Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen
Der Minister



Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herr André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40211 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/2314

A19

4. August 2019

Dr. Edgar Voß
Telefon 0211 837-2370
Edgar.voss@mkffi.nrw.de

Bericht zur Evaluierung der Wohnsitzregelung für anerkannte Schutzberechtigte in Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

seit Ende 2016 gilt in Nordrhein-Westfalen die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) für anerkannte Schutzberechtigte und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel. Seitens des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration ist dies zum Anlass genommen worden, auf Grundlage der vorliegenden Erfahrungen eine Evaluierung vorzunehmen.

In der Anlage übersende ich den Bericht mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Integrationsausschusses.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Minister für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration

Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Karl-Josef Laumann

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Haroldstraße 4
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 837-02
Telefax 0211 837-2200
poststelle@mkffi.nrw.de
www.mkffi.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien
706, 708, 709
Haltestelle Poststraße

Zielsetzung, Inhalt und Erfahrungen: Die Wohnsitzregelung für anerkannte Schutzberechtigte in Nordrhein-Westfalen

INHALT

1. Einleitung und Aufbau

2. Ausgangslage: Wachsender Problemdruck durch den Anstieg der Asylmigration nach Deutschland

3. Gesetzliche Wohnsitzverpflichtung gemäß § 12a Absatz 1 AufenthG

4. Landesinterne Wohnsitzzuweisung – Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) in Nordrhein-Westfalen

4.1 Verteilschlüssel (sog. Integrationsschlüssel)
4.1.1 Kriterium 1: Einwohnerzahl in einer Gemeinde
4.1.2 Kriterium 2: Fläche einer Gemeinde
4.1.3 Kriterium 3: Arbeitsmarkt
4.1.4 Kriterium 4: Wohnungsmarkt
4.1.5 Kriterium 5: Verstärkte Inanspruchnahme der Integrationsinfrastruktur in bestimmten Kommunen
4.2 Härtefallregelung
4.3 Bestätigende Zuweisung nach § 5 Absatz 4 AWoV
4.4 Administrative Zuständigkeit
4.5 Parlamentarisches Verfahren

5. Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf der Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung

5.1 Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen
5.2 Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
5.3 Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen
5.4 Schlussfolgerung aus den Stellungnahmen

6. Bisherige Erfahrungen mit der Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV)

6.1 Wurde das Ziel erreicht, anerkannte Schutzberechtigte gemäß § 4 AWoV (Integrationsschlüssel) an die 396 Kommunen zuzuweisen?
6.2 Wurde das Ziel erreicht, Ungleichgewichte bei der Aufnahme anerkannter Schutzberechtigter zwischen den Kommunen des Landes und damit integrationshemmende sozialräumliche Konzentrationen auszugleichen?
6.2.1 Bestandserhebung zum Zeitpunkt 01.09.2016
6.2.2 Bestandserhebung zum Zeitpunkt 01.01.2018
6.2.3 Bestandserhebung zum Zeitpunkt 31.12.2018
6.3 Hat die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt und wenn nicht, wo sollte sie verändert werden?
6.3.1 Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen
6.3.2 Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

6.3.3 Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
6.3.4 Stellungnahme des Flüchtlingsrats Nordrhein-Westfalen
6.3.5 Erfahrungen der Jobcenter mit der Umsetzung der Wohnsitzregelung
6.3.5.1 Stellungnahme der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit
6.3.5.2 Ergebnisse der Abfrage des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) in NRW

7. Bürgeranfragen an das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration

8. Landesinterne Zuweisungspraxis

9. Rechtsprechung zur Wohnsitzregelung i.S.v. § 12a AufenthG
9.1 Verwaltungsgerichtsbarkeit
9.2 Sozialgerichtsbarkeit
9.3 Oberverwaltungsgericht NRW

10. Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Einleitung und Aufbau

Seit Ende 2016 gilt die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) für anerkannte Schutzberechtigte und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel in Nordrhein-Westfalen.

Seitens des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) ist dies zum Anlass genommen worden, auf Grundlage der vorliegenden Erfahrungen eine Evaluierung vorzunehmen. Zu diesem Zweck wurden Gespräche mit den Kommunalen Spitzenverbänden, der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit, dem NRW Flüchtlingsrat e.V., den unmittelbar mit der Wohnsitzregelung befassten Behörden sowie weiteren Akteuren durchgeführt. Zusätzlich wurden die beteiligten Akteure gebeten, dem MKFFI schriftliche Stellungnahmen zuzuleiten. Das MKFFI hat sich zeitgleich an einer Evaluierung der bundesrechtlichen Wohnsitzregelung beteiligt, die seitens des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt worden ist.

Zunächst wird im Folgenden einleitend auf die Zielsetzung der bundesrechtlichen Wohnsitzregelung gemäß § 12a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) Bezug genommen. Alsdann wird der Fokus auf das landesinterne Zuweisungs- und Verteilsystem für anerkannte Schutzberechtigte gelegt. Auf Grundlage der vorliegenden empirischen Daten und der eingegangenen Rückmeldungen wird im Anschluss gefragt, ob die Wohnsitzregelung den an sie geknüpften Erwartungen gerecht geworden ist. Abschließend wird eine Aussage darüber getroffen, ob die Wohnsitzregelung verlängert werden soll und falls ja, in welchen Bereichen Reformbedarfe bestehen.

2. Ausgangslage: Wachsender Problemdruck durch Anstieg der Asylmigration nach Deutschland

Im Jahr 2010 wurden in Deutschland 48.589 Asylanträge gestellt. In den folgenden Jahren stieg die Zahl signifikant an und erreichte im Jahr 2016 mit 745.545 ihren bisherigen historischen Höhepunkt. Seit 2016 ist die Zahl der jährlichen Asylanträge jedoch rückläufig. Im Jahr 2017 verzeichnete das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 222.683 Asylanträge, 2018 waren es 185.853. Insgesamt wurden von 2010 bis 2018 in Deutschland 2,14 Millionen Asylanträge gestellt.

In der Regel erfolgt die Erstverteilung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern auf die einzelnen Bundesländer mit Hilfe des Königsteiner-Schlüssels[1], § 45 Asylgesetz (AsylG). Aufgrund der hohen Bevölkerungszahl ist Nordrhein-Westfalen Hauptträger von gemeinsamen Finanzierungen und weist zugleich eine Aufnahmequote von 21,08676 % (Stand 2018) auf. Vor diesem Hintergrund hat Nordrhein-Westfalen mit

[1] Im Königsteiner Schlüssel ist festgelegt, wie die einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland an gemeinsamen Finanzierungen zu beteiligen sind. Der Anteil, den ein Land danach tragen muss, richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl.

einem erheblichen Abstand die meisten Asylsuchenden in Deutschland aufgenommen.[2]

Diese starke Zunahme der Anzahl von Asylsuchenden binnen weniger Jahre, erhebliche Ungleichgewichte bei der faktischen Verteilung zwischen und in den Ländern, die Gefahr integrationshemmender sozialräumlicher Konzentrationen und die Belastung sowie teilweise Überlastung der vorhanden Aufnahmestrukturen waren der Beweggrund für die Einführung wanderungssteuernder Regelungen im Allgemeinen und der Wohnsitzregelung für anerkannte Schutzberechtigte im Besonderen.

Im Gesetzentwurf 2016 von CDU/CSU und SPD für das Integrationsgesetz hieß es dazu: „Zur Vermeidung von integrationshemmender Segregation – insbesondere in den Ballungsräumen – von Personen, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, keiner Ausbildung oder keinem Studium nachgehen und die aufgrund ihres Fluchthintergrundes vor besonderen Integrationsherausforderungen stehen, bedarf es daher einer verbesserten Steuerung der Wohnsitznahme von Schutzberechtigten.“[3]

Erhoben wurde die Forderung nach binnenwanderungssteuernden Instrumenten besonders von einzelnen Kommunen - darunter Städten im Ruhrgebiet - sowie den Kommunalen Spitzenverbänden. In einer gemeinsamen Stellungnahme vom Deutschen Städtetag, Deutschen Landkreistag und Deutschen Städte- und Gemeindebund vom 15.06.2016 wird auf die verstärkenden Segregationstendenzen hingewiesen, „so dass Zugewanderte ein Leben unter sich und ohne Einbindung in die Gesellschaft leben.“ Zudem wird ausgeführt, Integration werde dann leichter steuerbar, „wenn anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten ein geeigneter Wohnsitz zugewiesen werden kann. [...] Die Wohnsitzauflage muss die Kommunen vor Überforderung bei Integrationsaufgaben schützen und Planungssicherheit gewährleisten. Zielsetzung muss eine gleichmäßige und gerechte bundesweite Verteilung nach integrationspolitischen und fördernden Gesichtspunkten sein.“[4]

Mit dem als Artikelgesetz angelegten Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I S. 1939) wurde explizit die Wohnsitzregelung für anerkannte Schutzberechtigte in Form des neuen § 12a in das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eingefügt. Diese bundesrechtliche Regelung beinhaltet sowohl eine gesetzliche Wohnsitzverpflichtung für das jeweilige Bundesland als auch die Möglichkeit, eine positive oder negative (behördliche) Wohnsitzzuweisung zu erlassen.

---

[2] Daten zur Asylmigration sind abrufbar unter: www.bamf.de. Zwischenzeitlich war die Zahl der jährlich einreisenden Asylsuchenden deutlich höher als die der Asylanträge, da diese seitens des Bundesamtes erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung bearbeitet wurden.

[3] BT Drucksache 18/8615 v. 31.5.2016, S. 42. In der Vergangenheit hat Deutschland gute Erfahrungen mit dem Wohnortzuweisungsgesetz für Aussiedlerinnen und Aussiedler gemacht, das bis zum 31. Dezember 2009 befristet war.

[4] Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 18 (11) 672 v. 15.6.2016

3. Gesetzliche Wohnsitzverpflichtung gemäß § 12a Absatz 1 AufenthG

Nach § 12a Absatz 1 Satz 1 AufenthG ist ein Ausländer, der als Asylberechtigter, Flüchtling im Sinne von § 3 Absatz 1 des Asylgesetzes oder subsidiär Schutzberechtigter im Sinne von § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes anerkannt worden ist oder dem nach § 22, § 23 oder § 25 Absatz 3 erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist, verpflichtet, für den Zeitraum von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in dem Land seinen gewöhnlichen Aufenthalt (Wohnsitz) zu nehmen, in das er zur Durchführung seines Asylverfahrens oder im Rahmen seines Aufnahmeverfahrens zugewiesen worden ist.[5] Hierbei handelt es sich um ein persönlich und zeitlich begrenztes Zuweisungsinstrument, welches für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und für Ausländer, deren Anerkennung oder erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis im Sinne des § 12a Absatz 1 AufenthG vor dem 01.01.2016 erfolgte (§12a Absatz 7 AufenthG), nicht gilt.

Ausgenommen von der gesetzlichen Verpflichtung sind zudem anerkannte Schutzberechtigte, die einer sozialversicherungspflichten Beschäftigung mit ausreichendem Umfang nachgehen oder in einem Ausbildungs- oder Studienverhältnis stehen, sowie auch deren engste Familienmitglieder. Denn die Wohnsitzregelung zielte von Beginn an nicht auf alle anerkannten Flüchtlinge, sondern ausschließlich auf die Teilgruppe derjenigen, die staatliche Transferleistungen in Anspruch nimmt.[6]

Die gesetzliche Verpflichtung, den Wohnsitz im Land des Asylverfahrens zu nehmen, bedarf keiner weiteren behördlichen Entscheidung, sondern greift unmittelbar kraft Gesetzes. Insbesondere ist keine Prüfung des Integrationszwecks erforderlich, vielmehr unterstellt § 12a Absatz 1 Satz 1 AufenthG, dass die Wohnsitzverpflichtung eines Schutzberechtigten in einem bestimmten Bundesland, ganz gleich, um welches es sich handelt und welche konkreten Voraussetzungen zur Integration dort gegeben sind, „zur Förderung seiner nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“ erfolgt.[7]

Mit der Regelung der länderübergreifenden Wohnsitzregelung war in erster Linie die Erwartung verknüpft, die wanderungslenkende Verteilungswirkung, die der Königsteiner Schlüssel für Asylsuchende entfaltet, auf den Zeitraum nach der Anerkennung sicherzustellen. So sollte mithilfe der Wohnsitzverpflichtung die erhebliche Binnenwanderung in bestimmte Bundesländer verhindert werden. Hintergrund hierfür waren Meldungen, insbesondere aus den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, aber auch aus Nordrhein-Westfalen, dass Schutzberechtigte oftmals unmittelbar nach der Anerkennung das Land des Asylverfahrens verlassen und in die genannten Bundes-

[5] Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147)
[6] Vgl. Renner, Nora: Die Wohnsitzauflage als Mittel deutscher Integrationspolitik. Das Beispiel Sachsen, MIDEM-Policy Paper 01/2018, S. 6.
[7] Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste: Die Wohnsitzregelung nach dem Entwurf des Integrationsgesetzes aus verfassungsrechtlicher Sicht, WD 3 - 3000 - 157/2016.

länder weiterwandern, was dort zu besonderen Problemen mit integrationshemmender Auswirkung führe. Diese Mutmaßungen bestätigten auch die Daten des Ausländerzentralregisters. So lebten zum Stichtag 31.12.2015 demnach 32,5% der Asylberechtigten und 27,9% der Personen mit Flüchtlingsschutz in Nordrhein-Westfalen. Diese hohe Anzahl von Schutzberechtigten traf in Nordrhein-Westfalen auf starke regionale, integrationsrelevante Unterschiede, welche insbesondere den Arbeits- und Ausbildungsmarkt und den Wohnungsmarkt betrafen. Die damit verbundene Integrationsfähigkeit der einzelnen Gemeinden wich landesweit deutlich voneinander ab. Dabei verlaufen die Integrationsindikatoren teils gegenläufig: In Gemeinden mit einem offenen Arbeits- und Ausbildungsmarkt ist der Wohnungsmarkt angespannt. Gemeinden mit weniger guter Arbeitsmarktlage verfügen eher über einen offeneren Wohnungsmarkt. Die Ausgangslage in Nordrhein-Westfalen wich insoweit von der Situation in Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) und homogeneren Flächenstaaten (Bayern, Baden-Württemberg) ab. Deshalb bestand vordergründig die Kritik, dass einige Bundesländer zwar über den Königsteiner Schlüssel einen festgelegten Prozentanteil von Asylsuchenden aufnahmen, dann aber für die Integration der anerkannten Schutzberechtigten nicht verantwortlich waren, weil diese in andere Länder weiterzogen. Wenn Migration und Integration gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgaben sind, dann müssen – so die Forderung – die sich daraus ergebenden Herausforderungen und Belastungen auch von allen Beteiligten solidarisch getragen werden.

4. Landesinterne Wohnsitzzuweisung – Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV)

Zusätzlich zur länderübergreifenden Wohnsitzregelung i. S. v. § 12a Absatz 1 AufenthG erhielten die Länder die Möglichkeit, anerkannte Schutzberechtigte aus integrationspolitischen Gründen bestimmten Orten zuzuweisen (sog. positive Zuweisung) oder die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort auszuschließen (sog. negative Zuweisung).

Nordrhein-Westfalen hat sich gegen eine negative Zuweisung nach § 12a Absatz 4 AufenthG ausgesprochen. Hiernach können anerkannte Schutzberechtigte verpflichtet werden, ihren Wohnsitz nicht an einem bestimmten Ort zu nehmen, insbesondere wenn zu erwarten ist, dass der Ausländer Deutsch dort nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen wird. Diese Regelung hätte zur Folge gehabt, dass bestimmte Kommunen als Orte gekennzeichnet worden wären, in denen Integration in der Vergangenheit nicht gelungen und daher auch zukünftig nicht zu erwarten sei. Eine negative Zuweisungsregelung wäre öffentlich sofort als „Zuzugssperre“ bezeichnet worden und hätte, so die Befürchtung, die Außendarstellung einer Kommune auch über das Politikfeld Integration hinaus dauerhaft beschädigen können. Aufgrund dessen wurde dieses Zuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen verworfen.

Zugleich hat sich Nordrhein-Westfalen für die positive Zuweisung i. S. v. § 12a Absatz 3 AufenthG entschieden, um eine koordinierende Steuerung und gleichmäßige räumliche Verteilung im Land zu erreichen. Anders als bei der gesetzlichen Wohnsitzverpflichtung sollen bei der landesinternen Wohnsitzzuweisung die in § 12a Absatz 3 Nr. 1 bis 3 AufenthG explizit verankerten integrationspolitischen Kriterien Wohnraumversorgung, Spracherwerb sowie Ausbildungs- und Arbeitsmarktzugang berücksichtigt werden.

Allerdings lässt sich das Regelungsziel - die Steuerung der Wohnsitznahme zur Integrationsförderung - in einem Flächenland wie Nordrhein-Westfalen und bei der großen Zahl von zu integrierenden Schutzberechtigen nicht über ausschließlich einzelfallbezogene Zuweisungen gemäß § 12a Absatz 3 AufenthG erreichen. Denn mit einer allein einzelfallbezogenen Regelung wäre eine koordinierende Steuerung und gleichmäßige Verteilung in Nordrhein-Westfalen nicht möglich. Sie würde zudem in der landesweiten Gesamtschau zu einer weitgehend zufälligen Zuweisung führen. Die landesintere Wohnsitzregelung könnte so ihre Funktion als integrationspolitisches Steuerungsinstrument nicht oder nur sehr unvollkommen erfüllen. Vor diesem Hintergrund war die Einführung eines systematischen und abstrakt-generellen Zuweisungs- und Verteilsystems geboten und erforderlich.

Die Verordnungsermächtigung in § 12a Absatz 9 AufenthG räumt den Ländern die Möglichkeit ein, hinsichtlich Organisation, Verfahren und angemessenen Wohnraums durch Rechtsverordnung der Landesregierung oder andere landesrechtliche Regelungen Näheres zu bestimmen. Nordrhein-Westfalen hat als eines der ersten Bundesländer von dieser bundesgesetzlichen Ermächtigungsrundlage Gebrauch gemacht und am 29. November 2016 die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) für die Personengruppe anerkannter Schutzberechtigte und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel erlassen.

Gemäß der Rechtsverordnung ist die Wohnsitzregelung ein geeignetes Instrument, um:

1) den Integrationsprozess anerkannter Schutzberechtigter unter Berücksichtigung der individuellen Integrationsfähigkeit zu erleichtern,
2) integrationshemmenden sozialräumlichen Konzentrationen entgegenzuwirken und
3) den für den Integrationsprozess verantwortlichen Einrichtungen und Institutionen (z. B. Kindertageseinrichtungen, Schulen) insbesondere auf der kommunalen Ebene Planungssicherheit zu gewährleisten.

Ausdrücklich wird in der Begründung zur AWoV darauf verwiesen, dass die Wohnsitzregelung im Interesse der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden liege, „die erhebliche Mittel für Wohnraum und Integrationsmaßnahmen investiert haben, ohne dass sie derzeit absehen können, in welchem Umfang und für welchen Zeit-

raum diese Angebote benötigt werden.“ Hintergrund war die Besorgnis, dass es bei freier Wohnortwahl zu Ungleichgewichten innerhalb Nordrhein-Westfalens kommt. Aus den Kommunen wurde berichtet, dass Flüchtlinge vermehrt dorthin ziehen, wo es niedrige Mieten gebe oder sich bereits Freunde oder Bekannte aus ihrem Herkunftsland niedergelassen haben. Die Kette von Integrationsmaßnahmen der Kommunen, die oft individuell auf den einzelnen Schutzberechtigten zugeschnitten wird, kann aber bei einem spontanen Wegzug nicht mehr greifen. Dadurch besteht die Gefahr, dass der begonnene Integrationsprozess unterbrochen wird, wodurch zusätzliche Kosten bei Kommunen und Einrichtungen entstehen. Allein durch die Wohnsitzzuweisung wird die Möglichkeit, sich im Bundesgebiet im Übrigen frei zu bewegen und aufzuhalten, nicht eingeschränkt. Der Schutzberechtigte kann durchaus den durch die Wohnsitzzuweisung festgelegten Ort für die Wohnsitznahme vorübergehend verlassen. Die Wohnsitzzuweisung bestimmt somit lediglich den Wohnort und ist daher keine Residenzpflicht.

Von der Möglichkeit einer landesinternen Wohnsitzregelung haben nach aktuellem Kenntnisstand neben Nordrhein-Westfalen auch Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt Gebrauch gemacht. Daneben nutzen in Rheinland-Pfalz die Stadt Pirmasens, in Niedersachsen die Städte Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven und in Brandenburg die Stadt Cottbus die Möglichkeit einer negativen Wohnsitzzuweisung nach § 12a Absatz 4 AufenthG.[8]

4.1 Verteilschlüssel (sog. Integrationsschlüssel)

Die Frage, auf welche Weise die Zuweisung der anerkannten Schutzberechtigten in die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinde am besten erfolgen sollte, spielte in den Beratungen der Landesregierung eine entscheidende Rolle. Angesichts des zeitlichen Entscheidungsdrucks, der hohen Fallzahlen und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands wurde ein System, das die Verteilung in die Kommunen auf der Grundlage der Bewertung jedes Einzelfalls vornimmt, als nicht durchführbar verworfen. Die Entscheidung fiel zugunsten eines abstrakt-generellen Verteilungsschlüssels mit integrationsrelevanten Parametern, die – das war die Bedingung – für alle 396 Kommunen zur Verfügung stehen. Ergänzend ermöglicht die Rechtsverordnung bei der Erstzuweisung auch die Beachtung besonderer individueller Umstände, wenn diese von den Schutzberechtigten geltend gemacht werden. Die Verordnung verbindet also die Anwendung des allgemeinen Integrationsschlüssels mit der Berücksichtigung gewichtiger integrationsrelevanter Umstände im Einzelfall.

§ 4 AWoV sieht einen so genannten Integrationsschlüssel vor, der wesentlich auf dem allgemeinen Verteilungsschlüssel des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG) aufsetzt.

[8] Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Filiz Polat, Luise Amtsberg, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneten und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 11.4.2018, BT-Drs. 19/1410. Siehe auch: Lehrian, Melina: Zwei Jahre Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG, in: Asylmagazin. Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht, Nr. 12, 2018, S. 416-423

Dieser enthält mit der Bevölkerungszahl (90 %) und der Fläche (10 %) die für eine Verteilung auf die Kommunen wesentlichen und auch für die Integration relevanten Parameter.[9] Insgesamt fließen fünf Parameter in den Integrationsschlüssel ein:

4.1.1 Kriterium 1: Einwohnerzahl in einer Gemeinde

Im Unterschied zum so genannten FlüAG-Schlüssel wird beim Integrationsschlüssel die Einwohnerzahl einer Gemeinde mit einer Gewichtung von 80 % berücksichtigt. Landeseinrichtungen werden nicht angerechnet.

4.1.2 Kriterium 2: Fläche einer Gemeinde

Ebenso wie beim FlüAG-Schlüssel geht die Fläche einer Gemeinde mit einer Gewichtung von 10 % in die Berechnung ein.

4.1.3 Kriterium 3: Arbeitsmarkt

Ergänzend und abweichend vom FlüAG-Schlüssel berücksichtigt der Integrationsschlüssel mit 10 % den Anteil der als arbeitslos gemeldeten Personen in einer Gemeinde im Landesvergleich. Da die Arbeitslosenquote auf Ebene der 396 Gemeinden für die Berechnungen nicht zur Verfügung steht, wird der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung der Gemeinde berechnet.

4.1.4 Kriterium 4: Wohnungsmarkt

Durch § 4 Absatz 3 AWoV wird der Integrationsschlüssel um ein weiteres integrationsrelevantes Kriterium erweitert. Nach § 12a Absatz 3 Nr. 1 AufenthG ist die Möglichkeit der Versorgung mit angemessenem Wohnraum zu berücksichtigen. Dementsprechend wird in den Integrationsschlüssel auch die Verfügbarkeit von Wohnraum einbezogen. Da es weder eine Datenquelle über verfügbare Wohnungen in allen 396 Kommune gibt noch private Eigentümer verpflichtet werden können, Wohnraum zur Verfügung zu stellen, wurde ein anderer Weg gewählt, um Auskunft darüber zu erhalten, wo der lokale Wohnungsmarkt besonders belastet ist. Dies geschieht in der Weise, dass die 22 Kommunen, die in der Mietpreisbegrenzungsverordnung des Landes vom 23. Juni 2015 mit einer besonders angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt identifiziert worden sind, bei der Zuweisung der anerkannten Schutzberechtigten um 10 % entlastet werden.

Folgende Gemeinden gelten im Hinblick auf die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum im Sinne der Verordnung[10] als besonders belastet:

[9] Plätze in Landeseinrichtungen werden dabei angerechnet. Geduldete werden auf Basis des § 50 AsylG (soweit es sich um abgelehnte Asylbewerber handelt) oder des § 15a AufenthG (soweit kein Asylantrag gestellt wurde) ebenfalls durch die Bezirksregierung Arnsberg einer Kommune zugewiesen, wobei ebenfalls der FlüAG-Schlüssel Anwendung findet.

Regierungsbezirk	Gemeinde
Düsseldorf	Düsseldorf Erkrath Kleve Langenfeld (Rhld.) Meerbusch Monheim am Rhein Neuss Ratingen
Köln	Aachen Bonn Brühl Frechen Hürth Köln Leverkusen Sankt Augustin Siegburg Troisdorf
Münster	Bocholt Münster
Detmold	Bielefeld Paderborn

4.1.5 Kriterium 5: Verstärkte Inanspruchnahme der Integrationsinfrastruktur in bestimmten Kommunen

Nicht nur die Asylmigration, sondern die Zuwanderung insgesamt hat in den vergangenen Jahren quantitativ an Bedeutung gewonnen.[11] Besonders im Fokus der nordrhein-westfälischen öffentlichen Debatte stand dabei die Migration aus Südosteuropa. Als weiteres Kriterium berücksichtigt der Integrationsschlüssel daher, ob kommunale Integrationsstrukturen bereits stärker in Anspruch genommen worden sind durch den zeitlich und regional konzentrierten Zuzug von Personen aus südöstlichen EU-Mitgliedstaaten, für die seit 2004 die Arbeitnehmerfreizügigkeit schrittweise eingeführt worden ist (Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien und Ungarn).

Den genannten Personenkreis bei der Verteilung von anerkannten Schutzberechtigten einzubeziehen, geht insbesondere auf Kommunen im Ruhrgebiet zurück, die seit mehreren Jahren einen intensivierten Zuzug zu verzeichnen haben. So stieg etwa in Duisburg laut dem Ausländerzentralregister vom 31.12.2010 bis zum 31.12.2016 al-

[10] Vgl. Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit Mietpreisbegrenzung (Mietpreisbegrenzungsverordnung – MietpreisbegrenzVO NRW) vom 23. Juni 2015

[11] Vgl. z.B. die Informationen für den Bund und alle 16 Länder unter: www.integrationsmonitoring-laender.de

lein die Zahl der bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen von 3.507 auf 17.030, eine Steigerung um 386 %, in Gelsenkirchen erhöhte sie sich im gleichen Zeitraum von 1.005 auf 6.125 somit um 509 %.[12]

Gleichzeitig waren und sind in den erfassten EU-Mitgliedstaaten teilweise noch abweichende Lebens-, Bildungs- und Ausbildungsstandards zu verzeichnen. Diese angeführten Gesamtumstände haben einige Gemeinden vor besondere Herausforderungen bei der Integration der zugezogenen Menschen aus den genannten EU-Mitgliedstaaten gestellt. In den betroffenen Gemeinden sind daher die Integrationsstrukturen (Schulen, Kindertageseinrichtungen, Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Wohnungsmarkt, Sprachförderangebote, Vermittlungsstellen und „Integrationslotsen“) verstärkt belastet worden. Dem wird durch eine Entlastung bei der Zuweisung des Wohnsitzes von schutzberechtigten Ausländerinnen und Ausländern Rechnung getragen.

Gezielt berücksichtigt werden solche Gemeinden, die einen signifikant erhöhten, mindestens 50 Prozent über dem Landesdurchschnitt liegenden Anteil von Menschen aus den genannten EU-Mitgliedstaaten zu verzeichnen haben. Bei der Berechnung wird dabei eine weitere Einschränkung vorgenommen: Da der Zuzug von Unionsbürgern aus den genannten EU-Mitgliedstaaten in vielen Fällen keinerlei Integrationsschwierigkeiten begründet und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt unproblematisch verläuft, werden nur solche Personen aus den genannten EU-Mitgliedstaaten erfasst, die Leistungen nach dem SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - erhalten. Die danach ermittelten Gemeinden werden mit einem Abschlag von 10 Prozent entlastet.

Insgesamt ergibt sich aufgrund der genannten 5 Kriterien: Einwohnerzahl in einer Gemeinde, Fläche einer Gemeinde, Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt und verstärkte Inanspruchnahme der Integrationsinfrastruktur in bestimmten Kommunen für jede der 396 Kommunen ein präziser Prozentanteil für die Zuweisung der anerkannten Schutzberechtigten. Die Berechnungen werden von IT.NRW vorgenommen und jährlich aktualisiert. Zum 1. Juli 2017, 1. Januar 2018, 1. Juli 2018, 1. Januar 2019 und 1. Juli 2019 meldeten die Städte und Gemeinden die von ihnen aufgenommenen anerkannten Schutzberechtigten. Aus den Meldungen und dem Integrationsschlüssel wird für jede Stadt und Gemeinde berechnet, wie viele anerkannte Flüchtlinge sie aktuell aufnehmen muss. Eine Anrechnung von Plätzen in einer Unterbringungseinrichtung des Landes (ähnlich wie beim FlüAG) findet hierbei nicht statt.

Nordrhein-Westfalen verfügt daher über zwei unterschiedliche Verteilsysteme für den Personenkreis von Asylsuchenden und anerkannten Schutzberechtigten. Die Verteilung nach dem FlüAG entfaltet jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, Rückwirkungen auf die Verteilung nach AWoV. Umgekehrt ist dies nicht der Fall, womit bereits jetzt auf einen später zu diskutierenden Kritikpunkt hingewiesen wird.

[12] Daten aus der Landesdatenbank von IT.NRW

4.2 Härtefallregelung

Die gesetzliche Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG trat am 6. August 2016 in Kraft. Sie gilt rückwirkend für Personen, deren Anerkennung oder erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach dem 31. Dezember 2015 erfolgte und die nicht in einem Beschäftigungs-, Ausbildungs- oder Studienverhältnis stehen. Personen, die davor als Schutzberechtigte anerkannt wurden, blieben im gesamten Bundesgebiet freizügig. Nordrhein-Westfalen hat in der AWoV festgelegt, dass auch die zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 5. August 2016 in NRW anerkannten Schutzberechtigten nicht der Wohnsitzzuweisung unterliegen sollen. Für diesen Personenkreis wurde davon ausgegangen, dass er in aller Regel an seinem bisherigen, nach der Anerkennung gewählten Wohnsitz bleiben wird, wo der Integrationsprozess vor Ort vielfach bereits begonnen hat. Die bis zum 6. August 2016 anerkannten Schutzberechtigten blieben also innerhalb von Nordrhein-Westfalen freizügig. Aus anderen Bundesländern zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 5. August 2016 zugewanderte Schutzberechtigte mussten allerdings in das Bundesland ihrer Anerkennung als Asylsuchende zurückkehren, es sei denn, es handelte sich um einen Härtefall.

Nordrhein-Westfalen hat im Wege des Erlasses festgelegt, dass ein Härtefall nach § 12a Absatz 5 Satz 1 Nr. 2c AufenthG für Personen, die vor dem 6. August 2016 mit Zustimmung des Jobcenters ihren Wohnsitz in NRW genommen haben, in der Regel anzunehmen ist, wenn es sich um in einem gemeinsamen Haushalt lebende Familien mit schulpflichtigen oder kleineren Kinder handelt oder wenn ein Integrationskurs bereits begonnen wurde. Die vor dem 1. Dezember 2016 sowie ab dem 6. August 2016 in den 396 Kommunen anerkannten Schutzberechtigten wurden als Bestand beim Integrationsschlüssel angerechnet. Durch das Anrechnungsverfahren wurde sichergestellt, dass Gemeinden, in denen mehr Schutzberechtigte wohnen, als es der Integrationsschlüssel vorsieht, bei zukünftigen Zuweisungen entsprechend entlastet werden. Die jeweils aktuellen Daten sind auf den Seiten der Bezirksregierung Arnsberg abrufbar.[13]

Generell wird bei der landesinternen Zuweisung ein besonderes Augenmerk auf den Umgang mit Härtefällen gelegt. In § 5 Absatz 2 AWoV wird klargestellt, dass bei der Zuweisung die Haushaltsgemeinschaft von Ehegatten, eingetragenen Lebenspartnern und den minderjährigen ledigen Kindern zu berücksichtigen ist. Zudem sollen in der Regel bereits bei der individuellen Anhörung „weitere im Einzelfall vorgetragene oder sonst ersichtliche humanitäre Gründe oder gewichtige integrationsrelevante Umstände (...) angemessen berücksichtigt werden." In der Begründung zur Verordnung wird erläuternd ausgeführt, dass dazu insbesondere auch Fragen des Kindergarten- und Schulbesuchs minderjähriger Kinder gehören. Auch humanitäre Gründe, wie z.B. die Betroffenheit von häuslicher oder sexualisierter Gewalt, der Bedarf an psychotherapeutischer und psychiatrischer Behandlung sowie die Zugehörigkeit zu besonders vulnerablen Personengruppen (u.a. lesbische Frauen, schwule Männer

[13] Vgl. www.bezreg-arnsberg.nrw.de

sowie transsexuelle Menschen) sind bereits bei der Anhörung zu berücksichtigen. Weiter heißt es in der Begründung, dass bei der Zuweisung dieser vulnerablen Personengruppe das Augenmerk auf „vor Ort befindliche spezielle Beratungs- und Selbsthilfestrukturen“ zu legen ist.

4.3 Bestätigende Zuweisung nach § 5 Absatz 4 AWoV

Ein zentraler Aspekt bei der Einführung der AWoV in Nordrhein-Westfalen war das Problem der so genannten Zweitverteilung. Es bestand Einvernehmen dahingehend, dass Personen, die als Asylsuchende nicht mehr in einer Landesaufnahmeeinrichtung untergebracht sind, sondern gemäß § 50 AsylG i. V. m § 3 FlüAG bereits einer Gemeinde zugewiesen wurden, nach ihrer Anerkennung als Schutzberechtigte nicht erneut innerhalb von Nordrhein-Westfalen umverteilt werden sollen. Demgemäß regelte § 5 Absatz 4 AWoV, dass anerkannte Schutzberechtigte, die zum Zeitpunkt ihrer Zuweisung bereits in einer Gemeinde ihren tatsächlichen Wohnsitz unterhielten, dort nicht in einer Landeseinrichtung untergebracht und nicht verpflichtet waren, in einem anderen Bundesland zu wohnen, dieser Gemeinde zugewiesen werden sollten (sog. bestätigende Zuweisung).

Der Verzicht darauf, Personen, die als Asylsuchende bereits in einer Kommune wohnen, nach erfolgter Anerkennung als Schutzberechtigte nach dem Integrationsschlüssel umzuverteilen, sollte sicherstellen, dass bereits eingeleitete, erfolgsversprechende Integrationsbemühungen vor Ort nicht unterbrochen werden. Eine starr angewandte Zweitverteilung hätte dazu geführt, dass beispielsweise Kinder ihre Kita oder Schule hätten verlassen oder Betroffene berufsvorbereitende Maßnahmen hätten aufgeben müssen. Das vorrangige Ziel der nachhaltigen Integration anerkannter Schutzberechtigter wäre auf diese Weise konterkariert worden. Zugleich wurde mit dem Verzicht auf die Zweitverteilung den Gemeinden Planungssicherheit für die Gestaltung der erforderlichen Integrationsprozesse gewährt.

In der Begründung zur AWoV heißt es dazu: „Durch die Regelung werden insbesondere solche Ausländerinnen und Ausländer erfasst, die wegen der hohen Zahl von Schutzsuchenden in den Jahren 2014 und 2015 bereits vor einer Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge den Gemeinden zugewiesen worden sind und dort seitdem ihren Wohnsitz unterhalten.“ Diese Formulierung legt nahe, dass zum damaligen Zeitpunkt davon ausgegangen wurde, dass es sich bei der bestätigten Zuweisung um ein vorübergehendes Phänomen handelte, das dann an Bedeutung verlieren wird, wenn die Zuweisung gemäß Integrationsschlüssel aus den Aufnahmeeinrichtungen des Landes heraus erfolgt. Wie noch zu zeigen sein wird, ist diese Erwartung nicht in vollem Umfang erfüllt worden.

4.4 Administrative Zuständigkeit

Gemäß § 8 Absatz 2 AWoV ist landesweit die Bezirksregierung Arnsberg für das Zuweisungs- und Aufhebungs-/Änderungsverfahren zuständig, wie auch für die Zuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Durch das zentralisierte Verteilungsverfahren werden in erster Linie die Ausländerbehörden vor Ort entlastet. Die Bezirksregierung Arnsberg handelt bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten als Ausländerbehörde im Sinne von § 71 Absatz 1 AufenthG.

4.5 Parlamentarisches Verfahren

Die Rechtsverordnung ist innerhalb der Landesregierung von einer Arbeitsgruppe aus dem damaligen Ministerien für Inneres und Kommunales (MIK), dem damaligen Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) und dem Justizministerium (JM) erarbeitet und zwischen den Ressorts abgestimmt worden. Das Kabinett hat den Verordnungsentwurf am 13. September 2016 gebilligt. Der Entwurf (Vorlage 16/4239 vom 13. September 2016) wurde auf Grundlage des Kabinettsbeschlusses zeitgleich an die Präsidentin des Landtags zur Anhörung der beteiligten Ausschüsse (nach § 85 Absatz 1 GO LT NRW) gesandt. Der Verordnungsentwurf wurde im Innenausschuss, im Integrationsausschuss und im Ausschuss für Kommunalpolitik beraten. Im Landtag von Nordrhein-Westfalen fand die Ausländer-Wohnsitzzuweisungsverordnung Zustimmung bei SPD, CDU, Grünen und FDP, abgelehnt wurde sie von den PIRATEN.

5. Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf der Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung

Das damalige MAIS leitete den Entwurf der Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung am 14. September 2016 im Rahmen der Verbändeanhörung den drei Kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme zu.

5.1 Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

In seiner Stellungnahme vom 06.10.2016 befürwortete der Städte- und Gemeindebund grundsätzlich die nordrhein-westfälische Wohnsitzregelung:

> „Der Städte- und Gemeindebund begrüßt, dass das Land von der bundesgesetzlichen Möglichkeit einer landesseitigen Wohnsitzauflage Gebrauch machen will. Es handelt sich dabei um eine wichtige Maßnahme für eine erfolgreiche Integration in den Kommunen. Denn eine solche Wohnsitzauflage für anerkannte Asylsuchende ist grundsätzlich als Instrument geeignet, Ghettobildung zu verhindern und die Integration in die aufnehmende Gesellschaft zu fördern."

Ausdrücklich begrüßt wurde, dass sich das Land gegen eine negative und für eine positive Wohnsitzauflage ausgesprochen hatte. Zustimmung fand auch die Regelung, dass den Städten und Gemeinden bereits vor Inkrafttreten der Verordnung zugewiesene Personen grundsätzlich keine abweichende Zuweisung erhalten sollen (§ 5 Absatz 4 AWoV). Deutlich ablehnend äußerte sich der Städte- und Gemeindebund hingegen zum Integrationsschlüssel gemäß § 4 AWoV. Das zur Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit gewählte Kriterium der als arbeitslos gemeldeten erwerbsfähigen Personen an der Bevölkerung der Gemeinden sei nicht aussagekräftig, da es „nicht zwingend etwas dazu aussagt, dass in der Gemeinde auch tatsächlich eine hinreichende Anzahl von Arbeitsplätzen vorhanden ist."

Abgelehnt wurde auch der für die Bewertung des Wohnungsmarktes im Integrationsschlüssel vorgesehene Abschlag von 10 % für die in der Mietpreisbegrenzungsverordnung des Landes vom 23. Juni 2015 gelisteten Städte und Gemeinden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist. Dieses Kriterium sei „für eine sachgerechte Verteilung der Flüchtlinge nicht geeignet", auch deswegen, weil die Daten einer ständigen Veränderung unterlägen. Die Kriterien zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt, so heißt es weiter, höben sich „mitunter sogar gegenseitig auf. Denn ein guter Arbeitsmarkt kann dazu führen, dass die Situation am Wohnungsmarkt dort alles andere als entspannt ist." Zudem verwies der Städte- und Gemeindebund in seiner Stellungnahme auf seine grundsätzliche kritische Haltung zur Mietpreisbegrenzungsverordnung des Landes.

Abgelehnt wurde auch die im Integrationsschlüssel vorgenommene Berücksichtigung der besonderen Belastung der kommunalen Integrationsinfrastruktur durch die überproportionale Zuwanderung von Personen aus bestimmten Staaten der Europäischen Union, die staatliche Transferzahlungen beziehen. Konkret hieß es in der Stellungnahme: „Damit werden die Folgen einer zulässigen EU-Freizügigkeit als Malus gewertet. Die EU-Staaten einschließlich ihrer Bürgerinnen und Bürger sind jedoch auch Teil dieser Wertegemeinschaft, so dass sich die Integrationsfrage insoweit so nicht stellt. Und selbst wenn man dies anders sehen mag, so stellt sich die Frage nach der sachgerechten Abgrenzung der aufgezählten EU-Länder gerade vor dem Hintergrund auch anderer Nationalitäten."

Abschließend führte der Städte- und Gemeindebund aus, dass die Verteilung der anerkannten Schutzberechtigten gemäß Integrationsschlüssel „zu einer deutlichen Belastung des kreisangehörigen Raums führt." Aus diesem Grund sollte das Land „nicht von dem allgemeinen Verteilungsschlüssel des FlüAG abweichen. Daher sind die beabsichtigten Zusatzkriterien zum bisherigen Verteilschlüssel abzulehnen."

5.2 Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

In seiner Stellungnahme vom 7.10.2016 begrüßte auch der Landkreistag Nordrhein-Westfalen grundsätzlich die Wohnsitzregelung:

> „Wir begrüßen, dass das Land von der bundesgesetzlichen Möglichkeit einer landesseitigen Wohnsitzauflage Gebrauch machen will. Dies kann insbesondere der Planungssicherheit (Zahl der anerkannten Asylbewerber vor Ort, Basis für Maßnahmen im Bereich des Wohnungsbaus oder auch des Vorhaltens von Integrationsangeboten), der angemessenen Verteilung und damit zugleich der Vermeidung integrationspolitisch nicht gewünschter Konzentrationen von Personen eines bestimmten Herkunftsbereiches in einzelnen Kommunen dienen."

Ebenso wie auch der Städte- und Gemeindebund befürwortete der Landkreistag, dass das Land sich für eine positive Wohnsitzauflage entschieden hat und nach Anerkennung als Schutzberechtigter keine erneute Verteilung vornehmen will. Mit deckungsgleicher Begründung lehnte auch der Landkreistag NRW den Integrationsschlüssel der AWoV ab. Anders als der Städte- und Gemeindebund sprach sich der Landkreistag jedoch nicht für die Verwendung des FlüAG-Verteilschlüssels auch für anerkannte Schutzberechtigte aus, sondern für ein auch innerhalb Nordrhein-Westfalens an den Kriterien des Königsteiner Schlüssels orientiertes System: "Aus unserer Sicht verlangt ein völkerrechtskonformer Schlüssel, die tatsächliche Wirtschaftskraft der Gemeinden entsprechend zu berücksichtigen, wie sie der Bund bereits durch den Königsteiner Schlüssel (ein Drittel Einwohnerzahl/zwei Drittel Steuerkraft) bei seiner Verteilung auf die Länder berücksichtigt."

Ein zentraler Aspekt in der Stellungnahme des Landkreistages war, dass die Verteilung von Asylsuchenden nach FlüAG und die Verteilung von anerkannten Schutzberechtigten nach AWoV unabhängig voneinander erfolgen würden. Konkret hieß es, „die im Vergleich Aufnahmequote nach FlüAG fehlende Anrechnung von Plätzen in Erstaufnahmeeinrichtungen und Zentralen Unterbringungseinrichtungen für Flüchtlinge bei der Verteilung der anerkannten Flüchtlinge nach Durchführung des Asylverfahrens aufgrund der AWoV-E würde dazu führen, dass die Belegenheitskommunen entsprechender Einrichtungen nur noch für die Dauer des Asylverfahrens entlastet würden. Danach würden diesen Kommunen durch gezielte Zuweisungen anerkannte Flüchtlinge zugewiesen. Bei der folgenden Integration der Flüchtlinge gäbe es keinen Entlastungseffekt mehr. Dass unter diesen Bedingungen weiterhin große Bereitschaft bestünde, Landeseinrichtungen zuzulassen, ist nicht zu erwarten."

5.3 Stellungnahme des Städtetages Nordrhein-Westfalen

In seiner Stellungnahme vom 5.10.2016 begrüßte auch der Städtetag Nordrhein-Westfalen grundsätzlich die Wohnsitzregelung:

> „Die Einführung einer landesinternen Regelung zur Wohnsitzzuweisung auf der Grundlage des § 12a Absatz 2 Aufenthaltsgesetzes wird ausdrücklich begrüßt. Sie wird von den Kommunen als notwendig erachtet, integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegenzuwirken. Der Städtetag NRW begrüßt den mit dem Verordnungsentwurf vorgelegten Vorschlag zu einer Wohnsitzauflage als pragmatischen Weg der Umsetzung in NRW."

In Übereinstimmung mit dem Städte und Gemeindebund und dem Landkreistag befürwortete auch der Städtetag, dass die AWoV keine Zweitverteilung anerkannter Flüchtlinge vornimmt, sondern die Zuweisung in die Kommune erfolgt, in der sie als Asylsuchende ihren Aufenthalt haben. Einschränkend weist der Städtetag darauf hin, dass diese so genannte bestätigende Zuweisung nicht zum Regelfall werden dürfe:

> „Das Gesamtgefüge der Regelungen wird jedoch nur sinnvoll umzusetzen sein, wenn die Konstellation des Abs. 4 eine Ausnahme bleibt, die insbesondere in der Übergangszeit nach Inkrafttreten der Verordnung zum Tragen kommt. Dies setzt voraus, dass zukünftig Flüchtlinge für die Dauer des Verfahrens in den Landeseinrichtungen verbleiben und erst nach Anerkennung den Kommunen zugewiesen werden."

Im Gegensatz zum Städte- und Gemeindebund und zum Landkreistag begrüßte der Städtetag ausdrücklich den Integrationsschlüssel und die dort verwendeten Parameter für den Arbeits- und Wohnungsmarkt und bezeichnete das Verteilsystem als „angemessen und verfassungsrechtlich geboten." Der Städtetag sprach sich explizit auch für die Berücksichtigung der EU-Binnen-Zuwanderung aus Ost- und Südosteuropa bei der Verteilung aus, die „zur Vermeidung einer besonderen Belastung einzelner Städte notwendig" sei. Weiter hieß es: „Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass trotz der positiv bewerteten Regelung einzelne Kommunen in NRW weiterhin erhebliche Belastungen tragen müssen. Hier werden ggf. weitere Nachsteuerungen notwendig sein."

5.4 Schlussfolgerung aus den Stellungnahmen

Der Entwurf der Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung fand die grundsätzliche Unterstützung der Kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen. Diese bekundeten Zustimmung zu den von der Landesregierung verfolgten Zielen der Steuerung der Zuwanderung, der Vermeidung einseitiger Belastungen, der besseren Planbarkeit von Integrationsmaßnahmen und damit der Förderung der Integration anerkannter Schutzberechtigter vor Ort. Unterschiede wurden deutlich bei der Bewertung des Integrationsschlüssels und der darin verwendeten Parameter. Der Integrationsschlüssel wurde vom Städtetag begrüßt, vom Städte- und Gemeindebund und Landkreistag hingegen abgelehnt. Städte- und Gemeindebund und Landkreistag waren sich allerdings uneinig bei der Frage, welches Verteilsystem an die Stelle des Integ-

rationsschlüssels treten sollte. Während sich der Städte- und Gemeindebund für die Verwendung des FlüAG-Schlüssels (90 % Einwohnerzahl, 10 % Fläche) auch bei den anerkannten Schutzberechtigten aussprach, favorisierte der Landkreistag ein an den Kriterien des Königsteiner Schlüssels (1/3 Einwohnerzahl, 2/3 Steuerkraft) orientiertes Verteilungsverfahren.
Hervorzuheben in den Stellungnahmen ist die Befürchtung des Städtetages, dass das „Gesamtgefüge" der AWoV, die Leitidee der ausgewogenen Steuerung auf die 396 Kommunen, nur dann zum Tragen kommen werde, wenn die „bestätigende Zuweisung" eine Ausnahme bleibe, Flüchtlinge zukünftig für die Dauer des Verfahrens in den Landeseinrichtungen verbleiben und erst nach Anerkennung über den Integrationsschlüssel den Kommunen zugewiesen werden.

Die im Rahmen der Verbändeanhörung von den kommunalen Spitzenverbänden geäußerte Kritik an Einzelelementen der AWoV führte nicht dazu, dass die Landesregierung den Entwurf veränderte. Dieser trat am 29. November 2016 nach entsprechendem parlamentarischem Beratungsverfahren in Kraft.

6. Bisherige Erfahrungen mit der Ausländer- Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV)

Nachfolgend wird auf die bisher vorliegenden Erfahrungen mit der Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) eingegangen. Dabei stehen drei Fragen im Mittelpunkt:

1) Wurde das Ziel erreicht, anerkannte Schutzberechtigte gemäß § 4 AWoV (Integrationsschlüssel) an die 396 Kommunen zuzuweisen?
2) Wurde das Ziel erreicht, Ungleichgewichte bei der Aufnahme anerkannter Schutzberechtigter zwischen den Kommunen des Landes und damit integrationshemmende sozialräumliche Konzentrationen auszugleichen?
3) Hat die AWoV die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt und wenn nicht, wo sollte sie verändert werden?

6.1 Wurde das Ziel erreicht, anerkannte Schutzberechtigte gemäß § 4 AWoV (Integrationsschlüssel) an die 396 Kommunen zuzuweisen?

Das zentrale mit der AWoV verfolgte Ziel bestand darin, anerkannte Schutzberechtigte über den indikatorengestützten Integrationsschlüssel und aus den Aufnahmeeinrichtungen des Landes heraus in die Kommunen zuzuweisen (reguläre Zuweisung). Die so genannte bestätigende Zuweisung war vorwiegend für Altfälle gedacht, also für Personen, die zwischen dem Inkrafttreten von § 12a AufenthG am 6. August 2016 und dem Inkrafttreten der AWoV am 29. November 2016 bereits in einer Kommune wohnhaft waren. Damit die Verteilung gemäß Integrationsschlüssel ihre volle Wirkung entfalten kann, ist es unabdingbar, dass die asylrechtlichen Entscheidungen seitens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge noch zu einem Zeitpunkt

ergeht, in dem die Personen in den Unterbringungseinrichtungen des Landes wohnen und zeitgleich mit der Entscheidung über die Anerkennung als Schutzberechtigte den Bescheid über die Wohnsitznahme in einer bestimmten Kommune erhalten.
Um dieses Ziel zu erreichen, schloss das Land eine Verwaltungsvereinbarung mit dem Bundesamt. In § 1 der Vereinbarung wird u.a. festgehalten, dass Entscheidungen des Bundesamtes über die Anerkennung als Asylberechtigte, als Flüchtlinge im Sinn von § 3 Absatz 1 AsylG oder als subsidiär Schutzberechtigte im Sinn von § 4 Absatz 1 AsylG durch die Bezirksregierung Arnsberg für Zwecke der Wohnsitzregelung zugestellt werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Anerkennungsbescheid des Bundesamtes und der Zuweisungsbescheid der Bezirksregierung der betroffenen Person gleichzeitig zugestellt werden. Ist die Ausländerin oder der Ausländer bereits einer Kommune zugewiesen, so werden der Bescheid des Bundesamtes sowie der Zuweisungsbescheid mit Postzustellungsurkunde zugestellt. Ist die Ausländerin oder der Ausländer in einer zentralen Unterbringungseinrichtung (ZUE) untergebracht, werden der Bescheid des Bundesamtes sowie der Zuweisungsbescheid von Mitarbeitern der ZUE gegen Empfangsbekenntnis an die Ausländerin oder den Ausländer ausgehändigt.

Nach Auskunft der beteiligten Stellen funktioniert, bezogen auf die gleichzeitige Zustellung der Asylentscheidung und der Wohnsitzzuweisung, die Zusammenarbeit der Behörden gut. Ob das Ziel der Zuweisung der anerkannten Schutzberechtigten direkt aus der Unterbringungseinrichtung heraus über den Integrationsschlüssel in die Kommunen erreicht wurde, wird aus der nachfolgenden Tabelle deutlich.

Tab. 1 Zuweisungen von anerkannten Schutzberechtigten nach AWoV

Zeitraum	Personen mit Wohnsitz in einer Kommune und Zuweisung vor dem 1.12.2016 (Altfälle)	Personen mit Wohnsitz in einer Kommune und Zuweisung nach dem 1.1.2016	Personen, die sich zum Zeitpunkt der Zuweisung in einer UE des Landes aufhielten	Gesamt	Anteil der Personen, die aus einer UE des Landes in eine Kommune zugewiesen wurden
Dezember 2016		1.862	62	1.924	3,22 %
Januar 2017	33.311	10.542	255	44.108	0,58 %
Februar2017		8.664	104	8.768	1,19 %
März 2017		8.805	113	8.918	1,27 %
April 2017		5.857	179	6.036	2,97 %
Mai 2017		5.548	256	5.804	4,41 %
Juni 2017		4.442	226	4.668	4,84 %
Juli 2017		2.331	354	2.685	13,18 %
August 2017		2.923	465	3.388	13,72 %
September 2017		2.180	620	2.800	22,14 %
Oktober 2017		1.858	504	2.362	21,34 %
November 2017		1.950	588	2.538	23,17 %
Dezember 2017		1.042	354	1.396	25,36 %
Januar 2018		1.505	582	2.087	27,89 %
Februar 2018		1.038	405	1.443	28,07 %
März 2018		991	353	1.344	26,26 %
April 2018		892	259	1.151	22,50 %
Mai 2018		597	232	829	27,99 %
Juni 2018		635	146	781	18,69 %
Juli 2018		683	172	855	20,12 %
August 2018		594	211	805	26,21 %
September 2018		657	173	830	20,84 %
Oktober 2018		830	259	1.089	23,78 %
November 2018		937	313	1.250	25,04 %
Dezember 2018		709	187	896	20,87 %
GESAMT	**33.311**	**68.072**	**7.372**	**108.755**	

Fast 110.000 anerkannte Schutzberechtigte erhielten von Ende 2016 bis Ende 2018 in Nordrhein-Westfalen eine Wohnsitzzuweisung in eine nordrhein-westfälische Kommune. Von diesen waren knapp ein Drittel (33.311 oder 30,63 %) Altfälle, die bereits vor dem 01.12.2016 in einer Kommune wohnhaft waren und dorthin zugewiesen wurden. Knapp zwei Drittel der Zuweisungen (75.444 oder 69,37%) erfolgten nach dem 01.12.2016. Insgesamt zeigt sich der starke Rückgang bei der Zuwanderung von Asylbewerbern seit 2016 auch bei den anerkannten Schutzberechtigten. Sieht man von den Altfällen vor dem 01.12.2016 ab, wurde im März 2017 mit 8.918

Zuweisungen der höchste Monatswert erreicht und im Juni 2018 mit 781 der niedrigste. In der zweiten Hälfte 2018 hat sich die monatliche Zahl der Zuweisungen auf einen Wert um 1.000 Personen eingependelt. Insgesamt sind seit Inkrafttreten der AWoV bis Ende 2018 7.372 reguläre und 68.072 bestätigende Zuweisungen erfolgt.

Der Zweck der AWoV, die Zuweisung anerkannter Schutzberechtigter im Regelfall über den Integrationsschlüssel und aus den Aufnahmeeinrichtungen heraus durchzuführen, ist ausweislich der Zuweisungsstatistik nicht im angestrebten Maße erreicht worden. Zwar hat sich der Prozentanteil der regulären Zuweisungen seit Inkrafttreten der Rechtsverordnung stark erhöht, er hat aber in keinem Monat die Schwelle von 30 % überschritten.

Die Ursache dafür, dass die überwiegende Zahl der monatlichen Zuweisungen auch zwei Jahre nach Einführung der AWoV nicht wie angestrebt aus den Unterbringungseinrichtungen des Landes erfolgt, sondern als so genannte bestätigende Zuweisung, basiert auf mehreren Faktoren. Zum einen ist ein Anteil dieser kommunalen Zuweisungen auf den Familiennachzug zum Stammberechtigten zurückzuführen. Zum anderen müssen viele Betroffene nach wie vor länger als drei Monate auf ihren Anerkennungsbescheid vom BAMF warten. Dieser Umstand führt dazu, dass viele Asylverfahren erst nach erfolgter Zuweisung der Asylbewerber in die Kommunen auf der Grundlage von § 50 AsylG i. V. m. § 3 FlüAG entschieden werden. Nach Angaben des BAMF lag 2017 die Gesamtklagequote bezogen auf die Gesamtentscheidungszahl des Jahres 2017 bei 49,8 %; 2016 war diese Quote mit 24,8 % noch deutlich niedriger. Die Gesamtklagequote umfasst Klagen gegen ablehnende Asylbescheide, aber auch Klagen dagegen, nicht als Flüchtling, sondern „nur“ als subsidiär Schutzberechtigter anerkannt worden zu sein. Laut Statistik betrug bei Asylverfahren, die bundesweit im Jahr 2017 letztinstanzlich abgeschlossen wurden, die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer 13,2 Monate (arithmetisches Mittel). Der Median-Wert (die Hälfte der Verfahren ist zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen) liegt bei 11 Monaten. Nach Angaben des Bundesamtes wurden 2017 nur 29 % der Asylverfahren innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen. Bei 57,4 % der Verfahren betrug die Dauer weniger als ein Jahr (2015 noch 81,6 %), 87,6 % aller Verfahren hatten eine Gesamtverfahrensdauer von unter zwei Jahren. Bei 1,3 % der Asylverfahren betrug die Gesamtverfahrensdauer sogar mehr als vier Jahre.[14] Asylbewerber, die ihren Antrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben, sind verpflichtet, längstens 6 Monate (bzw. 4 Monate bei Familien und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern) in einer Unterbringungseinrichtung des Landes zu wohnen. Die Tatsache, dass ein großer Teil der Asylverfahren in Verbindung mit den häufig folgenden verwaltungsgerichtlichen Überprüfungen nicht binnen 6 Monaten abgeschlossen werden kann, führt dazu, dass die Asylbewerber auf Grundlage des Asylgesetzes kommunal zugewiesen werden.

[14] Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Das Bundesamt in Zahlen 2017, Asyl, Migration und Integration, Nürnberg, S. 57 f.

Ferner gibt es weitere Personengruppen, die zwar nicht verpflichtet sind, sich in einer Landeseinrichtung aufzuhalten, jedoch vom Anwendungsbereich des § 12a AufenthG erfasst sind, bspw. Inhaber von humanitären Aufenthaltstiteln nach §§ 22, 23 AufenthG. Auch diese Personengruppe erhält nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in der Regel eine bestätigende Zuweisung.

6.2 Wurde das Ziel erreicht, Ungleichgewichte bei der Aufnahme anerkannter Schutzberechtigter zwischen den Kommunen des Landes und damit integrationshemmende sozialräumliche Konzentrationen auszugleichen?

IT.NRW errechnet für jede Kommune auf Grundlage der Parameter des Integrationsschlüssels einen Prozentwert, welcher der Bezirksregierung Arnsberg als Zielgröße bei der Verteilung dient. Um interkommunale Ungleichgewichte, die sich vor Inkrafttreten der Wohnsitzregelung ergeben hatten, bei der zukünftigen Zuweisung ausgleichen zu können, musste der Bestand von anerkannten Schutzberechtigten in den 396 Kommunen erhoben werden. Um das zu erreichen, gaben das damalige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales und das damalige Ministerium für Inneres und Kommunales am 21.10.2016 einen Gemeinsamen Runderlass zur „Datenerhebung im Zusammenhang mit der Umsetzung des § 12a AufenthG“ heraus. Die Kommunen wurden gebeten, zum Stichtag 01.09.2016 die Anzahl der Ausländer zu erheben, die

1. in der Kommune ihren Wohnsitz haben und
2. zum Personenkreis nach § 12a Absatz 1 Satz 1 AufenthG gehören und
3. deren Anerkennung oder erstmalige Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach dem 31.12.2015 erfolgte und
4. die nach § 12a Absatz 1, Absatz 5 AufenthG nicht verpflichtet sind, ihren Wohnsitz außerhalb von NRW zu nehmen.

Nordrhein-Westfalen hatte sich aus pragmatischen Gründen dafür entschieden, Personen die im Zeitraum vom 01.01.2016 und dem Inkrafttreten von §12a AufenthG am 06.08.2016 als Schutzberechtigte anerkannt wurden, von der kommunalscharfen Wohnsitzverpflichtung auszunehmen. Die 33.311 Altfälle sind solche Personen, die vor dem 01.12.2016 anerkannt wurden. Diese Personen wurden auf den Bestand der jeweiligen Kommune angerechnet, da davon ausgegangen wurde, dass sie dort immer noch wohnhaft waren.

6.2.1 Bestandserhebung zum Zeitpunkt 01.09.2016

Insgesamt ergab sich nach der Abfrage in den 396 nordrhein-westfälischen Kommunen ein Bestand von etwa 47.000 Personen. Die Verteilung auf die Kommunen war im Verhältnis zu den Zielwerten des Integrationsschlüssels sehr ungleichgewichtig. Mit weitem Abstand an der Spitze lag die Stadt Essen mit 5.618 anerkannten Schutzberechtigten und einer Erfüllungsquote von 482,88 %. In Essen hatten also

am 01.09.2016 fast fünfmal so viele anerkannte Schutzberechtigte ihren Wohnsitz genommen wie nach Integrationsschlüssel vorgesehen. Hinter Essen folgten Duisburg mit einer Erfüllungsquote von 375,13 %, Wuppertal mit 275,02 %, Hagen mit 223,35 %, Dortmund mit 214,18 % und, als letzte Kommune mit einer Quote oberhalb von 200 %, Minden mit 204,15 %.

Insgesamt wiesen zum Erhebungszeitpunkt 01.09.2016 14 Kommunen Erfüllungsquoten von mehr als 150 % und 60 Kommunen von mehr als 100% auf. Demgegenüber gab es 10 Kommunen, in denen nicht ein einziger anerkannter Schutzberechtigte wohnhaft war und insgesamt 39 mit einer Quote von weniger als 10%.

Tab. 2 Kommunen in NRW mit den höchsten Erfüllungsquoten nach der AWoV zum Stichtag 01.09.2016

	Kommune	**Erfüllungsquote**
1.	Essen	482,88 %
2.	Duisburg	375,13 %
3.	Wuppertal	275,02 %
4.	Hagen	223,35 %
5.	Dortmund	214,18 %
6.	Minden	204,15 %
7.	Münster	191,24 %
8.	Herten	185,71 %
9.	Coesfeld	178,38 %
10.	Paderborn	166,40 %
Quelle: Bezirksregierung Arnsberg		

Die massive Abweichung von den Zielwerten des Integrationsschlüssels ist Beleg dafür, dass die Zuwanderung anerkannter Schutzberechtigter in die nordrhein-westfälischen Kommunen vor Inkrafttreten der Wohnsitzregelung sehr ungleichmäßig erfolgte, mit der Folge ausgeprägter sozialräumlicher Konzentrationen und entsprechend negativer Auswirkungen auf die Integration. Die Bestandserhebung zum 01.09.2016 bestätigte eindeutig die Aussagen einzelner Kommunen, dass sie überproportional häufig zum Zuzugsort von anerkannten Schutzberechtigten geworden waren.

Wie ungleichgewichtig die Verteilung anerkannter Schutzberechtigter vor Inkrafttreten der landesinternen Wohnsitzregelung war, zeigt sich auch darin, dass die Zahl der Kommunen, die sich am 01.09.2016 innerhalb eines Korridors von 20 % oberhalb und 20 % unterhalb der Quote des Integrationsschlüssels - also zwischen 80 % und 120 % - befanden, bei lediglich 55 lag. Gerade einmal 13,89 % (weniger als jede siebte) der 396 nordrhein-westfälischen Kommunen wiesen Abweichungen von +/- 20 % zum Zielwert des Integrationsschlüssels auf. Die Zahl der Kommunen mit einer Erfüllungsquote von unter 50 % betrug 225.

6.2.2 Bestandserhebung zum Zeitpunkt 01.01.2018

16 Monate später, am 01.01.2018, zeigte sich ein deutlich verändertes Bild. Insgesamt ergab die Bestandserhebung zu diesem Zeitpunkt eine Gesamtzahl von 152.549 anerkannten Schutzberechtigten, über 100.000 mehr als zum Stichtag 01.09.2016. Die Verteilung über die 396 Kommunen des Landes war deutlich gleichmäßiger. Keine Stadt hatte mehr Erfüllungsquoten von über 300 % oder 400%. Mit Dortmund wies nur mehr eine Stadt mit 207,52 % eine Erfüllungsquote von oberhalb 200 % auf. Auch gab es keine Kommune mehr ohne einen einzigen anerkannten Schutzberechtigten.

Tab. 3 Kommunen in NRW mit den höchsten Erfüllungsquoten nach der AWoV zum Stichtag 01.01.2018

	Kommune	**Erfüllungsquote**
1.	Dortmund	207,52 %
2.	Gladbeck	195,17 %
3.	Wuppertal	191,08 %
4.	Essen	186,67 %
5.	Minden	185,90 %
6.	Bielefeld	181,76 %
7.	Lünen	173,21 %
8.	Siegburg	172,27 %
9.	Gelsenkirchen	166,62 %
10.	Siegen	158,06 %
Quelle: Bezirksregierung Arnsberg		

Die deutlich gleichmäßigere Verteilung wurde dadurch erreicht, dass die Bezirksregierung Arnsberg in die Kommunen, die deutlich über dem Sollwert des Integrationsschlüssels lagen, keine anerkannten Schutzberechtigten aus den Landeseinrichtungen zuwies, sofern diese keinen entsprechenden Rechtsanspruch hatten, und umgekehrt mehr in die Kommunen, die vom Sollwert nach unten abwichen.

Die gleichmäßigere Verteilung ist Beleg dafür, dass die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung Wirkung entfaltet und dazu führt, die Abweichungen vom Integrationsschlüssel zu minimieren und so integrationshemmende sozialräumliche Konzentrationen von anerkannten Schutzberechtigten signifikant abzubauen. Besonders deutlich wird die entlastende Wirkung am Beispiel der Stadt Essen. Zum Zeitpunkt der Bestandserhebung am 01.09.2016 lag die Zahl der anerkannten Schutzberechtigten in Essen bei 5.618 Personen. Mehr als anderthalb Jahre später, am 01.07.2018, waren es trotz insgesamt in NRW deutlich angestiegener Zahlen in Essen knapp 100 Personen weniger (5.519). Durch die nicht mehr oder deutlich eingeschränkt erfolgenden Zuweisungen sank die Erfüllungsquote in Essen von 482,88 % auf 169,52 %. Zum Zeitpunkt 01.01.2018 stieg die Erfüllungsquote allerdings wieder auf 186,67 % an.

Insgesamt betrug zum Zeitpunkt 01.01.2018 die Zahl der nordrhein-westfälischen Kommunen, die innerhalb eines Korridors von 20 % oberhalb und 20 % unterhalb des Zielwertes des Integrationsschlüssels - also zwischen 80 % und 120 % - lagen, 110, das waren doppelt so viele wie am 01.09.2016. Insgesamt befanden sich damit 27,78 % aller Kommunen, mehr als jede vierte, innerhalb des 20 %-Korridors. Die Zahl der Kommunen mit einer Erfüllungsquote unter 50 % sank um mehr als die Hälfte von 225 auf 93.

6.2.3 Bestandserhebung zum Zeitpunkt 01.01.2019

Zum Zeitpunkt 01.01.2019 lag die Zahl der anerkannten Schutzberechtigten mit Wohnsitzverpflichtung in ihren Kommunen bei 176.235, ein Zuwachs gegenüber dem Jahresanfang 2018 von 23.686 Personen. Die Zahl der Kommunen innerhalb des Korridors von 20 % um den Zielwert des Integrationsschlüssels lag bei 100 (25,25 %) und damit in etwa auf gleicher Höhe wie am Jahresanfang 2018. Die Zahl der Kommunen mit einer Erfüllungsquote unterhalb von 50 % belief sich ebenfalls auf 100. Anders als am 01.01.2018, als es mit Dortmund nur eine Kommune oberhalb von 200 % gab, waren es am 01.01.2019 mit Gladbeck, Dortmund und Essen drei Kommunen.

Tab. 3 Kommunen in NRW mit den höchsten Erfüllungsquoten nach der AWoV zum Stichtag 01.01.2019

	Kommune	**Erfüllungsquote**
1.	Gladbeck	222,51%
2.	Dortmund	220,94%
3.	Essen	217,44%
4.	Minden	199,98%
5.	Bielefeld	197,44%
6.	Wuppertal	182,22%
7.	Siegburg	169,54%
8.	Gelsenkirchen	163,88%
9.	Moers	161,62%
10.	Hagen	160,97%
Quelle: Bezirksregierung Arnsberg		

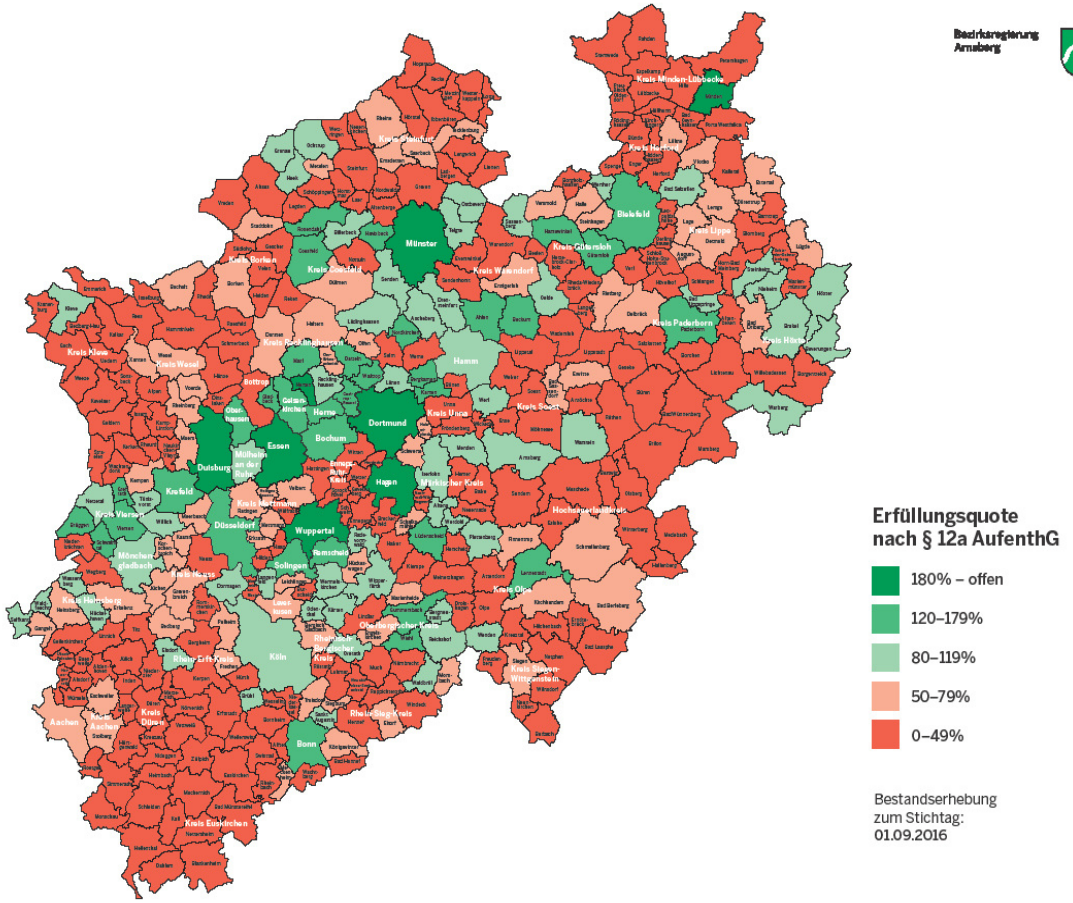
Im Verlauf des Jahres 2018 hat sich die seit dem 01.09.2016 feststellbare Annäherung der Kommunen an die Zielwerte des Integrationsschlüssels nicht weiter fortgesetzt. Insgesamt zeigt die zahlenmäßige Entwicklung von 2016 bis Ende 2018 aber, dass das mit der AWoV verfolgte Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung der anerkannten Schutzberechtigten über die 396 Kommunen des Landes und damit die Vermeidung von integrationshemmenden sozialräumlichen Konzentrationen erreicht worden ist. Besonders deutlich zeigt sich dies am Beispiel der Stadt Duisburg, deren Erfüllungsquote vom 1.9.2016 bis zum 1.1.2018 von 375,13 % auf 110,46 % zurückging.

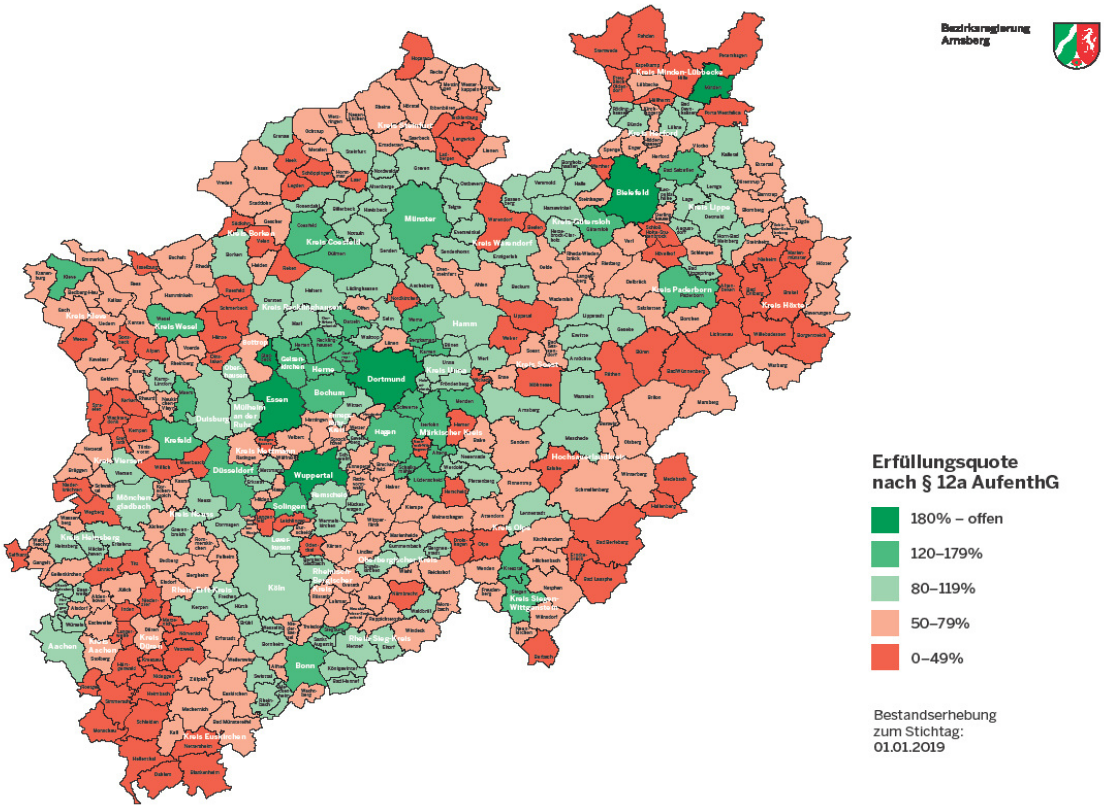
Tab. 4 Anzahl der anerkannten Schutzberechtigten und Erfüllungsquoten

Zeitpunkt	Anzahl der anerkannten Schutzberechtigten nach AWoV in NRW	Kommunen mit Erfüllungsquote unter 50 %	Kommunen mit Erfüllungsquote zwischen 80 % und 120 %	Kommunen mit Erfüllungsquote über 200 %
01.09.2016	47.027	225	55	6
01.01.2018	152.549	93	110	1
01.01.2019	176.235	100	100	3

Die Zahl der Kommunen mit deutlichen Abweichungen gegenüber dem Zielwert von 100 % nach oben und unten ist seit 2016 gesunken, die Belastungen der kommunalen Infrastrukturen durch den Zuzug von anerkannten Schutzberechtigten wurden ausgeglichen. Nimmt man pragmatisch als zu erreichenden Zielwert eine Abweichung vom Integrationsschlüssel von 20 % nach oben und 20 % nach unten an, dann erfüllte allerdings auch am 01.01.2019 nur knapp ein Viertel (100) der nordrhein-westfälischen Kommunen dieses Kriterium.

Die nachfolgenden Grafiken der Bezirksregierung Arnsberg zeigen die unterschiedlichen Erfüllungsquoten der 396 nordrhein-westfälischen Kommunen zu den Zeitpunkten 01.09.2016 und 01.01.2019:





6.3 Hat die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt und wenn nicht, wo sollte sie verändert werden?

Um diese Frage zu beantworten, führte das MKFFI Gespräche mit zahlreichen Institutionen und Experten und holte schriftliche Stellungnahmen ein. Am 26.02.2018 fand ein gemeinsames Gespräch der Abt. 4 „Integration“ und der Abt. 5 „Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten“ mit Vertreterinnen und Vertretern der drei nordrhein-westfälischen Kommunalen Spitzenverbände statt. Hintergrund des Gesprächs war der Wunsch der Landesregierung, von den von der Wohnsitzregelung zentral betroffenen Kommunen in NRW eine Einschätzung über die Wohnsitzregelung zu erhalten. Im Anschluss an das Gespräch wurden die Kommunalen Spitzenverbände gebeten, dem MKFFI bis zum 30.04.2018 schriftliche Stellungnahme zuzuleiten.

Um zu erfahren, wie seitens der in der Flüchtlingsarbeit engagierten Organisationen die Praxis der Wohnsitzregelung bewertet wird, fand am 19.06.2018 ein Gespräch der Abt. 4 und 5 des MKFFI mit dem NRW-Flüchtlingsrat e.V. statt. Im Anschluss daran wurde auch dieser um eine schriftliche Stellungnahme gebeten, die am 26.07.2018 einging.

Im Mittelpunkt eines Gespräches des MKFFI und des MAGS mit der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit am 09.05.2018 stand die Frage, wie sich die Wohnsitzregelung auf die Integration der anerkannten Schutzberechtigten in den Arbeitsmarkt auswirkt. Im Anschluss an das Gespräch wurde entsprechend der geteilten Zuständigkeit für die Jobcenter durch die Regionaldirektion eine Abfrage bei den

gemeinsamen Einrichtungen sowie über das MAGS eine Abfrage bei den zugelassenen kommunalen Trägern durchgeführt.[15] Die Ergebnisse der Abfrage wurden dem MKFFI am 14.06.2018 zugeleitet.

Innerhalb der Landesverwaltung fand parallel zu den Expertengesprächen ein regelmäßiger Jour fixe unter Leitung des MKFFI und unter Beteiligung des JM, des MAGS und der Bezirksregierung Arnsberg zum Austausch über die praktischen Erfahrungen mit der Wohnsitzregelung statt.

6.3.1 Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

In seiner Stellungnahme vom 24.04.2018 unterstreicht der Städtetag NRW seine grundsätzlich positive Einschätzung zur AWoV und sieht „eine Verlängerung der positiven Wohnsitzauflage als notwendig an." Weiter heißt es, die Wohnsitzauflage sei „ein sachgerechtes Steuerungsmittel, um die Grundlage für eine Integration in die aufnehmende Gesellschaft zu schaffen und gleichzeitig eine Überforderung einzelner Städte und Gemeinden durch ungesteuerten Zuzug zu verhindern." Die Regelungen zur Wohnsitzverpflichtung anerkannter Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen seien, so die Schlussfolgerung, „dem Grunde nach sachgerecht."

Kritisch äußert sich der Städte- und Gemeindebund NRW mit Verweis auf frühere Stellungnahmen zum Integrationsschlüssel der AWoV und merkt an, dass eine „Abweichung vom FlüAG-Verteilungsschlüssel nicht sachgerecht ist." Er verweist auf die Ankündigung im Koalitionsvertrag 2017 von CDU und FDP, die Mietpreisbegrenzungsverordnung aufzuheben. Sollte diese Aufhebung erfolgen, könne es nicht „sachgerecht sein, wenn man im Rahmen der AWoV gleichwohl inhaltlich an diesem Verteilungskriterium (…) festhalten wolle." Abschließend weist der Spitzenverband darauf hin, dass der Zuzug von größeren Familienverbänden gerade in kleineren Kommunen zu besonderen Belastungen führen könne. Aus diesem Grund sei „eine Berücksichtigung des Familiennachzugs beim Integrationsschlüssel auch dann sachgerecht, wenn der Nachzug im Rahmen des Visaverfahrens erfolgt." Damit spricht der Städte- und Gemeindebund die Tatsache an, dass mit der Anerkennung als Schutzberechtigter durch das BAMF auch die in Deutschland lebenden Ehegatten und minderjährigen Kinder anerkannt werden. Sämtliche Familienmitglieder fallen

[15] Das SGB II sieht die Bundesagentur für Arbeit einerseits und die kreisfreien Städte und Kreise andererseits als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende vor. Zur einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bilden die Träger eine gemeinsame Einrichtung, die die Aufgaben der Träger wahrnimmt. Hinsichtlich der Umsetzungsfragen im Zusammenhang mit der Wohnsitzauflage obliegt die Rechts- und Fachaufsicht über die gemeinsamen Einrichtungen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, soweit die Bundesagentur Leistungsträger ist. Soweit die kommunalen Leistungen betroffen sind, führen die zuständigen Landesbehörden die Aufsicht. Darüber hinaus kann die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende als sog. zugelassener kommunaler Träger (zkT) ausschließlich durch die Kommune – ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit – erfolgen. Die zkT bilden sog. besondere Einrichtungen (Kreis Borken, Kreis Coesfeld, Kreis Düren, Ennepe-Ruhr-Kreis, Stadt Essen, Kreis Gütersloh, Stadt Hamm, Hochsauerlandkreis, Kreis Kleve, Kreis Lippe, Kreis Minden-Lübbecke, Stadt Mülheim an der Ruhr, Stadt Münster, Kreis Recklinghausen, Kreis Steinfurt, Stadt Solingen, Kreis Warendorf, Stadt Wuppertal). Die Aufsicht über die zkT führt ausschließlich das MAGS als zuständige Landesbehörde. Die gemeinsamen Einrichtungen und die zugelassenen kommunalen Träger führen die einheitliche Bezeichnung Jobcenter.

dann unter die AWoV und werden als Zuweisungsfälle gezählt. Lebt die Familie des anerkannten Schutzberechtigten jedoch im Ausland und reist im normalen Visaverfahren über den Familiennachzug ein, erfolgt keine Anrechnung in der AWoV-Bestandsstatistik.

Gegen die Kritik an der geschilderten unterschiedlichen Anrechnung ist seitens des MKFFI anlässlich des Gesprächs am 26.02.2018 eingewendet worden, dass grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass sich der Familiennachzug in allen Kommunen mehr oder weniger proportional zur Zahl der Stammberechtigten vollzieht, so dass keine Notwendigkeit für eine Anrechnung bei der AWoV-Erfüllungsquote gesehen würde.

6.3.2 Stellungnahme des Städtetags Nordrhein-Westfalen

In seiner Stellungnahme vom 27.4.2018 weist der Städtetag NRW darauf hin, dass er die Einführung der nordrhein-westfälischen Wohnsitzregelung im Rahmen der Verbändeanhörung begrüßt hat und an dieser Bewertung festhält. Es habe sich „bestätigt, dass die Wohnsitzauflage in Nordrhein-Westfalen dazu beiträgt, integrationshemmende Segregationstendenzen und eine soziale und finanzielle Überlastung einzelner Regionen und Städte abzumildern." Eine Verlängerung der geltenden Regelungen „sehen wir vor diesem Hintergrund als zwingend erforderlich an." Die Regelungen der AWoV, so der Spitzenverband „halten wir im Wesentlichen für gelungen und sachgerecht."

Explizit spricht sich der Städtetag NRW dafür aus, bei der Verteilung die Situation am Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie die EU-Binnenzuwanderung weiterhin zu berücksichtigen, wie es der Integrationsschlüssel vorsieht. Der Städtetag betont ausdrücklich, die Diskussion über die Mietpreisbremse dürfe nicht dazu führen, dass „die Situation am Wohnungsmarkt zukünftig keine Berücksichtigung findet." Er schlussfolgert: „Die Situation am Arbeits- und Wohnungsmarkt sind bedeutsame Indikatoren für die Aufnahmefähigkeit einer Stadt, die nicht unberücksichtigt bleiben dürfen."

Kritisch merkt der Städtetag an, dass die mit der AWoV angestrebte gleichmäßigere Verteilung der anerkannten Schutzberechtigten auf die 396 Kommunen des Landes und die damit verbundene Entlastung einzelner Städte „bis heute nicht vollständig zur Geltung gekommen ist." Insbesondere verweist er auf eine fehlende Synchronisierung der Verteilung von Asylsuchenden gemäß FlüAG und der Verteilung von anerkannten Schutzberechtigten nach AWoV. Zwar führe die Übererfüllung der Quoten gemäß AWoV zu weniger Zuweisungen von anerkannten Schutzberechtigten, nicht aber dazu, dass über das FlüAG weniger Asylsuchende zugewiesen würden.

Die fehlende Synchronisierung beider Verteilsysteme ist der zentrale Kritikpunkt in der Stellungnahme des Städtetages. Konkret heißt es: „Einzelne Städte, die eine Vielzahl von anerkannten Flüchtlingen aufgenommen haben und ihre Aufnahmequo-

te nach der AWoV damit übererfüllen, sehen sich durch die unabhängig von der AWoV erfolgende Zuweisung von Flüchtlingen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz weiterhin erheblichen Belastungen ausgesetzt."

Aufgrund dieser Situation fordert der Städtetag NRW in seiner Stellungnahme die „Anwendung des AWoV-Verteilschlüssels auch bei der Zuweisung nach dem FlüAG zur Synchronisation der Systeme." Kritisiert wird seitens des Städtetages ferner, dass die bestätigende Zuweisung nach wie vor eine quantitativ größere Rolle spiele als die reguläre Zuweisung gemäß Integrationsschlüssel. Hingewiesen wird darauf, „dass das Gesamtgefüge der Regelungen nur sinnvoll umzusetzen ist, wenn eine Zuweisung an den Ort der Zuweisung nach FlüAG eine Ausnahme bleibt." Dieses Ziel ist nach Auffassung des Städtetages zu erreichen, wenn „Flüchtlinge in aller Regel für die Dauer des Verfahrens in den Landeseinrichtungen verbleiben und erst nach Anerkennung den Kommunen zugewiesen würden".

6.3.3 Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Auch der Landkreistag NRW kommt in seiner Stellungnahme vom 27.04.2018 zu dem Ergebnis, dass sich die Wohnsitzauflage grundsätzlich bewährt hat. Er spricht sich dafür aus, dass es "in jedem Fall bei einer Beibehaltung der Wohnsitzauflage auch auf Landesebene bleibt." Insbesondere sprächen „die im System derzeit noch bestehenden Unwuchten der Wohnsitzverteilung in NRW (deutliche Übererfüllung in Teilen des Ruhrgebiets und der Rheinschiene) für die Beibehaltung von verpflichtenden Regelungen zur Wohnsitznahme.

Kritisch äußert sich der Landkreistag zum Integrationsschlüssel und greift damit seine inhaltlichen Bedenken wieder auf, die er bei der Verbändeanhörung 2016 geltend gemacht hat. Hinsichtlich des Verteilschlüssels favorisiert der Landkreistag „einen wirtschaftsbezogenen Maßstab (…), der die Integrationskapazität der Kommunen innerhalb von NRW abbildet (ein Drittel Einwohner, zwei Drittel Steuerkraft – jeweils hälftig gemeindlicher Umsatz- bzw. Einkommenssteueranteil)." Der Landkreistag teilt zudem die Kritik des Städte- und Gemeindebundes an den Unterschieden bei der Berücksichtigung von Familienmitgliedern bei der Anrechnung in der AWoV.

6.3.4 Stellungnahme des Flüchtlingsrats Nordrhein-Westfalen

Abweichend von den Kommunalen Spitzenverbänden verweist der Flüchtlingsrat NRW e.V. in seinem Schreiben vom 26.07.2018 auf seine grundsätzlichen Bedenken gegen die Wohnsitzregelung für Schutzberechtigte gemäß § 12a AufenthG. Als Gründe hierfür führt er u.a. den „erheblichen Eingriff in die persönliche Entscheidungsfreiheit und die Entfaltungsmöglichkeiten" und den „Widerspruch zum Recht auf Freizügigkeit, das Flüchtlingen nach Artikel 26 der Genfer Flüchtlingskonvention zusteht" an.

Auch bemängelt der Flüchtlingsrat eine „häufig fehlende angemessene Begründung der Zuweisung“. Die Entscheidung sei für die Betroffenen oftmals nicht nachvollziehbar. Der Flüchtlingsrat spricht sich in diesem Zusammenhang für eine Wahrung der (Groß-)Familieneinheit aus und kritisiert gelegentliche Familientrennungen, die insbesondere durch zeitlich auseinanderfallende Zuweisungen von Familienmitgliedern und getrennte Zuweisungen in unterschiedliche Kommunen aufgrund von nicht anerkannten Dokumenten wie z.B. Geburtsurkunden entstehen würden. Des Weiteren fordert der Flüchtlingsrat einen humanitären Umgang mit Härtefällen bzw. bei der Zuweisung mit und zu Familienangehörigen außerhalb der Kernfamilie. Die „außerhalb der rein medizinischen Behandlung liegenden gesundheits- und entwicklungsförderlichen Faktoren“ von erweiterten Familienmitgliedern sollten Berücksichtigung finden.

In seiner Stellungnahme vertritt der Flüchtlingsrat die These, dass sich die Wohnsitzzuweisung in ländliche Regionen oftmals integrationshemmend auswirke:

- Aufgrund von fehlendem Wohnraum werden die wenigen freien Wohnungen selten an Flüchtlinge vermietet bzw. seien zu teuer: „Flüchtlinge werden deshalb meist in Asylunterkünften untergebracht bzw. müssen dort verbleiben, selbst wenn in anderen kreisangehörigen Gemeinden freie Wohnungen gefunden werden“.
- Hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs bemängelt der Flüchtlingsrat das in ländlichen Regionen häufig fehlende Arbeitsplatzangebot sowie die fehlende Anbindung an ehrenamtliche Unterstützung und an den ÖPNV.
- Die grundsätzliche Zuweisung von Flüchtlingen nach der AWoV in die Kommune, in die diese bereits während des laufenden Asylverfahrens zugewiesen wurden, sei insofern problematisch, als dass „in vielen Fällen die Kommunen während des laufenden Asylverfahrens nicht die Teilhabe der Asylsuchenden fördern“ würden. Die Zeit des Asylverfahrens wirke sich dann „eher desintegrierend“ aus.
- In kleinen Gemeinden seien sowohl die flächendeckende Versorgung wie auch die Erreichbarkeit von Integrationskursen nicht immer gewährleistet.
- Die Kombination aus mangelnder Mobilität und sozialer Isolation in ländlichen Regionen verursache häufig depressionsartige Beschwerden, die Möglichkeiten zur Gestaltung gesellschaftlichen Lebens seinen im Allgemeinen sehr beschränkt. Insbesondere für (LSBTI*-)Personen mit besonderem Schutzbedarf fehle es in ländlichen Regionen teilweise an notwendigen Unterstützungsstrukturen.
- Bei Aufnahme einer Arbeit oder eines Studiums sei eine Änderung bzw. Aufhebung der Wohnsitzauflage mit erheblichem Aufwand verbunden. Umzüge werden „trotz Aufnahme einer Arbeit an einem anderen Ort regelmäßig erst nach Ablauf der Probezeit genehmigt, da Scheinbeschäftigungen unterstellt werden.“

Abschließend plädiert der NRW-Flüchtlingsrat e.V. für eine Abschaffung des § 12a AufenthG „oder zumindest den Einsatz gegen eine Verlängerung dieser Norm über den 05.08.2019 hinaus“ seitens des Landes Nordrhein-Westfalen.

6.3.5 Erfahrungen der Jobcenter mit der Umsetzung der Wohnsitzauflage

Um die Erfahrungen und Eindrücke vor Ort einzubeziehen, haben die RD NRW alle gemeinsamen Einrichtungen in NRW sowie das MAGS die zugelassenen kommunalen Träger zu ihrer Einschätzung zu den Auswirkungen der Wohnsitzauflage befragt.

6.3.5.1 Stellungnahme der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit

Folgende Fragen wurden mit der Bitte um Beantwortung an die 35 gemeinsamen Einrichtungen gesendet.

1. Wie funktioniert die Umsetzung der Wohnsitzauflage?
2. Verzeichnen Sie trotz Einführung der Wohnsitzauflage noch in größerem Umfang Zuzüge anerkannter Asylbewerber aus anderen Bundesländern?
3. Verzeichnen Sie trotz Einführung der Wohnsitzauflage noch in größerem Umfang Zuzüge anerkannter Asylbewerber aus anderen Kommunen innerhalb NRW?
4. Haben Sie Erkenntnisse darüber, dass die Arbeitssuche durch die Wohnsitzauflage eingeschränkt wurde?
5. Haben Sie Erkenntnisse darüber, ob die Wohnsitzauflage die Arbeitsaufnahme erschwert oder verhindert hat?
6. Trägt Ihrer Einschätzung nach die Wohnsitzauflage dazu bei, den Integrationsprozess stringenter zu gestalten (z.B. im Hinblick auf die Sprachförderung)?
7. Wo sehen Sie Probleme und ggf. Änderungsbedarfe?

Zum 01.06.2018 hatten alle gemeinsamen Einrichtungen die oben genannten Fragen beantwortet. In ihrer Stellungnahme führt die Regionaldirektion NRW aus, dass „die Umsetzung der Wohnsitzauflage friktionsfrei funktioniert und sowohl ungesteuerte Zuzüge aus anderen Bundesländern als auch ungesteuerte Zuzüge aus anderen Kommunen innerhalb von NRW - abgesehen von wenigen Einzelfällen nicht mehr stattfinden.“

Die meisten Dienststellen schilderten, dass die Arbeitsuche durch die Wohnsitzauflage nicht erschwert werde. Eine Ausnahme bildeten die sehr stark ländlich geprägten Regionen Euskirchen, Heinsberg, Wesel, Olpe und Oberberg, die berichteten, dass die Arbeitsuche, aber auch die Teilnahme an besonderen Kursen zur sprachlichen Qualifizierung (z.B. C2 für Ärzte) für die Geflüchteten erschwert sei. Ursächlich dafür

sei in erster Linie ein mangelhafter ÖPNV in diesen Regionen, der die für die Arbeitssuche notwendige Mobilität deutlich einschränke.

Die gemeinsamen Einrichtungen berichteten zudem, „dass die Arbeitsaufnahme durch die Wohnsitzauflage im Allgemeinen nicht behindert wird." Nur in einigen, wenigen Einzelfällen hätten längerfristige Bearbeitungszeiten eine kurzfristige Arbeitsaufnahme verhindert. In der Regel aber würde das Verfahren zur Aufhebung der Wohnsitzauflage im Falle der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zügig und ohne Probleme verlaufen. In ihrer Stellungnahme führt die Regionaldirektion aus:

> „Nach Einschätzung ausnahmslos aller gE trägt die Wohnsitzauflage dazu bei, den Integrationsprozess insbesondere im Hinblick auf die Sprachförderung, aber auch im Hinblick auf die Qualifizierung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente stringenter zu gestalten: einmal begonnene Kurse und Maßnahmen werden zu Ende geführt und sinnvolle Anschlussangebote können rechtzeitig geplant und angeboten werden. Friktionen durch häufige Umzüge konnten minimiert werden."

Änderungsbedarfe und fortbestehende Probleme sehen einige gemeinsame Einrichtungen bei folgenden Aspekten:

- Die Wohnsitzauflage werde nicht in allen Fällen einheitlich dokumentiert. Wünschenswert wäre, dass diese stets im elektronischen Aufenthaltstitel erkennbar wäre und auf Beiblätter o.ä. verzichtet werden könnte.
- In Einzelfällen sei eine missbräuchliche Nutzung von (Schein-) Arbeitsverträgen festzustellen, um eine Aufhebung der Wohnsitzauflage zu bewirken und in die Wunschkommune ziehen zu können, ohne jedoch tatsächlich eine Beschäftigung aufzunehmen. Wünschenswert wäre aus Sicht der betroffenen gemeinsamen Einrichtungen eine Nachhaltung seitens der Bezirksregierung.
- In einigen Kommunen gebe es eine extreme Knappheit an geeignetem Wohnraum, in anderen Kommunen desselben Kreises jedoch nicht. Vereinzelt gefordert würde daher eine lediglich kreisscharfe statt gemeindescharfe Wohnsitzzuweisung.

Insgesamt kommt die Regionaldirektion auf Basis ihrer Abfrage zum Ergebnis, dass „nichts gegen eine Fortführung der Wohnsitzauflage für anerkannte Asylbewerber über den August 2019 hinaus" spreche. Entscheidend sei, dass die Wohnsitzauflage nicht zu restriktiv gehandhabt werde und Entscheidungen über die Aufhebung derselben zügig und friktionsfrei getroffen werden, „so dass die Suche und Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durch die Wohnsitzauflage nicht erschwert wird."

6.3.5.2. Ergebnisse der Abfrage des MAGS bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) in NRW

Im Vorfeld des Austausches zwischen MKFFI, MAGS und Regionaldirektion NRW am 09.05.2018 wurden alle 18 zkT um Mitteilung Ihrer bisherigen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Umsetzung und Anwendung der Wohnsitzregelung durch die Ausländerbehörden befragt. Im Nachgang des Gesprächs wurden die zkT vertiefend um Beantwortung der unter 6.3.5.1. aufgeführten Fragen gebeten, sofern diese noch nicht in der ersten Abfrage gestellt worden waren.

Generell nach den Erfahrungen mit der Umsetzung der Wohnsitzauflage befragt, erklärten die zkT, dass die Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung Arnsberg mittlerweile überwiegend reibungslos verlaufe. Die zkT erhielten im Voraus die Information über die geplanten Zuweisungen in die Kommune, daher könne eine gute Prognose der kommenden Zugänge ins SGB II bzw. der Antragstellungen erfolgen. Überwiegend erfolge die Aufhebung/Änderung der Wohnsitzauflagen bei entsprechenden Anträgen schnell und unbürokratisch über die Bezirksregierung Arnsberg.

Die zkT teilten mit, dass nach Einführung der Wohnsitzauflage weder ungesteuerte Zuzüge aus anderen Bundesländern noch ungesteuerte Zuzüge aus anderen Kommunen innerhalb von NRW in größerem Umfang stattfänden. ZkT, die vor Inkrafttreten des § 12a AufenthG nach eigenen Angaben stark von Zuzügen aus anderen Bundesländern betroffen waren, gaben an, einen deutlichen Rückgang dieser Zuzüge zu verzeichnen. Dies gelte in gleicher Weise für die Zuzüge aus anderen NRW-Kommunen.

Die zkT berichteten, keine Einschränkung der Arbeitssuche durch die Wohnsitzauflage feststellen zu können; Bewerbungen und persönliche Gespräche im Zusammenhang mit der Arbeitssuche könnten wahrgenommen werden.

Der überwiegende Teil der zkT gab an, dass die Wohnsitzauflage an sich nicht die Arbeitsaufnahme erschwere oder verhindere, da diese bei einem entsprechenden Antrag aufgehoben werden könne. Lediglich in den sehr ländlichen Kommunen könne die Wohnsitzauflage hinderlich sein, da aufgrund eingeschränkter Mobilität die Durchführung von Praktika mangels Angeboten vor Ort erschwert sei.

Die zkT berichteten zudem, dass die Wohnsitzauflage geeignet sei, den Integrationsprozess stringenter zu gestalten; zur Begründung wurden folgende Aspekte angeführt:

- Durch den verbindlichen Wohnort könnten die Sprachförderung sowie die Angebote zur Integration in den Arbeitsmarkt besser geplant werden. Die Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern (Maßnahme- und Sprachkursträ-

ger) werde zudem verbessert; kein Bildungsträger richte Kurse ohne verlässliche Zahlen zu Kursteilnehmern ein.
- Durch den seltener auftretenden Zuständigkeitswechsel könne eine begonnene Integrationsstrategie durch sinnvolle Integrationsketten nachhaltig verfolgt werden.
- Die Leistungsberechtigten könnten sich der Teilnahme am Integrationskurs nicht entziehen.
- Die Sprachförderung werde vor Ort abgeschlossen. Der betroffene Personenkreis wisse, dass die Integration vor Ort geschieht und bemühe sich ggf. auch selbst schneller um die Aufnahme in einen Sprachkurs.
- Durch die Verfestigung des Aufenthaltes könne zudem auch deutlich gezielter an der Anerkennung ausländischer Schulabschlüsse etc. gearbeitet werden.
- Die anerkannten Schutzberechtigten können sich in bestehende Netzwerke (Kindergarten, Schule, Ehrenamtliche, Arbeit) einfinden und mittelfristig Fuß fassen.
- Auch in Bezug auf die häufig im Vorfeld benötigten Praktika wirke sich die Wohnsitzauflage positiv aus, da nicht übermäßig viele Praktikumsplätze akquiriert werden müssten.

Änderungsbedarfe und fortbestehende Probleme sehen einige zkT bei folgenden Aspekten:

- In Einzelfällen sei die Wohnsitzauflage bei beabsichtigter Arbeitsaufnahme oder beabsichtigter Sprachkursaufnahme aufgehoben worden, ohne dass konkrete Zusagen vorgelegen haben. Dies habe sich zwar zwischenzeitlich geändert, sollte aber auf jeden Fall weiterhin beachtet werden.
- In Einzelfällen versuchten anerkannte Schutzberechtigte durch den Abschluss eines Arbeitsvertrages in ihrer Wunschregion die Wohnsitzauflage auszuhebeln. Es werde ein sog. „Scheinarbeitsvertrag“ vorgelegt, „gelebt“ werde das Arbeitsverhältnis tatsächlich nicht.

7. Bürgeranfragen ans Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration

Seit Ende 2016 werden Einzelfragen zum neuen landesinternen Steuerungsverfahren für die Personengruppe der anerkannten Schutzberechtigen von Unterstützern und Betroffenen an die Landesregierung gerichtet.

Im Fokus der Kritik steht weiterhin die hiesige angespannte Wohnmarktsituation. Einige Unterstützer bemängeln, dass kein geeigneter Wohnraum für überwiegend Alleinstehende in den ländlichen Regionen und für Großfamilien in den urbanen Gebieten vorhanden sei.[16]

[16] Siehe auch Adam, Francesca / Föbker, Stefanie / Imani, Daniela / Pfaffenbach, Carmella / Weiss,

Zudem wird kritisiert, dass eine gemeindescharfe Wohnsitzzuweisung nicht aufgehoben werde, wenn an einem anderen Ort eine geeignete Wohnung gefunden werden kann. Im Rahmen des Aufhebungs- und Änderungsverfahren kann die Wohnsitzzuweisung im Einzelfall antragsgemäß geändert werden, wenn der Verbleib in der Zuweisungskommune eine unzumutbare Härte darstellt. Grundsätzlich ist ein Umzug von einer übererfüllten Kommune in eine untererfüllte Kommune möglich. Ein Umzug von einer untererfüllten Kommune in eine übererfüllte Kommune ist im Regelfall ausgeschlossen, es sei denn, der Betroffene weist nach, dass ihm in der übererfüllten Kommune tatsächlich Wohnraum zur Verfügung steht und eine Aufnahmezusage der Zuzugs-Ausländerbehörde vorliegt (das Gleiche gilt für den Umzug von einer übererfüllten in eine andere übererfüllte Kommune sowie für den Umzug von einer untererfüllten in eine andere untererfüllte Kommune). Im Falle eines länderübergreifenden Umzuges bedarf es ebenfalls der Zustimmung der örtlichen Ausländerbehörde des gewünschten Wohnortes. Sofern auch hier die Nachweise, wie etwa die Aufnahmezusage der Zuzugs- Ausländerbehörde, vorgelegt werden, kann die Wohnsitzverpflichtung abgeändert werden.

Des Weiteren wird die Höhe des monatlich durchschnittlichen Bedarfs nach §§ 20 und 22 SBG II (Stand 2018: 730,00 €) für eine Einzelperson als zu hoch und nicht integrationsfördernd betrachtet. Aufgrund der bundesgesetzlichen Regelung ist eine Abweichung seitens der Behörden jedoch nicht möglich.

Auch die Verfahrensweise der Bezirksregierung Arnsberg, besonders die Dauer der Bearbeitungszeit im Hinblick auf die Aufhebungs-/Änderungsanträge, wurde anfangs beanstandet. Die Bearbeitungszeit ist regelmäßig vom Einzelfall abhängig. Es obliegt dem Betroffenen, den Antrag und die erforderlichen Nachweise einzureichen. Sofern dem Antrag auch ein gültiger Arbeitsvertrag, der die gesetzlichen Anforderung i.S.v. § 12a Absatz 1 Satz 2 AufenthG erfüllt, beigelegt wird, wird die Wohnsitzzuweisung zeitnah aufgehoben. Gegenwärtig beträgt die Bearbeitungszeit eines solchen Antrages nach Eingang der notwendigen Unterlagen etwa 1 bis 2 Wochen. In Ausnahmefällen bedarf es aber einer umfangreicheren Prüfung. Nach gängiger Verwaltungserfahrung und –praxis ist es in Einzelfällen erforderlich, weitere Nachweise nachzufordern, um etwa die gesetzliche Voraussetzung „Lebensunterhalt sicherndes Einkommen“ als gegeben erachten zu können. Dies kann beispielsweise ein unbekannter Arbeitgeber ohne Internetpräsenz sein, welcher auch telefonisch nicht erreichbar ist. Auch kann sich dies aus dem Umstand ergeben, dass der Arbeitsvertrag regelt, dass das Arbeitsverhältnis als „nicht zustande gekommen“ erachtet wird, wenn der Arbeitnehmer „am ersten Arbeitstag nicht erscheint“. Die Fallkonstellationen sind hier sehr vielseitig und bieten daher Raum für Missbrauchsfälle.

Günther / Wiegandt, Claus-C.: Integration Geflüchteter in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden, FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung 12, Düsseldorf 2019, die darauf hinweisen, dass das Angebot der lokalen Wohnungsbestände oft nicht zur Nachfrage der Geflüchteten passt, deren Haushaltsstruktur durch eine große Anzahl von Single-Flüchtlingen und Großfamilien gekennzeichnet ist. Zudem stießen Flüchtlinge bei der Wohnungssuche und Bewerbung auf Schwierigkeiten, da sie nur über begrenzte Erfahrung auf dem lokalen Mietmarkt verfügen und oft nicht den Mietbedingungen wie Referenzen, Wohnsitz und/oder Kreditgeschichte entsprechen.

Da § 12a AufenthG grundsätzlich nur familiäre Bindungen im Sinne der Kernfamilie nach Art. 6 Grundgesetz (GG) berücksichtigt, fordern viele Unterstützer eine weitere Auslegung des Familienbegriffs, besonders wenn die Aufhebung oder Änderung der Wohnsitzzuweisung begehrt wird. Wegen der gesetzlichen Bestimmung des § 12a Absatz 5 AufenthG ist die Bezirksregierung Arnsberg allerdings an die geltende Rechtslage gebunden.

Abschließend wurde vereinzelt vorgetragen, dass vor allem in den ländlichen Regionen integrationsfördernde Strukturen oder Beratungsstrukturen für vulnerable Personen fehlen und dadurch unter anderem der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert sei. Hierbei wird oft verkannt, dass die Wohnsitzzuweisung nicht die Bewegungsfreiheit der Betroffenen im Bundesgebiet einschränkt. Da keine Residenzpflicht besteht, können sich die Betroffenen frei im Land (fort-)bewegen. Im Übrigen handelt es sich um ein zeitlich begrenztes Instrument. Nach höchsten 3 Jahren sind die anerkannten Schutzberechtigten freizügig. Sie sind es auch schon vorher, soweit sie einer Arbeitsbeschäftigung nachgehen oder eine Ausbildung oder ein Studium beginnen.

8. Landesinterne Zuweisungspraxis

Für das landesinterne Zuweisungs- und Verteilverfahren von anerkannten Schutzberechtigen ist die Bezirksregierung Arnsberg ausschließlich zuständig.

Da diese bereits über langjährige Erfahrungen bei der Verteilung und Zuweisung von Asylsuchenden verfügt, haben sich die etablierten Arbeitsbeziehungen zu den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen auch bewährt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung und der Anwendung des neuen Zuweisungsinstruments haben sich die Verwaltungsverfahren mittlerweile gut eingespielt.

Im Zeitraum vom 01.01.2017 bis 31.12.2018 sind 21.434 Anträge auf Aufhebung/ Änderung der Wohnsitzverpflichtung/-zuweisung bei der Bezirksregierung Arnsberg eingegangen. Insgesamt 7.899 Zuweisungsbescheide wurden aufgehoben. Im selben Zeitraum wurde in 756 Fällen - sowohl gegen das Zuweisungsverfahren als auch gegen das Aufhebungs-/Änderungsverfahren - Klage vor den Verwaltungsgerichten erhoben. Davon entfallen 626 Klageerhebungen auf das Jahr 2017 und 130 auf das Jahr 2018. Insofern ist hier ein erheblicher Rückgang erkennbar.

9. Rechtsprechung zur Wohnsitzregelung i.S.v. § 12a AufenthG

9.1 Verwaltungsgerichtsbarkeit

Im Eilverfahren hat das Verwaltungsgericht Arnsberg[17] die Zuweisung in eine Kommune aufgehoben und besonders die fehlende Ermessensausübung der Bezirksregierung Arnsberg gerügt. Nach Auffassung des Gerichts müssen die Voraussetzun-

[17] Verwaltungsgericht Arnsberg, Beschluss vom 06.12.2016 – Az. 9 L 5/17

gen für eine Wohnsitzauflage gemäß § 12a AufenthG kumulativ vorliegen; eine Verpflichtung eines Ausländers, seinen Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde zu nehmen, sei bereits dann nicht ermessensfehlerfrei möglich, wenn nur eine dieser Voraussetzungen (wie die erleichterte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch die Verpflichtung zur Wohnsitznahme) nicht bejaht werden könne.

Die Landesregierung sowie weitere Verwaltungsgerichte[18] teilten diese Rechtsauffassung nicht. Die Intention des Bundesgesetzgebers kann es nicht gewesen sein, dass es sich bei den drei genannten Merkmalen um „Tatbestandsmerkmale" handelt, die erfüllt werden müssten – erst recht nicht kumulativ. So heißt auch in der Gesetzesbegründung[19] zum § 12a AufenthG:

> „Im Übrigen werden für die Wohnsitzregelung zwei unterschiedliche Regelungsansätze geschaffen. Dies sind einerseits die (positive) Zuweisung an einen bestimmten Wohnort und andererseits der (negative) Ausschluss des Zuzugs in bestimmte Gebiete mit erhöhten Segregationsrisiken. Die Auswahl muss den Landesbehörden überlassen bleiben, da hierfür die konkreten örtlichen und regionalen Rahmenbedingungen maßgeblich sind. Jedoch ist es Aufgabe des Bundes, dafür sachgerechte generelle integrationsfördernde Kriterien zu bezeichnen. Zu diesen Kriterien gehören insbesondere die Verfügbarkeit von Wohnraum, der Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Möglichkeit des Erwerbs der deutschen Sprache."

Hierdurch kommt das allgemein zugrunde gelegte Verständnis der Regelung zum Ausdruck, wonach der Bund die wesentlichen materiellen Integrationskriterien benennt und die Länder die Steuerung in die regionalen Gebietskörperschaften übernehmen sollen.

Des Weiteren beanstandete das Verwaltungsgericht Köln in seinem Gerichtsbescheid vom 31. Juli 2017 das fehlende Anhörungsverfahren im Rahmen der bestätigenden Zuweisung. Nach Auffassung des Gerichts sei der Verzicht der Anhörung gemäß § 5 Absatz 7 Satz 2 AWoV bei der bestätigenden Zuweisung nichtig. Zugleich hat aber das Gericht betont, dass dieser Anhörungsmangel durch Nachholung gemäß § 45 Absatz 1 Nr. 3, Absatz 2 VwVfG NRW geheilt werden kann.

Ausgangspunkt für den Verzicht der Anhörung war die besondere verfahrensrechtliche Ausgangslage (sog. vereinfachtes Verfahren). Es bestand ein besonderes öffentliches Interesse an dem vereinfachten Verfahren, denn zur Vermeidung der Freizügigkeit musste die Zuweisung in diesen bestimmten Fällen zeitgleich oder jedenfalls sehr zeitnah mit dem positiven BAMF-Bescheid erfolgen. Zudem wurde dabei das Anhörungsinteresse der Betroffenen nur geringfügig berührt, weil die Zuweisung an den bereits bestehenden Wohnsitz und nicht einen anderen Ort erfolgte, dies auch

[18] z.B. Verwaltungsgericht Köln, Gerichtsbescheid vom 31.07.2017 - Az. 5 K 1559/17
[19] BT-Drs. 18/8615, S. 44

dem vermuteten Integrationsinteresse der Betroffenen entsprach (intendiertes Ermessen) und insbesondere über § 12a Absatz 5 AufenthG ein weiteres (kostenfreies) Abhilfeverfahren zur Verfügung stand. Im Übrigen galt der Anhörungsverzicht nur für eine eng begrenzte Gruppe. Diese Aspekte wurden seitens des Verwaltungsgerichts nicht ausreichend mitberücksichtigt. Ungeachtet dessen wurde mittlerweile ein einheitliches Anhörungsverfahren im Rahmen der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG eingeführt.

9.2 Sozialgerichtsbarkeit (LSG NRW)

Das Landessozialgericht NRW hat in einigen gerichtlichen Eilverfahren beschlossen, dass anerkannte Schutzberechtigte, die bereits für das Asylverfahren einem anderen Bundesland zugewiesen worden waren und daher nach § 12a Absatz 1 AufenthG ihren Aufenthalt in diesem Land zu nehmen haben, einen Anspruch auf Sozialleistungen nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) gegenüber den Jobcentern in NRW haben, wenn sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in NRW unterhalten.[20]

Nach Ansicht des Gerichts habe der Bundesgesetzgeber nicht geregelt, was gelten soll, wenn anerkannte Schutzberechtigte ihren tatsächlichen Aufenthalt außerhalb des Gebietes des Bundeslandes, dem sie nach § 12a Absatz 1 AufenthG zugewiesen sind, bereits genommen haben. Diese Vorschrift weise die betreffende ausländische Person lediglich in ein bestimmtes Bundesland zu. Ferner führte das Gericht aus, ohne die Erteilung einer konkret-individuell Wohnsitzauflage im Sinne von § 12a Absatz 2 oder 3 AufenthG könne die gesetzliche Verpflichtung gemäß § 12a Absatz 1 AufenthG keine abweichende örtliche Zuständigkeit begründen. In den vorliegenden Fällen seien die konkret-individuellen Wohnsitzauflagen nicht erteilt worden, so dass die Vorschrift des § 36 Absatz 2 SGB II nicht anwendbar sei. Infolgedessen richte sich die örtliche Zuständigkeit stets nach dem gewöhnlichen Aufenthalt nach § 36 Absatz 1 SGB II, so dass die angegangenen Jobcenter in Nordrhein-Westfalen für die Erbringung der Sozialleistungen nach SGB II zuständig seien.

Da inzwischen ein Großteil der Bundesländer landesinterne Regelungen zu Wohnsitzzuweisung eingeführt hat, sollte § 36 Absatz 2 SGB II auch nach der Rechtsprechung des LSG NRW anwendbar sein, so dass dies zumindest keine vordringliche Problematik mehr darstellt.

9.3 Oberverwaltungsgericht NRW

Das OVG NRW hat mit dem Urteil vom 04.09.2018 die gemeindescharfe Wohnsitzzuweisung nach § 12a Absatz 1, Absatz 3, Absatz 9 AufenthG i. V. m. § 5 Absatz 4

[20] Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 24.10.2016 – Az. L 2 AS 1937/16 B ER, BeckRS 2016, 73760, beck-online oder Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen Beschluss vom 6.3.2017 – Az. L 21 AS 229/17 B ER, BeckRS 2017, 104058, beck-online

AWoV, die sog. bestätigende Zuweisung, für nichtig erklärt.[21] Gegenstand der Entscheidung war nur die landesinterne Regelung des § 5 Absatz 4 AWoV. In § 5 Absatz 4 AWoV heißt es: „Ausländerinnen und Ausländer nach § 2, die zum Zeitpunkt ihrer Zuweisung in einer Gemeinde ihren tatsächlichen Wohnsitz unterhalten, dort nicht in einer Landeseinrichtung untergebracht und nicht verpflichtet sind, in einem anderen Bundesland zu wohnen, sollen dieser Gemeinde zugewiesen werden. Nach der Entscheidung des Gerichts ist die Regelung des § 5 Absatz 4 AWoV mit der Verordnungsermächtigung des Bundes § 12a Absatz 9 AufenthG nicht vereinbar und daher nichtig.

Das Gericht ist der Auffassung, die Länder seien durch den § 12a Absatz 9 AufenthG nicht zu materiell-rechtlichen Vorgaben im Wege der Rechtsverordnung, sondern lediglich zu näheren Regelungen hinsichtlich der Organisation und des Verfahrens zur Wohnsitzverpflichtung ermächtigt. Ermessenslenkende Regelungen in Gestalt eines verwaltungsrechtlichen Erlasses seien jedoch zulässig, solange sich die Verwaltungsvorschriften im Rahmen der gesetzlichen Regelungen halten. Außerdem sei § 5 Absatz 4 AWoV auch inhaltlich nicht mit der bundesrechtlichen Regelung des § 12a Absatz 3 AufenthG vereinbar, da die örtliche Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt nicht ausreichend mitberücksichtigt werde. Insofern wäre § 5 Absatz 4 AWoV auch dann rechtwidrig, wenn die Vorschrift in Form einer Verwaltungsvorschrift erlassen würde.

Hervorzuheben ist, dass das Gericht die gesetzliche Wohnsitzverpflichtung nach § 12a Absatz 1 Satz 1 AufenthG, wonach der anerkannte Schutzberechtigte gesetzlich zur Wohnsitznahme im Bundesland der Anerkennung verpflichtet wird, für europarechtskonform und somit im Ergebnis für grundsätzlich rechtmäßig erachtet.

Das Zuweisungsverfahren nach dem Integrationsschlüssel war nicht Gegenstand der Entscheidung. Die bestätigende Zuweisung wurde in die AWoV aufgenommen, um bereits begonnene Integrationsschritte (z. B. eigene Wohnung, Integrationskurse, Kinder in der Schule etc.) nicht zu konterkarieren. Die Aufnahme der Regelung in die AWoV erfolgte in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden, weil eine ausschließlich an den Erfüllungsquoten orientierte Zuweisungssystematik zur Folge gehabt hätte, dass es zu größeren Umverteilungen von bereits seit längerem sich in den Kommunen aufhaltenden Flüchtlingen mit erst späterer Anerkennung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gekommen wäre. Diese hätten dann womöglich auch gegen den Willen der Betroffenen durchgesetzt werden müssen. Als Reaktion auf das Urteil hat die Landesregierung das Zuweisungsverfahren entsprechend der obergerichtlichen Entscheidung angepasst und bereits die ersten Schritte zur Änderung der Rechtsverordnung eingeleitet.

[21] Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 04.09.2018 – Az. 18 A 256/18

10. Zusammenfassung und Empfehlungen

Als Ergebnis der vorliegenden knapp zweijährigen Erfahrungen sieht sich die Landesregierung darin bestätigt, 2016 von der Möglichkeit einer landesinternen Wohnsitzregelung gemäß § 12a AufenthG Gebrauch gemacht zu haben.

Zwar wurden nicht alle Erwartungen erfüllt, die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung hat gleichwohl nachweislich dazu geführt, die Verteilung von anerkannten Schutzberechtigten auf die 396 Kommunen des Landes gleichmäßiger zu gestalten. Dazu maßgeblich beigetragen hat auch die enge und eingebübte Zusammenarbeit der Bezirksregierung Arnsberg mit den 396 nordrhein-westfälischen Kommunen. Es ist gelungen, die überproportionale Zuwanderung in einzelne, vorwiegend großstädtische Kommunen abzumildern. So lag beispielsweise die Erfüllungsquote der Stadt Essen am 1.9.2016 bei 483 % und konnte bis zum 1.1.2019 auf 217 % reduziert werden. Im gleichen Zeitraum sank die Erfüllungsquote in Duisburg von 375 % auf 110 %. Lag Duisburg am 1.9.2016 noch auf Platz 2 der Städte mit den höchsten Erfüllungsquoten, so war es am 1.1.2019 Platz 52. Mithilfe der Wohnsitzregelung wurde integrationshemmenden sozialräumlichen Konzentrationen entgegengewirkt und die kommunale Integrationsinfrastruktur entlastet, mit positiven Folgen für die Eingliederung der anerkannten Schutzberechtigten.

In ihrer Auffassung, dass die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung ein geeignetes Instrument ist, um die Integration zu fördern und besondere Belastungen der Kommunen abzubauen, wird die Landesregierung durch die grundsätzliche Zustimmung der Kommunalen Spitzenverbände zur Wohnsitzregelung bestärkt. Nach übereinstimmender Auffassung hat sie dazu beigetragen, die Integration anerkannter Schutzberechtigter in Nordrhein-Westfalen zu fördern, Planbarkeit vor Ort zu erhöhen und lokalen Überforderungen durch eine ungesteuerte Zuwanderung zu begegnen. Die Kommunalen Spitzenverbände sprechen sich daher nachdrücklich für eine Verlängerung sowohl der gesetzlichen als auch der behördlichen Wohnsitzregelung aus. Uneinigkeit zwischen den Spitzenverbänden besteht hinsichtlich des in der AWoV gewählten Verteilungsschlüssels. Während der Städtetag diesen mit Blick auf die besondere Situation in den Ballungszentren begrüßt, sprechen sich die beiden anderen Verbände für Veränderungen am Verteilungsschlüssel aus, weichen aber in ihren Vorschlägen, wie dieser neu gestaltet werden sollte, voneinander ab.

Im Ergebnis ihrer Abfrage bei den gemeinsamen Einrichtungen stellt die Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit fest, dass die Wohnsitzregelung die Integration anerkannter Schutzberechtigter in den Arbeitsmarkt und die Zusteuerung in Sprach- und Qualifizierungsmaßnahmen grundsätzlich gefördert hat. Sie verweist darauf, dass durch die Wohnsitzregelung einmal begonnene Kurse und Maßnahmen besser zu Ende geführt und sinnvolle Anschlussangebote geplant und angeboten werden können. Auch aus Sicht der Regionaldirektion sprechen daher viele Gründe dafür, die Wohnsitzregelung beizubehalten und zu verlängern.

Klar ablehnend zur Wohnsitzverpflichtung äußert sich der Flüchtlingsrat NRW. Er sieht darin eine ungerechtfertigte Einschränkung der Entscheidungsfreiheit und der Entfaltungsmöglichkeiten der anerkannten Flüchtlinge sowie einen Verstoß gegen das Recht auf Freizügigkeit gemäß Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention. Er verweist auf einige Problemen, etwa fehlenden Wohnraum in Nordrhein-Westfalen, der dazu führe, dass freie Wohnungen selten an anerkannte Schutzberechtigte vermietet werden, mit der Folge, dass diese oft in Asylunterkünften untergebracht würden, und zwar auch dann, wenn in anderen kreisangehörigen Gemeinden freie Wohnungen vorhanden sind. Der Flüchtlingsrat spricht sich daher für eine gänzliche Abschaffung der Wohnsitzregelung aus und fordert das Land auf, sich „zumindest“ gegen eine Verlängerung zu entscheiden.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der AWoV bleibt kritisch anzumerken, dass die Mehrzahl der Städte und Gemeinden auch zwei Jahre nach Inkrafttreten im Bestand der anerkannten Schutzberechtigten nicht die Zielwerte des Integrationsschlüssels oder eines Korridors von +/- 20 % darüber oder darunter erreicht haben. Zwar stieg diese Zahl im Zeitraum vom 1.9.2016 bis zum 1.1.2019 von 55 auf 100 und sank die Anzahl der Kommunen mit einer Erfüllungsquote unter 50 % von 225 auf 100. Gleichwohl wurde das Ziel, die Zuweisung anerkannter Schutzberechtigter aus den Aufnahmeeinrichtungen des Landes heraus als Regelfall zu etablieren nicht im angestrebten Maße realisiert. Knapp zwei Drittel der anerkannten Schutzberechtigten erhielten ihre Zuweisung in Kommunen, in denen sie sich bereits gewöhnlich aufgehalten haben. Eine Ursache hierfür ist die Tatsache, dass viele asylrechtliche Entscheidungen (BAMF und Verwaltungsgerichte) nicht binnen der geltenden Wohnverpflichtung in den Unterbringungseinrichtungen des Landes abgeschlossen werden, weshalb eine Zuweisung der Asylsuchenden in die Kommunen erfolgt. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Anteil der kommunalen Zuweisungen auf den Familiennachzug zum Stammberechtigten zurückzuführen ist. Diese Faktoren hemmen die wanderungssteuernde Wirkung des Integrationsschlüssels.

Die vergleichsweise geringe Zahl der Zuweisungen von Anerkannten aus den Unterbringungseinrichtungen erschwert den gezielten Abbau der interkommunalen Ungleichgewichte im Bestand dieses Personenkreises. Dieser wird durch die unabhängig von der AWoV erfolgende Zuweisung von Asylsuchenden über das FlüAG in die Kommunen und die dann dort stattfindende Anerkennung als Schutzberechtigte immer wieder neu aufgebaut. Die FlüAG-Verteilung wirkt so direkt auf die AWoV-Verteilung zurück. Beide Systeme sind statisch, ohne dass zwischen ihnen ein Ausgleich stattfindet. Es gibt Kommunen, die ihre Quote nach AWoV übererfüllen, die aber dennoch weiterhin Zuweisungen von Asylbewerbern nach FlüAG erhalten, weil die FlüAG-Quote untererfüllt ist. Andererseits gibt es Kommunen, deren FlüAG-Quote übererfüllt ist, die aber dennoch Zuweisungen nach AWoV erhalten.

Mithin sollte diskutiert werden, ob eventuell Veränderungen am Integrationsschlüssel angezeigt sind. Eine Reihe von Argumenten spricht dafür, die Verteilsysteme nach

AWoV und nach FlüAG enger aufeinander zu beziehen, auch im Hinblick auf die Entscheidung des OVG Münster vom 04.09.2018 und die Kritik der Kommunalen Spitzenverbände. Es dürfte sinnvoll sein, die Verteilung von Asylsuchenden und anerkannten Schutzberechtigten auf die Kommunen hinsichtlich der damit verbundenen lokalen Belastungen, aber auch hinsichtlich der Auswirkungen auf den Integrationsprozess, im Zusammenhang zu betrachten. Allerdings gilt es bei dieser komplexen und schwierigen Frage zentrale Probleme im Blick zu behalten.

Der Asylstufenplan der Landesregierung sieht eine Verlängerung der Aufenthaltszeiten für Asylsuchende in Unterbringungseinrichtungen des Landes vor. Mit der Verabschiedung des Ausführungsgesetzes zur bundesgesetzlichen Regelung des § 47 Absatz 1b AsylG im Dezember 2018 ist es künftig möglich, Asylsuchende bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch für 24 Monate (bzw. 6 Monate für Familien und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern), in einer Aufnahmeeinrichtung unterzubringen. Diese Verlängerung der Wohnverpflichtung sollte absehbar zu einer Erhöhung der regulären Zuweisung und damit der wanderungssteuernden Wirkung der AWoV führen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Ausländer-Wohnsitzregelungsverordnung (AWoV) bislang als integrationsförderndes und wanderungssteuerndes Instrument, das Planungssicherheit schafft, in Nordrhein-Westfalen bewährt hat.