

**Stellungnahme des AWO Bundesverbandes e.V.
Zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes“
(BR-Drs. 99/19)**

Stand April 2019

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die Wohnsitzauflage für anerkannte Schutzberechtigte gemäß § 12a AufenthG sowie die Übergangsvorschrift zur Verpflichtungserklärung gemäß § 68a AufenthG entfristet sowie §12a AufenthG in Teilen verändert werden.

Entgegen dem Titel des Gesetzesentwurfes, werden durch das Gesetz jedoch nicht alle befristeten Rechtsnormen des Integrationsgesetzes entfristet. Unberücksichtigt bleibt bedauerlicher Weise die befristete Aussetzung der arbeitsrechtlichen Vorrangprüfung für Personen mit einer Duldung und Aufenthaltsgestattung (§ 32 Abs. 5 BeschV), die demgemäß zum 5.8.2019 auslaufen wird.

Zur Wohnsitzauflage

Die Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG wurde am 31.07.2016 im Rahmen des sogenannten Integrationsgesetzes¹ eingeführt. Ziel der Regelung war es laut Gesetzgeber, die Integration von Asylberechtigten, Flüchtlingen, subsidiär Schutzberechtigten sowie Inhaber*innen eines humanitären Aufenthaltstitels nach §§ 22, 23 und 25 Abs. 3 AufenthG zu fördern und integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegenzuwirken.²

Im Bewusstsein des schwerwiegenden Eingriffs in das Recht auf Freizügigkeit gemäß Art. 33, Qualifikationsrichtlinie der EU und der Wahrung der Verhältnismäßigkeit wurde die Regelung gemäß § 104 Abs. 14 AufenthG durch den Gesetzgeber auf drei Jahre bis zum 6.8.2019 befristet.³

Die Entfristung soll nun jedoch ohne eine Evaluation der Erforderlichkeit und integrationspolitischen Wirksamkeit erfolgen. Eine solche ist jedoch nach Ansicht der Arbeiterwohlfahrt geboten und wurde zudem im Koalitionsvertrag festgelegt.⁴

Eine externe wissenschaftliche Evaluation ist nun jedoch erst nach Inkrafttreten des Entfristungsgesetzes angedacht.⁵ Die in der Gesetzesbegründung erwähnten migrationspolitischen Studien sind keine ausreichende Evaluation und stellen zudem die integrationspolitische Wirksamkeit der bestehenden Wohnsitzauflage in ihrer jetzigen Form in Frage. Zwei der drei genannten Studien stammen aus dem Jahr 2016, so dass der ihnen zugrundeliegende Beobachtungszeitraum nur wenige Monate umfasst, ein Zeitraum, aus dem sich die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Regelung nicht überprüfen lässt. Die jüngste Studie des MIDEM-Instituts fordert dementsprechend selbst eine wissenschaftlich belastbare Evaluation des Steuerungsinstruments.⁶

Dies ist umso mehr notwendig, da eines der wesentlichen Argumente für die Erforderlichkeit der Regelung im Vergleich zu dessen Einführung 2016 nicht mehr besteht. Die vom Gesetzgeber konstatierte „massive Zuwanderung von

¹ BGBl. I S. 1939

² BT-Drs. 18/8829

³ BT-Drs. 18/8615, S. 25

⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, 12.3.2018, S. 106

⁵ BR-Drs. 99/19, S. 5

⁶ MIDEM-Instituts (2018): „Die Wohnsitzauflage als Mittel Deutscher Integrationspolitik? Das Beispiel Sachsen, S. 14-16

Schutzberechtigten Ausländerinnen und Ausländern“ in den Jahren 2015 und 2016 hat sich durch die Verhinderung von Fluchtwegen nach Europa stark reduziert.⁷

Die Arbeiterwohlfahrt hat sich bereits bei der Einführung der Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG entschieden gegen die Regelung ausgesprochen, da diese in weiten Teilen nicht mit dem Völker- und EU-Recht vereinbar ist und ein zeitaufwendiges Verfahren etabliert wird, dass letztlich desintegrative Effekte entfalten kann und den besonderen Bedürfnissen und Lebenslagen von Geflüchteten nicht gerecht wird.

§ 12a AufenthG ist nur dann europarechtskonform, wenn die Wohnsitzauflage ein geeignetes und erforderliches Mittel ist, um das postulierte Ziel, die Verbesserung der Integrationsbedingungen, auch tatsächlich zu fördern.⁸ Hierzu muss die integrationspolitische Wirksamkeit bezogen auf die festgelegten Kriterien Wohnraumversorgung, Sicherstellung des Erwerbs von Deutschkenntnissen, Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Vermeidung sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung, tatsächlich berücksichtigt werden.

Die derzeitige Praxiserfahrung aus den Migrationsfachdiensten der AWO begründen ernsthafte Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Gesetzesnorm, die zudem in der fehlerhaften Ermessensausübung durch die zuständigen Behörden Ausdruck findet.⁹ Die Wohnsitzauflage steht in einer Vielzahl von Fällen der Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland entgegen und berücksichtigt nicht ausreichend die Bedarfe von besonders schutzbedürftigen Personen.

Bei der Versorgung von bezahlbarem Wohnraum und Arbeitsmöglichkeiten sowie bei dem Zugang zu Angeboten der Sprach- und Berufsförderung gibt es große Unterschiede zwischen einzelnen Bundesländern, Regionen sowie dem städtischen und ländlichen Raum. Die Unterschiede bestimmen in einem hohen Maße die Integrationsbedingungen der betroffenen Personengruppe. Die Wohnsitzauflage gemäß § 12a AufenthG trägt dem keinerlei Rechnung, sondern schreibt einen Verbleib an dem im Asylverfahren zugewiesenen Wohnort vor. Bei der Erstverteilung durch das EASY-System finden nur die Kriterien Steueraufkommen und Bevölkerungszahl eines Bundeslandes, sowie die Möglichkeit in der Außenstelle des Bundesamtes das Herkunftsland des Asylsuchenden zu bearbeiten, Anwendung. Diese Kriterien sind ungeeignet bei der Bestimmung der Integrationschancen von Schutzsuchenden, da sie keine Aussage über die für eine gelingende Integration notwendige Infrastruktur liefern können.

Wohnungsmangel, erhöhte Arbeitslosigkeit oder mangelnde Infrastruktur werden nicht ausreichend als Gründe für die Aufhebung der Wohnsitzauflage akzeptiert. Konkrete Wohnungsangebote können zwar durch die Härtefallregelung des § 12a

⁷ <https://www.awo.org/aktualisierte-stellungnahme-der-awo-zum-integrationsgesetz>

⁸ EuGH, Urteil vom 1.3.2016. AZ: C-443/14 u. C-444/14, Rn. 64; Maor, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, Stand Februar 2019, Rn. 3

⁹ Bei der Auslegung des § 12a muss vor diesem EU-rechtlichen Hintergrund und auch unabhängig davon wegen der gesetzgeberischen Intention, die in § 12a Abs. 1 S. 1 gleich am Anfang normiert worden ist, der Integrationsgesichtspunkt entscheidend berücksichtigt werden. Siehe Maor, a.a. O. (Fn. 8); Rn. 3

Abs. 5 AufenthG Berücksichtigung finden, aus den AWO-Beratungsstellen erhalten wir jedoch die Rückmeldung, dass derartige Anträge vielfach abgelehnt werden oder durch das bürokratische Verfahren derart in die Länge gezogen werden, dass das konkrete Wohnungsangebot am Ende nicht mehr besteht. So wird beispielsweise der Umzug aus einem städtischen Ballungsraum mit Wohnungsmangel in einen angrenzenden Landkreis verweigert, obwohl der Auszug aus einer Gemeinschaftsunterkunft in eine eigene Wohnung der Integration dienlich wäre. Durch den Verbleib in Gemeinschaftsunterkünften, die teilweise als Massenunterkünfte mit mehreren hunderten bis tausenden Personen konzipiert sind, werden Segregationstendenzen nicht verhindert sondern vielmehr befördert.

Das behördliche Verfahren zur Aufhebung der Wohnsitzauflage zieht sich nach Aussage unserer Migrationsfachdienste mehrere Wochen bis Monate hin. Dieser Zeitraum führt dazu, dass Arbeits- und Mietverträge nicht zeitnah unterschrieben und angetreten werden können und letztendlich verfallen, da die meisten Arbeitgeber*innen und Vermieter*innen durch das langwierige Verfahren verunsichert sind und auf andere Bewerber*innen zurückgreifen. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Zustimmungsfiktion von vier Wochen in § 72 Abs. 3 AufenthG, ist zu lange bemessen und schafft daher keine Abhilfe. Vielmehr geht die Regelung sogar noch hinter die bisherige Praxis zurück, nach der eine Zustimmung bereits nach zwei Wochen als erteilt galt.¹⁰

Familiäre Bindungen und deren besondere Funktion für die soziale Teilhabe finden im Rahmen der Wohnsitzregelung nicht ausreichend Anerkennung. Der Familienbegriff der Wohnsitzregelung ist auf die sogenannte Kernfamilie verengt, so dass andere familiäre Konstellationen nicht berücksichtigt werden. Hiervon betroffen sind nach Aussage unserer Beratungsstellen verschiedenste Fallkonstellationen, wie etwa die Trennung von werdenden Kindseltern, Verlobten, volljährige Kinder sowie die Familieneinheit mit Verwandten weiteren Grades. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern eine Trennung volljähriger Kinder von ihren Eltern die Integration befördern soll. Auch das Zusammenleben mit Verwandten zweiten und dritten Grades kann positive Effekte für die soziale Teilhabe entfalten. Dies umso mehr, als Personen auf die Unterstützung oder Pflege durch Familienangehörige angewiesen sind.¹¹

Werdenden Kindseltern, die nicht verheiratet sind, wird die Aufhebung der Wohnsitzregelung bis zur Geburt des Kindes verweigert und damit das Zusammenleben und füreinander Sorgetragen. Gleiches gilt für Verlobte, denen bis zur tatsächlichen Eheschließung das Zusammenleben verweigert wird. Dabei können insbesondere bei Geflüchteten formelle Gründe, wie etwa fehlende Dokumente, einer Eheschließung über einen längeren Zeitraum entgegenstehen. Die spezifischen Bedarfe von Alleinerziehenden, Erkrankten, Traumatisierten und Senior*innen auf familiäre Unterstützung sowie anderer Unterstützungspersonen, besonderer

¹⁰ Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin vom 11.03.2019, 12a.5, S. 107

¹¹ Fiskalische Argumente können hier nicht ein Festhalten an der Wohnsitzauflage rechtfertigen, da dies nicht mit der GFK noch mit der EU-Qualifikationsrichtlinie vereinbar ist. Siehe EuGH, Urteil v. 1.3.2016, C-443/14, C-444/14

Beratungsstellen oder auch medizinischer Einrichtungen werden nicht ausreichend anerkannt. So wird in vielen Fällen beispielsweise aufgrund der mangelnden Unterstützung bei der Kinderbetreuung eine Teilnahme am Integrationskurs sowie die berufliche Teilhabe für Alleinerziehende erschwert bis verunmöglicht. Mit dem Hinweis auf die (noch) nicht ausreichende Pflegestufe bzw. Schwere der Krankheit, wird Erkrankten, Traumatisierten und Senior*innen die Unterstützung durch Familienangehörige verwehrt.

Die gesetzlichen Regelbeispiele des § 12a Abs. 5 AufenthG geben den zuständigen Behörden aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt keine ausreichenden Leitlinien an die Hand, um den Bedarf von besonders schutzbedürftigen Personen an familiärer und sozialer Integrationshilfe angemessen zu berücksichtigen. Dies betrifft auch den Schutz der von Gewalt betroffenen Personen. Ein langwieriges Verfahren zur Aufhebung der Wohnsitzauflage widerspricht einem effektiven Gewaltschutz. Begibt sich beispielsweise eine von häuslicher Gewalt betroffene Frau dennoch in ein Frauenhaus, das nicht in dem Bundesland bzw. Ort ihrer Wohnsitzauflage liegt, so ist die Kostenübernahme für das Frauenhaus sowie der Zugang zu Sozialleistungen bis zur Aufhebung der Wohnsitzauflage nicht gegeben.¹² Dies widerspricht der von Deutschland ratifizierten Istanbul-Konvention, wonach gemäß Art. 4 allen Frauen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Gewaltschutz zuteilwerden soll.¹³ Frauen mit einem Schutzstatus können sich der Gewaltsituation nicht wie andere Frauen einfach durch Änderung ihres Wohnortes entziehen, sondern benötigen dazu eine ausdrückliche behördliche Genehmigung.¹⁴

Die Integration gelingt nicht besser durch den Zwang, in strukturschwachen Regionen zu wohnen. Geflüchtete müssen die Chance erhalten, dort zu leben, wo sie eine reale Perspektive für eine Integration in den Arbeitsmarkt haben, wo sie, denen es naturgemäß an Beziehungen in die Aufnahmegesellschaft mangelt, auf die verfügbaren Netzwerke von Verwandten, Bekannten und Communities zugreifen können.

Arbeitsplatzsuche für Flüchtlinge gelingt nach all unseren Erfahrungen dort am besten, wo Menschen nach der Flucht Kontakte aufbauen oder schon haben und auf unterschiedliche soziale Netzwerke zurückgreifen können. In allen Beratungseinrichtungen der AWO wird die Erfahrung bestätigt, dass eine Jobsuche aus der Ferne höchst unrealistisch und noch seltener erfolgreich ist.

Zur Vorrangprüfung:

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 19. Wahlperiode spricht sich für eine Entfristung aller Regelungen des Integrationsgesetzes aus.¹⁵ Hierzu zählt

¹² Dies resultiert aus dem im Zuge des Integrationsgesetz eingeführten § 36 Abs. 2 SGB II

¹³ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention).

¹⁴ Vgl. Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes vom 21.02.2019

¹⁵ Koalitionsvertrag, a. a. O. (Fn. 6), S. 106. Neben den §§ 12a und 68a sind die folgenden Regelungen des Integrationsgesetzes ebenfalls befristet, hierzu zählen die sog. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (befristet bis 2020); die Aussetzung der Vorrangprüfung bei Asylbewerber*innen sowie geduldeten Menschen (§ 32 BeschV) (befristet bis zum 05.08.2019 und der erleichterte Zugang zur Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld (§

auch die Entfristung der Aussetzung der Vorrangprüfung bei Asylbewerberinnen und -bewerbern sowie geduldeten Menschen (§ 32 BeschV). Diesbezüglich besteht ein besonderer Handlungsbedarf, da diese Regelung ebenso wie die §§ 12a und 68a AufenthG zum 5.08.2019 auslaufen wird.

Seit Inkrafttreten der Verordnung zum Integrationsgesetz am 6. August 2016 ist in 133 von insgesamt 156 Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit die Vorrangprüfung für die Dauer von drei Jahren ausgesetzt.

In den entsprechenden Agenturbezirken können seither Personen im Asylverfahren oder mit einer Duldung nach drei Monaten Aufenthaltszeit eine Beschäftigung ohne Vorrangprüfung und mit Erlaubnis der Ausländerbehörde aufnehmen. Hierdurch konnte das Verfahren zur Beschäftigungserlaubnis für den genannten Personenkreis verkürzt und der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden. Zudem hat sich der Erfüllungsaufwand für die Bundesagentur für Arbeit reduziert. In den 23 von 156 Agenturbezirken, wo nicht auf die Vorrangprüfung verzichtet wurde, wurde laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Beschäftigung auf Grund der Vorrangprüfung nur in weniger als 4 Prozent der Fälle verweigert.¹⁶

Die Praxisberichte aus den Fachdiensten der Flüchtlingssozialarbeit und Asylverfahrensberatung bestätigen, dass sich durch den Wegfall der Vorrangprüfung der Zugang zum Arbeitsmarkt für die Personengruppe verbessert hat. Sollte die Regelung nicht verlängert werden, so hätte dies negative Konsequenzen für die soziale Teilhabe von Personen im Fluchtcontext. Die Wiedereinführung der Vorrangprüfung in den 133 Agenturbezirken würde zudem einen großen bürokratischen Erfüllungsaufwand nach sich ziehen, der nicht gerechtfertigt wäre.

Die Arbeiterwohlfahrt spricht sich daher für einen Entfristung der Aussetzung der Vorrangprüfung aus und fordert zudem deren bundesweite Umsetzung in allen Agenturbezirken. Eine derartige Ausweitung ist in Anbetracht der Integrationsförderung sowie einer Ablehnungsquote von weniger als 4 Prozent dringend geboten. Auch wenn kaum eine Beschäftigungserlaubnis an der Vorrangprüfung scheitert, so führt diese doch zu einer Verzögerung im Bewilligungsverfahren, so dass die Arbeitsmöglichkeiten nicht mehr bestehen und Integration damit verhindert und nicht befördert wird.

Berlin, 11.04.2019

132 SGB III) (nach einmaliger Verlängerung durch das Gesetz zur Verlängerung befristeter Regelungen im Arbeitsförderungsrecht und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen (Drs. 19/2072) befristet bis Ende 2019).

¹⁶ Antwort der Bundesregierung vom 30.01.2019 auf eine kleine Anfrage vom 2.01.2019, BT-Drs. 19/7442, S.8