



Leben in der Erstaufnahmeeinrichtung – Rechtliche Rahmenbedingungen

Von Sebastian Röder

I. Warum diese Arbeitshilfe

Aufnahmeeinrichtungen sind seit jeher fester Bestandteil des deutschen Asylsystems und für viele Asylsuchende die erste Station in Deutschland. In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber den rechtlichen Rahmen für das Leben in der Aufnahmeeinrichtung laufend geändert. Ein Beispiel hierfür liefert die Höchstaufenthaltszeit in der Aufnahmeeinrichtung: Betrug diese Anfang 2015 für sämtliche Asylsuchenden „nur“ drei Monate, liegt sie mittlerweile bei regelmäßig 18 Monaten; in bestimmten Konstellationen besteht sogar überhaupt kein zeitliches Limit mehr. Für nicht wenige Asylsuchende hat sich die Aufnahmeeinrichtung damit von einer Durchlauf- zu einer Endstation entwickelt. Hinzu kommt, dass Aufnahmeeinrichtungen nicht selten in unattraktiven Randlagen oder auf der „grünen Wiese in der Pampa“ und damit häufig außerhalb des Fokus flüchtlingssolidarischer Arbeit liegen. Dabei sind gerade die in Aufnahmeeinrichtungen wohnenden Menschen in besonderem Maße auf Unterstützung angewiesen und zwar auch und gerade durch Ehrenamtliche, nicht zuletzt weil diese aufgrund ihrer institutionellen und finanziellen Unabhängigkeit andere Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten mitbringen. Es sind auch häufig sie, die Praktikumsplätze vermitteln oder Kontakt zu Arbeitgeber*innen herstellen und damit die Saat für eine gelingende Integration sowie mögliche vom Ausgang des Asylverfahrens unabhängige Bleibeperspektiven pflanzen. Ohne solche „Vermittlungsaktivitäten“ läuft die Lockerung des bis 2019 für in der Erstaufnahme wohnende Menschen noch bestehenden generellen Erwerbstätigkeitsverbots aber weitgehend leer. Diese Arbeitshilfe ist deshalb auch als Ermutigung zu verstehen, die in der Erstaufnahmeeinrichtung wohnenden Menschen bei der Einforderung bzw. Durchsetzung von Rechten und Wahrnehmung von Möglichkeiten zu unterstützen.

II. Wo gibt es Aufnahmeeinrichtungen in BW

Zuständig für Errichtung und Betrieb von Aufnahmeeinrichtungen sind die Bundesländer (§ 44 AsylG). Dabei ist es ihre (politische) Sache, ob sie nur eine einzige – große – Aufnahmeeinrichtung oder mehrere kleine Aufnahmeeinrichtungen schaffen. Entscheidend ist, dass sie Unterbringungsplätze in einer Zahl vorhalten, die ihrer mit Hilfe des sogenannten „Königsteiner Schlüssels“ errechneten Aufnahmequote entspricht. Dementsprechend kann die Anzahl der in einem Bundesland betriebenen Aufnahmeeinrichtungen je nach Bedarf durchaus variieren. So gab es bis zu den großen Migrationsbewegungen ab 2014 in Baden-

Württemberg nur eine einzige Erstaufnahmeeinrichtung in Karlsruhe. Stand 1. Juli 2021 finden sich in Baden-Württemberg an folgenden Standorten Erstaufnahmeeinrichtungen:

Ankunftszentrum (AZ) Heidelberg,

Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) Karlsruhe

Erstaufnahmeeinrichtung (EA) Eggenstein-Leopoldshafen

LEA Ellwangen

LEA Freiburg

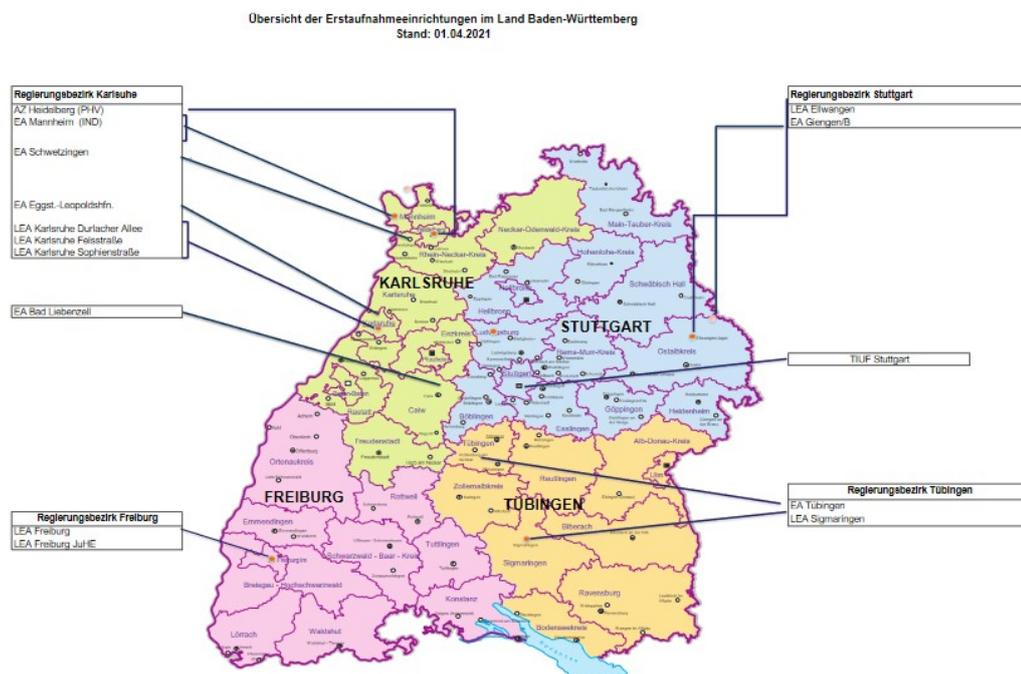
EA Giengen

EA Mannheim (wird derzeit saniert und ist daher nicht in Betrieb)

EA Schwetzingen

LEA Sigmaringen

EA Tübingen



Die EA Tübingen sowie der Standort Sophienstraße der LEA Karlsruhe (Christian-Griesbach-Haus) dienen der Unterbringung besonders schutzbedürftiger Personen, deren spezielle Bedürfnisse nach der Aufnahme richtlinie – einer europarechtliche Vorgabe – bei der Aufnahme zu berücksichtigen sind. Besonderer Schutzbedarf besteht gemäß Art. 21 der genannten Richtlinie zum Beispiel bei Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen

Kindern, Opfern des Menschenhandels, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien. Die Aufzählung ist nicht abschließend. Der besondere Schutzbedarf kann sich zum Beispiel auch aus der sexuellen Orientierung oder Identität der asylsuchenden Person ergeben. Selbstredend ist der besondere Schutzbedarf einer Person auch dann zu berücksichtigen, wenn sie nicht in der EA Tübingen bzw. am Standort Sophienstraße der LEA Karlsruhe (Christian-Griesbach-Haus) untergebracht ist. Unbegleitete Minderjährige werden in keinem Fall in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht, sondern vom Jugendamt betreut.

Für den besonderen Schutz von Corona-Risiko-Personen nach der RKI-Definition wurden zudem temporär in Bad Liebenzell ein Seminarhaus und in Freiburg die Jugendherberge für eine separierte Unterbringung angemietet. Eine weitere Liegenschaft in Stuttgart wurde temporär für die Unterbringung positiver Corona-Fälle in Quarantäne eingerichtet. Stand 1. Juli 2021 werden nur noch die Jugendherberge in Freiburg und die Liegenschaft in Stuttgart betrieben.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird bei den Erstaufnahmeeinrichtungen je nach Funktionalität zwischen dem Ankunftszentrum (Standort Heidelberg), Landeserstaufnahmeeinrichtungen (LEA) und Erstaufnahmeeinrichtungen (EA) unterschieden. Dies aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei allen um Aufnahmeeinrichtungen im Sinne der §§ 44 ff. AsylG handelt.

III. Außenstellen ≠ Aufnahmeeinrichtung

Aufnahmeeinrichtungen sind von den sogenannten Außenstellen des Bundesamts zu unterscheiden. Jede Aufnahmeeinrichtung ist einer Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zugeordnet (BAMF). Nicht jede Aufnahmeeinrichtung hat eine eigene Außenstelle, mehrere Aufnahmeeinrichtungen „teilen“ sich also ggf. eine Außenstelle. Im Unterschied zu den Aufnahmeeinrichtungen werden die Außenstellen vom BAMF, also vom Bund betrieben. Die Außenstelle ist der Ort, an dem die meisten Asylsuchenden ihren förmlichen Asylantrag stellen müssen. Hierfür vergibt das Bundesamt regelmäßig einen Termin, zu dem die betroffene Person dann von der Aufnahmeeinrichtung aus anreisen muss. Dabei ggf. anfallende Kosten muss der zuständige Sozialleistungsträger – während des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung ist dies das jeweilige RP (§ 6 Abs. 2 S. 1 FlüAG BW) – übernehmen, denn mit der Terminwahrnehmung erfüllen sie eine verwaltungsrechtliche Mitwirkungspflicht im Sinne des § 6 Abs. 1 AsylbLG.

IV. Zweck der Aufnahmeeinrichtungen

Damit der Asylantrag so schnell wie möglich beschieden werden kann, sind diese verpflichtet, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, in denen regelmäßig alle am Asylverfahren beteiligten Behörden zusammengefasst sind. Im Hinblick auf die zunächst ungeklärte Bleibeperspektive sind in den Aufnahmeeinrichtungen nur in eingeschränktem Umfang Integrationsmaßnahmen vorgesehen. Von der Sammelunterbringung in den Aufnahmeeinrichtungen zu Beginn des Asylverfahrens erhofft der Gesetzgeber sich eine Straffung des Asylverfahrens. Er geht davon aus, dass Asylsuchende für das Bundesamt und

Gerichte dort leichter erreichbar sind und Termine kurzfristig(er) wahrgenommen werden können, als bei einer landesweiten dezentralen Unterbringung. Dabei hatte er insbesondere die Anhörung zu den Fluchtgründen im Blick, die gemäß § 25 Abs. 4 S. 1 AsylG in zeitlichem Zusammenhang mit der Asylantragstellung, idealtypisch sogar am selben Tag erfolgen soll. Gleichzeitig soll die Wohnverpflichtung die Ausreise bzw. Abschiebung von Menschen erleichtern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Dieser Zweck, der in den letzten Jahren in den Vordergrund gerückt ist, verwirklicht sich vor allem in Fällen, in denen der Asylantrag als offensichtlich unbegründet („o.u.“) oder unzulässig abgelehnt wurde. Da gegen solche Ablehnungen erhobene Klagen in der Regel keine aufschiebende Wirkung haben, lässt sich eine Abschiebung häufig nur durch einen (Eil-)Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO stoppen, über den die Gerichte deutlich zügiger entscheiden, als über Klagen, bei denen es – jedenfalls wenn die betroffene Person darauf besteht – immer zu einer mündlichen Verhandlung kommt. Zumindest bei Unzulässigkeits- und „o.u.“-Entscheidungen ist die Wahrscheinlichkeit also recht hoch, dass eine Abschiebung noch zu einem Zeitpunkt rechtlich zulässig wird, in dem die betroffene Person noch in der Aufnahmeeinrichtung wohnen muss. Das gilt umso mehr, als der Gesetzgeber die Aufenthaltsdauer in den letzten Jahren mehrfach angehoben hat.

V. Gilt für Zimmer in Aufnahmeeinrichtungen das Wohnungsgrundrecht (Art. 13 GG)?

Für die Dauer des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung erhalten Asylsuchende in der Regel ein Zimmer zugewiesen, das sie sich mit anderen Menschen teilen müssen. Während die Rechtsprechung bei Zimmern in Gemeinschaftsunterkünften (§ 53 AsylG) der vorläufigen oder Anschlussunterbringung davon ausgeht, dass diese unter dem Schutz von Art. 13 GG stehen, ist bei Zimmern in Erstaufnahmeeinrichtungen noch nicht endgültig geklärt, ob es sich um „Wohnungen“ im Sinne von Art. 13 GG handelt. Die Frage hat zum Beispiel mit Blick auf Durchsuchungen eine große praktische Bedeutung, zu denen es vor allem im Zusammenhang mit Abschiebungen regelmäßig kommt. Würde es sich bei den Zimmern in Aufnahmeeinrichtungen um Wohnungen im Sinne des Grundgesetzes handeln, bedürfte eine Durchsuchung grundsätzlich einer vorherigen Anordnung durch den Richter (Art. 13 Abs. 2 GG). Diese wäre lediglich bei Gefahr im Verzug entbehrlich, die – jedenfalls soweit es um Durchsuchungen im Zusammenhang mit Abschiebungen geht – aber kaum vorliegen kann, weil eine Abschiebung regelmäßig von langer Hand geplant wird. Dann hatte die Behörde aber auch ausreichend Zeit für die vorherige Einholung eines richterlichen Beschlusses. Auch andere Beschränkungen etwa hinsichtlich der Nutzung der Zimmer unterlägen strengeren Anforderungen. In Baden-Württemberg besteht für die Dauer der Erstaufnahme zwischen den Bewohnerinnen und den Bewohnern und dem Land ein öffentlich-rechtliches Nutzungsverhältnis (§ 6 Abs. 3 S. 1 FlüAG), das durch eine für die jeweilige Einrichtung erlassene Hausordnung ausgestaltet wird. Die Hausordnungen der einzelnen Aufnahmeeinrichtungen beruhen wiederum auf einer landesweit geltenden Muster-Hausordnung. Die „Hausordnungen“ sollen nach Ansicht des neuerdings für das Ausländerrecht zuständigen Justizministeriums das friedliche Zusammenleben der Bewohner und Bewohnerinnen und die geordnete Durchführung des Asylverfahrens gewährleisten und enthalten zahlreiche Regelungen, welche die Nutzung der Räumlichkeiten ganz erheblich

beschränken. So sind die Zimmer grundsätzlich nicht abschließbar und Besuche sind grundsätzlich nur in begründeten Fällen möglich. Außerdem verbietet die Hausordnung den Bewohnerinnen und Bewohnern der LEA bestimmte Handlungen, wie beispielsweise das Fotografieren der Räumlichkeiten oder das Verbringen bestimmter Gegenstände (Elektrogeräte, Alkohol) in die Zimmer. Dadurch sollen nach Auffassung des JuM Sicherheit und Ordnung, Brandschutz, Hygiene und Gesundheitsschutz sichergestellt werden. Zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung (vor allem Belegungs-, Zimmer- und Hygienekontrollen) dürfen die Zimmer vom Personal der Aufnahmeeinrichtungen betreten werden. Ob diese gravierenden Grundrechtseingriffe zur Erreichung der ausgegebenen Ziele geeignet und erforderlich sind, wird derzeit diskutiert.

Da die Zimmer angesichts der weitreichenden rechtlichen Beschränkungen nur sehr begrenzt als privater Rückzugsraum nutzbar seien, kam das Verwaltungsgericht (VG) Stuttgart im Zusammenhang mit dem Großeinsatz in der Ellwanger Erstaufnahmeeinrichtung zu dem Schluss, dass es sich bei den Zimmern nicht um unter dem Schutz von Art. 13 GG stehende „Wohnungen“ gehandelt habe. Das Gericht zieht eine Parallele zu Hafträumen, in denen die inhaftierte Person ebenfalls nicht freiwillig lebe, und die dem Bundesverfassungsgericht zufolge nicht den Schutz des Wohnungsgrundrechts genießen. Dieser Einordnung lässt sich unter anderem mit dem Argument widersprechen, dass das Wohnungsgrundrecht bei dieser Lesart zur Disposition des Gesetzgebers stünde und seiner klassischen Abwehrfunktion gegenüber dem Staat beraubt würde. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang auch, dass die weitreichenden Eingriffsbefugnisse – anders als im Haftvollzug – nicht einmal gesetzlich, sondern nur in einer behördlicherseits erlassenen Hausordnung geregelt seien, deren Vollzug zudem in der Praxis häufig privaten Sicherheitsdiensten überlassen sei. Es spricht deshalb viel dafür, das Vorliegen einer Wohnung allein anhand des sozialen Zwecks zu bestimmen, den der Ort faktisch erfüllt und erfüllen soll. Danach dienen die den Asylsuchenden zugewiesenen Zimmer sowohl aus ihrer Sicht, aber auch aus Sicht eines neutralen Dritten sehr wohl als (einziger) Rückzugsort, umso mehr als die Erstaufnahmeeinrichtungen nach der bundesgesetzlichen Konzeption für Asylsuchende ohne minderjährige Kinder für bis zu 18 Monate und bestimmte Personengruppen sogar unbefristet den Lebensmittelpunkt während bzw. nach dem Asylverfahren bilden sollen. Da das VG Stuttgart die Berufung gegen sein Urteil zugelassen hat, ist in absehbarer Zeit mit einer Entscheidung des VGH Mannheim zu dieser Frage zu rechnen. Die Zuordnung der Zimmer zum Schutzbereich von Art. 13 GG hat auch für die Frage Bedeutung, ob und in welchem Umfang die oben erwähnten Nutzungsbeschränkungen zulässig sind, mit denen sich auch ein die Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg betreffendes Rechtsgutachten beschäftigt.

Weiterführende Informationen:

- Deutsches Institut für Menschenrechte, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten (<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/hausordnungen-menschenrechtskonform-gestalte>)
- Materialsammlung der Gesellschaft für Freiheitsrechte, abrufbar unter <https://freiheitsrechte.org/hausordnung/>

- Broschüre „Rights for all – Welche Rechte habe ich in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung und in einer Gemeinschaftsunterkunft“ <https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/Broschuere-dt-final-05.06.2019.pdf>
- RA Anja Lederer und Ref. Jur. Anne-Marlen Engler, Grundrechtliche Anforderungen an die Hausordnung der Landeserstaufnahmeeinrichtung Freiburg, Juni 2020 <https://www.aktionbleiberecht.de/blog/wp-content/uploads/2020/09/Rechtsgutachten-Hausordnung-LEA-FR-final.pdf>

VI. Wer muss in einer Erstaufnahme wohnen?

Die meisten Personen, die zum ersten Mal einen Asylantrag in Deutschland stellen (wollen), müssen zunächst in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Das ergibt sich aus § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG, der bestimmt, dass „Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamts zu stellen haben (§ 14 Abs. 1 AsylG), verpflichtet [sind], [...] in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.“

Wer seinen Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamts zu stellen hat und damit in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen muss, ergibt sich aus § 14 AsylG, auf den § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG praktischerweise verweist. Die Vorschrift unterscheidet zwischen Personen, die ihren Asylantrag (persönlich) bei einer Außenstelle des Bundesamts (= Absatz 1) – und solchen, die ihren Asylantrag (schriftlich) beim Bundesamt – also nicht bei einer Außenstelle – zu stellen haben (= Absatz 2). Wer nicht unter Absatz 2 fällt, muss seinen Asylantrag also gemäß Absatz 1 persönlich bei einer Außenstelle des Bundesamts stellen und deshalb gemäß § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Oder kürzer: Wer unter Absatz 2 fällt, muss nicht in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Sinnvollerweise schaut man sich Absatz 2 deshalb zuerst an, der in folgenden Fällen eine (schriftliche) Asylantragstellung unmittelbar beim Bundesamt vorsieht:

1. Aufenthaltstitel mit einer Gesamtgeltungsdauer von mehr als sechs Monaten.

→ Da diese Personen unabhängig vom Asylverfahren über ein längerfristiges Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügen, erspart man ihnen den Umzug in die Aufnahmeeinrichtung. Maßgeblich ist nicht die Restlaufzeit des Aufenthaltstitels, sondern die vom Tag der Ersterteilung an berechnete Gesamtgeltungsdauer.

2. Personen, die sich in Haft oder sonstigem öffentlichem Gewahrsam, in einem Krankenhaus, einer Heil- oder Pflegeanstalt oder in einer Jugendhilfeeinrichtung befinden.

→ Bei diesen „ortsgebundenen“ Personen erklärt sich von selbst, warum sie nicht verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Zu beachten ist allerdings, dass die Verpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, entsteht, wenn vor einer Entscheidung des Bundesamts die Ortsbindung entfällt, die Person etwa aus der Haft oder dem Krankenhaus entlassen wird. Das ergibt sich aus § 47 Abs. 1 S. 2 AsylG

3. minderjährig ist und sein gesetzlicher Vertreter nicht verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

→ Nummer 3 ist zum Beispiel der Grund dafür, dass unbegleitete minderjährige Asylantragsteller nicht in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen, denn für sie ist das Jugendamt zuständig, das ihnen auch einen Vormund bestellt.

§ 14 AsylG gilt nur für Erstantragsteller. Für Folgeantragsteller, also für Personen, die nach unanfechtbarer Ablehnung oder Rücknahme eines zuvor bereits in Deutschland gestellten Asylantrags, erneut einen Asylantrag in Deutschland stellen, greift nicht § 14 AsylG, sondern die Sonderregel des § 71 AsylG. Folgeantragsteller müssen danach nur dann in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen, wenn sie das Bundesgebiet zwischenzeitlich verlassen hatten. Das ergibt sich aus § 71 Abs. 2 S. 2 AsylG, der § 47 AsylG nur in diesen Fällen für entsprechend anwendbar erklärt. Für Zweitantragsteller ordnet § 71a Abs. 2 S. 1 dagegen stets eine entsprechende Anwendung von § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG und damit eine Wohnpflicht in der Erstaufnahme an. Im Unterschied zum Folgeantrag setzt der Zweitantrag einen in einem anderen europäischen Land gestellten Erstantrag voraus, der dort unanfechtbar (= endgültig) abgelehnt oder zurückgenommen wurde.

VII. (Mittelbare) Rechtsfolgen der Wohnverpflichtung

An die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sind weitere Rechtsfolgen gekoppelt, die das Leben der betroffenen Personen nachhaltig prägen. Die wichtigsten werden im Folgenden dargestellt:

1. Räumliche Beschränkung („Residenzpflicht“)

Asyl(erst-)bewerber sind spätestens mit förmlicher Asylantragstellung kraft Gesetzes im Besitz einer Aufenthaltsgestattung (vgl. § 55 Abs. 1 S. 1 und 3 AsylG). Diese ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Asylsuchenden zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt. Nur innerhalb dieses – entlang verwaltungstechnischer Grenzen gezogenen – Radius darf sich die betroffene Person bewegen. Für das Verlassen des Gebiets bedarf es regelmäßig einer gesonderten Erlaubnis.

Mit der in § 56 Abs. 1 AsylG angesprochenen „Ausländerbehörde“ dürfte die Ausländerbehörde gemeint sein, die nach dem jeweiligen Landesrecht zuständig ist. In Baden-Württemberg sind die ausländerrechtlichen Zuständigkeiten in der „Verordnung der Landesregierung und des Justizministeriums über Zuständigkeiten nach dem Aufenthaltsgesetz, dem Asylgesetz und dem Flüchtlingsaufnahmegesetz sowie über die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer“, kurz: AAZuVO, geregelt. Bei einer bestehenden AE-Wohnverpflichtung weist § 5 Abs. 1 AAZuVO die Zuständigkeit den Regierungspräsidien zu. Ein Asylbewerber, der beispielsweise in einer in Mannheim gelegenen Aufnahmeeinrichtung wohnen muss, dürfte sich demnach im gesamten Zuständigkeitsbezirk des Regierungspräsidiums Karlsruhe bewegen, da sich dessen Zuständigkeit auch auf das Stadtgebiet Mannheims erstreckt. In der Praxis scheint der Aufenthalt allerdings regelmäßig auf den Zuständigkeitsbezirk der unteren Ausländerbehörde – im Beispiel also das Stadtgebiet Mannheims – beschränkt zu werden. Diese Beschränkungspraxis dürfte rechtswidrig sein.

Der Aufenthalt bleibt räumlich beschränkt, solange die betroffene Person verpflichtet ist, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Das folgt aus § 59a Abs. 1 S. 2 AsylG, der eine

Ausnahme zu dem ansonsten geltenden Grundsatz enthält, dass die räumliche Beschränkung nach drei Monaten geregelten ununterbrochenen Aufenthalts in Deutschland erlischt. Mit jeder Ausweitung der Wohnverpflichtung geht nach der aktuellen Gesetzessystematik deshalb stets auch eine Verlängerung der räumlichen Beschränkung einher.

Will eine Person den Geltungsbereich der räumlichen Beschränkung verlassen, bedarf sie hierfür grundsätzlich einer Erlaubnis. Zuständig hierfür ist das Bundesamt, dem das Regierungspräsidium bei der Erteilung in der Praxis Amtshilfe leistet. Gemäß § 57 Abs. 2 AsylG **soll die Erlaubnis erteilt werden** für die Wahrnehmung von Terminen bei Bevollmächtigten, beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und bei Organisationen, die sich mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen. Mit Bevollmächtigten sind nicht nur, aber natürlich auch Rechtsanwältinnen gemeint. „Organisationen“ im Sinne der Vorschrift können Vereinigungen sein, die sich professionell mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen, etwa Pro Asyl, der Flüchtlingsrat BW, psychologische Beratungsstellen für Geflüchtete usw. Auch ehrenamtliche Vereinigungen können sich aber mit der „Betreuung von Flüchtlingen“ befassen und fallen deshalb zwanglos unter den Wortlaut der Vorschrift. Will ein Geflüchteter etwa ein ehrenamtliches Sprachangebot einer lokalen Geflüchteteninitiative außerhalb des zulässigen Aufenthaltsradius wahrnehmen, ist ihm dies auf Grundlage von § 57 Abs. 2 AsylG regelmäßig zu ermöglichen und zwar unverzüglich.

Außerdem **kann** eine Verlassenserlaubnis **erteilt werden**, wenn zwingende Gründe das Verlassen erfordern. Hierher gehört etwa die Ausübung familienbezogener Rechte wie die Wahrnehmung eines Personensorge- oder Umgangsrechts, Schulbesuche oder wenn die Verlassenserlaubnis zur Ausübung einer beruflichen Tätigkeit benötigt wird. Auch die Wahrnehmung eines Termins mit einem noch nicht bevollmächtigten Rechtsanwalt fällt zumindest unter Absatz 1. Der Begriff des „zwingenden Grundes“ ist darüber hinaus offen für andere, hier nicht aufgeführte Konstellationen.

Die Formulierung „kann“ eröffnet dem Bundesamt zwar tendenziell einen etwas größeren Spielraum als im Rahmen von Abs. 2 („soll“). Es wird aber gute Gründe brauchen, wenn es die Erteilung der Verlassenserlaubnis trotz zwingenden Grundes verweigern will.

Generell erlaubnisfrei sind gemäß § 57 Abs. 3 AsylG Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen das persönliche Erscheinen erforderlich ist. Dadurch soll ein zügiger Verfahrensablauf gewährleistet werden, wobei es sich um kein asyl- oder aufenthaltsrechtliches Verfahren handeln muss. Auch die Wahrnehmung eines Termins bei der Polizei, dem Standesamt oder der Auslandsvertretung des Herkunftslandes ist also erlaubnisfrei. Die betroffene Person muss dem Bundesamt den Termin lediglich anzeigen, ohne dass ein Unterlassen der Anzeige sanktionsbewehrt wäre. Wer den zulässigen Aufenthaltsradius dagegen ohne die erforderliche Erlaubnis verlässt, begeht eine Ordnungswidrigkeit, im Wiederholungsfall möglicherweise sogar eine Straftat (§§ 86 Abs. 1; 85 Nr. 2 AsylG). Wem ein Verstoß gegen die räumliche Beschränkung zur Last gelegt wird, sollte sich fachkundigen Rat einholen.

2. Arbeitsmarktzugang

Bis Mitte 2019 galt: Wer in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen musste, hatte keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Dieses Prinzip wurde mit dem 2. Gesetz zur besseren Durchsetzung der

Ausreisepflicht aufgeweicht. Im Ausgangspunkt belässt es § 61 Abs. 1 S. 1 AsylG für Ausländer mit AE-Wohnverpflichtung zwar bei dem kategorischen Erwerbstätigkeitsverbot. Sodann sieht Abs. 1 Satz 2 aber vor, dass einem Ausländer mit AE-Wohnverpflichtung eine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen ist. Dabei ist zwischen § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 AsylG und § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG zu unterscheiden. Halbsatz 1 betrifft im Wesentlichen Inhaber einer Aufenthaltsgestattung, Halbsatz 2 Menschen, die seit sechs Monaten eine Duldung besitzen.

a) Anspruch auf die Beschäftigungserlaubnis (Halbsatz 1)

Ein Anspruch auf eine Beschäftigungserlaubnis besteht, wenn folgende vier Voraussetzungen kumulativ, also zusammen, erfüllt sind:

- Asylverfahren ist 9 Monaten nach Asylantragstellung noch nicht unanfechtbar abgeschlossen
- Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bzw. Entbehrlichkeit der Zustimmung
- Person kommt nicht aus sicherem Herkunftsstaat
- Asylantrag nicht als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt; Rückausnahme: Verwaltungsgericht hat aufschiebende Wirkung angeordnet

Wer diese Voraussetzungen erfüllt und eine Beschäftigung konkret in Aussicht hat, hat einen strikten Rechtsanspruch auf die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis; der für die Erteilung zuständigen Ausländerbehörde steht also keinerlei Ermessen zu; sie muss die Beschäftigungserlaubnis „ohne Wenn und Aber“ erteilen und zwar zügig (§ 10 S. 2 LVwVfG). Hintergrund des Anspruchs ist Art. 15 der EU-Aufnahmerichtlinie, der einem Asylbewerber Zugang zum Arbeitsmarkt verspricht, wenn über dessen Asylantrag nach 9 Monaten noch keine erstinstanzliche Entscheidung ergangen ist. Gegen diese Vorgabe wäre verstoßen worden, wenn der Gesetzgeber es bei der bisherigen Koppelung des Erwerbstätigkeitsverbots an die AE-Wohnverpflichtung belassen hätte, nachdem er diese auf bis zu 18 Monate ausgedehnt hatte.

Mit der „erstinstanzlichen Entscheidung“ im Sinne der Aufnahme-RiL ist die Entscheidung des Bundesamts über den Asylantrag gemeint. In Fällen, in denen das Bundesamt den Asylantrag innerhalb von neun Monaten bescheidet, kann ein Anspruch auf eine Beschäftigungserlaubnis also nicht aus dem Europarecht hergeleitet werden. Allerdings ist der Gesetzgeber nicht daran gehindert, die nationale Rechtslage besser als europarechtlich erforderlich auszugestalten. Das hat der deutsche Gesetzgeber getan, indem er in § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 Nr. 1 AsylG nicht auf die Entscheidung des Bundesamts, sondern den unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens innerhalb von neun Monaten abstellt. Bei einer fünf Monate nach Asylantragstellung ergehenden Ablehnung des Antrags als „einfach unbegründet“ entsteht der Anspruch auf die Beschäftigungserlaubnis im Falle fristgerecht erhobener Klage gleichwohl, wenn über die Klage nicht innerhalb von neun Monaten rechtskräftig entschieden wird. Angesichts der aktuellen Verfahrensdauer asylgerichtlicher Verfahren wird dies die Ausnahme sein.

Lehnt das Bundesamt den Asylantrag dagegen innerhalb von neun Monaten als „offensichtlich unbegründet“ ab, scheidet eine Beschäftigungserlaubnis zunächst aus, weil der Ausschlussgrund des § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 Nr. 4 AsylG greift. Europarechtlich ist das in Ordnung, weil Art. 15 Aufnahme-RiL den Zugang zum Arbeitsmarkt ja nur für den Fall vorschreibt, dass innerhalb von neun Monaten noch keine Bundesamtsentscheidung ergangen ist. Die o.u.-Entscheidung hindert die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis allerdings nicht (mehr), wenn ein Verwaltungsgericht auf einen Eilantrag hin, die aufschiebende Wirkung der Klage angeordnet hat. Nach Ablauf von neun Monaten entsteht hier der Anspruch auf die Beschäftigungserlaubnis, vorausgesetzt das gerichtliche Verfahren läuft noch.

Auf den ersten Blick mit den Vorgaben der Aufnahmerichtlinie vereinbar erscheint auch § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 AsylG, der Menschen einen Anspruch auf eine Beschäftigungserlaubnis verwehrt, deren Asylantrag das Bundesamt als „unzulässig“ ablehnt. Damit stünde insbesondere Dublin-Fällen kein Anspruch nach Halbsatz 1 zu, wenn die Unzulässigkeitsentscheidung – wie zumeist – innerhalb von neun Monaten nach Asylantragstellung fällt. Indes ergibt sich aus einer aktuellen Entscheidung des EuGH, dass es sich bei Dublin-Entscheidungen um keine „erstinstanzliche Entscheidung“ im Sinne von Art. 15 Aufnahme-RiL handelt. Übersetzt bedeutet dies, dass bei einer Dublin-Entscheidung die 9-Monatsfrist weiterläuft und die Ausländerbehörde einem Antrag auf eine Beschäftigungserlaubnis stattgeben muss, wenn sich die betroffene Person nach neun Monaten immer noch in Deutschland aufhält. Der Ausschlussgrund des § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 Nr. 4 AsylG hindert sie daran nicht, da dieser wegen des vorrangigen Europarechts unangewendet bleiben muss.

Der Ausschlussgrund steht der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis auch immer dann nicht entgegen, wenn die betroffene Person während einer gegen die Ablehnung des Asylantrags als unzulässig oder unbegründet erhobenen Klage weiterhin über eine Aufenthaltsgestattung verfügt. Denn der Gesetzgeber wollte den Anspruch allen Menschen einräumen, deren Aufenthalt während des Gerichtsverfahrens noch gestattet ist. Dies ist etwa der Fall, wenn das Bundesamt die Vollziehung der Abschiebungsandrohung im Bescheid gemäß § 80 Abs. 4 VwGO ausgesetzt hat

Problem: Beschäftigungsort außerhalb der räumlichen Beschränkung

Wer in einer Erstaufnahme wohnen muss, darf zwar unter bestimmten Bedingungen arbeiten, unterliegt aber weiterhin der räumlichen Beschränkung des § 56 Abs. 1 AsylG, gegen die Asylsuchende verstoßen müssten, wenn der Arbeitsort außerhalb ihres Geltungsbereichs läge. Um dies zu verhindern und den Anspruch auf die Beschäftigungserlaubnis nicht leer laufen zu lassen, hat das Bundesamt das Verlassen wegen eines in der Ausübung der Beschäftigung liegenden „zwingenden Grundes“ gemäß § 57 Abs. 1 AsylG zu erlauben. Alternativ kommt auch die Anwendung von § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG in Betracht, der die Erteilung einer Verlassenserlaubnis zur Ausübung einer erlaubten Beschäftigung für den Regelfall vorsieht, hier allerdings analog (= entsprechend) angewendet werden müsste, da er eigentlich nur für Personen gilt, die keiner Wohnverpflichtung mehr unterliegen. Allerdings ist es ziemlich wahrscheinlich, dass der Gesetzgeber die Notwendigkeit einer vergleichbaren Regelung auf der Ebene der Erstaufnahme in der Hektik

des Gesetzgebungsverfahrens übersehen hat. Der Weg über § 58 Abs. 1 S. 3 AsylG hätte zudem den Vorteil, dass für Verlassens- und Beschäftigungserlaubnis dieselbe Behörde, nämlich die Ausländerbehörde zuständig wäre. Bei Anwendung von § 57 AsylG wäre dagegen die Verlassenserlaubnis vom Bundesamt, die Beschäftigungserlaubnis von der Ausländerbehörde zu erteilen.

b) Beschäftigungserlaubnis nach Ermessen bei Geduldeten (Halbsatz 2)

Eine nennenswerte Zahl von Menschen in Erstaufnahmeeinrichtungen verfügt über keine Aufenthaltsgestattung mehr, sondern besitzt nur noch eine Duldung, weil ihrer Abschiebung – die nach der Idealvorstellung des Gesetzgebers ja unmittelbar aus der Aufnahmeeinrichtung erfolgen soll – noch rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Weg stehen. Wer nach sechsmonatigem Duldungsbesitz immer noch verpflichtet ist, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, kann gemäß § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG eine Beschäftigungserlaubnis erhalten

Deren Erteilung steht grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde, ist allerdings ausgeschlossen, wenn die Person eine sogenannte Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (vgl. § 60b AufenthG), umgangssprachlich als „Duldung light“ bezeichnet, besitzt, weil ihr vorgeworfen wird, zumutbare Identitätsklärungsmaßnahmen nicht vorgenommen zu haben. Ebenfalls Anwendung findet § 60a Abs. 6 AufenthG: Auch in der Aufnahmeeinrichtung haben Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten mit einer Duldung deshalb grundsätzlich keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, es sei denn, sie haben ihren Asylantrag aufgrund einer Beratung des Bundesamts oder der von ihm beauftragten Wohlfahrtsverbände zurückgenommen oder gar nicht erst gestellt (vgl. § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG). Beim sechsmonatigen Duldungsbesitz sind auch Zeiten zu berücksichtigen, in denen die Person einen Anspruch auf eine Duldung hatte, dieser aber nicht (rechtzeitig) durch Ausstellung einer Duldungsbescheinigung förmlich bestätigt wurde. Denn es ist gar nicht einzusehen, warum das verzögerte Behördenhandeln zum Nachteil der betroffenen Person gehen sollte. Zeiten des Besitzes eines Aufenthaltstitels oder einer Aufenthaltsgestattung sind dagegen nicht anrechenbar. Wird die Beschäftigungserlaubnis gewährt, ist auch eine zur Ausübung der Beschäftigung ggf. erforderliche Verlassenserlaubnis zu erteilen.

Besitzt eine in einer Aufnahmeeinrichtung lebende Person einen Anspruch auf eine Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG), hat sie gemäß § 60c Abs. 1 S. 3 AufenthG auch einen Anspruch auf die zur Ausübung der Ausbildung erforderliche Beschäftigungserlaubnis. Diese Regelung geht § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG vor, die Beschäftigungserlaubnis ist also auch dann zu erteilen, wenn die Person noch nicht sechs Monate im Besitz einer Duldung war.

3. Verfahrensrechtliche Besonderheiten

Während des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung gelten zudem einige verfahrensrechtliche Besonderheiten, welche die Erreichung der unter V. genannten Zwecke fördern sollen. So statuiert § 47 Abs. 3 AsylG für die Dauer der Wohnverpflichtung die Pflicht, für die zuständigen Behörden und Gerichte erreichbar zu sein. Für den Bereich der Bekanntgabe von Dokumenten und Mitteilungen wird diese Pflicht durch § 10 Abs. 4 AsylG präzisiert, der eine Zustellung unter erleichterten Bedingungen in der und durch die

Aufnahmeeinrichtung ermöglicht und die betroffene Person dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass ihr Posteingänge zu den ausgehängten Postausgabe- und Postverteilzeiten ausgehändigt werden können. Der Beschleunigung des Asylverfahrens dient auch § 25 Abs. 4 S. 2 AsylG, der bei zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung verpflichteten Asylsuchenden auf das Erfordernis einer förmlichen Ladung zur Anhörung verzichtet, wenn diese im zeitlichen Zusammenhang mit der Asylantragstellung erfolgt bzw. der Anhörungstermin innerhalb einer Woche nach Asylantragstellung mitgeteilt wurde (§ 25 Abs. 4 S. 3 AsylG). Im Unterschied zu § 10 Abs. 4 AsylG knüpft § 25 Abs. 4 S. 1 AsylG allerdings explizit an die *Verpflichtung* zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung an, während § 10 Abs. 4 AsylG allein auf den tatsächlichen Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung abzustellen scheint.

VIII. Asylbewerberleistungen

Bedeutung kommt dem Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung auch hinsichtlich der Form zu, in der Asylsuchende Leistungen nach dem AsylbLG erhalten. Dabei werden in den ersten 18 Monaten des Aufenthalts sogenannte Grundleistungen gewährt, die sich aus dem notwendigen und dem notwendigen persönlichen Bedarf zusammensetzen. Ersterer sichert das physische Existenzminimum und enthält die Bedarfe an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts, letzterer sichert die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens und damit das sozio-kulturelle Existenzminimum. Während außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen die Leistungen überwiegend als Geldleistung erbracht werden, dominiert in Aufnahmeeinrichtungen das Prinzip der Sachleistung. So ist der notwendige Bedarf gemäß § 3 Abs. 2 S. 1 AsylbLG zwingend in Form von Sachleistungen zu decken („wird...gedeckt“). Spielraum besteht hier lediglich beim Bedarf an Kleidung, der auch durch Wertgutscheine oder andere vergleichbare unbare Abrechnungen gedeckt werden kann, sowie bei Gebrauchsgütern des Haushalts, die auch leihweise zur Verfügung gestellt werden können, bei einem Auszug aus der Aufnahmeeinrichtung also dort verbleiben. Weitere Abweichungsmöglichkeiten bestehen nicht, weshalb für die zuständigen Leistungsbehörden das „Catering“ in Aufnahmeeinrichtungen letztlich alternativlos ist.

Beim notwendigen persönlichen Bedarf, etwa für Freizeitaktivitäten, Kommunikation etc. besteht dagegen ein gewisser Handlungsspielraum der Bundesländer. Gemäß § 3 Abs. 2 S. 4 AsylbLG „soll“ dieser Bedarf zwar durch Sachleistungen gedeckt werden, allerdings nur wenn und soweit dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist. Ist es das nicht, kann die Leistungsbehörde nach ihrem Ermessen den notwendigen persönlichen Bedarf vollständig oder teilweise auch durch Wertgutscheine, andere unbare Abrechnungen, aber auch durch Geldleistungen decken. Unseres Wissens macht Baden-Württemberg von dieser Möglichkeit Gebrauch und deckt den notwendigen persönlichen Bedarf grundsätzlich durch Geldleistungen.

Dem Wortlaut nach knüpft § 3 Abs. 2 AsylbLG nicht an die Verpflichtung zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung, sondern die tatsächliche Unterbringung („Bei einer Unterbringung...“) an. Daraus resultiert ein schutzwürdiges Interesse, dass mit dem Ende der Wohnverpflichtung auch eine tatsächliche Unterbringung außerhalb der Erstaufnahme einhergeht.

IX. Beratung

In der Aufnahmeeinrichtung wohnende Asylsuchende haben in Baden-Württemberg gemäß § 6 Abs. 2 S. 2 FlüAG BW Anspruch auf Sozial- und Verfahrensberatung. Gewährleistet wird diese Beratung durch das jeweilige RP, das mit der Durchführung aber freie Träger der Wohlfahrtspflege betraut. Auf diese Weise dürfte sich auch die Anforderung, dass die Beratung unabhängig von der sonstigen Aufgabenerledigung des RP ist, am besten erfüllen lassen.

Darüber hinaus sieht § 12a AsylG seit einiger Zeit eine Asylverfahrensberatung (keine Sozialberatung) vor. Diese wird vom Bundesamt verantwortet und ist zweistufig: Auf einer ersten Stufe erhalten Asylsuchende in Gruppengesprächen allgemeine Informationen zum Asylverfahren und Rückkehrmöglichkeiten. Auf einer zweiten Stufe erhalten sie in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung, mit der das Bundesamt auch Wohlfahrtsverbände beauftragen kann.

Gegenüber der Beratung nach § 12a AsylG ist die nach dem FlüAG thematisch breiter, weil letztere auch eine Sozialberatung enthält. Außerdem enthält nur die Beratung nach dem FlüAG einen ausdrücklichen Unabhängigkeitsvorbehalt. Asylsuchende sind nicht verpflichtet, die Beratungsangebote wahrzunehmen. Gerade für Asylsuchende aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten kann es aber sinnvoll sein, die Beratung nach § 12a AsylG wahrzunehmen. Ergibt sich in dem individuellen Beratungsgespräch nämlich, dass der Asylantrag keine Aussicht auf Erfolg verspricht, ist an eine Rücknahme des Asylantrags zu denken. Die betroffene Person „rutscht“ damit zwar regelmäßig aus der Aufenthaltsgestattung in die Duldung, unterfällt dann aber keinem pauschalen Erwerbstätigkeitsverbot mehr, wenn und weil die Rücknahme des Asylantrags auf Grund einer Beratung des Bundesamts beruht (vgl. § 60a Abs. 6 S. 1. Nr. 2 AufenthG). Zu Nachweiszwecken sollte dies schriftlich dokumentiert werden.

X. Wie lange muss man in der Erstaufnahme wohnen?

1. Ablauf der Höchstfristen

Die Verpflichtung, in der Erstaufnahme zu wohnen, endet jedenfalls mit Ablauf der gesetzlichen Höchstfristen. Diese hat der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren sukzessive verlängert. So beträgt die grundsätzliche Höchstfrist gem. § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG inzwischen 18 Monate, die sich seit 2014 damit versechsfacht hat. Von diesem Grundsatz bestehen Ausnahmen in beide Richtungen.

Eine **zeitlich unbegrenzte Wohnpflicht** besteht zunächst für:

→ Menschen aus den in Anlage II zu § 29a AsylG aufgeführten sogenannten sicheren Herkunftsstaaten. Sie müssen gemäß § 47 Abs. 1a AsylG zunächst bis zur Entscheidung des Bundesamts über ihren Asylantrag in der Aufnahmeeinrichtung wohnen. Wird der Asylantrag gem. § 29a AsylG als offensichtlich unbegründet oder gem. § 29 AsylG als unzulässig abgelehnt, besteht die Wohnpflicht ohne zeitliches Limit bis zur Ausreise oder dem Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -ordnung. Lehnt das Bundesamt zwar den Asylantrag als offensichtlich unbegründet/unzulässig ab, stellt aber zugleich ein Abschiebungsverbot im Sinne von § 60 Abs. 5, 7 AufenthG fest, gilt die Verschärfung des § 47

Abs. 1a AsylG richtigerweise nicht, weil § 47 Abs. 1a AsylG eine der Ablehnungsentscheidung verbundene Abschiebungsandrohung voraussetzt, die bei Feststellung eines Abschiebungsverbots aber regelmäßig unterbleibt (vgl. § 34 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AsylG).

→ Menschen, die gegen bestimmte asyl- bzw. ausländerrechtliche Mitwirkungspflichten verstoßen. Eine unbegrenzte Wohnpflicht besteht gem. § 47 Abs. 1 S. 3 AsylG zum Beispiel, wenn Asylsuchende einen vorhandenen Pass(-ersatz) entgegen § 15 Abs. 2 Nr. 4 AsylG nicht vorlegen oder eine ausreisepflichtige Person die Ausländerbehörde fortgesetzt über Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder fortgesetzt nicht bei der Beseitigung eines Ausreisehindernisses mitwirkt. Aufgrund der Präsensformulierung („täuscht“, „macht“, „erfüllt“) besteht die unbefristete Wohnpflicht für ausreisepflichtige Personen nur, solange ihr Fehlverhalten noch andauert.

Dagegen besteht die **Wohnverpflichtung** „nur“ für **maximal sechs Monate** für:

→ Minderjährige Kinder (←18 Jahre) einschließlich ihrer Eltern und ihrer volljährigen ledigen Geschwister. Achtung: Die Vergünstigung besteht auch für Kinder und ihre Familienangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten und bei Verletzung von Mitwirkungspflichten. § 47 Abs. 1 S. 4 und § 47 Abs. 1a S. 2 AsylG stellen dies ausdrücklich klar. Die reduzierte Wohnpflicht lässt sich nur mit dem Wohl Minderjähriger erklären, die den mit dem Leben in einer Erstaufnahmeeinrichtung verbundenen tatsächlichen und rechtlichen Einschränkungen nicht länger als sechs Monate unterliegen sollen.¹ Bislang noch nicht entschieden ist, ob es ausreicht, dass die Minderjährigkeit bei Entstehung der Wohnverpflichtung besteht oder die Person auch bei Ablauf der Sechsmonatsfrist noch unter 18 Jahren sein muss.

Sogenannte „Querverlegungen“ von einer in eine andere Aufnahmeeinrichtung lassen die Fristen nicht von Neuem beginnen. Ansonsten läge es in der Hand der Länder, die Fristen durch organisatorische Maßnahmen bis ins Unendliche zu verlängern. Adressat der Wohnverpflichtung sind die Asylsuchenden, nicht die Bundesländer, denen es damit freisteht, die Wohnverpflichtung vorzeitig zu beenden und die Person einem Stadt- oder Landkreis zur vorläufigen Unterbringung zuzuweisen.

2. Was passiert nach Ablauf der Höchstfristen?

Nach Ablauf der gesetzlich vorgesehenen Fristen, erlischt die Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, automatisch. Damit entfallen auch die mittelbaren Beschränkungen, die an diese Verpflichtung anknüpfen. Justizministerium und RP gehen davon aus, dass dem Asylsuchenden allerdings kein Anspruch zusteht, nach Ende der Wohnverpflichtung in eine Unterkunft der vorläufigen Unterbringung zugewiesen zu werden. Dafür berufen sie sich auf eine Reihe von Entscheidungen baden-württembergischer Verwaltungsgerichte, in denen allerdings zentrale Argumente überhaupt nicht berücksichtigt wurden. Insbesondere der Zusammenhang zwischen dem Asylbewerberleistungsrecht und der Wohnverpflichtung wurde vollständig übersehen. Es ist nämlich kein Zufall, dass die Höchstfrist von 18 Monaten mit derjenigen identisch ist, die gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 AsylbLG den Übergang zu den Analogleistungen markiert, deren Bezugsbeginn der Gesetzgeber

¹ Zu den Lebensbedingungen in einzelnen Aufnahmeeinrichtungen vgl. die Studie von terre de hommes „Kein Ort für Kinder – Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen“.

gerade mit Blick auf die Anhebung der Verweildauer um drei Monate nach hinten verschoben hat. Dabei sind Analogleistungen grundsätzlich als Geldleistung zu erbringen, während im Rahmen des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG das Sachleistungsprinzip gilt. Dass der Gesetzgeber davon ausging, dass ein Asylsuchender nach Ablauf der Höchstfristen nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen soll, zeigt § 2 Abs. 2 AsylbLG: Dieser ermöglicht die Gewährung von Analogleistungen auch in Sachleistungsform, bezieht sich dabei aber nur auf Menschen, die in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen. Für in einer Aufnahmeeinrichtung Untergebrachte gilt er dagegen nicht, mit dem kaum dem Willen des Gesetzgebers entsprechenden Ergebnis einer leistungsrechtlichen Besserstellung von Menschen, die in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Dass das Ende der Wohnverpflichtung mit einem subjektiven Recht auf Umverteilung einhergehen muss, zeigt auch die vom Gesetzgeber für Minderjährige aus sämtlichen Herkunftsstaaten eingeführte Begrenzung der Wohnverpflichtung auf maximal sechs Monate. Diese lässt sich sinnvoll nur mit dem Wohl der Minderjährigen erklären, dem es offensichtlich widerspräche, wenn man sie und ihre nächsten Familienangehörigen trotz Ende der Wohnverpflichtung einfach weiterhin in der Erstaufnahme wohnen ließe. Auf diese Weise würde ihnen auch der Wechsel zum Geldleistungsprinzip vorenthalten, das bei der Gewährung von Grundleistungen außerhalb der Erstaufnahme vorrangig zur Anwendung kommt und den betroffenen Personen Selbstbestimmung in größerem Umfang ermöglichen soll. Dafür bedarf es aber einer tatsächlichen Entlassung aus der Erstaufnahme; das förmliche Ende der Wohnverpflichtung allein reicht hierfür nicht aus. Insofern dienen die Fristen sehr wohl auch den Interessen der Asylsuchenden, deren Ablauf nach der gesetzlichen Systematik nicht nur zum Ende der Wohnverpflichtung, sondern auch zur tatsächlichen Entlassung im Wege der Umverteilung führen muss. Wäre dem nicht so, hätte sich der Gesetzgeber eine zeitliche Begrenzung der Wohnverpflichtung auch sparen können.

Tipp: Wer nach Ablauf der gesetzlichen Höchstfristen nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen möchte, sollte beim RP Karlsruhe seine Entlassung und Verteilung in eine Unterkunft der vorläufigen Unterbringung beantragen. Ein solcher Antrag ist auch Voraussetzung für ein späteres gerichtliches Vorgehen, falls die Behörde dem Antrag nicht entspricht. Um auf der sicheren Seite zu sein, sollten Entlassung und Verteilung drei Monate vor Ablauf der jeweiligen Höchstfrist beantragt werden. Dies ist der Zeitraum, den das Gesetz der Behörde im Regelfall für eine Entscheidung einräumt, wie sich mittelbar § 75 S. 2 VwGO entnehmen lässt. So ist sichergestellt, dass man bei Ablauf der Wohnfrist gleich zu Gericht gehen kann, ohne dass dieses den (Eil-)Antrag wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig ablehnen kann. Der Schritt vor Gericht ist natürlich nur notwendig, wenn das RP Karlsruhe dem Antrag bislang noch nicht stattgegeben hat.

3. Vorzeitiges Ende der Wohnverpflichtung

Das RP Karlsruhe kann die Wohnverpflichtung jederzeit aus freien Stücken vorzeitig beenden. Darüber hinaus gibt es aber auch Fälle, in denen die betroffene Person einen durchsetzbaren Anspruch hat, bereits vor Ablauf der für sie geltenden Höchstfrist aus der Aufnahmeeinrichtung entlassen zu werden.

a) Automatisches Ende der Wohnverpflichtung

aa) Gewährung eines Schutzstatus (§ 48 Nr. 2 AsylG)

Führt der Asylantrag zur Asylberechtigung oder Gewährung internationalen Schutzes (Flüchtlingseigenschaft, subsidiärer Schutz), endet die AE-Wohnverpflichtung kraft Gesetzes, also automatisch. Die schutzberechtigte Person ist damit grundsätzlich frei in ihrer Wohnortwahl, sofern sie nicht mit einer aufenthaltsrechtlichen Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG belegt wird. Eine Wohnortzuweisung auf Grundlage des Asylgesetzes ist dagegen nicht mehr möglich.

Hinweis: Nicht ohne Weiteres nachvollziehbar ist, warum § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG zusätzlich die Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung anordnet, wenn das Bundesamt dem RP Karlsruhe mitteilt, dass ein Schutzstatus gewährt wurde, denn mit Entlassung ist – wie die Überschrift zu § 49 AsylG zeigt – nichts anderes gemeint, als die Beendigung der Wohnverpflichtung – die in den Fällen einer Schutzgewährung aber bereits automatisch nach § 48 Nr. 2 AsylG endet. Einen eigenständigen Anwendungsbereich hätte die Vorschrift insoweit nur, wenn das Bundesamt das RP Karlsruhe über die Schutzgewährung früher als die betroffene Person informieren würde.

Wurde „nur“ ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5, 7 AufenthG festgestellt, entfällt die AE-Wohnverpflichtung nicht automatisch; in diesen Fällen ist die betroffene Person aber gemäß § 50 Abs. 1 S. 1 AsylG aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen.

bb) Aufenthaltstitel wegen Ehe/Lebenspartnerschaft

Erwirbt die asylsuchende Person während oder nach Abschluss des Asylverfahrens durch Eheschließung einen gesetzlichen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis, endet die AE-Wohnverpflichtung gemäß § 48 Nr. 3 AsylG ebenfalls automatisch. Die in der Vorschrift genannte Lebenspartnerschaft zwischen zwei Menschen desselben Geschlechts dürfte nach Einführung der „Ehe für alle“ (vgl. § 1353 Abs. 1 S. 1 BGB) keine praktische Bedeutung mehr haben. Ist der Ehepartner Deutsch, richtet sich die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG, ist er es nicht, nach § 30 AufenthG.

b) Beendigung der Wohnverpflichtung durch das RP Karlsruhe

In §§ 49 und 50 AsylG sind Fälle geregelt, in denen die Wohnverpflichtung erst aufgrund einer Entscheidung des RP Karlsruhe endet. Die Entlassentscheidung wird dabei typischerweise mit einer Verteilentscheidung, d.h. der Zuweisung der Person an einen Land- oder Stadtkreis zur vorläufigen Unterbringung verbunden.

aa) Abschiebung in angemessener Zeit nicht möglich

Gemäß § 49 Abs. 1 AsylG ist die Wohnverpflichtung zu beenden, wenn eine Abschiebungsandrohung vollziehbar ist, die Abschiebung aber nicht in angemessener Zeit durchgeführt werden kann. In dieser Vorschrift kommt der Zweck der Wohnverpflichtung, Abschiebungen unmittelbar aus der Erstaufnahme heraus zu ermöglichen, zum Ausdruck. Mit Eintritt der Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung erlischt grundsätzlich die Aufenthaltsgestattung. Im Rahmen des § 49 Abs. 1 AsylG geht es also um ausreisepflichtige Menschen. Kann ihre Ausreisepflicht nicht in angemessener Zeit durchgesetzt werden, sind sie vor Ablauf der Höchstfrist aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen. Ob eine

Abschiebung in angemessener Zeit möglich ist, ist im Wege einer Prognose zu klären. Unangemessen lang ist der Zeitraum jedenfalls, wenn die Abschiebung nicht mehr innerhalb des verbleibenden Zeitraums der Wohnverpflichtung vollzogen werden kann. Dann nämlich ist absehbar, dass sich der Zweck einer Abschiebung aus der Aufnahmeeinrichtung heraus nicht mehr erreichen lässt. Ist nach der Verwaltungserfahrung etwa absehbar, dass die Ausstellung eines von der ausreisepflichtigen Person beantragten für die Abschiebung benötigten Passes noch mind. sieben Monate auf sich warten lassen wird, ist die Wohnverpflichtung zu beenden, wenn diese in fünf Monaten ohnehin enden würde. Richtigerweise ist die Wohnverpflichtung auch dann vorzeitig zu beenden, wenn sie noch länger als sechs Monate andauert, eine Abschiebung aber in Anlehnung an § 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 AsylG innerhalb von sechs Monaten absehbar aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich sein wird. Würde man den Prognosezeitraum nur durch die gesetzlichen Höchstfristen begrenzen, fielen dieser völlig unterschiedlich aus, je nachdem, wann die Abschiebungsandrohung vollziehbar wird und je nachdem, ob ein Bundesland von der Option des § 47 Abs. 1b AsylG Gebrauch gemacht hat, die Wohnverpflichtung auf bis zu 24 Monate auszudehnen.

Wer noch bzw. wieder eine Aufenthaltsgestattung besitzt, kann die Beendigung seiner Wohnverpflichtung jedenfalls nicht aufgrund von Abs. 1 verlangen. Dasselbe gilt für Dublin-Fälle, also Personen, deren Asylantrag wegen Zuständigkeit eines anderen Dublin-Anwenderstaates als unzulässig abgelehnt wurde, wenn ihnen gegenüber – wie im Regelfall – keine Abschiebungsandrohung, sondern eine Abschiebungsanordnung erlassen wurde.

Sind die Voraussetzungen von Abs. 1 erfüllt, ist die Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung zwingend; Ermessen besteht also keines.

Weil Abs. 1 von der Entlassung aus „der“ Aufnahmeeinrichtung spricht, wird teilweise angenommen, dass eine Querverlegung, also eine Verlegung von einer in die andere Aufnahmeeinrichtung ausreichend sei. Angesichts des oben beschriebenen Zwecks der Wohnverpflichtung, Abschiebungen zu erleichtern, ist das aber abwegig.

bb) Fakultative Entlassung nach § 49 Abs. 2 AsylG

Gemäß § 49 Abs. 2 AsylG ist die Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung u.a. aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge möglich. Darauf gestützt konnten einige Personen in letzter Zeit die Beendigung ihrer Wohnverpflichtung erreichen, weil sie glaubhaft machen konnten, dass sie in der Aufnahmeeinrichtung einem erhöhten Corona-Infektionsrisiko ausgesetzt seien. In Baden-Württemberg gibt es bislang keine entsprechenden Präzedenzfälle. Um mit diesem Argument durchzudringen, bedarf es regelmäßig des detaillierten Vorbringens, dass die Einhaltung der gebotenen Schutzvorkehrungen innerhalb der Aufnahmeeinrichtung nicht möglich ist. Wenn der Staat die Pflicht aufstellt, in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen, muss er auch für einen dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Gesundheitsschutz sorgen. Asylsuchende müssen hier keine höheren Risiken hinnehmen. Auch sonstige gesundheitliche Gründe, können eine Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung erforderlich machen, etwa, wenn die Heilung und Behandlung einer Erkrankung gerade aufgrund der mit dem Leben in einer Aufnahmeeinrichtung

einhergehenden rechtlichen und tatsächlichen „Nebenwirkungen“ erschwert oder vereitelt wird.

Mit den anderen „zwingenden Gründen“ enthält Abs. 2 außerdem eine Auffangklausel für Härtefälle, die der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte Rechnung trägt, welche eine Entlassung aus einer Aufnahmeeinrichtung erforderlich machen können. Die Pflege eines außerhalb der Aufnahmeeinrichtung wohnenden Angehörigen kann etwa einen zwingenden Grund bilden, insbesondere wenn diese durch Erteilung einer Verlassenserlaubnis nicht (ausreichend) sichergestellt werden kann. Auch ein besonderer Schutzbedarf kann zur Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung führen, wenn plausibel dargelegt werden kann, dass dieser innerhalb der Aufnahmeeinrichtung nicht (ausreichend) berücksichtigt werden, etwa eine Person nicht vor Anfeindungen oder Übergriffen geschützt werden kann.

Dem Wortlaut nach steht die Entlassung in den Fällen des Absatz 2 zwar im Ermessen des RP Karlsruhe. Liegt aber ein zwingender Grund vor, wird die Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung in der Regel die einzig rechtmäßige Entscheidung sein.

Sprachlich knüpft Absatz 2 an Absatz 1 an: Weil dort von „der“ und nicht „einer“ Aufnahmeeinrichtung die Rede ist, wird teilweise angenommen, auf Grundlage von Absatz 2 seien auch Querverlegungen von einer in die andere Aufnahmeeinrichtung zulässig, um etwa dem zwingenden Grund Rechnung zu tragen. Überzeugend ist das freilich nicht: Im Rahmen von Absatz 1 ist ganz offensichtlich das Erstaufnahmesystem insgesamt gemeint, aus dem entlassen werden muss. Gerade, weil Absatz 2 auf Absatz 1 aufbaut, kann dort nichts anderes gelten.

cc) Entlassung nach Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer Klage (§ 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG)

Vorzeitig zu beenden ist die Wohnverpflichtung schließlich, wenn ein Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der gegen einen ablehnenden Bundesamtsbescheid erhobenen Klage angeordnet hat. Da in diesen Fällen eine Abschiebung in der Regel nicht vor Abschluss des Hauptsachverfahrens durchgeführt werden kann, lässt sich der Zweck einer zügigen Abschiebung aus der Aufnahmeeinrichtung heraus nicht mehr erreichen. Ein Verwaltungsgericht ordnet die aufschiebende Wirkung an, wenn es einem Antrag nach § 80 Abs. 5 oder Abs. 7 VwGO (sogenannter Abänderungsantrag) stattgibt. Dieser wird vor allem in Fällen gestellt, in denen das Bundesamt den Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt hat, weil eine hiergegen erhobene Klage in vielen Fällen nicht automatisch aufschiebende Wirkung hat. Für die Fälle einer Unzulässigkeitsablehnung, wie sie etwa in Dublin-Fällen ergeht, enthält § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG allerdings eine bedeutsame Rückausnahme: Trotz Anordnung der aufschiebenden Wirkung durch das Verwaltungsgericht besteht keine Verpflichtung, die betroffene Person vorzeitig aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen. Sofern das RP Karlsruhe die Wohnverpflichtung also nicht „freiwillig“ vorzeitig beendet, bleibt sie bis zum Ablauf der gesetzlichen Höchstfristen bestehen. Richtig nachvollziehbar ist diese Rückausnahme nicht: Denn auch in diesen Fällen wird eine Abschiebung regelmäßig erst nach Abschluss des Hauptsachverfahrens bzw. erneutem Abschluss des Asylverfahrens beim BAMF (§ 37 Abs. 1 S. 2 AsylG), also erst nach Monaten, ggf. sogar Jahren möglich sein. Dann aber ist absehbar, dass sich der mit der

Wohnverpflichtung verfolgte Zweck einer Abschiebung unmittelbar aus der Aufnahmeeinrichtung heraus nicht mehr realisieren lässt. Als Hauptanwendungsfall von § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG verbleibt damit die Ablehnung von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet. Eine hiergegen erhobene Klage hat keine aufschiebende Wirkung. Ordnet das Verwaltungsgericht diese aber an, ist die betroffene Person unverzüglich aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen.

Damit steht eine Person, deren Klage erst später aufschiebende Wirkung erhält, besser als eine Person, deren Klage von Anfang an aufschiebende Wirkung hat. So liegt der Fall insbesondere im Standardfall einer Ablehnung als „einfach unbegründet“. Eine hiergegen erhobene Klage hat automatisch aufschiebende Wirkung. Trotzdem sieht das AsylG in diesen Fällen keinen Anspruch auf vorzeitige Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung vor, obwohl auch hier eine zeitnahe Abschiebung ausgeschlossen ist. Diese Ungleichbehandlung hat die Rechtsprechung teilweise zu einer Bildung einer sogenannten Analogie, also einer entsprechenden Anwendung von § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG auf Fälle einer einfach unbegründeten Ablehnung mit anschließender Klageerhebung veranlasst. Andere Gerichte haben diese wegen Fehlens der für eine Analogie notwendigen Regelungslücke verneint: Der Verbleib des als einfach unbegründet abgelehnten Asylbewerbers in der Aufnahmeeinrichtung während eines Klageverfahrens entspreche dem Plan des Gesetzgebers. Sollte dies zutreffen, dürfte der Plan allerdings verfassungswidrig sein, da für die Ungleichbehandlung von als einfach bzw. als offensichtlich unbegründet abgelehnten Asylsuchenden kein sachlicher Grund ersichtlich ist.

dd) Vorheriger Antrag auf Entlassung und Verteilung

Wie in den Fällen des Ablaufs der gesetzlichen Höchstfristen gilt auch bei einem auf §§ 49, 50 AsylG gestützten Wunsch auf vorzeitige Entlassung und Verteilung, dass diese zunächst beim RP Karlsruhe unter Angabe der Gründe zu beantragen ist. Erst wenn das RP Karlsruhe diesen Antrag ablehnt bzw. innerhalb einer zu setzenden Frist nicht reagiert, besteht ein Rechtsschutzbedürfnis für die Anrufung des Verwaltungsgerichts. Je nach Dringlichkeit des für den Verteilungswunsch geltend gemachten Grundes genügt auch eine sehr kurze Frist. Ein auf ein in der Aufnahmeeinrichtung bestehendes akutes Corona-Infektionsrisiko gestützter Antrag beim RP Karlsruhe könnte etwa lauten:

„Hiermit beantrage ich, meine Wohnverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung XY gemäß § 49 Abs. 2 AsylG unverzüglich, spätestens aber innerhalb einer Woche ab Zugang dieses Schreibens zu beenden und mich einem Stadt- oder Landkreis zur vorläufigen Unterbringung zuzuweisen, in der ein dem Stand der Wissenschaft entsprechender Infektionsschutz, insbesondere die Einhaltung der „AHA-Regeln“, gewährleistet ist.“

Anschließend muss natürlich noch die Begründung folgen, in der so anschaulich wie möglich herauszuarbeiten ist, warum in der Unterkunft kein ausreichender Infektionsschutz besteht.

Herausgeber: Flüchtlingsrat Baden-Württemberg Hauptstätter Str. 57, 70178 Stuttgart. Telefon: 0711 / 55 32 83-4 E-Mail: info@fluechtlingsrat-bw.de Website: www.fluechtlingsrat-bw.de

Diese Arbeitshilfe entstand im Rahmen des Projekts „Aktiv für Flüchtlinge 2021“, gefördert vom Land Baden-Württemberg, Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration mit Unterstützung der UNO Flüchtlingshilfe und der Deutschen Postcode-Lotterie.

Hinweis: Diese Arbeitshilfe wurde im Dezember 2021 entsprechend der zu diesem Zeitpunkt geltenden Rechtslage erarbeitet. In der Zwischenzeit können sich Änderungen ergeben haben. Die Arbeitshilfe spiegelt die Rechtsauffassung des Herausgebers wieder. Zu bestimmten Punkten existieren andere Rechtsauffassungen. Diese Arbeitshilfe ist dafür gedacht, einen allgemeinen Überblick über das Thema zu geben und kann eine individuelle Beratung nicht ersetzen. Wenden Sie sich deshalb im Einzelfall immer auch an Beratungsstellen oder nehmen Sie anwaltlichen Rat in Anspruch.

