Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Wortprotokoll
der 59. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat
Berlin, den 3. Juni 2019, 16:45 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum E 700

Vorsitz: Jochen Haug, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes

BT-Drucksache 19/8692

Federführend:
Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Alexander Throm [CDU/CSU]
Abg. Gabriela Heinrich [SPD]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Linda Teuteberg [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Inhaltsverzeichnis

			Seite
I.	Anwesenheitslisten		3
II.	Sachverständigenliste		4
III.	Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung		5
IV.	Anlagen		
	Stellungnahmen der Sachverständigen		
	Kommunale Spitzenverbände	19(4) 272 A	23
	Bernward Ostrop, Deutscher Caritasverband e. V., Berlin	19(4) 272 B	25
	Susann Thiel, Der Paritätische Gesamtverband, Berlin	19(4) 288 A	29
	Prof. Dr. Herbert Brücker, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung	19(4) 288 B	36

Anwesenheitsliste

	Ordentliche Mitglieder	**Stellvertretende Mitglieder**
CDU/CSU	Nicolaisen, Petra Schuster (Weil am Rhein), Armin Throm, Alexander	Pantel, Sylvia
SPD	Heinrich, Gabriela Lindh, Helge	
AfD	Haug, Jochen Wirth, Dr. Christian	
FDP	Benjamin Strasser	
DIE LINKE.	Ulla Jelpke	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Polat, Filiz	
fraktionslos		

Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 3. Juni 2019, 16.45 bis 18.45 Uhr
„Integrationsgesetz“

Stand: 27. Mai 2019

Prof. Dr. Herbert Brücker
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Marc Elxnat
Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

Bernward Ostrop
Deutscher Caritasverband e.V., Berlin

Dr. Klaus Ritgen
Deutscher Landkreistag e.V., Berlin

Susann Thiel
Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

Einziger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes

BT-Drucksache 19/8692

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Meine Damen und Herren, ich eröffne die 59. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein Name ist Jochen Haug, ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat und werde in Vertretung der Vorsitzenden die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Ich danke Ihnen sehr, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die öffentliche Sitzung dient dazu, die Beratung zu der in der Tagesordnung ausgewiesenen Vorlage vorzubereiten. Die heutige Anhörung ist als Fortsetzung der Anhörung vom 13. Mai 2019 zu sehen, um der Opposition bei diesem Gesetz die Möglichkeit zu geben, ihre Fragen an von ihr benannte Sachverständige zu stellen. Weiter begrüße ich alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Begrüßen darf ich auch für die Bundesregierung den Leiter der Migrationsabteilung, Herrn Weinbrenner. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages und per Livestream auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen. Schriftliche Stellungnahmen hatten wir erbeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Mitglieder des Ausschusses für Inneres und Heimat und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung beigefügt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache erfasst. Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Abschrift der digitalen Aufzeichnung gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 16:45 Uhr bis 18:45 Uhr vorgesehen ist. Einleitend möchte ich denjenigen Sachverständigen, die noch nicht die Gelegenheit hatten, zu diesem Gesetz vorzutragen, diese Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die fünf Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu nehmen. Dazu eine Anmerkung: Gerne kann natürlich auch ein Sachverständiger, der beim letzten Mal seine Eingangsstellungnahme schon getätigt hat, diese auch noch mal auf Wunsch vortragen. Danach würden wir orientiert an Fraktionsrunden mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weiterer Abgeordneter beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten. Für die zweite Fraktionsrunde werde ich situativ entscheiden, ob wir eine oder zwei Fragen zulassen. Wenn Sie damit einverstanden sind, würden wir so verfahren. Dankeschön. Entsprechend alphabetischer Reihenfolge darf ich deshalb … Ich sehe einen GO-Antrag?

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Kein GO-Antrag, nur eine allgemeine Bemerkung, wenn Sie erlauben?

Stellv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Klar.

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Ich will meiner Verwunderung etwas Ausdruck geben, dass wir heute im Grunde genommen die zweite Anhörung zu diesem Thema machen – und zwar auf Antrag der Fraktionen, die das letzte Mal nicht einverstanden waren, dass wir „so schnell“ eine Anhörung durchführen – und ausgerechnet zwei zumindest – nicht die FDP –, die Grünen und DIE LINKE., jetzt bei Beginn dieser Anhörung durch Abwesenheit glänzen.

Stellv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Wir nehmen das zu Protokoll, Dankeschön, und fahren nunmehr fort mit der Eingangsstellungnahme von Herrn Prof. Dr. Brücker.

SV **Prof. Dr. Herbert Brücker** (IAB, Nürnberg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Abgeordnete, ich möchte zu der grundsätzlichen Frage der Wohnsitzauflage Stellung nehmen bzw. der

Entfristung der Wohnsitzauflage – nicht so sehr zu den Details des Gesetzes, das mache ich gerne dann auf Rückfragen. Wir wissen aus der theoretischen Forschung, dass Wohnsitzauflagen ambivalente Wirkungen haben: Auf der einen Seite können sie regionalen Mismatch verfestigen. Ich verweise darauf, dass es in Deutschland ein Problem sein kann, weil wir Geflüchtete nicht nach ökonomischen Kriterien verteilt haben, sondern nach dem Königsteiner Schlüssel, der zwar etwas mit Steuereinnahmen, aber wenig mit der Arbeitsmarktintegration zu tun hat. Die Geflüchteten sind überdurchschnittlich in Kreisen untergebracht, wo ihre Beschäftigungsaussichten unterdurchschnittlich sind. Das unterscheidet sie von anderen Migranten, die sich dort konzentrieren, wo die Beschäftigungsaussichten im Durchschnitt günstiger sind.

Zweitens: Mikroökonomisch ist es so, dass Wohnsitzauflagen die Informations- und Suchkosten erhöhen, weil sie so die räumliche Mobilität einschränken. Drittens verringern wir die räumliche Konzentration, das hat bei dem Gesetz sicher eine wichtige Rolle gespielt. Die räumliche Konzentration kann ökonomisch positiv, kann aber auch negativ wirken. Darum kann man es a priori nicht genau sagen, wie sich Wohnsitzauflagen auswirken, und es geht nicht nur um die Arbeitsmarktintegration, sondern auch um andere Effekte. Wir haben das im IAB zum Anlass genommen, empirisch die Wirkungen der Wohnsitzauflage in Deutschland zu untersuchen. Man kann das in diesem Fall besonders gut, weil sowohl eine zeitliche Varianz vorliegt als auch eine Varianz über die Bundesländer, die sie unterschiedlich anwenden.

Wir finden heraus, dass in Bundesländern, die die Wohnsitzauflage auf Kreisebene anwenden, die Geflüchteten eine um 17 Prozent längere Dauer bis zur Arbeitsmarktintegration haben im Vergleich zu der Kontrollgruppe, die keiner Wohnsitzauflage unterliegt. Das heißt, wir finden einen signifikanten und quantitativ erheblichen Effekt auf die Arbeitsmarktintegration, die durch die Wohnsitzauflage negativ beeinflusst ist. Wir haben, zweitens, untersucht, ob sich die Wohnsitzauflage positiv oder auch negativ auf Spracherwerb und die Sprachkenntnisse auswirkt. Wir finden in den deskriptiven Befunden einen leicht negativen Effekt von denjenigen, die in Bundesländern wohnen, wo die Wohnsitzauflage auf Kreisebene zutrifft. In dem Moment, wo wir es kausal untersuchen, finden wir keine signifikanten Effekte, das heißt, es lässt sich kein Effekt auf den Spracherwerb feststellen. Wir haben, drittens, untersucht, wie es mit der Versorgung mit Wohnraum aussieht. Wir finden dort deskriptiv auch den Befund, dass Geflüchtete, die in Bundesländern wohnen, die die Wohnsitzauflage anwenden, schlechter mit Wohnraum versorgt sind, und zwar gemessen daran, ob sie in einer Gemeinschaftsunterkunft leben oder dezentral in einer eigenen Wohnung. Wenn wir das aber auch kausal untersuchen, sind diese Effekte auch nicht signifikant.

Man kann also zusammenfassen: Die Wohnsitzauflage hat nach unseren empirischen Befunden, die noch einen vorläufigen Charakter haben, negative Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration, aber keine Auswirkung auf den Spracherwerb und keine Auswirkung auf die Versorgung mit Wohnraum. Die Vermutung, die es in vielen Stellungnahmen und auch in den Intentionen dieses Gesetzentwurfs gibt, dass sich die Wohnsitzauflage positiv auf die Integration auswirkt, kann damit – nach den vorläufigen Befunden – empirisch nicht bestätigt werden. Das deckt sich übrigens mit den Befunden aus der internationalen Literatur: Wir haben vergleichbare Studien in Dänemark, in Schweden von sehr prominenten Autoren, die auch sehr hochrangig veröffentlicht worden sind.

Was kann man daraus für Schlussfolgerungen ziehen? Erstens: Wir halten eine systematische Evaluation dieses Gesetzes für notwendig. Das ist im Gesetzentwurf grundsätzlich vorgesehen. Und dann, auf Grundlage dieser Evaluation, sollte man den Gesetzentwurf überdenken. Darum halten wir eine Entfristung im Prinzip jetzt erst mal auf Dauer nicht für sinnvoll, sondern wir würden sagen, man kann die Wohnsitzauflage verlängern, aber nur für einen kurzen Zeitraum. Für eine Evaluation der Wohnsitzauflage reicht nach meiner Einschätzung ein Zeitraum auf Grundlage der bestehenden Daten von einem Jahr aus.

Zweitens: Wir müssen uns Gedanken machen über grundlegende Alternativen. Es gibt die Befürchtung der Kommunen, dass ein Wegfall der Wohnsitzauflage zu einer erheblichen Konzentration in den Großstädten führen wird. Wir haben uns die Mobilitätsmuster angesehen: Wir finden sowohl starke Zuzüge in die Großstädte, als auch starke Wegzüge. Die Nettoeffekte sind bei Weitem nicht so stark,

wie man intuitiv vermuten könnte. Trotzdem bestehen dort Risiken für die Kommunen. Wie könnte man dem begegnen? Durch eine negative Wohnsitzauflage, das heißt Kommunen, die erheblich über dem Bundesdurchschnitt betroffen sind – man könnte zusätzlich auch noch ökonomische Kriterien anlegen – könnten einen Zuzugstopp erlassen. Das heißt, es gibt zu dieser Wohnsitzauflage durchaus Alternativen, die weit weniger – wie wir es technisch ausdrücken – in die Allokation und in die Effizienz des Arbeitsmarktes eingreifen und zugleich die Risiken auf kommunaler, auf regionaler Ebene minimieren. Das heißt, wir brauchen – aus meiner Sicht, vor dem Hintergrund der empirischen Befunde – ein grundsätzliches Überdenken dieses Gesetzesvorhabens, das die Entfristung der Wohnsitzauflage vorsieht. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Elxnat.

SV **Marc Elxnat** (DStGB, Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine sehr verehrten Damen und Herren, sehr verehrte Abgeordnete. Integration – das sagen wir als kommunale Spitzenverbände und das sagen auch unsere Mitglieder, die Städte und Gemeinden, immer wieder – geschieht vor Ort. Es geschieht in den Kommunen, es geschieht da, wo die Menschen sich in Initiativen engagieren und dafür ist es – aus unserer Sicht – essentiell, nicht nur für die zuziehenden Menschen, sondern auch für die, die bereits hier leben, ein erfolgreiches Konzept zur Integration vorzuhalten. Für die Akzeptanz der Aufnahme von Asylbewerbern ist es extrem wichtig, dass die Integration gelingt und keine außerordentlichen Schwierigkeiten auftreten. Denn, wenn die Integration scheitert, dann droht uns auch die Spaltung der Gesellschaft, und das kann im Interesse von niemandem hier sein.
Prof. Brücker hat hier gerade schon sehr viel zu den Folgen von der Wohnsitzauflage und seiner grundsätzlichen Sichtweise gesagt. Ich will deswegen mein Statement etwas kürzen und sagen: Aus unserer Sicht und gerade aus der Sicht, aus den Rückmeldungen, die wir auch bekommen haben von den Kommunen, ist es eben so, dass da die erhebliche Befürchtung – wie Sie es gerade auch geschildert haben – besteht, dass es zu Konzentrationen spezieller Communities in den Städten und Gemeinden kommt, was zu einer Erschwerung der Integration führt und eben auch zu Problemen mit Wohnraumversorgung in einzelnen Städten und Gemeinden führen kann. Daher ist es – aus unserer Sicht – dringend notwendig, die hier in Rede stehende Wohnsitzauflage weiter zu verlängern.
Die Kommunen schaffen vor Ort sehr viel für die Integration. Das beginnt bei der Wohnraumversorgung, bei Kita- und Schulplätzen und nicht zuletzt auch bei den erheblichen Angeboten und Maßnahmen zur gesellschaftlichen Integration einschließlich der Koordinierung des dankenswerterweise vorhandenen ehrenamtlichen Engagements. Daher ist auch – aus unserer Sicht – die Regelung, dass die Verfügbarkeit von Bildungs- und Betreuungsangeboten Berücksichtigung bei der Verteilung finden kann, grundsätzlich zu begrüßen und hier ein wesentlicher und guter Schritt in diesem Gesetzentwurf, die Wohnsitzauflage weiterhin zu verbessern.

Für eine langfristige Integration – auch wenn das nicht Teil dieser Anhörung ist – ist die auskömmliche Finanzierung der Integration und der verschiedenen Maßnahmen von entscheidender Bedeutung. Integration endet nicht nach einem halben Jahr, sondern ist eine dauerhafte und langfristige Aufgabe, die die Städte und Gemeinden auch vor Ort leisten können. Die Wohnsitzauflage, wie wir sie heute hier diskutieren, kann die Städte und Gemeinden dabei unterstützen, weiterhin die Integration vorzunehmen und bestmöglich, nach bestem Wissen und eigenen Kräften, auch zu stemmen. Die vorgelegten Kriterien für die Verteilung sind aus unserer Sicht richtig, wichtig und die Wohnsitzauflage hat sich – aus unserer Sicht und aus der Sicht unserer Mitglieder – bewährt. Die Wohnsitzauflage jetzt zu entfristen, bedeutet nicht, dass man dieses Gesetz nie wieder anfassen sollte oder könnte. Die im Gesetz angelegte Evaluation, gerade die breite Evaluation unter Berücksichtigung verschiedener wissenschaftlicher Erkenntnisse, ist der richtige Weg aus unserer Sicht, hier auch langfristig die richtigen Ergebnisse zu finden. Vor diesem Hintergrund bedanke ich mich für die Möglichkeit, hier Stellung nehmen können, und freue mich auch auf die Fragen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Ostrop.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich hatte vor zwei Wochen schon die Gelegenheit, hier vorzutragen, deswegen will ich versuchen, es ganz kurz zu machen bzw. die

wesentlichen Punkte noch mal zu unterfüttern. Auf der einen Seite – das haben meine Vorredner auch schon gesagt – halten wir eine Entfristung eines Gesetzes ohne Evaluierung für schlecht, da man so nicht berücksichtigen kann, wie die Wirklichkeit aussieht. Insofern würden wir eine befristete Verlängerung des Gesetzes vorschlagen, um dann eine ordentliche Evaluierung vorzunehmen.

Der zweite Punkt, den ich machen möchte, dabei geht es um den Wohnraum: Ich hatte beim letzten Mal schon ausgeführt, dass es Regionen in Deutschland gibt, in denen sehr große Wohnungsnot herrscht. Und dort haben wir das Problem, dass anerkannte Schutzberechtigte sehr häufig in Gemeinschaftsunterkünften oder in anderen Unterkünften, Sammelunterkünften, untergebracht werden, was für die Integration nicht zuträglich ist, sondern integrationshemmend. Wir haben uns da mal bei unseren Beratungsorganisationen umgehört und haben einige Fälle, insbesondere aus Bayern, gefunden: In Bayern ist die Fehlbelegerquote im Schnitt ungefähr bei 20 Prozent. Es gibt sogar Orte wie Manching, Ingolstadt, da ist die Fehlbelegerquote 30 Prozent. Das heißt also, 30 Prozent der Unterkünfte sind belegt mit anerkannten Schutzberechtigten, was die Grundlage in der Wohnsitzregelung hat. Die Wohnsitzregelung ist eigentlich dazu da, die Integration zu fördern. Bei einer Unterbringung in einer Sammelunterkunft kann man das wohl ausschließen, dass das integrationsfördernd ist, und deswegen sollte man auf jeden Fall, wenn man sich entschließt, das Gesetz zu verlängern, dabei noch besondere Regelungen einführen, dass zumindest die Wohnsitzverpflichtung entweder umgeändert wird, wenn eben kein Wohnraum nach bestimmter Zeit zur Verfügung steht oder die Wohnsitzregelung endet, was dann natürlich eine Aufforderung an die Kommunen ist, Wohnraum zu besorgen. Wo kein Wohnraum ist wie im Großraum München, da muss man dann auf andere parallel oder in der Nähe liegende Kreise verweisen, um eben zu sichern, dass die Menschen integriert werden. Integration, das ist die Grundlage, eine Wohnung, um in Deutschland anzukommen, um dann eben weitere Sachen in Angriff zu nehmen – Sprachkenntnisse, Arbeitsmarktintegration –, das geht nicht so einfach. Aus einer Gemeinschaftsunterkunft ist das nach unseren Erfahrungen nahezu unmöglich, deswegen sollte man da dringend etwas tun. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag e.V., Berlin): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, auch der Deutsche Landkreistag hatte vor zwei Wochen schon Gelegenheit, zu dem vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Ich möchte mich daher ebenfalls sehr kurz halten und noch mal darauf hinweisen, dass wir die Wohnsitzregelung seinerzeit eingefordert und natürlich dann auch begrüßt haben, als sie eingeführt worden ist. Das haben wir aus verschiedenen Gründen getan, vor allem, weil wir der festen Überzeugung sind, dass es gerade in den ländlichen Räumen erhebliche Integrationspotentiale gibt, gerade auch bei der Arbeitsmarktintegration. Deswegen kann ich die Ergebnisse ihrer Studie, Herr Prof. Brücker, nicht wirklich nachvollziehen. Deutschland ist, was seine Wirtschaft angeht, extrem dezentral aufgestellt. Wenn Sie sich die Arbeitslosenquoten in den Städten im Durchschnitt und im Durchschnitt in den Landkreisen anschauen, dann werden Sie feststellen, dass es immer oder fast immer so ist, dass die Arbeitslosenquoten in den Landkreisen geringer sind als in den Ballungsgebieten. Deshalb erschließen sich mir die Ergebnisse der Studie nicht, aber darüber kann man dann im Einzelnen ja noch reden. Und weil das so ist, weil wir diese Integrationspotentiale im ländlichen Raum haben und weil wir auf der anderen Seite auch wissen, dass sich es gerade Flüchtlinge, die aus völlig anderen Lebensverhältnissen kommen, gar nicht vorstellen können, welche Strukturen es hierzulande im ländlichen Raum gibt, welche Möglichkeiten die ländlichen Räume für einen Geflüchteten und für seine Familie bieten, halten wir es für wichtig, die Wohnsitzfreiheit für einen begrenzten Zeitraum einzuschränken, um den Menschen sozusagen vor Augen zu führen, dass sie auch im ländlichen Raum sehr gute Chancen für die Integration haben.

Wir fühlen uns in dieser Auffassung unter anderem durch eine Untersuchung bestätigt, die vor ein, zwei Jahren in Österreich angestellt worden ist. Dort hat man auch das Muster festgestellt, dass viele Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung und dem Erwerb der Freizügigkeit nach Wien gezogen sind, in der Erwartung, dass es ihnen dort – ich sage das jetzt mal verkürzt – besser geht. Diese Erwartung hat sich in vielen Fällen nicht erfüllt, sodass es

auch einen erheblichen Rückzug in die Fläche gibt. Also insofern noch mal der Appell: Vielleicht muss man durch eine vorrübergehende Einschränkung der Freiheit der Wohnungswahl den Menschen, den Flüchtlingen, vor Augen führen, dass es auch im ländlichen Raum gute Integrationschancen gibt.

Was das Thema der Evaluierung angeht, so ist es nach unserer Überzeugung ausreichend geschehen. Wir haben viele Runden mit dem BMI gedreht; die Kommunen, die Länder hatten Gelegenheit gehabt, sich zu den Auswirkungen des Gesetzes zu äußern. Das reicht– nach unserer festen Überzeugung – jedenfalls aus, um jetzt eine Entfristung vorzunehmen. Der Kollege Elxnat hat zu Recht darauf hingewiesen, dass das ja nicht bedeutet, dass das Gesetz für alle Zeiten in Stein gemeißelt sein müsste. Man kann es ja zu gegebener Zeit auch wieder ändern bzw. aufheben. Herzlichen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Frau Thiel.

SVe **Susann Thiel** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete und Anwesende, auch von mir einen herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, zu dem Gesetzesvorhaben Stellung nehmen zu können. Wir sprechen uns als Paritätischer Gesamtverband gegen eine Entfristung und damit auch gegen eine dauerhaft gesetzliche Verankerung der Wohnsitzauflage aus. Das tun wir aufgrund grundsätzlicher Bedenken und uns bekannten bisherigen Erfahrungen aus der Praxis. Zunächst ist die Wohnsitzregelung für uns rechtlich fragwürdig, denn Wohnsitzzuweisungen für Flüchtlinge bzw. subsidiär Geschützte stellen einen Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EU-Qualifikationsrichtlinie dar. Und sowohl Bundesverwaltungsgericht als auch Europäischer Gerichtshof stellten fest, dass ein solcher Eingriff nicht zulässig sei, wenn der Zweck die gleichmäßige Verteilung der Kosten für Sozialleistungen ist. Die geltende Rechtslage ist höchstens so auszulegen, dass subsidiär Schutzberechtigten Wohnsitzauflagen aus integrationspolitischen Gründen erteilt werden dürfen. Die große Frage ist demnach, ob und wie Wohnsitzauflagen die Integration fördern oder eben nicht. Umso strenger müsste doch eigentlich geprüft werden, ob die vorgegebenen Integrationswirkungen erfolgt sind. Doch bisher gab es keine umfassende Evaluierung, die dazu Erkenntnisse liefern kann. Und trotzdem soll die Wohnsitzregelung nun auf unbestimmte Dauer verlängert werden. Aus unserer Sicht sind die Wohnsitzzuweisungen jedenfalls nicht das geeignete Mittel, um die nachhaltige Integration von Schutzberechtigten tatsächlich herzustellen. Unsere Praxiserfahrungen von Beratungsstellung vor Ort haben in den vergangenen Monaten und Jahren sogar aufgezeigt, dass Wohnsitzverpflichtungen, -zuweisungen, erhebliche Probleme für Betroffene bedeuten und dass diese sogar die Integration erschweren können.

Aus unserer Sicht sind dabei vier Problembereiche zentral: Erstens – und das hat Herr Ostrop schon angesprochen – gibt es Orte, an denen die Menschen unnötig lange gezwungen sind, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, und das, weil sie mangels verfügbaren Wohnraums keine angemessene Wohnung in ihrer Umgebung finden können. Sie müssen selbst dann in ihren Gemeinschaftsunterkünften verbleiben, wenn sie an einem anderen als an dem ihnen zugewiesenen Ort eine Wohnung anmieten könnten. Wie Herr Ostrop auch angemerkt hat, wissen wir aus Studien, dass langfristige Aufenthalte in Massenunterkünften höchst belastend für die Betroffenen sind und einer Integration vor Ort auch entgegenstehen können.

Zweitens haben wir den Umstand, dass Betroffene nicht einfach zu ihren volljährigen Kindern, Geschwistern, Großeltern, Tanten, Onkeln, Freund/-innen, Beziehungspartner/-innen etc. ziehen können, wenn dies Wohnsitzauflagen an unterschiedlichen Orten verhindern. Auch wird es Menschen mit spezifischen Bedarfen, wie beispielsweise LGBTI-Geflüchteten erschwert, ihren Wohnsitz danach auszuwählen, ob es eine vorhandene Infrastruktur für ihre Bedarfe gibt. Dabei sind gerade Familienangehörige sowie soziale Netzwerke und die Community enorm wichtig für die Integration, eben weil sie oftmals eine wichtige emotionale und alltagspraktische Unterstützung und demnach auch eine Brücke in die Gesellschaft hinein sein können.

Drittens haben wir auch aus der Praxis erfahren, dass Wohnsitzauflagen eine negative Auswirkung für die Integration in den Arbeitsmarkt haben können – das hat Prof. Dr. Brücker schon sehr gut ausgeführt. Da möchte ich mich anschließen und vielleicht noch hinzufügen, dass vor allen Dingen auch die bürokratischen Verfahrensabläufe hier sehr kontraproduktiv wirken können, beispielsweise dann, wenn durch die teilweise langen

Bearbeitungszeiten bei Anträgen für eine Wohnsitzverlegung die Arbeitsaufnahme und in diesem Zusammenhang auch der Abschluss eines Mietvertrages scheitern.

Und viertens zeigen bisherige Erfahrungen, dass Wohnsitzauflagen in der behördlichen Praxis keinen hinreichenden schnellen und effektiven Gewaltschutz garantieren, obwohl das Gesetz eine Härtefallregelung enthält. Hierzu kennen wir aus der Praxis diverse Fälle, in denen laut Berater/-innen eine Aufhebung der Wohnsitzverpflichtung nicht genehmigt wurde, obwohl die Frauen laut Beratungsstellen unter lebensbedrohlichen Verhältnissen leben. Und wenn sie genehmigt wurde, dann ging ihr häufig ein langer bürokratischer Antragsprozess voraus, verknüpft mit vielen Unsicherheiten.

Vor diesem Hintergrund halten wir die Wohnsitzregelung für nicht sinnvoll. Sie erschwert sogar oftmals, entgegen der Zielsetzung des Gesetzes, die weitere Integration. Wir wissen aus etlichen Studien, dass sich geflüchtete Menschen integrieren wollen. Sie wollen dort leben, wo Familienangehörige, Freund/innen, ihre Communities etc. leben. Sie möchten selbst schnellstmöglich arbeiten, eine
eigene Wohnung beziehen. Wohnsitzauflagen aber zwingen die Menschen physisch vor Ort zu bleiben. Wirklich dort ankommen und Fuß fassen werden sie aber nur, wenn die Bedingungen stimmen. Wenn Sie also trotzdem darüber nachdenken, eine solche Regelung zu verlängern, dann halten wir es aufgrund unserer Praxiserfahrung für unerlässlich, zumindest eine weitere Befristung vorzunehmen und in dieser eine begleitende, umfassende, unabhängige, extern durchgeführte wissenschaftliche Evaluation durchzuführen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur ersten Fragerunde und beginnen bei der CDU/CSU.

Abg. **Alexander Throm** (CDU/CSU): Wir haben unsere Fragen schon gestellt.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön, keine Fragen bei der CDU. Wir kommen zur AfD.

Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Vielen Dank, wir haben auch keine Fragen mehr.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Keine Fragen bei der AfD. Wir kommen zur SPD, Frau Heinrich.

Abg. **Gabriela Heinrich** (SPD): Vielen Dank. Da ich bei der letzten Anhörung nicht anwesend war, gestatte ich mir dann doch noch, Fragen zu stellen. Vielleicht noch mal vorab: Wir halten die nicht vorhandene Evaluierung sehr wohl auch für ein Problem, weil – wenn ich mir die Stellungnahmen angeschaut habe und ich habe mir auch aus der letzten Anhörung berichten lassen – es – glaube ich – sehr, sehr unterschiedliche Einschätzungen gibt und teilweise auch etwas widersprüchliche Aussagen an der Stelle. Was mich aber, Herr Ostrop, noch mal besonders interessieren würde: Sie haben ja in Ihrer Stellungnahme davon gesprochen, dass es besser wäre, Anreize zu liefern, also Kommunen die Möglichkeit zu geben, Anreize für einen Zuzug zu liefern. Vielleicht könnten Sie es an der Stelle noch mal ein bisschen ausführen und was mich interessieren würde: Wäre es vorstellbar, dass man es zusammen mit einer Wohnsitzauflage denkt? Das ist meine erste Frage. Die zweite Frage würde ich gerne an Herrn Dr. Ritgen stellen. Sie sagten, Sie meinen eigentlich, dass es genügend Erkenntnisse gibt, wie die Wohnsitzauflage wirkt, und dann wäre meine Frage an der Stelle: Haben Sie Erkenntnisse darüber, wie sich die Anerkannten nach Ablauf der Wohnsitzauflage verhalten? Also verlassen die dann wiederum ihre bisherigen Orte oder gehen sie woanders hin?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Strasser von der FDP.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Ich hätte eine Frage an Herrn Prof. Dr. Brücker. Sie hatten ja in Ihrem Eingangsstatement darauf hingewiesen, dass die Wohnsitzauflage einen erheblich negativen Effekt auf den Arbeitsmarkt hat, 17 Prozent war – glaube ich – die Zahl. Mich würde interessieren, ob Sie auch Zahlen haben, wie viele der Asyl- und Schutzberechtigten denn bisher mit Wohnsitzauflage die Möglichkeit der Arbeitsaufnahme genutzt haben und ob man da zwischen kurzfristiger Beschäftigung und langfristiger Beschäftigung unterscheiden kann. Haben Sie da entsprechende Zahlen?

Und die zweite Frage an Herrn Elxnat: Sie haben sich in Ihrem Vortrag zum einen Herrn
Prof. Dr. Brücker im Wesentlichen angeschlossen, aber dann doch ein anderes Ergebnis gezogen als Herr Prof. Dr. Brücker, weil Sie gesagt haben, Sie befürchten Konzentrationseffekte bestimmter

Communities an Orten, wenn es keine Wohnsitzauflage gibt. Jetzt gibt es ja keine Evaluation, wir haben ja keine Zahlen bzw. nur rudimentär. Und das Statistische Bundesamt kommt ja trotz Wohnsitzauflage zu einem anderen Ergebnis, dass die Verteilung zwischen Ost und West und zwischen Land und Stadt recht unterschiedlich ist. Deswegen würde mich interessieren, auf Basis welcher Zahlen Sie zu dem Ergebnis kommen, ohne Wohnsitzauflage treten entsprechende Konzentrationseffekte ein. Und was halten Sie konkret von dem Vorschlag von Prof. Dr. Brücker einer negativen Wohnsitzauflage, um den Befürchtungen der Kommune entsprechend zu begegnen?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Jelpke von der Linken.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Dankeschön. Meine Fragen gehen beide an Frau Thiel und die erste Frage wäre: Es hält ja die Wohnsitzauflage – das haben wir ja hier schon strittig gehört – immer dafür her, dass die Integration der Betroffenen gefördert wird. Ich würde doch ganz gerne mal Beispiele und Beobachtungen aus Ihrer Praxis hören und zum Beispiel, ob diese gesetzlichen Vorschriften tatsächlich dazu dienen, eine bessere Integration der Betroffenen zu leisten bzw. was wäre eigentlich erforderlich, um die Integration der Anerkannten zu fördern?

Meine zweite Frage bezieht sich auch auf einen Punkt, den Sie schon kurz angerissen haben, und zwar geht es hier um die diversen Härtefall- und Ausnahmeregelungen. Sie haben beispielsweise die Frauen angesprochen, aber es gilt ja auch für Familien. Vielleicht könnten Sie hier auch noch mal insbesondere die Situation von gewaltbetroffenen Frauen – also Stichwort „Beratung“ oder auch mögliche Verfolgung durch gewalttätige Männer usw., Frauenhäuser, aber eben auch, was das bedeutet für das familiäre Zusammenleben außerhalb der Kernfamilie – was hat sich da in der Praxis bewährt?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Polat von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich möchte meine beiden Fragen an Herrn Prof. Dr. Brücker stellen. Bezugnehmend auf Ihre Stellungnahme auf Seite fünf sprechen Sie ja selbst auch davon, dass Wohnsitzauflagen weitgehende Eingriffe in die Freizügigkeit sind und auch nur nach der europäischen Rechtsprechung gerechtfertigt sind, wenn sie der Integration der Betroffenen dienen – das haben wir jetzt mehrfach gehört. Sie gehen in Ihren Zwischenergebnissen davon aus, dass das nicht der Fall ist. Nichtsdestotrotz, ich weiß nicht – als Brücke sprechen Sie sich aber auch für eine Verlängerung aus, um eine grundlegende Evaluation vorzunehmen –, da noch mal meine Nachfrage: Auch schon bei der ersten Anhörung zum Integrationsgesetz 2016, wurden ja auch schon Studien zu den Spätaussiedlern herangezogen. Ich komme aus Niedersachsen, auch dort haben wir sehr intensiv darüber diskutiert, wie die Wirkung ist. Vielleicht können Sie da was zu sagen. Meiner Erinnerung nach ist das eben auch nachgewiesen, dass das nicht nachvollzogen werden konnte. Dann haben Sie davon gesprochen, dass Sie auch Erfahrungen aus anderen Ländern haben, wir haben gerade ein Beispiel aus Österreich benannt. Vielleicht können Sie darauf eingehen, warum Sie trotzdem sagen, eine Verlängerung von einem Jahr wäre notwendig – ich betone noch mal, ein Eingriff in die Freizügigkeit – und wie sieht Ihre Evaluation dann konkret in der zweiten – also es ist ja ein Zwischenergebnis – brauchen Sie mehr Datenbasis, um Ihre Erkenntnisse noch mal zu erhärten, oder was sind da die wissenschaftlichen Voraussetzungen?

Und meine zweite Frage geht noch mal auf Ihre Alternative zur negativen Wohnsitzregelung ein, die sogenannten Zuzugssperre, die wir ja jetzt auch im Gesetz haben. Ich weiß nicht, ob Sie sich auf die beziehen oder eben eine Ausnahme von der Verteilung im Rahmen von Aufnahmegesetzen, so wie Niedersachsen das ja für Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshafen gemacht hat, also aus der Länderverteilung herauszunehmen. Die negative Wohnsitzauflage ist aus meiner Sicht – ich habe alle Kommunen mit Wohnsitzauflage besucht – hier nicht heranzuziehen und damit den Geflüchteten, die vielleicht ein Bedürfnis haben, nach Salzgitter zu ziehen. Das ist im Übrigen keine Großstadt, sondern das Problem lag eher in den Kommunen, dass sie zu wenig Unterstützung vom Bund bei Integrationskursen, bei Migrationserstberatungsstellen bekommen haben. Und ganz am Ende mit den Oberbürgermeistern kam heraus: Im Grunde genommen besteht das Problem bei der Integration eher bei den EU-Bürgern aus Osteuropa,

die dort sozusagen ungesteuert in die drei Städte gekommen sind, alles drei Städte im Strukturwandel, ähnlich Pirmasens. Also wie verhält sich das in diesem Kontext? Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann beginnen wir mit den Antworten bei Herrn Prof. Dr. Brücker.

SV **Prof. Dr. Herbert Brücker** (IAB, Nürnberg): Erst einmal vielleicht etwas Grundsätzliches: Wie haben wir das eigentlich gemessen? Dann versteht man das auch mit den 17 Prozent. Wir haben ein sogenanntes Verweildauermodell geschätzt. Dort schätzt man, wie lange das dauert, bis man vom Zustand der Erwerbslosigkeit in einen Zustand der Beschäftigung übergeht. In dem Fall geht es um Arbeitsmarktintegration: Wann findet ein Geflüchteter seinen ersten Job in Deutschland? Und diese Zahl von 17 Prozent bezieht sich darauf: Es dauert 17 Prozent länger bis die erste Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. Also wenn es sonst zehn oder zwölf Monate dauert, dauert es dann 14 Monate. Um diese Größenordnung geht es im Vergleich zu der Kontrollgruppe.

Gegenwärtig sind etwa 35 Prozent der Geflüchteten nach den aktuellen Zahlen – wir rechnen das fortlaufend hoch – beschäftigt. Was eine kurz- und langfristige Beschäftigung ist, das ist von der Datenlage her relativ schwer zu unterscheiden. Wir können sagen, etwa 80 Prozent sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt, also das gibt uns einen Anhaltspunkt. Das sind also die Größenordnungen, über die wir reden.

Vielleicht ein Wort dazu, woran dieser Befund, der jetzt für viele überraschend kommt, liegt: Es ist so, dass es generell in Deutschland ein gewisses Gleichgewicht zwischen Städten und Land gibt. Es ist nicht mehr per se so, dass auf dem Land die Beschäftigungslage besser wäre als in den Städten, sondern wir haben da eigentlich ein erstaunliches Gleichgewicht, was sich durch Mobilität ergibt, aber auch durch eine Reihe von anderen ökonomischen Faktoren. Der Unterschied zwischen dem Land – und gerade dünn besiedeltem Land – und Städten ist, dass die Arbeitsmärkte nicht diversifiziert sind, sondern es gibt dort in der Regel eine relativ geringe Vielfalt an Arbeitsplätzen. Und das ist für Migranten relativ schwierig, dann den passenden Job zu finden. Darum finden sie in Räumen, wo wir eine höhere Vielfalt an Arbeitsplätzen haben, leichter Jobs und deswegen gehen sie dort auch eher hin. Es gibt Modelle von Schweizern, die geschätzt haben, wenn wir die Geflüchteten optimal in Deutschland verteilt hätten – das gilt auch für die Schweiz und die USA -- also in den Regionen, wo sie eigentlich hingehören, wo sie auch entsprechend ihrer Humankapitalausstattung – das ist ja für jeden unterschiedlich –, hingehören, dann könnte man die Beschäftigung um 60, um 70 Prozent steigern. Wir leben im Prinzip in einer Situation, wo wir die Leute quasi mit dem Hubschrauber abgeworfen haben – ich sage das mal so –, aber nicht nach irgendwelchen anderen ökonomischen Kriterien. Und daraus erklärt sich, dass diese Anfangsverteilung relativ ineffizient ist. Wenn man eine relativ ineffiziente Anfangsverteilung hat, ist Mobilität – und das gilt für den Arbeitsmarkt ganz generell – förderlich. Also stelle sich jeder hier im Raum vor, er wird irgendwo auf das Land in irgendeinem anderen Land in Afrika gesetzt und darf dort nicht weggehen. Ist das besser als eine Situation, wo er weggehen darf? Wann steigt die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu bekommen?

Wir haben auch negative Effekte, die durch Konzentration entstehen können, wenn dann z. B. weniger in den Spracherwerb investiert wird, weil man sich dann häufiger in der gleichen ethnischen Gruppe befindet, weniger Kontakte zu Einheimischen hat. Darum ist es eine empirisch interessante Frage. Viele sagen, auf dem Land sind auch die Integrationschancen besser wegen dem besseren Vereinsleben und Ähnlichem. Alle diese Argumente sind nicht von der Hand zu weisen. Das muss man sich dann eben empirisch angucken und wir finden auf dem Land keine höheren, sondern eher niedrigere Beschäftigungsquoten von Geflüchteten – das sagt schon die deskriptive Statistik. Am geringsten sind die Beschäftigungsquoten in den ganz dünn besiedelten Gebieten, dann steigt das mit der Verdichtung, in den Großstädten ist das wieder ein bisschen geringer. Also es gibt dafür sehr, sehr starke Argumente, dabei belasse ich es auch erst mal. Wir empfehlen generell im Arbeitsmarkt eine höhere Mobilität. Das ist ein Grundsatz der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, dass Mobilität im Grundsatz beschäftigungsfördernd ist und das gilt eben auch für Migranten und eben auch für Geflüchtete.

Ich komme zu den Fragen von Frau Polat: Es ist so, ich habe damals nicht die Einführung der Wohnsitzauflage empfohlen – Sie kennen meine Stellungnahme aus der damaligen Ausschusssitzung –, wir haben sie jetzt aber. Das Argument für die Wohnsitzauflage ist – wenn ich dem Gesetzentwurf folge –, dass die Kommunen ihre Integrationsleistungen besser planen können. Wenn ich das jetzt mal zum Nennwert nehme, dieses Argument, dann kann man sagen „Okay, ob wir das Ganze jetzt drei Jahre haben oder vier Jahre, macht vielleicht nicht so einen großen Unterschied, aber wir gucken uns das Ganze jetzt mal gründlich an und auf der Grundlage entscheiden wir dann". Ich bin relativ sicher, dass sich diese Befunde, die wir haben, bestätigen werden. Die Datengrundlage ist noch ein bisschen dünn, ich hätte gerne noch ein weiteres Beobachtungsjahr, dann werden sich die Befunde vermutlich stabilisieren. Wir könnten auch noch zusätzliche Daten heranziehen, aber ich erwarte nicht, dass sich fundamental etwas verändert. Dafür spricht auch die Studie zu den Spätaussiedlern, die wir gemacht haben. Da konnte man das auch im historischen Verlauf vergleichen – also Spätaussiedler, die ohne Wohnsitzauflage eingereist sind und nicht. Schließlich haben wir eben die Studien aus Dänemark, aus Schweden, und das sind nicht alleine zwei Studien, es sind drei oder vier Studien, die doch ziemlich belastbare Evidenz haben.

Bei den Alternativen: Woher kommt der Gedanke mit einer negativen Wohnsitzauflage? Wir können nicht alle Geflüchteten – ich sage jetzt mal als Beispiel – in München unterbringen. Das ist nicht möglich, weil wir den Wohnraum nicht haben, weil wir die Infrastruktur in so einer Stadt nicht haben. Wir wissen, dass Migranten überdurchschnittlich in Ballungsräume gehen, die prosperieren. Verfügbarkeit von Wohnraum spielt eine wichtige Rolle und die Prosperität dieser Region und in prosperierenden Ballungsräumen ist der Wohnraum relativ teuer. Das ist im Grundsatz ökonomisch auch vernünftig, weil man dort, in einer prosperierenden Stadt, leichter Jobs findet als in einer nicht prosperierenden Stadt. Aber ich glaube, es kann Grenzen geben in der Versorgung mit Wohnraum – ich glaube, das ist das Allerwichtigste –, aber möglicherweise auch in den Integrationsangeboten. Und dann – glaube ich – wäre es vernünftig ein Maß festzulegen, sagen wir einen Faktor von 1,5 oder 2. oder nehmen wir einen beliebigen Faktor über dem Bundesdurchschnitt, ab dem man sagt, hier tritt man auf die Bremse. Daraus ergeben sich verschiedene Vorteile: Man greift in die Mobilität nur sehr begrenzt ein – man kann ja dann in andere Städte, wo es auch halbwegs vernünftig läuft, wo der Wohnraum aber nicht ganz so teuer ist, wandern – und man hat einen Großteil der Mobilitätseffekte erhalten, ohne dass man eine starke Belastung bestimmter Kommunen hat. Das ist im Prinzip eine Kombination – eine pragmatische Kombination – von einem Zielkonflikt, der durchaus vorhanden ist, weil in den Großstädten der Wohnraum nun mal teuer ist.

Ein letzter Hinweis: Wir beobachten von den Zahlen her nicht, dass alle in die Großstädte gehen. Das ist einfach nicht richtig. Wir haben eine leichte Zunahme der Konzentration in den Großstädten. Wir beobachten eine Abwanderung in die Landkreise, die eine städtische Verdichtung haben, also in etwas weniger verdichtete Raumordnungsregionen, das macht auch sehr viel Sinn. Da ist der Wohnraum sehr viel billiger, man ist aber in Arbeitsmärkten drin, die ein hohes Potential haben. Und wie gesagt, ich glaube, wir sind als Planer, als Staat nicht besser in der Verteilung, sondern wir müssen im Prinzip auch ein Stück weit auf die Menschen vertrauen, sie wissen unter Umständen besser, was für sie sinnvoll ist. Für manche Menschen kann es auf dem Land die beste aller Welten sein, von ihrer ganzen Ausbildung her, und für andere in der Stadt. Und wenn wir das nach Nationalität oder sonst wie von oben administrativ entscheiden, das ist nie eine vernünftige Allokation. Darum sollten wir ein System haben, das eine vernünftige Infrastruktur bereitstellt, aber möglichst wenig in die Mobilität eingreift. Ich danke Ihnen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Elxnat.

SV **Marc Elxnat** (DStGB, Berlin): Vielen Dank. Herr Strasser, Sie hatten zuerst mal nach der Datengrundlage oder der Basis für meine Aussagen gefragt. Das sind tatsächlich die Rückmeldungen, die wir aus unseren Gremien haben – und wenn ich sage „wir", dann sehen Sie ja, wir haben eine gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände abgegeben, also das sind nicht nur wir als Deutscher Städte- und Gemeindebund, sondern eben auch der Deutsche Städtetag und der Deutsche Landkreistag, die wir hier in unseren Gremien

permanent auch dieses Thema und auch mit den für die Ausländerbehörden zuständigen Gremien diskutieren. Das sind dann die Rückmeldungen, die wir von Ort – also wie es Frau Thiel ja auch schon gesagt hat – aus der Praxis bekommen. Und da ist es bei uns so, dass hier ganz klar gesagt wird: Die Wohnsitzauflage ist ein gutes integrationspolitisches Konzept, eben nicht um den Punkt – wie Herr Prof. Dr. Brücker das gesagt hat – Beschäftigung zu fördern, sondern um die Planbarkeit bei den Fragen Integrationskurse, Sprachförderung, auch Betreuungsangebote zu erreichen. Einfach für die Kommunen vor Ort die Planungssicherheit zu gewährleisten. Deswegen hat sich aus unserer Sicht die Wohnsitzauflage tatsächlich bewährt und das sind die praktischen Erfahrungen, die wir bekommen haben.

Zur Frage „negative Wohnsitzauflage“: Das war ja tatsächlich ein Ausfluss dessen, dass man diese Planbarkeit eben nicht hatte, dass man – Herr Prof. Dr. Brücker, ich brauche das jetzt eigentlich gar nicht noch mal so weit ausführen, Sie haben da ja schon gut drauf geantwortet – eben auch einige Hindernisse und zu viele geflüchtete Menschen, beispielsweise in Salzgitter, hatte und mit denen auch vor Ort – Frau Polat hatte das ja auch angesprochen – die Integration hier nicht so wie gewünscht vornehmen konnte. Deswegen: Bessere Planbarkeit durch eine positive Wohnsitzauflage und nicht durch eine negative Wohnsitzauflage wäre aus Sicht der Kommunen der richtigere und bessere Weg.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Ostrop.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Frau Heinrich, Sie hatten mir die Frage gestellt, wie man Wohnsitzregelungen mit Anreizen verbinden kann. Ich glaube schon, dass das ein Punkt wäre, den man sich genauer anschauen sollte und den man überlegen kann. Also wenn man beispielsweise sieht, die Stadt Augsburg hat eine Fehlbelegerquote von knapp 1.200 Personen, also das heißt, anerkannte Schutzberechtigte, die dort in Unterkünften leben und nicht rauskommen. Warum kann man nicht ein System entwickeln, in dem – ich sage mal – Landkreise oder Städte deutschlandweit Fachkräfte suchen? Es sind jetzt nicht unbedingt Fachkräfte, aber sie suchen auch oft Personen, Personen, die Potential haben. Warum kann man das nicht verbinden, dass diese Landkreise oder größeren Städte Anreize bieten, also quasi diese Personen anwerben und nicht mit Arbeitsplätzen, sondern mit potentiellen Arbeitsplätzen? Also ein Angebot machen für die Personen, für die Familien, dass sie dann dort in den Landkreis kommen können, und dort würde dann – das ist dann die Verbindung – die Wohnsitzregelung für den Landkreis gelten. Also das wäre die Verbindung von Anreizen, dass dann eben der Landkreis auch die Gewähr hat, dass die Personen dort länger sind. Und wenn man Personen sucht und der Fachkräftemangel wird sich ja voraussichtlich noch ausweiten, sodass das wahrscheinlich eine Sache ist, die für die Zukunft – also dass mehr und mehr Gemeinden dazu übergehen müssen, sich Leute zu suchen – und warum dann nicht bei diesen anfangen? Also ich glaube, das könnte man gesetzlich auch ganz einfach einfügen. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag e.V., Berlin): Vielen Dank, Frau Heinrich. Ich möchte noch mal kurz klarstellen, dass wir uns keineswegs generell gegen eine Evaluierung ausgesprochen haben. Wir haben nur gesagt, wir können das Gesetz jetzt verlängern, vielleicht sogar entfristen, ohne jetzt noch mal eine ausführliche wissenschaftliche Evaluierung durchzuführen, der wir uns im Übrigen in keiner Weise sperren würden – um das von Anfang an klarzustellen. Dann haben Sie vor allen Dingen gefragt nach dem Verhalten der Betroffenen nach Auslaufen der Wohnsitzpflicht. Dazu gibt es keine statistischen Daten, jedenfalls kenne ich keine. Ich weiß nur aus Gesprächen mit Landkreisen, dass insbesondere Familien, die im Wege der Wohnsitzauflage einem Landkreis zugewiesen worden sind, dann auch dort bleiben. Und das deckt sich nach meiner Erinnerung mit einer Untersuchung, die das BAMF zu den Folgen der Wohnsitzauflage für Spätaussiedler erstellt hat, die – meines Erachtens – auch ergeben hat, dass die zugewiesenen Spätaussiedler mit der Zuweisung dann am Ende ganz zufrieden gewesen sind, jedenfalls in einer erheblichen Zahl.

Und dann noch eine Bemerkung, damit sich nicht der falsche Eindruck festsetzt, zu Herrn Prof. Dr. Brücker: Also natürlich will niemand Menschen ins Nichts verteilen und sie dann dort mit einer Wohnsitzauflage belegen, das ist nicht unser Ziel. Wir wollen natürlich eine Verteilung in

Ortschaften vornehmen, in denen es Integrationschancen gibt und entsprechende Integrationsangebote, insbesondere Arbeitsplätze gibt, die aber eben vielleicht nicht von vorherein auf dem Schirm der Geflüchteten sind. Und letzte Bemerkung: Die Wohnsitzauflage ist keine absolute Einschränkung der Mobilität; sie steht insbesondere dem Suchen und Finden eines Arbeitsplatzes außerhalb des zugewiesenen Wohnorts nicht entgegen. Die Betroffenen dürfen sich überall bewerben und sie dürfen auch überall Bewerbungsgespräche durchführen und wenn es ihnen dann gelingt, einen entsprechenden Arbeitsplatz zu erwerben, dann endet die Wohnsitzauflage ja auch. Vielen Dank.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, aber dann müssen Sie das ja vorher machen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Thiel.

SVe **Susann Thiel** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Vielen Dank, Frau Jelpke, für Ihre Fragen. Eine Frage war, inwiefern die Wohnsitzregelung bzw. Wohnsitzauflagen die Integration der Betroffenen fördern oder dem eben konträr entgegenstehen, und Sie haben nach Beispielen aus der Praxis gefragt. Wir können aus unserer Praxis sagen – und ich nehme gerade noch mal das auf, was Sie, Herr Dr. Ritgen, gerade gesagt haben – „niemand will Menschen ins Nichts verteilen“. Da haben wir aus der Praxis ganz andere Berichte erhalten, nämlich Fälle, in denen es ein Hin- und Herschieben ist. Fälle, in denen sich ein junger geflüchteter Mensch aus Syrien mit seiner Familie bereits zwei Jahre an einen Ort gewöhnt hat, dort eine internationale Förderklasse besucht hat, angefangen hat, einen Integrationskurs zu besuchen, und dann das Modul in der zweiten Phase abbrechen musste, weil die Familie nach Lünen, in eine andere Kommune in NRW, ziehen musste und hat natürlich aufgrund dessen alle dortigen sozialen Beziehungen aufgeben müssen und leidet seitdem unter Depressionen. Das klingt jetzt nach einem schwerwiegenden Fall, aber es gibt natürlich auch ganz viele andere Fälle: Zwei junge Männer aus Eritrea, die eine Wohnsitzauflage in Selm, auch in NRW, haben, aber in Lünen eine Saisonarbeit befristet auf zehn Monate gefunden haben und seitdem täglich um 5.35 Uhr ihre Wohnung verlassen müssen, um rechtzeitig zum Arbeitsbeginn um 7.00 Uhr in Lünen zu sein, weil einfach der öffentliche Nahverkehr nicht günstig ist und auch an heißen Sommertagen der Arbeitgeber überlegt, den Arbeitsbeginn auf 5.30 Uhr zu verschieben. Was ich damit sagen will ist, dass hier natürlich ein Umzug nicht gestattet wird, da es ja eine befristete Tätigkeit ist und das nicht unter die Ausnahmefälle zählt, aber dass es den Menschen einfach sehr schwer gemacht wird: Wo sollen sie sich jetzt nun eigentlich integrieren? Und es gibt diverse andere Fälle, in denen Geflüchtete einfach hin- und hergeschoben, ihren Familienangehörigen entrissen werden und einfach keine Wohnung finden.

Dann haben Sie gefragt „Was wäre dann wichtig, um Integration zu fördern?“. Wir würden da sagen, dass Integration dort gelingt, wo es entsprechende Infrastrukturen gibt – etwa Sprachkurse, Bildungs- und Unterstützungsangebote, verwandtschaftliche, freundschaftliche Netzwerke, Unterstützung von der Community –, weil dadurch einfach auch der Zugang zu Informationen gewährleistet wird. Und es gibt Landkreise im ländlichen Raum, in denen noch nicht mal ausreichend Dolmetscher/-innen für Tigrinya vorhanden sind, sodass bestimmte Menschen, die auf diese Sprache und Übersetzung angewiesen sind, einfach gar keinen Zugang zu Informationen und dementsprechend auch keine Informationen zu medizinischer, psychosozialer Versorgung haben und da einfach mit diesem beschränkten Angebot leben müssen.

Dann war die weitere Frage nach Härtefällen, Frauen, die von Gewalt betroffen sind und auch was das familiäre Zusammenleben angeht, inwiefern dort die Wohnsitzauflage kontraproduktiv sein kann: Wie ich bereits im Eingangsstatement gesagt habe, stellt die Wohnsitzauflage eine enorme Hürde, insbesondere im Gewaltschutzfall, dar. Die Situation an sich ist eine schwierige für viele Betroffene, die von Gewalt betroffen sind. So ein Ausbrechen aus einer Gewaltsituation, die Entscheidung dafür, eine Veränderung vorzunehmen, der Wohnortswechsel, ist eine Entscheidung, die sehr viel Mut erfordert und auch vertraute Personen beansprucht. Und dann muss in der Praxis gesehen werden, dass durch die Wohnsitzregelung einfach noch mal sehr viel mehr Steine in den Weg gelegt werden. Wir haben den § 12a Absatz 5, dort werden unter anderem auch Härtefälle geregelt. Buchstabe c regelt dort ja auch den Aufhebungstatbestand einer unzumutbaren Einschränkung. Es ist

erst mal sehr zu begrüßen, dass in dem Gesetzentwurf, in der Gesetzesbegründung, aufgenommen wurde, dass auch unzumutbare Einschränkungen im Gewaltfall vorliegen. Wir sagen aber, das reicht nicht aus. Wir sprechen uns dafür aus, dass es einen zusätzlichen Hinweis der Gewaltschutzfälle braucht, dass dieser unmittelbar auch in den Gesetzeswortlaut mit aufgenommen werden muss – genauso wie es der Bundesrat in seiner Stellungnahme getan hat –, weil es eben viele Fälle aus der Praxis gibt, in denen Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, keine Genehmigung für eine Umverteilung erhalten haben. Oder Frauenhäuser, die aufgrund der Einzelfallfinanzierung – das ist ja bei Frauenhäusern unterschiedlich geregelt – auch Angst haben müssen, auf ihren Kosten sitzen zu bleiben, und überhaupt ganz viel Arbeit in der Kommunikation mit den Behörden vornehmen müssen. Wir haben das Problem der Nachweisführung im Gewaltvorfall, beispielsweise müssen ärztliche Atteste, gegebenenfalls Berichte über Krankenhausaufenthalte, Anzeigen bei der Polizei vorgelegt werden, um glaubhaft zu machen, dass ein Gewaltvorfall vorliegt. Das ist natürlich mit einer großen Hürde verbunden, die auch nur möglich ist, wenn sich die Frau einer Fachberatungsstelle anvertrauen konnte und dahingehend auch Unterstützung bekommt. Ansonsten kommt es vor, dass Frauen, die von Gewalt betroffen sind und diese Hürden da vor sich sehen, auch wieder zurück in die Gewaltbeziehung gehen können. Und es gibt ja auch nicht nur den Fall, dass eine Frau direkt in ein Frauenhaus, meinetwegen auch in einen anderen als ihr zugewiesenen Landkreis oder Bundesland flieht, sondern dass sie auf Zustimmung wartet – dort sind auf jeden Fall die langen Bearbeitungszeiten eine erhebliche Hürde – oder es gibt Fälle, wo eine Frau eben nicht in ein Frauenhaus fliehen möchte, sondern zu ihrer Freundin, zu ihrer Schwester, die erwachsen ist, in eine andere Stadt ziehen möchte. Auch da gibt es aus der Praxis Berichte, dass dem nicht stattgegeben wurde.

Sie hatten noch das Beispiel „familiäres Zusammenleben“, vor allen Dingen außerhalb der Kernfamilie angesprochen: Das kann ich leider auch bestätigen, dass da die Wohnsitzregelung nicht förderlich ist. Es gibt häufig Umverteilungsanträge, die da genehmigt werden. Das Problem ist aber hier tatsächlich auch die lange Bearbeitungszeit, also es dauert sechs Monate, bis die demenzkranke Mutter zu ihrer erwachsenen Tochter ziehen darf und so weiter und so fort. Also das sind alles – und ich kann wirklich viele Beispiele nennen – das kann doch keiner wollen, also das kann doch nicht der Integration förderlich sein, dass Menschen so lange hingehalten werden. Und wir reden von Menschen, nicht von Objekten, das möchte ich an dieser Stelle auch noch mal betonen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zur zweiten Fragerunde. Ich sehe keine Fragen bei der CDU/CSU, keine Fragen bei AfD. Herr Lindh, bitte.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Wir haben ja viele Hinweise jetzt hier auf die Notwendigkeit auch wissenschaftlicher Studien, Evaluierungen etc., wobei wir natürlich wissen, dass die Politik nicht eins zu eins Umsetzung von Evaluierungen wissenschaftlicher Art ist. Mich würde nur interessieren, das richte ich an Herrn Ostrop und Herrn Dr. Ritgen, wie Sie es einschätzen – das ist jetzt erst mal intuitiv, aber ich glaube, das ist ein Aspekt, den wir bei der gesamten Regelung noch im Hintergrund beachten müssen –, dass ja bei den Motivlagen der Einzelnen, ob es nun Wohnsitzauflagen gibt oder nicht, auch Faktoren zu beachten sind wie, neben Prosperität, Möglichkeiten der Anonymität in Großstädten, bestimmte Communities. Ich denke auch, es muss beachtet werden – das lernen wir ja dieser Tage, jedenfalls ist das meine Erfahrung aus der Begleitung von Geflüchteten – wie digital miteinander kommuniziert wird, wie auch Erfahrungen konkreter Diskriminierung oder geglaubter Diskriminierung. Beispielsweise im Bereich der syrischen Communities gibt es große Skepsis, in Ostdeutschland zu leben. Das ist teilweise begründet, teilweise nicht begründet, aber es ist ein Fakt, der eine Rolle gespielt hat, gerade in den Jahren 2015/2016 bei Versuchen, dann den Wohnort zu wechseln. Das heißt, wie bewerten Sie diese Faktoren und haben Sie Überlegungen in der Hinsicht, wie man da auf individuelle Motivlagen intelligent reagieren kann, neben den schon ins Spiel gebrachten Modellen?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Strasser von der FDP.

Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Ich habe nur eine letzte Frage noch an Herrn Dr. Ritgen: Sie hatten vorhin erwähnt, Sie könnten auch mit einer befristeten Weiterführung leben. In Ihrer Stellungnahme ist aber ein ganz starkes Plädoyer für Entfristung. Deswegen noch mal die Nachfrage, ob Sie auch

eine befristete Verlängerung für tauglich halten, bis wir eine Evaluation haben, dass wir auch wirklich mal über Zahlen und Fakten und Daten reden können. Sie haben vorhin gesagt, Sie scheuen diese Evaluation nicht und deswegen noch die konkrete Nachfrage, ob Sie auch eine befristete Verlängerung bis zu einer Evaluation für fachlich sachdienlich halten.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Jelpke von den Linken.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich habe diesmal eine Frage an zwei Sachverständige, an Herrn Prof. Dr. Brücker und an Frau Thiel. Und zwar interessiert mich noch mal der Punkt, also das Recht auf Freizügigkeit haben ja anerkannte Flüchtlinge nach internationalem Recht, nach EU-Recht und die Ausnahmen, also die Bedingungen, sind ja sehr eng geregelt. Und in diesem Zusammenhang haben wir ja hier gerade eben in der Debatte oder in den Darstellungen gehört, dass die Planungssicherheit – wie es so schön heißt –, also ich habe da so den Eindruck, bei dem einen geht es hauptsächlich um Arbeit, bei den anderen eben um Maßnahmen wie Sprache, Integrationsmaßnahmen. Welche Vorstellungen und Ideen haben Sie dazu, dass geregelt wird bzw. wie eng ist dort auch die gesetzliche Möglichkeit, um tatsächlich zu sagen, dass man da bessere Absprachen hat? Dass ich also weiß, wenn ich bestimmte Menschen in den und den Ort schicke, dass dort auch entsprechende Angebote oder Familienangehörige sind oder auch Freunde. Wir wissen ja allgemein, dass das mehr zur Integration beiträgt als alles andere, also gerade Familie, und vielleicht haben Sie da noch mal Ideen zu diesem Punkt.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Polat von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Eine Frage an Herrn Prof. Dr. Brücker zur negativen Wohnsitzregelung oder Zuzugssperre: Im jetzigen § 12a Absatz 4 wird ja nicht auf eine Steuerungswirkung in Bezug auf Entlastung der Kommune bezüglich der Wohnraumsuche abgestellt, sondern um eine Konzentration von Menschen zu vermeiden, die nicht die deutsche Sprache sprechen. Vielleicht können Sie etwas von Seiten des Institutes sagen, inwieweit Sie schon solche Tatbestände – ethnische Viertel, Communities, die jetzt ausschließlich integrationshemmend beschrieben werden –, wie das wirkt oder ob das eher positive Effekte hat – Frau Jelpke hat es kurz skizziert – auch bezüglich des Nutzens der eigenen Netzwerke für die Arbeitsplatzsuche etc.

Dann noch die zweite Frage vielleicht an Herrn Dr. Ritgen. Das würde mich doch noch mal interessieren, weil Sie sagten „Ja, als Steuerung wäre es notwendig“. Meine Erfahrung aus Niedersachsen – wie gesagt – ist, dass die Verteilung ja über die Aufnahmegesetze erfolgt, also schon a priori festgelegt wird, und hinterher sagt man dann „Da ist vielleicht das Integrationsangebot derjenigen nicht passend, die man dahin verteilt hat“, macht dann aber eine Wohnsitzauflage und hinterher müssen dann die Beratungsstellen und die Betroffenen wegziehen. Also: Ist es nicht sinnvoller, im Rahmen der Aufnahmegesetze eine Verteilung vorher anhand familiärer Bezüge, wir haben Menschen mit Behinderung, wo man eben vielleicht auch nicht in den ländlichen Raum verteilt wird, sondern in eine Infrastruktur, wo Barrierefreiheit gewährleistet ist. Und vielleicht diesbezüglich auch – Sie sagten die Integration, die Kosten der Kommunen sind wichtig – wie Sie das mit den Kürzungsplänen des Finanzministers Scholz bewerten.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir starten die zweite Beantwortungsrunde in umgekehrter Reihenfolge, das heißt, wir beginnen mit Frau Thiel.

SVe **Susann Thiel** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Vielen Dank, Frau Jelpke. Ihre Frage war, ob wir weitere Ideen, Vorstellungen bezüglich einer Verteilung von geflüchteten Menschen haben und wie dort die gesetzlichen Möglichkeiten sind. Zum einen hatte ich ja eingangs schon gesagt, dass es nach europäischer, internationaler Rechtsprechung nicht zulässig ist, weil es eben einen Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit darstellt, subsidiär Geschützte, anerkannte Geflüchtete nur anhand der Kosten von Sozialleistungen auf ein Land zu verteilen, sondern es wird hier gesagt, dass, wenn überhaupt, diese Verteilung nur aus integrationspolitischen Gründen erfolgen kann. Und im Gesetz, im § 12a, wird ja auch in Absatz 2 bis 4 darauf Bezug genommen. Kumulativ werden dort verschiedene Kriterien angegeben. Aus der Praxis habe ich rückgemeldet bekommen, dass das nicht immer der Fall ist, dass jedes im Einzelfall, sowohl Vorliegen von

Arbeitsplätzen, Spracherwerb und angemessener Wohnraum, auch geprüft wird. Das zum einen. Nichtsdestotrotz sind natürlich diese Kriterien, wenn man dann so laut Bundesregierung auch eine nachhaltige Integration danach definiert, durchaus wichtig und zu begrüßen sowie auch das Vorhandensein von Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche. So wie jetzt auch im vorhandenen Gesetzentwurf. Aber das reicht natürlich nicht aus. Wie wir gehört haben, braucht es da auch mehr Unterstützungsnetzwerke, je nach Bedarf, und die Sache, dass Menschen alle in die Großstädte ziehen, das stimmt so nicht, das hat Herr Prof. Dr. Brücker ja auch schon gesagt. Wir haben auch in Brandenburg die Situation, dass viele Menschen dort die ganz kleinen ländlichen Kommunen schnell wieder verlassen, aber in mittelgroßen Städten, die eine gute Anbindung in Ballungsräume haben – in dem Beispiel jetzt Berlin – da auch gerne wohnen bleiben. Also das heißt, es braucht einfach eine gute Infrastruktur vor Ort, die Menschen auch dazu zu bringen, dort auch ein Leben aufzubauen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag e.V., Berlin): Vielen Dank, ich hatte drei Fragen. Herr Lindh, wenn ich Sie richtig verstanden habe, zielt Ihre Frage dahingehend, ob man die Regelungen nicht so gestalten kann, dass noch mehr individuelle Faktoren – Integrationsfaktoren, Motive – berücksichtigt werden sollen als bislang. Das finde ich durchaus sympathisch. Man nähert sich dann allerdings den Grenzen dessen, was man noch gesetzlich regeln kann. Da müsste man dann vermutlich stärker mit Ermessensspielräumen operieren und den Ausländerbehörden die Möglichkeit geben, freier darüber zu entscheiden, wer jetzt an welchem Wohnort angesiedelt werden kann und diese Entscheidung auch schneller zu korrigieren, wenn sich herausstellt, dass aus bestimmten persönlichen Gründen, die man vielleicht im Vorfeld so nicht erkannt hat, eine Korrektur der ursprünglichen Entscheidung möglich ist. Das wäre dann wohl die Lösung für Ihr Problem.

Das Thema „Befristung“, Herr Strasser: Um es noch mal zu sagen, wir, das heißt die kommunalen Spitzenverbände, glauben, dass die Erkenntnislage, so wie sie im Moment ist, für eine Entfristung ausreicht. Wir halten eine Entfristung auch für sinnvoll, damit in das Thema Ruhe kommt, damit einmal klar ist: Das ist jetzt das Instrument, das wir haben und das wenden wir auch an. Dies ändert aber nichts daran, dass wir uns – das sagte ich ja auch schon – einer Evaluierung nicht sperren und wenn dann in der Evaluierung herauskommt, dass die Auflage dann doch nicht so wirkt, wie wir uns das alle erhofft haben, und auch nicht so wirkt, wie uns das von unseren Mitgliedern berichtet wird, dann kann man ja die Geltungsdauer des Gesetzes beenden. Sie sind ja frei, ein Gesetz auch wieder außer Kraft zu setzen. Wenn Sie glauben, dass das sinnvoller ist und oder dass es Ihnen hilft, eine Befristung vorzunehmen, dann würde ich darum bitten, dass das keine kurzfristige Befristung ist, also nicht nur um sechs Monate oder vielleicht auch nicht nur um ein Jahr, sondern dann so lange, dass man wirklich in der Lage ist, Erfahrungen valide zu sammeln.

Die letzte Frage Frau Polat, „Verteilungsregelungen schon innerhalb der Aufnahmegesetze der Länder“: Auch das wäre sicherlich sinnvoll, wenn es sich um Personen handelt, bei denen man glaubt, dass sie eine wirkliche Bleibeperspektive haben, also jenseits der Erstaufnahmeeinrichtungen wäre das sicherlich … Inwieweit die Länderregelungen so etwas schon vorsehen, überblicke ich im Augenblick nicht. Da bitte ich um Nachsicht.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Es ist nur nach Bevölkerungsstärke.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Deutscher Landkreistag e.V., Berlin): Ja, das ist – glaube ich – das maßgebliche Kriterium. Man könnte durchaus darüber nachdenken, schon während dieser Phase die nach § 12a AufenthG relevanten Kriterien anzuwenden. Das ist dann ein Appell an die Landesgesetzgeber, das können die Landesgesetzgeber ja völlig frei entscheiden. Das hat also nichts damit zu tun, wie der Bund seine Wohnsitzregelungen gestaltet. Und dann hatten Sie noch den Punkt „Integrationskosten“ angesprochen. Darauf hatte mein Kollege Elxnat dankenswerterweise auch schon hingewiesen: Das ist natürlich ein Petitum der kommunalen Spitzenverbände, dass die Unterstützung des Bundes bei den Integrationskosten auch in Zukunft so ausgestaltet wird, dass sie auskömmlich ist, das versteht sich von selbst. Das ist jetzt nicht Gegenstand der heutigen Anhörung, aber wir benutzen die Gelegenheit gerne, das dem Bund dann noch mal ins Stammbuch zu schreiben. Vielen Dank.

Abg. **Filiz Polat** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Statt die Freizügigkeit einzuschränken, wäre es ja besser, die Infrastruktur auszubauen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Ostrop.

SV **Bernward Ostrop** (Deutscher Caritasverband e.V., Berlin): Herr Lindh, Sie hatten mir noch eine Frage gestellt, auch die gleiche Frage, wie man Integrationsfaktoren möglicherweise da noch ergänzen könnte. Grundsätzlich ist ja die Regelung, die wir jetzt haben – die Wohnsitzregelung – eine sehr einfache. Also es wird verteilt danach, wie der Königsteiner Schlüssel verteilt hat. Wenn man dann anerkannt wird, bleibt man. Es gibt ganz andere Modelle, also beispielsweise in der Schweiz und in den USA gibt es mittlerweile Pilotprojekte, wo man versucht, anhand von bestimmten Kriterien – das geschieht natürlich mit Algorithmen und was weiß ich nicht alles – aber inhaltlich ist es ganz interessant, weil man eben dabei auch Familie, Arbeitsmöglichkeiten und Ähnliches berücksichtigt und dann versucht, den Flüchtling oder den Schutzberechtigten mit anderen Kriterien zu matchen. Und das ist – glaube ich – eigentlich sehr spannend, weil dadurch natürlich auch den Kommunen geholfen werden kann. Die Schweiz macht das in einem Pilotprojekt, ich glaube, das ist auch ganz Erfolg versprechend angesehen in der Schweiz. So was sollte man eigentlich viel eher machen, weil das natürlich auch die Kosten für die Unterbringung von Flüchtlingen senken kann, weil man dadurch eben dann als Kommune gleich auch bessere Möglichkeiten hat, die Person unterzubringen. Insofern ist das eigentlich eine sehr gute Idee und das könnte man sicher auch gesetzlich verankern. Das ist dann natürlich immer schwierig, wie man die Kriterien festhält, aber das sollte dem Gesetzgeber schon möglich sein. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Brücker.

SV **Prof. Dr. Herbert Brücker** (IAB, Nürnberg): Ich hatte von Frau Jelpke eine ganz grundsätzliche Frage: Wie steht es mit dem Zusammenhang zwischen, auf der einen Seite, dem Recht auf Freizügigkeit, wie es die Genfer Flüchtlingskonvention und möglicherweise auch das EU-Recht vorsieht, und, auf der anderen Seite, der Integrationsfrage und der Frage der Wohnsitzauflage. Mein Verständnis – ich bin juristischer Laie, ich hebe das hervor – ist, dass wir im Prinzip eine relativ hohe Begründungspflicht haben, wenn wir in die Freizügigkeit von Menschen eingreifen. Und man müsste dann zeigen können, dass es tatsächlich der Integration nützt. So verstehe ich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. So ist das Gesetz im Prinzip auch begründet; ob die Begründung stichhaltig ist, ist dann eine andere Frage. Wenn ich mir angucke, was wir in der Praxis tatsächlich gemacht haben, ist dann eine andere Frage, weil man musste die Geflüchteten am Anfang irgendwie verteilen. Aber wir haben sie nicht unter Integrationsgesichtspunkten verteilt – also, ich glaube, da besteht bei jedem Experten Einverständnis –, sondern wir haben sie nach Bevölkerung und Steuereinnahmen über die Kommunen verteilt, also zunächst auf die Länder nach dem Königsteiner Schlüssel und dann auf die Kommunen nach ähnlichen Schlüsseln oder anderen Kriterien. Wir wissen heute, dass diese Verteilung im Vergleich zu anderen Verteilungen nicht effizient war, wenn wir sie zum Beispiel an dem Kriterium der Arbeitsmarktintegration messen, aber wir könnten auch andere Kriterien anlegen – Herr Ostrop hat zu Recht auf das Beispiel der Schweiz hingewiesen. Also es gibt Algorithmen, die auch in „Science“ veröffentlicht wurden, die versuchen, neue Modelle zu entwickeln, wo man ein Match zwischen den Interessen der Kommunen und den Interessen der Geflüchteten herstellt und dann zu optimalen Verteilungsmechanismen kommt. Ob das in der Praxis funktioniert, ist noch mal eine andere Frage. Ich persönlich glaube, dass man die individuellen Entscheidungen vielleicht höher gewichten sollte, als in solche Algorithmen zu vertrauen. Aber dann könnte man solche starken Eingriffe möglicherweise rechtfertigen. Und man tut jetzt ein Zweites: Man verlängert im Prinzip eine Verteilung, von der man weiß, dass sie ineffizient ist. Wir wissen, es gibt trotzdem eine gewisse Mobilität, die kann das zum Teil kompensieren, aber eben nur zum Teil, und wir haben jetzt die empirische Beobachtung, dass dort, wo die Mobilität weniger restringiert wird, es in denjenigen Bundesländern offensichtlich besser läuft als in den anderen. Das ist das, was uns empirische Evidenz zeigt, und das spricht natürlich sehr stark dagegen. Da sollten wir noch ein bisschen abwarten, bis belastbare Befunde vorliegen, aber dann würde ich sagen, nach den Kriterien, die ich habe, müsste man dann sagen „Das ist nicht ausreichend, um zu sagen, es fördert die Integration so stark,

dass es das andere hohe Gut, nämlich die individuelle Freiheit, den Eingriff in die Freizügigkeit, aufwiegt". Ich bin überzeugter Marktwirtschaftler, wenn ich Ihnen das als Linke sagen darf: Ich glaube nicht, dass der Staat solche Entscheidungen besser treffen kann als die Menschen, die es betrifft. Ich glaube sehr stark, dass die Menschen ziemlich kluge Entscheidungen treffen und dass sie auch unvollkommene Informationen, die am Anfang vorliegen müssen, im Zeitverlauf kompensieren können. Ich habe über unvollkommene Informationen viel geforscht.

Zu der Frage von Frau Polat mit der ethnischen Konzentration: Ethnische Konzentration wirkt ambivalent. Auf der einen Seite stellen ethnische Netzwerke Ressourcen bereit. Solche Ressourcen können Informationen sein, können Empfehlungen sein im Arbeitsmarkt, können Empfehlungen sein im Wohnungsmarkt und diese Ressourcen sind wichtig und die helfen der Integration auf vielen Ebenen. Wir beobachten zum Beispiel, dass dort, wo wir eine höhere ethnische Konzentration haben, die Wahrscheinlichkeit steigt, dass man durch ein Asylverfahren kommt. Da werden offensichtlich wichtige Hinweise gegeben. Wir beobachten, dass dort, wo es diese Konzentrationen gibt, die Wahrscheinlichkeit steigt, dass man einen Job findet und dass, wenn man den Job auch auf eine Empfehlung über persönliche Netzwerke bekommen hat, der Einstiegslohn und die Beschäftigungsdauer steigen. Das sind empirische Befunde, die wir aus der Forschung haben. Auf der anderen Seite gibt es auch belastbare Befunde, dass mit der ethnischen Konzentration die Sprachkompetenz abnimmt, weil man sich stärker in seiner ethnischen Gruppe bewegt. Und das kann wiederum auch negative Folgen für den Arbeitsmarkt haben. Die Effekte mit der Sprachkompetenz sind nicht so stark, wie man vermuten würde – man muss die Selektionseffekte von den kausalen Effekten unterscheiden, weil sich häufig Menschen, die schwerer Sprachen lernen, stärker ethnisch konzentrieren. Aber wir finden auch kausal negative Effekte auf die Sprachkompetenz, das heißt, es gibt auch negative Spillover-Effekte. Man wird ethnische Konzentrationen nie vermeiden können, weil die Menschen gehen dahin, wo es für sie erst mal am besten ist, sie fühlen sich einfach in diesen Netzwerken wohler. Aber man sollte die Wirkung einer Wohnsitzauflage nicht mit einer ethnischen Konzentration verwechseln: Das Phänomen überlappt sich, wir bekommen eine etwas stärkere ethnische Konzentration als sonst, aber die Wohnsitzauflage hat viele weitere Eingriffe: Sie greift in die mikroökonomische Allokationseffizienz ein, sie greift in die Effizienz der Wohnungssuche ein, wie wir jetzt gelernt haben anhand der Beispiele. Da gilt dasselbe wie für den Arbeitsmarkt: Wenn sie irgendwo festgehalten werden, wo es keinen Wohnraum gibt, dann finden sie schlechter Wohnraum, als wenn sie nicht festgehalten werden. Also es kann sich auch negativ auf die Wohnraumsituation, also auf die Wahrscheinlichkeit, dass man Wohnungen findet, auswirken. Also das heißt, wir greifen in die mikroökonomische Effizienz ein in Verbindung mit dem räumlichen Mismatch, den wir haben. Durch die ineffiziente Anfangsverteilung wirkt sie deswegen wahrscheinlich negativ und die ethnische Konzentration wirkt ambivalent. Dankeschön.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Die zweite Fragerunde ist beendet, aber wir hätten noch Zeit, wenn denn noch Fragen offengeblieben sind. Frau Jelpke, bitte.

Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Ich möchte gerne noch mal den Punkt aufgreifen, den Herr Dr. Ritgen eben noch mal angesprochen hat, was die Evaluierung, insbesondere, was die Frage der Befristung der Verlängerung angeht. Einmal diesen Punkt, da habe ich so ein bisschen das Gefühl, dass Sie, Herr Dr. Ritgen, davon ausgehen „Naja, wir brauchen viel Zeit", aber ich sehe auf der anderen Seite, dass hier ja auch schon einiges an Daten und Fakten vorhanden ist. Und da würde ich doch gerne noch mal eine Gegenmeinung zu hören von Herrn Dr. Brücker und von Frau Thiel. Und zwar, dass, was das Bundesinnenministerium versprochen hat, dass es eine Evaluierung geben soll – allerdings ist offengeblieben, also bei diesem Versprechen, dass es eine unabhängige wissenschaftliche Evaluierung geben wird. Und dazu würde ich ganz gerne Ihre Meinung hören bzw. wer dann so eine Evaluierung am besten machen könnte. Weil ich habe die Erfahrung gemacht, wenn man selber ein Gesetz, was man selber mal gemacht hat, evaluiert – oder in der Regel wird es leider hier nicht evaluiert –, dann gibt man vor allen Dingen immer den eigenen Gesetzesvorlagen Recht und da kommt nicht viel bei raus. Also was wäre Ihre Vorstellung zu einer unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung und in welchem Zeitraum? Weil die Evaluierung hat jetzt

nicht stattgefunden – das ist ja auch eine Kritik von vielen Sachverständigen, zu Recht finde ich –, aber die Frage ist eben, in welchem Zeitraum wäre so etwas möglich.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Die Frage ging an Frau Thiel und Herrn Prof. Dr. Brücker. Beginnen wir mit Frau Thiel.

SVe **Susann Thiel** (Der Paritätische Gesamtverband, Berlin): Vielen Dank, Frau Jelpke. Wie ich in meinem Eingangsstatement gesagt habe, setzen wir uns ja auch gegen eine Entfristung ein, aber wenn es denn so weit kommt, dann eine Befristung. Wir sind der Meinung, dass zwei Jahre dafür ausreichen sollten, die Regelung umfänglich zu evaluieren. Unserer Meinung nach bedeutet „unabhängig“ nicht, dass eine Evaluation vom BMI unter Hinzunahme externer Unterstützung durchgeführt wird, sondern „unabhängig“ bedeutet für uns, extern, von einer nicht staatlichen Organisation. Es sollten Erfahrungen aus der Verwaltung von Bund und Ländern sowie Einschätzungen der Kommunen mit einbezogen werden. Erfahrungen der Bildungsträger, Kitas, Schulen mit berücksichtigt werden, die Zivilgesellschaft im besten Fall natürlich auch, die Perspektive der Geflüchteten. Wir sollten untersuchen, welche Auswirkungen die Wohnsitzregelung für besonders Schutzbedürftige hat, wie die Aufhebungstatbestände in der Praxis wirken, was die Wohnraumversorgung angeht, auch den Verbleib in der Gemeinschaftsunterkunft und auch, wie die Härtefallregelung wirkt. Das muss unter Hinzunahme von diversen Beratungsstellen passieren – und wir haben da bundesweit auf jeden Fall sehr viel Expertise vorhanden, die da auch sicherlich sehr gerne unterstützt.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Dr. Brücker.

SV **Prof. Dr. Herbert Brücker** (IAB, Nürnberg): Ich komme eher aus der quantitativen Forschung, aber ich glaube, man muss dort qualitativ wie quantitativ Hand in Hand arbeiten. Es ist so, dass die Datengrundlage, die wir in Deutschland haben, im Grundsatz gar nicht so schlecht ist. Wir haben gemeinsam mit dem Forschungszentrum des BAMF und dem Sozio-oekonomischen Panel eine repräsentative Befragung von Geflüchteten, aufgebaut, die uns die notwendigen Mikrodaten zur Verfügung stellt. Mikrodaten sind in diesem Zusammenhang notwendig, weil wir für viele Mikrofaktoren kontrollieren müssen, um die Effekte identifizieren zu können. Wir haben bei der Wohnsitzauflage den großen Vorteil, dass wir diese wunderbare Varianz haben. Also aus der Forschungssicht ist das Ganze ein Geschenk – nicht aus der politischen –, aus der Forschungssicht, weil wir Bundesländer haben, die sie nicht anwenden, oder zumindest nicht auf kommunaler oder Kreisebene und wir haben dann unterschiedliche Zeitpunkte, wo sie eingeführt worden ist. Diese Varianz kann man für die Identifikation der kausalen Effekte nutzen. Es wird immer eine Ungewissheit geben im Hinblick auf Schätzmethoden, ob die Fallzahlen ausreichen, ob die Ergebnisse signifikant sind usw. Aber ich glaube, man kann da im Prinzip eine ganze Menge machen. Es gibt sicher auch noch andere Datengrundlagen und man wird sich darüber verständigen müssen „Was heißt eigentlich Integration?“. Arbeitsmarktintegration ist nur ein Teilkomplex, wir können uns mit Sprache auseinandersetzen. Mich hat unser Ergebnis selber verwundert, dass wir keine Effekte bei der Sprache finden. Ich hatte im Vergleich zur Kontrollgruppe eher negative Effekte erwartet, aber im Moment finden wir keine Effekte. Vielleicht verändert sich das, das müssen wir angucken. Wohnraum spielt eine Rolle, man kann die Kontaktdichte zur einheimischen Bevölkerung untersuchen. Also man kann sich verschiedene Dimensionen angucken, die für Integration eine Rolle spielen. Aber man sollte sich vielleicht – da wird das Ganze nicht verwässert und sich nicht jeder das raussuchen kann, was ihm denn gerade gefällt – so auf drei, vier wirkliche relevante Zieldimensionen beschränken, die ich sehen würde im Arbeitsmarkt, im Bildungsbereich, im sprachlichen Bereich und im Wohnungsbereich. Ich halte das für die ganz zentralen Faktoren. Aber es gibt sicher noch andere, weichere Faktoren, die eine Rolle spielen, einen Teil davon hat Frau Thiel genannt. Darum würde ich zweigleisig vorgehen: Ich würde mir das einerseits mit qualitativen Studien angucken, aber ich würde auch die quantitativen, harten Faktoren untersuchen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Gibt es noch eine Frage, die offengeblieben ist? Ich sehe keine. Dann bedanke ich mich bei den

Sachverständigen für Ihr Kommen und für Ihre Stellungnahmen und schließe die Sitzung um 18:11 Uhr.

Schluss der Sitzung: 18:11 Uhr

Jochen Haug, MdB
Stellv. Vorsitzender

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

09.05.2019

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)272 A

Bearbeitet von

Dr. Klaus Ritgen, DLT
Telefon (0 30) 59 00 97 - 321
Telefax (0 30) 59 00 97 - 400
E-Mail: Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

Kirstin Walsleben, DST
Telefon (030) 3 7711 - 210
Telefax (030) 3 77 11 - 809
E-Mail: kirstin.walsleben@staedtetag.de

Aktenzeichen
II
50.70.32 D

Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes
BT-Drucksachen 19/8692, 19/9764
Öffentliche Anhörung am 13. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes (Drs. 19/8692) sowie der Stellungnahme des Bundesrates (Drs. 19/9764) und der Einladung zur öffentlichen Anhörung am 13. Mai 2019. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, dazu vorab schriftlich Stellung nehmen zu können.

Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes (Drs. 19/8692)

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist die Entfristung der Wohnsitzregelung in § 12a AufenthG zu begrüßen. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich seinerzeit für die Einführung einer solchen Regelung ausgesprochen und sind im Lichte der seit jeher gemachten Erfahrungen der Auffassung, dass sich dieses integrationspolitische Instrument bewährt hat, um Segregationstendenzen im Zusammenhang mit einem weiteren Zuzug von Schutzberechtigten begegnen zu können. Die Kommunen können so vor einer Überforderung bei der Integration von bleibeberechtigten Geflüchteten geschützt werden. Seine Überführung in dauerhaft geltendes Recht ist daher folgerichtig. Auch gegen die Entfristung des § 68 a AufenthG bestehen aus unserer Sicht keine Bedenken.

Die kommunalen Spitzenverbände haben allerdings – nicht zuletzt im Rahmen der Evaluation der Regelung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat – auch deutlich gemacht, dass sie im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Wohnsitzregelung noch Nachbesserungsbedarf sehen. Deshalb ist es zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf auch insoweit eine Reihe Regelungen enthält, die bestehende Defizite des geltenden Rechts korrigieren. Namentlich gilt dies in Bezug auf eine Folge-Wohnsitzverpflichtung im Falle eines nur kurzfristigen Arbeitsverhältnisses - Artikel 1 Nummer 1 lit. d) bb) und die Klarstellung des Verfahrens in Umzugsfällen – Artikel 1 Nummer 2.

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung (Drs. 19/9764)

Zu Nummer 1 (§ 12 a Abs. 3 AufenthG)

Der Vorschlag des Bundesrates, dass die Voraussetzungen – Erleichterung der Wohnraumversorgung, Erleichterung des Erwerbs von Deutschkenntnissen sowie der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – nicht mehr kumulativ vorliegen müssen, könnte einerseits zu einer Flexibilisierung der integrationspolitischen Begründungserfordernisse führen und den Gestaltungsspielraum erweitern. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Regelung enge europarechtliche Anforderungen erfüllen muss, um Bestand haben zu können. Zudem handelt es sich bei den Voraussetzungen Wohnraum, Sprache und Arbeit um für eine gelingende Integration besonders bedeutsame Kriterien. Insofern erscheint ein kumulatives Beibehalten dieser drei wesentlichen integrationspolitischen Belange gleichwohl insgesamt sinnvoller. Um in diesem gesteckten Rahmen einen gewissen Spielraum zu erhalten, sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung unter Artikel 1 Nummer 1 lit. c) eine Flexibilisierung vor (insbesondere Berücksichtigung von Bildungs- und Betreuungsangeboten für minderjährige Kinder und Jugendliche), die geeignet scheint, weitere integrationsfördernde Umstände berücksichtigen zu können.

Zu Nummer 2 (§ 12 a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG)

Kein Zweifel darf daran bestehen, dass Gewaltschutzfällen im Rahmen des § 12 a Abs. 5 AufenthaltsG Rechnung getragen werden muss und sie eine „aus sonstigen Gründen vergleichbare unzumutbare Einschränkung“ darstellen. Zweifel bestehen allerdings daran, dass es hierfür einer ausdrücklichen Erwähnung in der Regelungsnorm bedarf, lässt doch die Formulierung „aus sonstigen Gründen vergleichbare unzumutbare Einschränkung“ Raum für nicht explizit aufgeführte Härtefälle. Insoweit erweist sich die angeregte Ergänzung als unnötig.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

[redacted]

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Deutscher Städtetag

[redacted]

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
Deutscher Landkreistag

[redacted]

Uwe Lübking
Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund

caritas

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)272 B

Deutscher Caritasverband e.V.

Deutscher Caritasverband e.V., Postfach 4 20, 79004 Freiburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

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

Ihr(e) Ansprechpartner(in):

Bernward Ostrop
Telefon-Durchwahl 030 284447-53

www.caritas.de

Datum 10.05.2019

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV)

Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes (Stand: 25.03.2019)

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, 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 zentraler 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 14.03.2018 als zeitnah angekündigte Evaluierung unterlassen wurde. Die Aussage der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs „Die Wohnsitzregelung nach § 12a Aufenthaltsgesetz hat sich als Steuerungsinstrument für die Schaffung von Rahmenbedinungen 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" 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. In der Praxis führt dies häufig dazu, dass in Aussicht gestellte Arbeitsplätze verloren gehen bzw. die in Aussicht gestellte Wohnung nicht mehr verfügbar ist.

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 beschrieben 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.

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.

[redacted]

Bernward Ostrop
Referent Migration und Flüchtlinge

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)288 A

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes (BT-Drs. 19/8692)

Der Paritätische Gesamtverband bedankt sich für die Gelegenheit, seine Expertise anlässlich der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes einbringen zu können und legt hiermit eine aktualisierte Stellungnahme vor. Bedenken und Forderungen anlässlich der Einführung des Integrationsgesetzes hat der Verband bereits in einer Positionierung vom 14.06.2016[1] sowie in einer Stellungnahme anlässlich des vorliegenden Gesetzentwurfes vom 11.04.2019[2] geltend gemacht.

Zum Hintergrund des Gesetzentwurfes:

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.

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.

[1] Siehe 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] Siehe https://www.der-paritaetische.de/fachinfos/stellungnahmen-und-positionen/stellungnahme-zum-gesetzentwurf-der-bundesregierung-zur-entfristung-des-integrationsgesetzes/

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 Satz 3 AufenthG-E). Der Gesetzentwurf regelt zudem neu, dass Personen, die nach § 12a Absatz 1 Satz 2 AufenthG von der Wohnsitzregelung ausgenommen sind sowie Personen, die einen Aufhebungsgrund nach § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a AufenthG geltend machen konnten, einer fortwirkenden Wohnsitzverpflichtung unterstellt werden, sofern die Gründe innerhalb von drei Monaten wegfallen (§ 12a Absatz 1 Satz 4 AufenthG-E und Absatz 5 Satz 2 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 bisherigen Erfahrungen aus der Praxis ab.

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. Die Regelung des § 12a Absatz 1 AufenthG, nämlich die Wohnsitzzuweisung anhand des Königsteiner Schlüssels, lässt erahnen, worum es bei dem Gesetz eigentlich geht: nämlich weniger um die Förderung nachhaltiger Integration, sondern um die Aufteilung von Sozialleistungen innerhalb Deutschlands. Sowohl Bundesverwaltungsgericht[3] als auch Europäischer Gerichtshof[4] 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.

Trotzdem soll die Wohnsitzauflage nun auf unbestimmte Dauer verlängert werden und das obwohl bisher keine Evaluierung zu den tatsächlichen Auswirkungen der Wohnsitzregelung erfolgt ist und bisher keine Erkenntnisse zu den vorgegebenen Integrationseffekten vorliegen. Zudem ist fraglich, ob die damals vor dem Hintergrund steigender Zahlen von Schutzsuchenden eingeführte Regelung bei aktuell kontinuierlich sinkenden Zahlen von Asylerstanträgen noch ihre Rechtfertigungsgrundlage hat.

[3] Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.01.2008 - 1 C 17.07

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

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.

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 verpflichten werden, in einem bestimmten Bundesland, Landkreis oder in einer bestimmten Stadt zu wohnen. Für Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, 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. Langfristige Aufenthalte in Gemeinschaftsunterkünften sind zudem oftmals höchst belastend für die dort lebenden Menschen und können aufgrund der isolierenden Wirkung eine Integration vor Ort erschweren.

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 Nummer 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 nicht nur, aber u.a. insbesondere für alleinerziehende Frauen, alleinstehende kranke oder alte Personen problematisch, da sie oft in ganz besonderem Maße auf die Unterstützung ihrer Verwandten angewiesen sind. Eine dauerhafte Trennung von wichtigen Bezugspersonen kann sich negativ auf das psychische Wohlbefinden und die Integration der Menschen auswirken; konkrete Fälle dazu liegen in der Praxis ausreichend vor.

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. Eine Wohnsitzauflage im ländlichen Raum kann für LSBTI* extreme Isolation und Rückzug bedeuten, denn meist kennen sie keine anderen LSBTI* und vertrauen sich niemanden an. Und nicht überall gibt es ehrenamtliche Helfer*innennetzwerke, die die Integration vor Ort unterstützen könnten.

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 Satz 1 Nummer 2 AufenthG 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.).

Die Aufhebungstatbestände nach § 12a Absatz 5 AufenthG sollten demnach entsprechend erweitert werden und u.a. das Vorhandensein von Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie sowie weitere, der Integration förderliche soziale Netzwerke berücksichtigen.

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.

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.

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.

Zumindest im Hinblick auf die Aufhebungsgründe nach § 12a Absatz 5 Satz 1 Nummer 1 AufenthG sollten diese nicht erst auf Antrag geprüft, sondern müssen bereits von Amts wegen berücksichtigt werden.

Die Wohnsitzverpflichtung steht dem Schutzbedarf gewaltbetroffener Geflüchteter entgegen

Die spezifischen Belange von gewaltbetroffen 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 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.

§ 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. Auch aus Sicht von Beratungsstellen und Frauenhäusern ist die Wohnsitzregelung ein großes Hindernis. So ist die Abwicklung der Kostenerstattung bei Umverteilungsanträgen oftmals mit Unsicherheiten bzgl. einer Genehmigung und einem erheblichen Aufwand für die Frauenhäuser verbunden.

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 auf Gewalt als unzumutbare Einschränkung ist sehr zu begrüßen und sollte aufgrund der besonderen Wichtigkeit unmittelbar im Gesetzeswortlauf (§ 12a Absatz 5 Nummer 2 Buchstabe c AufenthG) aufgenommen werden.[5] *Darüber hinaus sollten hierbei weitere Regelbeispiele vulnerabler Personengruppen in der Gesetzbegründung Berücksichtigung finden wie z.B. Opfer von Menschenhandel, stark traumatisierte Personen, Menschen mit Behinderungen, etc., damit die zuständigen Behörden Leitlinien zur Berücksichtigung der spezifischen Integrationsbedarfe erhalten.*

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.

[5] Siehe auch Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf BR-Drs. 19/9764 (S. 2 Punkt 2).

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.

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.

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 zwei Jahre im Vergleich zu einer dauerhaften Entfristung zu begrüßen. Darin eingeschlossen muss eine umfassende extern durchgeführte Evaluierung der Wirkungen der Regelung sein.

Sollte es zur Fortführung der Wohnsitzregelung kommen, fordert der Verband:

- Aufhebungsgründe für eine 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.

- Die Aufhebungstatbestände müssen erweitert und u.a. zumindest das Vorhandensein von weiteren Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie sowie von weiteren, der Integration förderlichen sozialen Netzwerken berücksichtigen.

- Geschlechtsspezifische 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, 29. Mai 2019
Susann Thiel
Abteilung Migration und Internationale Kooperation

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)288 B

INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

31.05.2019 // *Stellungnahme des IAB zur Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 3. Juni 2019*

ZUM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG ZUR ENTFRISTUNG DES INTEGRATIONSGESETZES

BT-Drucksache 19/8692

Herbert Brücker, Philipp Jaschke, Lidwina Gundacker

1. Ziele und Inhalt des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/8692 vom 25.03.2019) entfristet die durch das Integrationsgesetz eingeführte Wohnsitzauflage nach § 12a Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Die Wohnsitzauflage betrifft anerkannte Schutzberechtigte und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Sie unterliegen der Wohnsitzauflage für weitere drei Jahre nach Anerkennung des Schutzstatus bzw. der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Die Wohnsitzauflage findet keine Anwendung, wenn der Ausländer, sein Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder minderjähriges Kind eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Umfang von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnimmt oder aufgenommen hat, durch die diese Person mindestens über ein Einkommen in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach den §§ 20 und 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für eine Einzelperson verfügt, oder eine Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat oder in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis steht (§ 12a AufenthG). Aufgrund einer Befristung im Aufenthaltsgesetz würde die Wohnsitzauflage zum 6. August 2019 außer Kraft treten. Mit dem Gesetzentwurf soll die Wohnsitzauflage auf Dauer entfristet werden.

Neben der Entfristung der Wohnsitzauflage nimmt der Gesetzentwurf einige punktuelle Veränderungen vor:

- Erstens soll die Verpflichtung zur Wohnsitznahme unter Bezug auf die Tätigkeit eines minderjährigen ledigen Kindes in einem anderen Bundesland nicht nur dann entfallen, wenn der Ausländer für dieses Kind sorgeberechtigt ist, sondern auch dann, wenn der Ausländer in

einem Verwandtschaftsverhältnis steht und mit dem Kind in einer familiären Lebensgemeinschaft lebt. Damit soll dem Kindeswohl und dem Schutz familiärer Lebensgemeinschaften Rechnung getragen werden.

- Zweitens wird die Aufhebung der Wohnsitzauflage rückgängig gemacht, wenn der Aufhebungsgrund (z.B. ein Beschäftigungsverhältnis) nicht länger als drei Monate besteht. In diesem Fall wird die Frist zur Wohnsitzauflage entsprechend verlängert, die Wohnsitzverpflichtung besteht in dem neuen Land der Wohnsitznahme. Damit soll Anreizen entgegengewirkt werden, dass die Wohnsitzauflage durch die Aufnahme eines kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisses und ähnlicher die Auflage aufhebender Umstände außer Kraft gesetzt wird.
- Drittens gilt die Wohnsitzauflage auch für Minderjährige nach Erreichen der Volljährigkeitsgrenze. Die schon verbrachte Aufenthaltszeit wird angerechnet. Besondere Umstände (wie Verfügbarkeit von Wohnraum, Bildungs- und Betreuungsangebote, Jobmöglichkeiten) sollen bei der Entscheidung über den Wohnort berücksichtigt werden.

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf noch kleinere administrative Anpassungen, u.a. eine Klarstellung der Kompetenzen der Ausländerämter bei der Zustimmung zu einem Wohnortwechsel.

Als Ziel der Entfristung der Wohnsitzauflage wird die Verbesserung der Integrationschancen der Betroffenen genannt. Dies soll durch die Herstellung einer besseren Planbarkeit von Integrationsmaßnahmen und der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur erreicht werden. Ferner soll „integrationshemmenden Segregationstendenzen“ entgegengewirkt werden. Die vorgesehene Entfristung der Wohnsitzauflage stützt sich nicht auf eine Evaluierung ihrer Wirkungen.[1] Allerdings soll nach drei Jahren eine Evaluierung des Gesetzes vorgenommen werden.

2. Einschätzung und Bewertung

Gegenstand dieser Stellungnahme ist die grundsätzliche Frage, ob die vorliegende Evidenz eine Entfristung der Wohnsitzauflage rechtfertigt und welche möglichen Handlungsalternativen es gibt. Abschnitt 2.1 präsentiert den Forschungsstand und die empirische Evidenz zu den Wirkungen der Wohnsitzauflage, Abschnitt 2.2 die Schlussfolgerungen und Handlungsalternative.

2.1 Einschätzung der Wirkungen der Wohnsitzauflage

Das IAB hat in seiner Stellungnahme zum Integrationsgesetz bereits 2016 auf mögliche Probleme einer Wohnsitzauflage verwiesen (Brücker et al. 2016). Grundsätzlich kann die Wohnsitzauflage über drei Wirkungsmechanismen die Integration in den Arbeitsmarkt, aber auch andere Bereiche der Gesellschaft beeinflussen:

- **Steigende Informations- und Suchkosten:** Auf mikroökonomischer Ebene beschränken Wohnsitzauflagen die räumliche Mobilität und erhöhen damit die Informations- und Suchkosten. Sofern diese Wirkungen relevant sind, ergeben sich eine längere Dauer der Arbeitsuche,

[1] In der Gesetzesbegründung wird zwar auf einige Stimmen aus der Praxis verwiesen und einige politiknahe wissenschaftliche Arbeiten zitiert, die das für und wider von Wohnsitzauflagen diskutieren (Dettling/Rauch, 2017; Renner, 2018, SVR 2016). Allerdings stützt sich keine dieser Arbeiten auf eigene Erhebungen oder andere empirische Evidenz über die Wirkung der Wohnsitzauflage für Geflüchtete.

geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten und geringere Löhne, weil sich auch die Qualität des „Matches“ zwischen Arbeitsplatz und eingesetzter Arbeitskraft verschlechtern kann.

- **Regionaler Mismatch**: Normalerweise siedeln sich Migranten überdurchschnittlich in Ballungsräumen mit diversifizierten Arbeitsmärkten, überdurchschnittlich hohen Löhnen und günstigen Beschäftigungsaussichten an. Diese Konzentration auf prosperierende Räume kann im Vergleich zu einer gleichmäßigen Verteilung über das Land zu erheblichen Wohlfahrtsgewinnen führen (Borjas, 2001). Das gilt auch dann, wenn man die höheren Wohnungskosten in die Betrachtung einbezieht. Die Geflüchteten wurden in Deutschland nach dem Königsteiner Schlüssel über die Bundesländer verteilt. Die Bundesländer wiederum haben in der Regel ähnliche Schlüssel für die Verteilung auf die Kommunen verwendet. Bei diesen Verteilungsmechanismen wurden keine arbeitsmarktpolitischen oder andere für die Integration relevante Kriterien zu Grunde gelegt. Entsprechend sind viele Geflüchtete in Räumen mit schlechten Beschäftigungsaussichten angesiedelt. Für die Bevölkerung aus den acht außereuropäischen Asylherkunftsländern kann gezeigt werden, dass die räumliche Verteilung leicht negativ mit den Chancen auf Arbeitsmarktintegration korreliert ist, d.h. wir finden in Kommunen, in denen die Beschäftigungsanteile dieser Bevölkerungsgruppe unterdurchschnittlich sind, höhere Anteile von Geflüchteten, als in den Kommunen, in denen sie günstig sind.[2] Auf das Problem der Konzentration von Geflüchteten in Regionen mit ungünstigen Beschäftigungsaussichten verweist auch die Studie von Geis et al. (2016). Bansak et al. (2018) haben gezeigt, dass die Beschäftigungsquoten von Geflüchteten in der Schweiz um bis zu 40 Prozent und in den USA um bis zu 75 Prozent erhöht werden könnten, wenn sie entsprechend ihrer Eigenschaften und Fähigkeiten optimal auf die Regionen verteilt werden würden. Dies belegt, wie hoch die Verluste der Verfestigung einer ineffizienten Ausgangsverteilung sein können.
- **Räumliche Konzentration**: Bei einem Auslaufen der Wohnsitzauflage ist davon auszugehen, dass die räumliche Konzentration der Geflüchteten zunimmt. Die Auswirkungen räumlicher Konzentration sind ambivalent: Auf der einen Seite stellen persönliche Netzwerke, auch die der eigenen ko-ethnischen Gruppe, Ressourcen und andere Informationen bereit, die die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und die Einstiegslöhne erhöhen können. Auf der anderen Seite könnten Anreize sinken, in Sprachkenntnisse und andere Formen von länderspezifischem Humankapital zu investieren oder eine geringere Kontaktdichte zur einheimischen Bevölkerung entstehen.

Die bisher vorliegende Literatur aus anderen Ländern, in denen die Auswirkungen von Wohnsitzauflagen untersucht wurden, finden in quasi-experimentellen und anderen ökonometrischen Studien statistisch signifikante Evidenz, dass Wohnsitzauflagen zu negativen Lohn- und Beschäftigungseffekten führen, so Edin et al. (2004) und Åslund und Rooth (2007) für Schweden, Damm und Rosholm für Dänemark (2010) und Fasani et al. (2018) für Europa.

Die Auswirkungen von ko-ethnischen Netzwerken und der räumlichen Konzentration von bestimmten Migrantengruppen sind nicht identisch mit den komplexeren Auswirkungen von Wohnsitzauflagen, weil Wohnsitzauflagen neben der Reduzierung räumlicher Konzentration noch an-

[2] Eigene Berechnungen auf Grundlage der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit für die Beschäftigung und Daten des Statistischen Bundesamtes für die Bevölkerung.

dere Effekte wie die Erhöhung von Informations- und Suchkosten und die Verfestigung des räumlichen Mistmatches bewirken (s.o.). In Hinblick auf die räumliche Konzentration kommt die Forschung zu unterschiedlichen Ergebnissen: Ein erheblicher Teil der Literatur findet positive Wirkungen der räumlichen Konzentration auf Löhne und Beschäftigung (Edin et al., 2003 für Schweden; Damm, 2009, für Dänemark, Munshi, 2003, für die USA; Dustmann et al., 2016, für Deutschland), denen negative Auswirkungen in Hinblick auf Investitionen in Sprachkenntnisse gegenüberstehen (Danzer und Yaman, 2010, Danzer et al., 2018). In anderen Studien hängen die Wirkungen auch von der Humankapitalaustattung der Netzwerke ab (Battisti et al., 2016).

Grundsätzlich eignet sich die Implementation der Wohnsitzauflage auch in Deutschland gut für eine Evaluierung, weil erstens durch die Einführung im August 2016 eine Varianz über die Zeit besteht, und zweitens durch die unterschiedliche Anwendung der Wohnsitzauflage in den Bundesländern eine Varianz über den Raum besteht. Dadurch können Geflüchtete, die einen Schutzstatus erhalten haben, als die Wohnsitzauflage in Kraft trat, mit denjenigen verglichen werden, die ihn erhalten haben, als sie noch nicht in Kraft war. Von besonderem Interesse ist der Vergleich zwischen Bundesländern, in denen die Wohnsitzauflage die Wohnsitzaufnahme auf Kreis- oder kommunaler Ebene beschränkt und denjenigen, die dies nicht machen.

Folgende Ergebnisse lassen sich aus laufenden Analysen des IAB dazu festhalten[3]: Erstens erfolgt die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, die nach Anerkennung eines Schutzstatus einer Wohnsitzauflage auf Kreisebene bzw. kommunaler Ebene unterliegen, langsamer als in der Kontrollgruppe, für die das nicht zutrifft.[4] Die Dauer bis zur Aufnahme einer ersten Erwerbstätigkeit steigt in der Gruppe, die einer Wohnsitzauflage unterliegt, um 17 Prozent im Vergleich zur Kontrollgruppe. Die Ergebnisse sind statistisch signifikant. Dieser Befund bestätigt die Evidenz in der vorliegenden Literatur aus anderen Ländern.

Zweitens zeigen sich bei Geflüchteten mit einem anerkannten Schutzstatus, die einer Wohnsitzauflage auf Kreis- oder kommunaler Ebene unterliegen, keine besseren deutschen Sprachkenntnisse als bei Geflüchteten in der Kontrollgruppe, für die das nicht zutrifft. So verfügten im zweiten Halbjahr 2017 30 Prozent der Geflüchteten, die einer Wohnsitzauflage unterlagen, über sehr gute oder gute Sprachkenntnisse, in der Kontrollgruppe waren es 31 Prozent. Nach Kontrolle für alle anderen Faktoren ergeben sich je nach Spezifikation entweder keine signifikanten Effekte oder schwach signifikant negative Effekte für Geflüchtete, die einer Wohnsitzauflage unterliegen.

Es gibt auch keine Hinweise, dass Geflüchtete in Bundesländern, die eine Wohnsitzauflage für anerkannte Geflüchtete auf Kreisebene anwenden, in Hinblick auf die Versorgung mit Wohnraum bessergestellt sind als die Kontrollgruppe. Zieht man als Indikator für die Wohnraumversorgung den Anteil der Geflüchteten heran, der in einer eigenen Wohnung und nicht mehr in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnt, dann lebten im zweiten Halbjahr 2017 64 Prozent der Geflüchteten, die einer Wohnsitzauflage unterliegen, in einer eigenen Wohnung. In der Kontrollgruppe waren

[3] Eigene Schätzungen auf der Grundlage der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Geschätzt wurde die Dauer des Übergangs in die erste Beschäftigung. Kontrolliert wurde für die Aufenthaltsdauer, persönliche Eigenschaften (Alter, Geschlecht, Kinder), Bildung, die Region und das Bundesland, in der die Person bei der Anerkennung des Schutzstatus gelebt hat, sowie regionale Arbeitsmarktvariablen. Die Schätzergebnisse können beim Sachverständigen angefordert werden.

[4] Zur Kontrollgruppe gehören alle Geflüchtete, deren Schutzstatus vor Geltung der Wohnsitzauflage in Kraft trat bzw. die in einem Bundesland anerkannt wurden, in denen keine Wohnsitzauflage auf Kreis- oder kommunaler Ebene angewandt wird.

es 73 Prozent. Unter Kontrolle für alle anderen Faktoren verbleiben allerdings keine statistisch signifikanten Unterschiede mehr.

Diese Befunde deuten darauf hin, dass die Anwendung der Wohnsitzauflage auf Kreisebene den Übergang in die erste Erwerbstätigkeit verlangsamt hat und sich keine statistisch positiven Ergebnisse in Hinblick auf die Sprachkompetenz und die Versorgung mit Wohnraum ergeben. Aufgrund des noch kurzen Beobachtungszeitraums und der noch vorläufigen Untersuchungsergebnisse können zwar noch keine abschließenden Schlussfolgerungen gezogen werden. Die vorliegenden Befunde können die im Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgestellt Hypothese, dass die Wohnsitzauflage zu einer verbesserten Integration von Geflüchteten geführt hat, jedoch zumindest nicht unterstützen.

2.2 Bewertung und Alternativen

Wohnsitzauflagen sind weitgehende Eingriffe in die Freizügigkeit, die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nur gerechtfertigt sind, wenn sie der Integration der Betroffenen dienen (EuGH, 2016). Das stellt hohe Anforderungen an die Begründung des Vorhabens. Es müsste folglich gezeigt werden, dass eine Wohnsitzauflage positive Auswirkungen auf die Integration der Betroffenen hat.

Auf der Basis von Daten des IAB kann nicht beurteilt werden, ob das in dem Gesetzentwurf vorgetragene Argument einer besseren Planbarkeit der Infrastruktur für die Integration tatsächlich zutrifft. Aber auch wenn dies zutreffen sollte, kann bislang nicht belegt werden, dass die Einführung der Wohnsitzauflage die Integration der Geflüchteten messbar in Hinblick auf Erwerbstätigkeit, deutsche Sprachkenntnisse oder die Versorgung mit Wohnraum im Beobachtungszeitraum verbessert hat. Die internationale Literatur wie auch die vom IAB durchgeführten Analysen sprechen eher dafür, dass die Wohnsitzauflage die Arbeitsmarktintegration verzögert, während sich keine statistisch signifikanten Belege für eine verbesserte Versorgung mit Wohnraum oder eine Verbesserung der Sprachkenntnisse finden lassen.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich zwei politische Handlungsempfehlungen: Erstens ist eine (erneute) befristete Lösung bei der Wohnsitzauflage einer dauerhaften Lösung vorzuziehen, um die Wirkungen der Wohnsitzauflage zu evaluieren. Dies könnte auf Grundlage der sich fortlaufenden verbessernden Daten vergleichsweise schnell durchgeführt werden.

Zweitens sollten Politikalternativen geprüft werden, die weniger stark in die Freizügigkeit und Mobilität der anerkannten Schutzberechtigten und Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis eingreifen, aber einer möglichen Überforderung von Kommunen vorbeugen: Denkbar wären negative Wohnsitzauflagen, die einer Kommune ermöglichen, den Zuzug zu begrenzen, wenn der Anteil der Geflüchteten deutlich über den Bundesdurchschnitt steigt. Damit würden die Freizügigkeit und die Effizienz der Mobilität weitaus weniger beeinträchtigt und zugleich mögliche Risiken für die betroffenen Kommunen reduziert. Dies würde auch die Planungssicherheit über den Umfang an Integrationsangeboten und die hierfür notwendige Infrastruktur einschließlich der Versorgung mit Wohnraum innerhalb einer gewissen Spannbreite sicherstellen.

Literatur

Åslund, Olof, Rooth, Dan–Olof (2007): Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. Economic Journal, 117(518), 422–448.

Bansak, Kirk, Ferwerda, Jeremy, Hainmueller, Jens (2018): Improving refugee integration through data driven assignment, Science, 359(6373), 325-329.

Battisti, Michele, Giovanni Peri, Agnese Romiti (2016): Dynamic effects of co-ethnic networks on immigrants' labor market succees, NBER Working Paper 22389.

Borjas, George J. (2001): Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?, Brookings Papers of Economic Activity, 31(1), (2001), 69-134.

Brücker, Herbert, Möller, Joachim, Wolff, Joachim (2016): Integration von Geflüchteten. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 20. Juni 2016. IAB-Stellungnahme 04/2016.

Damm, Anna Piil, Rosholm, Michael (2010): Employment effects of spatial dispersal of refugees. Review of the Economics of the Household, 8(1), 105–146.

Damm, Anna Piil (2009): Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: quasi-experimental evidence. Journal of Labor Econonomis, 27(2), 281–314.

Danzer, Alexander M., Yaman, Firat (2010): Ethnic Concentration and Language Fluency of Immigrants in Germany, SOEP Paper 2777.

Danzer, Alexander M., Feuerbaum, Carsten, Piopiunik, Marc, Wössmann, Ludger (2018): Grwoing Up in Ethnic Enclaves: Language Proficiency and Educational Attainment of Immigrant Children, CESifo Working Paper 7097.

Dettling, Daniel, Rauch Christian (2016): „Vom Willkommen zum Ankommen – Die Wohnsitzauflage vor dem Hintergrund globaler Migration und ihrer Folgen für Kommunen in Deutschland." Bertelsmann Stiftung.

Dustmann, Christian; Glitz, Albrecht; Schönberg, Uta; Brücker, Herbert (2016): Referral-based job search networks. In: The Review of Economic Studies, 83(2), 514-546.

Edin, Per-Anders; Peter Fredriksson; Olof Aslund (2003): "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants – Evidence from a Natural Experiment," Quarterly Journal of Economics, 118(1), 329-357.

Edin, Per-Anders, Fredriksson, Peter, Åslund, Olaf (2004): Settlement policies and the economic success of immigrants. Journal of Population Economics, 17, 133–155.

EuGH (2016), Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1. März 2016, Kreis Warendorf gegen Ibrahim Alo und Amira Osso gegen Region Hannover, Verbundene Rechtssachen C-443/14 und C-444/14.

Fasani, Francesco, Tommaso Frattini, Luigi Minale (2018): (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe, IZA Discussion Paper 11333.

Geis, Wido, Placke, Beate, Axel Plüncke (2016): Integrationsmonitor: Beschäftigungsentwicklung und regionale Verteilung von Flüchtlingen. Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Renner, Nora (2018): „Die Wohnsitzauflage als Mittel deutscher Integrationspolitik? Das Beispiel Sachsen“, MIDEM Policy Paper 2018-1.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016): „Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme“, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2016-6.