



An die
Landkreise
in Sachsen-Anhalt



Asylrecht
Az.: 103-5/kö
Tel.: 0391/56531-20
fiebig@landkreistag-st.de

4. März 2016

Rundschreiben Nr. 108/2016

EuGH billigt grundsätzlich Wohnsitzauflage für Personen mit subsidiärem Schutzstatus

Kurzfassung:

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat mit Urteil vom 1. März 2016 bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus eine Wohnsitzauflage für zulässig erklärt, wenn sie in stärkerem Maß mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Personen, die keine EU-Bürger sind und sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Die Große Kammer des Gerichts sieht danach keine völker- bzw. europarechtlichen Hindernisse, eine Wohnsitzauflage für den Fall vorzusehen, dass diese integrations- und migrationspolitisch, nicht jedoch fiskalisch begründet ist. Das Gericht bestätigt damit im Ergebnis die entsprechenden Entscheidungen zweier Landkreise, die im Jahr 2012 subsidiär geschützten Syrern Aufenthaltserlaubnisse erteilt hatten, die mit der Auflage verbunden waren, ihren Wohnsitz im Gebiet des jeweiligen Landkreises zu nehmen.

Die Große Kammer des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) hat mit Urteil vom 1. März 2016 (Rs. C-443/14 und C-444/14) in einem durch das Bundesverwaltungsgericht initiierten Vorabentscheidungsersuchen entschieden, dass bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus eine Wohnsitzauflage zulässig ist, wenn sie in stärkerem Maß mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Personen, die keine EU-Bürger sind und sich rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufhalten (**Anlage**).

Albrechtstr. 7
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de
<http://www.komsanet.de>

Stadtsparkasse Magdeburg
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87
BIC: NOLADE21MDG

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Zwei syrische Staatsangehörige reisten in den Jahren 1998 bzw. 2001 nach Deutschland ein und stellten erfolglos Asylanträge. Danach lebten sie aufgrund von Duldungen hier und bezogen Leistungen der sozialen Sicherung. Im Anschluss an erneute Asylanträge wurde ihnen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge der subsidiäre Schutzstatus gewährt. Der Kreis Warendorf bzw. die Region Hannover erteilten ihnen Aufenthaltserlaubnisse, die mit der Auflage verbunden waren, ihren Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde bzw. dem Landkreis zu nehmen.

Die Kreise stützten sich in ihren Entscheidungen auf die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVV v. 26. Oktober 2009, Ziff. 12.2.5.2.1 und 12.2.5.2.2). Im Zuge des Rechtsschutzverfahrens sah das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen die Wohnsitzauflage als Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 Richtlinie 2004/83/EG v. 29. April 2014 an. Diese Vorschriften entsprechen Art. 29 Abs. 1 und 33 der Richtlinie 2011/95. Demgegenüber sah das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht keinen Verstoß gegen Völker- oder Unionsrecht. Auf die Revision zum Bundesverwaltungsgericht hin hatte dieses das Verfahren ausgesetzt und dem EuGH folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Stellt die Auflage, den Wohnsitz in einem räumlich begrenzten Bereich (Gemeinde, Landkreis, Region) des Mitgliedstaats zu nehmen, eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit i.S.v. Art. 33 der Richtlinie 2011/95 dar, wenn der Ausländer sich ansonsten im Staatsgebiet des Mitgliedstaats frei bewegen und aufhalten kann?
2. Ist eine Wohnsitzauflage gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus mit Art. 33 und/oder Art. 29 der Richtlinie 2011/95 vereinbar, wenn sie darauf gestützt wird, eine angemessene Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten auf den jeweiligen Träger innerhalb des Staatsgebiets zu erreichen?
3. Ist eine Wohnsitzauflage gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus mit Art. 33 und/oder Art. 29 der Richtlinie 2011/95 vereinbar, wenn sie auf migrations- oder integrationspolitische Gründe gestützt wird, etwa um soziale Brennpunkte durch die gehäufte Ansiedlung von Ausländern in bestimmten Gemeinden oder Landkreisen zu verhindern? Reichen insoweit abstrakte migrations- oder integrationspolitische Gründe aus, oder müssen solche Gründe konkret festgestellt werden?

Zu den Vorlagefragen

Im Ergebnis zielt die erste Vorlagefrage darauf ab, ob europäisches Recht (Art. 33 der Richtlinie 2011/95) Wohnsitzauflagen bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus erlaubt, wenn diesen Personen ansonsten Bewegungsfreiheit im gesamten Mitgliedstaat gewährt wird. Der EuGH kommt nach umfänglicher Auslegung zu dem Ergebnis, dass eine Wohnsitzauflage, die einer Person mit subsidiärem Schutzstatus erteilt wird, auch dann eine Einschränkung der durch Art. 33 der Richtlinie 2010/95 gewährten Freizügigkeit darstellt, wenn sie es dieser Person nicht verbietet, sich frei im Hoheitsgebiet zu bewegen und sich dort vorübergehend außerhalb des in der Wohnsitzauflage bezeichneten Ortes aufzuhalten. Im Ergebnis stellt das Gericht damit fest, dass im Grundsatz nicht erst eine die Reisefreiheit gänzlich beschränkende Residenzpflicht die europäisch gewährte Freizügigkeit verletzt, sondern auch eine insoweit weniger eingreifende Wohnsitzauflage.

Die zweite Vorlagefrage des Bundesverwaltungsgerichts zielt darauf ab zu klären, ob das Europarecht einer Wohnsitzauflage entgegensteht, die Personen mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs bestimmter Sozialleistungen (allein oder auch deshalb) erteilt wird, um eine angemessene Verteilung der mit der Gewährung dieser Leistung verbundenen Lasten auf den jeweiligen Träger zu erreichen.

Auch unter Einbeziehung der Regelung in Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention, der vorsieht, dass Flüchtlingen die Freizügigkeit vorbehaltlich der Bestimmungen gewährt wird, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden, stellt das Gericht fest, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus grundsätzlich keinen strengeren Regelungen unterworfen werden dürfen als andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufhalten. Anderes wäre nur dann zulässig, wenn sich Personen mit subsidiärem Schutzstatus im Hinblick auf das mit der Regelung verfolgte Ziel nicht in einer objektiv vergleichbaren Situation befänden. Dazu sei jedoch festzustellen, dass die Gewährung von Sozialleistungen für den Träger, der diese Leistungen zu erbringen hat, unabhängig davon eine Last darstellt, ob es sich beim Empfänger um eine Person mit subsidiärem Schutzstatus, einen Flüchtling, einen Drittstaatsangehörigen oder einen deutschen Staatsangehörigen handelt.

„Ortsveränderungen von Empfängern solcher Leistungen oder ihre ungleiche Konzentration im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats können somit zu einer unangemessenen Verteilung dieser Last auf die zuständigen Träger führen, ohne dass der etwaigen Eigenschaft der Empfänger als Person von subsidiärem Schutzstatus insoweit besondere Relevanz zukäme“. (Rz. 55).

Nach alledem ist eine auf eine gleichmäßige fiskalische Verteilung von Soziallasten ausgerichtete Wohnsitzauflage mit europäischem Recht nicht vereinbar.

Maßgeblich ist insbesondere aus kommunaler Sicht aber die Entscheidung des EuGH zur dritten Vorlagefrage. Diese richtet sich darauf, ob es mit europäischem Recht in Einklang zu bringen ist, eine Wohnsitzauflage einer Person mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs bestimmter Sozialleistungen mit dem Ziel zu erteilen, die Integration von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte mit seiner Vorlageentscheidung bereits verdeutlicht, dass die hier fragliche Wohnsitzauflage auf Grundlage von § 12 Aufenthaltsgesetz zum einen das Ziel verfolgt, die Konzentrierung sozialhilfeabhängiger Drittstaatsangehöriger in bestimmten Gebieten und die Entstehung sozialer Brennpunkte mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration zu verhindern und zum anderen Drittstaatsangehörige mit besonderem Integrationsbedarf an einen bestimmten Wohnort zu binden, damit sie dort von den Integrationsangeboten Gebrauch machen können. (Rz. 58).

Der EuGH urteilt diesbezüglich, dass Europarecht einer Wohnsitzauflage für eine Person mit subsidiärem Schutzstatus, die Sozialhilfe bezieht, nur dann entgegensteht, wenn sich diese Personen in einer Situation befinden, die im Hinblick auf das mit dieser Regelung verfolgte Ziel mit der Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich aus anderen als aus humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig in Deutschland aufhalten, objektiv vergleichbar ist. Es gibt deshalb dem Bundesverwaltungsgericht auf zu prüfen, ob der Umstand, dass ein Drittstaatsangehöriger, der Sozialhilfe bezieht, internationalen Schutz - im vorliegenden Fall subsidiären Schutz - genießt, impliziert, dass er in stärkerem Maß mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert sein wird als ein anderer Drittstaatsangehöriger, der sich rechtmäßig in Deutschland aufhält und Sozialhilfe bezieht.

In einem „Obiter Dictum“ stellt das Gericht ausdrücklich fest, dass dies insbesondere dann der Fall sein könnte, „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 i.d.R. davon abhängt, dass sie ihren Lebensunterhalt selbst sichern können, erst nach einem ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt von gewisser Dauer im Aufnahmestaat Sozialhilfe in Anspruch nehmen können. Ein solcher Aufenthalt könnte nämlich darauf hindeuten, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen hinreichend in diesen Mitgliedstaat integriert sind, sodass 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.“ (Rz. 63).

Bewertung

Das Urteil fällt insbesondere im Hinblick auf die Entscheidung des EuGH zur dritten Vorlagefrage besser aus, als nach der vorangehenden Bewertung des Generalanwalts zu befürchten war.

Im Ergebnis lässt das Urteil zumindest eine Wohnsitzauflage gerade gegenüber Flüchtlingen, seien sie subsidiär oder nach der Genfer Flüchtlingskonvention geschützt, dann zu, wenn insoweit andere migrations- und integrationspolitische Gründe dies im Vergleich zu sonstigen Drittstaatsangehörigen, mithin insbesondere denjenigen, die als Arbeitsmigranten in Deutschland aufhältig sind, rechtfertigt. Dieses dürfte mit Blick auf die aktuelle Situation des Flüchtlingszustroms, angesichts des niedrigen Qualifikationsniveaus, der deutlich anderen kulturellen Prägung und insgesamt erheblich größeren Integrationsanforderungen der aktuell Einreisenden klar begründbar sein.

Zudem lässt der EuGH die Teilfrage, ob eine solche Wohnsitzauflage konkret durch Einzelfallentscheidungen der Ausländerbehörden oder abstrakt-generell durch eine gesetzliche Regelung erfolgen kann, unbeantwortet. Dieses lässt im Ergebnis auch eine gesetzliche Regelung zu.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Theel', with a stylized, cursive script.

Theel

Anlage
(**nur** digital)