Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.

Flüchtlingsrat Nds. e.V. • Röpkestr. 12 • 30173 Hannover

**Per Mail!**
Nds. Ministerium für Inneres und Sport
Postfach 221
30002 Hannover

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.
Röpkestr.12
30173 Hannover

Vorstand
C. Deery

Tel.: 0511 / 98 24 60 30
Fax: 0511 / 98 24 60 31
vorstand@nds-fluerat.org
www.nds-fluerat.org

Hannover, 04.10.2017

Sehr geehrte Damen und Herren.

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 14.09.2017 und die Gelegenheit, Stellung zu dem Entwurf des Erlasses zur Wohnsitzregelung nach § 12 a Abs. 4 AufenthG zu nehmen. Gerne kommen wir dem nach:

## I. Generelle Überlegungen zu integrativen Auswirkungen von Wohnsitzbeschränkungen

In der Ankündigung des Soforthilfeprogrammes wird davon gesprochen, dass die aktuell betroffenen Städte von einem „überdurchschnittliche[n] Zuzug anerkannter Flüchtlinge"[1] ausgesetzt seien. Die negative Wohnsitzauflage diene nach Auskunft der Nds. Staatskanzlei dem Zweck, „soziale und gesellschaftliche Ausgrenzung des betroffenen Personenkreises zu verhindern".[2] So soll sie überall da greifen, wo „die sozialintegrativen Kapazitäten und die Aufnahmefähigkeit einzelner Orte überfordert" sei.
Woran die sozialintegrativen Kapazitäten oder die Aufnahmefähigkeit festgemacht werden, wird nicht weiter beleuchtet. Herangezogene Kriterien wie Anzahl der Arbeitssuchenden oder Ausländer*innenanteil pro Deutsche, scheinen den Sinngehalt der vorbenannten Kategorien nicht

1 Soforthilfeprogramm, S. 1
2 ebenda S. 6

erschöpfend füllen zu können. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Stadt Salzgitter um weitere Zuwanderung wirbt und sich noch 2016 erfreut darüber äußerte, dass es gelungen sei, die Zahl der Einwohner um 300 Personen zu erhöhen[3], drängt sich im Übrigen der Eindruck auf, dass die sog. „Aufnahmefähigkeit" aus Sicht der Stadt wesentlich von der Herkunft der Zugezogenen und von der Frage abhängt, ob die Zugezogenen Arbeit und Geld haben.

Eine negative Wohnsitzauflage soll dann möglich sein, wenn die betreffende Kommune eine solche Maßnahme erbittet und „die Daten" eine entsprechende Prognoseentscheidung tragen. Welche Daten damit gemeint sind, bleibt unklar. In den Mittelpunkt der Ausführungen werden vor allem ökonomische Aspekte gestellt. Dies wird deutlich an dem betroffenen Personenkreis. Ausdrücklich ausgenommen von der negativen Wohnsitzauflage sind Geflüchtete, die ihren Lebensunterhalt selbst sichern können, d. h. Arbeit haben.[4] Arbeitssuchende Geflüchtete gelten demnach als abzuwehrende Gefahr, Arbeit als einziger Integrationsfaktor. Dies entspricht zwar den gesetzlichen Vorgaben aus § 12a AufenthG, widerspricht jedoch der Erlassbegründung, die hauptsächlich auf kulturelle Integration abzielt.

Dabei wird vor allem übersehen, dass gerade die Freizügigkeit, die auch geflüchtete Menschen, wenn auch grundgesetzlich nur im Rahmen von Art. 2 I GG, genießen, ein wichtiger Integrationsfaktor sein kann. Das Vorfinden von integrierten und sich integrierenden Geflüchteten kann dazu beitragen, dass „Neuankömmlinge" sich einfacher zurechtfinden.

---

[3] Siehe PR der Stadt Saltgitter vom 10.05.2016, abgerufen am 29.09.2017, https://www.salzgitter.de/rathaus/presse_news/2016/126010100000084158.php

[4] ebenda S. 7

Bei der Auslegung und Bedeutungsfindung des Integrationsbegriffs muss der Fokus auf den Möglichkeiten der rechtlichen, gesellschaftlichen und politischen Partizipation liegen. In Deutschland muss sich der Begriff vor allem an Art. 3 III GG messen lassen, der die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz als zentrales Grundrecht festlegt. Die Fokussierung des Soforthilfeprogramms auf arbeitssuchende Geflüchtete ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar. Außerdem betrifft das Problem der Arbeitsmarktsättigung gerade nicht nur Geflüchtete, sondern auch deutsche Staatsbürger*innen, sowie nicht geflüchtete Migrant*innen. Es lässt sich für uns gerade deshalb nicht begründen, warum ausgerechnet diese Gruppe Menschen in ihrem grundgesetzlich garantierten Freizügigkeitsrecht derart massiv eingeschränkt werden sollen.

Letztlich geht es bei Integration nicht nur um die Möglichkeit zu arbeiten, sondern vor allem um gesellschaftliche Partizipation und Teilhabe, die nicht durch rechtliche Ausgrenzung erreicht wird.

## II. Juristische Aspekte

Wohnsitzauflagen sind generell Eingriffe in elementare europäische und völkerrechtliche Freiheitsrechte (Art.23 und Art 26 GFK) und nach europäischer Rechtsprechung nur zulässig, wenn sie das rechtfertigende Ziel verfolgen, die Integration zu erleichtern,

vgl. EuGH, Urteil vom 01.03.2016, C-433/14.

Überlegungen der Soziallastenverteilung sind hingegen als Rechtfertigung unzulässig.

Somit muss im Rahmen einer Einzelfallprüfung gewährleistet werden, dass die Erteilung einer Wohnsitzauflage notwendig, geeig-

net und erforderlich ist, um die Integration der betroffenen Person zu fördern. Der Wahrung dieser Kriterien darf die generelle Vermutung, die Voraussetzungen für eine *negative Wohnsitzauflage* gem. § 12 a Abs. 1 AufenthG für die Stadt Salzgitter lägen vor und es wären somit in der Regel entsprechende Auflagen zu erteilen, nicht entgegenlaufen. Zu befürchten ist vielmehr, dass durch die Vermutung des Erlasses eben dieser Berücksichtigung des Einzelfalls nicht mehr im erforderlichen Maß nachgekommen wird.

Zudem bestehen unserer Ansicht nach generelle Bedenken dagegen, dass Wohnsitzauflagen den angeführten Kriterien nachkommen können.

1. Notwendigkeit für Wohnsitzauflagen auf Grund der Integrationsperspektive

Fraglich ist, ob die Vermutung, dass in Bezug auf das Gebiet der Stadt Salzgitter generell die Erfordernisse einer negativen Auflage erfüllt sein, überhaupt notwendig ist. Dafür werden vor allem der große Anteil von Flüchtlingen und eine entsprechende Verdichtung ethnischer Gruppen in Salzgitter angeführt. Nach Informationen aus der Staatskanzlei liegt der Anteil von Flüchtlingen an der Bevölkerung bei 1,8%, bei 106.000 Einwohner*innen entspricht dies 1900 Menschen. Die Stadt Salzgitter addiert Familienangehörige hinzu und kommt auf insgesamt 5.500 geflüchtete Menschen mit Bleiberecht in Salzgitter (entspricht 5%), wobei unklar bleibt, wie lange diese schon in Salzgitter leben. Vor dem Hintergrund dieser Zahlen erscheint es fragwürdig, von einer „Belastung" Salzgitters zu sprechen, die derart drastische Maßnahmen wie die Verhängung einer Zuzugssperre begründete. Der im Anhang des Erlassentwurfs geäußerten Befürchtung einer drastischen Verschärfung der Lage durch einen ab März 2018 wieder möglichen Familiennachzug kann unter Berücksichtigung der derzeitigen

bundespolitischen Lage sowie der Bedingungen in den entsprechenden Botschaften der Herkunfts- bzw. Transitländer nicht gefolgt werden.

Zudem muss sich die Notwendigkeit auf die Integrationsperspektive potentiell Zuziehender beziehen. In der Anlage werden hingegen generelle Arbeitslosenquoten, SGB II- Empfangsquoten u.ä. herangezogen, um die Situation Salzgitters darzustellen. Derartige fiskalische Überlegungen dürfen aber gerade nicht Grundlage der Erteilung von Wohnsitzauflagen sein und sind somit unzulässige sachfremde Erwägungen, mit denen die angebliche Notwendigkeit einer Zuzugssperre begründet wird.

Das für die Erteilung einer Zuzugssperre auf das gesamte Gebiet Salzgitters (und nicht bloß auf besonders gefragte Gegenden) genutzte Argument des Leerstandsbezugs weist gerade darauf hin, dass ein vermehrter Zuzug nach Salzgitter politisch begrüßenswert ist.

2. Geeignetheit zur besseren Integration

Eine solche Maßnahme müsste auch geeignet sein, das gesetzte Ziel einer Integrationsförderung/-sicherung zu erreichen.

Dass eine „hohe Konzentration" von Ausländer*innen nicht Integrationshemmend sein muss, wird gänzlich verkannt. Gerade familiäre Verhältnisse sind vorrangig Bedingung für Integration. Auch im Weiteren können bestehende Strukturen / *Communities* „Neuankömmlinge" besser auffangen als staatlich vorgeschriebene Integrationsprogramme. So kann die Unterstützung durch die Community bei der Suche nach einer Erwerbsarbeit oftmals schneller zum Erfolg führen, da bekanntlich die weitaus meisten Beschäftigungen über soziale Netzwerke vermittelt werden. Für erst seit kurzer Zeit in Deutschland lebende Flüchtlinge bildet die

Community die wichtigste Struktur ihres Netzwerkes.

Auch sofern auf sprachliche Barrieren verwiesen wird, vermag der Entwurf nicht zu überzeugen. Dass Menschen, die neu nach Deutschland gekommen sind, sich häufig mit Menschen umgeben, mit denen sie sich gut verständigen können ist nicht nur normal, sondern kann unter dem Aspekt eines *begleiteten Ankommens* auch integrationsfördernd sein. Dieses Verhalten kann nicht mit Wohnsitzauflagen, ob positiv oder negativ, verhindert werden.

Dagegen kann gerade eine rechtliche Sonderbehandlung, vor allem durch Beschränkung eines so wichtigen Rechts wie der Freizügigkeit, zu sozialer Ausgrenzung führen. Alle Erfahrungen zeigen, dass Integration vor allem da funktioniert, wo sie auf ein aufnahmebereites Umfeld treffen und am gesellschaftlichen und sozialen Leben teilhaben können.

Es ist demnach schon höchst fraglich, ob negative Wohnsitzauflagen überhaupt geeignet sind, Integration zu fördern.

Die mit dem vorliegenden Entwurf angestoßene Entwicklung wirft die Frage auf, wie andere Kommunen mit der Problematik umgehen werden. Zu befürchten ist, dass immer mehr und mehr Kommunen dieses „Angebot" wahrnehmen wollen, um so ihre sozialen Aufgaben zu reduzieren. Derart ausgeweitete, „flächendeckende" Wohnsitzauflagen könnten sich in positive Wohnsitzauflagen verkehren. Um solche massiv integrationshindernde Entwicklungen zu verhindern, sind die herangezogenen Kriterien zu unklar und unbestimmt.

3. Erforderlichkeit einer Zuzugssperre

Selbst wenn Zuzugssperren ein geeignetes Mittel zur Integrations-

förderung darstellten, bleibt die Frage, ob sie überhaupt erforderlich wären.

In Anbetracht der starken Eingriffsintensität in Freizügigkeitsrechte der Betroffenen ist zu bedenken, dass es andere Maßnahmen zur Förderung der Integrationsbedingungen als Wohnsitzauflagen gibt. Eine weitergehende Unterstützung von besonders betroffenen Kommunen hätte beispielsweise deutlich nachhaltigere Effekte. Somit könnten auf der einen Seite die einzelnen Kommunen von Zuwanderung profitieren, bestenfalls würde ein Wettbewerb um möglichst gute Integrationsbedingungen entstehen. Auf der anderen Seite wäre der individuellen Integration der Menschen in größerem Maße geholfen als durch ein Verbot, sich an individuell besonders attraktiven Orten niederzulassen. Gerade unter Berücksichtigung der Perspektive einer alternden Bevölkerung[5] gibt es andere Wege, Integration zu fördern, die mit weniger Eingriffen in Rechte und mehr beidseitigen Chancen verbunden sind.

Der sowieso notwendige Strukturwandel in den betroffenen Gebieten, der bspw. durch den miteingeführten Integrationsfonds gefördert werden soll, würde bereits ausreichen, die befürchteten Gefahren zu umgehen.

## III. Fazit

Integration ist komplexer, als in dem vorliegenden Erlass dargestellt. Der Erlass beruht letztlich nur auf der zu einfachen Berechnung der Höhe des Anteils (arbeitssuchender) Ausländer*innen pro Einwohner*innen. Es drängt sich die Vermutung auf, dass es vorrangig tatsächlich um die Frage der Verteilung der Soziallasten geht, nicht um Integration selbst geht.

---

5 Vgl. Demographische Entwicklung der Stadt Salzgitter, Stadt Salzgitter - Referat für Wirtschaft und Statistik, 2007

Flüchtlingsrat
Niedersachsen e.V.

Festzuhalten ist daher, dass der Flüchtlingsrat Niedersachsen unter keinem Gesichtspunkt die Notwendigkeit des beschriebenen Erlasses erkennen kann.

Für den Vorstand

C. Deery
(Vorstandsvorsitzende)