

Beitrag aus dem ASYLMAGAZIN 11/2016, S.364–373

Clara Schlotheuber und Sebastian Röder

Integrative (?) Zwangsmaßnahme (!)

Die neue Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG – Eine erste Bestandsaufnahme

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., November 2016. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung des Autors sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

ASYLMAGAZIN, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das ASYLMAGAZIN liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das ASYLMAGAZIN erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst. Der Abonnement-Preis beträgt 62 € für regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

<http://www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asylmagazin/>.

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im ASYLMAGAZIN eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Integrative (?) Zwangsmaßnahme (!)

Die neue Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG – Eine erste Bestandsaufnahme

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Anwendungsbereich von § 12a AufenthG
- III. Die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung gemäß § 12a Abs. 1 AufenthG
- IV. Wohnsitzzuweisungen in Einzelfällen
 - 1. Die Wohnsitzzuweisung gemäß § 12a Abs. 2 AufenthG
 - 2. Die Wohnsitzzuweisung gemäß § 12a Abs. 3 AufenthG
 - 3. Die »Zuzugssperre« gemäß § 12a Abs. 4 AufenthG
- V. Die Aufhebung von Wohnsitzverpflichtungen gemäß § 12a Abs. 5 AufenthG
- VI. Fazit

I. Einleitung

Personen, die erfolgreich ein Asylverfahren durchlaufen haben, hatten bislang die Möglichkeit, sich einen Wohnort ihrer Wahl zu suchen. In tatsächlicher Hinsicht bestand freilich schon bisher die Hürde, am Wunschwohnort (bezahlbaren) Wohnraum zu finden. Zu diesem faktischen Hindernis kommt seit dem 6. August 2016 in Gestalt der durch das Integrationsgesetz¹ eingeführten Wohnsitzregelung in § 12a AufenthG nun ein rechtliches hinzu. Die Einschränkung des Rechts auf freie Wohnortwahl soll – so die Gesetzesbegründung – nachhaltige Integration fördern und integrationshemmende Segregation vermeiden.² Schon während des Gesetzgebungsverfahrens erfuhr von den zahlreichen Neuerungen im Gepäck des Integrationsgesetzes die Wohnsitzregelung die größte Aufmerksamkeit. Dem Grad dieser Aufmerksamkeit entspricht das Ausmaß an Irritationen und Problemanzeigen, welches die praktische Handhabung der Wohnsitzregelung seit ihrem Inkrafttreten zutage fördert. Verständnis und Anwendung der Norm werden dabei nicht nur durch den – wie so oft in letzter Zeit mit heißer Nadel gestrickten – Gesetzestext, sondern auch durch das Fehlen bundeseinheitlicher Anwendungsvorgaben sowie

die divergierende Anwendungspraxis in den Ländern erschwert. Die nachfolgende Darstellung will erste Erfahrungen aus dieser Anwendungspraxis spiegeln und einen Beitrag zur Konturierung der neuen Vorschrift leisten. Die durch § 12a AufenthG aufgeworfenen europa-³ und sozialrechtlichen⁴ Fragestellungen werden dabei allenfalls gestreift.

II. Anwendungsbereich von § 12a AufenthG

§ 12a AufenthG gilt zum einen für Personen, die als Asylberechtigte (Art. 16a GG), Flüchtlinge (§ 3 Abs. 1 AsylG) oder subsidiär Schutzberechtigte (§ 4 Abs. 1 AsylG) anerkannt worden sind. Zum anderen sind Menschen umfasst, denen *erstmalig*⁵ eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 Abs. 1 AufenthG (Aufnahme im Einzelfall wegen politischer oder dringender humanitärer Gründe), § 23 AufenthG (Bundes-/Landesaufnahmeprogramm, Resettlement) oder § 25 Abs. 3 AufenthG (Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG) erteilt worden ist.

Eine Einschränkung erfährt der Anwendungsbereich von § 12a Abs. 1 AufenthG – und damit auch derjenige der folgenden Absätze, die eine Wohnsitzverpflichtung nach Absatz 1 voraussetzen – durch die Beschränkung auf das Bundesland, dem der Betroffene⁶ »zur Durchführung seines Asylverfahrens oder im Rahmen seines Aufnahmeverfahrens zugewiesen worden ist«. Nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers sind damit zunächst unbegleitete Minderjährige von der Wohnsitzverpflichtung des § 12a AufenthG ausgenommen.⁷ Diese werden nicht auf

* Clara Schlotheuber ist Politikwissenschaftlerin, Sebastian Röder (LL.M.) Rechtsassessor. Beide sind Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Flüchtlingsrats Baden-Württemberg. Die Darstellung gibt lediglich die Ansicht der Verfasser wieder. Herzlich gedankt sei Richter Dr. Philipp Wittmann, derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht, für wertvolle Hinweise und Anregungen sowie die kurzfristige Durchsicht des Manuskripts.

¹ In der Fassung vom 31.7.2016, BGBl. I (2016), S. 1939.

² BT-Drs. 18/8615, S. 42 f.

³ Dazu z. B. *Lehner/Lippold*, ZAR 2016, 81 ff.; *Pelzer/Pichl*, ZAR 2016, 96 ff.

⁴ Zu den sozialrechtlichen Auswirkungen vgl. die Arbeitshilfe von *Frings/Steffen*, »Die neuen Wohnsitzauflagen und die sozialrechtlichen Auswirkungen«, z. B. abrufbar auf der Homepage des Flüchtlingsrats Sachsen-Anhalt.

⁵ Die Bezugnahme auf die »erstmalige« Erteilung soll die Anwendung des § 12a AufenthG auf Fälle verhindern, in denen eine vor dem 1.1.2016 erteilte Aufenthaltserlaubnis lediglich verlängert wird. Gleichzeitig werden dadurch »ehemalige« Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis ausgeklammert, denen nun erneut – und damit nicht »erstmalig« – eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

⁶ Die Verwendung des Maskulinums ist als geschlechtsneutral zu verstehen und dient ausschließlich der besseren Lesbarkeit.

⁷ BT-Drs. 18/8615, S. 44.

Grundlage des regulären Zuweisungssystems («Königsteiner Schlüssel»), sondern in einem speziellen asylverfahrensunabhängigen Verfahren verteilt.⁸ Ein zum Zeitpunkt der Asylantragstellung Minderjähriger »wächst« mit Volljährigkeit auch nicht in den Anwendungsbereich von § 12a AufenthG »hinein«, und zwar unabhängig vom Zeitpunkt seiner Anerkennung, denn die Zuweisungsentcheidung in das Bundesland war keine, die »zur Durchführung« des Asylverfahrens erging.⁹ Für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG gilt § 12a AufenthG nur dann, wenn ihnen das Abschiebungsverbot im Zusammenhang mit einem Asylverfahren durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) zugesprochen wurde.

Der zeitliche Anwendungsbereich von § 12a AufenthG wird zunächst durch § 104 Abs. 14 AufenthG und § 12a Abs. 7 AufenthG abgesteckt. Letztgenannte Vorschrift ordnet eine – verfassungsrechtlich sehr fragwürdige – Rückwirkung¹⁰ für Personen an, denen ab dem 1. Januar 2016 ein Status (Asylberechtigung, Flüchtlingseigenschaft, subsidiäre Schutzberechtigung) zuerkannt bzw. – in den Fällen der §§ 22, 23 und 25 Abs. 3 AufenthG – erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. § 12a AufenthG tritt am 6. August 2019 wieder außer Kraft.¹¹ § 104 Abs. 14 AufenthG bestimmt allerdings, dass § 12a AufenthG weiterhin Anwendung auf Verpflichtungen findet, die vor diesem Datum »nach § 12a Absatz 1 bis 4 oder 6 begründet wurde[n]«.¹²

Schließlich besteht eine weitere zeitliche Einschränkung: Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist eine Wohnsitzverpflichtung für maximal drei Jahre zulässig. Das gilt für die gesetzliche Verpflichtung nach Absatz 1 ebenso wie für Zuweisungen im Einzelfall nach den Absätzen 2 bis 4, die jeweils auf Absatz 1 verweisen. In der behördlichen Praxis stößt man derweil auf Formulierungen, wonach diese Frist auch bei Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten mit Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG beginne. § 12a Abs. 1

AufenthG spricht zwar von einer Wohnsitzverpflichtung von drei Jahren »ab Anerkennung oder Erteilung¹³ der Aufenthaltserlaubnis«, räumt der Behörde damit aber kein Wahlrecht hinsichtlich des anzuwendenden Anknüpfungspunkts ein. Vielmehr wird der Fristbeginn für zwei verschiedene Sachverhaltskonstellationen vorgegeben. Bei Asylberechtigten, Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten beginnt die Frist mit Zuerkennung des entsprechenden Status, also mit Bekanntgabe der Bundesamtsentscheidung.¹⁴ Mit dieser existiert ein exakt datierbares Ereignis, das die Frist in Gang setzt. Bei den anderen in § 12a Abs. 1 AufenthG genannten Personen fehlt dagegen eine Statusentscheidung, weshalb die Frist hier mit der erstmaligen Erteilung der Aufenthaltserlaubnis beginnt.

Besteht für den gerade umrissenen Personenkreis eine (gesetzliche oder behördlich angeordnete) Wohnsitzverpflichtung, gilt diese im identischen zeitlichen und räumlichen Umfang auch für sämtliche *im Wege des Familiennachzugs* nachziehenden Familienmitglieder¹⁵, sofern die zuständige Behörde nichts anderes anordnet (§ 12a Abs. 6 Satz 1 AufenthG). § 12a Abs. 6 Satz 2 AufenthG räumt den nachgezogenen Familienmitgliedern dabei unter den Voraussetzungen des § 12a Abs. 5 AufenthG einen eigenständigen Aufhebungsanspruch ein.

III. Die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung gemäß § 12a Abs. 1 AufenthG

Ausgangspunkt jeder Wohnsitzverpflichtung ist stets § 12a Abs. 1 AufenthG, der für den Betroffenen zunächst eine unmittelbar kraft Gesetzes geltende Pflicht begründet, seinen gewöhnlichen Aufenthalt (= Wohnsitz) in dem Bundesland zu nehmen, in das er »zur Durchführung seines Asylverfahrens« oder »im Rahmen seines Aufnahmeverfahrens« zugewiesen worden war. In Bezug auf Asylantragsteller handelt es sich damit um eine Art »verlängerter« Königsteiner Schlüssel.¹⁶ Die Gesetzesbegründung spricht

⁸ Vgl. die §§ 42a ff. SGB VIII.

⁹ Für Baden-Württemberg vgl. auch § 4 Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG).

¹⁰ Ein vom wissenschaftlichen Dienst des Bundestags erstelltes Rechtsgutachten geht ohne nähere Begründung von einer – verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässigen – unechten Rückwirkung aus (S. 12), was aber insbesondere in den Fällen, in denen im Vertrauen auf die unbeschränkte Freizügigkeit ein Umzug in ein anders Bundesland erfolgte, nicht ohne Weiteres einleuchtet. Das Gutachten vom 14.6.2016 ist abrufbar unter www.bundestag.de/analysen. Von einer echten Rückwirkung ausgehend dagegen Dienelt, »Verfassungswidrige Rückwirkung der neuen Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG als Ergebnis eines übereilten Gesetzesvorhabens«, abrufbar auf migrationsrecht.net unter »Aktuelles«.

¹¹ Art. 8 Abs. 5 Integrationsgesetz, BGBl. I (2016), S. 1939.

¹² Dabei dürfte – trotz des nicht ganz eindeutigen Wortlauts von § 104 Abs. 14 AufenthG – davon auszugehen sein, dass die entstandenen gesetzlichen Verpflichtungen auch nach dem 5. August 2019 noch durch Wohnsitzzuweisungen gemäß den Absätzen 2 bis 4 konkretisiert werden können, die dann aber spätestens am 5. August 2022 erlöschen.

¹³ Gemeint ist auch hier nur die »erstmalig« erteilte Aufenthaltserlaubnis.

¹⁴ Eine förmliche Zustellung ist nach dem neuen § 31 Abs. 1 Satz 3 AsylG nicht mehr stets erforderlich. Angesichts der Pflicht zu »unverzüglicher« Zustellung nicht unproblematisch ist in diesem Zusammenhang die vermehrt zu beobachtende behördliche Praxis, in der Sache getroffene Entscheidungen zurückzuhalten, um auf diese Weise eine Entlastung, z. B. der Jobcenter zu erzielen.

¹⁵ Das sind alle im Wege des Nachzugs (§§ 27 ff. AufenthG) nachgereisten Familienmitglieder, also nicht nur solche der »Kernfamilie« (Ehegatte/Lebenspartner, minderjährige Kinder).

¹⁶ Dieser Anknüpfungspunkt ist angesichts des flüchtlings- bzw. europarechtlichen Verbots, Wohnsitzauflagen zum Zwecke einer gerechten Lastenverteilung zu verhängen, problematisch, denn genau diese ist das Ziel der Verteilung von Asylsuchenden nach dem Königsteiner Schlüssel.

dabei von dem Bundesland der »Erstzuweisung«.¹⁷ Ist jedoch während eines laufenden Asylverfahrens erfolgreich ein Umverteilungsantrag (vgl. § 51 AsylG) gestellt worden, wird dadurch das »aufnehmende« Bundesland zu demjenigen, welchem der Asylbewerber »zur Durchführung seines Asylverfahrens« zugewiesen wurde.

Von besonderem Interesse sind die in Absatz 1 Satz 2 genannten Ausnahmen von der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung. Ist einer der Befreiungstatbestände erfüllt, entfällt die Verpflichtung kraft Gesetzes, also »automatisch«.¹⁸ Eines (behördlichen) Aufhebungsaktes bedarf es nur, wenn zwischenzeitlich – durch Verwaltungsakt – eine zusätzliche Wohnsitzzuweisung nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 erlassen wurde.

Die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung findet zu einem keine Anwendung, wenn der Betroffene eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von mindestens 15 Stunden wöchentlich aufnimmt oder aufgenommen hat. Mit dem Begriff der Beschäftigung wird – integrationspolitisch alles andere als überzeugend – zunächst klargestellt, dass die selbstständige Tätigkeit keinen (automatischen) Befreiungstatbestand begründet (vgl. § 2 Abs. 2 AufenthG). Mit Hilfe des geforderten Mindesteinkommens in Höhe des monatlichen durchschnittlichen Bedarfs nach § 20 SGB II (Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts) und § 22 SGB II (Bedarf für Unterkunft und Heizung) werden zudem »Minijobs« und geringfügige Beschäftigungen (»450€-Jobs«) ausgeklammert.¹⁹ Entscheidend ist ein Einkommen in Höhe des durchschnittlichen Bedarfs einer Einzelperson. Es kommt also weder auf die Bedarfsgemeinschaft noch auf einen tatsächlich höheren Individualbedarf an. Den durchschnittlichen Bedarf veranschlagt der Gesetzgeber aktuell bei 712€.²⁰ Gemeint ist das Nettoeinkommen, da auf ein Einkommen in Höhe des Mindestbedarfs abgestellt wird, über das der Betroffene nach dem Wortlaut »verfügen« muss.²¹

Allein ein Einkommen in der geforderten Höhe genügt aber nicht, um die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung entfallen zu lassen. Zusätzlich muss der Beschäftigte auch in zeitlicher Hinsicht – d. h. mindestens im Umfang von 15

Wochenarbeitsstunden – in die Arbeitswelt eingebunden sein.²²

Nicht der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung unterliegt ferner, wer eine Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat. Für denjenigen, der eine Berufsausbildung bereits im Asylverfahren begonnen hat, entsteht die Wohnsitzverpflichtung daher (zunächst) gar nicht erst, sofern sie im Zeitpunkt der Anerkennung noch ausgeübt wird.²³ Bei der Berufsausbildung muss es sich weder um eine qualifizierte, d. h. mindestens zweijährige²⁴, noch um eine staatlich anerkannte oder vergleichbar geregelte²⁵ handeln. Nach der Gesetzesbegründung sind auch berufsvorbereitende oder berufsorientierende Maßnahmen erfasst, bei einem untechnischen Verständnis des »Maßnahmen«-Begriffs also auch freiwillige Praktika, die der Berufsorientierung dienen.²⁶

Schließlich ist Absatz 1 Satz 1 unanwendbar auf Personen, die in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis²⁷ stehen. Unter das »Studienverhältnis« fallen auch studienvorbereitende Sprachkurse oder der Besuch eines Studienkollegs.²⁸

Die Befreiung von der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung gilt schließlich nicht nur für denjenigen, der die Beschäftigung ausübt oder in dem Ausbildungsverhältnis steht, sondern automatisch auch für seinen Ehegatten/Lebenspartner bzw. seine minderjährigen Kinder und zwar unabhängig vom Bestand einer häuslichen oder familiären (Lebens-)Gemeinschaft.

Abgesehen von der inhaltlichen Reichweite der Ausnahmen stellt sich die Frage, ob eine einmal erloschene gesetzliche Wohnsitzverpflichtung innerhalb des Drei-Jahres-Zeitraums (immer) wieder auflebt, wenn und sobald das Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis nicht mehr besteht. Der Gesetzgeber schweigt sich darüber aus. In den wenigen bislang vorhandenen Stellungnahmen wird ein Wiederaufleben – allerdings ohne Begründung – verneint.²⁹ Tatsächlich hätte eine dynamische Wirkweise ein kaum nachvollziehbares ständiges »Auf- und Ableben« der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung inklusive eines vorhersehbaren ausländer- und vor

¹⁷ BT-Drs. 18/8615, S. 44.

¹⁸ Der Automatismus folgt aus der Formulierung »Satz 1 findet keine Anwendung«. Er gilt auch bei erst nach »Anerkennung« begründeten Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnissen. § 12a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 lit. a) AufenthG spricht aus systematischen Gründen nicht dagegen, da sich für diesen ein (schmalere) eigenständiger Anwendungsbereich ergibt (dazu unter V.).

¹⁹ BT-Drs. 18/8615, S. 44.

²⁰ BT-Drs. 18/8615, S. 44.

²¹ Das kann zwar zu einer Befreiung von der Wohnsitzverpflichtung in Abhängigkeit von der Steuerklasse führen. Die Ausnahme dürfte aber – ähnlich wie in § 25b AufenthG – als »Honorierung« einer objektiv bereits bestehenden wirtschaftlichen Integration im Sinne finanzieller Unabhängigkeit kraft eigener Leistung zu verstehen sein.

²² Ob die Annahme eines dadurch gewährleisteten Kontakts zur Gesellschaft – so BeckOK AuslR/Maor AufenthG § 12a Rn. 10 – integrationspolitisch schlüssig ist, erscheint angesichts der vielen »kontakt- und kommunikationsfreien« Beschäftigungsmöglichkeiten allerdings fraglich.

²³ Mit einer integrationsfördernden Vorwirkung im Asylverfahren wird die Europarechtskonformität der Wohnsitzverpflichtung allerdings nicht begründet werden können.

²⁴ Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2 BeschV.

²⁵ Eine solche wird z. B. für eine »Ausbildungsduldung« verlangt (§ 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG).

²⁶ Vgl. § 22 Abs. 1 Satz 2 Mindestlohngesetz (MiLoG).

²⁷ Welche eigenständige Bedeutung das Ausbildungsverhältnis gegenüber der Berufsausbildung hat, wird allerdings nicht klar, zumal es in Absatz 5 Satz 1 Nr. 1 lit. a) keine Entsprechung findet.

²⁸ BT-Drs. 18/8615, S. 44.

²⁹ So ausdrücklich Maor, Rn. 16 (a. a. O., Fn. 22).

allem sozialrechtlichen³⁰ Zuständigkeitschaos zur Folge. Rechtfertigen ließe sich ein endgültiges Erlöschen, wenn man dieses als »Belohnung« für einen – durch die erstmalige Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses dokumentierten – erreichten Integrationsgrad ansähe. Unklärlich bliebe dann aber, warum ein Asylbewerber, dessen befristetes Arbeitsverhältnis einen Tag vor seiner Statusentscheidung endet, einer gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung unterläge, derjenige, dessen Arbeitsverhältnis einen Tag danach endet, dagegen nicht. Auch müssten bestimmte Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnisse ausgeklammert werden, etwa solche, die nur auf dem Papier oder für ganz kurze Zeit bestehen.³¹ Damit gingen schwierigste Abgrenzungsfragen einher, deren Beantwortung letztlich auch Sache des Gesetzgebers (gewesen) wäre. Der Wortlaut (»ist verpflichtet«³²) spricht eher für eine »Wiedergeburt« der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung. Auch für die insoweit »baugleiche« Vorschrift des § 60 Abs. 1d AufenthG, die bei fehlender Lebensunterhaltssicherung eine automatische Wohnsitzverpflichtung für Geduldete begründet, wird ein Wiederaufleben bejaht.³³ Die (drohende) »Wiedergeburt« der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung könnte zudem den – aus Sicht des Gesetzgebers wünschenswerten – Anreiz schaffen, bestehende Beschäftigungsverhältnisse fortzusetzen bzw. neue zu schließen.

Insofern ist davon auszugehen, dass die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung (nur) dann keine Anwendung findet, wenn die Befreiungsvoraussetzungen *aktuell* erfüllt sind. Entfallen sie, lebt die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung – und nur diese – grundsätzlich wieder auf. Eine zum »Rückumzug« nötige Wohnsitzverpflichtung wird aber kaum jemals der auf Tatbestandsebene geforderten »Förderung [der] nachhaltigen Integration« dienen. Sofern man in diesen Fällen nicht schon ein »Wiederaufleben« verneint, besteht jedenfalls ein Anspruch auf Aufhebung der Wohnsitzverpflichtung – und damit auf Verzicht auf die »Rückumzugsverpflichtung«.

³⁰ Zu verschiedenen Konstellationen infolge der nunmehr an die Wohnsitzverpflichtung anknüpfenden sozialrechtlichen Zuständigkeit (§ 36 Abs. 2 SGB II), vgl. die von Voigt erstellte und u. a. unter www.migration.paritaet.org abrufbare Arbeitshilfe zu § 12a AufenthG.

³¹ So Maor, (a. a. O., Fn. 22), der auf diese Weise Umgehungen ausklammern will, wobei sich dann die Frage stellt, ob eine solche z. B. auch bei einem nach wenigen Tagen erfolgenden krankheitsbedingten Arbeits-/Ausbildungsabbruch anzunehmen wäre.

³² In Bezug auf das Ausbildungs-/Studienverhältnis verlangt Absatz 1 Satz 2 zudem, dass der Betroffene in diesem »steht«. Andererseits hätte es sich dann angeboten, auch bei der Beschäftigung oder der Berufsausbildung eine Formulierung wie »besteht« statt »aufnimmt« zu verwenden.

³³ Masuch/Gordzielik, in: Huber, AufenthG, 2. Aufl. 2016, § 61 Rn. 17; Armbruster, HTK-AuslR / zu § 61 Abs. 1d / Wohnsitzauflage 08/2015. Die Parallele bezieht sich nur auf den Automatismus, nicht auf die Zielsetzung, die bei § 60 Abs. 1d AufenthG eine – im Rahmen des § 12a AufenthG unzulässige – gleichmäßige Lastenverteilung ist.

IV. Wohnsitzzuweisungen in Einzelfällen

Die Absätze 2 bis 4 des § 12a AufenthG sehen verschiedene Möglichkeiten für Landesbehörden vor, die durch Absatz 1 auf das Bundesland beschränkte Wohnsitzverpflichtung im Einzelfall weiter einzuengen, um so die Wohnsitznahme auch landesintern zu steuern.³⁴ Auf Grundlage der Absätze 2 und 3 kann dabei die Verpflichtung, an einem bestimmten Ort zu wohnen, ausgesprochen werden, während über Absatz 4 die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort untersagt werden kann (Zuzugssperre oder negative Wohnsitzzuweisung).

Anders als die kraft Gesetzes entstehende Wohnsitzverpflichtung nach Absatz 1 müssen Verpflichtungen nach den Absätzen 2 bis 4 durch Verwaltungsakt im jeweiligen Einzelfall begründet werden. Das ergibt sich aus Wesen und Definition des Verwaltungsakts ebenso wie aus der Formulierung, dass die Zuweisung »seine« Integration fördern muss bzw. ihr nicht entgegenstehen darf. Der Erlass der Zuweisung steht in allen drei Varianten im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde (»kann«), wobei diese sich stets vom Zweck der Vorschrift, also der Förderung einer nachhaltigen Integration leiten lassen muss (§ 40 VwVfG).

Die Wohnsitzzuweisung greift in das – Ausländern verfassungsrechtlich durch Art. 2 Abs. 1 GG verbürgte – Recht auf freie Wohnsitzwahl des Adressaten ein, dem daher grundsätzlich nach § 28 VwVfG vor Erlass Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muss.³⁵ Spätestens im Rahmen dieser Anhörung sollte der Betroffene alle seine Interessen und Gründe vortragen, die gegen den Erlass einer Wohnsitzzuweisung bzw. gegen den seitens der Behörde ins Auge gefassten Wohnort sprechen. Insbesondere sollten bereits an dieser Stelle Umstände vorgetragen werden, die einen Aufhebungsanspruch nach Absatz 5 (dazu unter V.) begründen.³⁶

Die Absätze 2 bis 4 knüpfen mit ihrem Wortlaut jeweils an Absatz 1 an. Die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung ist damit stets Mindestbedingung für eine weitergehende Beschränkung im Einzelfall, sodass letztere stets aufzuheben ist, wenn erstere entfällt.

³⁴ Soweit ersichtlich, haben sich bislang Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen entschieden, hiervon Gebrauch zu machen. Die Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen haben dagegen erklärt, dies (vorerst) nicht zu tun.

³⁵ § 5 Abs. 7 des Entwurfs der nordrhein-westfälischen Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV-E NRW) erlaubt es, von einer Anhörung abzusehen. Die auf § 1 Abs. 1 a. E. VwVfG gestützte Regelung erscheint mit Blick auf das im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Anhörungsrecht problematisch.

³⁶ So auch die »Empfehlung« in BT-Drs. 18/1865, S. 45 zu Absatz 5.

1. Die Wohnsitzzuweisung gemäß § 12a Abs. 2 AufenthG

Ziel der Wohnsitzzuweisung nach § 12a Abs. 2 AufenthG ist laut Gesetzesbegründung die Versorgung mit einer regulären Wohnunterbringung in der Aufnahmegesellschaft als vordringliche Grundlage für eine erfolgreiche Integration.³⁷ Die Zuweisung nach Absatz 2 richtet sich danach an Personen, die in einer Aufnahmeeinrichtung (§ 44 AsylG) oder in einer anderen vorübergehenden Unterkunft³⁸ wohnen. Die dortigen Wohnverhältnisse stuft der Gesetzgeber – zu Recht – als »per se integrationshemmend« ein. Das liegt sowohl an dem Moment der Instabilität und Unsicherheit, welches diesen – als »Durchgangsstationen« konzipierten – Unterbringungen innewohnt, als auch an deren niedrigen Wohn- und Ausstattungsstandards und der teilweise abseitigen Lage. Eine Zuweisung nach Absatz 2 muss diesen integrationsschädlichen Zustand danach in zweierlei Hinsicht beenden. Erstens muss die Zuweisung »zur Versorgung mit angemessenem Wohnraum« führen. § 12 Abs. 9 Nr. 3 AufenthG erlaubt es den Ländern dabei, einen jeweils eigenen Angemessenheitsmaßstab zu formulieren.³⁹ Zweitens muss der angemessene Wohnraum dauerhaft zur Verfügung stehen.⁴⁰

Beiden Vorgaben wird etwa die derzeitige baden-württembergische Praxis nicht gerecht. Diese verfügt auf Grundlage von Absatz 2 für Personen, die ihre Statusentscheidung in einer Aufnahmeeinrichtung oder vorläufigen Unterbringung erhalten, eine vorläufige Zuweisung, die eine Wohnpflicht für bis zu sechs Monate in ebendieser Unterkunft begründet.⁴¹ Damit schreibt die Zuweisung genau denjenigen integrationsschädlichen Zustand für bis zu sechs weitere Monate fest, den sie nach der gesetzlichen Zielsetzung eigentlich so schnell wie möglich beenden muss. Gegenstand der Wohnsitzzuweisung nach Absatz 2 muss – ebenso wie in den Fällen der Absätze 3 und 4 – ein »bestimmter Ort« sein, wohingegen in einer früheren Entwurfsfassung noch von einem »anderen Ort« die Rede war.⁴² Aufgrund der geänderten Wortwahl kann

die Zuweisung damit auch für den Ort erlassen werden, an dem der Betroffene ohnehin schon wohnt. Ausländerbehörden werden als »bestimmten Ort« dabei regelmäßig eine Gebietskörperschaft (Gemeinde, Landkreis) zuweisen.⁴³ Eine Zuweisung in eine bestimmte Unterkunft erscheint dagegen nicht unproblematisch, weil der »bestimmte Ort« als Wohnsitz zugewiesen wird, unter dem man üblicherweise eine Gemeinde versteht.⁴⁴ Auch hätte dann eine § 60 AsylG vergleichbare Regelung nahegelegen, die Grundlage für Wohnsitzauflagen während eines laufenden Asylverfahrens ist. Dort ist mit dem in Absatz 1 genannten »Ort« eine Gebietskörperschaft gemeint, während Absatz 2 die Zuweisung in eine bestimmte Wohnung oder Unterkunft ermöglicht. Die Zuweisung einer ganz konkreten Wohnung erscheint auch unverhältnismäßig, da sie das Recht auf freie Wohnsitzwahl vollständig entzieht, ohne dass dem ein integrationspolitischer Mehrwert von entsprechendem Gewicht gegenüberstünde. Das gilt umso mehr, als der in einer früheren Entwurfsfassung noch vorgesehene Aufhebungsanspruch bei nachgewiesenem Alternativwohnraum gestrichen wurde.⁴⁵

§ 12a Abs. 2 AufenthG setzt schließlich voraus, dass die konkret angeordnete Zuweisung der Förderung einer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse in Deutschland nicht entgegensteht. Diese Aussage ist mit Blick auf den der gesamten Vorschrift zugrundeliegenden Zweck, Integration zu fördern, eine Selbstverständlichkeit und geht mit Blick auf die Vorgaben des BVerwG⁴⁶ und EuGH⁴⁷ im Grunde nicht weit genug. Richtigerweise darf der von der Versorgung mit angemessenem Wohnraum ausgehende integrative Mehrwert nicht vollständig durch andere gegen eine Integration am zugewiesenen Ort sprechende Umstände aufgezehrt werden. »Unter dem Strich« muss also auch die Zuweisung nach Absatz 2 die Integration des Adressaten begünstigen. Führt die Zuweisung beispielsweise zu unzumutbaren Anfahrtswegen zu Sprach- oder Integrationskursen, ist sie unzulässig. Bei der prognostischen Bewertung ist der Ausländerbehörde allerdings ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen, in dessen Rahmen sie aber stets die individuellen Umstände des Betroffenen berücksichtigen und in Beziehung zum anvisierten Ort setzen muss. Nach der Gesetzesbegründung sollen dabei bereits während des Asylverfahrens eingeleitete, erfolversprechende Integrations Schritte bewahrt werden, wozu etwa auch der Schulbesuch schulpflichtiger Kinder gehören kann.⁴⁸

³⁷ BT-Drs. 18/8615, S. 45.

³⁸ Ob die Unterkunft »vorübergehend« ist, bestimmt sich nach Landesrecht sowie insbesondere danach, ob die Unterkunft ihrem Zweck nach potenziell auf einen dauerhaften Verbleib angelegt ist.

³⁹ Baden-Württemberg verweist in seinen »Vorläufigen Anwendungshinweisen« auf die Verwaltungsvorschrift (VV) »Wohnraum für Flüchtlinge«, die eine Mindestwohnfläche von 10 m² pro Person bestimmt. Nordrhein-Westfalen rekurriert auf den »ausreichenden Wohnraum« i. S. v. § 2 Abs. 4 AufenthG, wonach für Familienmitglieder unter sechs Jahren 10 m², für ältere 12 m² erforderlich sind, vgl. § 7 Abs. 4 AWoV-E NRW.

⁴⁰ Es ließe sich auch argumentieren, dass nicht dauerhaft zugewiesener Wohnraum im Hinblick auf die gesetzgeberische Zielsetzung bereits nicht angemessen ist.

⁴¹ Dadurch soll eine – so heißt es wörtlich – »selbstbestimmte Wohnsitznahme vor der [endgültigen] Verteilentscheidung verhindert werden«.

⁴² So noch die Begründung in BT-Drs. 18/8615, anders dann BT-Drs. 18/9090, S. 9 und 25.

⁴³ So ausdrücklich § 5 Abs. 1 AWoV-E NRW.

⁴⁴ Siehe zur vergleichbaren Diskussion im Rahmen von § 46 Abs. 1 AufenthG HK-AuslR/Möller, 2. Aufl. 2016, § 46 AufenthG Rn. 7; BeckOK AuslR/Hörich AufenthG § 46 Rn. 10.2. m. w. N.

⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 13.

⁴⁶ BVerwG NVwZ 2008, 796 ff., asyl.net: M12986.

⁴⁷ EuGH NVwZ 2016, 445 ff., asyl.net: M23635.

⁴⁸ Vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 44 und insbes. 45 f., wonach v. a. den »besonderen Bedürfnissen [...] von Kindern und Jugendlichen« Rechnung zu tragen ist. Mit der Fristverlängerungsoption besteht dabei ggf. ein

Die gegen eine Wohnsitzverpflichtung sprechenden Umstände müssen nicht unbedingt in unmittelbarem Zusammenhang mit den Faktoren Arbeit, Wohnung und Sprache stehen, auch wenn der Gesetzgeber sie offenkundig als die zentralen Integrationskriterien versteht. Wortlaut und eingeräumtes Ermessen erlauben und verlangen ohne Weiteres auch die Berücksichtigung sonstiger integrationsrelevanter Umstände. Ist der Betroffene z. B. auf eine spezielle Gesundheitsversorgung, Beratung oder Betreuung angewiesen, die nur an einem bestimmten Ort vorhanden ist, kann dies der Zuweisung an einen Ort, an dem ein solches Angebot nicht verfügbar ist, entgegenstehen. Vergleichbares gilt für andernorts bestehende familiäre Anknüpfungspunkte. Aus § 12a Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 lit. b) AufenthG folgt nicht, dass nur die dort genannten Familienmitglieder (Ehegatte, Lebenspartner, minderjährige ledige Kinder) berücksichtigungsfähig sind. Vielmehr gebietet es der grundrechtliche Schutz, unter dem auch Bindungen zu (vermeintlich) entfernteren Familienmitgliedern stehen, auch diese zumindest in die Ermessenserwägungen miteinzubeziehen.⁴⁹

Gerade hinsichtlich individueller Umstände trifft den Betroffenen eine »Bringschuld«⁵⁰, d. h. es liegt auch an ihm, die für ihn günstigen Umstände vorzubringen, damit die Ausländerbehörde sie ihrer Entscheidung überhaupt zugrunde legen kann. In der Beratung ist deshalb auf eine frühzeitige Mitteilung an die zuständige Behörde zu achten, insbesondere in Bundesländern, in denen vor Erlass der Wohnsitzzuweisung von einer Anhörung abgesehen werden kann.⁵¹

Über die auch hier auf maximal drei Jahre limitierte Gültigkeit der Wohnsitzverpflichtung hinaus besteht eine weitere zeitliche Einschränkung: Die behördliche Zuweisung muss grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten ergehen. Nur ausnahmsweise darf sich die Behörde bis zu zwölf Monate Zeit lassen. Eine Überlastung der Behörde oder zeitaufwändige Verfahrensabläufe dürfen dabei nicht als Begründung für die Fristverlängerung dienen⁵², vielmehr muss sie durch integrationsrelevante Gesichtspunkte motiviert sein. Nach Ablauf der Anordnungsfrist ist eine behördliche Zuweisung nach Absatz 2 nicht mehr zulässig. Die Frist ist Tatbestandsmerkmal. Eine verfristete Wohnsitzzuweisung ist rechtswidrig und verletzt den

Adressaten aufgrund ihres belastenden Charakters automatisch in seinen Rechten.⁵³

2. Die Wohnsitzzuweisung nach § 12a Abs. 3 AufenthG

In Abgrenzung zu Absatz 2 betrifft Absatz 3 Personen, die bereits ein (potenziell) endgültiges Quartier bezogen haben. Ihre Ausgangsbasis ist damit tendenziell eine »bessere«, weshalb die Begründungsanforderungen für eine Zuweisung strenger formuliert sind. Die Zuweisung nach Absatz 3 muss die nachhaltige Integration fördern, während diejenige nach Absatz 2 der nachhaltigen Integration »nur« nicht entgegenstehen darf. Deshalb ist es nicht ausgeschlossen, Personen in vorläufigen Unterbringungen auch auf Grundlage von § 12a Abs. 3 AufenthG Wohnsitz zuzuweisen, wohingegen der umgekehrte Fall unzulässig ist. Eine Zuweisung nach Absatz 3 muss nicht nur die Versorgung mit angemessenem Wohnraum erleichtern, sondern zusätzlich den Erwerb mündlicher Deutschkenntnisse und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Hinsichtlich des Kriteriums des angemessenen Wohnraums (Abs. 3 Nr. 1) kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Absatz 3 Nr. 2 verlangt nur, dass der Erwerb *mündlicher* Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 erleichtert wird, wofür es in erster Linie auf das vor Ort erreichbare professionelle Sprachkursangebot ankommen wird. Der Gesetzgeber hat das Sprachniveau bewusst parallel zur 2015 neugeschaffenen Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG festgelegt, die einen »Soll-Anspruch« auf eine Aufenthaltserlaubnis wegen nachhaltiger Integration begründet.⁵⁴ Angesichts der Asylverfahrensdauer werden nicht wenige Personen das A 2-Niveau zum Zeitpunkt der Anerkennung schon aufweisen, insbesondere solche, denen bereits während des Asylverfahrens der Besuch von Integrationskursen offenstand.⁵⁵ Da das nach dem Tatbestand zu fördernde »Lernziel« hier schon erreicht ist, hat

Instrument, um wenigstens einen möglichst reibungslosen Wohnortwechsel zu ermöglichen.

⁴⁹ Die im Asylverfahren schablonenhaft bei der »Kernfamilie« gezogene Trennlinie ist dabei nicht übertragbar. Denn dort betrifft das Umverteilungsbegehren Familienangehörige mit vorläufigem Aufenthaltsrecht, welches im Erfolgsfall ausnahmsweise das im Asylverfahren dominante Prinzip gleichmäßiger Lastenverteilung durchbricht.

⁵⁰ Vgl. § 82 Abs. 1 AufenthG.

⁵¹ Vgl. Fn. 35.

⁵² A. A. Maor, Rn. 18 (a. a. O., Fn. 22).

⁵³ Anders als die Drei-Jahresfrist knüpft die Anordnungsfrist nicht an die »Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis«, sondern die »Anerkennung oder Aufnahme« an. Eine Aufnahme erfolgt aber nur in den Fällen der §§ 22, 23 Abs. 1, 2 oder 4 AufenthG. § 25 Abs. 3 AufenthG liegt aber weder eine »Aufnahme« noch eine »Anerkennung« zugrunde, sondern die Feststellung eines Abschiebungsverbots (§ 60 Abs. 5, 7 AufenthG). In § 12a Abs. 3 AufenthG findet sich dagegen wieder die Formulierung »Anerkennung oder Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis«. Hier wird die Rechtsprechung die – in letzter Zeit so oft anzutreffende – unsaubere Arbeitsweise des Gesetzgebers wohl durch Auslegung oder Annahme eines Redaktionsversehens korrigieren müssen.

⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 3. Zu § 25b AufenthG siehe Röder, Asylmagazin 4–5/2016, S. 108 ff.

⁵⁵ Dies sind nach § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AufenthG Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist und die seit geraumer Zeit unter dem Label »gute Bleibeperspektive« firmieren. Zur Kritik an diesem Begriff vgl. Voigt, Asylmagazin, 8/2016, S. 45 ff.

sich die Beurteilung auf die verbleibenden beiden Vorgaben in Nr. 1 und Nr. 3 zu konzentrieren.

Schließlich muss die Wohnsitzzuweisung die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtern und dabei die örtliche Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt berücksichtigen (Abs. 3 Nr. 3). Erwerbstätigkeit ist nach § 2 Abs. 2 AufenthG definiert als (abhängige) Beschäftigung im Sinne von § 7 SGB IV und selbstständige Tätigkeit, zu deren Ausübung die meisten der im Kontext von § 12a AufenthG relevanten Aufenthaltserlaubnisse kraft Gesetzes berechtigen.⁵⁶ Der »örtliche Arbeits- und Ausbildungsmarkt« ist weiträumiger zu verstehen, als der in der Wohnsitzzuweisung genannte »bestimmte Ort«. Es kommt darauf an, welches Gebiet der Betroffene mit zumutbarem Aufwand noch erreichen kann, wobei hier auch die durch Absatz 3 gebotene Vereinbarkeit von Arbeit/Ausbildung und einem parallel besuchten Sprachkurs zu berücksichtigen ist.

Die drei genannten Kriterien sind durch ein »und« miteinander verbunden, müssen also kumulativ erfüllt sein. Insofern wäre die Zuweisung an einen Ort, in dem zwar angemessener Wohnraum und Sprachangebote verfügbar sind, der in zumutbarer Entfernung liegende Ausbildungs- und Arbeitsmarkt aber erkennbar keine Perspektiven bietet, unzulässig. Bei Erfüllung der drei Kriterien geht der Gesetzgeber offenbar davon aus, dass das übergeordnete Ziel, sprich eine nachhaltige Integration, gefördert wird. Trotzdem muss die Behörde im Einzelfall auch jenseits der drei Kriterien liegende integrationsbedeutsame Umstände beim Tatbestandsmerkmal »zur Förderung der Integration«, jedenfalls auf Ermessensebene berücksichtigen.

Die Wohnsitzzuweisung nach Absatz 3 muss innerhalb von sechs Monaten ergehen, wobei für den Fristbeginn hier wieder an die »Anerkennung oder erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis« angeknüpft wird. Im Unterschied zu Absatz 2 besteht keine Möglichkeit, die Sechs-Monatsfrist zu verlängern.

3. Die »Zugangssperre« gemäß § 12a Abs. 4 AufenthG

Mit einer sogenannten Zugangssperre kann die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort untersagt werden, um einer erwarteten sozialen und gesellschaftlichen Ausgrenzung vorzubeugen.⁵⁷ Gerne wird in diesem Kontext auch das Schlagwort der »Ghettobildung« verwendet, die es zu vermeiden gelte. Im Vergleich zu Zuweisungen nach den Absätzen 2 und 3 ist die Zugangssperre das mildere Mittel, weil sie das Wohnsitznahmerecht mit Ausnahme

des benannten Ortes unberührt lässt. Als Indiz für eine drohende Segregation ausdrücklich genannt wird die Erwartung, dass die betroffene Person an dem »verbotenen« Ort Deutsch nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen wird. Das ist auf Grundlage einer einzelfallbezogenen Prognose zu beurteilen.⁵⁸ Bei ihrer Entscheidung muss die Behörde – gewissermaßen als Korrektiv – auch die Situation des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes am »verbotenen« Ort berücksichtigen.⁵⁹

Absatz 4 dürfte primär auf Personen anwendbar sein, die noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Eine bereits hinlänglich Deutsch sprechende Person wird man nach dieser Vorschrift dagegen nicht rechtmäßig von einem Ort fernhalten können, da dies auf eine mittelbare Anordnung hinausläufe, eine erlernte Sprache auch anzuwenden. Dafür spricht auch, dass eine Zugangssperre ausscheidet, sobald und solange eine Person in einem Beschäftigungsverhältnis steht, das ihr wenigstens 712€ einbringt. Hier bestünde ein Aufhebungsanspruch und zwar unabhängig davon, ob die Person oder ihr Umfeld Deutsch als Verkehrssprache nutzt, nutzen kann oder jemals nutzen wird.

Anders als die Absätze 2 und 3 sieht Absatz 4 innerhalb des Drei-Jahres-Zeitraums kein weiteres zeitliches Limit vor. Die Ausländerbehörde ist also nicht per se daran gehindert, eine Zugangssperre auch nach Ablauf von sechs bzw. zwölf Monaten nach Anerkennung bzw. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu erlassen. Allerdings wird der Begründungsmaßstab strenger werden, je näher der Ablauf der Drei-Jahresfrist rückt.

V. Die Aufhebung von Wohnsitzverpflichtungen gemäß § 12a Abs. 5 AufenthG

§ 12a Abs. 5 AufenthG nennt verschiedene Konstellationen, in denen eine Wohnsitzverpflichtung zwingend aufzuheben ist. Aus dem Wortlaut folgt, dass der Aufhebungsanspruch die gesetzlich und die durch Verwaltungsakt begründete Wohnsitzverpflichtung gleichermaßen betrifft. Die Aufhebung erfolgt – anders als der kraft Gesetzes eintretende Fortfall der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung – dem Wortlaut nach nur auf Antrag.

Allerdings wirft der in Nummer 1 lit. a) genannte Aufhebungstatbestand Fragen bezüglich des Verhältnisses zu den in Absatz 1 Satz 2 genannten, oben dargestellten automatischen Befreiungstatbeständen auf, denn die Formulierungen sind beinahe gleichlautend. Die Aufhebung

⁵⁶ § 12a Abs. 3 AufenthG erlaubt bei der Zuweisung damit auch die Berücksichtigung von selbstständigen Tätigkeiten, die im Rahmen von § 12a Abs. 1 Satz 2 und 5 AufenthG allerdings nicht als integrativ genug angesehen werden, um sich der Wohnsitzverpflichtung zu »entledigen«.

⁵⁷ Bislang ist allerdings kein Bundesland bekannt, das die Zugangssperre einführen will.

⁵⁸ Bei Alleinstehenden geht der Gesetzgeber dabei von einem höheren Segregationsrisiko aus als bei Familien mit Kindern, vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 45.

⁵⁹ Ob Absatz 4 es erlaubt, Zugangssperren für mehrere Orte gleichzeitig zu verhängen, ist zweifelhaft. Dagegen spricht, dass von »einem« bestimmten Ort die Rede ist, dafür der Normzweck, »Segregationsrisiken« zu vermeiden, die an mehreren Orten bestehen könnten.

einer nicht mehr existenten gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung erscheint aber weitgehend sinnfrei.⁶⁰

Ein eigenständiger Anwendungsbereich von Nummer 1 lit. a) – soweit es nur um die Aufhebung der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung geht – ließe sich dem Wortlaut nach für Fälle konstruieren, in denen die Aufnahme der Beschäftigung einen vorherigen (länderübergreifenden) Umzug erfordert. Zwingend ist diese Lesart allerdings nicht, zumal das Ergebnis letztlich von Zufälligkeiten abhängt, etwa davon, ob die Arbeitsaufnahme in dem anderen Bundesland nur nach vorherigem Umzug (dann Aufhebungsantrag) oder eine unmittelbare Arbeitsaufnahme möglich ist (dann automatische Befreiung), weil der bisherige Wohnsitz z. B. »grenznah« liegt oder es sich um Telearbeit handelt. Angesichts dieser Rechtsunsicherheit ist vor einem (länderübergreifenden) Umzug der Gang zur Ausländerbehörde anzuraten, um (vorsorglich) die Aufhebung der (gesetzlichen) Wohnsitzverpflichtung zu beantragen und sich diese schriftlich bestätigen zu lassen.⁶¹ Es bleibt zu hoffen, dass die Behörden dann in einem Tempo entscheiden, das die rechtzeitige Aufnahme des Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnisses nicht gefährdet.

Zwingend erforderlich ist der Gang zur Ausländerbehörde, wenn auf Grundlage der Absätze 2 bis 4 eine zusätzliche Wohnsitzverpflichtung verfügt wurde. Diese entfällt selbst bei Aufnahme der Beschäftigung oder Ausbildung nicht automatisch. Für einen – sowohl länder- als auch gemeindeübergreifenden – legalen Wohnsitzwechsel ist daher stets die vorherige Aufhebung der Wohnsitzzuweisung durch die Ausländerbehörde erforderlich. Auch hier sollte man sich die Aufhebung der Verpflichtung schriftlich bestätigen lassen.⁶² Das Gesetz verlangt einen Nachweis darüber, dass ein Beschäftigungs-, Ausbildungs- oder Studienverhältnis an einem anderen bzw. – in den Fällen des Absatz 4 – am »verbotenen« Ort zur Verfügung steht. § 12a Abs. 9 Nr. 3 AufenthG erlaubt es den Ländern, die Form des Nachweises eigenständig zu regeln. Das wird regelmäßig auf das Erfordernis eines aktuellen Einkommensnachweises, Arbeits- bzw. Ausbildungsvertrages oder einer Immatrikulationsbescheinigung hinauslaufen.⁶³ Gelingt der Nachweis, muss die Wohnsitzverpflich-

tung auch für den Ehegatten/Lebenspartner und minderjährige Kinder aufgehoben werden, auch wenn diesen keine Beschäftigung etc. zur Verfügung steht. Eine familiäre oder gar häusliche Lebensgemeinschaft, wie sie andere Vorschriften⁶⁴ voraussetzen, ist ebenso wenig erforderlich wie ein tatsächlicher oder beabsichtigter Umzug an den anderen bzw. »verbotenen« Ort.

Ein Aufhebungsanspruch besteht darüber hinaus dann, wenn der Nachweis erbracht wird, dass der betroffenen Person, ihrem Ehegatten/Lebenspartner oder minderjährigen Kind ein »den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen« zur Verfügung steht. Der Aufhebungstatbestand erfasst Einkommen, das nicht aus einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung herrührt.⁶⁵ Hauptanwendungsfall dürften Einkünfte aus selbstständiger Erwerbstätigkeit sein. Dabei verlangt der Gesetzgeber für eine wirtschaftliche Integration teilweise mehr als etwa im Rahmen von § 25b AufenthG. Dort muss der Lebensunterhalt nur »überwiegend« gesichert sein, wobei die Mittel dafür auch aus selbstständiger Tätigkeit stammen dürfen.⁶⁶ Nummer 1 lit. a) schreibt zudem in Bezug auf das zu erzielende Einkommen die – bereits im Rahmen von Absatz 1 Satz 2 anzutreffende – Ungleichbehandlung von selbstständiger gegenüber abhängiger Erwerbstätigkeit fort. Ein wöchentlich 15 Stunden sozialversicherungspflichtig Beschäftigter und seine achtköpfige »Kernfamilie« würden die Wohnsitzverpflichtung nämlich bereits bei einem Einkommen von 712 € netto eines einzigen Familienmitglieds »los«. Die Familie eines mit einer Wohnsitzverpflichtung für Münster belegten mehrsprachigen Flüchtlings dürfte dagegen nicht nach Düsseldorf ziehen, um für die dort ansässige BAMF-Außenstelle freiberuflich Dolmetscherleistungen zu erbringen, auch wenn diese ihm ein weitaus höheres, aber knapp nicht zur Lebensunterhaltssicherung ausreichendes Einkommen bescheren würden. Das ist auch deshalb nicht stimmig, weil die Behörde den Erlass der Wohnsitzzuweisung nach Absatz 3 zwar auf die Prognose stützen darf, dass am zugewiesenen Ort die Aufnahme einer – gegebenenfalls auch selbstständigen – Erwerbstätigkeit erleichtert wird. Bewahrheitet sich diese Prognose nun, ist die Wohnsitzzuweisung aber erst dann zwingend aufzuheben, wenn eine vollständige wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht wird. Eine integrationspolitisch motivierte Begründung für diese – im Ergebnis entlang der Sozialversicherungs-

⁶⁰ Vgl. dazu auch die Stellungnahme vom Ausschuss »Ausländer- und Asylrecht« des Deutschen Anwaltvereins (S.28 f.), abrufbar unter www.dav-migrationsrecht.de, der in diesem Zusammenhang zu Recht von einer »integrationshemmenden Rechtsunsicherheit« spricht.

⁶¹ Auch in den Fällen des automatischen Fortfalls der Wohnsitzverpflichtung sollte man eine (deklaratorische) schriftliche Bestätigung einfordern, um im Falle eines Umzugs ansonsten absehbaren Auseinandersetzungen mit den am neuen Wohnort zuständigen Behörden vorzubeugen.

⁶² Aus der Praxis kommt die Rückmeldung, dass die Jobcenter am neuen Wohnort (volle) Leistungen erst dann bewilligen, wenn eine solche Bestätigung vorliegt, was mit der neuen, an § 12a AufenthG anknüpfenden Zuständigkeitsvorschrift in § 36 Abs. 2 SGB II zusammenhängt.

⁶³ So z. B. § 7 AWoV-E NRW.

⁶⁴ Vgl. z. B. § 25a Abs. 2 Satz 2 AufenthG (»familiäre Lebensgemeinschaft«) oder § 25b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG (»häusliche Gemeinschaft«). Gerade weil der Gesetzgeber andernorts ausdrücklich engere Grenzen gesteckt hat, ist Zurückhaltung geboten, diese in Vorschriften hineinzulesen, wo der Wortlaut dafür keine Anknüpfungspunkte bietet.

⁶⁵ Ob nicht auf eigener Leistung beruhende Mittel als »Einkommen« im Sinne der Vorschrift zu werten sind, erscheint angesichts der gesetzlichen Zielsetzung zweifelhaft.

⁶⁶ Die Ungleichbehandlung erscheint mit Blick auf Art. 18 GFK nicht unproblematisch.

pflicht und die Arbeitsplatzsuche in Richtung abhängiger Beschäftigung steuernde – gezogene Trennlinie findet sich in der Gesetzesbegründung nicht. Abgemildert würde der Unterschied, wenn man – ähnlich wie in Absatz 1 Satz 2 – für einen Aufhebungsanspruch die Lebensunterhaltssicherung der selbstständig tätigen »Einzelperson« ausreichen ließe.⁶⁷ Dafür spricht insbesondere der Wortlaut, der (nur) verlangt, dass das Einkommen »ihm [...] zur Verfügung steht«.

Schließlich begründet Nummer 1 lit. b) einen Aufhebungsanspruch, wenn der Ehegatte, Lebenspartner oder minderjährige ledige⁶⁸ Kinder des Betroffenen an einem anderen Ort leben.⁶⁹ Die Vorschrift fordert nicht, dass die Aufhebung »zur Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft« erfolgen soll. Unterliegen zwei Familienmitglieder an getrennten Orten jeweils einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a AufenthG, haben beide einen voneinander unabhängigen Anspruch auf deren Aufhebung.⁷⁰ Andernfalls hätte es nahegelegen, in Absatz 5 Satz 2 auch den verpflichtenden Erlass einer neuen Wohnsitzverpflichtung für den Ort vorzuschreiben, in dem die familiäre Gemeinschaft hergestellt werden soll. Der Aufhebungsanspruch setzt zudem nicht voraus, dass auch die übrigen Familienmitglieder einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a AufenthG unterliegen. Lebt etwa ein Ehegatte mit einer Aufenthaltserlaubnis zu anderen als humanitären Zwecken, einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung in einem anderen Bundesland, kann der andere, einer Wohnsitzverpflichtung nach § 12a AufenthG unterliegende Ehegatte die Aufhebung »seiner« Verpflichtung beanspruchen.⁷¹

§ 12a Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 AufenthG vermittelt im Falle einer »Härte« einen Anspruch auf Aufhebung der Wohnsitzverpflichtung. Im Unterschied zu Nummer 1 entfällt diese aber nicht ersatzlos, sondern muss (»ist«) durch eine den Interessen des Betroffenen Rechnung tragende Wohnsitzzuweisung nach Absatz 3 oder 4 »ausgetauscht« werden (vgl. § 12a Abs. 5 Satz 2 AufenthG). Der Verweis

auf Absatz 3 und 4 macht deutlich, dass auch die neue Zuweisung zur Förderung der nachhaltigen Integration ergehen, im Fall des Absatz 3 also die dort vorgegebenen Kriterien berücksichtigen muss. Der Erlass der neuen Zuweisung ist allerdings nicht auf sechs Monate ab Anerkennung bzw. erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis begrenzt. Bei Absatz 5 Satz 2 handelt es sich um eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage, die abgesehen von der für alle Wohnsitzverpflichtungen geltenden Drei-Jahresfrist keine weitere Ausschlussfrist vorsieht. Nummer 2 nennt verschiedene Fälle, die einen Härtefall begründen. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschließend (»insbesondere«). Das Gesetz spricht nicht von einer »besonderen« oder »außergewöhnlichen« Härte, die »Messlatte« darf daher nicht allzu hoch gelegt werden. Im Einzelnen werden die folgenden Konstellationen genannt:

- Nr. 2 lit. a): Beeinträchtigung von ortsbezogenen Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII⁷²,
- Nr. 2 lit. b): Übernahmezusage durch ein anderes Bundesland aus dringenden persönlichen Gründen⁷³,
- Nr. 2 lit. c): Vergleichbare unzumutbare Einschränkungen aus sonstigen Gründen.

Bei Nummer 2 lit. c) handelt es sich um einen »Auffangtatbestand«.⁷⁴ Aktuell wichtigster Anwendungsfall sind von der Rückwirkung (Absatz 7) Betroffene, also Personen, die ab dem 1. Januar 2016 im berechtigten Vertrauen auf die bis zum 6. August 2016 noch unbeschränkte Freizügigkeit ihren Wohnsitz in ein anderes Bundesland verlegt haben. Wenig verwunderlich haben einige Behörden diese gesetzliche »Einladung« zur Kostenreduktion nicht ausgeschlagen und Personen zum Rückumzug in »ihr« Bundesland aufgefordert. Diesem verfassungsrechtlich fragwürdigen Treiben hat eine aktuelle Bund-Länder-Einigung⁷⁵ nun (hoffentlich) ein Ende gesetzt: Bei einer länderübergreifenden Wohnsitzverlagerung vor Inkrafttreten des Integrationsgesetzes ist danach regelmäßig von einer unzumutbaren Beeinträchtigung

⁶⁷ Der Begriff »Lebensunterhaltssicherung« legt es an sich zunächst nahe, auf die zu § 2 Abs. 3 AufenthG entwickelten sozialrechtlich geprägten Maßstäbe und damit grundsätzlich auf die Lebensunterhaltssicherung der Bedarfsgemeinschaft abzustellen.

⁶⁸ Im Rahmen von § 12a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 lit. a) AufenthG müssen die Kinder dagegen nicht ledig sein.

⁶⁹ Aus Nr. 1 lit. b) mag dabei folgen, dass sonstige Familienangehörige an einem anderen Ort keinen zwingenden Aufhebungsanspruch begründen, wenn nicht zugleich ein Härtefall nach Nr. 2 vorliegt. In die – nach den §§ 48 ff. VwVfG zu treffende – (Ermessens-)Entscheidung über die beantragte Aufhebung der Wohnsitzzuweisung sind derartige familiäre Bindungen aber einzustellen.

⁷⁰ A.A. Maor, Rn. 36 (a. a. O., Fn. 22), der hier eine teleologische Reduktion vornehmen will.

⁷¹ Die »vor die Klammer gezogene« Nr. 1 bezieht sich – sprachlich missglückt – auch auf lit. b), verlangt also einen Nachweis bzgl. der Aufhebungsvoraussetzungen, der z. B. in einer Meldebescheinigung zum Nachweis des »anderen Wohnorts«, bei begründeten Zweifeln ggf. auch in der Vorlage verfügbarer Unterlagen zu den familiären Beziehungen bestehen könnte.

⁷² Aus der gesetzlichen Formulierung »nach Einschätzung des Jugendamts« folgt, dass dieses vor Erlass der Zuweisung zu beteiligen und die Ausländerbehörde an dessen Beurteilung gebunden ist.

⁷³ Da es an einer § 51 Abs. 2 Satz 2 AsylG vergleichbaren Norm fehlt, ist der Antrag bei der zuständigen Behörde des »abgebenden« Landes zu stellen, die die »aufnehmende« Behörde beteiligt.

⁷⁴ Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiele einen besonderen Betreuungsbedarf behinderter Menschen oder die durch die Wohnsitzverpflichtung bewirkte Bindung an den Wohnsitz eines gewalttätigen Partners, vgl. BT-Drs. 18/8615, S. 46 und verweist zudem auf die in Nr. 12.2.5.2.4 der VV zum AufenthG genannten Konstellationen.

⁷⁵ Nordrhein-Westfalen geht dabei offenbar einen Sonderweg und nimmt einen Härtefall nur an, wenn es sich um eine in einem gemeinsamen Haushalt lebende Familie mit schulpflichtigen oder kleineren Kinder handelt oder ein Integrationskurs abgebrochen werden müsste.

auszugehen, da durch den drohenden Rückumzug eine bereits begonnene Integration unterbrochen würde. Die Wohnsitzverpflichtung besteht danach für das neue Bundesland. Eine ähnliche Lösung bietet sich auch für landesinterne Wohnsitzverlagerungen an, die vor dem 6. August 2016 erfolgt sind. Der Zwang zum Rückumzug wird hier zwar nicht unmittelbar durch das Gesetz ausgelöst, aber doch immerhin ermöglicht. Unmittelbar entsteht das Risiko eines Rückumzugs vor allem durch die in einigen Ländern vorgesehene Zuweisung anhand eines starren, an der Einwohnerzahl der Kommunen orientierten Verteilungsschlüssels. Das Vertrauen derjenigen, die vor dem 6. August 2016 ihren Wohnsitz landesintern verlegt oder zumindest einen Mietvertrag geschlossen haben, ist aber nicht minder schutzwürdig als bei länderübergreifenden Sachverhalten. Auch hier stellt der Rückumzug bzw. die Kündigung des Mietvertrags eine unzumutbare Beeinträchtigung dar. Das nach den Absätzen 2 bis 4 bestehende Ermessen ist deshalb regelmäßig »auf Null« reduziert: Die Zuweisung muss also für den aktuellen Wohnsitz erlassen werden, während sich eine Zuzugssperre nicht auf ihn beziehen darf. Gleiches gilt, wenn eine Pflicht zum Rückumzug wegen Eintritts der Volljährigkeit entstände, wenn der bei Aufnahme z. B. einer Ausbildung noch Minderjährige mitsamt seiner »Kernfamilie« seinen Wohnsitz zu einem Zeitpunkt verlegt hatte, in dem der Auszubildende noch minderjährig war.

Eine häufige Frage in der aktuellen Beratungspraxis ist, ob eine an einem anderen Ort nachgewiesene Wohnung einen Aufhebungsanspruch begründet. Tatsächlich sah der ursprüngliche Gesetzesentwurf einen solchen unter der Voraussetzung vor, dass an dem anderen Ort »nicht nur vorübergehend angemessener Wohnraum« zur Verfügung steht.⁷⁶ Dieser Passus wurde allerdings auf der gesetzgeberischen Zielgeraden gestrichen.⁷⁷ Hieraus ist zwar zu folgern, dass allein alternativer Wohnraum keinen strikten Aufhebungsanspruch begründet. Insbesondere in Kombination mit anderen integrationsbegünstigenden Faktoren an jenem Ort kommt aber eine Aufhebung nach allgemeinen verfahrensrechtlichen Vorschriften (insbesondere §§ 49, 51 VwVfG) in Betracht. Denn ein Verwaltungsakt, dessen Erlass im (pflichtgemäßen) Ermessen der Ausländerbehörde stand, kann von ihr auch jederzeit wieder aufgehoben werden.

Hinweis

Zum Rechtsschutz gegen Wohnsitzverpflichtungen

- Ist die Existenz der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung streitig, bietet die Feststellungsklage Rechtsschutz.
- Gegen Wohnsitzzuweisungen nach den Absätzen 2 bis 4 sind Anfechtungswiderspruch bzw. -klage statthaft. Da diese keine aufschiebende Wirkung haben (§ 12a Abs. 8 AufenthG), ist ggf. zusätzlich ein auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gerichteter Eilantrag zu stellen.
- Ändern sich nachträglich Umstände, die einen Aufhebungsanspruch begründen, ist im Gerichtsverfahren die Verpflichtungsklage statthaft.
- Außerhalb der zwingenden Aufhebungstatbestände können veränderte Umstände über die §§ 48 ff. VwVfG, also einen Antrag auf Rücknahme, Widerruf oder Wiederaufgreifen, im Gerichtsverfahren über die Verpflichtungsklage geltend gemacht werden.

VI. Fazit

Integrationspolitisch motivierte Wohnsitzregelungen mögen europarechtlich dem Grunde nach zulässig sein. Die Ausgestaltung der Wohnsitzverpflichtung in § 12a AufenthG provoziert allerdings die Frage, ob alles geregelt werden muss – oder sinnvoll geregelt werden kann –, was theoretisch geregelt werden darf. Möglicherweise sind den Autoren dieses Beitrags der Regelung zugrunde liegende tiefergehende Gedanken verborgen geblieben. Wenn dem so ist, mögen Gesetzgeber und Verwaltung diese schnellstmöglich offenlegen. Andernfalls werden die komplizierte Systematik, die vielgestaltigen Abgrenzungsprobleme und Ungenauigkeiten auf Tatbestandsebene sowie insbesondere die durch die Vorschrift eröffneten Potenziale für sozial- und ausländerbehördliche »(Un-)Zuständigkeitsgerangel« die schon jetzt bestehende Rechtsunsicherheit weiter befeuern und dadurch das eigentliche Ziel der Regelung, also genau das konterkarieren, woran in der Sache ein weitgehend einmütiges Interesse bestehen dürfte – der Förderung einer nachhaltigen Integration.

⁷⁶ So noch die Formulierung in BT-Drs. 18/8615, S. 13.

⁷⁷ Vgl. BT-Drs. 18/9090, S. 25.

Unsere Angebote

ASYLMAGAZIN – Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht Aktuelle Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration: Das Asylmagazin bietet Beiträge aus der Beratungspraxis und zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen, Rechtsprechung, Länderinformationen, Nachrichten sowie Hinweise auf Arbeitshilfen und Stellungnahmen.

Das Asylmagazin erscheint zehnmal im Jahr und kann zum Preis von 62€ jährlich abonniert werden. Der Preis für ein zweites Abonnement beträgt 55€ jährlich. Weitere Informationen und ein Bestellformular finden Sie unter www.asyl.net und beim Verlag:

Von Loeper Literaturverlag im Ariadne Buchdienst

Daimlerstr. 23, 76185 Karlsruhe

Tel.: 0721/464729-200,

E-Mail: bestellservice@ariadne.de

Internet: www.ariadne.de/von-loeper-literaturverlag/zeitschriften/asyl-magazin/

www.asyl.net Die Internetseite mit einer Rechtsprechungsdatenbank zum Flüchtlings- und Migrationsrecht sowie sachverwandten Rechtsgebieten, ausgewählter Rechtsprechung und Länderinformationen, Beiträgen aus dem ASYLMAGAZIN, Adressen, Gesetzestexten, Terminen, Arbeitsmitteln und Stellungnahmen. Nachrichten und Informationen über aktuelle Rechtsprechung können Sie zusätzlich über einen Newsletter erhalten.

www.fluechtlingshelfer.info Die Internetseite mit Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen: Arbeitshilfen, Projekte, Links und Adressen.

www.ecoi.net Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern.

Schulungen und Vorträge Einführungen in Rechtsgebiete, Vorträge zu besonderen rechtlichen Fragestellungen oder zur Recherche von Herkunftsländerinformationen.

Dokumenten- und Broschürenversand Dokumente, die im ASYLMAGAZIN und bei www.asyl.net mit einer Bestellnummer genannt werden, können bei IBIS e.V. in Oldenburg bezogen werden (Bestellformular im ASYLMAGAZIN).

