorsehen. Hierdurch können später im Falle einer etwaigen Bedürftigkeit des eingereisten Familienangehörigen die Verwandten verpflichtet werden, etwaige notwendig gewordene Sozialleistungen zurückzuerstatten. Nach § 68 Abs. 1 AufenthG verpflichtet sich derjenige, der eine solche Verpflichtungserklärung abgibt, die Kosten für den Lebensunterhalt seines Angehörigen zu tragen und sämtliche öffentlichen Mittel zu erstatten, die für den Lebensunterhalt einschließlich der Versorgung mit Wohnraum, der Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch beruhen. In der Regel verlangten die Bundesländer bislang unbefristete Verpflichtungserklärungen, mit der Folge, dass diejenigen, die eine solche Verpflichtungserklärung abgegeben haben, auf unbestimmte Zeit für die aufgenommenen Familienangehörigen haften. Durch Beschluss der Innenministerkonferenz sollten zunächst die Kosten für die Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit von den Ländern getragen werden, um die Verpflichtungsgeber zu entlasten. Die Umsetzung des Beschlusses macht jedoch in einigen Bundesländern noch immer Schwierigkeiten.

Einige Bundesländer, wie z.B. Schleswig-Holstein, haben zwischenzeitlich eine Befristung der Fortgeltungsdauer der Verpflichtungserklärungen für fünf Jahre vorgenommen.

Hier knüpft vermutlich das nun vorgelegte Eckpunktepapier an. Eine Regelung der Befristung der Fortdauer von Verpflichtungserklärungen wäre zu begrüßen und würde der Klarstellung dienen. Bei den Landesaufnahmeprogrammen wären als Orientierungsrahmen auf ein Jahr befristete Verpflichtungserklärungen zur Lebensunterhaltssicherung der Familienangehörigen zu befürworten. Hinsichtlich der Frist von einem Jahr diente das „private sponsoring program“ in Kanada als Vorbild, das im Rahmen von privat finanzierten resettlement-Aufnahmen die finanzielle Verpflichtung befristet.

Eine Befristung hätte auch den Nebeneffekt, dass im Rahmen von Landesaufnahmeprogrammen aufgenommene Personen nicht ausschließlich zum Zwecke der Entlastung der Familienangehörigen einen Asylantrag stellen müssten. Denn häufig wird mit der Asylantragstellung die Hoffnung verbunden, dass mit asylrechtlicher Statusanerkennung ein Aufenthaltswertwechsel eintreten könnte und damit die Verpflichtung zur Lebensunterhaltssicherung entfallen könnte.

9. Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung

Während einer gesetzlichen oder tariflichen Ausbildungszeit sollen Auszubildende künftig eine Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung erhalten. Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung wird eine weitere Duldung für bis zu sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche erteilt. Für eine anschließende Beschäftigung wird ein Aufenthaltsrecht der Beschäftigung entsprechend für zwei Jahre erteilt. Für die Aufnahme einer Berufsausbildung soll keine Altersgrenze gelten. Das Aufenthaltsrecht wird bei Straffälligkeit widerrufen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Das Ziel, Rechtssicherheit für den Aufenthalt während einer Ausbildung zu schaffen, ist zu begrüßen. Ebenso ist positiv zu bewerten, dass der Ausbildungsbeginn nicht an eine Altersgrenze geknüpft wird. Wünschenswert wäre es jedoch, statt der in den Eckpunkten vorgesehenen Duldung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Die jetzt vorgesehene Duldung für den gesamten Zeitraum der Ausbildung geht kaum über die geltenden Regelungen, wonach die Duldung für ein Jahr erteilt und bei Fortdauer der Ausbildung verlängert werden soll, hinaus.

Ferner sollte die Zeit der Arbeitssuche nach der Ausbildung wie bei § 16 Abs. 3 AufenthG ein Jahr und nicht lediglich sechs Monate betragen. Begrüßenswert ist es sowohl aus Sicht der Betriebe als auch aus Sicht der jungen Menschen, dass nach der Aufnahme einer Beschäftigung eine Aufenthaltserlaubnis zu diesem Zweck für 2 Jahre erteilt werden soll.

Der Hinweis, dass die Aufenthaltserlaubnis bei Straffälligkeit widerrufen wird, ist unnötig diskreditierend. Es wird der Anschein erweckt, die ehemals geduldeten Personen neigten verstärkt zu Kriminalität. Es ist selbstverständlich, dass auch bei ihnen die allgemeinen Regelungen zum Verlust des Aufenthaltstitels wegen Straffälligkeit zur Anwendung kommen.

10. Aussetzen der Vorrangprüfung und Ermöglichung der Leiharbeit für Gestattete und Geduldete

Für einen Zeitraum von drei Jahren soll bei Asylbewerbern und Geduldeten gänzlich auf die Vorrangprüfung verzichtet werden. Damit wäre auch eine Zulassung für eine Tätigkeit in der Leiharbeit möglich.

Dies soll nur für das Gebiet eines Bereichs der Arbeitsagentur gelten und nur wenn die Arbeitslosigkeit bezogen auf das jeweilige Bundesland unterdurchschnittlich ist.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die geplante befristete Aussetzung der Vorrangprüfung, die unnötige Verzögerungen mit sich bringt, ist grundsätzlich positiv und entspricht den Forderungen des Deutschen Caritasverbandes.

Die ebenfalls vorgeschlagenen regionalen Beschränkungen sind aber unnötig, führen zu Ungerechtigkeiten und voraussichtlich auch zu hohem bürokratischen Aufwand. So wie es in den Eckpunkten klingt,

müssten vor Abschaffung der Vorrangprüfung alle jeweiligen Bereiche der Arbeitsagentur ihre Arbeitslosenzahlen mit denen der anderen Bereiche im gleichen Bundesland vergleichen. Da nur dort, wo die Zahl unter dem Durchschnitt liegt, die Vorrangprüfung entfällt, müsste pro Bundesland in einigen Regionen die Vorrangprüfung aufrechterhalten werden, selbst wenn das Bundesland im Vergleich zu anderen Bundesländern insgesamt eine unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote hat. Dies kann die problematische Folge haben, dass Bewerber trotz insgesamt guter Beschäftigungssituation in einem Bundesland der Vorrangprüfung unterfallen. Für Arbeitsuchende und potentielle Arbeitgeber wäre eine solche Regelung zudem sehr intransparent. Auch eine Ausrichtung an bundesweiten Prozentzahlen wäre problematisch, da dies dazu führen würde, dass eher strukturschwache Regionen und große Teile der östlichen Bundesländer ausgenommen wären. Kurz: diese Einschränkung sollte unterbleiben.

11. Aufenthaltsverfestigung von anerkannten Flüchtlingen bei erbrachter Integrationsleistung

Nach dem Eckpunktepapier soll künftig für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte eine unbefristete Niederlassungserlaubnis nur noch dann erteilt werden, wenn sie ihrerseits Integrationsleistungen erbracht haben. Dies soll zusätzliche Integrationsanreize schaffen. Außerdem soll die Lage im Herkunftsland berücksichtigt werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Derzeit regelt § 26 Absatz 3 AufenthG, dass einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 oder Absatz 2 Satz 1 erste Alternative AufenthG besitzt, eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen ist, es sei denn, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat nach § 73 Absatz 2a des Asylgesetzes mitgeteilt, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme vorliegen. Einem Ausländer, der seit drei Jahren eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 4 (Resettlement) besitzt, ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, es sei denn, es liegen die Voraussetzungen für eine Rücknahme vor.

Durch die Neuregelung soll offenbar die Verfestigung des Aufenthalts gehemmt beziehungsweise von der Erfüllung der Bedingung der Erbringung von Integrationsleistungen abhängig gemacht werden. Künftig sollen also nicht mehr nur der Widerruf oder die Rücknahme des Schutzstatus' die Erteilung der Niederlassungserlaubnis hindern, sondern auch nicht erbrachte Integrationsleistungen.

Der Deutsche Caritasverband sieht dies sehr kritisch. Bei anerkannten Flüchtlingen handelt es sich um eine Personengruppe, die eine auf Dauer angelegte Schutzzusage und Bleibeperspektive erhalten hat. Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist auch nach internationalem Flüchtlingsrecht eine dauerhafte Lösung für Menschen, die vor Verfolgung fliehen mussten. Dem entspricht die rechtliche Absicherung ihres Aufenthalts durch eine Niederlassungserlaubnis. Die hierdurch geschaffene Aufenthaltssicherheit fördert außerdem zusätzlich die Integration.

Die Schwächung und Infragestellung dieser Rechtsposition sendet daher das falsche Signal.

12. Höhe der Asylbewerberleistung

a) Überprüfung des Leistungssystems

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass eine Überprüfung des Leistungssystems des Asylbewerberleistungsgesetzes in den Fällen vorgenommen werden soll, in denen durch begrenzende Regelungen Doppelleistungen erfolgen, das Fehlverhalten eines Asylbewerbers zweifelsfrei nachgewiesen wurde oder die Verschleierung von einzusetzendem Vermögen vermieden werden konnte.

Bewertung und Handlungsbedarf

Gegen eine Überprüfung ist zunächst nichts einzuwenden, da dies der Funktionsfähigkeit des Leistungssystems und der rechtskonformen Umsetzung dient. Wichtig ist jedoch, dass die Sondersituation im Rahmen des starken Zustroms von Schutzsuchenden gebührend Berücksichtigung findet. Durch die hohen Anforderungen an Behörden und nichtstaatliche Organisationen würde es nicht verwundern, wenn manche Fehlentscheidungen auf Überforderung zurückgingen oder vermeintliche Verschleierungen aufgrund von Unwissenheit geschähen.

Es ist daher wichtig, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass nur vorsätzliches Verhalten für die Bewertung eines Fehlverhaltens eines Asylbewerbers herangezogen wird.

b) Bedarfsanteil für Strombedarf und Hausinstandhaltungskosten

Das Eckpunktepapier sieht weiter vor, dass der Bedarfsanteil für den Strombedarf und die Hausinstandhaltungskosten für die Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, die nicht individuell diese Kosten selbst tragen müssen, aus dem Leistungssatz ausgegliedert werden sollen. Dadurch wird der Geldleistungssatz numerisch um etwa 34,00 Euro abgesenkt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die im Rahmen der Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben gliedern sich in zwölf Abteilungen, die dem notwendigen Bedarf und dem Barbedarf zugeordnet werden. Abteilung 4 umfasst die Bereiche Wohnen, Energie und Wohnungsinstandhaltung. Sie umfassen einen Teil des notwendigen Bedarfs, der nach § 3 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG durch Sachleistungen gedeckt wird. Für 2016 wird dieser Betrag bei knapp 34,- Euro liegen.

Da es sich nicht um Leistungen des notwendigen persönlichen Bedarfs handelt, der nach § 3 Abs. 1 Satz 7 AsylbLG durch Geldleistungen gedeckt werden kann, sollen diese Leistungen nicht gekürzt werden.

Die Kürzung kann sich lediglich auf die Leistungen für den Bedarf für Unterkunft und Heizung nach § 2 Abs. 2 Satz 4 AsylbLG beziehen, die als Sach- oder Geldleistungen erbracht werden können. Da diese Kosten unabhängig von der Frage anfallen, ob die

Wohn- und Heizkosten individuell vom Leistungsberechtigten aufgebracht oder als Sachleistung erbracht werden, lässt sich der Vorschlag sie „ausgliedern“ ohne weitere Konkretisierung nicht bewerten. Zu beachten wird sein, dass eine solche Absenkung nur dann in verfassungskonformer Weise geschehen kann, wenn sie realitätsgerecht und begründbar in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Personengruppe belegt werden kann.

13. Wohnsitzzuweisung

Laut Eckpunktepapier soll künftig zur Sicherstellung der Integration und zur Vermeidung von sozialen Brennpunkten eine gleichmäßigere Verteilung von Schutzberechtigten durch eine Wohnsitzzuweisung erfolgen. Eine Verletzung der Wohnsitzzuweisung soll zu spürbaren Konsequenzen für die Betroffenen führen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Unter Schutzberechtigten können nach der Formulierung des Eckpunktepapiers sowohl subsidiär Schutzberechtigte als auch anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte verstanden werden. Offenbar soll hier für alle international Schutzberechtigten und Asylberechtigten eine Wohnsitzzuweisung installiert werden.

a) Subsidiär Schutzberechtigte

Mit dem jüngsten Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 01.03.2016 in den verbundenen Rechtssachen C-443/14 und C-444/14 hat der EuGH entschieden, dass Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Personen, denen sie den subsidiären Schutzstatus zuerkannt haben, nicht nur zu gestatten, sich in ihrem Hoheitsgebiet frei zu bewegen, sondern auch dort ihren Wohnsitz zu wählen. Art. 29 und Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie stehen außerdem einer Wohnsitzauflage entgegen, die einer Person mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs von Sozialleistungen erteilt wird, um eine angemessene Verteilung der mit der Gewährung verbundenen Lasten auf die jeweiligen Träger zu erreichen, sofern die Maßnahme nicht auch anderen Drittstaatsangehörigen und Angehörigen des Mitgliedstaates im Falle des Sozialleistungsbezugs auferlegt wird.

Hinsichtlich des Ziels, die konzentrierte Ansiedlung sozialhilfeabhängiger Drittstaatsangehöriger in bestimmten Gebieten und die Entstehung sozialer Brennpunkte mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration zu verhindern und Drittstaatsangehörige mit besonderem Integrationsbedarf an einen bestimmten Wohnort zu binden, führt der EuGH aus, dass eine Wohnsitzauflage ausnahmsweise dann zulässig wäre, wenn Personen, die internationalen Schutz genießen, in stärkerem Maße mit Integrationschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Drittstaatsangehörige, die Sozialhilfe beziehen. Die Beantwortung der Frage, ob dies in den zu entscheidenden Fällen gegeben ist, hat der EuGH jedoch offengelassen und an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen. Das Eckpunktepapier enthält auch keine Angaben dazu, an welche Kriterien eine

Wohnsitzauflage im Einzelnen geknüpft werden soll. Entscheidend wird also sein, wie dieser besondere Integrationsbedarf begründet wird, da andere Drittstaatsangehörige, die Sozialleistungen erhalten und in Ballungsgebieten wohnen, nicht offensichtlich einen anders zu bewertenden Integrationsbedarf haben.

b) Anerkannte Flüchtlinge

Die Ausführungen des EuGH zu subsidiär Schutzberechtigten gelten auch für Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, da Art. 29 und 33 der Qualifikationsrichtlinie von international Schutzberechtigten spricht und damit auch die Personengruppe der anerkannten Flüchtlinge umfasst wird.

Auch die GFK schreibt vor, dass Einschränkungen hinsichtlich der freien Wahl des Wohnortes nur dann zulässig sind, wenn anerkannte Flüchtlinge gegenüber anderen Nicht-Staatsangehörigen nicht benachteiligt werden. Wohnsitzauflagen, die an den Sozialhilfebezug der Betroffenen anknüpfen, sind jedenfalls nicht mit Art. 23 GFK zu vereinbaren, der vorgibt, dass Flüchtlingen die gleiche Behandlung zu gewähren ist wie den Staatsangehörigen des Aufnahmelandes. Auch Art. 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokoll zur EMRK verbürgt das Recht auf Freizügigkeit. Einschränkungen sind zulässig zum Schutz der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Zur Vereinbarkeit von Wohnsitzauflagen mit dem 4. Zusatzprotokoll zur EMRK hat sich der EuGH bisher nicht geäußert. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bislang nicht entscheiden, unter welchen konkreten Umständen eine Wohnsitzauflage zulässig wäre.

Nach der EuGH-Rechtsprechung wäre eine Wohnsitzauflage mithin dann zulässig, wenn Schutzberechtigte mehr Integrationsschwierigkeiten haben als andere Drittstaatsangehörige. GFK und EMRK würden sie aber ggf. mit dieser Begründung nicht zulassen. Dann verbliebe die Begründung der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung.

Rechtlich betrachtet ist eine Wohnsitzauflage für international Schutzberechtigte also nur eingeschränkt zulässig. Politisch kann es durchaus wünschenswert sein, eine weitere Ansiedlung in Ballungsräumen mit Wohnraumproblemen und/oder einem problematischen Arbeitsmarkt zu verhindern. Allerdings gilt auch hier, dass Zwang wohl weniger bewirkt wird als Freiwilligkeit, da eine Wohnsitzauflage vielfältige Belastungen für die Betroffenen mit sich bringt. Insbesondere beim Zugang zum Wohnungsmarkt, beim Zugang zum Arbeitsmarkt und hinsichtlich des Zusammenlebens von Familienangehörigen werden die Betroffenen in der Ausübung weiterer Rechte und in ihrer weiteren Lebensgestaltung erheblich eingeschränkt. Auf diese Weise kann eine Wohnsitzauflage ihrerseits zum Integrationshemmnis werden. Besser wäre es daher, die Ansiedlung in Städten und Regionen, die von Zuwanderung profitieren können, durch Anreize zu fördern. In strukturschwachen Räumen, müsste dafür die notwendige

Infrastruktur durch entsprechende Förderung geschaffen bzw. erhalten werden. Auch der Deutsche Caritasverband trägt durch vielfältige Initiativen dazu bei, Perspektiven insbesondere in ländlichen Räumen zu entwickeln.⁷

14. Zugang und Verpflichtung zu Integrationsleistungen

a) Ausweitung der Verpflichtungsmöglichkeit zur Teilnahme am Integrationskurs

Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte (Inhaber eines Aufenthaltstitels gem. § 25 Abs. 1 oder Abs. 2 AufenthG) sollen zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden können, auch wenn bereits eine Verständigung mit einfachen deutschen Sprachkenntnissen möglich ist. Das ist gem. § 44a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG bisher nicht möglich. Einfache Sprachkenntnisse seien mit Blick auf einen nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt und einen möglichen dauerhaften Aufenthalt aus integrationspolitischer Sicht nicht ausreichend.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Öffnung von Integrationskursen für Asylbewerber und stimmt dem zu, dass mit Blick auf einen nachhaltigen Zugang zum Arbeitsmarkt ausreichende Sprachkenntnisse bestehen sollten. Allerdings steht derzeit kein ausreichendes Kursangebot zur Verfügung: monatelange Wartezeiten sind keine Ausnahme. Sowohl das BAMF als auch die Arbeitsagentur stellen fest, dass das Interesse von Geflüchteten an Sprachkursen enorm groß ist und dass die zur Verfügung stehenden Kapazitäten trotz Erhöhung des Angebotes bei weitem nicht ausreichend sind. Das heißt, dass derzeit die Ausweitung des Integrationskursangebotes absolut vorrangig ist. Die Gründe für die nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehenden Kurse sind vielfältig: Zum einen hat das BAMF mit einer geringeren Nachfrage an Integrationskursen gerechnet. Weiter liegt die Problematik, neben den räumlichen Problemen der Kursträger, insbesondere auch an dem vorhandenen Mangel an Lehrkräften für Deutschkurse. Die Zahl der Lehrkräfte entspricht nicht dem angewachsenen Kursangebot. Außerdem sind viele Deutschlehrer/innen an Schulen gewechselt, die ebenfalls z.Z. zusätzliche Lehrer/innen benötigen. Dazu kommt, dass die Honorare für Deutschlehrer/innen in Integrationskursen sehr unattraktiv sind. Die vom BAMF eingeleiteten Maßnahmen zur Erhöhung der Anzahl an Lehrkräften (kleine Erhöhung der Lehrkräftevergütung und die Lockerung der Zulassungsvoraussetzungen für Lehrkräfte) werden nicht sofort dazu führen, den nötigen Bedarf zu decken. In Anbetracht dieser Gründe ist eine schnelle Lösung eher unwahrscheinlich.

Eine geplante, erweiterte Verpflichtung würde auch zu einer Erweiterung des Rechtsanspruchs auf Teilnahme an einem Integrationskurs führen, so dass das BAMF die entsprechenden Kurse auch bereitstellen

müsste und damit ein schnellerer Zugang zum Integrationskurs möglich würde. Das wäre zu begrüßen. Andererseits führt eine Verpflichtung zu Sanktionen, wenn die Betroffenen ihrer Teilnahmepflicht nicht nachkommen. Das kann z.B. für Mütter oder auch für Väter problematisch sein, wenn sie eine Kinderbetreuung in einer Einrichtung nicht wünschen oder keine geeignete Kita finden. Hier müssten Lösungen gefunden werden. Die Probleme von Müttern bzw. Vätern bei der Teilnahme an Integrationskursen sind aber auch unabhängig von einer Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs anzugehen, indem etwa, soweit eine Aufnahme in eine reguläre Kindertageseinrichtung nicht möglich ist, eine integrationskursbegleitende Kinderbetreuung, die seit dem 01.09.2015 abgeschafft wurde, wieder eingeführt wird.

„Als Caritas machen wir die Erfahrung, dass sich die Leute nicht verweigern, sondern dass ihnen oft die Möglichkeiten fehlen, ihre Integrationswilligkeit zu beweisen – zum Beispiel weil es zu wenig Sprachkurse gibt. Wenn dann trotzdem sanktioniert wird, setzt man ein ganz schlechtes Signal“⁸. D.h. vorrangig sollte die freiwillige Teilnahme ermöglicht werden bzw. die Angebote müssen ausreichend zur Verfügung stehen **bevor** es zu neuen Verpflichtungen kommt.

b) Erlöschen des Teilnahmeanspruchs am Integrationskurs nach einem Jahr statt nach zwei Jahren

Um den frühzeitigen Spracherwerb zu fördern, soll der Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs (§ Abs. 2 AufenthG) statt wie bisher auf zwei Jahre auf ein Jahr befristet werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Angesichts der nicht ausreichend vorhandenen Kapazitäten und Angebote an Integrationskursen geht eine Verkürzung des Teilnahmeanspruchs in die falsche Richtung und ist als unrealistisch zu bewerten. Solange der Ausbau der Integrationskursangebote noch hinter der steigenden Nachfrage zurückbleibt, sollte der Teilnahmeanspruch weiterhin zwei Jahre Gültigkeit haben.

15. Effizientere Steuerung des Integrationskurssystems

a) Zulassung zum Integrationskurs

Für Asylbewerber/innen mit guter Bleibeperspektive wurde der Zugang zum Integrationskurs geöffnet. Diese Zielgruppe soll nun in § 5 Abs. 3 IntV für eine Zulassung aufgenommen werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Aufnahme. Allerdings halten wir daran fest, dass die Integrationskurse auch für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von unter 50 %

⁷ <http://www.caritas.de/magazin/kampagne/stadt-land-zukunft/plattform/>

⁸Der Tagesspiegel vom 17.4.2016, „Caritaspräsident im Interview“ <http://www.tagesspiegel.de/politik/caritas-praesident-im-interview-es-besteht-die-gefahr-eines-verdraengungswettbewerbs/13459926.html>

geöffnet und der unbefristete Ausschluss aufgehoben werden sollte (s. Eckpunkt 6).

b) Verkürzung der Wartezeiten auf 6 Wochen bis Kursbeginn

Um einen schnelleren Kursbeginn sicherzustellen, sollen Wartezeiten von bisher 3 Monaten zum Zustandekommen eines Integrationskurses auf sechs Wochen verkürzt werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Das entspricht den Forderungen des Deutschen Caritasverbandes und er würde es begrüßen, wenn die geplante Verkürzung gelingt. Allerdings sieht er angesichts des nicht ausreichenden Angebots an Integrationskursen große Umsetzungsprobleme.

c) Erhöhung der Höchstteilnehmerzahl

Die Höchstteilnehmerzahl soll von 20 auf 25 Personen erhöht werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Wenn eine Erhöhung aus Kapazitätsgründen notwendig ist, sollte ein differenzierteres Kursangebot zur Verfügung stehen. Bei der Zusammensetzung der Kursteilnehmer/innen müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen der Teilnehmer/innen berücksichtigt werden. Im Rahmen der Integrationskurse gibt es bereits spezifische Angebote für bestimmte Zielgruppen wie z. B. für Analphabeten, Frauen und für Menschen, die nicht in der lateinischen Schrift alphabetisiert sind. Diese inhaltliche und didaktische Differenzierung muss weiter ausgebaut werden. Menschen mit akademischer Ausbildung lernen anders als Menschen, die nur eine einsprachige Grund-

schulbildung haben. Wenn die Teilnehmer/innenzahl auf 25 erhöht wird, wird die Lehrkraft in den nicht zielgruppenspezifischen Kursen noch weniger als bisher auf die individuellen Lernbedarfe des einzelnen eingehen können. Soweit eine Erhöhung der Teilnehmerzahl aus Gründen der Kapazitätsausweitung über die aus fachdidaktischen Gründen zu empfehlende Größe erfolgt, sollte diese wieder gesenkt werden, sobald hierfür die Voraussetzungen vorliegen.

d) Schaffung von Transparenz

Zur besseren Koordinierung und Steuerung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Integrationskursen und eines zeitnahen Kursbeginns sollen die Kursträger zur Veröffentlichung ihres Kursangebots und freier Kursplätze verpflichtet werden.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband geht davon aus, dass die Integrationskursträger sich bereits ausreichend um die Auslastung ihrer Kurse bemühen und hält diese Verpflichtung nicht für notwendig.

e) Stärkung der Wertevermittlung im Orientierungskurs

Es ist vorgesehen den Orientierungskurs von 60 auf 100 Unterrichtseinheiten (UE) aufzustocken und den inhaltlichen Schwerpunkt auf die Wertevermittlung zu legen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Aufstockung auf 100 UE. Eine abschließende Bewertung kann erst erfolgen, wenn das erweiterte Curriculum bekannt ist.