FLÜCHTLINGSRAT BERLIN e.V.

Menschenrechte kennen keine Grenzen

Flüchtlingsrat Berlin e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel: (030) 22 47 63 11
Fax: (030) 22 47 63 12
buero@fluechtlingsrat-berlin.de
www.fluechtlingsrat-berlin.de

Nur per Email
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
z.Hd. Herrn StS Sebastian Scheel
Württembergische Straße 6

10707 Berlin

Berlin, 2. Oktober 2019

Rechtliche Prüfung durch SenSW zur Ausweitung der WBS-Berechtigung auf Geflüchtete

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Scheel,

bei der Sitzung des **Runden Tisches *„Alternativen zur öffentlichen Unterbringung Geflüchteter“*** am **22.10.2018** haben Beratungsstellen für wohnungssuchende Flüchtlinge und Flüchtlingsrat den in Berlin praktizierten Ausschluss zahlreicher Geflüchteter vom Wohnberechtigungsschein anhand von Praxisbeispielen und der flüchtlingsfreundlicheren Praxis einiger anderer Bundesländer problematisiert.

Sie haben daraufhin gemeinsam mit StS Tietze zugesagt, die Ausweitung der Anspruchsberechtigung zum WBS auf Geflüchtete in der Koalition noch einmal auf die Agenda zu bringen und eine Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten unter Einbeziehung der Praxis anderer Bundesländer vornehmen zu lassen.

Das Ergebnis dieser Prüfung wurde den Teilnehmer*innen des Runden Tisches jedoch nicht bekannt gegeben. Wir haben darauf SenSW gemäß Informationsfreiheitsgesetz Berlin zur Zusendung der Ergebnisse der Prüfung aufgefordert. Darauf erhielten wir mit **Schreiben vom 6.9.2019 Vermerke vom 4.4.2019 und 7.5.2019** zur Prüfung der Frage, **inwieweit Geflüchtete ohne verfestigten Aufenthaltsstatus in Berlin antragsbefugt im Sinne des § 27 Abs. 2 WoFG Bund sind**, siehe Anlage.

Zu den beiden Prüfvermerken von SenSW nehmen wir gerne Stellung:

- Wir finden es **erfreulich**, dass SenSW sich ausgehend vom Runden Tisch noch einmal mit der Antragsberechtigung für den WBS befasst hat. Wir hatten allerdings angesichts der klaren Vorgaben aus dem r2g-Koalitionsvertrag und des Runden Tisches erwartet, dass SenSW positive rechtliche Spielräume auslotet, um eine Ausweitung der Antragsberechtigung des WBS auf weitere Geflüchtete zu ermöglichen. Leider vermittelt die gesamte Argumentation beider Vermerke jedoch den Eindruck, dass die „***Prüfung***“ keineswegs ergebnisoffen, sondern **allein zu dem Zweck durchgeführt wurde, jede Ausweitung der Antragsbefugnis auf weitere Geflüchtete zu verhindern**.

- So wird die geringe, **sinkende Zahl der Sozialwohnungen** in Berlin als Argument gegen eine Ausweitung des WBS auf weitere Ausländer und Geflüchtete aufgeführt. Dieses Argument haben wir - leider - auch von Ihnen und Senatorin Lompscher gehört. Zweifelsohne steht die Zahl der Wohnungen in Berlin in einem krassen Missverhältnis zur Zahl der Wohnungsuchenden. Dies gilt auch für die Zahl der Sozialwohnungen im Verhältnis zur Zahl der WBS-Inhaber*innen. Den objektiven Mangel an Sozialwohnungen darf man uE aber nicht durch den gezielten Ausschluss zahlreicher Ausländer und Geflüchteter und deren ggf. dauerhafte Einweisung in staatliche Sammelunterkünfte beheben. Zudem geht es mitnichten um die behauptete Öffnung des Berechtigtenkreises auf ***„jedermann“*** (so der Vermerk SenSW vom 4.4.2019 auf Seite 1), sondern allein auf diejenigen Personen, die aufgrund geringen Einkommens und ggf. weiterer sozialer Bedarfe, insbesondere

wegen Wohnungslosigkeit, bei der Wohnraumversorgung auf besondere staatliche Unterstützung angewiesen sind. Dazu gehören unserer Meinung nach zweifellos auch Geflüchtete mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung sowie Ausländer*innen mit befristeter Aufenthaltserlaubnis.

- Die Argumentation mit zu wenigen Sozialwohnungen blendet aus, dass in Berlin der WBS gemäß **WoVG Berlin** maßgebliches Vergabekriterium auch für **300.000** weitere, nicht zu den Sozialwohnungen zählenden **landeseigene Wohnungen** ist.

- Der SenSW-Vermerk vom 4.4.2019 bezeichnet die beim Runden Tisch vorgestellten **Rechercheergebnisse des Flüchtlingsrates Berlin** zur Praxis der WBS-Vergabe in anderen Bundesländern https://fluechtlingsrat-berlin.de/fr_recherche_wbs_bundeslaender_okt2018 als „***kryptisch und rudimentär***". Diese Unterstellung weisen wir zurück. Unsere Recherche hatte erkennbar nicht den Anspruch, eine Zusammenstellung der Vergabe des WBS in allen Bundesländern zu liefern. Sie soll vielmehr aufzeigen, dass einige Länder die **Auslegungsspielräume** über die Berliner Praxis hinaus zu Gunsten Geflüchteter nutzen. Die Zusammenstellung war als ***Anregung*** für SenSW gedacht, die eigene Praxis zu überdenken und ebenfalls positiv zu nutzen.

- Die Prüfvermerke von SenSW gehen demgegenüber inhaltlich lediglich auf die WBS-Vergabe an Ausländer in einem einzigen Bundesland, nämlich in **Niedersachen** ein. Daneben wird nur die Praxis in **Bremen** in einem Satz erwähnt, aber nicht ausgeführt, welche Ausländer mit welchem Aufenthaltsstatus dort einen WBS erhalten. Die Behauptung, die Praxis beim WBS an Ausländer in Bremen entspräche der Praxis in Berlin ist nicht belegt und uE auch falsch. **Eine Auseinandersetzung mit der Praxis der WBS-Vergabe an Nichtdeutsche in allen weiteren Bundesländern fehlt.**

- Der Verfasser der Vermerke setzt sich nicht mit den in der **Recherche des Flüchtlingsrates Berlin** aufgezeigten ***positiven Möglichkeiten*** der **WBS-Vergabe in einigen anderen Bundesländern** auseinander. Er beschränkt sich darauf, praktische Probleme bei der flüchtlingsfreundlichen Umsetzung in *Niedersachsen* darzulegen. So komme es infolge der dortigen ausländerbehördlichen Einzelfallprüfung zu einer Verzögerung der Erteilung, einer Überlastung der Ausländerbehörden und einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis. Überlegungen, nach welchen Kriterien eine WBS-Vergabe an weitere Ausländer und Geflüchtete in Berlin ohne Beteiligung der Ausländerbehörde möglich wäre, stellt der Verfasser der Vermerke gar nicht erst an.

- Auch wir halten eine **Beteiligung der Ausländerbehörde** für nicht zielführend und haben stets für Wohnungs- bzw. Bürgerämter klar handhabbare Vergabekriterien für den WBS gefordert. In unserem Brief vom 22. Februar 2019 an Senatorin Lompscher haben wir konkrete Vorschläge gemacht:
  Menschen mit Aufenthaltserlaubnis, Fiktionsbescheinigung oder Visum zum Familiennachzug erhalten bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen (Einkommen) unabhängig von der Restlaufzeit ihres aktuellen Aufenthaltstitels stets den WBS. Ausländer erhalten den WBS unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsdokument, wenn sie sich bereits seit mindestens 12 Monaten tatsächlich in Deutschland aufhalten, oder wenn bei einer kürzeren Aufenthaltsdauer absehbar ist, dass dies künftig der Fall sein wird.
  Letzteres ist z.B. bei Inhabern einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung der Fall, bei Asylsuchenden aus Syrien oder Eritrea, sowie bei einer über die 12-Monatsgrenze reichenden Befristung der Duldung oder Aufenthaltsgestattung. Dies gilt ebenso, wenn mindestens eine Angehörige der den WBS beantragenden Bedarfsgemeinschaft ein Aufenthaltsrecht mit Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis, Daueraufenthalt EU, als Unionsbürger*in oder als Deutsche* hat. Wir haben hierzu auf Bitte von Senatorin Lompscher mit Email v. 23.5.2019 an ihren persönlichen Referenten Disselhorst nochmals einen konkret ausformulierten Vorschlag geschickt.

- Die für den WBS **in Berlin geforderte 11-monatigen Restlaufzeit der Aufenthaltstitel** aller Angehörigen der Bedarfsgemeinschaft stellt ein entscheidendes Ausschlusskriterium dar, das im Ergebnis **insbesondere nichtdeutsche Familien vom Zugang zu Sozial- und landeseigenen Wohnungen ausschließt**. Dies haben die am Runden Tisch vertretenen Initiativen anhand von Beispielen aus der Beratungspraxis sehr deutlich gemacht.

- Wir haben auch dargelegt, dass in den anderen Bundesländern meist nur auf die *Gesamt*laufzeit der Aufenthaltserlaubnis von 12 Monaten abgestellt wird, nicht aber auf deren Restlaufzeit. **Auf diese zentrale Frage geht die „*rechtliche Prüfung*“ in beiden Vermerke mit keinem Wort ein.**

- Uns irritiert, dass der Vermerk vom 4.4.2019 eine die Ausweitung des WBS tendenziell ablehnende Stellungnahme des **Leiters der Berliner Ausländerbehörde** im Wortlaut enthält. Die Ihrer Senatsverwaltung gleichfalls vorliegende, eine flüchtlingsfreundlichere WBS-Vergabe befürwortende rechtliche **Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Integration** (zB ausführlicher Vermerk SenIAS I C v. 6.3.2017), sowie ggf. vorhandene oder anzufordernde Stellungnahmen des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten, der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung oder der Senatsverwaltung für Justiz **fehlen** oder werden unterschlagen.

- Beide Vermerke beschäftigten sich ausschließlich mit § 27 WoFG Bund. Die „***rechtliche Prüfung***“ **unterschlägt**, dass beim Zugang zu Sozialwohnungen seit der **Föderalismusreform 2006** eine in Berlin bislang nicht genutzte **Gesetzgebungskompetenz des Landes** besteht. Der Zugang zum WBS und auch der Zugang Geflüchteter zu Sozial- und landeseigenen Wohnungen kann somit in Berlin landesgesetzlich definiert werden. Berlin wäre dann nicht mehr an den in beiden Vermerken als **ausschließlicher Prüfmaßstab angeführten § 27 WoFG Bund** gebunden.

Sehr geehrter Herr Staatsekretär Scheel,

wir möchten Sie nochmals eindringlich bitten, alle Spielräume auszuschöpfen, um für geflüchteten und anderen Nichtdeutschen den Zugang zu Sozial- und landeseigenen Wohnungen zu verbessern. Die in unserem Brief vom 22. Februar 2019 an Frau Lompscher dargestellte restriktive Vergabepraxis des WBS in Berlin besteht weiter. Die uns nunmehr vorliegenden Prüfvermerke aus Ihrem Hause lassen uE eine im Hinblick auf die Grundsätze von r2g in mehrfacher Hinsicht problematische Haltung zur Integration und Teilhabe Nichtdeutscher erkennen.

Wir sind der Auffassung, dass es sich bei den Regeln zur Vergabe des WBS an in Berlin lebende Ausländer und Geflüchtete um eine Frage handelt, die klar in den Zuständigkeitsbereich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen fällt. Es ist nicht nachvollziehbar, dass eine links geführte Senatsverwaltung sich bei der Vergabe des WBS zuvorderst an der Berliner Ausländerbehörde orientiert, anstatt eigenständig und gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Integration mit eigenen Vorschlägen konstruktiv politisch zu gestalten und der dauerhaften Segregation Geflüchteter in Wohnungslosenunterkünften entgegenzuwirken.

Dieses Schreiben geht nachrichtlich auch an die Staatssekretäre Integration Herrn Tietze sowie die Staatssekretärin Justiz Frau Gottstein sowie an die weiteren Mitglieder des Runden Tisches „*Alternativen zur Öffentlichen Unterbringung Geflüchteter in Berlin*“.

Mit freundlichen Grüßen

i.A. gez. Georg Classen

Anlage: Schreiben SenSW Berlin vom 6.9.2019 mit Vermerken vom 4.4.2019 und 7.5.2019 zur Prüfung der Frage, inwieweit Geflüchtete ohne verfestigten Aufenthaltsstatus in Berlin antragsbefugt im Sinne des § 27 Abs. 2 WoFG Bund sind.

Kopie: Staatssekretär Integration Herrn Tietze, Staatssekretärin Justiz Frau Gottstein, Mitglieder des Runden Tisches „*Alternativen zur Öffentlichen Unterbringung Geflüchteter in Berlin*“.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen

Berlin

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen – 10707 Berlin

Herrn
Georg Classen
Flüchtlingsrat Berlin e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Dienstgebäude:

Württembergische Str. 6
10707 Berlin

Telefon (030) 90139-4770
Fax (030) 90139-4741

Daum: 6. September 2019

Ihre Bitte um Zusendung von Vermerken im Rahmen der Prüfung, inwieweit Geflüchtete ohne verfestigten Aufenthaltsstatus in Berlin antragsbefugt im Sinne von § 27 abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) sind (per Mail vom 29.08.2019).

Sehr geehrter Herr Classen,

im Rahmen des im letzten Jahr durchgeführten „Runden Tisches zur Verbesserung der Situation geflüchteter Menschen auf dem Wohnungsmarkt" wurde vereinbart, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen eine erneute rechtliche Prüfung durchführt. Es war indes nicht vereinbart, dass eine bundesweite Recherche hinsichtlich der Rechtslage und –praxis in allen Bundesländern hierzu durchgeführt werden sollte. Gleichwohl wurde die diesbezügliche Recherche des Flüchtlingsrats vom 22.10.2018 berücksichtigt. Bei den dort aufgeführten sieben Bundesländern wurde nachgefragt, ob die Angaben des Flüchtlingsrats (noch) zuträfen; das Ergebnis dieser Umfrage ist in Punkt VII des beigefügten Vermerks (Vermerk 1) eingeflossen.

Zusätzlich wurde noch eine Abfrage bei den zuständigen Behörden in Niedersachen und Bremen wegen des Bezugs in der Koalitionsvereinbarung durchgeführt und in einem Vermerk zusammengefasst (Vermerk 2).

Mit freundlichen Grüßen

Uwe Münkemüller

Anlagen:
- Vermerk vom 04.04.2019
- Vermerk vom 07.05.2019

Sprechzeiten
nach telefonischer Vereinbarung

E-Mail
uwe.muenkemueller@sensw.berlin.de
post@sensw.berlin.de *
* Elektronische Zugangseröffnung gem. § 3a Abs. 1 VwVfG

Internet
www.stadtentwicklung.berlin.de

Fahrverbindungen:
U 3, 7 Fehrbelliner Platz
101, 104, 115 Fehrbelliner Platz

Zahlungen bitte bargeldlos an die Landeshauptkasse Berlin:

Postbank Berlin	IBAN: DE47100100100000058100	BIC: PBNKDEFFXXX
Berliner Sparkasse	IBAN: DE25100500000990007600	BIC: BELADEBEXXX
Bundesbank, Filiale Berlin	IBAN: DE53100000000010001520	BIC: MARKDEF1100

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen 04.04.2019
IV A 3

Rechtliche Prüfung,
inwieweit Geflüchtete ohne verfestigten Aufenthaltsstatus in Berlin antragsbefugt im Sinne von § 27 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG) sind.

I.
In Berlin wird die Antragsbefugnis für den Wohnberechtigungsschein (WBS) direkt aus § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG abgeleitet.

Diese Regelung setzt eine gesicherte Prognose voraus, dass die Antragsteller „sich nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten und rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, für sich und ihre Haushaltsangehörigen (...) auf längere Zeit einen Wohnsitz als Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu begründen und dabei einen selbständigen Haushalt zu führen."

II.
Mit Ausnahme der in den Ausführungsvorschriften zur Festlegung einer Antragsberechtigung nach § 27 Absatz 2 WoFG (AV zu § 27 Absatz 2 WoFG in der Bekanntmachung vom 21. Juni 2017, ABl. S. 3021) genannten Personengruppen (insbesondere Geflüchtete mit subsidiärem Schutz) ist die Berechtigung zur Beantragung eines WBS ohne durch die Aufenthaltserlaubnis verfestigte oben genannte Prognose grundsätzlich zu verneinen. Eine Ausweitung des Berechtigungskreises auf die immer geringer werdende Anzahl von Sozialbauwohnungen verbietet schon der insoweit eindeutig und klar gefasste Wortlaut von § 27 Absatz 2 Satz 2 WoFG.

> „Antragsberechtigt sind Wohnungssuchende, die sich nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich dieses Gesetzes aufhalten und die rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, für sich und ihre Haushaltsangehörigen nach § 18 auf längere Dauer einen Wohnsitz als Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu begründen und dabei einen selbstständigen Haushalt zu führen."

Wenn der Bundesgesetzgeber grundsätzlich gewollt hätte, dass jedermann einen WBS sofort nach der Ankunft im Wirkungsbereich des WoFG beantragen und sogleich in eine

öffentlich geförderte Wohnung einziehen dürfte, hätte er die eindeutig anders lautende Voraussetzung nicht formuliert. Der damalige Gesetzgeber hat in der amtlichen Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts indes ganz deutlich gemacht, dass angesichts der rückläufigen Zahlen für belegungs- und mietgebundenen Wohnungen die mit der sozialen Wohnraumförderung verbundenen Maßnahmen (nur) zielgerichtet auf die Haushaltsgruppen gelenkt werden sollen, die auf Unterstützung öffentlicher Stellen bei ihrer angemessenen Wohnraumversorgung angewiesen sind. Ein Ausländer soll nur dann antragsberechtigt sein, wenn er sich für längere Zeit berechtigt im Geltungsbereich des WoFG aufhält (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5538, S. 34, S. 58).

III.
Es wird deshalb auch in ständiger Rechtsprechung in Berlin davon ausgegangen, dass dem Grunde nach nur die Vorlage einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Gültigkeit von einem Jahr oder mehr diese Prognose in genügender Weise stützt (so auch: VG Berlin, Urteil vom 15.07.2016, VG 8 K 57.16, Beck-Rechtsprechung 2016, 50522).

IV.
In leichter Abweichung hiervon hat SenStadtWohn aus Praktikabilitätsgründen in Berlin den Bezirken durch die Mitteilung Nr. 1/2016 vom 9. Februar 2016 an die Hand gegeben, die Gültigkeitsdauer einer Aufenthaltserlaubnis von 11 Monaten als ausreichend anzusehen.

V.
Wenn auch der Wunsch nachvollziehbar ist, möglichst vielen Personen möglichst schnell den Zugang zum Wohnberechtigungsschein zu ermöglichen, so sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass hierdurch eine Ausweitung des Personenkreises „Gleichschaltungen von Fallkonstellationen" erfolgen würden, die im Aufenthaltsrecht ganz bewusst getrennt und mit unterschiedlichen Rechtsfolgen versehen sind.
Bezogen auf Geflüchtete ist das für die oben genannte Prognose eines „sicheren längeren Bleiberechts" der für das wohnungsrechtliche Verfahren zuständigen Stellen (Wohnungsämter) unabdingbar, welche aufenthaltsrechtliche Einschätzung/ welcher aufenthaltsrechtlicher Status mit welcher daraus abzuleitenden zeitlichen Perspektive seitens der für die Durchführung des Aufenthaltsrechtsverfahrens zuständigen Stellen - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Ausländerbehörde Berlin (ABH) - zuerkannt wurde.

Der weiteren ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien zum AufenthG, dass sich der Gesetzgeber bewusst dagegen entschieden hat, geduldete Personen (selbst für die Zeit der Ausbildung) eine Erlaubnis zum Aufenthalt zu erteilen.

Bei Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung kann die vorstehende Prognose insoweit z.B. nicht getroffen werden, weil diese nicht gleichzusetzen ist mit einer Aufenthaltserlaubnis und bereits danach ein „sicheres längeres Bleiberecht" nicht garantiert ist, da sich die Duldung in einem zeitlich befristeten Verzicht der Behörde auf die Abschöpfung erschöpft (VG Berlin, Beschluss vom 27.03.15 – VG 7 K 236.14)

VI.

Der Senat von Berlin hat mit Beschluss vom 13.06.2017 (Senatsbeschluss Nr. S-450/2017) diese rechtliche Auslegung bestätigt; eine im Rahmen der Vorlage diskutierte (und über die AV zur Festlegung einer Antragsberechtigung nach § 27 Abs. 2 WoFG) hinausgehende Ausweitung der Antragsbefugnis wurde abgelehnt.

VII.

Der Flüchtlingsrat Berlin e.V. hat in einem Schreiben auf seine Recherche aufmerksam gemacht, in der in teils sehr rudimentärer und teils auch kryptischer Art die „Vergabepraxis" für WBS in sieben Bundesländern beschrieben wurde. Die Recherche soll offensichtlich als Beispiel dienen, wie in anderen Bundesländern mit Anträgen zur Erteilung von WBS umgegangen wird, die von Geflüchteten gestellt wurden, die nicht über eine Aufenthaltserlaubnis von einem Jahr verfügen. Offen bleibt hierbei, ob der Flüchtlingsrat sich auch bei den übrigen 8 Bundesländern (wenn man vom Land Berlin absieht) erkundigt hat, dort aber keine zu seiner Ansicht passenden Antworten erhalten hat. Die Nachfrage hat ergeben, dass die Rechercheergebnisse des Flüchtlingsrats Berlin e.V. zum Teil inhaltlich nicht von den betroffenen Landesministerien bestätigt werden konnten, zum Teil unvollständig wiedergegeben wurden oder sich zum Teil auf bereits wieder außer Kraft gesetzte verwaltungsinterne Regelungen bezog.

In allen Stellungnahmen der befragten Landesministerien wurde die positive Bleibeperspektive für die Geflüchteten als zentrales Prüfkriterium hervorgehoben. Als sicherste Dokumentation dieser positiven Bleibeperspektive wurde die auch vom Land Berlin vertretene 12 (bzw. 11) monatige Aufenthaltserlaubnis genannt, selbst in Bundesländern, bei denen ein landeseigenes Wohnungsbauförderungsgesetz gilt. Nur in Ausnahmefällen wird auch eine Einzelfallprüfung hinsichtlich der Bleibeperspektive zugelassen.

VIII.

Die unter I. bis VI. oben dargelegte Rechtsmeinung wird vollinhaltlich vom Leiter der Ausländerbehörde Berlins geteilt.

Falls man die gegenwärtig in Berlin geltenden bundesrechtlichen Regelungen durch landesrechtliche Regelungen ersetzen würde und darin die notwendige positive Bleibeperspektive in Form einer Einzelfallprüfung regeln würde, müsste diese Prognose hinsichtlich der Aufenthaltsperspektive zu großen Teilen vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder von den Verwaltungsgerichten getroffen werden. Hierzu führt der Leiter der Ausländerbehörde aus:

> „Ich teile Ihre Einschätzung. Es gibt keine Veranlassung an der bestehenden Praxis etwas zu ändern. Ich halte es auch weiterhin für richtig bei Personen ohne einen längerfristig gültigen Aufenthaltstitel in Auslegung des § 27 Abs. 2 WoFG davon auszugehen, dass die gesetzlichen Voraussetzzungen für den WBS nicht erfüllt sind.
>
> Für die Personengruppe der Aufenthaltsgestatteten (zum 31.10.2018 in Berlin 14.465 Personen) ist keine Behörde in der Lage eine Aussage zu treffen, ob das Verfahren für die Betroffenen erfolgreich enden wird und damit eine Aufenthaltsperspektive besteht. Entweder sind die Anträge noch in der Prüfung beim BAMF (Verfahren dauert an) oder es ist die Klage bei den Gerichten anhängig, d.h. das BAMF hat ablehnend entschieden. Die Regelung aus Baden- Württemberg, wonach hier die ABH (Ausländerbehörde) eine Prognose abgeben soll, ist so nicht praktikabel, weil die ABH zu einer solchen Prognose weder zuständig noch in der Lage ist. Eine solche Prognose könnten allenfalls das BAMF oder die Verwaltungsgerichte treffen, in dem sie abschließend über die Anträge entscheiden. (...)
>
> Für sonstige Personengruppen (Geduldete, sonstige Ausreisepflichtige, Personen mit Visa oder kurzen Aufenthaltserlaubnissen (Sprachschüler, Au- Pair, Studienbewerber, Programmstudierende - insgesamt mehrere 10.000 Personen) ist gerade nicht von einer positiven Bleibeperspektive für einen längeren Aufenthalt auszugehen. Wäre dies der Fall hätten die Betroffenen ja gerade eine Aufenthaltserlaubnis mit einer längeren Gültigkeitsdauer.
>
> Hier eine Einzelfallprüfung ggf. nach Einbindung der ABH wie in Niedersachsen vorzusehen, würde nur zu einer massiven Mehrbelastung der Bezirksämter und der Ausländerbehörde führen, ohne dass dadurch für diese Personengruppe in signifikanter Zahl WBS ausgestellt werden würden. Der Mehraufwand stünde also in keinerlei Verhältnis zum Nutzen.
> Meine Behörde wäre im Übrigen auch gar nicht in der Lage, diese Aufgabe wahrzunehmen und würde dies auch ablehnen (müssen). In der Sache wäre diese eine Bitte um Amtshilfe, die wir nach dem VwVfG dann ablehnen müssen, wenn dadurch unsere eigene Aufgabenwahrnehmung gefährdet wäre. Dies wäre hier der Fall."

IX. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport unterstützt diese oben genannte Stellungnahme von Herrn Mazanke.

X.

Die gegenwärtige Situation in Zahlen:

- ca. 98.000 soziale Mietwohnungen (Stand: 31.12.2018)
- jährlich frei werdende Sozialbauwohnungen (bei „hoch" angesetzter Fluktuationsrate von 3 %) = 2.940 Wohnungen
- Anzahl der Wohnberechtigungsscheininhaber = 43.415 (Stand: 31.12.2018)

XI. Fazit

1. Als sicherster Nachweis der notwendigen Bleibeperspektive wird die auch vom Land Berlin vertretene 12 (bzw. 11) monatige Aufenthaltserlaubnis genannt.

2. Die Duldung vermittelt keinen rechtmäßigen Aufenthalt und kann deshalb keine Antragsberechtigung begründen. (In besonderen Einzelfällen nach Art. 6 GG und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und nach § 60a Abs. 1 AufenthG)

3. In einigen wenigen Bundesländern erlauben landeseigene Regelungen in Ausnahmefällen eine gewisse Öffnung dieser strikten Regelungen durch Einzelfallprüfungen.

   Diese Öffnung führt indes
   - zu einer unweigerlichen Einzelfallprüfung aller Anträge, die die Wohnungsämter mangels Fachwissen nicht ohne Amtshilfe der Ausländerbehörde bewältigen können
   - zu einer Überlastung der Ausländerbehörde durch diese Amtshilfe
   - zu unterschiedlichem Verwaltungshandeln
   - zu einer Verzögerung des Gesamtprozesses
   - durch das Fehlen eines eindeutigen Kriteriums dazu, dass oft gar keine WBS mehr ausgestellt werden.

4. In der gegenwärtigen Rechtssituation in Berlin mit den bundesrechtlichen Regelungen in § 27 Abs. 2 Satz 2 WoFG ist so eine Öffnung nicht mit geltendem Recht vereinbar. Der Bundesgesetzgeber hat mit den Formulierungen in § 27 Abs. 2 WoFG ganz deutlich gemacht, dass angesichts der rückläufigen Zahlen für belegungs- und mietgebundenen Wohnungen die mit der sozialen Wohnraumförderung verbundenen Maßnahmen (nur) zielgerichtet auf die Haushaltsgruppen gelenkt werden sollen, die auf Unterstützung öffentlicher Stellen bei ihrer angemessenen Wohnraumversorgung angewiesen sind. Einem Ausländer wird diese Notwendigkeit nur zugesprochen, wenn er sich für längere Zeit berechtigt im Geltungsbereich des WoFG aufhält.

5. Eine landesrechtliche Neuregelung müsste sich am Erfordernisprinzip messen lassen. Bis 2027 wird der alte Wohnungsbestand im geförderten Mietwohnungssegment auf ca. 60.500 Wohnungen schrumpfen.
   Unterstellt man (nur) eine konstante Anzahl von Wohnberechtigungsscheininhabern pro Jahr von rund 43.500 Personen (ohne Geflüchtete), dann dürfte eine Öffnung der Zugangsberechtigung für Geflüchtete mit (dann) weiteren 10.000 bis 20.000 Antragsberechtigten in der beschriebenen Konstellation diesem Prinzip diametral entgegenstehen.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen
IV A 3

07.05.2019

Rechtliche Prüfung,
inwieweit Geflüchtete ohne verfestigten Aufenthaltsstatus in Berlin antragsbefugt im Sinne von § 27 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG) sind.

Ergänzung auf Wünsch von StS:

I.

a) Koalitionsvereinbarung 2016 bis 2021 (dort Seite 118):

> „(Es) wird geprüft, wie allen Geflüchteten die Anmietung einer „Sozialwohnung" mit Wohnberechtigungsschein ermöglicht werden kann, und bezieht die Praxis von Bremen und Niedersachsen ein."

b) In den für die Verwaltung maßgeblichen Richtlinien zur Regierungspolitik 2016 bis 2021 hat diese Übereinkunft weder unter dem Oberbegriff „Integration, Arbeit, Soziales" noch unter dem Oberbegriff „ Stadtentwicklung und Wohnen" konkret Niederschlag gefunden.

c) In der Auflistung des Flüchtlingsrats mit Stand 22.10.2018 war die „Praxis von Bremen" nicht aufgeführt. Die Auflistung sollte offensichtlich als Beispiel dienen, wie in anderen Bundesländern mit Anträgen zur Erteilung von WBS umgegangen wird, die von Geflüchteten gestellt wurden, die nicht über eine Aufenthaltserlaubnis von einem Jahr verfügen.

II. Zur Praxis in Niedersachsen:

Das zuständige Ministerium stellt klar:
„Die Aussage des Berliner Flüchtlingsrats, wonach dem zuständigen Landesministerium zufolge die Information über die Möglichkeit, auch als Geflüchtete einen Wohnberechtigungsschein erhalten zu können, „offensiver verbreitet werden" solle, kann nicht bestätigt werden. Von hier wird keine offensive Verbreitung betrieben. (...) Die Rechtsauffassung Berlins zur Ausstellung von WBS wird geteilt."

In Niedersachsen wurde § 27 Abs. 2 WoFG mit Inkrafttreten des Landesgesetzes am 01.01.2010 ersetzt durch § 8 Abs. 1 NWoFG, dessen Regelungsinhalt dem der vormaligen Bundesregelung weitgehend entspricht. Der Wortlaut ist wie folgt:

§ 8 Abs. 1 NWoFG:
Einen Wohnberechtigungsschein erhalten nur Wohnungssuchende, die sich nicht nur vorübergehend im Bundesgebiet aufhalten oder aufhalten wollen und rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, auf längere Dauer einen Wohnsitz als Mittelpunkt der Lebensbeziehungen zu begründen und dabei einen selbständigen Haushalt zu führen. Der Wohnberechtigungsschein gilt nur für Wohnungen in Niedersachsen.

§ 8 Abs. 2 Satz 1 NWoFG:
Die zuständige Stelle erteilt auf Antrag einen für ein Jahr geltenden allgemeinen Wohnberechtigungsschein, wenn die Berechtigten die Einkommensgrenze nach § 3 nicht überschreiten.

Um die unbestimmten Rechtsbegriffe „nicht nur vorübergehend" und „auf längere Dauer" für die zuständigen kommunalen Wohnraumförderstellen handhabbar zu machen, war hinsichtlich ausländischer Wohnungssuchender in Nr. 44 der Wohnraumförderbestimmungen (WFB = VV zum NWoFG) **bis zum 31.12.2015** Folgendes geregelt:

Ausländische Wohnungssuchende sind nur dann rechtlich und tatsächlich in der Lage, auf längere Dauer einen Wohnsitz als Lebensmittelpunkt zu begründen, **wenn ein rechtmäßiger Aufenthalt im Bundesgebiet gegeben ist, der voraussichtlich noch mindestens ein Jahr ab dem Tag der Antragstellung auf Erteilung eines B-Scheins beibehalten werden kann. Dies ist in der Regel anzunehmen, wenn ausländische Wohnungssuchende im Besitz eines der in § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 und 4 AufenthG genannten Aufenthaltstitel sind.** Im Fall einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG ist die Aufenthaltsdauer stets im Einzelfall zu prüfen. Die Sätze 1 bis 3 gelten nicht für Wohnungssuchende anderer Mitgliedstaaten der EU (Unionsbürgerinnen und Unionsbürger) und ihre Haushaltsangehörigen.

Die WFB-Nr. 44 wurde im Jahre 2015 vom niedersächsischen Landesflüchtlingsrat kritisiert, weil geflüchtete Menschen, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen werden konnte oder noch nicht begonnen hat, regelmäßig von der Wohnberechtigung ausgeschlossen seien. Gleiches gelte für Menschen, deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt wurde und die sich lediglich aufgrund einer Duldung im Bundesgebiet aufhalten. Der Verweis auf die Ein-Jahres-Frist müsse durch das Kriterium einer „positiven Bleibeperspektive" ersetzt werden.

In Niedersachsen war 2015 die oberste Baubehörde im Sozialministerium angesiedelt, das auch für die Integration geflüchteter Menschen zuständig ist. Um dem Wunsch des Landesflüchtlingsrats nachzukommen, wurde Nr. 44 WFB durch die in der Anlage zutreffend zitierte Regelung mit Wirkung ab 01.01.2016 ersetzt. Das Gesetz wurde nicht geändert.

Zentrales Kriterium für die Feststellung der Wohnberechtigung ausländischer Wohnungssuchender (mit Ausnahme der EU-Bürgerinnen und -Bürger) ist seitdem – neben der Einkommensgrenze – das Vorliegen einer positiven Bleibeperspektive. Diese ist von der kommunalen Wohnraumförderstelle unabhängig vom Aufenthaltsstatus in jedem Einzelfall zu prüfen und das Prüfergebnis in der Akte zu vermerken. Während die Prüfung bei Personen mit Niederlassungserlaubnis oder sonstigem längerfristig gültigen Aufenthaltstitel von den Kommunen als unproblematisch geschildert wird, müssen die Wohnraumförderstellen bei Personen ohne Aufenthaltstitel, also in der Regel bei Geflüchteten und Geduldeten, umfangreiche Sachverhaltsermittlungen zur Bleibeperspektive betreiben.

Die im Wege der Amtshilfe hinzugezogenen Ausländerbehörden treffen bei Geflüchteten in der Regel keine Aussage zur Bleibeperspektive, um dem Verfahren beim BAMF nicht vorzugreifen. Dies führt bei manchen Kommunen dazu, dass sie keine WBS an Geflüchtete und Asylsuchende ausstellen, weil die positive Bleibeperspektive nicht nachgewiesen werden kann. Andere Kommunen orientieren

sich am Begriff der „guten Bleibeperspektive", den das BAMF auf Menschen bezieht, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen. Wieder andere Kommunen stellen generell keine WBS an ausländische Personen ohne verfestigten Aufenthaltsstatus aus, weil es diesen bereits an der gesetzlichen Voraussetzung fehle, rechtlich in der Lage zu sein, auf längere Dauer einen Wohnsitz im Bundesgebiet zu begründen.

Die Anwendung der neuen Nr. 44 WFB wird von den kommunalen Wohnraumförderstellen als sehr kompliziert und arbeitsaufwändig kritisiert. Sie hat zudem zu einem sehr unterschiedlichen Verwaltungsvollzug im Land geführt. Da Vermieterinnen und Vermieter auch von geförderten Wohnungen sich in der Regel vorrangig am Mietausfallrisiko orientieren, dürften Geflüchtete ohne Aufenthaltstitel und ohne eigenes Einkommen, selbst wenn sie über einen WBS verfügen, angesichts des hohen Konkurrenzdrucks insbesondere in Ballungsräumen nur geringe Chancen haben, zum Zuge zu kommen.

Zusammenfassung/Klarstellung:

- Die Aussage des Berliner Flüchtlingsrats, wonach dem zuständigen Landesministerium zufolge die Information über die Möglichkeit, auch als Geflüchtete einen Wohnberechtigungsschein erhalten zu können, „offensiver verbreitet werden" solle, kann nicht bestätigt werden.
- Die Rechtsauffassung Berlins zur Ausstellung von WBS wird geteilt.
- Das Niedersächsische Wohnraumförderungsgesetz entspricht dem Wortlaut nach dem bundesgesetzlichen WoFG
- Eine gewisse Öffnung der Prüfungspraxis durch die Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs „positive Bleibeperspektive" in den Ausführungsvorschriften führt

  - zu einer unweigerlichen Einzelfallprüfung, die die Wohnungsämter mangels Fachwissen nicht ohne Amtshilfe der Ausländerbehörde bewältigen können
  - zu einer Überlastung der Ausländerbehörde durch diese Amtshilfe
  - zu unterschiedlichem Verwaltungshandeln
  - zu einer Verzögerung des Gesamtprozesses
  - durch das Fehlen eines eindeutigen Kriteriums dazu, dass oft gar keine WBS mehr ausgestellt werden

III. Zur Praxis in Bremen:

Die zuständige Senatsverwaltung stellt klar:

„In Bremen ist die Praxis so, dass wir eine Bescheinigung fordern, mit der der Antragsteller für einen WBS ein mindestens einjähriges Bleiberecht nachweisen kann. Wenn der vorliegende Bescheid der Ausländerbehörde einen kürzeren Zeitraum ausweist, fordern wir eine Bescheinigung an, wonach eine Verlängerung zu erwarten ist."

Zusammenfassung:

Die Praxis in Bremen unterscheidet sich vom Grundsatz her nicht von den Vorgaben in Berlin.