

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Entfristung des Integrationsgesetzes (BR Drs. 99/10 vom 01.03.2019)

Sachstand

Mit dem Integrationsgesetz wurde 2016 mit § 12a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eine Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge und sonstige Schutzberechtigte sowie Menschen mit einem humanitären Aufenthaltstitel eingeführt (BGBl. I vom 5. August 2016). Die Regelung sieht die gesetzliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuweisung im Asylverfahren bzw. im Aufnahmeverfahren für den Zeitraum von drei Jahren vor. Ausgenommen von der Regelung sind die Betroffenen, wenn sie selbst oder ein Mitglied der Kernfamilie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit mindestens 15 Stunden wöchentlich und mindestens 710 Euro Verdienst vorweisen können, eine Berufsausbildung oder ein Studien- oder Ausbildungsverhältnis vorliegt. Bei Vorliegen der vorgenannten Voraussetzungen kann die Aufhebung der Wohnsitzregelung auch nachträglich beantragt werden. Darüber hinaus können Härtefälle geltend gemacht werden.

Für die Durchsetzung dieser Regelung sind die Länder zuständig. Sie können durch Rechtsverordnung oder andere landesrechtliche Regelungen Näheres bestimmen (§ 12a Absatz 9 AufenthG). Die Wohnsitzregelung findet in verschiedenen Varianten Anwendung (Wohnsitzverpflichtung, Zuweisung, Zuzugssperre). Ein Großteil der Länder (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt) macht von einer Binnenverteilung Gebrauch. Hier werden die Betroffenen verpflichtet, in einem bestimmten Landkreis oder in einer bestimmten kreisfreien Stadt zu wohnen. In einigen Bundesländern gilt die Wohnsitzauflage für das gesamte Bundesland (Niedersachsen, Schleswig-Holstein) bzw. den Stadtstaat (Berlin und Hamburg), andere haben wiederum Zuzugssperren nach § 12a Absatz 4 AufenthG für bestimmte Städte verhängt (Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshafen in Niedersachsen sowie Pirmasens in Rheinland-Pfalz).

Die Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG wurde mit Einführung des Integrationsgesetzes bis zum 06. August 2019 befristet. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht nun die Entfristung der Wohnsitzregelung vor. Begründet wird die Aufhebung der Befristung mit der fortbestehenden integrationspolitischen Bedeutung, wonach die nachhaltige Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland gefördert werden soll, sowie der Möglichkeit, „integrationshemmenden“ Segregationstendenzen durch Zuzugsbeschränkungen entgegenwirken zu können.

Neben der Entfristung sieht der Gesetzentwurf weitere Modifizierungen vor. So wird u.a. die Möglichkeit zur Anordnung einer Verlängerung der individuellen Wohnsitzverpflichtung bei pflichtwidriger Wohnsitzverlegung in einem anderen Land hinzugefügt (§ 12a Absatz 1 AufenthG-E). Der Gesetzentwurf regelt zudem neu, dass Personen, die einen Aufhebungsgrund nach § 12a Absatz 5 Satz 1 geltend machen konnten, erneut einer

(fortwirkenden) Wohnsitzverpflichtung unterstellt werden, sofern diese nicht für mindestens drei Monate Bestand haben sollte (Satz 2 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG-E). Ferner wurde gesetzlich neu geregelt, dass die Aufhebung einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a Absatz 5 zukünftig der Zustimmung der Ausländerbehörde des geplanten Zuzugsorts bedarf (§ 72 Absatz 3a AufenthG-E); in der Praxis wurde dies auch in der Vergangenheit bereits verlangt.

Darüber hinaus soll auch die ebenfalls 2016 eingeführte Übergangsvorschrift zu Verpflichtungserklärungen (§ 68a AufenthG) entfristet werden. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass die Haftungsbeschränkung für Verpflichtungsgeber*innen, die vor dem 06. August 2016 eine Verpflichtungserklärung bezüglich des Lebensunterhalts einer Ausländerin bzw. eines Ausländers abgegeben haben, auf drei Jahre beschränkt bleibt und somit nach dem 05. August 2019 die mit § 68a AufenthG beabsichtigte Schutzwirkung für Verpflichtungsgeber*innen nicht entfällt.

Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband lehnt die Wohnsitzregelung aufgrund grundsätzlicher Bedenken und bisheriger gemachter Erfahrungen ab. Anlässlich der Einführung des Integrationsgesetzes am 31. Juli 2016 hat der Verband bereits die Streichung dieser Norm gefordert und grundsätzliche Bedenken in einer Positionierung geltend gemacht.¹

Die Wohnsitzauflage soll auf unbestimmte Dauer verlängert werden, obwohl bisher keine Evaluation zu den bisherigen tatsächlichen Auswirkungen der Wohnsitzregelung erfolgt ist. Zudem ist fraglich, ob die damals vor dem Hintergrund steigender Zahlen von Schutzsuchenden eingeführte Regelung bei aktuell kontinuierlich sinkenden Zahlen von Asylersanträgen noch ihre Rechtfertigungsgrundlage hat.

Die Wohnsitzzuweisungen sind aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes nicht das geeignete Mittel, um die nachhaltige Integration von Schutzberechtigten tatsächlich sicherzustellen und verstoßen gegen Internationales und Europäisches Recht. Sie stellen einen Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit nach Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention sowie Art. 33 der EU Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU) dar. Darüber hinaus lässt die Regelung des § 12a Absatz 1 AufenthG, nämlich die Wohnsitzzuweisung anhand des Königsteiner Schlüssels, erahnen, worum es bei dem Gesetz eigentlich geht: nämlich nicht um die Förderung nachhaltiger Integration, sondern um die Aufteilung von Sozialleistungen innerhalb Deutschlands. Sowohl Bundesverwaltungsgericht² als auch Europäischer Gerichtshof³ haben aber bereits entschieden, dass eine Wohnsitzauflage für Flüchtlinge bzw. subsidiär Geschützte, die an den Bezug von Sozialleistungen anknüpft, gegen die Genfer Flüchtlingskonvention bzw. die Qualifikationsrichtlinie verstößt.

Die Praxiserfahrungen unserer Beratungsstellen vor Ort haben unsere Bedenken bestätigt und in den vergangenen Monaten und Jahren gezeigt, dass mit der Wohnsitzregelung erhebliche Probleme für Betroffene einhergehen können. Wir möchten daher im Folgenden auf einige aus unserer Sicht besonders zentrale Problembereiche hinweisen.

¹ Siehe Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes vom 14.06.2016 <https://www.der-paritaetische.de/fachinfos/archiv-fachinfos-1990-2016/aktualisierte-stellungnahme-zum-gesetzentwurf-der-fraktionen-der-cducsu-und-spd-zum-entwurf-eines-i/>

² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.01.2008 - 1 C 17.07

³ EuGH C-443/14 und C-444/14 (Kreis Warendorf gg. Ibrahim Alo und Amira Osso gg. Region Hannover)

Wohnsitzauflagen können die Wohnungssuche und die Inanspruchnahme angemessenen Wohnraums erschweren

Wohnsitzauflagen schränken die Betroffenen in der Wahl ihres Wohnsitzes erheblich ein. So können Geflüchtete dazu verpflichtet werden, in einem bestimmten Bundesland, Landkreis oder in einer bestimmten Stadt zu wohnen. Für Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften wohnen, kann dies mitunter dazu führen, dass sie gezwungen sind, weiterhin in diesen leben zu müssen, weil sie mangels verfügbaren Wohnraums keine angemessene Wohnung finden. Sie müssen ihren Wohnsitz in diesem Fall auch dann beibehalten, wenn sie an einem anderen als den ihnen zugewiesenen Ort eine Wohnung anmieten könnten. In diesen Fällen ist die Regelung weder förderlich für den Integrationsprozess der Betroffenen, noch dient sie dem Zweck einer an vorhandenem Wohnraum orientierten, sinnvollen Verteilung auf die Länder und Kommunen.

Wohnsitzauflagen können das familiäre Zusammenleben und die Bindung zur Community erschweren

Nach § 12a Absatz 5 Satz 1 AufenthG ist eine Wohnsitzverpflichtung oder -zuweisung auf Antrag aufzuheben, wenn die Kernfamilienmitglieder an einem anderen Wohnort leben. Laut Gesetzentwurf werden aus Gründen des Kindeswohls neben der Kernfamilie nun auch fluchtbedingte familiäre Lebensgemeinschaften zwischen Verwandten gezählt (Nummer 1 Buchstabe b AufenthG-E). Dies ist zu begrüßen. Doch für andere Familienmitglieder der erweiterten Familie gilt dies leider nicht. Betroffene Erwachsene können demnach nicht mit ihren volljährigen Kindern, Geschwistern, Großeltern, Tanten, Onkel oder aber auch Freund*innen oder Beziehungspartner*innen zusammenwohnen, wenn Wohnsitzauflagen an unterschiedlichen Orten dies verhindern. Dies ist aber bspw. insbesondere für alleinerziehende Frauen, alleinstehende kranke oder alte Personen problematisch, da sie oft in ganz besonderem Maße auf die Unterstützung ihrer Verwandten angewiesen sind. Zudem finden Anknüpfungspunkte zur Community keinerlei Berücksichtigung. Dabei ist es für bestimmte Personengruppen, wie bspw. LSBTI*, enorm wichtig, ihren Wohnort v.a. danach auszuwählen, ob es eine vorhandene Infrastruktur für ihre spezifischen Bedarfe gibt. Persönliche und familiäre Bezugspersonen sowie religiöse, kulturelle oder politische Netzwerke bieten häufig emotionale und alltagspraktische Unterstützung und können als Brücke in die Gesellschaft wirken. Ihr Fehlen kann sich mitunter negativ auf die persönliche Stabilität und damit letztendlich auch auf den Integrationsprozess auswirken. § 12a Absatz 5 AufenthG Satz 1 Nummer 2 regelt zwar mögliche Härtefälle, jedoch kommt diese Regelung nur in geringem Umfang zur Anwendung und ist in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden (Nachweis und Begründung der Aufhebung, zeitlich aufwendige bürokratische Abläufe, etc.).

Wohnsitzauflagen können die Integration in den Arbeitsmarkt erschweren

In der Praxis kann die Wohnsitzregelung eine erhebliche Hürde für die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt darstellen. Dadurch werden Geflüchtete selbst nach ihrer Anerkennung drei Jahre lang gegenüber anderen Arbeitssuchenden diskriminiert.

Wohnsitzauflagen führen dazu, dass ein Teil der Geflüchteten zunächst in strukturschwachen Regionen verbleiben muss, in denen die Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation ungünstig ist. Vor Ort sind die Jobs häufig nicht sehr stark diversifiziert, nur in wenigen und ganz bestimmten Branchen werden Arbeits- und Ausbildungskräfte

gesucht. Dies verringert die Wahrscheinlichkeit, dass eine geflüchtete Person eine passende Stelle findet. Wohnsitzauflagen hindern Menschen auch daran, in eine andere als ihr zugewiesene Region oder Stadt zu ziehen, wo die jeweilige lokale Arbeitsmarktsituation für sie möglicherweise günstiger ist und wo sie soziale Netzwerke haben, um von dort aus eine Arbeitsstelle zu suchen. Zu erforschen wäre dies bzgl. auch, welche Langzeitwirkung Wohnsitzauflagen haben können.

Wohnsitzauflagen können auch aufgrund der bürokratischen Verfahrensabläufe kontraproduktiv wirken. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Wohnsitzverpflichtung nach § 12a Absatz 5 AufenthG aufgehoben werden. Doch die langen Bearbeitungszeiten bei Anträgen auf Wohnsitzverlegung, die (auch) durch das Erfordernis der Zustimmung der Ausländerbehörde am Zuzugsort entstehen, können dazu führen, dass die Arbeitsaufnahme oder der Abschluss eines Mietvertrages scheitert. Auch ist es bereits vorgekommen, dass eine Ausländerbehörde die Aufhebung der Wohnsitzverpflichtung während der (meist sechs monatigen) Probezeit verweigert hat.

Die Wohnsitzverpflichtung steht dem Schutzbedarf gewaltbetroffener Geflüchteter entgegen

Die spezifischen Belange von gewaltbetroffenen Geflüchteten, insbesondere von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen Frauen, werden durch die Wohnsitzregelung nicht hinreichend berücksichtigt. Wohnsitzauflagen stellen vielmehr eine erhebliche Hürde für einen schnellen und effektiven Gewaltschutz dar. Die Wohnsitzregelung widerspricht damit der Istanbul-Konvention, nach der allen Frauen Gewaltschutz zuteilwerden soll, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus (Art. 4 der Istanbul-Konvention).

Generell ist es sinnvoll und notwendig, dass Menschen bei Gewaltvorfällen, wie z.B. häuslicher Gewalt, die Möglichkeit haben, ihren ursprünglichen Wohnort schnellstmöglich zu verlassen. Denn der Schutz vor Ort ist oft nicht ausreichend, da das Frauenschutzhaus in kleineren Städten oftmals bekannt ist und diejenigen, von denen die Bedrohung ausgeht, mitunter in der gleichen Stadt leben. Zudem haben Frauenschutzhäuser am jeweiligen Wohnort nicht immer ausreichend Plätze. Doch mit der Wohnsitzregelung handeln Frauen, die aus einer akuten Gewaltsituation heraus ein Frauenhaus an einem anderen als ihnen durch die Wohnsitzauflage zugewiesenen Ort aufsuchen und aus verständlichen Gründen zuvor keinen Aufhebungsantrag stellen konnten, ordnungswidrig.

§ 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 AufenthG enthält eine Härtefallregelung, nach der eine Wohnsitzverpflichtung oder -zuweisung aufzuheben ist, wenn für die betroffene Person „unzumutbare Einschränkungen“ entstehen. Doch die bisherigen Erfahrungsberichte aus der Praxis weisen darauf hin, dass dieser Aufhebungstatbestand keinen hinreichenden Schutz für betroffene Personen bietet.

Es gibt Fälle, in denen von Gewalt betroffenen bzw. bedrohten Frauen die Aufhebung der Wohnsitzverpflichtung nicht genehmigt wurde, obwohl ihre Situation von der zuständigen Fachberatungsstelle als lebensbedrohlich eingeschätzt wurde. Bei der Bearbeitung von Umverteilungsanträgen und Aufhebung von Wohnsitzauflagen kommt es in der Praxis häufig zu Komplikationen und langen, mit Unsicherheiten verknüpften Wartezeiten. Dies kann dazu führen, dass sich Frauen entweder psychosozial bzw. emotional oder - im schlimmsten Fall - in die vorherige Gewaltsituation zurückziehen.

Gegenüber dem Referentenentwurf vom BMI vom 13.02.2019 enthält der Gesetzentwurf in der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe d Doppelbuchstabe bb (S. 7) den Hinweis, dass eine „unzumutbare Einschränkung“ gemäß § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG besteht, „wenn die Verpflichtung oder Zuweisung eine gewalttätige oder gewaltbetroffene Person an den bisherigen Wohnsitz bindet, einer Schutzanordnung nach dem Gewaltschutzgesetz oder sonstigen zum Schutz vor Gewalt, insbesondere häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt, erforderlichen Maßnahmen entgegensteht“. Dieser zusätzliche Hinweis ist sehr zu begrüßen und sollte aufgrund der besonderen Wichtigkeit unmittelbar im Gesetzeswortlauf (§ 12a Absatz 5 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG) aufgenommen werden.⁴ Darüber hinaus sollten hierbei weitere vulnerable Personengruppen unmittelbar Berücksichtigung finden wie z.B. Opfer von Menschenhandel, stark traumatisierte Personen, Menschen mit Behinderungen, etc.

Aus Sicht von Beratungsstellen und Frauenhäusern ist die Wohnsitzregelung ein großes Hindernis. Zum einen ist die Abwicklung der Kostenerstattung bei Umverteilungsanträgen oftmals mit Unsicherheiten bzgl. einer Genehmigung und einem erheblichen Aufwand für die Frauenhäuser verbunden. Zum anderen ist allgemein aufgrund der Vielzahl an neuen und teilweise komplexen Regelungen in den letzten Jahren eine große Unsicherheit bzgl. der konkreten Rechtslage und Umsetzung von neuen Gesetzen entstanden. Im Falle der Wohnsitzregelung fehlen klare und konkrete Anweisungen. Nicht selten kommt es vor, dass Mitarbeitende in Beratungsstellen verunsichert sind, ob ein Frauenhausaufenthalt mit einer Wohnsitzregelung vereinbar ist und wie dieser umgesetzt werden kann. Dies wiederum kann fatale Folgen für die Ermöglichung von Schutz der betreffenden geflüchteten Personen haben.

Der Gesetzentwurf verankert darüber hinaus das in der Praxis schon jetzt angewandte Zustimmungsverfahren (§ 72 Absatz 3a AufenthG-E). Demnach darf die Aufhebung einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a Absatz 5 nur mit Zustimmung der Ausländerbehörde am geplanten Zuzugsort erfolgen. Dies ist insbesondere im Kontext von Gewaltvorfällen eine weitere unnötige bürokratische Schleife, die die Auslegung der Härtefallregelung beeinflusst und zeitlich verzögert. Die in der Einzelbegründung des Gesetzentwurf enthaltene Hervorhebung, wonach Anträge zur Vermeidung einer Härte nach § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 mit besonderer Priorität bearbeitet werden, insbesondere dann, wenn „die zügige Aufhebung einer Wohnsitzverpflichtung zum Schutz vor Gewalt, insbesondere häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt, erforderlich ist“ (zu Artikel 1 Nummer 2, S. 8), sollte aufgrund der besonderen Wichtigkeit unmittelbar im Gesetzeswortlauf aufgenommen werden. Um unnötige Verzögerungen in Härtefällen zu vermeiden, muss zumindest gesetzlich verankert werden, dass eine entsprechende Zustimmung nachgeholt werden kann. Anzuerkennen ist, dass eine Zustimmung als erteilt gilt, wenn die Ausländerbehörde am Zuzugsort nicht innerhalb von vier Wochen ab Zugang des Ersuchens widerspricht.

Anmerkungen zur Entfristung des § 68a AufenthG

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die Dauer der Kostentragungspflicht befristet und für Verpflichtungserklärungen, die vor dem 06. August 2016 abgegeben wurden, weiterhin auf drei Jahre beschränkt sein soll.

⁴ Siehe auch Ausschussempfehlungen zum Gesetzentwurf BR Drs. 99/1/19 vom 29.03.2019 (S. 4 Punkt 4).

Doch auch die vorgesehene Dauer von drei Jahren ist aus Sicht des Paritätischen erheblich zu lang und die Beschränkung auf Verpflichtungserklärungen, die vor dem Stichtag abgegeben wurden, zu eng gefasst.

Aus unserer Sicht sollte die Dauer der Inanspruchnahme aus Verpflichtungserklärungen grundsätzlich maximal auf ein Jahr begrenzt werden. Wie die Erfahrungen insbesondere aus den humanitären Aufnahmeprogrammen der Länder gezeigt haben, stellen selbst diese Kosten für die Verpflichtungsgeber*innen in der Regel eine enorme Belastung und in vielen Fällen eine Überforderung dar, insbesondere hinsichtlich der Kostenübernahme für die medizinische Versorgung.

Fazit und Forderungen

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen bzgl. der erheblichen Anwendungsschwierigkeiten, der desintegrativen Wirkung und dem unzureichenden Schutz gewaltbetroffener Personen lehnt der Paritätische eine Entfristung der mit dem Integrationsgesetz eingeführten Wohnsitzregelung ab.

Integrationsangebote sowie Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe müssen flächendeckend auf- und ausgebaut und Kommunen besser finanziell für Integrationsausgaben ausgestattet werden. Somit können positive Anreize geschaffen werden. Zudem muss der soziale Wohnungsbau massiv ausgebaut werden und geflüchtete Menschen sollten die Suche nach einem angemessenen Wohnraum ohne Beschränkungen in der Wahl ihres Wohnsitzes stärker selbst in die Hand nehmen dürfen.

Auch wenn der Verband grundsätzliche Bedenken gegen die Wohnsitzregelung hat, wäre eine befristete Verlängerung um weitere zweieinhalb Jahre entsprechend der Beschlussempfehlung der Bundsratsausschüsse (BR Drs. 99/1/19, S. 6 Punkt 7) bis zum 06. Februar 2022 im Vergleich zu einer dauerhaften Entfristung zu begrüßen. Sollte es zur Entfristung der Wohnsitzregelung kommen, fordert der Verband:

- Ausnahmen von einer Wohnsitzverpflichtung bzw. -zuweisung dürfen nicht erst auf Antrag nach erfolgter Entscheidung über den Wohnortwechsel geprüft werden, sondern müssen bereits vor der Entscheidung von Amts wegen berücksichtigt werden.
- Zudem müssen die Ausnahmetatbestände erweitert und u.a. zumindest das Vorhandensein von weiteren Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie berücksichtigt werden.
- Geschlechtsspezifische sowie rassistische Gewalt muss als Härtefall („unzumutbare Einschränkung“) in § 12a Absatz 5 AufenthG legal definiert werden, damit die Aufhebung einer Wohnsitzauflage für Betroffene zeitnah und ohne bürokratischen Aufwand aufgehoben werden kann.

Berlin, 11. April 2019

Ansprechpartner*innen:
Harald Löhlein (Abteilungsleiter)
Susann Thiel (Referentin)