Deutscher Juristinnenbund e.V.
Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und Betriebswirtinnen
Geschäftsstelle / Office:
Anklamer Straße 38 ● D-10115 Berlin
fon: +49 30 4432700 ● fax: +49 30 44327022
geschaeftsstelle@djb.de ● http://www.djb.de

Berlin, 21. Februar 2019

S T E L L U N G N A H M E

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes

Der Referentenentwurf sieht eine Entfristung der Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG vor. Die im August 2019 auslaufende Wohnsitzregelung wurde 2016 eingeführt. Demzufolge sind anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und Personen mit einem Aufenthaltstitel wegen eines Abschiebehindernisses oder auf der Grundlage eines Flüchtlingsaufnahme-Programms verpflichtet, ihren Wohnsitz für einen Zeitraum von drei Jahren in dem zugewiesenen Bundesland oder auf Grundlage einer Landesregelung in einer zugewiesenen Kommune zu nehmen. Die Regelung im AufenthG korrespondiert mit Regelungen im SGB II und SGB XII, die sicherstellen sollen, dass ein Leistungsbezug nur am Ort der Wohnsitzauflage erfolgen kann.

Im Hinblick auf den schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit sollte die Regelung ursprünglich nur befristet bis 6.8.2019 gelten (§ 104 Abs. 14 AufenthG, Begründung siehe Gesetzentwurf des BMI vom 29.4.2016, S. 20). Die Entfristung soll jetzt ohne jede Überprüfung der bisherigen Auswirkungen erfolgen.

Gegen die Entfristung und die damit einhergehende Verschärfung der Regelungen zur Aufhebung beziehungsweise Änderung der Wohnsitzauflage bestehen aus frauenpolitischer Sicht erhebliche Bedenken. Die **Belange von gewaltbetroffenen und aus anderen Gründen besonders vulnerablen Frauen finden keine hinreichende Berücksichtigung** in der gesetzlichen Regelung. **Dies widerspricht** nicht zuletzt der erst vor einem Jahr angenommenen **Istanbul-Konvention** zum Schutz vor Gewalt. Vor diesem Hintergrund ist der **Verzicht auf eine Überprüfung der bisherigen Auswirkungen des Gesetzes nicht nachvollziehbar.**

a. Unzureichender Schutz vor häuslicher oder frauenspezifischer Gewalt

In der Praxis bilden die Wohnsitzauflagen eine erhebliche Hürde für einen schnellen und effektiven Schutz vor häuslicher oder frauenspezifischer Gewalt.

Der Aufenthalt in einem Frauenhaus außerhalb des Bundeslandes oder der Kommune der Wohnsitzauflage führt zu einer ungeklärten Finanzierung der Kosten des Frauenhauses und der Sicherung des Lebensunterhalts. Nach § 36 Abs. 2 SGB II bleibt nämlich der Träger am Ort der Zuweisung zuständig solange die Wohnsitzauflage nicht aufgehoben oder eine geänderte Wohnsitzauflage am Ort des Frauenhauses bestimmt wurde.

Der Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzauflage benötigt bei den nach Landesrecht zuständigen Behörden eine Bearbeitungsdauer von mehreren Monaten. Durch die verpflichtende Einführung der Zustimmung der Zuzugskommune wird das Verfahren mit einem weiteren Zwischenverfahren bürokratisch belastet. Die betroffenen Frauen, Frauenhäuser oder sonstige Schutzeinrichtungen werden dadurch monatelang von Leistungen ausgeschlossen, die zur Sicherung der Menschenwürde zwingend benötigt werden.

Die Regelung verhindert insbesondere ein gleiches Niveau des Gewaltschutzes für alle Frauen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus, wie dies in Art. 4 der Istanbul-Konvention ausdrücklich verlangt wird. 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.

Es bedarf zumindest einer gesetzlichen Regelung, die klarstellt, dass in Fällen des Aufenthalts außerhalb des Bezirks oder des Bundeslandes der Wohnsitzauflage aus Gründen des Gewaltschutzes die Zuständigkeit und der Leistungsanspruch nach SGB II/SGB XII am Ort des tatsächlichen Aufenthalts begründet wird.

Es wird vorgeschlagen in § 36 Abs. 2 SGB II folgenden Satz 3 anzufügen:

> *„Bei einem Aufenthalt in einem Frauenhaus oder an einem anderen Ort aus Gründen des Gewaltschutzes wird der Träger am Ort des tatsächlichen Aufenthalts zuständig. § 36a gilt entsprechend.“*

b. Härtefallregelung

§ 12a Abs. 5 Nr. 2 AufenthG enthält eine Härtefallregelung, wobei die Regelbeispiele abstellen auf die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen, die Zustimmung der Zuzugsgemeinde aus dringenden humanitären Gründen oder „vergleichbare unzumutbare Einschränkungen“.

Alleinerziehende und alleinstehende kranke, alte oder auch besonders junge Frauen sind in ganz besonderem Maße auf die Unterstützung ihrer Verwandten, anderer Unterstützungspersonen, oder auch besonderer Beratungsstellen oder medizinischer Einrichtungen angewiesen. Diesem Integrationsbedarf wird durch die allgemeine Härteregelung nicht angemessen entsprochen. Die gesetzlichen Regelbeispiele geben den zuständigen Behörden keine Leitlinien an die Hand, um den frauenspezifischen Bedarf an familiärer und sozialer Integrationshilfe zu berücksichtigen. Berücksichtigt werden sollten unter anderem die Situation von alleinerziehenden Frauen, die sich beruflich integrieren wollen, dabei aber Unterstützung bei der Kinderbetreuung benötigen, der Unterstützungsbedarf für Frauen, die sich von ihren Partnern trennen und in dem Prozess der Verselbständigung familiäre, soziale oder professionelle Unterstützung benötigen. Auch Frauen, die aufgrund von Gewalterfahrungen im Herkunftsland, auf der Flucht oder in Deutschland mit psychischen Beeinträchtigungen leben müssen, erhalten auf der Grundlage der derzeitigen Härtefallregelung keine angemessene familiäre, soziale oder professionelle Unterstützung.

Durch die geplante zwingend erforderliche Zustimmung der Zuzugsgemeinde (§ 72 Abs. 3a AufenthG-E) wird die Auslegung der Härtefallklausel zudem überlagert von den fiskalischen Interessen der Kommunen.

Um den dringenden Integrationsbedarfen von Frauen gerecht zu werden, muss außerdem das gesamte Verfahren zur Aufhebung beziehungsweise Änderung der Wohnsitzauflagen neugestaltet werden:

- **Der Antrag muss von jeder Ausländerbehörde entgegengenommen werden.**
- **Die Verfahrensdauer muss gesetzlich festgelegt werden und darf zwei Wochen nicht überschreiten.**
- **Die Härtefallregelung muss um konkrete Beispiele ergänzt werden, die sowohl dem Schutz vor Gewalt und Belästigung als auch dem frauenspezifischen Integrationsbedarf durch familiäre, soziale und professionelle Hilfe umfassend gerecht werden.**

Es wird vorgeschlagen, § 12a Abs. 5 Nr. 2 c) wie folgt zu ändern:

> ***„c) für die Betroffenen aufgrund ihrer Vulnerabilität entsprechend der Definition in Art. 21 der Richtlinie 2013/33/EU*** *[Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien]* ***die Unterstützung durch Verwandte, sonstige Bezugspersonen, soziale oder medizinische Einrichtungen integrationsrelevant sind. Ein frauenspezifischer Integrationsbedarf ist besonders zu berücksichtigen.“***
>
> Der bisherige Punkt c) wird zu Punkt d).
>
> § 12a Abs. 5 werden die Sätze 2 und 3 angefügt:
>
> ***„Der Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzauflage wird von jeder Ausländerbehörde entgegengenommen und an die nach Landesrecht zuständige Stelle weitergeleitet. Über den Antrag wird innerhalb einer Frist von 14 Tagen entschieden.“***
>
> Der jetzige Satz 2 wird zu Satz 4.

c. Nicht zu rechtfertigender Verzicht auf Überprüfung der Integrationswirkung

Laut Entwurfsbegründung ist „eine formelle Evaluierung des Gesetzes [...] aufgrund des insbesondere von den Ländern geäußerten langfristigen integrationspolitischen Bedarfs nach einer Fortschreibung der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG nicht erforderlich.“

Der Verzicht auf die Überprüfung der Integrationswirkungen ist jedoch in zweierlei Hinsicht problematisch. Zum einen muss sich die Zulässigkeit von Wohnsitzauflagen an den Vorgaben der Entscheidungen des EuGH vom 1.3.2016 (AZ: C-443/14 u. C-444/14) messen lassen. Demzufolge kann eine Einschränkung nur aus Integrationsgründen und unter Bezug auf die Lage anderer vergleichbarer Drittstaatsangehöriger ohne Wohnsitzauflage, aber nicht mit dem Wunsch der Lastenverteilung zwischen den Kommunen, gerechtfertigt werden. Diese Anforderungen bedürfen der Überprüfung. Zum anderen sind der Geschäftsordnung der Bundesregierung zufolge die geschlechtsbezogenen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben zu prüfen

(§§2, 44 GGO). Eine solche Prüfung fehlt scheinbar bereits für den ursprünglichen Gesetzentwurf zum Integrationsgesetz.[1]

Der Deutsche Juristinnenbund e.V. (djb) kritisiert deshalb den Verzicht auf eine Evaluation der Integrationseffekte der Wohnsitzauflage, insbesondere auch unter Berücksichtigung der besonderen Bedarfe von Frauen. Erforderlich sind hier etwa Kinderbetreuung, Sprachkursangebote mit begleitender Kinderbetreuung, frauenspezifische Angebote der Arbeitsmarktintegration, schulische Ausbildungen in Teilzeitform, frauenspezifische Beratungsangebote, Trauma-Zentren und auf weibliche Genitalverstümmelung (FGM) spezialisierte Gynäkologinnen sowie eine frauenspezifische Integrationsförderung durch soziale Unterstützung.

Prof. Dr. Maria Wersig
Präsidentin

Dr. Ulrike Spangenberg
Vorsitzende der Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich

[1] Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drs.18/8615, 31.05.2016, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808615.pdf.