

Empfehlungen zur Verbesserung der Wohnsitzregelungen im Aufenthalts- und Asylrecht

21.11.2023

Basierend auf der langjährigen Erfahrung in der Arbeit im WIR- sowie den Vorgängerprogrammen zur beruflichen Integration von Geflüchteten haben die Autor*innen in diesem Papier Empfehlungen zur Verbesserung der Wohnsitzregelungen im Aufenthalts- und Asylrecht¹ formuliert.

Die Empfehlungen zielen darauf ab, die der Integration dienliche Wohnmobilität von Geflüchteten zu erhöhen und die Verwaltung durch Verfahrensvereinfachung bzw. -beschleunigung zu entlasten. Dies eröffnet zum einen die Chance, dass sich Geflüchtete einfacher am gesellschaftlichen Leben sowie dem deutschen Arbeitsmarkt beteiligen können, zum anderen, Verwaltungsprozesse zu optimieren, sodass Ressourcen der Behörden frei werden. Schließlich kann die Verbesserung der aufenthalts- und asylrechtlichen Wohnsitzregelungen einen wichtigen Beitrag zur Deckung des aktuellen Fach- und Arbeitskräftebedarfs leisten.

I. Ausgangslage

Die Praxiserfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die aktuellen Wohnsitzregelungen für Geflüchtete kaum bis gar nicht die gesetzgeberische Intention – gleichmäßige Lastenverteilung bei der Flüchtlingsaufnahme; Vermeidung sozialer Ausgrenzung und Entlastung der lokalen Integrationsstruktur in Ballungsräumen – erfüllen. Vielmehr haben sie vor allem integrationshemmende Folgen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat zuletzt durch seine Evaluation der im Jahr 2016 eingeführten Wohnsitzregelung für Schutzberechtigte etc.² überwiegend negative Effekte festgestellt, u. a. auf die Wohnraumversorgung, die Aufnahme von Erwerbstätigkeit sowie auf den Schutz von Personen, die von Gewalt betroffen sind.³

Auch Verwaltungsakteure bemängeln, dass die aktuellen Wohnsitzregelungen auf Grund ihrer Komplexität zu langwierigen und aufwendigen Verfahren führen. Im Zuge des „Flüchtlingsgipfels“ der Bundesregierung Ende Mai 2023 haben Vertreter*innen der Länder und Kommunen vereinfachende Anpassungen der Wohnsitzregelungen im Aufenthalts- und Asylrecht vorgeschlagen, zum Beispiel die Streichung einzelner Wohnsitzauflagen, Vereinheitlichung der Wohnsitzverpflichtungen, Klärung von Zuständigkeiten der am Verfahren beteiligten Behörden, Klarstellung erforderlicher Nachweise sowie des Rechtsanspruchs auf Wegfall der Wohnsitzverpflichtung bei nachhaltiger Lebensunterhaltssicherung.⁴ Auch Wissenschaftler*innen heben Verfahrensvereinfachung bei

1 §§ 50, 51, 53 und 60 AsylG; §§ 12 Abs. 2, 12a, 61 Abs. 1d AufenthG.

2 § 12a AufenthG.

3 Baba, L., Schmandt, M., Tielkes, C., Weinhardt, F., Wilbert, K., *Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG*. Beiträge zu Migration und Integration, Band 13. Nürnberg, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2023.

4 Dies wurde im Rahmen der Arbeitscluster der Länder und Kommunen „Unterkunft und Finanzen“ und „Entlastung der Ausländerbehörden“ diskutiert.

Wohnsitzregelungen als einen Lösungsansatz zur Reduktion des Arbeitsaufwands für Ausländerbehörden hervor.⁵

Die Mobilität von Arbeits- und Fachkräften ist ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung. Personen, die ihren Wohnort frei wählen können, sind eher in der Lage, eine Beschäftigung zu finden, die ihren Qualifikationen und Bedürfnissen entspricht. Dies führt zu einer höheren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat gezeigt, dass Geflüchtete mit regionaler Wohnsitzauflage eine geringere Wahrscheinlichkeit haben, erwerbstätig zu sein als Geflüchtete ohne regionale Wohnsitzauflage. Dies gilt auch dann, wenn man individuelle und regionale Unterschiede berücksichtigt. Die Wahrscheinlichkeit, in einer privaten Unterkunft zu wohnen, ist ebenfalls geringer als bei Geflüchteten ohne regionale Wohnsitzauflage.⁶

Der Bedarf an Verbesserungen der Wohnsitzregelungen im Aufenthalts- und Asylrecht ist klar erkennbar und sollte aus Sicht der Autor*innen in den aktuellen Gesetzgebungsprozessen einbezogen werden.

II. Rechtsgrundlagen, praktische Folgen, Änderungsempfehlungen

Die hier thematisierten Wohnsitzregelungen umfassen drei aufenthalts- und asylrechtliche Statusgruppen: *Personen im Asylverfahren* (Inhaber*innen einer Aufenthaltsgestattung), *Personen mit einem humanitären Schutzstatus* (Inhaber*innen einer Aufenthaltserlaubnis nach Kapitel 2, Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes) sowie *ausreisepflichtige Personen, deren Abschiebung ausgesetzt ist* (Inhaber*innen einer Duldung). Es geht dabei im Folgenden nur um Geflüchtete, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen.⁷

1. Wohnsitzauflagen

a) Wohnsitzauflagen im Aufenthalts- und Asylrecht allgemein

Das Aufenthalts- und Asylrecht enthält vier Wohnsitzauflagen, die sich bzgl. der Voraussetzungen für die Verhängung, Aufhebung, Dauer und Reichweite im Detail unterscheiden:

- (1) Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG für Asylberechtigte, GFK-Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und für Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23, 24 Abs. 1 oder 25 Abs. 3 AufenthG für drei Jahre, die u.a. bei Aufnahme von Beschäftigungen aufgehoben werden kann.⁸
- (2) Wohnsitzauflage nach § 12 Abs. 2 S. 2 AufenthG für sonstige Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23a - 25b AufenthG, die nach den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG⁹ beim Bezug von „schädlichen“ Sozialleistungen angeordnet wird.

5 Schlee, T., Schammann, H., Münch, S., *An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 2023, S. 41.

6 Brücker, H.; Hauptmann, A.; Jashke, P., *Beschränkungen der Wohnortwahl für anerkannte Geflüchtete – Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration*, IAB-Kurzbericht Nr. 3, 2020.

7 §§ 47 – 49 AsylG.

8 Diese ist allerdings nicht mit verfassungs-, unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen zu vereinbaren, s. Huber/Mantel AufenthG, 3. Auflage 2021, § 12a AufenthG, Rn. 5 – 11.

9 AVwV AufenthG 12.2.5.2.2.

- (3) Wohnsitzauflage nach § 61 Abs. 1d AufenthG für Personen mit einer Duldung bei fehlender Lebensunterhaltssicherung.
- (4) Wohnsitzauflage nach § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung bei fehlender Lebensunterhaltssicherung; diese Personen sind zusätzlich an die Zuweisungsentscheidung gebunden (vgl. 2.).

Wohnsitzauflagen im Aufenthalts- und Asylrecht werden vom Gesetzgeber primär mit einer gerechten Lastenverteilung begründet. Sie seien ein wichtiges integrationspolitisches Instrument für die Betroffenen und würden zudem integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegenwirken.¹⁰

Wohnsitzauflagen – mit Ausnahme der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG – beschränken in der Regel – analog zur Zuweisungsentscheidung bei Personen im Asylverfahren (vgl. Kapitel II. 2.) – die Wohnsitznahme auf eine Gebietskörperschaft (Kommune, d. h. Landkreis/kreisfreie Stadt).

Da Wohnsitzauflagen ganz überwiegend bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel verhängt werden, gilt im Umkehrschluss, dass bei einer selbstständigen Lebensunterhaltssicherung in der Regel ein *Anspruch* auf Aufhebung jeder Wohnsitzauflage besteht.¹¹ Unabhängig davon gelten die unter Kapitel II. 2.a) geschilderten Kriterien für die Änderung einer Zuweisungsentscheidung entsprechend, d. h. eine Änderung ist beim Zuzug zur Kernfamilie oder „bei sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht“ möglich.¹²

➤ **Empfehlung**

Im Hinblick darauf, dass die Praxiserfahrungen sowie wissenschaftliche Studien¹³ zeigen, dass aufenthalts- und asylrechtliche Wohnsitzauflagen kaum bis gar nicht die gesetzgeberische Intention erfüllen, sondern vor allem integrationshemmend wirken sowie mit einem hohem Verwaltungsaufwand verbunden sind, empfehlen die Autor*innen

- **die Streichung aller aufenthalts- und asylrechtlichen Wohnsitzauflagen.**

Falls die Streichung aller aufenthalts- und asylrechtlichen Wohnsitzauflagen gegenwärtig nicht (vollständig) umsetzbar ist, sollten die folgenden Empfehlungen berücksichtigt werden:

b) Prognoseentscheidung bzgl. der nachhaltigen Lebensunterhaltssicherung zur Ermöglichung einer Erwerbstätigkeit

In der Regel erhalten Geflüchtete, die eine Erwerbstätigkeit außerhalb ihres Wohnsitzauflagengebiets aufnehmen möchten, zwar die erforderliche Beschäftigungserlaubnis hierfür und dürfen somit die Arbeit oder Ausbildung am gewünschten Zuzugsort aufnehmen. Die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis erlaubt ihnen aber *nicht* automatisch ihren Wohnsitz zu ändern bis über ihren Antrag auf Aufhebung oder Änderung der Wohnsitzauflage entschieden ist.

Die Aufhebung einer Wohnsitzauflage wegen des gesicherten Lebensunterhalts setzt voraus, dass die Lebensunterhaltssicherung eine gewisse *Nachhaltigkeit* aufweist, d. h. die Fähigkeit zur Bestreitung

10 Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, *Entwurf eines Integrationsgesetzes*, Drucksache 18/8615, 31.05.2016, S.3.

11 Vgl. §§ 12 Abs. 2; 12a; 61 Abs. 1d AufenthG; AVwV AufenthG 12.2.5.2.2; § 60 AsylG, bei Asylsuchenden muss zudem die Zuweisungsentscheidung geändert werden, vgl. Kapitel II. 2.

12 Siehe Ausführungen unter Kapitel II. 1.a)

13 Siehe Fußnote 3 und 5.

des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel darf nicht nur vorübergehend sein. Die Nachhaltigkeit wird durch eine *Prognoseentscheidung*, dass die Lebensunterhaltssicherung „in Zukunft auf Dauer“ fortbestehen wird, begründet. Bei der Prognose kann auch die bisherige individuelle *Erwerbsbiographie* berücksichtigt werden.¹⁴

Wie bei Verfahren zu aufenthalts- und asylrechtlichen Wohnsitzregelungen generell, gibt es auch für den Nachweis einer nachhaltigen Lebensunterhaltssicherung keine bundesweit einheitlichen Vorgaben.¹⁵ In der Folge entstehen für die Beteiligten intransparente, komplexe und langwierige Prüfverfahren. Manchmal wird die Vorlage unbefristeter Arbeitsverträge gefordert; manchmal eine Mindestdauer des Arbeitsvertrages; manchmal muss die Probezeit erfolgreich überstanden sein oder es wird bereits ein Mietvertrag verlangt. Erschwerend kommt hinzu, dass Geflüchtete, die eine Wohnsitzänderung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit anstreben, oft keine inländische Erwerbsbiographie aufweisen können, da sie in Deutschland bisher nicht gearbeitet haben. Letztendlich werden die Verfahren dadurch noch weiter verkompliziert bzw. verzögert, dass bei Wohnsitzänderungen über Kommunal- und Landesgrenzen hinweg Behörden unterschiedlicher administrativer Ebenen an der Entscheidung beteiligt werden.¹⁶ Die praktischen Konsequenzen: Zeit- und kostenintensive Pendelwege, doppelte Wohnkosten wegen Anmietung von Zweitwohnungen sowie verunsicherte Betriebe und ratlose Antragssteller*innen und Unterstützer*innen. Finden Geflüchtete eine Arbeit mit einem nicht pendelbaren Arbeitsweg, ist die Aufnahme der Arbeit in vielen Fällen nur möglich, wenn der Betrieb eine Übernachtungsmöglichkeit stellt oder der Betroffene Freund*innen oder Familienangehörige hat, die bereit sind, sie oder ihn (auf unbestimmte Zeit) bei sich wohnen zu lassen. Dies ist nur selten der Fall. Erschwerend kommt dann dazu, dass die aufnehmenden Personen selbst nicht auf Sozialleistungen angewiesen sein dürfen und der Vermieter bzw. die Vermieterin einverstanden sein und eine entsprechende Erklärung abgeben muss.

So scheitern am Ende viele Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse am Verfahren zur Änderung der Wohnsitzauflage, die dieselbe Ausländerbehörde durch die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis bereits erlaubt haben. In der Beratungspraxis wird aus diesen Gründen in vielen Fällen davon abgeraten, Arbeits- und Ausbildungsstellen außerhalb des Auflageorts überhaupt anzutreten.

➤ **Empfehlung**

Bei der Frage, ob eine Lebensunterhaltssicherung angenommen und daher eine aufenthaltsrechtliche Wohnsitzauflage aufgehoben werden kann, sollten integrations- und arbeitsmarktpolitische Interessen berücksichtigt werden. Dabei sollten für die Prognoseentscheidung der (nachhaltigen) Lebensunterhaltssicherung klare, einfache und angemessene Kriterien und Verfahrensabläufe etabliert werden. Hierunter sollte

14 Bergmann/Dienelt/Samel, 14. Aufl. 2022, AufenthG § 5, Rn. 26-28.

15 In einigen Ländererlassen finden sich bei einzelnen aufenthalts- und asylrechtlichen Wohnsitzregelungen Ansätze zu einheitlichen Prüfkriterien und Verfahrensabläufen; siehe z.B. *Wohnsitzauflage bei Asylbewerbern und Geduldeten: Hinweise zur Sicherung des Lebensunterhalts*, Thüringen, 14.04.2021; *Hinweise zum Umgang mit Wohnsitzauflagen nach § 60 Abs. 1 des Asylgesetzes (AsylG)*, Niedersachsen, 10.08.2023; *Allgemeine Anwendungshinweise für die unteren Ausländerbehörden zur Anwendung des § 53 AsylG bei beantragtem Wechsel in selbstfinanzierten Wohnraum*, Sachsen, 09.08.2018; siehe auch Lehrian, M., *Zwei Jahre Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG. Ein Überblick zur Umsetzung der Regelung in den einzelnen Bundesländern*, Asylmagazin. Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht, Nr. 12/2018, S. 416–423.

16 Siehe weitere Erläuterungen unter Kapitel III.

- eine Mindestbefristung des Arbeits- oder Ausbildungsvertrages auf ein halbes Jahr genügen,
- auf eine Berücksichtigung der bisherigen Erwerbsbiographie verzichtet werden,
- das Vorliegen einer Probezeit, die bei neuen Beschäftigungsverhältnissen regelmäßig vereinbart wird, unberücksichtigt bleiben und
- das administrative Verfahren zur Aufhebung/Änderung von Wohnsitzauflagen vereinfacht werden.¹⁷

2. Zuweisungsentscheidung für Personen im Asylverfahren

Die Wohnsitzregelung für Personen im Asylverfahren ist besonders komplex, da neben der Regelung der Wohnsitzauflage in § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG auch die Regelungen zur Zuweisung im Asylverfahren eine zentrale Rolle spielen: Diese regeln die landesinterne und die länderübergreifende Verteilung (§§ 50f AsylG). Außerdem besagt § 53 Abs. 1 S. 1 AsylG, dass Asylsuchende in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen.

Ausreichende Klarstellungen des Verhältnisses zwischen den einzelnen Vorschriften fehlen. Unstimmig ist vor allem, dass einerseits nach § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG eine Wohnsitzauflage nur angeordnet werden darf, wenn der Lebensunterhaltssicherung nicht selbst gesichert ist, andererseits für die Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzauflage eine Änderung der Zuweisungsentscheidung erforderlich ist, die aber nicht zwingend erfolgt, wenn der Lebensunterhalt gesichert ist.¹⁸

a) Landesinterne und länderübergreifende Umverteilung

Die landesinterne Verteilung beruht auf der Zuweisungsentscheidung der zuständigen Landesbehörde, in dem die asylsuchende Person von einer Landeserstaufnahmeeinrichtung an eine Gebietskörperschaft (Landkreis/kreisfreie Stadt) zugewiesen wird. Dabei ist der Zuzug zur Kernfamilie zu ermöglichen oder „bei sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht“ zu berücksichtigen.¹⁹ Aus diesen Gründen kann auch eine landesinterne oder landesübergreifende Änderung dieser Zuweisungsentscheidung (*Umverteilung*) erfolgen.²⁰ Unter „sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht“ kann ein besonderer Schutzbedarf, eine Erkrankung, häusliche Gewalt sowie auch eine Beschäftigungs- oder Ausbildungsmöglichkeit verstanden werden.²¹

Bei der Beurteilung von „sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht“ bestehen erhebliche Spielräume. In den letzten Jahren gab es insbesondere bei der Entscheidung über Umverteilungsanträge wegen einer Beschäftigungs- oder Ausbildungsmöglichkeit erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern.²² So kann in Niedersachsen die Beschäftigungs-

¹⁷ Siehe Empfehlungen unter Kapitel III.

¹⁸ Vgl. u.a. *Hinweise zum Umgang mit Wohnsitzauflagen nach § 61 Abs. 1 AsylG*, Niedersachsen, 04.05.2023, S. 2 mit Hinweis auf die Anwendungshinweise des BMI.

¹⁹ §§ 50 Abs. 4 S. 4; 26 Abs. 1 – 3 AsylG; zur Kernfamilie gehören Ehegatt*innen, Lebenspartner*innen, minderjährige ledige Kinder, Eltern sowie ein anderer nach dem Recht des Mitgliedsstaats für einen ledigen Minderjährigen verantwortlicher Erwachsener (§§ 50 Abs. 4 S. 4; 51 Abs. 1 26 Abs. 1 – 3 AsylG).

²⁰ §§ 50 Abs. 4, S. 5 ; 51 Abs. 1 AsylG.

²¹ BeckOK MigR/Röder AsylG § 51, Rn. 9-20.; Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, *Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern*, Drucksache 18/3144, 11.11.2014, S. 14.

²² Zum Beispiel regt Niedersachsen dazu an, Beschäftigungs- oder Ausbildungsmöglichkeiten unter Umständen als humanitäre Gründe besonderer Gewicht ausulegen (vgl. *Hinweise zum Umgang mit Wohnsitzauflagen*

oder Ausbildungsmöglichkeit grundsätzlich ein humanitärer Grund von besonderem Gewicht sein,²³ während sie in der sächsischen Anwendungspraxis gerade nicht diesen Maßstab erfüllen.

➤ **Empfehlung**

Wenn Asylsuchende aus der Erstaufnahmeeinrichtung auf eine Kommune verteilt worden sind und dort ihren Wohnsitz nehmen, sollte die damit vollzogene Zuweisungsentscheidung keine weitere Bedeutung mehr haben. Das hätte zur Folge, dass neben einer Aufhebung oder Änderung der Wohnsitzauflage nicht noch zusätzlich eine Änderung der Zuweisungsentscheidung (Umverteilung) erfolgen müsste. Diese würde erheblich schnellere Umzüge ermöglichen und auch die Verwaltung deutlich entlasten, da nicht mindestens eine weitere Behörde (die Landesebene) tätig werden müsste. Hierzu wäre eine Streichung des § 10a Abs. 1 S. 1 AsylbLG, nach dem nur die Behörde am Ort der Zuweisung für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständig ist, erforderlich.

Falls dies nicht umsetzbar ist sollte jedenfalls bundesweit eindeutig festgelegt werden, dass bei der Entscheidung über Umverteilungs- und Zuweisungsanträgen grundsätzlich

- ein konkret bestehendes Ausbildungsplatzangebot
- ein konkretes Arbeitsplatzangebot
- ein konkretes Studienangebot
- ein konkretes Integrationskurs- oder Berufssprachkursangebot
- ein sonstiges konkretes Bildungs- und Qualifizierungsangebot (Schulbesuch, Studium, Freiwilligendienst, Einstiegsqualifizierung, berufliche Weiterbildung etc.)

„humanitäre Gründe von besonderem Gewicht“ nach §§ 50 Abs. 4 S. 4; 51 Abs. 1 AsylG darstellen.

b) Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Flankierend zur kommunalen Zuweisung schreibt das Asylgesetz vor, dass Personen im Asylverfahren *in der Regel* in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden sollen.²⁴ Die Aufenthaltsgestattung kann dann mit einer entsprechenden Auflage versehen werden.²⁵ Diese Regelung wird erfahrungsgemäß unterschiedlich umgesetzt: Während manche Kommunen vermehrt auf dezentrale sowie private Unterbringung setzen, bevorzugen andere nach wie vor die Unterbringung in zentralen (Groß-)Unterkünften.

Langjährige Praxiserfahrungen sowie eine Vielzahl von Untersuchungen zeigen, dass die zentrale Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften mit einem breiten Spektrum von Problemen verbunden sind: Oft ist der bauliche Zustand schlecht (Baracken, Container), alleinstehende Männer und Frauen mit Familien leben zusammen auf engstem Raum, was ein erhöhtes Konfliktpotenzial birgt, der Lärmpegel ist hoch und es mangelt an Spiel- und Rückzugsmöglichkeiten, Bedürfnisse von Personen mit körperlichen und/oder psychischen Beeinträchtigungen werden nicht angemessen berücksichtigt, die hygienischen Verhältnisse sind mangelhaft, die Unterkünfte sind abseits gelegen und weisen im

nach § 61 Abs. 1 AsylG, Niedersachsen, 10.08.2023, S. 3) während Beschäftigungs- oder Ausbildung in der sächsischen Anwendungspraxis gerade nicht dieser Maßstab erfüllen.

23 Nds. Erlass, *Hinweise zum Umgang mit Wohnsitzauflagen nach § 61 Abs. 1 AsylG*, vom 10.08.2023, S. 3.

24 § 53 Abs. 1 S. 1 AsylG.

25 § 60 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AsylG; diese Auflage kann auch in einer Duldung vermerkt werden.

allgemein eine „Lageratmosphäre“ auf, es entstehen vermehrt Gefühle des Ausgegrenztseins sowie Abhängigkeitsverhältnisse, und im Alltag können Polizeirazzien und Abschiebungen vorkommen.²⁶

➤ Empfehlung

Die Autor*innen begrüßen eine **gänzliche Abschaffung** einer gesetzlichen **Verpflichtung zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften**.

Die Kommunen sind aktuell mit der Unterbringung von Geflüchteten stark gefordert. Auch deshalb empfehlen wir: **Wer die Möglichkeit hat, privat unterzukommen, dem sollte dies ermöglicht werden.** Es wurde beobachtet, dass durch gezielte Maßnahmen wie die Aktivierung der Zivilbevölkerung, Sensibilisierungskampagnen und Programme zur Anmietung von Privatwohnungen eine beträchtliche Anzahl Flüchtlinge aus der Ukraine kurz nach ihrer Ankunft außerhalb von offiziellen Unterkünften untergebracht werden konnte.²⁷ Dies wäre eine einfache Möglichkeit, um Unterbringungskapazitäten frei zu machen.

Jedenfalls sollte sichergestellt werden, dass ein **Auszug aus einer Gemeinschaftsunterkunft möglich ist, wenn der Lebensunterhalt eigenständig gesichert werden kann** oder wenn die Wohnsituation in der Gemeinschaftsunterkunft mit den damit verbundenen Belastungen dazu führen würde, dass eine begonnene **Berufsausbildung oder Beschäftigung** etc. nicht fortgeführt werden kann.

Es sollte wenigstens, wie auch bei der Umverteilung, klargestellt werden, dass **grundsätzlich von der Regelunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften bei Zuzug zur Kernfamilie oder „bei sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht“²⁸ abzusehen ist.**

III. Verfahren bei Wohnsitzänderung im Aufenthalts- und Asylrecht einheitlich und praktikabel gestalten

Es gibt für die Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzauflagen keine bundesweit einheitlichen Verfahrensabläufe sowie unterschiedliche behördliche Zuständigkeiten. In der Praxis werden die meisten Anträge an die Ausländerbehörde des bisherigen Wohnorts gerichtet, die im weiteren Verfahren andere Behörden einbezieht. Bei der Aufhebung der Wohnsitzauflage nach §§ 12a; 12 AufenthG sind auch die Ausländerbehörden des Zuzugsortes zu beteiligen. Sie haben dabei eine eigene Zustimmungsbefugnis. Bei Verweigerung der Zustimmung haben sie alle Gründe für ihre Entscheidung mitzuteilen.²⁹ Diese Regelungen werden bei Asylsuchenden und Personen mit einer Duldung entsprechend angewendet.

Damit sind bei einem Umzug über Kommunal- oder Landesgrenzen hinweg über die Ausländerbehörde des bisherigen Wohnorts hinaus eine Reihe weiterer Behörden am Verwaltungsprozess an der

26 Menschenrechtskonforme Ausgestaltung des Alltags in Gemeinschaftsunterkünften, Deutsches Institut für Menschenrechte: Menschenrechtsbericht 2017, S. 45-62; „Das ist nicht das Leben“; Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen, Deutsches Komitee für UNICEF e. V., 2023; Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen: Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland – Eine Expertise im Auftrag der Robert-Bosch-Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs 2016, S. 31-33.

27 Vgl. Thränhardt, D. [Mit offenen Armen - die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa](#), Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin Februar 2023.

28 Siehe Ausführungen zu besonders gewichtigen humanitären Gründen unter Kapitel II. 1.a)

29 § 72 Abs. 3a AufenthG zur Aufhebung der Wohnsitzverpflichtung nach § 12a AufenthG; AVwV 12.2.5.2.4.

Entscheidung beteiligt. Handelt es sich um eine landesinterne Wohnsitzänderung, sind es in der Regel die Ausländerbehörden des jeweiligen Ab- und Zuzugsortes sowie bei Asylsuchenden die Landesbehörden, da die ursprüngliche Zuweisungsentscheidung geändert werden muss. Bei landesübergreifenden Verfahren wird in diesem Fall beide Kommunalebene beteiligt und auch beide Landesebenen.

Abgesehen von den genannten Regelungen in § 72 Abs. 3a AufenthG und in den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG³⁰ fehlen einheitliche Vorgaben, die die Zuständigkeiten der beteiligten Behörden für die einzelnen Bestandteile des Prüfverfahrens zur Änderung/Streichung der Wohnsitzauflage (Prüfung von humanitären Gründen, Lebensunterhaltssicherung usw.) klarstellen. In der Praxis ist es jedoch oft so, dass einzelne beteiligten Behörden parallel dieselben Voraussetzungen prüfen. Dabei fehlen ihnen vielfach die erforderlichen Ressourcen. So kommt es nicht selten – wegen der teils konträren Interessenlagen – auch zu widersprüchlichen Ergebnissen.

Hinzu kommt die lange Bearbeitungsdauer für die Anträge auf Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzauflage. Die Regelung des § 75 S. 2 VwGO gibt zwar grundsätzlich vor, dass Anträge innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung beschieden sein müssen, da anschließend eine Untätigkeitsklage erhoben werden kann. Diese Frist wird in Verfahren zur Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzauflage aber vielfach nicht eingehalten. Geflüchtete, aber auch ihre Unterstützer*innen sind ohne anwaltliche Hilfe kaum in der Lage, selbst eine Untätigkeitsklage zu erheben. Ihnen sind die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Regel unbekannt. Oftmals scheuen die Geflüchteten auch die gerichtliche Auseinandersetzung mit den Behörden, weil sie Nachteile für sich befürchten. Im Übrigen führt auch die Erhebung von Untätigkeitsklagen selten zu einer schnelleren Entscheidung der Behörden. Vielmehr gestalten sich auch die Klageverfahren langwierig. Grundsätzlich ist es zwar auch möglich, ein gerichtliches Eilverfahren einzuleiten. Dies hat aber nur dann Erfolg, wenn das Gericht eine Eilbedürftigkeit annimmt.³¹ Unabhängig davon ist die Stellung eines Eilantrags für juristische Laien vielfach in der Praxis nicht machbar.

Die beschriebenen Gegebenheiten sind – verbunden mit der allgemeinen Überlastungssituation in den Ausländerbehörden – wesentliche Erklärungen dafür, dass Verfahren zur Änderung/Aufhebung der Wohnsitzauflage oftmals äußerst langwierig sind und vielfach als höchst intransparent wahrgenommen werden.

➤ **Empfehlungen**

Um das administrative Verfahren möglichst klar, transparent, fair und ressourcenschonend zu gestalten, empfehlen die Autor*innen:

- **zuständig für die Aufhebung bzw. Änderung der Wohnsitzauflage sollte allein die bislang örtlich zuständige Ausländerbehörde sein.**
- **die flächendeckende Bereitstellung digitaler Tools für die Verwaltung sowie nicht-staatliche Beratungsakteure, die eine schnelle und rechtskonform standardisierte Prognoseentscheidung der Lebensunterhaltssicherung³² ermöglichen.**

30 VwV AufenthG, 12.2.5.2.4.

31 § 123 VwGO.

32 Siehe Kapitel II. 2.b)

IV. Soziodemographische Folgen verbesserter Erwerbsmobilität Geflüchteter

Neu einreisende Schutzsuchende werden nach dem sogenannten Königsteiner Schlüssel auf die einzelnen Bundesländer verteilt.³³ Damit soll eine gleichmäßige Lastenverteilung zwischen den Bundesländern in Hinblick auf die Kosten, die in der ersten Phase nach Ankunft für Unterbringung und Versorgung anfallen, gewährt werden. Aus selbigem Grund setzen die Bundesländer wiederum ähnliche Verteilsysteme auf kommunaler Ebene um.

Nach der Ankunftsphase bemühen sich erfahrungsgemäß die allermeisten Geflüchteten um eine erfolgreiche Integration in Deutschland. Im Zentrum ihrer Integrationsbemühungen stehen stets das Deutschlernen, Bildung, Ausbildung und/oder Arbeit. Dabei ist der Wunsch, unabhängig von Sozialleistungen zu werden bzw. finanziell selbstbestimmt leben zu können, ein zentraler Beweggrund.³⁴

Wie es die Europäische Union exemplarisch demonstriert hat, sorgt die Freizügigkeit von Arbeitnehmer*innen für einen effizienten Ausgleich regionaler und saisonaler Arbeitsmarktschwankungen.³⁵ Im Rahmen der Freizügigkeit spielen oft regionale Arbeitsmarktbedingungen eine entscheidende Rolle bei der Wohnsitzwahl Erwerbssuchender. So ist es absehbar, dass die in diesem Papier empfohlenen Veränderungen aufenthalts- und asylrechtlicher Wohnsitzregelungen einen Zuzug von Geflüchteten in Regionen mit einer besseren Arbeitsmarktlage verstärken können. Dabei sollte betont werden, dass diese Personengruppen – sofern es sich hier überwiegend um den Erwerbszuzug handelt – keine Mehrkosten für die aufnehmenden Gebietskörperschaften verursachen würden, sondern vielmehr die örtliche Wirtschaft sowie den öffentlichen Haushalt stärken könnten.

Mehrere aktuelle Arbeitsmarktstudien zu Geflüchteten deuten darauf hin, dass die aktuelle aufenthalts- und asylrechtliche Wohnsitzregelungen die öffentlichen Sozialausgaben erhöhen, indem sie direkt verzögernd auf ihre Arbeitsmarktintegration wirken: Weil sie die Möglichkeit der Arbeitssuche geographisch stark einschränken, steigern sie die Wahrscheinlichkeit, dass Geflüchtete unnötig lange im Sozialleistungsbezug verbleiben müssen.³⁶ Dies ist vermutlich besonders in strukturschwachen Regionen der Fall wg. des geringeren Jobangebots sowie unzureichenden Personennahverkehrs.³⁷

In Bezug auf die Problematik der angespannten Wohnraumsituation in urbanen Ballungszentren wird darauf hingewiesen, dass es keinen Anspruch auf die Versorgung mit Wohnraum am Zuzugsort gibt. Beim Bezug von (ergänzenden) Sozialleistungen zur Lebensunterhaltssicherung werden durch die Sozialverwaltung grundsätzlich auch nur die „angemessenen“ Unterkunftskosten übernommen,³⁸ was

33 § 45 Abs. 1 AsylG.

34 Brücker, H., Fendel, T., Kunert, A., Mangold, U., Manuel, S., Schupp, J., *Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen*, IAB-Kurzbericht 15/2016.

35 Siehe zum Beispiel Kahanec, M., *Labour Mobility in an Enlarged European Union* in: Constant, A.F., Zimmermann, K.F. (eds.): *International Handbook on the Economics of Migration*, Cheltenham 2013, Edward Elgar.

36 Frei, X., Kluge, J., *Die Wohnsitzauflage als kostspielige Integrationsbremse für Flüchtlinge*, ifo Dresden berichtet, 2016, 23, Nr. 06, 30-34; *Die Wohnsitzauflage für Geflüchtete: Ein starker Eingriff mit unklarem Ergebnis*, Landsberger, A., ifo Dresden berichtet, 2022, 29, Nr. 6, S. 36-40.

37 Bürmann, M., Tsolak, D., Goebel, J. Simon Kühne, S., *Lokaler Arbeitsmarkt beeinflusst die Berufschancen von Geflüchteten*, DIW Wochenbericht 30/31 / 2023, S. 413-421.

38 § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II; § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG i.V.m. § 35 Abs. 1 S. 1 SGB XII; § 3 Abs. 3 S. 3 AsylbLG.

die Wohnungssuche zusätzlich erheblich erschwert. Somit würde die Lage am örtlichen Wohnungsmarkt den Zuzug „natürlich“ regulieren.

Zwar sollte der Entstehung von Segregationstrends in sozial benachteiligten Wohnvierteln auf allen politischen Ebenen aktiv entgegengewirkt werden. Nach aktuellen Studien sind die Ursachen solcher Trends aber nicht auf die freie Wohnsitzwahl bzw. ethnische Wohnpräferenzen von Migrant*innen zurückzuführen, sondern vielmehr ethnische und ökonomische Diskriminierungsmechanismen auf dem Mietwohnungsmarkt sowie der Vernachlässigung sozialen Wohnungsbaus geschuldet.³⁹

39 Verena, D., Jirjahn, U., *Ethnic residential segregation and immigrants' perceptions of discrimination in West Germany*, *Urban Studies* 51 (16), 2014, S. 3330–3347; *Inklusion und Exklusion Zugewanderter auf dem Mietwohnungsmarkt: Zur Rolle institutioneller Wohnungsanbieter*. *Stadtforschung und Statistik*, H. Hanhörster, *Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 32(1), 2019, S. 45-49.

Autor*innen

Dieses Empfehlungspapier ist im Rahmen der bundesweiten AG Aufenthaltsverfestigung der WIR-Netzwerke entstanden. Die Empfehlungen basieren auf der Praxiserfahrung der Mitglieder der AG Aufenthaltsverfestigung. Sie geben nicht die Rechtsauffassung des BMAS oder der EU wieder.

Ansprechpartner*innen:

Silvia Floris, WIR-Netzwerk „NIFA plus – Netzwerk zur beruflichen Teilhabe von Geflüchteten“ (Baden-Württemberg)

0151 1006 4269, floris@werkstatt-paritaet-bw.de

Dr. Kristian Garthus-Niegel, WIR-Netzwerk „RESQUE forward – Refugees Support Qualification Employment“ (Sachsen)

0351 / 796 651 57, garthus-niegel@sfrev.de

Ali Ismailovski, WIR-Netzwerk „NAVI- Nachhaltige Arbeitsmarktintegration verbessern und Inklusion fördern“ (Nordrhein-Westfalen)

0241 / 997 877 43, a.ismailovski@cafe-zuflucht.de

Dr. Barbara Weiser, WIR-Netzwerk „Netwin Plus“ (Niedersachsen)

0541 / 349 782 18, bweiser@caritas-os.de

Christiane Welker, WIR-Netzwerk „BLEIBdran+“ (Thüringen)

0361 / 511 500 25, christiane.welker@ibs-thueringen.de

Sabine Ziesemer, WIR-Netzwerk „Arbeit für Flüchtlinge - NAF4work“ (Mecklenburg-Vorpommern)

0174 / 981 85 61, 0385 - 581 57 90, seminare@fluechtlingsrat-mv.de

Die WIR-Netzwerke werden über durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Europäische Union über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF Plus) gefördert.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Kofinanziert von der
Europäischen Union