

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV)

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes (Stand: 13.02.2019)

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr(e) Ansprechpartner(in):

Bernward Ostrop
Telefon-Durchwahl 030 284447-53

Stefan Peetz
Telefon-Durchwahl 030 284447-52

Vanessa Zehnder
Telefon-Durchwahl 0761 200-430

www.caritas.de

Datum 21.02.2019

Der Deutsche Caritasverband nutzt gerne die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf zur Entfristung des Integrationsgesetzes Stellung zu nehmen. Er weist jedoch darauf hin, dass angesichts der wiederum sehr kurzen Frist zur Stellungnahme und vor Abschluss der Ressortabstimmung eine verfahrensgerechte Auseinandersetzung mit den darin getroffenen Regelungen nicht möglich ist.

I. Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG

Mit dem Integrationsgesetz trat im August 2016 auch die darin enthaltene Wohnsitzregelung (§ 12a AufenthG) in Kraft – befristet bis zum 6. August 2019. Die Wohnsitzregelung soll mit vorliegendem Gesetzentwurf dauerhaft entfristet und weiterentwickelt werden.

Zweck der Wohnsitzregelung ist laut Gesetz die Förderung der „nachhaltigen Integration [der Betroffenen] in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“ u.a. durch die Vermeidung von wohnräumlicher Segregation. Ziele sind auch die Vermeidung von Engpässen bei der Bereitstellung von Wohnraum für die Betroffenen bzw. deren Versorgung mit angemessenem Wohnraum. Auch eine gerechte sowie an verfügbarem Wohnraum orientierte Verteilung von Flüchtlingen (nach ihrer Anerkennung) auf die Länder und Kommunen soll unterstützt werden.

Zielgruppe sind – abgesehen von Ausnahmen – anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge im Sinne von § 3 Absatz 1 des Asylgesetzes oder subsidiär Schutzberechtigte im Sinne von § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes sowie Schutzberechtigte, denen nach § 22, § 23 oder § 25 Absatz 3 erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist. Betroffene werden verpflichtet, nach dem Asylverfahren für einen Zeitraum von drei Jahren in dem Bundesland zu bleiben, dem sie für das Asylverfahren zugewiesen waren, und können darüber hinaus ggf. innerhalb des Landes in einer Kommune/einem Landkreis zugewiesen werden.

Die Regelung wurde „vor dem Hintergrund des großen Zustroms von Schutzsuchenden nach Deutschland in den Jahren 2015 und 2016“ eingeführt. Unter diesen Bedingungen konnte es als politisch wünschenswert erscheinen, eine weitere ungesteuerte Ansiedlung in Ballungsräumen mit Wohnraumproblemen und/oder einem problematischen Arbeitsmarkt zu verhindern. Allerdings galt aus Sicht des Caritasverbandes schon 2016, dass besser als Zwang gezielte Anreize dazu hätten beitragen können, die Ansiedlung in Städten und Regionen, die von Zuwanderung profitieren können, zu fördern und der Gefahr von Segregation in den Ballungsgebieten frühzeitig durch Maßnahmen einer integrativen Stadtentwicklung entgegenzuwirken.

Wird eine Wohnsitzzuweisung dennoch als integrationspolitisches Instrument herangezogen, so musste und muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes gewährleistet sein, dass eine solche nicht selbst zum Integrationshemmnis wird, sondern zentrale Kriterien für gelingende Integrationsprozesse Berücksichtigung finden: Zugang zum Wohnungsmarkt, Erwerb der deutschen Sprache, Zugang zu (Aus-)Bildungsstrukturen, Zugang zum Arbeitsmarkt und Ermöglichung des familiären Zusammenlebens.

Die 2016 eingeführte Wohnsitzregelung hat von Anfang an viele Rechtsfragen aufgeworfen und praktische Probleme in der Anwendung erzeugt. Nach Erfahrung der Caritas zeigen viele verschiedene Problemmeldungen aus der Praxis, dass die Wohnsitzregelung immer wieder zur Erschwerung der Lebenssituation der Betroffenen führt und dass sich die Praxis der Wohnsitzregelung mit ihren Zielen oftmals nicht in Einklang bringen lässt bzw. teils sogar gegenteilige, integrationsschädliche Effekte hat.

Gerade vor diesem Hintergrund hält es der Deutsche Caritasverband für falsch, dass vor der nun geplanten Entfristung des Gesetzes die im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode vom März 2018 als zeitnah angekündigte Evaluierung unterlassen wurde. Die Aussage in der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs „[d]ie Wohnsitzregelung nach § 12a Aufenthaltsgesetz [...] [habe] sich als Steuerungsinstrument für die Schaffung von Rahmenbedingungen für erfolgreiche Integration bewährt“, lässt sich aus unserer Sicht daher nicht belegen. Vielmehr stellt sich die Frage, ob eine Regelung, die als Antwort auf „den großen Zustrom“ von Schutzsuchenden der Jahre 2015 und 2016 ausnahmsweise vertretbar war, sich nicht überholt hat, nachdem die Zahlen der Schutzsuchenden in Deutschland seit 2017 wieder deutlich abgenommen haben. Die Entfristung der Regelung, die das Ziel vorgibt, Integrationsprozesse der Betroffenen zu unterstützen, sollte vor einer Entfristung detailliert untersucht werden – zum einen, um die Teilhabechancen der Betroffenen zielgenau zu fördern, zum anderen, um die Verwaltung zu entlasten.

Aus Sicht der Caritas sind bei einer Weiterentwicklung des Gesetzes mindestens die folgenden vier Problemkreise zu berücksichtigen, um integrationsschädliche Auswirkungen der Regelungen und somit auch langfristig anfallende ökonomische und soziale Folgekosten für die Gemeinschaft zu vermeiden:

1. Berücksichtigung vorhandenen Wohnraums

Besonders eklatant ist das Problem, dass betroffene Flüchtlinge oftmals mangels Alternativen gezwungen sind, nach der Anerkennung weiter in Gemeinschaftsunterkünften zu leben und ihren Wohnsitz in diesem Fall selbst auch dann beibehalten müssen, wenn sie in einem anderen als dem zugewiesenen Ort eine Wohnung anmieten könnten. In diesen Fällen ist die Wohnsitzregelung weder förderlich für den (sprachlichen, sozialen etc.) Integrationsprozess der Betroffenen, noch dient sie dem Zweck einer an vorhandenem Wohnraum orientierten, sinnvollen Verteilung auf die Länder und Kommunen. Eine mögliche Lösung wäre hier die Auflage – evtl. unter der Bedingung, dass in einer anderen Kommune eine passende Wohnung zur Verfügung stünde – aufzuheben, wenn drei Monate nach Erteilung der Auflage keine geeignete Wohnung

in der zugewiesenen Kommune gefunden werden konnte, z. B. durch Ergänzung von § 12a Abs. 3 durch den Satz:

„Eine Wohnsitzverpflichtung endet, wenn innerhalb von drei Monaten eine Unterbringung außerhalb einer Gemeinschaftsunterbringung nachweislich nicht möglich ist.“

2. Lange Bearbeitungszeiten bei Aufhebung der Wohnsitzauflage

Als problematisch erweist sich auch, dass teilweise sehr lange, für den weiteren Integrationsprozess der Betroffenen schädliche Bearbeitungszeiten bei Anträgen auf Wohnsitzverlegung zu verzeichnen sind. Das betrifft nicht nur komplexe Härtefälle, sondern auch Fälle in denen der Anspruch auf Aufhebung ohne weiteres festzustellen ist wie bei der Aufnahme einer Arbeit, einer Ausbildung oder eines Studiums.

Zu beheben wäre dieses Problem, wenn zumindest mit Blick auf die Sachverhalte, bei deren Vorliegen gem. Abs. 1 S. 2 eine Wohnsitzauflage nicht entsteht, klar gestellt wird, dass die Wohnsitzauflage Kraft Gesetz endet, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt eintreten, z. B. durch Ergänzung von § 12a Abs. 1 durch folgenden Satz 3:

„Werden die Voraussetzungen nach Satz 2 erst zu einem späteren Zeitpunkt erfüllt, endet die Wohnsitzauflage.“

3. Verweigerung von Sozialleistungen

Für Leistungen nach SGB II ist jeweils die Kommune zuständig, für die eine Wohnsitzauflage gilt. Unterliegen Betroffene aber keiner Zuweisung in eine Gemeinde, sondern nur der gesetzlichen Zuweisung in ein Bundesland, gibt es kein zuständiges Jobcenter, an das sie verwiesen werden können, wenn sie abweichend von der Wohnsitzauflage in einem anderen Bundesland einen Antrag auf Leistungen nach SGB II gestellt haben. Gibt es keine Zuweisung in eine Kommune, muss sichergestellt werden, dass die allgemeine Regelung nach § 36 Abs. 2 S. 2 2 HS i.V.m. Abs. 1 SGB II greift, also das Jobcenter in dem Ort zuständig ist, in dem der gewöhnliche Aufenthalt begründet wurde.

4. Bedeutung der Familie bei Integrationsprozessen

Volljährige Kinder oder Verwandte jenseits der Kernfamilie, die für Integrationsprozesse häufig von großer Bedeutung sind, werden nicht als Grund für einen Umzug anerkannt. Dadurch entfällt gegenseitige, integrationsfördernde Unterstützung. Auch anderweitige soziale Bindungen werden trotz wesentlicher Integrationshilfen nicht berücksichtigt. Künftig sollten daher Familienmitglieder auch über die Kernfamilie hinaus bei der Zuweisung eines Wohnsitzes bzw. der Aufhebung einer Wohnsitzauflage berücksichtigt und § 12a Abs. 5 entsprechend ergänzt werden.

Kurzbewertung einzelner Änderungsvorschläge

1. Entfristung und Evaluierung der Wohnsitzregelung

Durch den Gesetzentwurf soll die Wohnsitzregelung im Integrationsgesetz entfristet und als dauerhaftes integrationspolitisches Instrument in das Aufenthaltsgesetz übernommen werden. Zudem wird im Gesetzentwurf von der im Koalitionsvertrag angekündigten Evaluierung des Gesetzes Abstand genommen, da solch eine „aufgrund des insbesondere von den Ländern geäußerten langfristigen integrationspolitischen Bedarfs nach einer Fortschreibung der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG nicht erforderlich“ sei.

Bewertung:

In Anbetracht der oben beschriebenen praktischen Problemen in der Anwendung der Wohnsitzregelung, aber auch mit Blick auf die stark gesunkene Zahl der in Deutschland Schutzsuchenden sollte die Wohnsitzregelung bei einer Verlängerung höchstens auf drei Jahre befristet werden.

Darüber hinaus sollte die Wohnsitzregelung – wie im Koalitionsvertrag beschlossen – möglichst zeitnah evaluiert werden. Diese Evaluierung sollte systematisch und von einer unabhängigen Stelle unternommen werden. Gerne bringt der Deutsche Caritasverband seine Erfahrungen aus der Praxis in eine solche Evaluierung ein. Anhand der durch eine umfassende Evaluierung vorliegenden Ergebnisse sollte die Wohnsitzregelung ggf. v.a. so weiterentwickelt werden, dass aus ihr keine integrationsschädlichen Auswirkungen auf die von Ihr Betroffenen resultieren.

Auch die Ergebnisse der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit, die sich am 20.02.2019 konstituiert hat, sollten herangezogen werden, um über die weitere Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Regelung zu entscheiden, genauso wie die künftigen Zahlen der Schutzsuchenden.

2. Zustimmungspflicht der Ausländerbehörde des geplanten Zuzugsorts bei Aufhebung einer Wohnsitzverpflichtung

Laut Gesetzentwurf darf künftig die Aufhebung einer Wohnsitzzuweisung nach § 12a, § 12 Absatz 2 oder § 24 Absatz 5 „nur mit Zustimmung der Ausländerbehörde des geplanten Zuzugsorts erfolgen. Die Zustimmung zur Aufhebung einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a ist zu erteilen, wenn die Voraussetzungen des § 12a Absatz 5 vorliegen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn die Ausländerbehörde am Zuzugsort nicht innerhalb von vier Wochen ab Zugang des Ersuchens widerspricht. Die Erfüllung melderechtlicher Verpflichtungen begründet keine Zuständigkeit einer Ausländerbehörde.“

Bewertung:

Auf die Aufhebung einer Wohnsitzauflage besteht gem. § 12a Abs. 5 ein Anspruch. Es ist nicht ersichtlich, welche Bedenken die Ausländerbehörde des geplanten Zuzugsorts gegen eine korrekte Anwendung der Regelung seitens der Ausländerbehörde des Wegzugortes haben sollte, wo bei einer mangelhaften Entscheidung das Rechtsschutzbedürfnis der Ausländerbehörde des geplanten Zuzugsorts liegen sollte, und damit, wozu sie hier „zustimmen“ soll. Die geplante Änderung würde nicht nur eine weitere Bürokratisierung bedeuten, sondern auch zu weiteren zeitlichen Verzögerungen. Der Verweis aus der Gesetzesbegründung auf OVG Berlin (Az. OVG 3 N 118.18) führt hier nicht weiter, da dort nur festgestellt wurde, dass entsprechende Verwaltungsvereinbarungen eine gesetzliche Grundlage benötigen. Zu Sinn und Zweck solcher Vereinbarungen hat das Gericht keine Aussagen getroffen. Von der Einführung dieser Regelung sollte daher Abstand genommen werden.

3. Faktoren, die bei der Wohnsitzauflage berücksichtigt werden sollen

In Absatz 3 Satz 1 von § 12a soll zukünftig die Verfügbarkeit von Betreuungsangeboten für minderjährige Kinder Berücksichtigung finden.

Bewertung:

Diese Neuregelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist die Formulierung „Betreuungsangebote für minderjährige Kinder einschließlich allgemeinbildenden Schulen“ falsch. Bei Schulen handelt es sich nicht um Betreuungsangebote. Wir schlagen vor, stattdessen von der Verfügbarkeit „von Bildungs- und Betreuungsangeboten für minderjährige Kinder und Jugendliche“ zu sprechen.

II. Verpflichtungserklärung nach § 68a AufenthG

Vor dem Inkrafttreten des Integrationsgesetzes mussten diejenigen, die eine Verpflichtungserklärung abgegeben haben, bis zur Ausreise der Person, für die sie eine Verpflichtung eingegangen, haften. Diese Regelung ist ursprünglich vor allem für den absehbaren Aufenthalt von Besucher/innen oder Au Pair konzipiert worden. Bei Flüchtlingen, die dauerhaft über ein Aufnahmeprogramm unter der Maßgabe einer Verpflichtungserklärung einreisen, konnte dies zu einer Haftung auf unbestimmte Zeit führen. Die mit dem Integrationsgesetz eingeführte Befristung wurde vor diesem Hintergrund vom Deutschen Caritasverband begrüßt.

Dem Gesetzesentwurf zur Entfristung des Integrationsgesetzes (Stand 13.02.2019) ist zu entnehmen, dass die Bundesregierung über eine Entfristung der Übergangsregelung gemäß § 68a AufenthG nachdenkt, auch wenn der uns vorliegende Entwurf keine konkreten Änderungsgründungen beinhaltet.

In diesem Zusammenhang regt der Deutsche Caritasverband an, nicht nur die Übergangsregelung nach § 68a AufenthG zu entfristen, sondern § 68 AufenthG dahingehend zu ändern, dass die darin genannte Frist von fünf Jahren verkürzt wird. Diese Änderung sollte dann zwingend rückwirkend gelten und auch die Fälle einschließen, welche unter § 68a AufenthG geregelt sind.

Der Deutsche Caritasverband schlägt eine Frist von einem Jahr vor. Dabei dient das „Private Sponsorship of Refugees Program“ in Kanada als Vorbild, das im Rahmen von privat finanzierten Resettlement-Aufnahmen die finanzielle Verpflichtung des Verpflichtungsgebers derart befristet. Gründe für eine längere Frist erschließen sich aus dem Integrationsgesetz nicht. Die Gesetzesbegründung lässt nach wie vor offen, weshalb eine Frist von fünf Jahren als erforderlich betrachtet wird.

Grundsätzlich bittet der Deutsche Caritasverband den Gesetzgeber, eine geschlechtergerechte Sprache zu verwenden. Die Formulierung in § 12a ABS 1 Satz 2 (neu) „... wirkt die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in dem Land fort, in dem der Ausländer seinen Wohnsitz ... begründet hat“, ist daher zu ändern. Eine Alternativformulierung, die dem Anspruch der geschlechtergerechten Sprache gerecht wird, könnte hier lauten: „... wirkt die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in dem Land fort, in dem der Wohnsitz zu diesem neu begründet wurde.“

Kontakt:

Bernward Ostrop, Referent Migration und Flüchtlinge, DCV (Berlin)
Tel. 030 284447-53, Bernward.Ostrop@caritas.de

Stefan Peetz, Referent Migration und Integration, DCV (Berlin)
Tel. 030 284447-52, Stefan.Peetz@caritas.de

Vanessa Zehnder, Referentin Migration und Integration, DCV (Freiburg)
Tel. 0761 200-430, Vanessa.Zehnder@caritas.de