

Aus dem Asylmagazin 10–11/2022 (Themen
des Berliner Symposiums 2022), S. 343–349

Anja Lederer

Angemessene Unterbringung geflüchteter Menschen

Probleme und Chancen der Durchsetzung adäquater Unterbringung in der Praxis

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., September 2022. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung 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 mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

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



In Kooperation mit



Angemessene Unterbringung geflüchteter Menschen

Probleme und Chancen der Durchsetzung adäquater Unterbringung in der Praxis

Inhalt

- I. Vorzeitige Entlassung aus der Erstaufnahmeeinrichtung
- II. Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften
 1. Verpflichtung zur Aufhebung der Wohnsitzauflagen nach AsylG
 2. Verpflichtung zu adäquater Unterbringung nach Landesaufnahmegesetz
 3. Verpflichtung zu adäquater Unterbringung nach AsylbLG
 4. Verpflichtung zur Übernahme der Kosten einer eigenen Wohnung nach AsylbLG
 5. Probleme aufgrund paralleler Regelungen im AsylG und AufenthG sowie AsylbLG
- III. Besonderheiten bei der Unterbringung von Menschen mit Duldung
- IV. Fazit

Die Unterbringungssituation geflüchteter Menschen in Deutschland ist vielerorts seit Langem prekär.¹ Abhängig von der sehr unterschiedlichen Praxis der jeweiligen örtlich zuständigen Ausländerbehörden und Sozialämter, denen Geflüchtete nach dem Zufallsprinzip zwangszugewiesen wurden, und von den Verhältnissen auf dem Wohnungsmarkt, sind viele Betroffene zu jahrelangem »Wohnen« in Sammelunterkünften verdammt. Dabei sind sie in solchen Unterkünften mit vielen Menschen auf engem Raum untergebracht und häufig mit Hygienemängeln, fehlender Privatsphäre, problematischen Hausordnungen, Eingriffen in ihr Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung und fehlendem Gewaltschutz konfrontiert.²

* Die Autorin arbeitet als Rechtsanwältin mit den Schwerpunkten Migrations- und Sozialrecht.

¹ Aktuelle bundesweite Untersuchungen über die Unterbringungssituation sind nicht bekannt. In früheren Studien von Pro Asyl (2014) sowie der Robert-Bosch-Stiftung (2015) wurde deutlich, dass die Unterbringungspraxis erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, zwischen Stadt und Land, aber zum Teil auch innerhalb derselben Kommune aufweisen kann. Insbesondere wurde deutlich, dass nicht überall Mindeststandards für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften existieren bzw. vorhandene Mindeststandards nicht immer kontrolliert werden; Pro Asyl: Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland (Autor: Kay Wendel), August 2014, abrufbar unter <https://t1p.de/7hl9h>; Robert Bosch Stiftung, Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen, 2015, abrufbar unter <https://t1p.de/7hl9h>. Darüber hinaus macht die Broschüre »Bedeutet unser Leben nichts?« (Pro Asyl, September 2021) insbesondere Probleme während der Corona-Pandemie sichtbar; abrufbar unter <https://t1p.de/muaqe>.

² Zur Unverletzlichkeit der Wohnung siehe zuletzt Scholz/Werdermann, Asylmagazin 7–8/2022; zu Hausordnungen siehe DIMR-Stu-

Vielfach sollen sie, sofern erwerbstätig, dafür auch noch exorbitant hohe sogenannte Nutzungsgebühren zahlen.³ Rechtlich verbindliche bundesweite Vorgaben zur Unterbringung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften gibt es nicht und die überschaubare verwaltungs- und sozialgerichtliche Rechtsprechung ist in jeder Hinsicht uneinheitlich und ganz überwiegend restriktiv. Daher ist es oft schwierig, wenn auch nicht unmöglich, eine angemessene Unterbringung geflüchteter Menschen durchzusetzen. Dieser Beitrag versucht, einen Überblick über die Rechtslage und praktische Hinweise zum möglichen Vorgehen zu geben.

I. Vorzeitige Entlassung aus der Erstaufnahmeeinrichtung

Eine vorzeitige Entlassung aus der Erstaufnahmeeinrichtung auf Wunsch der Betroffenen ist praktisch schwierig durchzusetzen. Nach §49 Abs.2 AsylG kann die Verpflichtung zum Wohnen in der Erstaufnahmeeinrichtung vorzeitig aus »Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge« sowie aus »sonstigen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung« oder aus »anderen zwingenden Gründen« beendet werden. Aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge bzw. des zwingenden Gesundheitsschutzes der Betroffenen erließen zu Beginn der Corona-Pandemie einige Verwaltungsgerichte in Eilverfahren Entscheidungen, in denen Entlassungen angeordnet wurden.⁴ Sie verpflichteten die zuständigen Behörden, die Wohnverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung – überwiegend für Personen aus sogenannten Risikogrup-

die »Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten« (Oktober 2018), abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Studien«; zu Gewaltschutz siehe kinderrechtliche Analyse von DIMR/UNICEF »Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen« (November 2020), abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Studien« sowie Themenschwerpunkt Geschlechtsspezifische Rechte im Asylverfahren, Asylmagazin 10–11 und 12/2019.

³ Siehe hierzu den Themenschwerpunkt zu Gebühren für die Unterbringung in Sammelunterkünften im Asylmagazin 6/2022 ab S. 189.

⁴ Z. B. VG Leipzig, Beschluss vom 22.4.2020 – 3 L 204/20.A – asyl.net: M28375; VG Chemnitz, Beschluss vom 30.4.2020 – 4 L 224/20.A – asyl.net: M28460; VG Dresden, Beschluss vom 29.4.2020 – 13 L 270/20.A – asyl.net: M2846; VG Münster, Beschluss vom 7.5.2020 – 6a L 365/20 – asyl.net: M28415.

pen – zu beenden. Diese Rechtsprechung setzte sich jedoch nicht fort, als Corona-Schutzmaßnahmen insgesamt zurückgefahren wurden.⁵

Unter normalen Umständen werden zwingende Gründe nach § 49 Abs. 2 AsylG, die ausnahmsweise eine vorzeitige Entlassung aus der Erstaufnahme erfordern und das Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde auf Null reduzieren, selten anerkannt. Es gelingt praktisch kaum, die recht hohen Hürden für eine sogenannte Vorwegnahme der Hauptsache zu überwinden und Ansprüche in einem gerichtlichen Eilverfahren durchzusetzen. Klageverfahren wiederum dauern unter Umständen Jahre und erledigen sich damit regelmäßig vor einer Entscheidung. Dies betrifft auch die Situation von Frauen und besonders Schutzbedürftigen, deren Schutz bei der Unterbringung seit August 2020 durch § 44 Abs. 2a AsylG mittels »geeigneter Maßnahmen« gewährleistet werden soll.

II. Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Anders ist die Lage nach Entlassung aus der Erstaufnahme und der Zuweisung nach § 50 AsylG, nicht nur deshalb, weil die meisten Betroffenen sehr viel länger in Gemeinschaftsunterkünften sind als in der Erstaufnahmeeinrichtung und sich deshalb gerichtliche Verfahren seltener durch veränderte Umstände in der Hauptsache erledigen. Nach § 53 Abs. 1 AsylG *soll* die Unterbringung dann *in der Regel* in Gemeinschaftsunterkünften erfolgen, wobei sowohl das öffentliche Interesse als auch Belange der Betroffenen zu berücksichtigen sind. Entgegen landläufiger Praxis ergibt sich für die Ermessensentscheidung pro oder contra Gemeinschaftsunterbringung aus dem Gesetz kein allgemeiner Vorrang öffentlicher Interessen: Das öffentliche Interesse an der Gemeinschaftsunterbringung ist lediglich mitzubedenken und geht nicht von vornherein den privaten Belangen vor.⁶

Während die Gemeinschaftsunterbringung Asylsuchender in der Vergangenheit von Politik und Verwaltung entgegen dem Gesetzeswortlaut als rechtlich zwingend gesetzt wurde, werden inzwischen ernstliche Zweifel daran geäußert, dass »die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften allgemein als sinnvoll angesehen werden kann« und es wird darauf hingewiesen, dass »weder Länder noch Gemeinden [...] zur Errichtung und zum Betreiben solcher Unterkünfte verpflichtet« sind. Ferner wird bemerkt, dass diese Einrichtungen auch keineswegs in allen Ländern gleichermaßen verbreitet sind – »durchaus ein Indiz für unterschiedliche Ansichten über ihre

Zweckmäßigkeit«.⁷ Dessen ungeachtet stützen viele Behörden ihre ablehnenden Entscheidungen über Anträge auf Unterbringung außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft oder auf Aufhebung der Wohnsitzauflage allein auf § 53 Abs. 1 AsylG, wonach die gemeinschaftliche Unterbringung vermeintlich ausnahmslos im Gesetz vorgeschrieben sei. Dabei wird oft auch verkannt, dass es neben § 53 AsylG spezifischere Rechtsnormen gibt, die für Entscheidungen über die Unterbringung von wesentlicherer Bedeutung sind.

So regeln verwaltungsrechtlich § 60 Abs. 1 und Abs. 2 AsylG die Zulässigkeit von Wohnsitzauflagen bezüglich eines bestimmten Aufenthaltsortes (Abs. 1) bzw. bezüglich einer bestimmten Gemeinde, einer bestimmten Wohnung oder (Gemeinschafts-)Unterkunft (Abs. 2). Soweit es die Frage der anderweitigen Unterbringung (zum Beispiel in einer anderen Unterkunft oder einer von der Behörde zur Verfügung gestellten Wohnung) oder die Übernahme der Kosten einer privat angemieteten Wohnung betrifft, sind § 3 AsylbLG bzw. für sogenannte Analogleistungsberechtigte § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG i. V. m. SGB XII analog maßgebend. Die Vorschrift des § 53 AsylG ist in diesem Zusammenhang keine Anspruchsgrundlage für Leistungsberechtigte, sondern richtet sich mit dem Prinzip der regelmäßigen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften unmittelbar an die zur Unterbringung verpflichteten Gemeinden.⁸

Da die sozial- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung formal, schon bezogen auf den zulässigen Rechtsweg, und vor allem auch inhaltlich sehr uneinheitlich ist und die Voraussetzungen nach dem Asylgesetz einerseits und dem Asylbewerberleistungsgesetz andererseits unterschiedlich sind, muss in der Praxis genau überlegt werden, ob die Ansprüche Betroffener auf adäquate Unterbringung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften primär gegenüber der Ausländerbehörde oder der Sozialleistungsbehörde geltend gemacht werden. In Bundesländern, die spezifische Landesvorschriften zur Unterbringung bzw. den Voraussetzungen eines Auszugs aus der gemeinschaftlichen Unterbringung haben, etwa Bayern, Baden-Württemberg und Brandenburg, sind auch diese Normen bei der Prüfung und Antragstellung zu berücksichtigen.⁹

⁷ Ebenda, Rn. 8.

⁸ So auch LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.1.2012 – L 20 AY 140/11 B – asyl.net: M19408; a. A. z. B. LSG Sachsen, Beschluss vom 23.10.2008 – L 7 B 547/08 AY/ER – asyl.net: M14559.

⁹ Bayern: Art. 4 Abs. 3 ff. AufnG; Baden-Württemberg: §§ 8, 9 FlüAG; Brandenburg: § 9 Abs. 4 S. 2 LAufnG Bbg.

⁵ Vgl. VG Kassel, Beschluss vom 17.3.2021 – 4 L 430/21.KS – asyl.net: M29748.

⁶ Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 13. Auflage 2020, AsylG § 53 Rn. 13.

1. Verpflichtung zur Aufhebung der Wohnsitzauflagen nach AsylG

§ 60 AsylG

(1) ¹Ein Ausländer, der nicht oder nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, und dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist (§ 2 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes), wird verpflichtet, an dem in der Verteilentscheidung nach § 50 Absatz 4 genannten Ort seinen gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen (Wohnsitzauflage). [...]

(2) ¹Ein Ausländer, der nicht oder nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, und dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist (§ 2 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes), kann verpflichtet werden,

1. in einer bestimmten Gemeinde, in einer bestimmten Wohnung oder Unterkunft zu wohnen,
2. in eine bestimmte Gemeinde, Wohnung oder Unterkunft umzuziehen oder
3. in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde desselben Landes seinen gewöhnlichen Aufenthalt und Wohnung oder Unterkunft zu nehmen. [...]

Für Betroffene, die ihren Lebensunterhalt (und gegebenenfalls den ihrer Familienangehörigen) aus eigener Erwerbstätigkeit sichern können und die damit nicht auf eine Übernahme von Unterkunftskosten durch das Sozialamt angewiesen sind, ist Grundlage eines Antrags auf »Genehmigung« des Auszugs aus der Gemeinschaftsunterkunft § 60 Abs. 1, 2 AsylG.

Nach § 60 Abs. 1 und Abs. 2 AsylG sind Wohnsitzauflagen als Nebenbestimmungen zu Aufenthaltsgestattungen von vornherein nur dann zulässig, wenn der Lebensunterhalt der Betroffenen nicht gesichert ist. Maßstab für die Sicherung des Lebensunterhalts ist § 2 Abs. 3 AufenthG, d. h. der Lebensunterhalt muss einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel prognostisch dauerhaft zu bestreiten sein. Besteht aufgrund übersteigenden Erwerbseinkommens kein Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG (ggf. i. V. m. SGB XII analog) mehr, auch unter Berücksichtigung fiktiver Unterkunftskosten, sind Wohnsitzauflagen rechtswidrig. Sie müssten deshalb dann genau genommen »von Amts wegen« durch die zuständige Ausländerbehörde aufgehoben werden. In der Praxis laufen einmal verfügte Wohnsitzauflagen nach § 60 Abs. 1 oder 2 AsylG allerdings in der Regel automatisch weiter und werden bei jeder Verlängerung der Aufenthaltsgestat-

tungen standardmäßig übernommen, solange Betroffene keinen Antrag auf Aufhebung stellen oder seitens der Behörden keine Notwendigkeit zu Änderungen wegen veränderter Unterbringungsbedingungen besteht.

Das Schicksal von Anträgen auf Aufhebung der Wohnsitzauflagen hängt wesentlich von den migrationspolitischen Gepflogenheiten der jeweiligen Ausländerbehörde ab. Bisweilen wird gänzlich ignoriert, dass eine Wohnsitzauflage schon nach den Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AsylG aufgrund der Sicherung des Lebensunterhalts rechtswidrig (geworden) ist. Mitunter werden die Anträge ungeachtet des Fehlens der gesetzlichen Voraussetzungen für die Auflagen anhand eigentümlicher und oft zum Teil auch rechtswidriger örtlicher »Kriterienkataloge« geprüft und es werden gesetzlich nicht vorgesehene weitere Voraussetzungen für die »Gestattung des Auszugs« gefordert. Diese sind zum Beispiel ein bestimmtes Sprachniveau, ein sogenannter »Wohnungsführerschein« oder eine »besondere Härte«.¹⁰ Einige Ausländerbehörden überspannen die Voraussetzungen, die an eine Prognose des gesicherten Lebensunterhalts zu stellen sind, indem sie etwa eine mindestens sechsmonatige Erwerbstätigkeit fordern, bevor Anträgen auf Aufhebung der Wohnsitzauflage entsprochen wird. In solchen Fällen kann es sich empfehlen, verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz zu beantragen. Im Übrigen hindert das Bestehen einer (rechtswidrigen) Wohnsitzauflage nicht den Abschluss eines Mietvertrags und den Umzug aus einer Gemeinschaftsunterkunft in eine eigene Wohnung. Der Verstoß gegen eine Wohnsitzauflage nach § 60 Abs. 2 S. 1 AsylG ist weder strafbar noch ordnungswidrig. Oftmals ist das Schaffen vollendeter Tatsachen die einzige Möglichkeit für Betroffene, die in der Lage sind, die Kosten einer privaten Unterkunft selbst zu tragen, aus der gemeinschaftlichen Unterbringung herauszukommen.

Auch Personen, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, sind nicht qua Gesetz einer Auflage unterworfen, in einer bestimmten Gemeinde, in einer bestimmten Wohnung oder Unterkunft zu wohnen. § 60 Abs. 2 S. 1 AsylG räumt in diesen Fällen der zuständigen Ausländerbehörde lediglich ein Ermessen ein. Das Ermessen betrifft auch die behördliche Entscheidung, ob überhaupt eine Wohnsitzauflage bezüglich einer bestimmten Gemeinde, Wohnung oder (Gemeinschafts-)Unterkunft verfügt wird. Verwaltungsgerichtlich ist die Entscheidung darauf zu überprüfen, ob die Ausländerbehörde von dem Ermessen überhaupt Gebrauch gemacht hat, ob die gesetzlichen Ermessensgrenzen eingehalten wurden und ob, so das Bundesverwaltungsgericht,

¹⁰ Vgl. z. B. den Kriterienkatalog des Landkreises Dahme-Spreewald: Anträge auf Wohnsitznahme außerhalb einer Gemeinschaftsunterkunft – Verfahrensablauf und Bewilligungskriterien, o. D., abrufbar bei www.dahme-spreewald.info unter »Verwaltung/Satzungen und Richtlinien/Soziales«.

»[...] die Anordnung der Ausländerbehörde angesichts der konkreten Umstände des jeweiligen Falles dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Nach diesem mit Verfassungsrang ausgestatteten Grundsatz sind *Eingriffe in die Freiheitssphäre* ungeachtet einer vorliegenden gesetzlichen Ermächtigung nur dann und nur insoweit zulässig, als sie zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich sind; die gewählten Mittel müssen dabei in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Erfolg stehen.«¹¹

Die Aufhebung einer Wohnsitzauflage nach § 60 Abs. 2 S. 1 AsylG erleichtert es Betroffenen in Gemeinschaftsunterkünften, überhaupt Zugang zu privaten Wohnungsangeboten zu bekommen. Vielfach schreckt nämlich diese Wohnsitzauflage in der Aufenthaltsgestattung (bzw. eine Auflage nach § 61 Abs. 1d, 1f AufenthG in der Duldung) von vornherein davon ab, Geflüchteten einen Mietvertrag auch nur anzubieten.

Bei der Ermessensentscheidung über eine Wohnsitzauflage nach § 60 Abs. 2 S. 1 AsylG muss die Behörde berechnete öffentliche Interessen gegen die privaten Belange der Betroffenen abwägen. Klassisch verweisen Ausländerbehörden bei den zu berücksichtigenden öffentlichen Belangen auf die Intention des § 53 Abs. 1 S. 1 AsylG und vermeintliche Mehrkosten, die der öffentlichen Hand bei sogenannter dezentraler Unterbringung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften bzw. privater Anmietung von Wohnungen entstünden – ein Argument, das durch die horrenden Nutzungsgebühren in Gemeinschaftsunterkünften oft widerlegt ist.¹² Zu den zu gewichtenden und mit den öffentlichen Interessen abzuwägenden privaten Belangen gehören alle schützenswerten Interessen ideeller und materieller Art. Diese beinhalten verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen, aber auch allgemeine existenzielle Bedürfnisse kultureller, religiöser, gesundheitlicher oder wirtschaftlicher Art. Zu beachten sind die Haushaltsgemeinschaft von Familienangehörigen oder sonstige humanitäre Gründe von vergleichbarem Gewicht und vor allem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Außerdem sind beispielsweise die Dauer der bisherigen Unterbringung in einer Sammelunterkunft und Belange von Kindern, Jugendlichen, Frauen und anderen besonders vulnerablen Personen gemäß Art. 21 EU-Aufnahmerichtlinie zu berücksichtigen.¹³ Ob den besonderen Belangen dieser Personengruppen in einer Gemeinschaftsunterkunft generell überhaupt entsprochen werden kann, dürfte allerdings von vornherein zweifelhaft sein.

Für Menschen mit körperlichen Erkrankungen oder psychischen Beeinträchtigungen, insbesondere posttraumatischen Belastungsstörungen (PTBS), kann ein Antrag bei der Ausländerbehörde auf Grundlage des § 60 Abs. 2 S. 1 AsylG ebenfalls das Mittel der Wahl sein, um aus der Gemeinschaftsunterkunft ausziehen zu können bzw. anderweitig adäquat untergebracht zu werden. Hierfür wesentlich sind gut begründete ärztliche Atteste, die konkret die gesundheitlichen Beeinträchtigungen bzw. Gefährdungen im Zusammenhang mit der Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft im Einzelfall darstellen. Gesundheitliche Beeinträchtigungen, etwa eine drohende weitere Chronifizierung bei PTBS oder erhebliche Zunahme von Depressionen infolge der gemeinschaftlichen Unterbringung reduzieren das Ermessen der Ausländerbehörde unter Umständen auf Null, d. h., dass nur eine Entscheidung zugunsten der Betroffenen in Betracht kommt.¹⁴ Unter dieser Voraussetzung lassen sich Verwaltungsgerichte trotz der relativ hohen Anforderungen mitunter auch im Eilrechtsschutzverfahren davon überzeugen, dem Antrag auf Streichung der Wohnsitzauflage und/oder Unterbringung in einer Wohnung zu entsprechen. In solchen Fällen ist das Grundrecht der Betroffenen auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz (GG) tangiert¹⁵ und es können »wesentliche Nachteile« i. S. v. § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO drohen, die Eilrechtsschutz erfordern.

2. Verpflichtung zu adäquater Unterbringung nach Landesaufnahmegesetz

Während es bundesgesetzlich keine verbindlichen Regelungen zur Art und Weise der Unterbringung geflüchteter Menschen nach der Erstaufnahme und den Voraussetzungen einer Entlassung aus der Gemeinschaftsunterkunft gibt, regeln dies Landesaufnahmegesetze in nur wenigen Bundesländern.¹⁶

So sieht das Aufnahmegesetz Bayerns (AufnG) in Art. 4 Abs. 3 einen generellen Anspruch von Familien oder Alleinerziehenden mit mindestens einem minderjährigen Kind auf Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft nach Abschluss des Verfahrens beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge vor, sofern die Abschiebung unmöglich ist. Im Übrigen entsteht der Anspruch auch für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG vier Jahre nach dem Abschluss des Erstverfahrens des Bundesamtes, sofern eine

¹¹ BVerwG, Urteil vom 5.6.1984 – 9 C 9/84 –, BVerwGE 69, 295–302, Rn. 29 juris (Hervorhebung durch die Verfasserin).

¹² Vgl. hierzu die Beiträge im Themenschwerpunkt zu solchen Gebühren, a. a. O. (Fn. 3).

¹³ Exemplarisch VG Kassel, Beschluss vom 17.3.2021, a. a. O. (Fn. 5), Rn. 16 ff.

¹⁴ VG Frankfurt (Oder), Gerichtsbescheid vom 29.11.2021 – 3 K 514/20.A –, asyl.net: M30326.

¹⁵ VG Göttingen, Entscheidung vom 10.5.1996 – 4 A 4049/96 –, Rn. 28 juris.

¹⁶ Hier werden die Landesaufnahmegesetze aus drei Bundesländern exemplarisch erörtert. Da Landesaufnahmegesetze in einigen Bundesländern offenbar zur Zeit überarbeitet werden, empfiehlt es sich, den aktuellen Stand der landesrechtlichen Bestimmungen im jeweiligen Bundesland zu prüfen.

anderweitige Unterkunft zu angemessenen Kosten nachgewiesen wird. Auch in begründeten Ausnahmefällen, etwa, wenn die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft aufgrund von Krankheit oder Schwangerschaft unzumutbar bzw. unangemessen ist, kann der Auszug weitergehend nach Art. 4 Abs. 5 AufnG gestattet werden. Insoweit besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, der sich im konkreten Fall aufgrund einer Ermessensreduzierung auf Null zu einem Anspruch auf anderweitige Unterbringung verdichten kann.

Demgegenüber regelt das Baden-Württembergische Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) in § 8 Abs. 1, dass die vorläufige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und in Wohnungen erfolgt. Dabei sind besonders schutzbedürftige Personen bei der Wohnungsunterbringung vorrangig zu berücksichtigen, haben allerdings keinen Anspruch auf eine bestimmte Form der Unterbringung. Nach Art. 8 Abs. 4 FlüAG ist in nicht näher definierten »besonders begründeten persönlichen Härtefällen« eine Unterbringung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften oder von der Behörde angemieteten Wohnungen zulässig. Für Betroffene im Asylverfahren regelt § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 FlüAG ein Ende der vorläufigen Unterbringung 24 Monate nach der Aufnahme durch die untere Aufnahmebehörde.

Das Landesaufnahmegesetz Brandenburg (LAufnG) bestimmt in § 9 Abs. 1, dass die vorläufige Unterbringung – gleichrangig – in Gemeinschaftsunterkünften, Wohnungsverbänden oder Übergangswohnungen erfolgt. Nach Abs. 4 S. 2 LAufnG besteht ein Rechtsanspruch besonders schutzbedürftiger Personen auf Unterbringung in geeigneten Wohnungen oder erforderlichenfalls geeigneten Einrichtungen, sofern ihren Belangen in einer Gemeinschaftsunterkunft nicht entsprochen werden kann.

Eventuelle, sich aus den Landesaufnahmegesetzen ergebende Ansprüche auf adäquate Unterbringung außerhalb von Gemeinschaftsunterkünften können gegenüber der Ausländerbehörde und/oder dem Sozialamt geltend gemacht werden, gegebenenfalls in Verbindung mit Anträgen auf Aufhebung bzw. Änderung der Wohnsitzauflage. Für letztere liegt nach § 60 Abs. 3 S. 5 AsylG die Zuständigkeit bei der örtlichen Ausländerbehörde. Wird ein »Auszugsantrag« vorrangig auf ein Landesaufnahmegesetz oder vergleichbare Landesvorschriften gestützt,¹⁷ wäre der Anspruch nach Antragsablehnung oder behördlicher Untätigkeit bei dem zuständigen Verwaltungsgericht, nicht dem Sozialgericht weiterzuverfolgen. Umgekehrt verhält es sich, wenn ein Antrag auf Kostenübernahme oder deren Zusicherung für eine selbst anzumietende Wohnung auf Grundlage des AsylbLG in Verbindung mit landesrechtlichen Vorschriften gestellt wird.

¹⁷ Das ist praktisch regelmäßig dann sinnvoll, wenn ernsthafte Erkrankungen attestiert sind oder die Betroffenen eine anderweitige Unterbringung durch die Behörde selbst geltend machen.

3. Verpflichtung zu adäquater Unterbringung nach AsylbLG

§ 2 und § 3 AsylbLG

§ 2 Abs. 2 AsylbLG: Bei der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach Absatz 1 in einer Gemeinschaftsunterkunft bestimmt die zuständige Behörde die Form der Leistung auf Grund der örtlichen Umstände.

§ 3 Abs. 1 u. 2 AsylbLG: (1) ¹Leistungsberechtigte nach § 1 erhalten Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf). ²Zusätzlich werden ihnen Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt (notwendiger persönlicher Bedarf).

(2) ¹Bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 44 Absatz 1 des Asylgesetzes wird der notwendige Bedarf durch Sachleistungen gedeckt. [...]

In den meisten Bundesländern können Anträge auf adäquate(re) Unterbringung in einer anderen Gemeinschaftsunterkunft bzw. in einer von der Behörde angemieteten Wohnung mangels landesgesetzlicher Vorgaben nur auf § 3 AsylbLG bzw. bei sogenannten Analogleistungsberechtigten auf § 2 Abs. 2 AsylbLG gestützt werden. Derartige Anträge richten sich auf die Gewährung von Leistungen der Unterkunft in Form einer anderen Sachleistung als bisher. Die Rechtslage hierzu ist leider ausgesprochen unklar und die spärliche sozialgerichtliche Rechtsprechung besteht bisher überwiegend in Entscheidungen zuungunsten Betroffener. Dies sollte jedoch ganz grundsätzlich natürlich nicht davon abhalten, die Durchsetzung einer adäquaten Unterbringung nicht wenigstens zu versuchen. Während einige Gerichte meinen, es sei schon fraglich, ob aus dem AsylbLG überhaupt ein Anspruch auf anderweitige Unterbringung folgen könne, hat etwa das niedersächsische LSG immerhin entschieden, dass Asylsuchende, »korrespondierend mit der staatlichen Unterbringungspflicht während des Asylverfahrens [...], einen Anspruch auf Unterbringung in adäquatem Wohnraum aus § 3 AsylbLG« haben, »die – ermessensfehlerfrei – durch eine Sach- oder eine Geldleistung (Auswahlermessen) zu erfolgen hat«.¹⁸ Das benannte Auswahlermessen kann im Falle einer Ermessensreduzierung auf Null im

¹⁸ Beschluss des LSG Niedersachsen-Bremen vom 2.10.2015 – L 8 AY 40/15 B ER –, asyl.net: M23335, Rn. 11.

Einzelfall allerdings wiederum dazu führen, dass nur die von den Betroffenen beantragte Entscheidung die einzig rechtmäßige ist. Hierfür bedarf es aber »harter Fakten« und belastbarer »Beweise«, etwa ärztlicher Atteste oder Stellungnahmen Dritter.

4. Verpflichtung zur Übernahme der Kosten einer eigenen Wohnung nach AsylbLG

Für Leistungsberechtigte, die sich entweder noch nicht 18 Monate ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten oder denen unterstellt wird, die Dauer ihres Aufenthalts rechtsmissbräuchlich selbst beeinflussen zu haben, besteht nach § 3 Abs. 3 S. 3 AsylbLG die Möglichkeit, den Bedarf für Unterkunft und Heizung, »soweit notwendig und angemessen«, als Geld- oder Sachleistung zu erbringen. Damit besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Anträge auf Kostenübernahme oder deren Zusicherung, wobei der »notwendige Bedarf« sehr eng ausgelegt wird und an die Voraussetzungen der Notwendigkeit und Angemessenheit relativ strenge Maßstäbe angelegt werden. Soweit deshalb die örtlichen Sozialbehörden nicht ein eigenes Interesse an der Unterbringung Betroffener in Wohnungen bzw. einen akuten Platzbedarf in Gemeinschaftsunterkünften für andere Geflüchtete haben, ist es normalerweise ausgesprochen schwierig, Ansprüche auf Kostenübernahme für Wohnungen durchzusetzen bzw. die Behörde sozialgerichtlich hierzu verpflichten zu lassen. Ausnahmen bestehen bei besonders Schutzbedürftigen. Insbesondere, wenn schwerbehinderte Menschen betroffen sind, sind die Erfolgsaussichten sozialgerichtlicher Eilverfahren auf Verpflichtung zur Kostenübernahme für eine eigene Wohnung im Unterschied zu den »Normalfällen« nicht allzu schlecht.

Rechtsgrundlage von Anträgen (Analog-)Leistungsberechtigter nach § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG auf Gewährung von Geldleistungen zur Deckung ihres Unterkunftsbedarfs, d. h. Übernahme der Kosten einer Mietwohnung, ist § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG i. V. m. § 35 SGB XII analog.¹⁹ Gemäß § 35 Abs. 2 SGB XII analog sind im Regelfall die sozialhilferechtlich als angemessen definierten Unterkunftskosten bei Umzug in eine Wohnung zu übernehmen. Einige Sozialämter versuchen, gegen die entsprechende Anwendung des § 35 Abs. 2 SGB XII und damit gegen einen Rechtsanspruch Analogleistungsberechtigter mit § 2 Abs. 2 AsylbLG (und § 53 Abs. 1 AsylG) zu argumentieren. Nach der gesetzgeberischen Intention des § 2 AsylbLG sollen jedoch nach einer Voraufenthaltszeit von aktuell anderthalb Jahren Bedarfe anerkannt werden, die auf eine stärkere Angleichung an die Lebensverhältnisse im Inland und auf bessere soziale Integration gerichtet

sind.²⁰ Grundsätzlich sollen Analogleistungsberechtigte nach dem AsylbLG Leistungsberechtigten nach SGB XII in Bezug auf die Leistungsansprüche im Wesentlichen gleichgestellt werden. § 2 Abs. 2 AsylbLG ermächtigt die zuständige Behörde nur dazu, bei Leistungsberechtigten, die (noch) in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, die Form der Leistung aufgrund der örtlichen Umstände zu bestimmen. Eine Regelung dahingehend, dass auch Analogleistungsberechtigte vorrangig in Gemeinschaftsunterkünften leben müssen, enthält die Vorschrift demgegenüber nicht.

Praktisch ist allerdings auch die Durchsetzung einer adäquaten Unterbringung von Analogleistungsberechtigten außerhalb von Sammelunterkünften im sozialgerichtlichen Verfahren kein »Selbstläufer«. Angesichts der sich entwickelnden, überwiegend positiven Rechtsprechung zur analogen Anwendung des SGB XII auf Leistungsansprüche nach AsylbLG jenseits der Unterbringung dürfte es jedoch nur noch eine Frage der Zeit und der hartnäckigen Verfolgung der Ansprüche Betroffener auf Gewährleistung einer adäquaten Unterkunft sein, bis sich dort für Leistungsberechtigte nach § 2 AsylbLG auch ein klarer Anspruch auf Übernahme angemessener Mietkosten durchsetzt.

5. Probleme aufgrund paralleler Regelungen im AsylG und AufenthG sowie AsylbLG

Die schon erwähnten unterschiedlichen Regelungen nach AsylG und AufenthG einerseits sowie AsylbLG andererseits erschweren formal und inhaltlich die effektive Durchsetzung möglicher Ansprüche auf adäquate Unterbringung Betroffener. So gibt es formal einen seit Langem ungeklärten Streit zwischen Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit darüber, ob für die Klärung diesbezüglicher Fragen nun der Rechtsweg zu den Verwaltungs- oder den Sozialgerichten eröffnet sei.²¹ Inhaltlich entziehen sich manche Sozialgerichte, nachdem sie immerhin ihre Zuständigkeit anerkannt haben, unter Berufung auf praxisferne Rechtskommentare letztlich doch einer Sachentscheidung mit dem Scheinargument, dem auf das AsylbLG gestützten Anspruch stünde von vornherein die aufenthaltsrechtliche Wohnsitzauflage entgegen, die erst einmal geändert werden müsse.

Die Betroffenen sind in diesen Fällen mit einem gerichtlichen »Pingpong« konfrontiert: Die eine Gerichtsbarkeit ist bemüht, das Verfahren der jeweils anderen aufzudrängen, um nicht selbst entscheiden zu müssen. Dabei ist es in

¹⁹ LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.1.2012 -L 20 AY 140/11 B - asyl.net: M19408.

²⁰ BT-Drs. 12/5008,15.

²¹ LSG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.1.2012, a. a. O. (Fn. 8); LSG Sachsen, Beschluss vom 23.10.2008, a. a. O. (Fn. 8); des Weiteren OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.8.2020 - 9 E 649/20 -, juris - Zuständigkeit der Sozialgerichte- und VG Greifswald, Urteil vom 6.12.2021 - 2 A 1580/21 HGW -, juris - Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

aller Regel gar nicht möglich, einen sinnvollen Antrag auf Änderung der Wohnsitzauflage bei der Ausländerbehörde zu stellen, solange keine Anschrift einer neuen Wohnung bekannt ist. Dies ist aber erst dann der Fall, wenn die Leistungsbehörde positiv über eine beantragte anderweitige Unterbringung in einer von ihr angemieteten Wohnung entschieden hat. Bestehen die Sozialgerichte auf der Änderung der Wohnsitzauflage vor der Entscheidung über den Anspruch auf adäquate Unterbringung, ist es somit gänzlich unmöglich, eine gerichtliche Entscheidung zu erlangen und das Grundrecht auf Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes wird ad absurdum geführt. Die Entscheidung der Leistungsbehörde nach AsylbLG ist rechtlich und praktisch meist vorrangig vor der Entscheidung der Ausländerbehörde über die Wohnsitzauflage zu treffen. Ungeachtet dessen empfiehlt es sich aufgrund der mitunter abstrusen Rechtsprechung, parallele Anträge – nach AsylbLG beim Sozialamt und nach AsylG (bzw. bei geduldeten Menschen nach AufenthG) im Hinblick auf die eventuell bestehende Wohnsitzauflage bei der Ausländerbehörde – zu stellen, wenn dies sinnvoll und möglich ist. So kann das Risiko verringert werden, nach monate- oder jahrelangem Rechtsstreit mit leeren Händen dazustehen, ohne dass sich das Gericht mit den eigentlichen, inhaltlichen Gründen überhaupt auseinandergesetzt hätte.

III. Besonderheiten bei der Unterbringung von Menschen mit Duldung

Soweit es um die Durchsetzung von möglichen Ansprüchen auf angemessene Unterbringung nach AsylbLG geht, gelten für Geduldete im Wesentlichen dieselben Voraussetzungen wie für Menschen mit Aufenthaltsgestattung. In den Landesaufnahmegesetzen wird jedoch teilweise nach dem Aufenthaltsstatus differenziert.

Wie zuvor schon kurz erwähnt, gilt hinsichtlich der Wohnsitzauflage von Menschen mit Duldung nicht (mehr) § 60 AsylG. Ausländerbehördliche Wohnsitzauflagen für Geduldete finden ihre Rechtsgrundlage stattdessen im Regelfall in § 61 Abs. 1d AufenthG. Ausnahmen bestehen bei Unterbringung in sogenannten Ausreiseeinrichtungen oder bei durch Auflagen sicherzustellender, unmittelbar bevorstehender Abschiebung. Diese Wohnsitzauflage setzt wie jene nach § 60 Abs. 1 S. 1 AsylG voraus, dass die Betroffenen Ansprüche auf Leistungen nach AsylbLG haben. Sie erlischt, muss also nicht eigens durch die Ausländerbehörde aufgehoben werden, sobald der Lebensunterhalt gesichert ist.

Menschen mit Duldung, die in der gemeinschaftlichen Unterbringung leben, ihren Lebensunterhalt (und gegebenenfalls den ihrer Familienangehörigen) nun aber aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten – insofern gelten die gleichen Maßstäbe wie zu § 60 AsylG, die unter II. dargestellt wurden –, können dementsprechend rechtlich re-

lativ unkompliziert in eine privat angemietete Wohnung umziehen. In allen übrigen Fällen kann die Ausländerbehörde die Auflage von Amts wegen oder auf Antrag ändern, wobei der Haushaltsgemeinschaft von Familienangehörigen oder sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht Rechnung zu tragen ist. Dies beinhaltet erneut zwar lediglich einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung seitens der Ausländerbehörde, das Ermessen kann sich aber auch hier im jeweiligen Einzelfall »auf Null« reduzieren.

Praktisch erschwert werden Anträge auf Änderung der Wohnsitzauflage in diesen Fällen nicht nur durch lange Bearbeitungszeiten bei manchen Ausländerbehörden, sondern vor allem dadurch, dass sich die für den aktuellen Wohnort zuständige Behörde oft nicht für zuständig hält oder meint, die Behörde des gewünschten Zuzugsortes müsse dem vor einer Entscheidung zustimmen. Hierzu hat das OVG Schleswig-Holstein entschieden, dass für die Aufhebung oder Änderung einer Wohnsitzauflage nach § 61 Abs. 1d S. 3 AufenthG die Ausländerbehörde des bisherigen Wohnortes, nicht hingegen die Behörde am Zuzugsort zuständig ist. Auch deren Zustimmung ist laut der Entscheidung des OVG für eine Änderung der Wohnsitzauflage gesetzlich nicht gefordert.²²

IV. Fazit

Es gibt nur in wenigen Fällen klare Rechtsansprüche auf »Gestattung« des Auszugs aus der Gemeinschaftsunterkunft. Sie bestehen nach § 60 AsylG bzw. § 61 Abs. 1d AufenthG unter der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung aus eigener Erwerbstätigkeit oder aufgrund von einschlägigen Landesaufnahmegesetzen unter den jeweiligen dort genannten Bedingungen. Komplexer ist die Durchsetzung einer adäquaten Unterbringung, wenn der Auszug oder die gewünschte Verlegung in eine andere Unterkunft (auch) von einer Entscheidung des Sozialamtes abhängig ist. In diesen Fällen ist die konkrete Vorgehensweise im Vorfeld gut zu planen, um möglichen Ansprüchen auf angemessenere Unterbringung effektiv Geltung verschaffen zu können. Da noch weitgehend ungeklärte Rechtsfragen bestehen und die Rechtsprechung uneinheitlich ist, kann die Durchsetzung einer angemessenen Unterbringung dabei auch dazu beitragen, die rechtlichen Standards für die Unterbringung geflüchteter Menschen über den Einzelfall hinaus perspektivisch zu verbessern.

²² OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 30.7.2020 – 4 MB 23/20; 4 O 20/20 – Asylmagazin 10–11/2020, S. 385 ff., asyl.net: M28802.

Unsere Angebote

Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familienzugang zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



basiswissen.asyl.net

Informationen für Schutzsuchende und Engagierte:

- »Wissen kompakt«: Erstinformationen und Materialien
- Materialien in verschiedenen Sprachen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



[Aktuelle Publikationen](#)

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abruflbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.