

Flüchtlingsrat Nordrhein-Westfalen e.V.

Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
Haroldstraße 4
40213 Düsseldorf

26.07.2018

Stellungnahme des Flüchtlingsrates NRW im Rahmen der Evaluierung der Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung - AWoV

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zur Ausgestaltung und Umsetzung der A-WoV Stellung zu nehmen. Zunächst möchten wir kurz auf unsere grundsätzlichen Bedenken gegen die Wohnsitzregelung für Schutzberechtigte gemäß § 12a AufenthG hinweisen.

Menschen die Wahl ihres Wohnortes zu verwehren bedeutet einen erheblichen Eingriff in die persönliche Entscheidungsfreiheit und wirkt sich auch auf die Entfaltungsmöglichkeiten aus. Die Regelung begegnet überdies erheblichen rechtlichen Bedenken. Sie steht im Widerspruch zum Recht auf Freizügigkeit, das Flüchtlingen nach Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention zusteht. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 01.03.2016 über Wohnsitzauflagen für subsidiär Schutzberechtigte ist die gleichmäßige Verteilung der Kosten für Sozialleistungen kein zulässiger Zweck. Aus integrationspolitischen Erwägungen wäre eine solche Regelung nur zulässig, wenn der Gleichbehandlungsanspruch gewahrt wäre oder eine Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt wäre. Ersteres ist offensichtlich nicht der Fall, da Drittstaatsangehörige außerhalb des humanitären Aufenthaltsrechts keiner Wohnsitzregelung unterliegen. Auch haben Schutzberechtigte keinen anderen Drittstaatsangehörigen gegenüber erheblich höheren Integrationsbedarf, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen würde, denn es geht bei allen gleichermaßen um Spracherwerb, Teilnahme am Erwerbsleben und Teilhabe in weiteren Bereichen.

Das Land NRW sollte sich aus diesen Gründen für eine Abschaffung des § 12a AufenthG oder zumindest gegen eine Verlängerung dieser Norm über den 05.08.2019 hinaus einsetzen. Im letzteren Falle sollte auf den Wegfall der Gültigkeitsregelung gemäß § 104 Abs. 14 AufenthG hingewirkt werden.

NRW hat durch die AWoV von der gemäß § 12a Abs. 2 ff. AufenthG eingeräumten Möglichkeit einer landesinternen Regelung mit kommunenscharfer Wohnsitzzuweisung Gebrauch gemacht. Kriterium für eine solche Regelung ist immer die Möglichkeit der Versorgung mit angemessenem Wohnraum, gemäß § 12a Abs. 3 AufenthG darüber hinaus Möglichkeiten des Spracherwerbs und des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Wenn überhaupt, könnten Wohnsitzauflagen integrationspolitische Wirkung nur entfalten, wenn sie differenziert die einzelnen Bedarfe berücksichtigen, nicht jedoch anhand einer Quote in Verbindung mit relativ starren Kriterien, die dem „Integrationschlüssel“ zugrunde liegen.

Geschäftsstelle des
Flüchtlingsrats NRW e. V.

Wittener Straße 201
D-44803 Bochum
Tel.: 0234/587 315 6
Fax: 0234/587 315 75
info@frnrw.de
www.frnrw.de

Bankverbindung

Bank für Sozialwirtschaft,
Köln
BLZ 370 205 00
Konto Nr. 8 05 41 00

Wenn Flüchtlinge bereits während des laufenden Asylverfahrens zugewiesen wurden, sieht die AWoV grundsätzlich eine Zuweisung in diese Kommune vor. Unter der Annahme, dass der Betroffene sich dort bereits „zurechtgefunden bzw. eingelebt“ hat, ist dies ein nachvollziehbares Kriterium. In vielen Fällen fördern Kommunen während des laufenden Asylverfahrens jedoch nicht die Teilhabe der Asylsuchenden. Die Zeit des Asylverfahrens wirkt sich dann eher desintegrierend aus. Das hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass viele Asylsuchende nach ihrer Anerkennung den Wohnort gewechselt haben. Dies wäre oft nicht der Fall, wenn sie in der Gemeinde bereits „angekommen“ wären, d.h. entsprechende Teilhabemöglichkeiten wie eine Wohnung, Deutschunterricht, Unterstützung bei der Arbeitssuche etc. eröffnet worden wären. Durch die Wohnsitzzuweisung bleiben die Betroffenen damit für bis zu drei weitere Jahre gebunden an eine Kommune, in der sie im schlimmsten Fall sehr schlechte Erfahrungen gemacht haben bzw. keine ausreichenden Teilhabemöglichkeiten vorfinden.

Die dargelegten Erfahrungen beruhen auf Fällen im Rahmen des Beschwerdemanagements in Landesaufnahmeeinrichtungen, auf herangetragenen Berichten aus Initiativen vor Ort und auf einer Umfrage bei Initiativen im Zuge der Evaluierung der AWoV. Hinsichtlich der Situation vor Ort liegen Rückmeldungen zu 48 Städten und Gemeinden zugrunde.

Hinsichtlich der Wohnsitzzuweisung kommt es nachfolgend genannten Problemen:

Fehlende Begründung:

Nach den Rückmeldungen werden Wohnsitzzuweisungen häufig nicht (angemessen) begründet. Auch wenn vorher Wünsche geäußert und begründet wurden, haben diese weder in der Entscheidung noch in der Begründung eine sichtbare Berücksichtigung gefunden. Die Entscheidung ist für die Betroffenen in diesen Fällen nicht nachvollziehbar, zudem stellt sich die Frage, ob in ausreichendem Maße eine Ermessensausübung stattgefunden hat.

Wahrung der Familieneinheit:

Insbesondere bei nicht oder nicht nach deutschem Recht verheirateten Menschen kommt es gelegentlich zu Familientrennungen. Teilweise werden z.B. Frau und Kinder früher anerkannt, während das Verfahren des Mannes noch läuft und es erfolgen zeitlich auseinanderfallende Zuweisungen. Teilweise werden jedoch auch Dokumente, wie z.B. Geburtsurkunden der gemeinsamen Kinder oder Nachweise einer religiösen Eheschließung nicht anerkannt und es folgen getrennte Zuweisungen in unterschiedliche Kommunen. Zur Lösung wird in solchen Fällen auf die Möglichkeit des Antrags auf Änderung der Wohnsitzzuweisung verwiesen. Dies bedeutet dann allerdings einen Zeitraum von mehreren Monaten, in dem die Familien getrennt sind.

Umgang mit Härtefällen:

Die Zuweisung mit bzw. zu Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie gestaltet sich äußerst schwierig. Es sind Fälle aufgetreten, in denen aus medizinischen (beispielsweise Traumatisierung) oder sonstigen Gründen (beispielsweise Angewiesenheit auf fremde Hilfe) angeraten war, eine Person nicht von der Familie zu trennen, jedoch eine getrennte Zuweisung erfolgt ist. Auch hier wurden teilweise Änderungsanträge zur Lösung vorgeschlagen, weil die Zuweisung nach Angaben der Bezirksregierung Arnberg nicht mehr storniert werden konnte.

Wohnraum

Ein zentrales Problem ist fehlender Wohnraum. Dies betrifft Städte, die ohnehin schon von Wohnungsknappheit betroffen sind, was sozialen bzw. bezahlbaren Wohnraum angeht. Problematisch ist dies aber gerade auch in ländlichen Gebieten. Die wenigen freien Wohnun-

gen werden selten an Flüchtlinge vermietet bzw. sind viel zu teuer. Flüchtlinge werden deshalb meist in Asylunterkünften untergebracht bzw. müssen dort verbleiben. Aufgrund der ortsgenauen Zuweisung werden zugewiesene Flüchtlinge selbst dann in den kommunalen Asylunterkünften untergebracht, wenn in anderen kreisangehörigen Gemeinden freie Wohnungen/gefunden werden; ein Umzug dorthin ist nicht möglich. Die gemeinsame Unterbringung von anerkannten und nicht anerkannten Flüchtlingen erweist sich in vielen Fällen als hochproblematisch.

Finden Flüchtlinge eine Beschäftigung in der zugewiesenen Kommune, müssen sie, sofern in der zugrundeliegenden Satzung keine Ermäßigungsklausel enthalten ist, vielerorts deutlich überhöhte Nutzungsgebühren zahlen, die bezogen auf den qm-Preis, teilweise auch absolut, mehr Kosten verursachen als die Miete für eine Wohnung.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass Jobcenter die hohen Kosten für eine Unterbringung in Asylunterkünften übernehmen, während die Kostenübernahme für eine (absolut oder im Verhältnis) deutlich preiswertere Wohnung verweigert wird, wenn die Kosten als nicht angemessen gelten.

Arbeitsmarktzugang

Flüchtlinge finden seltener Arbeit über allgemeine Jobbörsen oder allein durch Vermittlung des Jobcenters. Sehr oft kommt eine Vermittlung in Arbeit durch konkrete Kontakte zustande. Wichtig ist hier entweder die Anbindung an eine Community oder ehrenamtliches Engagement. Gerade in Kleinstgemeinden ist dies nicht immer gegeben.

Während in einigen Kommunen ein ausreichendes Angebot an verfügbaren bzw. geeigneten Arbeitsplätzen besteht, welches insbesondere bei Anbindung an ehrenamtliche Unterstützung auch zur Arbeitsmarktintegration führt, fehlt es in anderen ländlichen Regionen an einem entsprechenden Arbeitsplatzangebot.

Ländliche Regionen und/oder abgelegene Unterkünfte sind zudem nicht immer (ausreichend) an den ÖPNV angebunden, so dass die Erreichbarkeit eines Arbeitsplatzes nicht gewährleistet ist. Aus einer Kommune wurde berichtet, dass einige Unternehmen den gesamten Schichtbetrieb zeitlich angepasst haben, damit Beschäftigte aus den Unterkünften tatsächlich auch die Arbeit aufnehmen konnten.

Bei Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften wirkt sich auch teilweise deren spezifische Situation auf den Arbeitsmarktzugang aus. Die Situation in vielen Gemeinschaftsunterkünften ist geprägt von mangelnder Privatsphäre und unterschiedlicher Gestaltung von Tagesabläufen. Es ist nicht immer möglich, den notwendigen Erholungsschlaf zu finden oder in Ruhe für die Berufsschule zu lernen o.ä. Die Fortführung eines Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnisses bzw. eines Studiums kann dadurch gefährdet sein.

Erwerb von Deutschkenntnissen

Mit Anerkennung entsteht ein Anspruch auf Besuch eines Integrationskurses. Über den Gesetzeswortlaut hinaus, der lediglich auf hinreichende mündliche Deutschkenntnisse abzielt, müsste eine Zuweisungsregelung auch sicherstellen, dass der Zugang zu Integrationskursen gewährleistet ist. In vielen Fällen ist der Besuch eines Integrationskurses auch Voraussetzung für einen zeitigen Arbeitsmarktzugang. Viele Arbeitgeber erwarten Sprachkenntnisse mind. auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens, für Ausbildungen in der Regel B2. Auch hier ist festzustellen, dass gerade bei Zuweisung in kleine Gemeinden sowohl die flächendeckende Versorgung wie auch die Erreichbarkeit von Integrationskursen nicht immer gewährleistet ist.

Sonstiges

Es wurde berichtet, dass bei einigen Betroffenen, die ländlichen Regionen zugewiesen worden waren, depressionsartige Beschwerden aufgrund eines Gefühls des „Gefangenseins“ aufgetreten sind. Hier wirkt sich insbesondere eine Kombination aus mangelnder Mobilität

und fehlender menschlicher Anbindung integrationsverhindernd aus. Die Möglichkeiten zur Gestaltung „gesellschaftlichen Lebens“ sind im Allgemeinen im ländlichen Raum sehr beschränkt. In einigen Kommunen im ländlichen Raum hingegen bestehen sehr gute Anbindungen an ehrenamtliche Initiativen, Hilfs- und Migrantenorganisationen.

Für Personen mit besonderem Schutzbedarf fehlt es in ländlichen Regionen teilweise an notwendigen Unterstützungsstrukturen. So wirkt sich die Wohnsitzauflage beispielsweise für LSBTI-Personen bei Zuweisung in ländliche Regionen teilweise extrem integrationshemmend aus. Fehlende Angebote (entsprechender Beratungsstellen, Treffpunkte, Schutzeinrichtungen etc.), häufig gepaart mit Diskriminierungserfahrungen in der jeweiligen Kommune, führen zu sozialer Isolation, die in der Folge auch Auswirkungen u.a. auf die Wohnungs- und Arbeitssuche hat.

Bezüglich der Änderung/Aufhebung der Wohnsitzauflage können wir von folgenden Erfahrungen berichten:

Dauer des Verfahrens

Gerade in der Anfangszeit sind Anträge auf Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzauflage häufig erst nach über sechs Monaten bearbeitet worden. Dies hat sich gebessert, gleichwohl erfolgt nur in seltenen Fällen eine zeitnahe Entscheidung.

Aufnahme von Arbeit oder Studium

Bei Aufnahme einer Arbeit oder eines Studiums erfolgt keine Änderung bzw. Aufhebung der Wohnsitzauflage, sofern die Arbeitsstelle oder Hochschule vom Wohnsitz aus als erreichbar gilt.

Bei Aufnahme einer Ausbildung wird teilweise darauf verwiesen, dass eine entsprechende Ausbildung auch in der Kommune bzw. im Kreis möglich sei. Mit erheblichem Aufwand im Einzelfall kann, wenn eine entsprechend finanzierbare Wohnung gefunden wird, dann in der Regel die Aufhebung der Wohnsitzzuweisung erreicht werden.

Ein Umzug wird trotz Aufnahme einer Arbeit an einem anderen Ort regelmäßig erst nach Ablauf der Probezeit genehmigt, da Scheinbeschäftigungen unterstellt werden. Hier gelten in ländlichen Gebieten und insbesondere bei Unterbringung in abgelegenen Gemeinschaftsunterkünften die unter Punkt „Wohnraum“ dargelegten Schwierigkeiten.

Umgang mit Härtefällen:

Neben Rückmeldungen, die in Einzelfällen von positiven Erfahrungen im Umgang mit Härtefällen bei Anträgen auf Änderung der Wohnsitzzuweisung berichten, erfolgt in anderen Fällen eine nicht immer nachvollziehbare Ablehnung, teilweise aufgrund hoher Nachweisanforderungen, teilweise aufgrund der Nichtberücksichtigung außerhalb der rein medizinischen Behandlung liegender gesundheits- und entwicklungsförderlicher Faktoren.

Mit freundlichen Grüßen



(Birgit Naujoks)

Geschäftsführerin