

Stellungnahme

des Deutschen Instituts für Menschenrechte

Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge? Eine menschenrechtliche Bewertung

Berlin, 9. März 2016

Stellungnahme: Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge?

1. Was ist geplant?

Die Bundesregierung plant, eine Wohnsitzauflage für Menschen einzuführen, die in Deutschland als Flüchtlinge anerkannt sind. Dafür werden in der politischen Debatte insbesondere zwei Gründe genannt: Die Auflage solle einer Konzentration von anerkannten Flüchtlingen und der Bildung abgeschlossener Communities in Großstädten und Ballungszentren vorbeugen, die integrationshindernd seien. Zudem solle so eine Lastenteilung zwischen den Kommunen im Hinblick auf Sozialleistungen, Aufnahmekapazitäten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt und Integrationsangebote sichergestellt werden.¹

Eine solche Beschränkung der Wohnsitzfreiheit für anerkannte Flüchtlinge wäre jedoch mit internationalem Flüchtlingsrecht und den Menschenrechten nicht vereinbar. Die vorliegende Stellungnahme stellt die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention, des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte dar.

2. Was ist eine Wohnsitzauflage?

Nach den Plänen der Bundesregierung soll das bereits bestehende Instrument von Wohnsitzauflagen weiter ausgeweitet werden. Nach der geltenden Gesetzeslage müssen Menschen, die nach Deutschland fliehen und hier einen Asylantrag stellen, zunächst in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen.² Welche Aufnahmeeinrichtung für sie zuständig ist, regeln Aufnahmequoten der Länder, die auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahlen der Länder errechnet werden (Königsteiner Schlüssel).³ Nach dem Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung werden Asylsuchende, sofern ihr Aufenthalt nicht endet, auf die Kommunen verteilt und hier in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.

Die Verpflichtung Asylsuchender, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, ergibt sich aus Wohnsitzauflagen.⁴ Sofern sie nicht verpflichtet sind, in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen, begrenzt die Wohnsitzauflage ihre Wohnsitzwahl auf ein bestimmtes Gebiet. Asylsuchenden, die ihren Lebensunterhalt nicht sichern können, ist nach dem Gesetz zwingend eine Wohnsitzauflage aufzuerlegen.⁵

Nach der bestehenden Gesetzeslage erhalten im Übrigen auch Menschen im Duldungsstatus⁶ sowie Menschen mit subsidiärem Schutzstatus oder humanitären Aufenthaltstiteln Wohnsitzauflagen, nach denen sie nur in einem bestimmten Gebiet eines Bundeslandes eine Wohnung nehmen dürfen.⁷

¹ Siehe dazu etwa "Sonst werden alle scheitern", Interview mit Thomas de Maizière, Passauer Neue Presse, 05.03.2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2016/03/interview-passauer-neue-presse.html>; Deutscher Städtetag begrüßt Urteil des EuGH als Beitrag zur rechtlichen Klarstellung der Zulässigkeit von Wohnsitzauflagen, <http://www.staedtetag.de/presse/statements/077070/index.html>.

² § 47 Asylgesetz (AsylG). Das Gleiche gilt für Menschen, die unter die Regelung des § 15a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) fallen.

³ Siehe genauer §§ 45, 46 AsylG.

⁴ Im Unterschied zur so genannten Residenzpflicht (§ 56 ff. AsylG), nach der das Verlassen eines bestimmten Gebietes nur auf Antrag gestattet wird. Die Wohnsitzauflage wird mitunter auch als „sozialhilferechtliche Residenzpflicht“ bezeichnet.

⁵ § 60 AsylG.

⁶ § 61 Abs. 1d AufenthG.

⁷ Dazu genauer nachfolgend: Gliederungspunkt 4.1.

Darüber hinaus gehend sehen die Pläne der Bundesregierung nun vor, auch anerkannte Flüchtlinge nach Abschluss des Asylverfahrens mit Wohnsitzauflagen zu belasten.

3. Wohnsitzauflagen in der Rechtsprechung

Wohnsitzauflagen waren bereits wiederholt Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung. Maßstab der Entscheidungen deutscher Gerichte war vor allem das Grundgesetz.⁸ Auf das Grundrecht der Freizügigkeit nach Art. 11 Grundgesetz (GG) können sich Betroffene hierbei nicht berufen, weil es nur für deutsche Staatsangehörige gilt. Stattdessen greift die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und des Bundesverfassungsgerichts die Zuweisung eines Wohnorts an Nicht-Staatsangehörige grundsätzlich zulässt, insbesondere im Falle des Sozialleistungsbezugs. Aber auch im Falle von Spätaussiedlern, die sich auf Art. 11 GG berufen können, hat das Bundesverfassungsgericht früher geltende Wohnsitzauflagen als Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit unter Bezugnahme auf die in Art. 11 GG Abs. 2 GG⁹ normierten Eingriffsmöglichkeiten akzeptiert.¹⁰ Bei anerkannten Flüchtlingen gelten jedoch andere Maßstäbe.¹¹

Wohnsitzauflagen gegenüber anerkannten Flüchtlingen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge gab es bereits in der Vergangenheit, bis das Bundesverwaltungsgericht sie im Jahr 2008 unter Bezugnahme auf die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) untersagte.¹² Die Wahl des Wohnsitzes darf danach nicht zum Zweck der angemessenen Verteilung von Sozialhilfelasten eingeschränkt werden. Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge, die an den Sozialhilfebezug der Betroffenen anknüpfen, sind demzufolge nicht mit der GFK in Einklang.¹³

Die aktuelle Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem aktuellen Fall dem Gerichtshof der Europäischen Union die Frage zur Klärung vorgelegt, ob Wohnsitzauflagen gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus mit europäischem Recht, nämlich Art. 33 und Art. 29 der Richtlinie 2011/95/EU¹⁴, vereinbar sind.¹⁵ Der Gerichtshof hat in seinem dazu ergangenen Urteil vom 1.

⁸ Siehe dazu Thym, Daniel, Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge: Warten auf den EuGH, Legal Tribune Online, 14.01.2014, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/wohnsitzauflage-residenzpflicht-anerkannte-fluechtlinge-asylbewerber/>.

⁹ In Art. 11 Abs. 2 GG heißt es: Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder ...“

¹⁰ Bundesverfassungsgericht (2004): Urteil vom 17.3.2004, 1 BvR 1266/00.

¹¹ Thym, Daniel, Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge: Warten auf den EuGH, Legal Tribune Online, 14.01.2014,

¹² Bundesverwaltungsgericht (2008): Urteil vom 15.1.2008, BVerwG 1 C 17.07.

¹³ Siehe dazu auch Thym, Daniel, Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge: Warten auf den EuGH, Legal Tribune Online, 14.01.2014.

¹⁴ 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 (Neufassung).

¹⁵ Bundesverwaltungsgericht (2014): Beschluss vom 19.8.2014, BVerwG 1 C 1.14 und BVerwG 1 C 7.14.

März 2016¹⁶ festgestellt, dass die Richtlinie die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, den Personen, denen sie den subsidiären Schutzstatus zuerkannt haben, nicht nur zu gestatten, sich in ihrem Hoheitsgebiet frei zu bewegen, sondern auch, dort ihren Wohnsitz zu wählen. Die Wahl des Wohnsitzes darf auch nicht zum Zweck der angemessenen Verteilung von Sozialhilfelasen eingeschränkt werden. Nur unter sehr engen Voraussetzungen sind Wohnsitzauflagen gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus denkbar, nämlich wenn sie objektiv in stärkerem Maß mit Integrationsschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Nicht-Staatsangehörige, die keiner Wohnsitzauflage unterworfen sind. Anhand dieser Maßstäbe muss das Bundesverwaltungsgericht nun die Wohnsitzauflagen gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus überprüfen.

Zu der Frage, ob eine Beschränkung der Wohnsitzfreiheit gegenüber anerkannten Flüchtlingen mit der Genfer Flüchtlingskonvention und den Menschenrechten vereinbar wäre, äußert sich der Gerichtshof nicht. Dies war auch nicht Gegenstand der Fragen, die das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof zur Klärung vorgelegt hat.

4. Menschenrechtliche Bewertung von Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge

4.1 Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 23 und 26)

Bei der Bewertung von Wohnsitzauflagen gegenüber anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention sind zwei Bestimmungen der Konvention relevant. Art. 26 GFK verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlingen, die sich rechtmäßig auf ihrem Staatsgebiet befinden, Freizügigkeit zu gewähren. Dabei umfasst dieses Recht nicht nur die Bewegungsfreiheit auf dem Gebiet des jeweiligen Vertragsstaates, sondern explizit auch die freie Wahl des Wohnortes.¹⁷ Aufgrund der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, 2 AufenthG oder der Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG halten sich anerkannte Flüchtlinge rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland auf.

Einschränkungen der Freizügigkeit sind nach Art. 26 GFK nur zulässig, soweit diese „allgemein“ auf Nicht-Staatsangehörige „unter den gleichen Umständen“ Anwendung finden. Anerkannte Flüchtlinge dürfen demnach gegenüber anderen Nicht-Staatsangehörigen nicht benachteiligt werden (Gebot der Gleichbehandlung von Nicht-Staatsangehörigen). Hierbei ist nicht nur die Gesetzeslage, sondern auch die Verwaltungspraxis in den Blick zu nehmen.¹⁸

Das geltende deutsche Aufenthaltsrecht erlaubt die Erteilung von Wohnsitzauflagen für Nicht-Staatsangehörige. Ermächtigungsgrundlage für die Erteilung von Wohnsitzauflagen ist § 12 Abs. 2 AufenthG, der die Erteilung von Wohnsitzauflagen in das Ermessen der zuständigen Behörden stellt.¹⁹ Die Ermessenausübung wird durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz gesteuert.²⁰ Nach dieser Vorschrift sollen Wohnsitzauflagen nur gegenüber Nicht-Staatsangehörigen erteilt werden, die von Leistungen nach dem

¹⁶ Gerichtshof der Europäischen Union (Große Kammer) (2016): Urteil vom 1.3.2016, Rechtssache C-443/14 und C-444/14.

¹⁷ UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 2, http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/3_deutschland/3_2_unhcr_stellungnahmen/F_R_GER-HCR_Wohnsitzauflage_072007.pdf.

¹⁸ UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 2.

¹⁹ § 12 Abs. 2 AufenthG lautet: „Das Visum und die Aufenthaltserlaubnis können mit Bedingungen erteilt und verlängert werden. Sie können, auch nachträglich, mit Auflagen, insbesondere einer räumlichen Beschränkung, verbunden werden.“

²⁰ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, GMBI 2009, 878.

Sozialgesetzbuch (SGB) II oder XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) abhängig sind und Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes („Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen“) beziehungsweise Inhaber einer Niederlassungserlaubnis nach § 23 Absatz 2 AufenthG sind. Wohnsitzauflagen sind damit nur von Nicht-Staatsangehörigen mit bestimmten Aufenthaltstiteln und nicht von allen gleichermaßen hinzunehmen.

Ob mit der Begrenzung von Wohnsitzauflagen auf Personen mit Aufenthaltstiteln nach dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes eine Gruppe von Nicht-Staatsangehörigen definiert ist, die „unter den gleichen Umständen“ wie ein anerkannter Flüchtling Einschränkungen hinzunehmen hat, erscheint zweifelhaft.²¹ Es kann indes dahinstehen, ob wohnsitzbeschränkende Auflagen für anerkannte Flüchtlinge mit dem Gebot der Gleichbehandlung von Nicht-Staatsangehörigen nach Art. 26 GFK vereinbar sind.²²

Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge, die an den Sozialhilfebezug der Betroffenen anknüpfen, sind nämlich jedenfalls nicht mit Art. 23 GFK in Einklang zu bringen. Beschränkungen der Freizügigkeit nach Art. 26 GFK haben nämlich zum einen den in der Norm selbst enthaltenen Grundsatz der Gleichbehandlung von Nicht-Staatsangehörigen zu beachten. Zum anderen müssen sie sich - wenn sie an die Inanspruchnahme von sozialen Leistungen anknüpfen -, auch an Art. 23 GFK messen lassen. Nach Art. 23 GFK ist Flüchtlingen, die sich rechtmäßig im Zufluchtland aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstiger Hilfeleistungen die „gleiche Behandlung“ zu gewähren „wie den Staatsangehörigen“ des Aufnahmelandes (Grundsatz der Inländergleichbehandlung). Der weit gefasste Ausdruck der gleichen Behandlung im Sinne des Art. 23 GFK schließt demnach nicht nur die gleichen Leistungen nach Art und Höhe ein, sondern auch die Modalitäten der Leistungsgewährung, also ganz konkret die freie Wahl des Wohnorts, wo man Sozialleistungen beansprucht.²³

4.2 Artikel 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK (Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes)

Das Recht für alle Menschen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, sich frei zu bewegen und den Wohnsitz frei zu wählen, ist im internationalen und europäischen Menschenrechtssystem fest verankert. Über die Genfer Flüchtlingskonvention hinaus ist es Bestandteil menschenrechtlicher Verträge, die auch von Deutschland ratifiziert wurden. Neben Art. 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) ist hier insbesondere Artikel 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention (ZP4/EMRK) zu nennen.²⁴

²¹ Siehe dazu genauer UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 2 f., demzufolge wohnsitzbeschränkende Auflagen für anerkannte Flüchtlinge nicht mit Art. 26 GFK vereinbar sind.

²² UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 2 f.

²³ Vgl. BVerwG (2008): Urteil vom 15.01.2008, BVerwG 1 C 17.07; Bundesverwaltungsgericht (2014): Beschluss vom 19.8.2014, BVerwG 1 C 1.14, Rn. 15.

²⁴ Art. 2 ZP4/EMRK lautet: “(1) Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.

(...)

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

(4) Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.“

Maßstab ist demnach - anders als bei der GFK - nicht die Frage, ob anerkannte Flüchtlinge in einem Staat eine schlechtere Behandlung erfahren als Staatsangehörige oder andere Nicht-Staatsangehörige. Das Recht, den Wohnsitz frei zu wählen, das für alle Staatsangehörige sowie Nicht-Staatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt gilt, darf demnach überhaupt nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Es steht nicht in der freien Entscheidungsgewalt der Staaten, es zu begrenzen. Die Vertragsstaaten sind hierbei vielmehr an Einschränkungen gebunden, die sich aus Artikel 2 ZP4/EMRK ergeben.

4.2.1 Eingriff in den Schutzbereich

Alle Menschen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, genießen nach Artikel 2 Absatz 1 ZP4/EMRK das Recht, sich frei zu bewegen und den Wohnsitz frei zu wählen. Wann der Aufenthalt rechtmäßig („lawfully“) ist, bestimmt sich prinzipiell nach innerstaatlichem Recht,²⁵ im Falle der Mitgliedstaaten der EU kann auch Unionsrecht maßgeblich sein.²⁶ Die innerstaatliche Regelungsbefugnis der Vertragsstaaten unterliegt jedenfalls Grenzen; Ziel und Zweck von Artikel 2 Absatz 1 ZP4/EMRK darf nicht durch die nationalen Gestaltungsräume in Frage gestellt werden, die Regelungsbefugnis muss vielmehr völkerrechtskonform gehandhabt werden.²⁷ Nicht ausreichend ist die faktische Anwesenheit eines Nicht-Staatsangehörigen, selbst wenn sie dem Vertragsstaat bekannt ist und von diesem hingenommen wird. Der rechtmäßige Aufenthalt setzt eine besondere Beziehung des Betroffenen zu dem Vertragsstaat durch einen mit dessen Zustimmung begründeten Aufenthalt voraus. Im Falle von Schutz suchenden Menschen, die vom Vertragsstaat als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt worden sind, ist ein rechtmäßiger Aufenthalt im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 ZP4/EMRK jedenfalls gegeben.

Umstritten ist, ob die Vertragsstaaten den rechtmäßigen Aufenthalt durch räumliche Beschränkungen von vorne herein so definieren können, dass dem Nicht-Staatsangehörigen außerhalb der räumlichen Beschränkung kein Recht auf Freizügigkeit beziehungsweise freie Wahl des Wohnsitzes zusteht. Der EGMR hat diese Möglichkeit in Fällen anerkannt, in denen die Betroffenen einen bloß vorläufigen Aufenthaltstitel erhalten hatten, etwa bis zum Abschluss eines Asylverfahrens.²⁸ Die Garantie der Freizügigkeit würde allerdings zu einer inhaltsleeren Hülle verkommen, wenn die Vertragsstaaten den Schutzbereich des Rechts willkürlich nach eigenem Ermessen bestimmen könnten.²⁹

Wird eine Person nach Abschluss eines Asylverfahrens als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt, ist ihr Aufenthalt nicht nur vorübergehender Natur, sondern auf unbestimmte Zeit oder auf Dauer angelegt. Sie erhält eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis und unterfällt dem Schutzbereich des Artikels 2 ZP4 EMRK. Die Wahl des Wohnsitzes bei anerkannten Flüchtlingen zu beschränken, würde somit einen Eingriff in das durch Artikel 2 ZP4 EMRK garantierte Recht bedeuten.

²⁵ EGMR (2007): Zulässigkeitsentscheidung vom 20.11.2007, Beschwerde-Nr. 44294/04 (Omwenyeke).

²⁶ Mole, Nuala / Meredith, Catherine (2010): *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe (Hrsg.), S. 176; Giegerich, Thomas, in: Dörr, Oliver/ Grote, Rainer/ Maraun, Thilo, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Auflage, Band II, Kapitel 20-33, Kapitel 26: Freizügigkeit, Rn. 84 ff.

²⁷ Mole, Nuala / Meredith, Catherine (2010): *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Strasbourg, Council of Europe (Hrsg.), S. 176.

²⁸ EGMR (2007): Zulässigkeitsentscheidung vom 20.11.2007, Beschwerde-Nr. 44294/04 (Omwenyeke).

²⁹ UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 5, mit weiteren Nachweisen; Giegerich, Thomas, in: Dörr, Oliver/ Grote, Rainer/ Maraun, Thilo, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Auflage, Band II, Kapitel 20-33, Kapitel 26: Freizügigkeit, Rn. 81, mit weiteren Nachweisen.

4.2.2 Rechtfertigung

Nach Art. 2 Abs. 3 ZP4/EMRK sind nur solche Einschränkungen der Freizügigkeit zulässig, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Rechtfertigungsgründe

Würde die Einführung von Wohnsitzauflagen von der Bundesregierung damit begründet, dass dieser Schritt eine unkontrollierte Binnenwanderung von auf öffentliche Leistungen angewiesenen, anerkannten Flüchtlingen verhindern und damit der Verschiebung von Sozialhilfelasten zwischen den Ländern und Kommunen entgegenwirken soll, käme die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als ein in Artikel 2 Abs. 3 ZP4/EMRK genannter Rechtfertigungsgrund in Betracht. Dabei sind die in der Konvention und den Protokollen genannten Rechtfertigungsgründe, wie die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, bisher durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht näher begrifflich geklärt worden. In der Praxis des Gerichtshofs spielen die vom Vertragsstaat ausgewählten Ziele häufig bei der Überprüfung der Verhältnismäßigkeitsprüfung einer Maßnahme eine wesentliche Rolle.³⁰

Hier wäre aber fraglich, ob das besagte Ziel als Begründung für eine Rechtfertigung des Eingriffs greifen könnte, zumal es die Möglichkeit gibt, entstehende Mehrbelastungen für Kommunen oder Bundesländer im Rahmen eines innerstaatlichen Lastenausgleichs zu kompensieren.³¹ Je nachdem, bei welchem staatlichen Träger die innerstaatliche Zuständigkeit für finanzielle Leistungen von anerkannten Flüchtlingen in einem Vertragsstaat liegt, je nachdem, ob die Zuständigkeit bei einem staatlichen Träger liegt oder auf verschiedene staatliche Träger verteilt ist, würde eine entsprechende Argumentation der Vertragsstaaten darauf hinauslaufen können, dass die Erfüllung völkerrechtsvertraglicher Pflichten in Abhängigkeit von innerstaatlichen Zuständigkeitsordnungen gerät. Völkerrechtliche Verpflichtungen sind aber grundsätzlich unabhängig von bestehenden innerstaatlichen Zuständigkeitsordnungen zu erfüllen.³²

Würde die Einführung von Wohnsitzauflagen damit begründet, dass dieser Schritt eine unkontrollierte Binnenwanderung von auf öffentliche Leistungen angewiesenen, anerkannten Flüchtlingen verhindern und damit Integrationshemmnissen in Ballungsgebieten, insbesondere in Großstädten entgegenwirken soll, wäre ebenso fraglich, ob dabei ein Rechtfertigungsgrund nach Artikel 2 Abs. 3 oder Abs. 4 ZP4/EMRK in Betracht kommen könnte. Nach Abs. 4 sind zwar möglicherweise Zuzugsbeschränkungen für überbesiedelte Ballungszentren denkbar. Bei den darin erwähnten Beschränkungen „für bestimmte Gebiete“ muss es sich aber um gebietsbezogene Beschränkungen handeln, nicht um personenbezogene Beschränkungen wie im Fall der Wohnsitzauflage. Denkbar wären hier unter den Voraussetzungen des Absatzes 4 etwa allgemeine Zuzugsbeschränkungen für bestimmte Ballungszentren, wobei es hierzu bisher an Rechtsprechung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mangelt.³³

³⁰ Siehe zu alledem genauer Giegerich, Thomas, in: Dörr, Oliver/ Grote, Rainer/ Maraun, Thilo, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Auflage, Band II, Kapitel 20-33, Kapitel 26: Freizügigkeit, Rn. 112; Maraun, Thilo / Merhof Katrin, in: Dörr, Oliver/ Grote, Rainer/ Maraun, Thilo, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 2. Auflage, Band I, Kapitel 1-19, Kapitel 7: Rechtfertigung von Eingriffen, Rn. 38 ff.

³¹ Vgl. dazu auch BVerwG (2008): Urteil vom 15.01.2008, BVerwG 1 C 17.07; Gerichtshof der Europäischen Union (Große Kammer) (2016): Urteil vom 1.3.2016, Rechtssache C-443/14 und C-444/14.

³² Siehe dazu auch Art. 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge.

³³ Giegerich, Thomas, in: Dörr, Oliver/ Grote, Rainer/ Maraun, Thilo, EMRK/GG Konkordanzkommentar,

Ob die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als ein in Artikel 2 Abs. 3 ZP4/EMRK genannter Rechtfertigungsgrund in Betracht kommt, um mit Wohnsitzauflagen einer Konzentration von anerkannten Flüchtlingen und der Bildung abgeschlossener Communities in Großstädten und Ballungszentren vorbeugen, ist äußerst zweifelhaft. So kann die vermehrte Ansiedlung von Nicht-Staatsangehörigen in bestimmten Vierteln städtischer Ballungsgebiete nicht allein negativ als Abschottung verstanden werden. Sie hat schließlich auch unterschiedliche Ursachen, insbesondere die begrenzte Verfügbarkeit bezahlbaren Wohnraums. Der Wohnraum mit niedrigen Mieten ist in den Ballungszentren regelmäßig auch auf einzelne Ortsteile begrenzt. Die Entstehung entsprechender Stadtteile einseitig und negativ als Zeichen von gesellschaftlicher Abschottung zu begreifen, ist auch deswegen verfehlt, weil Abschottungstendenzen der Mehrheitsgesellschaft und Diskriminierung von Nicht-Staatsangehörigen auf dem Wohnungsmarkt erfahrungsgemäß ebenso dazu beitragen, dass die Betroffenen oftmals nur in bestimmten Stadtvierteln eine reelle Chance haben, eine Wohnung zu bekommen.³⁴ Damit korrespondiert die Tatsache, dass in den entsprechenden Stadtvierteln Netzwerke von Menschen mit einem ähnlichen Erfahrungshintergrund entstehen, der soziale, kulturelle und sprachliche Aspekte betreffen kann, die möglicherweise Unterstützung beim Ankommen in einer fremden Gesellschaft bieten können.

Das Bestreben, einer Binnenwanderung vorzubeugen, in dessen Zuge sich anerkannte Flüchtlinge vermehrt in Ballungszentren ansiedeln, erscheint indes grundsätzlich nachvollziehbar. Das Anliegen der öffentlichen Hand, dass die Aufnahme der Menschen samt Integrationsangeboten deutschlandweit und entlang der Aufnahmekapazitäten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt erfolgt, ist als Rechtfertigungsgrund zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in Betracht zu ziehen. Ob hierzu personenbezogene Zuzugsbeschränkungen „für bestimmte Gebiete“ in Betracht kämen, erscheint angesichts von Abs. 4 zwar zweifelhaft, kann hier aber offen bleiben.

Verhältnismäßigkeit

Die Erteilung von Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge wäre nicht verhältnismäßig und daher auch nicht mit Artikel 2 ZP4/EMRK vereinbar.

Wohnsitzauflagen schränken nicht nur die Freiheit der Betroffenen ein, den Wohnsitz frei zu wählen. Sie bringen vielfältige Belastungen mit sich. Insbesondere behindern sie die betroffenen Menschen auch bei der Ausübung weiterer Rechte, wie etwa des Rechts auf Zugang zum Wohnungsmarkt, das wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Wohnen ist.³⁵ Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Wohnsitzauflage zahlreiche Menschen treffen würde, die, auch nachdem sie als Flüchtlinge anerkannt worden sind, in Gemeinschaftsunterkünften verharren müssen, da sie keine angemessene Wohnung finden.

Bereits jetzt werden Menschen, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten, auf der Grundlage von § 12 Aufenthaltsgesetz (AufentG) mit der Auflage belastet, den Wohnsitz in

2. Auflage, Band II, Kapitel 20-33, Kapitel 26: Freizügigkeit, Rn. 117.

³⁴ Siehe dazu den Bericht des UN-Sonderberichterstatters über seinen Besuch in Deutschland im Jahr 2009: Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Githu Muiga, 22.2.2014, UN-Dokument A/HRC/14/43/Add.2, insbesondere Seite 12, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/UN-Dokumente/Sonderberichterstatter/report_Muigai_mission_Germany_2009.pdf.

³⁵ Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; siehe dazu auch UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2009): Allgemeine Bemerkung Nr. 20, Nicht-Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, (Artikel 2 Abs. 2), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/20,2.7.2009, mit weiteren Hinweisen.

einem räumlich begrenzten Bereich (Gemeinde, Landkreis, Region) zu nehmen. Indem die Wohnsitzauflagen an den Bezug von Sozialleistungen anknüpfen, werden sie auf unbestimmte Zeit erteilt. Solange soziale Leistungen beansprucht werden, werden sie aufrechterhalten, so dass das Recht auf freie Wohnsitzwahl über etliche Jahre oder auch lebenslang weitreichenden Einschränkungen unterliegen kann.³⁶

Wohnsitzauflagen erschweren die Wohnungssuche und können die Betroffenen damit faktisch daran hindern, aus einer Gemeinschaftsunterkunft zu ziehen. Sie schränken das Gebiet, in dem die betroffenen Menschen eine Wohnung beziehen könnten, ein. Ohne Beschränkungen in der Wahl ihres Wohnsitzes können Menschen die Suche nach Wohnraum stärker selbst in die Hand nehmen und möglicherweise in Orten Erfolg haben, in denen im Vergleich zum Ort der Gemeinschaftsunterkunft mehr Wohnungen leer stehen und die Mieten günstiger sind.

Wohnsitzauflagen behindern die Betroffene auch bei der Ausübung ihres Rechts auf Zugang zum Arbeitsmarkt, das wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Arbeit ist.³⁷ Die Aufnahme von Arbeit kann etwa daran scheitern, dass potentielle Arbeitgeber die Eintragung der Wohnsitzauflage in den Papieren der Betroffenen nicht einordnen können.³⁸ Außerdem kann es passieren, dass die Behörden nicht schnell genug reagieren, so dass der Wohnortwechsel zur Aufnahme einer Arbeit deswegen scheitert. Insbesondere in der gegenwärtigen Situation, in der die Ausländerbehörden wegen der hohen Zahl an Schutz suchenden Menschen in Deutschland häufig über eine zu hohe Arbeitsbelastung klagen, die durch die geplante Einführung von Wohnsitzauflagen forciert würde, ist äußerst fraglich, ob die Behörden zeitlich angemessen reagieren werden können, um Wohnsitzauflagen aufzuheben. Die Aufnahme von Arbeit in einer anderen Region kann überdies auch daran scheitern, dass die Behörden bestimmte Anforderungen an die Qualität des Arbeitsplatzes stellen und den Nachweis eines lediglich befristeten Arbeitsvertrags oder ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis nicht ausreichen lassen, um die Wohnsitzauflage aufzuheben.³⁹ Schließlich hindern Wohnsitzauflagen die Menschen in eine Region zu ziehen, wo die Arbeitsmarktlage für sie möglicherweise günstiger ist, um von dort aus eine Arbeitsstelle zu suchen.

Wohnsitzauflagen führen zudem dazu, dass Familienmitglieder der erweiterten Familie nicht zusammen leben können. Erwachsene Geschwister, Cousins und Cousins, Großeltern und ihre Enkelkinder, Tanten, Onkel und ihre Nichten und Neffen, können nicht an einem Ort leben und regelmäßig Kontakt haben, wenn sie Wohnsitzauflagen an unterschiedlichen Orten festsetzen. Den Betroffenen ist auch nicht möglich in die Nähe von Freunden oder Bekannten mit einem ähnlichen Erfahrungshintergrund zu ziehen, wenn diese nicht im Einzugsgebiet der Wohnsitzauflage wohnen. Dies ist auch deswegen gravierend, weil es sich bei Flüchtlingen oftmals um Menschen handelt, die traumatisierende Erlebnisse zu verarbeiten haben.⁴⁰

Vor diesem Hintergrund sind Wohnsitzauflagen als schwere, unverhältnismäßige Eingriffe zu werten, die die Betroffenen bei der Ausübung weitere Rechte und ihrer Lebensgestaltung

³⁶ Siehe dazu auch Bundesverwaltungsgericht (2014): Beschluss vom 19.8.2014, BVerwG 1 C 1.14 Rn. 13; UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 8.

³⁷ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (2006): Allgemeine Bemerkung Nr. 18, Das Recht auf Arbeit (Artikel 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), UN-Dok. CESCR E/C.12/GC/18, 06.02.2006, mit weiteren Hinweisen.

³⁸ UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 8.

³⁹ UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 9.

⁴⁰ UNHCR (2007): UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, S. 8.

erheblich einschränken. Wohnsitzauflagen haben weitreichende Folgen, indem sie die Betroffenen behindern, etwa eine Wohnung zu finden oder Arbeit aufzunehmen. Sie stellen sich damit als ein ernstes Integrationshindernis dar. Sie führen ferner dazu, dass sie die Aufrechterhaltung familiärer und freundschaftlicher Bindungen erschweren oder sogar unmöglich machen.

Zwar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht klar, wie die von der Bundesregierung angekündigten Wohnsitzauflagen konkret ausgestaltet werden sollen. Es ist indes nicht erkennbar, warum das nachvollziehbare Anliegen der öffentlichen Hand, einer Binnenwanderung vorzubeugen, in dessen Zuge sich anerkannte Flüchtlinge vermehrt in Ballungszentren ansiedeln, durch pauschale Wohnsitzauflagen erreicht werden soll, wenn sich das Instrument zugleich selbst als ein ernstes Integrationshindernis darstellt. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich die Situationen der betroffenen Menschen unterscheiden und nicht pauschalisieren lassen. Dabei ist vor allem auch zu bedenken, dass der Arbeitsmarkt gerade in Ballungszentren über mehr Angebote und damit eine höhere Aufnahmefähigkeit verfügen kann, als etwa in Gegenden des ländlichen Raums. Außerdem unterscheiden sich die Menschen auch in ihren Qualifikationen für den Arbeitsmarkt, etwa in ihren Sprachkompetenzen, in ihrer bisherigen Ausbildung und/oder beruflicher Erfahrung. All diese spezifischen Aspekte finden keine Berücksichtigung, wenn die Betroffenen zuvor deutschlandweit verteilt werden.

Die Belastung von anerkannten Flüchtlingen mit Wohnsitzauflagen wären mit Artikel 2 Absatz 1 ZP4/EMRK nicht vereinbar. Eine Bewertung am Maßstab von Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte kommt zu dem gleichen Ergebnis.

5 Fazit

Die Bundesregierung sollte von dem Vorhaben Abstand nehmen, Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge einzuführen. Solche Beschränkungen der Wohnsitzfreiheit behindern die betroffenen Menschen auch bei der Ausübung weiterer Rechte, etwa um Zugang zum Wohnungsmarkt oder Arbeitsmarkt zu erhalten und wissen damit auch unter integrationspolitischen Aspekten nicht zu überzeugen. Statt Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge einzuführen, wäre es vielmehr geboten, Wohnsitzauflagen - etwa für Personen mit subsidiärem Schutzstatus - abzubauen.⁴¹ Der finanzielle Ausgleich im föderalen Gefüge Deutschlands ist auf andere Weise aufzufangen. Die politische Schwierigkeit ist kein zulässiges Argument in der Abwägung.

Zugleich sollten Bund, Länder und Kommunen in Reaktion auf die deutlich gestiegene Anzahl von Menschen, die in Deutschland Schutz suchen und als schutzbedürftig anerkannt werden, Maßnahmen intensivieren, die die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe in den Kommunen erhöhen. Dazu gehören etwa ein schneller Zugang für Kinder zu Kindertageseinrichtungen, eine zügige Einschulung schulpflichtiger Kinder und Jugendliche, ortsnahe Angebote für Sprachkurse, Angebote und Programme für den Einstieg ins Arbeitsleben beziehungsweise in eine berufliche Ausbildung junger Menschen vor Ort und, insbesondere im ländlichen Bereich, Angebote für die Freizeitgestaltung junger Menschen.

⁴¹ Cremer, Hendrik, Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen: Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, S. 8 ff., http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Policy_Paper_26_Menschenrechtliche_Verpflichtungen_bei_der_Unterbringung_von_Fluechtlingen_01.pdf.

Überdies sollten Bund, Länder und Kommunen dringend alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit insbesondere in Ballungsgebieten und Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt schnell und bedarfsgerecht neue Sozialwohnungen gebaut werden. Der Bedarf und Zugang muss sich dabei selbstverständlich am Bedarf aller Menschen orientieren, nicht nur am Bedarf nach Deutschland geflohener Menschen.

Autor: Dr. Hendrik Cremer
Berlin, 9. März 2016

Das **Deutsche Institut für Menschenrechte** ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.