

DaMigra e.V. | Am Sudhaus 2 | 12053 Berlin

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat

Alt-Moabit 140

10557 Berlin

Berlin den, 22.02.2019

**Stellungnahme DaMigra zum Referent*innenentwurf eines
Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Dachverband der Migrantinnen*organisationen (DaMigra e.V.) vertreten wir die Interessen von über 70 Migrantinnen*organisationen und setzen uns für das Empowerment und die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen* mit Flucht- und Migrationserfahrung in Deutschland ein.

DaMigra e.V. bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes Stellung nehmen zu können. Die Frist für die Stellungnahme ist mit lediglich zwei regulären Arbeitstagen extrem kurz bemessen. Es drängt sich der Eindruck auf, dass seitens der Bundesregierung kein aufrichtiges Interesse an den fachlichen Einschätzungen aus der Zivilgesellschaft besteht. DaMigra e.V. wird dennoch zu den aus integrationspolitischer Sicht wichtigsten Punkten Stellung nehmen.

Der Referent*innenentwurf des Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes sieht eine Entfristung der im Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I 2016, S. 1939) enthaltenen Wohnsitzregelung mit folgender Begründung vor:

„Ohne eine Verlängerung dieser Regelung würde ein wichtiges integrationspolitisches Instrument sowohl für die Betroffenen als auch für die Planbarkeit der Integrationsmaßnahmen von Ländern und Kommunen entfallen. Zudem würde die Gefahr eines verstärkten Zuzugs von Schutzberechtigten in die Ballungsräume und damit für verstärkte Segregationstendenzen steigen.“

Die durch das Integrationsgesetz eingeführte Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG sowie die Übergangsvorschrift für die Geltungsdauer einer Verpflichtungserklärung nach § 68a AufenthG werden entfristet und damit dauerhaft geltendes Recht, weil sich

„die Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG als Steuerungsinstrument für die Schaffung von Rahmenbedingungen für erfolgreiche Integration bewährt“ habe.

Der Erfolg der Wohnsitzregelung zeige sich in der durch sie ermöglichten besseren Planbarkeit von Integrationsangeboten für Länder und Kommunen. Durch den Gesetzesentwurf soll die Wohnsitzregelung im Integrationsgesetz entfristet, d.h. als dauerhaftes integrationspolitisches Instrument in das Aufenthaltsgesetz übernommen werden. Der Erfolg als integrationspolitisches Instrument sei durch bereits durchgeführte empirische Studien und verwaltungspraktische Erfahrungen belegt.

DaMigra e.V. wird sich auch zu den angeführten Studien äußern, denn diese belegen, wenn überhaupt, dass die Wohnsitzregelung kein integrationspolitisches Instrument ist und auch nicht sein kann.

1. Wohnsitzregelung behindert Integration und verstößt gegen bestehendes Recht:

DaMigra e.V. spricht sich grundsätzlich gegen eine Wohnsitzregelung – ob befristet oder entfristet –, aus. Sie behindert Integration und sie ist nicht mit höherrangigem Rechten, wie z.B. GFK, Menschenrechtsabkommen, CEDAW, Istanbulkonvention etc. vereinbar.

Jede Frau* hat das Recht, in einem Frauen*haus Schutz zu finden. Die Residenzpflicht verletzt insbesondere die Rechte von Frauen*, da sie für viele gewaltbetroffene Frauen*, die in einem Frauen*haus Zuflucht vor dem Täter suchen, oftmals eine große Hürde bzw. ein großes Hindernis darstellt. Da sehr oft zu wenige Plätze vorhanden sind, ist es in der Praxis üblich, dass ein Frauen*schutzhaus, das gerade keine freien Plätze zur Verfügung hat, andere Frauen*schutzhäuser anfragt – eben über Länder- und kommunale Zuständigkeiten hinaus. Die Residenzpflicht verhindert, dass Frauen*, die sich an ihrem derzeitigen Wohnort an ein Frauen*schutzhaus wenden, an ein anderes Haus verwiesen, bzw. einen freien Platz in einer anderen Einrichtung erhalten. Der freie Platz kann dann zum einen wegen der Residenzpflicht – überregionale Zuständigkeiten – nicht vergeben werden. Zum anderen sind den Sozialarbeiter*innen oft die Hände gebunden, weil eine überregionale Finanzierung von den

Kommunen in solchen Fällen nicht geklärt ist und die zuständigen Sozialämter eine überregionale Finanzierung verweigern. Zurückweisung der Frauen* und lange Wartezeiten sind die Folge. Besonders problematisch sind die rechtlichen Folgen für viele Frauen*, die sich in akuter Gewaltsituation befinden und in einem anderen Landkreis Schutz finden müssen. Mit dem Ortswechsel verstößt die betroffene Frau* gegen die Residenzpflicht und begeht damit eine Ordnungswidrigkeit. Mehrere solcher Verstöße nach § 85 Nr.2 AslG können eine Straftat darstellen, welche viele Frauen* abschreckt Schutz zu suchen, insbesondere da sich viele noch in einem Asylverfahren befinden. Die Frauen* wollen weder eine Ordnungswidrigkeit noch eine Straftat begehen, also werden sie mit allen physischen und psychischen Konsequenzen gezwungen – ergo die Gefahr für Leib und Leben - , weiterhin bei ihren Tätern zu bleiben.

DaMigra e.V. unterstützt darüber hinaus die Position mit den Argumenten, die Pro Asyl ausgeführt hat:

„Die EU-Qualifikationsrichtlinie (Art. 33) garantiert für Flüchtlinge und subsidiär Geschützte das Recht auf Freizügigkeit. Ebenso ist die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 26 GFK) zu beachten. Die Einführung einer Wohnortzuweisung aus fiskalischen Gründen ist – wie jüngst auch der EuGH entschieden hat – weder mit der GFK noch mit der EU-Qualifikationsrichtlinie vereinbar (EuGH, Urteil v. 1.3.2016, C-443/14, C-444/14). Aber auch mit einer anderen Begründung ist eine Wohnortzuweisung nicht erlaubt. Integrationspolitische Gründe könnten die Wohnortzuweisung nur rechtfertigen, wenn sie keine Ungleichbehandlung zu anderen Migrant*innen-Gruppen bedeuten würde (z.B. Personen, die mit einem Visum zum Familiennachzug kommen). Diese anderen Gruppen sind jedoch nicht von einer Wohnortzuweisung betroffen. Es liegt hier also eine Ungleichbehandlung vor, die ausdrücklich gem. Art. 33 Qualifikationsrichtlinie nicht zulässig ist. Die verschiedenen Migrant*innen-Gruppen befinden sich auch integrationspolitisch in einer vergleichbaren Situation in Deutschland. Sie sind gem. § 43 ff. AufenthG alle verpflichtet, an Integrationskursen teilzunehmen. Eine Diskriminierung von Flüchtlingen lässt sich nicht integrationspolitisch rechtfertigen.“

DaMigra e.V. ist der Auffassung, dass die Rahmenbedingungen für den gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Wohnungsmarkt, zu Bildung und Sprache stärker im Fokus stehen und nachhaltig verankert werden müssen. Nur durch eine inklusive Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik können alle Menschen mitgenommen und kann der Segregation, egal, ob es

sich um demographische, soziale oder ethnische Segregation handelt, entgegengewirkt werden. Dazu gehört auch eine nachhaltige Demographiepoltik, die insbesondere im ländlichen Raum eine große Rolle spielt. Eine erfolgreiche Integrationspolitik braucht daher gleichberechtigte Teilhabe auf ökonomischer, sozialer und gesellschaftlicher Ebene – von Anfang an.

https://www.damigra.de/wp-content/uploads/Impulspapier_Teilhabe-in-der-Einwanderungsgesellschaft.pdf

Konkret bedeutet das, soziale und ökonomische Teilhabe sind nur durch eine emanzipatorische und nachhaltige interkulturelle Öffnung der Gesellschaft, ihrer Organisationen und Institutionen möglich. So wird Teilhabe von Individuen, Bevölkerungsgruppen und Organisationen an Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen strukturell verankert – als Teilhabe am Haben und am Sagen. Nur so können vielfältige interkulturelle Perspektiven von vornherein stärker einbezogen und Zugangsbarrieren für Menschen mit Einwanderungsgeschichte abgebaut bzw. Dienstleistungen diskriminierungsfrei, kultursensibel und effektiver angeboten werden.

2. Segregation und Mietpreisniveau sind nicht die Folgen von Migration*:

DaMigra e.V. begrüßt Bestrebungen, Segregation einzudämmen. DaMigra e.V. verwarft sich entschieden dagegen, dass Geflüchtete* die Folgen einer verfehlten Integrations- und Wohnraumpolitik ausbaden sollen, deren Ergebnis die bereits vorhandene Segregation ist. Die Befürchtung einer Erhöhung des Mietpreisniveaus ist ein Gemeinplatz: Dort wo sich die Nachfrage erhöht, steigt der Preis. An der Stelle braucht es hingegen eine sinnvolle Sozialpolitik, insbesondere „Soziale Wohnungsbauprogramme“ oder gesetzliche Regelungen, die z.B. den Wohnungsmarkt bzw. die Mietpreisentwicklung bei Neuvermietung regeln. Diese Regelungen betreffen alle Menschen.

Segregationsprozesse, insbesondere in den Städten sind nicht erst durch den Zuzug von geflüchteten Menschen entstanden. Das marktwirtschaftliche Argument ist also ein „migrationspolitisches Schreckgespenst“. Denn der Zuzug findet im Bereich der sog. „Sozialraumwohnungen“ statt, zumeist in halböffentlichen oder in öffentlicher Hand befindlichen Wohngesellschaften. Menschen sind aufgrund des sozialen Sicherungssystems dazu gezwungen, Wohnungen in bereits segregierten Quartieren anzumieten, gerade weil dort mehr Wohnungen verfügbar und weil dort die Mieten günstiger sind. Dass Segregationstendenzen verstärkt

würden, vor allem in Ballungszentren, ist insofern ein sekundäres Argument als diese Segregation aufgrund einer sozialpolitisch bedenklichen Wohnraumpolitik zumeist bereits stattgefunden hat. Mit einem „zusätzlichen Aufwand für Integrationsmaßnahmen“ (S. 1) zu argumentieren, widerspricht dem Status quo.

Des Weiteren heißt es unter

- E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger:

„Durch den Gesetzentwurf entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.“

Diese Annahme widerspricht der Förder- und Projektlandschaft. Viele der Maßnahmen, die eingeführt wurden, um der Segregation entgegenzuwirken, werden von zivilgesellschaftlichem Engagement gestützt. Dieses hohe Maß an zivilgesellschaftlichem Engagement stützt sich auf Bund- und Ländermaßnahmen, die aus Steuereinnahmen finanziert werden.

- zu E.2 „Für die Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, insbesondere keine Bürokratiekosten aus Informationspflichten.“

Beispielsweise haben Arbeitgeber*innen, die Asylbewerber*innen mit Wohnsitzregelung einstellen möchten, tatsächlich einen höheren bürokratischen Aufwand und Informationspflichten. Davor schrecken gerade klein- und mittelständische Unternehmen zurück. Deshalb ergibt sich aus der Wohnsitzregelung ein Wettbewerbsnachteil bzw. eine Diskriminierung für Migrant*innen.

Das Recht auf Arbeit ist ein Menschenrecht (§23 der Menschenrechte-Charta). Die Umsetzung dessen und Aufhebung von Hürden auf dem Weg zu Arbeitsplätzen wären das geeignete „wichtige integrationspolitische Instrument“, das auf Seite 1 im Referent*innenentwurf gefordert ist.

- zu E.3 „Für Bund, Länder und Kommunen entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand im Vergleich zur geltenden Regelung von § 12a AufenthG und § 68a AufenthG.“

Ein „Null-Summen-Spiel“ ist kein Argument für die Entfristung. Das Recht auf Arbeit und Wohnen ist ein Menschenrecht. Wird Einzelnen das Recht auf Arbeit und Wohnraum durch diskriminierenden Ausschluss verweigert, ist das völkerrechtswidrig.

3. Die Studien

„Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme“ (2016) des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration, „Vom Willkommen zum Ankommen – Die Wohnsitzauflage vor dem Hintergrund globaler Migration und ihrer Folgen für Kommunen in Deutschland“ (2016) der Bertelsmann Stiftung und „Die Wohnsitzauflage als Mittel Deutscher Integrationspolitik? Das Beispiel Sachsen“ (2018) von MIDEM belegen, dass die Wohnsitzregelung keineswegs das integrationspolitische Instrument erster Wahl ist. Vielmehr handelt es sich um ein ordnungspolitisches Kontrollinstrument, das den verwaltungspraktischen Interessen auf Landes- und Kommunalebene entspricht und der Integrationsbereitschaft der Geflüchteten* und der Aufnahmegesellschaft widerspricht.

MIDEM warnt davor, „zu hohe Erwartungen an das Steuerungsinstrument“ zu knüpfen:

„Zum einen ist die Zahl der Asylersanträge seit August 2016 stark rückläufig, auch die Höhe der anhängigen Asylverfahren hat sich kontinuierlich verringert (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017). Demnach betreffen Wohnsitzauflagen, die zukünftig implementiert werden, nur einen verhältnismäßig geringen Bruchteil aller Personen, die im Zuge der jüngeren Fluchtmigrationsbewegungen nach Deutschland kamen und kommen.“

(https://forum-midem.de/cms/data/fm/download/MIDEM_Policy_Paper_2018-1_Wohnsitzauflage.pdf)

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration weist darauf hin, dass eine planmäßige räumliche Verteilung von Menschen nicht mit Integration zu verwechseln ist:

„Wohnsitzauflagen können zwar dafür sorgen, dass sich die Zuwanderer gleichmäßiger auf die Länder und Kommunen verteilen; dies allein bedeutet jedoch noch lange nicht, dass Integration gelingt. Nötig ist vielmehr eine Integrationspolitik aus einem Guss.“

(https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/11/SVR_FB_Wohnsitzauflage.pdf)

Die Bertelsmann Stiftung weist auf das rechtliche Dilemma hin, dass die Wohnsitzregelung gegen bestehendes Recht verstößt:

„Ob die Wohnsitzauflage zu befürworten ist oder nicht, ist daher auch für uns eine noch nicht zu beantwortende Frage. Denn das Dilemma, das zwischen den Zielen der gleichmäßigeren

Verteilung von Geflüchteten einerseits und der freien Wahl des Wohnortes andererseits besteht, lässt sich aus Sicht der Bertelsmann Stiftung nicht auflösen.“

(https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST_Trenddossier_Integration_20161212.pdf)

Die Studien kommen zu dem Schluss, dass die Wohnsitzauflage keinen wirklichen integrationspolitischen Beitrag leistet:

„Zum anderen ist Integration ein multidimensionaler Prozess, der nur bedingt politisch steuerbar ist. Die Teilbereiche Arbeit, Sprache und Wohnen sind drei Bausteine eines komplexen gesamtgesellschaftlichen und zugleich in Teilen sehr individuellen Integrationsvorgangs, der durch ein Gesetz nicht gänzlich gesteuert werden kann. Und dennoch: Die politische und gesellschaftliche Debatte über die Notwendigkeit und den Nutzen einer Wohnsitzauflage kann einen wichtigen Diskursraum eröffnen, um sich mit zentralen Fragen des Zusammenlebens in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft auseinanderzusetzen – unter Einbezug aller beteiligten, staatlichen wie nichtstaatlichen Akteure.“

(https://forum-midem.de/cms/data/fm/download/MIDEM_Policy_Paper_2018-1_Wohnsitzauflage.pdf)

„Bei der Frage, ob eine Wohnortbeschränkung für international Schutzberechtigte Integration nachhaltig fördern kann, spielen viele Faktoren zusammen: Zum einen unterscheiden sich die Integrationsvoraussetzungen in den Kommunen je nach deren Größe, Wirtschaftskraft und der Lage am Arbeits-, Ausbildungs- und Wohnungsmarkt. Zum anderen ist die Wohnortwahl von Schutzberechtigten eine komplexe individuelle Entscheidung; eine große Rolle spielen dabei soziale und familiäre Netzwerke. Daraus folgt nicht zuletzt: **Ein rechtliches Instrument wie die Wohnsitzzuweisung kann Weiterwanderung nur bedingt nachhaltig steuern**

(Hervorhebungen DaMigra e.V.); da das Instrument einen erheblichen Eingriff in das Freizügigkeitsrecht bedeutet, ist seine Befristung aber zu begrüßen. Zudem kann eine **fehlgeleitete Ausgestaltung – die etwa zu stark von ordnungs- und finanzpolitischen Interessen geleitet ist – sich auf die Integration der Schutzberechtigten sogar negativ auswirken** (Hervorhebungen DaMigra e.V.). Die verschiedenen Ebenen und Ressorts sollten ihre Politik stärker aufeinander abstimmen und die Verteilung der Schutzberechtigten innerhalb des Landes und der Landkreise an Strukturmerkmalen wie Arbeits-, Ausbildungs- und

Wohnungsmarkt ausrichten. So können die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt und bestehende Integrationschancen ausgeschöpft werden. Denn die Integrationsbedingungen bestimmen sich letztlich durch ein komplexes Zusammenspiel von Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozialraum-, Ausbildungs- und Wohnungssituation, und eine Wohnortregelung kann nur dann Integration fördern, wenn sie in dieses Zusammenspiel eingebettet ist. Das neue Instrument sollte also klug und zurückhaltend umgesetzt werden, damit es die beabsichtigten Wirkungen erzielt und die Schutzberechtigten die ihnen zugewiesenen Orte auch tatsächlich als die für sie integrationspolitisch beste Wahl wahrnehmen.“

(https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/11/SVR_FB_Wohnsitzauflage.pdf)

„Da die Wohnsitzauflage im Grundsatz auf Bundesebene beschlossen ist und von Land zu Land sehr unterschiedlich umgesetzt oder auch abgelehnt wird, geht es vor allem um die Bedingungen und die Handhabung. Daher können wir uns folgendem Plädoyer des Sachverständigenrates der Stiftungen für Integration und Migration anschließen: „Denn die Integrationsbedingungen bestimmen sich letztlich durch ein komplexes Zusammenspiel von Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozialraum-, Ausbildungs- und Wohnungssituation, und eine Wohnortregelung kann nur dann Integration fördern, wenn sie in dieses Zusammenspiel eingebettet ist. Das neue Instrument sollte also klug und zurückhaltend umgesetzt werden, damit es die beabsichtigten Wirkungen erzielt und die Schutzberechtigten die ihnen zugewiesenen Orte auch tatsächlich als die für sie integrationspolitisch beste Wahl wahrnehmen.“ (SVR 2016a, S. 33).

([https://www.bertelsmann-](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST_Trenddossier_Integration_20161212.pdf)

[stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST_Trenddossier_Integration_20161212.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BST_Trenddossier_Integration_20161212.pdf))

4. Integration braucht keine Wohnsitzregelung

Die im Integrationsgesetz verankerte Wohnsitzregelung impliziert, dass Menschen zur Integration gezwungen werden müssen. Das stimmt weder für Geflüchtete* noch für die Mehrheit der Menschen der Aufnahmegesellschaft. DaMigra e.V. hat durch die wertvolle und langjährige Arbeit ihrer Mitglieder einen umfangreichen Wissens- und Erfahrungsschatz, was die Integrationsbereitschaft von Menschen mit Flucht- und Migrationsgeschichte betrifft. Nach Deutschland geflohene Menschen wollen Teilhabe. Nach Deutschland geflohene Menschen wollen die deutsche Sprache lernen, einer Arbeit nachgehen, menschenwürdig wohnen und partizipieren

und ein gleichwertiger Teil der Gesellschaft sein. Das Integrationsbarometer des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration von 2018 zeigt außerdem, dass die Mehrheit in Deutschland Zuwanderung als Bereicherung sieht.

(<https://www.heise.de/tp/features/Studie-Mehrheit-in-Deutschland-sieht-Zuwanderung-als-Bereicherung-4166957.html>)

Integration braucht eine kluge, teilhabezentrierte Integrationspolitik. Dazu bedarf es einer Infrastruktur, die Teilhabe in allen Bereichen ermöglicht. Beispielsweise kann dem Wohnungsleerstand in Brandenburg zwar mit der „Zwangsansiedlung“ von Geflüchteten* abgeholfen werden, aber ohne Angebote zu bedarfsgerechter Weiterbildung und ohne Jobchancen ist damit doch nicht ernsthaft ein Beitrag zur Integration geschaffen worden. Die sogenannte Integration ist ein Miteinander von Vielen, das nicht auf Zwang aufbauen kann. DaMigra e.V. fordert deshalb die Abschaffung der Wohnsitzregelung, da sie insbesondere für Mädchen* und Frauen* mit Fluchterfahrung zusätzliche Barrieren schafft, wenn sie häuslicher und sexualisierter Gewalt in Deutschland ausgesetzt sind. Sobald eine Frau* aus einem anderen Landkreis in ein Frauen*schutzhaus aufgenommen werden soll, stehen dem Hürden im Weg. Die Landkreise kooperieren nicht ausreichend, sodass die Finanzierung in einem solchen Fall nicht gesichert ist und die Aufnahme der Frau* aus einem anderen Landkreis behördlich abgelehnt wird. Oft ist den Behörden nicht klar, was ein Gewaltschutzkonzept bedeutet. Darüberhinaus ist oftmals nicht klar, welche Konsequenzen mit einer Zuweisung verbunden ist. Die Residenzpflicht verhindert zusätzlich zu den bereits bestehenden Hürden für geflüchtete Frauen* und Mädchen*, die Zugänge zu Hilfsangeboten und Frauen*schutzhäusern und führt zu weiterer Ausgrenzung.

Daher fordert DaMigra e.V.:

Aufhebung der Residenzpflicht und Wohnsitzzuweisung

- damit ein diskriminierungsfreier Zugang und Aufenthalt zu Frauen*häusern für ALLE Frauen* möglich wird,
- insbesondere die überregionale Aufnahme von geflüchteten Frauen* und Frauen* mit unsicherem Aufenthaltsstatus in Frauen*schutzhäusern erfolgen kann und
- Kommunen, Länder und Versicherungsträger für eine überregional gesicherte Kostenübernahme sorgen können.

Mit freundlichen Grüßen