



Anmerkungen von UNHCR zur geplanten Einführung einer Residenzpflicht für international Schutzberechtigte (anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte)

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine neue Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung wird regelmäßig darüber diskutiert, eine so genannte „Residenzpflicht“, d.h. eine Zuweisung des Wohnortes, für Personen mit internationalem Schutz in Österreich einzuführen.

Da das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR grundsätzliche Fragen in Bezug auf die Vereinbarkeit einer Wohnsitzzuweisung mit völkerrechtlichen Vorgaben hat, die sich insbesondere auf deren Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das damit verfolgte Ziel beziehen, legt UNHCR nachfolgend seine entsprechenden Erwägungen dazu dar und hofft, dass diese bei den weiteren Beratungen Berücksichtigung finden werden.

Rechtliche Vorgaben

Die freie Wahl des Wohnsitzes ist für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte völker- beziehungsweise europarechtlich garantiert. Gemäß Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) wird Flüchtlingen im Aufnahmestaat grundsätzlich Freizügigkeit gewährt. Dies umfasst sowohl das Recht, sich im Gebiet des Aufnahmestaates frei zu bewegen, als auch das Recht, den Wohnort frei zu wählen. Die Freizügigkeit gilt auch gemäß Art. 33 der EU-Qualifikationsrichtlinie sowohl für Flüchtlinge als auch subsidiär Schutzberechtigte. Auch nach Art. 2 Abs. 1 des 4. Zusatzprotokolls der EMRK hat jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht, dort ihren Wohnsitz frei zu wählen.

Eine Beschränkung dieses Rechts ist nach Art. 26 GFK (in Verbindung mit Art. 6 GFK) sowie Art. 33 der EU-Qualifikationsrichtlinie nur aufgrund von Bestimmungen möglich, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden. Im Hinblick auf die Einschränkungen der freien Wahl des Wohnsitzes gilt daher ein Gebot der Gleichbehandlung mit vergleichbaren Gruppen von Ausländern. Der EuGH hat in der Rechtssache Alo und Osso gegen Deutschland vom 1. März 2016 (C-443/14 und C-444/14) diesem Zusammenhang ausgesprochen, dass eine Wohnsitzauflage nicht allein zu dem Zweck verhängt werden darf, eine Verteilung der mit den Sozialleistungen verbundenen Lasten auf verschiedene Kommunen zu erreichen, es sei denn sie betrifft alle SozialhilfebezieherInnen gleichermaßen.

Nach den UNHCR derzeit vorliegenden Informationen zu den Verhandlungen über eine neue Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung ist eine Residenzpflicht ausschließlich für eine ganz bestimmte Personengruppe vorgesehen, nämlich für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte. Andere Personengruppen, wie etwa andere Nicht-EU-BürgerInnen, die sich rechtmäßig in Österreich aufhalten, sollen von einer derartigen Regelung nicht umfasst sein.

Eine solche Differenzierung ist zwar nach den oben genannten Vorschriften nicht völlig ausgeschlossen, aber nur unter der Bedingung zulässig, dass sich die von einer Wohnsitzzuweisung erfasste Personengruppe im Hinblick auf das Regelungsziel gerade nicht in einer mit anderen AusländerInnen vergleichbaren Situation befindet.

Zielsetzung

Eine Regelung, mit der das Recht auf Freizügigkeit durch die Einführung einer Wohnsitzzuweisung eingeschränkt wird, muss ein legitimes Ziel verfolgen.

Eine bessere Integration sowie die Vermeidung von Ghettoisierungen wären wohl legitime Ziele, wie dies im oben angeführten Erkenntnis auch der EuGH feststellte. Es bedarf jedoch zusätzlich einer eigenständigen Begründung, warum davon ausgegangen wird, dass sich international Schutzberechtigte diesbezüglich in einer mit anderen Personengruppen nicht vergleichbaren Situation befinden. Fehlt eine solche Begründung, wäre eine Regelung, mit der die Freizügigkeit bezüglich der Wohnsitzwahl für international Schutzberechtigte eingeschränkt wird, mit Völkerrecht und EU-Recht nicht vereinbar.

Verhältnismäßigkeit

Eine die freie Wahl des Wohnsitzes einschränkende Regelung muss außerdem geeignet, erforderlich und angemessen zur Erreichung des Regelungszieles sein.

Geeignet, das Ziel der Integration sicherzustellen, wäre eine Wohnsitzauflage nur dann, wenn am Ort der Zuweisung tatsächlich konkrete Integrationsmöglichkeiten vorhanden sind. Dementsprechend wird entscheidend sein, ob und wo konkrete Wohnmöglichkeiten bestehen und für die Betroffenen zugänglich sind. Eine Regelung müsste zudem sowohl Aspekte der wirtschaftlichen und sozialen Integration als auch den Bedarf des/der jeweiligen Schutzberechtigten bzw. deren Familienmitglieder berücksichtigen.

Ob ein derartiger Eingriff in das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes erforderlich ist, um das Ziel der Integrationsförderung zu erreichen, könnte fraglich sein. Entscheidend für die Integration ist nämlich grundsätzlich, ob Integrationsmöglichkeiten bestehen und integrationsfördernde Maßnahmen in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden können. Dies ist somit nicht primär eine Frage der geografischen Verteilung der betreffenden

Personen. Zudem ist zu bedenken, dass mit der Wohnsitzzuweisung (insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen Einzelfallprüfung) ein nicht unbeträchtlicher Verwaltungsaufwand einhergehen würde, der wohl mit Mehrkosten verbunden wäre.

Darüber hinaus ist es von Bedeutung, die Angemessenheit der Residenzpflicht im Hinblick auf deren Auswirkungen auf die Betroffenen zu prüfen. Diesbezüglich wären etwa Aspekte wie die Trennung von Bezugspersonen, die ebenfalls im Bundesgebiet wohnen, ebenso zu berücksichtigen wie beschränkte Möglichkeiten des Zugangs zu spezifischer medizinischer Versorgung (inkl. Traumatherapie und psychologische Betreuung) oder zu spezifischen Bildungseinrichtungen, wenn diese am Ort der Zuweisung nicht zur Verfügung stehen. Sofern Minderjährige (mit)betroffen sind, ist zudem stets zu prüfen, ob diese dem Kindeswohl entspricht.

Verknüpfung mit Bezug von Sozialleistungen

Im Fall von Überlegungen, eine Residenzpflicht mit dem Anspruch auf Sozialleistungen zu verknüpfen, möchte UNHCR auf Art. 23 GFK bzw. Art. 29 der EU-Qualifikationsrichtlinie hinweisen, die mit Blick auf die Bedingungen der Auszahlung von Sozialleistungen eine Gleichbehandlung von anerkannten Flüchtlingen bzw. im Fall von subsidiär Schutzberechtigten in Bezug auf Kernleistungen mit eigenen Staatsangehörigen vorsehen. Für nähere Ausführungen zu dieser Frage wird auf die UNHCR-Stellungnahme zu sozialen Rechten für anerkannte Flüchtlinge vom 30. Mai 2016 verwiesen (siehe http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/4_oesterreich/4_2_asyl_positionen/4_2_4_positionen_ab_2011/FR_AUS_Positionen_2016-Mindestsicherung.pdf).

Juni 2016
UNHCR