



UNHCR Stellungnahme

**zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des
Bundesministeriums des Inneren**

„ Entwurf eines Integrationsgesetzes“

sowie

„Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz“

UNHCR dankt dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie dem Bundesministerium des Inneren für die Übersendung der Referentenentwürfe für ein Integrationsgesetz und eine Verordnung zum Integrationsgesetz. Die mit den beiden geplanten Rechtsakten ausweislich der Begründung der Entwürfe vorrangig verfolgte Zielsetzung der Bundesregierung, „eine schnelle Integration nach Deutschland kommender Flüchtlinge zu ermöglichen“, ist sowohl in Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention¹ als auch in Artikel 34 der Richtlinie 2011/95/EU² als staatliche Verpflichtung verankert und berührt mithin wesentliche Aspekte der Arbeit und des Mandates von UNHCR.

Vor diesem Hintergrund möchte UNHCR die mit der Übersendung der Entwürfe eingeräumte Möglichkeit der Stellungnahme nutzen, gleichzeitig jedoch Bedauern über die extrem kurze Stellungnahmefrist zum Ausdruck bringen, die eine detaillierte Befassung mit allen geplanten Einzelmaßnahmen nicht gestattet. UNHCR wird sich deshalb im Rahmen der nachfolgenden Kommentierung auf einige zentrale Regelungen - namentlich die geplanten Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung, zur Wohnsitzzuweisung sowie zur Befristung der Verpflichtungserklärung – beschränken. Gern nimmt UNHCR im weiteren Gesetzgebungsprozess zu weiteren, das Mandat von UNHCR berührenden Regelungen Stellung.

¹ Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. 1953 II S. 559.

² Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates des über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, L 337/9.

Allgemeine Erwägungen

Deutschland hat in den vergangenen Jahren bei der Aufnahme großer Zahlen von Schutzsuchenden und Flüchtlingen Einzigartiges geleistet.

Besonders hervorzuheben ist dabei, dass die Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen in Deutschland nach wie vor von einer anhaltend großen Welle der Hilfsbereitschaft gekennzeichnet ist. Die in den letzten Monaten auf allen Ebenen – von den freiwilligen Helfern in den Gemeinden bis hin in die politische Spitze der Bundesregierung – immer wieder demonstrierte Offenheit für die Aufnahme von Flüchtlingen beruht dabei maßgeblich auf dem Verständnis, dass ein Großteil der Menschen, die als Schutzsuchende ins Land gekommen sind, einen besonderen Hintergrund haben: Als Menschen, die vor Krieg oder Verfolgung geflohen sind, können sie sich nicht ohne Gefahr für ihre grundlegenden Menschenrechte in ihren Heimatländern aufhalten. Sie genießen somit keinen wirksamen Schutz ihres Heimatstaates, sondern benötigen internationalen Schutz durch einen Aufnahmestaat.

Dieser Hintergrund von Krieg und Verfolgung und der damit verbundene Verlust des Schutzes durch den Heimatstaat ist der Grund für verschiedene spezielle Regelungen im Bezug auf Flüchtlinge, z.B. hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels und dessen Geltungsdauer, des Rechts auf Familiennachzug, des Arbeitsmarktzugangs oder des Zugangs zu Sozialleistungen. UNHCR möchte alle politischen Akteure in Deutschland bitten, dieses Grundverständnis, das eine unverzichtbare Grundlage für die flüchtlingsfreundliche Haltung der Gesellschaft bildet, auch weiterhin aufrecht zu erhalten und nicht durch einzelne restriktive Maßnahmen – etwa durch die Abschaffung von solchen speziellen Regelungen für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte – abzuschwächen.

In der Konsequenz bedeutet dies aus Sicht von UNHCR auch, dass sich ein geplantes Integrationsgesetz stärker am Gedanken des Förderns als des Forderns orientieren sollte. Im Mittelpunkt eines geplanten Integrationsgesetzes sollte folglich nicht die Einführung von Sanktionen zur Durchsetzung von Integrationsmaßnahmen, sondern die Schaffung und der Ausbau effizienter Integrationsangebote und Integrationsanreize stehen. In diesem Zusammenhang begrüßt UNHCR, dass der Arbeitsmarktzugang durch Wegfall der Vorrangprüfung für bestimmte Fälle erleichtert wird.

Mit Blick auf die an verschiedenen Stellen des Gesetzentwurfes vorgesehenen Leistungskürzungen für Asylsuchende und international Schutzberechtigte, sofern diese die an sie gestellten Integrationserwartungen aus Sicht der Bundesregierung nicht oder nicht hinreichend erfüllen, ist zu berücksichtigen, dass Sozialleistungen allenfalls innerhalb enger verfassungs- und europarechtlicher Grenzen abgesenkt werden können, da sie der Absicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums dienen. Insoweit wäre bei jeder Absenkung unter das allgemein übliche Niveau zu prüfen, inwieweit jeweils das verminderte Leistungsniveau dennoch dem Anspruch der Menschenwürdegewährleistung gerecht wird.

Zudem sollte die Integration von Flüchtlingen drei Aspekte in den Blick nehmen: die wirtschaftliche, die rechtliche und die soziale Integration.³ Insbesondere der Aspekt der sozialen Integration erfordert breitgefächerte Angebote und Maßnahmen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die durch entsprechende gesetzliche Regelungen noch stärker als im vorliegenden Gesetzentwurf gefördert und untermauert werden könnten.

³ Local Integration: An under-reported solution to protracted refugee situations, New Issues in International Refugee Research – Research Paper No. 158, UNHCR – June 2008, S. 1.

Auch regt UNHCR an, die von den geplanten Neuregelungen betroffenen Flüchtlinge und Schutzberechtigten selbst in stärkerem Maße an der Ausgestaltung und Umsetzung des Integrationsprozesses zu beteiligen. Dies könnte die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Integrationsangeboten, mit denen sich die Betroffenen identifizieren können, fördern und wäre somit der beste Garant für einen erfolgreichen Integrationsverlauf.

Geplante Regelungen zur Aufenthaltsverfestigung (§ 9 AufenthG-E)

Mit den geplanten Neuregelungen (Streichung der §§ 26 Abs. 3 und 4 AufenthG und Neufassung von § 9 AufenthG) gibt der Gesetzgeber die bisherigen Sonderregelungen zur Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels unter erleichterten Bedingungen für international Schutzberechtigte auf, und unterstellt diese den insbesondere in § 9 Abs. 2 AufenthG enthaltenen, allgemein für Drittstaatsangehörige geltenden Voraussetzungen für einen zeitlich unbefristeten Aufenthaltstitel. Diese geplante Regelung hat weitreichende Konsequenzen, die aus Sicht von UNHCR der besonderen Situation von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten nicht hinreichend gerecht werden und sich möglicherweise integrationspolitisch nachteilig auswirken könnten.

Verlängerung der Wartezeit auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge: Durch die geplante Neuregelung wird zunächst die Voraufenthaltszeit, nach deren Ablauf ein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis entsteht, auch für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge von vormals 3 auf nunmehr 5 Jahre heraufgesetzt, wobei jedoch die Zeit des vorangegangenen Asylverfahrens anders als bisher berücksichtigungsfähig ist. Die Verlängerung der Wartezeit widerspricht dem Gedanken einer integrationspolitisch sinnvollen schnellen Klärung der Perspektive und der aufenthaltsrechtlichen Situation von Flüchtlingen, die vom Gesetzgeber bei Erlass des Zuwanderungsgesetzes auch ausdrücklich gewollt war. Insbesondere wollte der Gesetzgeber bei Erlass des Zuwanderungsgesetzes, mit dem die obligatorische Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Flüchtlinge mit dreijährigem Voraufenthalt unter der einzigen Bedingung des Fortbestandes der Schutzbedürftigkeit eingeführt wurde, Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen die „Perspektive für eine dauerhafte Lebensplanung in Deutschland ermöglichen.“⁴ Aus Sicht von UNHCR steht zu befürchten, dass durch die Verlängerung der Wartezeit auf einen unbefristeten Aufenthaltstitel ein eher integrationshemmendes Signal gesetzt wird. UNHCR geht diesbezüglich davon aus, dass die mit der Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels verbundene Schaffung einer dauerhaften Lebensperspektive bessere Rahmenbedingungen für ernsthafte Integrationsbemühungen schafft, als das fortbestehende Gefühl aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit, und hat sich deshalb dafür ausgesprochen, Flüchtlingen unmittelbar nach ihrer Anerkennung, spätestens aber nach Ablauf der Gültigkeit des zuerst erteilten Aufenthaltstitels einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu gewähren.⁵

Weitere Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis: Neben der Verlängerung der Wartezeit auf eine Niederlassungserlaubnis soll deren Erteilung nach dem vorliegenden Entwurf nunmehr auch für anerkannte Flüchtlinge vom Vorliegen der (allgemein für Drittstaatsangehörige geltenden) Erteilungsvoraussetzungen abhängig gemacht werden, zu denen unter anderem die

⁴ BT-Drs. 15/420.

⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, verfügbar unter dem Link: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html> [accessed 3 May 2016], S. 36 - Comment on Article 24 (1).

vollständige Sicherung des Lebensunterhalts, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland sowie das Vorhandensein ausreichenden Wohnraums zählen. Die „besondere Lage“ von Ausländerinnen und Ausländern mit Fluchthintergrund soll gemäß § 9 (2a) Satz 2 AufenthG-E „insofern berücksichtigt [werden], als von dem [ansonsten zusätzlich geltenden] Erfordernis der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung oder vergleichbarer Aufwendungen abgesehen wird“.

Das Absehen vom Erfordernis der mindestens 60-monatigen Beitragsleistung zur Altersvorsorge für anerkannte Flüchtlinge nimmt die besondere Lebenswirklichkeit von Flüchtlingen in den Blick, von denen anders als von anderen Drittstaatsangehörigen regelmäßig nicht erwartet werden kann, dass sie bereits im Zeitpunkt der Einreise alle erforderlichen Voraussetzungen für die Ausübung einer beitragspflichtigen Beschäftigung erfüllen und tatsächlich Leistungen an gesetzliche oder private Altersvorsorgeversicherungen abführen können. Vielmehr erfordert die unfreiwillige, fluchtbedingte Unterbrechung ihrer Arbeitsbiografien regelmäßig einen gewissen Zeitraum der Anpassung, der ihnen mit der Regelung ohne negative Auswirkungen auf den Erwerb der Niederlassungserlaubnis zugestanden wird. UNHCR begrüßt diese spezielle Regelung für anerkannte Flüchtlinge daher ausdrücklich.

Nach Auffassung von UNHCR genügt das Absehen vom Rentenbeitragsanforderung bei anerkannten Flüchtlingen jedoch nicht, um deren besonderer Situation in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

Anders als sonstige Drittstaatsangehörige sind Flüchtlinge aufgrund erlittener oder befürchteter Menschenrechtsverletzungen für die Dauer fortbestehender Gefahren in ihren Herkunftsländern auf den Verbleib in Deutschland angewiesen. Die bezüglich der politischen Entwicklungen in den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen (z.B. Afghanistan, Irak, Syrien) gewonnenen Erfahrungen der letzten Jahre und Jahrzehnte zeigen, dass eine Rückkehr von Flüchtlingen häufig über Zeiträume von weit mehr als fünf Jahren keine Perspektive darstellt. Dies gilt unabhängig von ihrer tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Integration. Diese Sachlage sollte sich nach Auffassung von UNHCR in der rechtlichen Ausgestaltung ihres Aufenthaltes widerspiegeln.

Als besonders problematisch anzusehen ist zudem, dass die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis dem vorliegenden Entwurf zufolge ausnahmslos für alle Flüchtlinge gelten sollen und keinerlei Ausnahmen für Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen vorgesehen sind. Viele Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen können jedoch bestimmte gesetzliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (insbesondere die vollständige Lebensunterhaltssicherung) bei realistischer Betrachtung nicht erfüllen oder benötigen dafür mehr Zeit. Sie wären deshalb nach der geplanten Neuregelung dauerhaft vom Erwerb einer Niederlassungserlaubnis ausgeschlossen oder müssten längere Zeiträume ohne die feste Perspektive eines Daueraufenthaltes bewältigen. Sie sollten nach Auffassung von UNHCR neben ihrer ohnehin bereits schwachen wirtschaftlichen und sozialen Stellung in Deutschland nicht zusätzlich mit aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit belastet werden.

Spezifische Regelungen für subsidiär Schutzberechtigte: Mit Blick auf sonstige Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln einschließlich Personen, denen europarechtlicher subsidiärer Schutz oder nach nationalen Regelungen komplementärer Schutz gewährt wurde, sieht der vorliegende Gesetzentwurf gemäß § 9 Abs. 2b AufenthG-E die Beibehaltung der bisher in § 26 Abs. 4 Satz 4 AufenthG normierten Regelung vor, die keinen Anspruch der Betroffenen auf eine Niederlassungserlaubnis begründet, sondern deren Erteilung grundsätzlich in das Ermessen der Ausländerbehörden stellt. Darüber hinausgehend übernimmt § 9 Abs. 2 AufenthG-E jedoch nicht die bisher in § 26 Abs. 4 AufenthG vorgesehene Ausnahme von der Ermessenregelung, wonach im Falle

minderjährig eingereister subsidiär Schutzberechtigter in entsprechender Anwendung von § 35 AufenthG ein Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis entstehen konnte. Mit Blick darauf, dass subsidiär Schutzberechtigte häufig ein anerkannten Flüchtlingen ähnliches Schutzbedürfnis haben, hat sich UNHCR in der Vergangenheit für eine rechtliche Gleichstellung beider Personengruppen ausgesprochen⁶. Die Beibehaltung der Ermessensregelung hinsichtlich des Zugangs von subsidiär Schutzberechtigten zu einer Niederlassungserlaubnis und die Abschaffung des Anspruches auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für minderjährig eingereiste subsidiär Schutzberechtigte ist daher aus Sicht von UNHCR bedauerlich.

Zusammenfassend spricht sich UNHCR mit Blick auf die geplanten Neuregelungen zur Aufenthaltsverfestigung dafür aus, die bisherige dreijährige Wartezeit auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis beizubehalten.

Darüber hinaus möchte UNHCR anregen, die bisher in § 26 Abs. 3 AufenthG für Flüchtlinge geregelten erleichterten Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis – namentlich den Verzicht auf die Erfordernisse der Lebensunterhaltssicherung, ausreichenden Wohnraums und ausreichender Sprachkenntnisse – in jedem Fall beizubehalten, sei es durch Aufrechterhaltung des § 26 Abs. 3 AufenthG oder durch eine entsprechende Verankerung in einer eventuellen Neuregelung des § 9 Abs. 2a AufenthG-E. In gleicher Weise empfiehlt UNHCR, die Ausnahmeregelung des § 26 Abs. 4 Satz 4 AufenthG in die eventuell zu schaffende Neuregelung des § 9 Abs. 2a AufenthG-E zu übernehmen.

Zumindest sollte jedoch mit Blick auf die Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erwogen werden, anstelle der vollständigen Lebensunterhaltssicherung das ernstliche Bemühen darum als ausreichend anzusehen, die Möglichkeit einer Kompensation fehlender wirtschaftlicher Voraussetzungen durch andere Integrationsleistungen (beispielsweise soziales Engagement) vorzusehen und explizite Ausnahmeregelungen von den in § 9 Abs. 2 AufenthG vorgesehenen Erteilungsvoraussetzungen für Personengruppen mit besonderen Bedürfnissen vorzusehen.

Geplante Regelungen zur Wohnsitzzuweisung (§ 12a AufenthG-E)

Im April 2016 hatte UNHCR in seinen *Anmerkungen zur geplanten Einführung einer Wohnsitzzuweisung für international Schutzberechtigte* grundsätzliche Fragen mit Blick auf die Vereinbarkeit einer Wohnsitzzuweisung mit völker- und europarechtlichen Normen aufgeworfen. Insbesondere hat UNHCR hervorgehoben, dass ein Eingriff in die Wohnsitzfreiheit sowohl auf gesetzgeberischer Ebene als auch bei der Anwendung der Regelungen auf den Einzelfall, einer sorgfältigen Rechtfertigung bedarf. Die in diesen Anmerkungen enthaltenen Erwägungen sind aus Sicht von UNHCR weiterhin relevant. Ergänzend möchte UNHCR die folgenden Aspekte unterstreichen.

Grundsatz der freien Wahl des Wohnsitzes: Der Grundsatz der Freiheit der Wohnsitzwahl ist in mehreren völker- sowie europarechtlichen Verträgen verankert.

⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 January 2005, verfügbar unter dem Link: <http://www.refworld.org/docid/4200d8354.html> [accessed 3 May 2016], S. 36 – Comment on Article 20 (2).

Für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist Artikel 26 GFK⁷ zu beachten. Danach gilt der Grundsatz, dass Flüchtlinge, die sich rechtmäßig im jeweiligen Aufnahmestaat befinden, das Recht haben, den Wohnsitz frei zu wählen. Durch den EuGH⁸ wurde klargestellt, dass über Artikel 33 der Richtlinie 2011/95/EU⁹ auch für subsidiär Schutzberechtigte der Grundsatz der freien Wohnsitzwahl gilt. Nach Artikel 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokolls der EMRK¹⁰ hat jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht, dort ihren Wohnsitz frei zu wählen.

Beschränkung nur im Ausnahmefall: Beschränkungen sind nur in den aufgrund der jeweiligen Vorschriften zulässigen, eng begrenzten Fällen als *Ausnahme* vom Grundsatz der freien Wahl des Wohnsitzes zulässig.

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf durch die Wohnsitzzuweisung erfassten Personen sind solche mit einem Aufenthaltstitel nach §§ 22, 23 sowie 25 (1) bis (3) AufenthG, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen oder eine Ausbildung oder ein Studium absolvieren. Es handelt sich also um Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht vollständig selbst decken können.

Auch wenn das gesetzgeberische Ziel integrationspolitisch formuliert ist, sollte dennoch beachtet werden, dass der Sozialleistungsbezug des betroffenen Personenkreises an eine Bedingung geknüpft wird, nämlich an die Anwesenheit an bestimmten Orten. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR noch einmal auf Artikel 23 GFK¹¹ bzw. Art 29 der Richtlinie 2011/95/EU¹² hinweisen, die mit Blick auf die Bedingungen der Auszahlung der Sozialhilfe eine Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen vorsehen. Eine wie hier vorgesehene Abweichung von einer Gleichbehandlung ist

⁷ Artikel 26 GFK:

Jeder vertragschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden.

⁸ Rechtssachen C-443/14 und C-444/14: ECLI:EU:C:2016:127.

⁹ Artikel 33 Richtlinie 2011/95/EU:

Die Mitgliedstaaten gestatten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

¹⁰ Art 2 ZP4/EMRK:

1. Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.

[...]

3. Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

4. Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.

¹¹ Artikel 23 GFK: Öffentliche Fürsorge Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren.

¹² Artikel 29 Richtlinie 2011/95/EU: 1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in dem Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten.

2. Abweichend von der allgemeinen Regel nach Absatz 1 können die Mitgliedstaaten die Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen beschränken, die sie im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewähren.

nur in sehr eng begrenzten Ausnahmefällen überhaupt möglich, nämlich dann, wenn sich die der Einschränkung unterworfenen Gruppe und die eigenen Staatsangehörigen im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel nicht in einer vergleichbaren Lage befinden.

Schaffung von Integrationsmöglichkeiten: UNHCR möchte noch einmal betonen, dass entscheidend für die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration ebenso wie für die Verhältnismäßigkeit eines mit dem Ziel der Integrationsförderung begründeten Eingriffs in die freie Wohnsitzwahl ist, dass vor Ort in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichende Integrationsmöglichkeiten bestehen und integrationsfördernde Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Daher sollte der Schwerpunkt auf der Schaffung entsprechender Angebote für alle Betroffenen liegen. Durch etwaige Wohnsitzzuweisungen steigt jedoch nicht die insgesamt verfügbare Anzahl an integrationsfördernden Maßnahmen.

Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit: Überdies möchte UNHCR erneut darauf hinweisen, dass die Auswirkungen einer Wohnsitzzuweisung auf die Betroffenen genau in den Blick zu nehmen sind, und in jedem Einzelfall die Verhältnismäßigkeit einer Zuweisung sicherzustellen ist, um einen Eingriff in das Recht auf Wohnsitzfreiheit im jeweiligen Einzelfall aus Integrationsgründen rechtfertigen zu können.

Zusammenfassend regt UNHCR an, vorrangig hinreichende und räumlich angemessen verteilte Integrationsangebote zu schaffen und diese durch entsprechende Beratungsangebote den Schutzberechtigten nahezubringen, um deren Integration optimal zu fördern.

Sollte demgegenüber an einem Konzept der Wohnsitzzuweisung festgehalten werden, sollte in den betreffenden Verwaltungsverfahren sichergestellt werden, dass die Integrationsperspektiven und Integrationsangebote den Umständen des Einzelfalls gerecht werden, um den Eingriff in die freie Wohnsitzwahl rechtfertigen zu können.

Geplante Regelungen zur Verpflichtungserklärung (§ 68 Aufenth-E)

UNHCR hat sich in der Vergangenheit ausdrücklich für die Beibehaltung und Ausweitung von privat finanzierten Aufnahmeprogrammen als einem zusätzlichem legalen Zugangsweg für schutzbedürftige Personen ausgesprochen und in diesem Zusammenhang Anregungen zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung gegeben.¹³ Die nachfolgenden Erwägungen und Empfehlungen ergänzen die bisherigen Empfehlungen.

Mit der geplanten Neufassung des § 68 Abs. 1 AufenthG sieht der Gesetzgeber nunmehr die grundsätzliche Befristung der Verpflichtungserklärung auf fünf Jahre vor. Zugleich regelt die Vorschrift jetzt explizit, dass eine vor Ablauf dieser Frist erfolgende Flüchtlingsanerkennung, Zuerkennung europarechtlichen subsidiären Schutzes oder Zuerkennung eines sonstigen humanitären Aufenthaltstitels die Verpflichtungswirkung nicht vorzeitig zum Erlöschen bringt.

Zeitliche Befristung und Ende der Bindungswirkung: Die zeitliche Befristung der Verpflichtungswirkung, die für die Betroffenen zu mehr Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit der übernommenen Leistungsverpflichtung führt und dadurch den Kreis potentieller Verpflichtungsgeber

¹³ UNHCR-Position zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung im Rahmen der Programme der Bundesländer zur Aufnahme von Angehörigen in Deutschland lebender Syrer, UNHCR Vertretung in Deutschland – Juni 2015.

deutlich vergrößern und die praktische Wirksamkeit der Vorschrift spürbar erhöhen könnte, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Angesichts des erheblichen Umfanges der mit der Abgabe der Verpflichtungserklärung übernommenen finanziellen Belastung erscheint der Zeitrahmen von fünf Jahren aus Sicht von UNHCR jedoch als sehr lang. Mit Blick auf die in anderen Ländern gewonnenen Erfahrungen mit privat finanzierten Aufnahmeprogrammen hält UNHCR eine Frist von einem Jahr für angemessen.¹⁴

Umfang der Verpflichtungswirkung: Mit der Abgabe der Verpflichtungserklärung erklärt der Verpflichtungsgeber gemäß § 68 AufenthG die Übernahme sämtlicher für die Sicherung des Lebensunterhalts erforderlicher Kosten einschließlich der Kosten für die Versorgung im Krankheits- oder Pflegefall. Insbesondere die Kosten für Krankenbehandlung oder Pflege sind jedoch häufig unvorhersehbar und der Höhe nach unüberschaubar; sie können Verpflichtungsgeber unter Umständen in den wirtschaftlichen Ruin treiben. Aus diesem Grunde haben sich die meisten Bundesländer, die sich in der Vergangenheit an der Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen privat finanzierter Programme beteiligt haben, entschieden, die Krankheits- und Pflegekosten aus dem Verpflichtungsumfang herauszunehmen. Um diese im Einzelfall gravierenden finanziellen Folgen künftig generell zu vermeiden, wäre aus Sicht von UNHCR eine umfassendere Lösung wünschenswert, die den im Rahmen einer privat erklärten Kostenübernahme eingereisten ausländischen Staatsangehörigen einen regulären Zugang zur Kranken- und Pflegeversicherung ermöglicht, um das Risiko von unabsehbaren Folgekosten aufgrund von Erkrankungen oder Pflegebedürftigkeit angemessen zu verteilen.

Zusammengefasst begrüßt UNHCR die vorgeschlagene generelle Befristung der Bindungswirkung einer aufenthaltsrechtlichen Verpflichtungserklärung, spricht sich aber im Interesse einer angemessenen wirtschaftlichen Lastenverteilung gleichzeitig für eine deutliche Verkürzung der Verpflichtungswirkung aus.

Darüber hinaus empfiehlt UNHCR, die Tragung der Kosten für eine eventuelle Krankenbehandlung oder Pflege der begünstigten Personen aus dem Umfang der zu übernehmenden Verpflichtung herauszunehmen und einer generellen Regelung zuzuführen.

UNHCR Berlin, Mai 2016

¹⁴ UNHCR-Position zur Begrenzung der Bindungswirkung der Verpflichtungserklärung im Rahmen der Programme der Bundesländer zur Aufnahme von Angehörigen in Deutschland lebender Syrer, UNHCR Vertretung in Deutschland – Juni 2015, S. 3.