



Sachstand

Zur Vereinbarkeit der Wohnsitzzuweisung nach dem Integrationsgesetz mit EU-Recht

Zur Vereinbarkeit der Wohnsitzzuweisung nach dem Integrationsgesetz mit EU-Recht

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 88/16
Abschluss der Arbeit: 14. Juni 2016
Fachbereich: Fachbereich PE 6: Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zur Ausgestaltung der Wohnsitzauflage nach dem Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)	4
2.	Zur Vereinbarkeit einer Wohnsitzauflage mit dem Recht der Europäischen Union	5
2.1.	Zum europarechtlichen Prüfungsmaßstab und zur Rechtsprechung des EuGH hierzu	5
2.2.	Zur Vereinbarkeit des § 12a AufG-E mit den Vorgaben des EuGH in seiner Entscheidung vom 1. März 2016	7

1. Zur Ausgestaltung der Wohnsitzauflage nach dem Entwurf eines Integrationsgesetzes (BT-Drs. 18/8615)

Der Entwurf eines Integrationsgesetzes¹ sieht vor, dass im Aufenthaltsgesetz (nachfolgend: AufG) ein neuer § 12a aufgenommen werden soll, der eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme im Land der Erstzuwanderung im Asylverfahren begründen soll. *„Zur Förderung seiner nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland 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.“* (§ 12a Abs. 1 S. 1 AufG-E). Von dieser Verpflichtung sind Personen unter gesetzlich näher geregelten Voraussetzungen ausgenommen, die insb. einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen (§ 12a Abs. 1 AufG-E). Den Länderbehörden soll bei integrationshemmenden Wohnverhältnissen in Aufnahmeeinrichtungen und anderen vorübergehenden Unterkünften ermöglicht werden, betroffene Personen innerhalb einer Frist von sechs Monaten zur Sicherstellung der Wohnraumversorgung an einen anderen Ort zuzuweisen, soweit dies einer nachhaltigen Integration nicht entgegensteht (§ 12a Abs. 2 AufG-E). Eine entsprechende Zuweisung soll zur Erleichterung der wesentlichen integrationspolitischen Belange der Wohnraumversorgung, des Erwerbs von deutschen Sprachkenntnissen und der Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt verhängt werden dürfen (§ 12a Abs. 3 AufG-E). Der Entwurf sieht außerdem eine Rechtsgrundlage für eine integrationsfördernde Zugangssperre an einem bestimmten Ort (§ 12a Abs. 4 AufG-E) und für die Anpassung an geänderte Verhältnisse, verbunden mit einer Härtefallregelung, vor (§ 12a Abs. 5 AufG-E). Bei einem Familiennachzug zu einem Ausländer, der einer Verpflichtung oder Zuweisung nach den Absätzen 1 bis 4 unterliegt, gilt die Verpflichtung oder Zuweisung längstens bis zum Ablauf der nach Absatz 1 für den Ausländer geltenden Frist auch für einen nachziehenden Familienangehörigen, soweit die zuständige Behörde nichts anderes angeordnet hat (§ 12a Abs. 6 AufG-E). Widerspruch und Klage gegen die in den Absätzen 2 bis 4 vorgesehenen Verpflichtungen sollen keine aufschiebende Wirkung haben (§ 12a Abs. 8 AufG-E). Die Länder sollen die Möglichkeit erhalten, Verfahren und Organisation der landesinternen Verteilung im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben näher auszugestalten (§ 12a Abs. 9 AufG-E).

§ 12a AufG-E wird nachfolgend daraufhin überprüft, ob diese Vorschrift mit dem Recht der Europäischen Union (EU) vereinbar ist.

¹ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Integrationsgesetzes vom 31.05.2016, BT-Drs. 18/8615, abrufbar unter: <http://dserver.bundestag.btg/btd/18/086/1808615.pdf>.

2. Zur Vereinbarkeit einer Wohnsitzauflage mit dem Recht der Europäischen Union

2.1. Zum europarechtlichen Prüfungsmaßstab und zur Rechtsprechung des EuGH hierzu

Nach Art. 33 Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes² (nachfolgend: Anerkennungs-RL) genießen Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, Freizügigkeit in den Mitgliedstaaten.

„Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats

Die Mitgliedstaaten gestatten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.“

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) stellte in seiner Entscheidung vom 1. März 2016 in den verbundenen Rechtssachen C-443/14 und C-444/14³ klar, dass die Anerkennungs-RL einen einheitlichen Schutzstatus für alle Personen schafft, denen internationaler Schutz gewährt wird, und folgert daraus, dass Personen mit subsidiärem Schutz – abgesehen von notwendigen und sachlich gerechtfertigten Ausnahmeregelungen – die gleiche aufenthaltsrechtliche Rechtsstellung zukommen soll wie Flüchtlingen.⁴

Unter Zugrundelegung des Begriffs der Freizügigkeit nach Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)⁵, wonach die dort geschützte Freizügigkeit das Recht umfasst, sich im Mitgliedstaat frei zu bewegen und dort ihren Aufenthaltsort zu wählen⁶, kommt der EuGH zu dem Ergebnis,

² Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl L 337/9, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&rid=1>.

³ EuGH, C-443/14 und C-444/14, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174657&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1114203>.

⁴ EuGH (Fußn. 3) Rn. 32.

⁵ Der Erwägungsgrund 4 der Anerkennungs-RL hebt hervor, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und das Protokoll einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen darstellen.

⁶ EuGH (Fußn. 3) Rn. 37.

dass eine Wohnsitzauflage das Recht von subsidiär Schutzberechtigten, um die es in diesem Vorlageverfahren ging, auf Freizügigkeit nach Art. 33 Anerkennungs-RL einschränkt.⁷

Der EuGH schließt die Rechtfertigung einer Wohnsitzauflage, mit der das Recht auf Freizügigkeit nach Art. 33 Anerkennungs-RL einschränkt wird, nicht aus, setzt dafür aber voraus, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus sich nicht in einer Situation befinden, die mit Blick auf das mit einer Wohnsitzauflage verfolgte Ziel mit der Situation solcher Drittstaatsangehörigen objektiv vergleichbar ist, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im deutschen Hoheitsgebiet aufhalten.⁸ Die Ausführungen des EuGH dazu, wann eine Wohnsitzauflage rechtmäßig sein kann, dürften auch für anerkannte Flüchtlinge gelten. Dies folgt bereits daraus, dass Art. 33 Anerkennungs-RL nicht zwischen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzbedürftigen differenziert, sondern einheitlich von „*Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist*“, spricht.⁹

Die Frage, ob eine Wohnsitzauflage gerechtfertigt sein kann, erfordert nach Ansicht des Gerichtshofs die Prüfung, ob der Umstand, dass ein Drittstaatsangehöriger, der Sozialhilfe bezieht, internationalen Schutz genießt, zugleich beinhaltet, „*dass er in stärkerem Maß mit Integrations-schwierigkeiten konfrontiert sein wird als ein anderer Drittstaatsangehöriger, der sich rechtmäßig in Deutschland aufhält und Sozialhilfe bezieht.*“¹⁰ Dafür, wann von einer derartigen Sachlage auszugehen ist, gibt das Gericht folgende Hinweise. „*Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn Drittstaatsangehörige, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig in Deutschland aufhalten, aufgrund der vom vorliegenden Gericht angeführten nationalen Vorschrift, nach der ihr Aufenthalt in der Regel davon abhängt, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst sichern können, erst nach einem ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt von gewisser Dauer im Aufnahmemitgliedstaat Sozialhilfe in Anspruch nehmen können. Ein solcher Aufenthalt könnte nämlich darauf hindeuten, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen hinreichend in diesen Mitgliedstaat integriert sind, so dass sie sich im Hinblick auf das Ziel, die Integration von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern, nicht in einer Situation befänden, die mit der von Personen mit internationalem Schutzstatus vergleichbar ist.*“¹¹

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass der EuGH nicht abschließend die Voraussetzungen dafür benennt, wann eine Wohnsitzauflage für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, europarechtlich zulässig ist. Eine unterschiedliche Behandlung dergestalt, dass für Sozialleistungen beziehende anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftige eine Wohnsitzauflage verhängt wird, nicht aber für andere Drittstaatsangehörige, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig in Deutschland aufhalten

⁷ EuGH (Fußn. 3) Rn. 42.

⁸ EuGH (Fußn. 3), Rn. 61; dazu auch Pelzer/Pichl, ZAR 2016, 96 (98).

⁹ So auch Zabel, NJW 2016, 1057 (1058).

¹⁰ EuGH (Fußn. 3), Rn. 62.

¹¹ EuGH (Fußn. 3), Rn. 63.

und Sozialleistungen beziehen, soll grundsätzlich zulässig sein, wenn die Wohnsitzauflage deren Integration erleichtert. Es ist Aufgabe der mit dieser Frage befassten Gerichte und Behörden, dies nach vorstehenden Leitlinien festzustellen.

2.2. Zur Vereinbarkeit des § 12a AufG-E mit den Vorgaben des EuGH in seiner Entscheidung vom 1. März 2016

§ 12a AufG-E verpflichtet Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftige zur Wohnsitznahme (allein) zur Förderung ihrer nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland, entspricht damit erkennbar der Vorgabe des EuGH, dass Wohnsitzauflagen allein zur Überwindung von Integrationsproblemen zulässig sind. Dem Maßstab des Integrationserfordernisses bemüht sich § 12a AufG-E dadurch zu entsprechen, dass die Wohnsitzauflage nur im Rahmen einer erstmaligen Aufenthaltserlaubnis und nur für die maximale Dauer von drei Jahren ab Anerkennung oder Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vorgesehen ist und Ausländer und ihre Familienangehörigen von der Pflicht zur Wohnsitznahme ausgenommen sind, soweit sie im nennenswerten Umfang einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen. Die gesetzliche Definition der Lebenslagen von Flüchtlingen und subsidiär Schutzbedürftigen, für die eine Wohnsitzauflage vorgesehen ist, und der zeitliche Rahmen des erstmaligen Aufenthalts, für den diese aus Gründen der Integration gelten soll, dürften sich im Rahmen des vom EuGH den Mitgliedstaaten zugestandenen Beurteilungsspielraums bewegen. Die Befreiung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzbedürftigen, die im nennenswerten Umfang einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, von der Pflicht zur Wohnsitznahme entspricht dem Hinweis des EuGH in seiner Entscheidung vom 1. März 2016, dass diese Personengruppe dann mit sonstigen Drittstaatsangehörigen, die ihren Lebensunterhalt für eine gewisse Dauer durch Erwerbstätigkeit bestreiten können, was als Hinweis auf deren Integration im Aufenthaltsmitgliedstaat gewertet wird, gleich stünden.¹²

Auch die in § 12a Abs. 2 AufG-E vorgesehene Option, integrationshemmenden Wohnverhältnissen in Aufnahmeeinrichtungen (§ 44 AsylG) oder anderen vorübergehenden Unterkünften abzuwehren, und die in § 12a Abs. 3 AufG-E vorgesehene Zuweisung von Wohnraum mit Blick auf den integrationsfördernden Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen und Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sollen aus Gründen der besseren Integration erfolgen und entspricht nach hiesiger Einschätzung den vom EuGH genannten Gründen, nach denen die Freizügigkeit für Flüchtlinge und subsidiär Schutzbedürftigen grds. beschränkt werden darf. Gleiches dürfte für die in ebenfalls aus Gründen der besseren Integration in § 12a Abs. 4 AufG-E vorgesehene Zugangssperre gelten. Die Erstreckung der Verhängungsmöglichkeit einer Wohnsitzauflage auch für Familienangehörige der hiervon betroffenen Flüchtlingen und subsidiär Schutzbedürftigen dürfte den Vorgaben des EuGH entsprechen, da die eine Wohnsitzauflage rechtfertigenden Integrationserfordernisse bei Familienangehörigen im Regelfall nicht im geringeren Maß vorliegen dürften als bei den hiervon primär betroffenen Flüchtlingen bzw. subsidiär Schutzbedürftigen. Der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage gegen Wohnsitzauflagen, die ansonsten durch Ausschöpfung der vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeit für die Dauer dieser

¹² EuGH (Fußn. 3), Rn. 63.

Verfahren nicht wirksam würden, dient der Durchsetzung von Wohnsitzauflagen und der damit angestrebten Förderung der Integration und werden von der Entscheidung des EuGH vom 1. März 2016 nicht ausgeschlossen.

Auch wenn die durch Art. 33 Anerkennungs-RL gewährleistete Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, nach den Vorgaben des EuGH durch Wohnsitzauflagen grds. beschränkt werden darf, muss gewährleistet sein, dass bei diesem Eingriff der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Diesem Erfordernis dürfte mit Art. 12a Abs. 5 AufG-E hinreichend Rechnung getragen sein, da diese Vorschrift die nachträgliche Anpassung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme oder ähnlicher Freizügigkeitsbeschränkungen aus familiären Gründen und zur Vermeidung von Härtefällen vorsieht.

Ausgehend von den Hinweisen der Entscheidung des EuGH vom 1. März 2016 dazu, welche Gründe und Umstände den mit einer Wohnsitzauflage verbundenen Eingriff in die durch Art. 33 Anerkennungs-RL gewährleistete Freizügigkeit für Drittstaatsangehörigen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, rechtfertigen können, und die dafür vom EuGH den Mitgliedstaaten zuerkannten Beurteilungsspielräume, lässt sich eine Unvereinbarkeit der Wohnsitzregelung in Art. 12a AufG-E nicht feststellen.