VEREINTE NATIONEN

DER HOHE
FLÜCHTLINGSKOMMISSAR

Regionalvertretung für Deutschland,
Österreich und die Tschechische
Republik

Wallstrasse 9-13
10179 Berlin

UNITED NATIONS

HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES

Regional Representation for Austria,
the Czech Republic and Germany

Telefon: +49 (0) 30 / 20 22 02-0
Telefax: +49 (0) 30 / 20 22 02-20
E-Mail: gfrbe@unhcr.org

UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen

Die Aufenthaltserlaubnis (§§ 22 bis 25 AufenthG) von Ausländern im Falle des Bezuges von Sozialleistungen nach dem SGB II oder XII oder dem AsylbLG wird gegenwärtig in vielen Bundesländern durch eine Auflage nach § 12 AufenthG dahingehend beschränkt, dass die Wohnsitznahme nur im Gebiet des Bundeslandes, des Bezirkes oder des Landkreises, in dem der Aufenthaltstitel erteilt wurde, erlaubt ist.[1] Teilweise findet sogar eine Beschränkung auf eine einzelne Gemeinde statt.[2] Hierdurch soll eine unkontrollierte Binnenwanderung von auf öffentliche Leistungen angewiesenen ausländischen Staatsbürgern verhindert und damit der Verschiebung von Sozialhilfelasten zwischen den Ländern und Gemeinden entgegengewirkt werden. Diese Praxis erstreckt sich auch auf Flüchtlinge (Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge) sowie subsidiär geschützte Personen (aufgrund von § 60 Abs. 2, 3, 5 und 7 AufenthG).

Neben diese aufenthaltsrechtlichen Beschränkung tritt– anders als bei anerkannten Flüchtlingen[3] – bei subsidiär geschützten Personen eine sozialrechtliche Beschränkung,

---

[1] Vgl. „Bundeseinheitlichen Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen“, beschlossen auf der Ausländerreferentenbesprechung vom 19./20.04.2005. Innenministerium NRW, Erlass vom 29.07.05 und 23.12.2005 ; Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 26.07.2005; Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Information vom 20.09.2005 sowie Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Erlass vom 27.07.2005 zur „Bundeseinheitlichen Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen“.

[2] Vgl. VwV Wohnsitzauflage des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 02.11.2005; Innenministerium NRW, Erlass vom 23.12.2005.

[3] Von der betreffenden Vorschrift sind anerkannte Flüchtlinge gemäß § 23 Abs. 5 Satz 3 SGB XII ausgenommen. Bei der Gesetzesreform wurde hinsichtlich der Flüchtlinge die inzwischen gefestigten Rechtsprechung berücksichtigt, dass Art. 14 EMRK iVm Art. 2 ZP4/EMRK, Art. 23 GFK und Art. 1 EFA iVm Art. 1 und 2 ZP/EFA der Regelung des § 120 Abs. 5 BSHG a.F. (jetzt § 23 Abs. 5 Satz 2 SGB XII – im SGB II fehlt eine entsprechende Regelung) vorgehen und einem Flüchtling Sozialhilfe auch bei Wohnsitzwechsel geleistet werden muss (vgl. zum Beispiel: OVG Nordrhein-Westfalen, 22 A 45/99 Urteil vom 15. November 1999; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, 12 CE 96.2856, Beschluss vom 1. Juli 1997, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, 7 S 2948/96, Beschluss vom 18. Dezember 1996; BVerwG, 5 C 29/98 Urteil vom 18. Mai 2000, ASYLMAGAZIN 10/2000, S. 36). So hatte das Bundesverwaltungsgericht (in seinem Urteil v. 18. Mai 2000, BVerwGE 111, 200) die zuvor bestehende Kontroverse dahingehend entschieden, dass § 120 Abs. 5 Satz 2 BSHG auf Flüchtlinge im Sinne der GFK keine Anwendung findet, da insofern der Anspruch auf Inländergleichbehandlung nach Art. 1 EFA sowie Art. 23 GFK entgegenstünden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2001, auf die sich in der Gegenargumentation mitunter berufen wird, keine Entscheidung darüber getroffen, ob die Regelung des § 120 Abs. 5 BSHG auf Flüchtlinge anwendbar sei oder nicht. Vielmehr beschränkte es sich in seiner Entscheidung darauf festzustellen, dass die Anwendung auf Flüchtlinge bzw. Staatenlose trotz Art. 23 und 26 GFK nicht das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG im Sinne einer unvertretbaren

die in ihrer Wirkung ebenfalls die Freiheit der Wohnsitznahme einschränkt (§ 23 Abs. 5 SGB XII). Dies gilt in Fällen, in denen sich ein Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG in einem anderen Bundesland als in demjenigen, in welchem ihm erstmals die Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, aufhält und Sozialleistungen beansprucht. In einem solchen Fall ist er verpflichtet, in das „Ursprungsland" der Erlaubniserteilung zurückzukehren, um Sozialleistungen in voller Höhe in Anspruch nehmen zu können.

Nach Auffassung von UNHCR ist die Praxis der Einschränkungen der Wohnsitzfreiheit sowohl bei Flüchtlingen als auch bei subsidiär geschützten Personen mit dem Völker- und Europarecht nicht vereinbar.

A. Flüchtlinge

Bei Flüchtlingen wird die freie Wahl des Wohnsitzes bei Bezug von Sozialleistungen in Form einer Auflage in der Aufenthaltserlaubnis beschränkt.

I. Recht auf Freizügigkeit

1. Artikel 26 GFK – Freizügigkeit für Flüchtlinge nach der GFK

Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)[4] verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlingen, die sich rechtmäßig auf ihrem Staatsgebiet befinden, Freizügigkeit zu gewähren. Dieses Recht umfasst zwei Teilbereiche: Erstens die freie Wahl des Wohnortes und zweitens die innerstaatliche Bewegungsfreiheit. 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. Der rechtmäßige Aufenthalt kann dabei nicht als von vornherein durch die Wohnsitzauflage beschränkt angesehen werden, da ansonsten eine Überprüfung anhand in Art. 26 GFK festgelegten Maßstäbe nicht möglich wäre.[5]

Beschränkungen der Freizügigkeit sind gemäß Art. 26 GFK nur möglich, soweit diese „allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden". Dabei ist nicht nur die Ermächtigungsgrundlage des § 12 Abs. 2 AufenthG, die keine Beschränkung auf bestimmte Gruppen von Ausländern enthält, in den Blick zu nehmen, sondern auch die Verwaltungspraxis. Die Erteilung wohnsitzbeschränkender Auflagen betrifft aber lediglich alle von Leistungen nach dem SGB II oder XII oder dem AsylbLG abhängigen Inhaber von Aufenthaltserlaubnissen nach dem 5. Abschnitt des AufenthG

Rechtsanwendung verletze. Es stellt fest: „Anhaltspunkte für die unhaltbare Nichtbeachtung einer offensichtlich einschlägigen völkerrechtlichen Norm in den Ausgangsverfahren des einstweiligen Rechtschutzes sind weder aufgezeigt worden noch erkennbar." (Rn. 19). Allerdings hält es die Anwendung der Vorschrift für mit dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, Art. 2 Abs. 1 GG, für vereinbar (BVerfG, 1 BvR 781/98, Beschluss vom 9. Februar 2001).

[4] Art. 26 GFK hat den folgenden Wortlaut: "Freedom of Movement. Each Contracting State shall accord to refugees lawfully in its territory the **right to choose their place of residence** and to move freely within its territory, subject to any regulations applicable to aliens generally in the same circumstances". (Deutsche Übersetzung: "Freizügigkeit. Jeder vertragsschließende Staat wird den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden.")

[5] Für eine eingehendere Diskussion dieses Problems siehe unten, A.I.3.a).

(„Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen“) sowie die Inhaber von Niederlassungserlaubnissen nach § 23 Absatz 2 AufenthG.[6] Die Belastung ist somit nur von Ausländern mit bestimmten Aufenthaltstiteln und nicht von allen Ausländern gleichermaßen hinzunehmen.

Die Begrenzung der Maßnahme auf Aufenthaltstitel nach dem 5. Abschnitt des AufenthG ist dabei auch nicht dahingehend zu verstehen, dass damit eine Gruppe von Ausländern definiert wäre, die „unter gleichen Umständen“ wie ein Flüchtling Einschränkungen hinzunehmen hätte. Der Begriff „unter den gleichen Umständen“ ist in Art. 6 GFK wie folgt definiert:

> „Im Sinne dieses Abkommens ist der Ausdruck ‘unter den gleichen Umständen’ dahingehend zu verstehen, dass die betreffende Person alle Bedingungen erfüllen muss (einschließlich derjenigen, die sich auf die Dauer und die Bedingungen des vorübergehenden oder des dauernden Aufenthalts beziehen), die sie erfüllen müsste, wenn sie nicht Flüchtling wäre, um das in Betracht kommenden Recht in Anspruch zu nehmen, mit Ausnahme der Bedingungen, die ihrer Natur nach ein Flüchtling nicht erfüllen kann.“

Diese Definition bezieht sich ihrem Wortlaut nach auf Sachverhalte, in denen der Flüchtling Ansprüche geltend macht. Obwohl der Wortlaut also eine Belastungssituation nicht erfasst, ist die Definition in einem solchen Fall dahingehend zu deuten, dass der Flüchtling die Belastungen hinzunehmen hat, wenn bei ihm alle Voraussetzungen vorliegen, unter welchen auch die anderen Ausländer mit einem vergleichbaren Aufenthaltstitel den Eingriff hinzunehmen haben.[7] Hier umfasst die Gruppe der Ausländer mit gleichartigen Aufenthaltsbedingungen, insbesondere hinsichtlich der Form und Dauer des Aufenthalts (Aufenthaltserlaubnis als befristeter, Niederlassungserlaubnis als unbefrister Aufenthaltstitel), weitere Gruppen von Ausländern als die von der Maßnahme betroffene Gruppe der aufgrund humanitärer Gründe aufenthaltsberechtigten Personen: auch bei anderen Aufenthaltszwecken (zu Arbeitszwecken oder aus familiären Gründen) werden Aufenthaltserlaubnisse und Niederlassungserlaubnisse erteilt.

Hierin liegt ein Verstoß gegen das Gebot der Ausländergleichbehandlung des Art. 26 GFK.

---

[6] Vgl. „Bundeseinheitlichen Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen“, beschlossen auf der Ausländerreferentenbesprechung vom 19./20.04.2005. Innenministerium NRW, Erlass vom 29.07.05 und 23.12.2005 ; Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 26.07.2005; Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Information vom 20.09.2005 sowie Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Erlass vom 27.07.2005 zur „Bundeseinheitlichen Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen“.

[7] Obwohl damit wörtlich nur die Bestimmungen der GFK erfasst sind, in denen Rechte der Flüchtlinge kodifiziert sind, dürfte für eine Übertragbarkeit auf die Bestimmungen, die eine Einschränkung erlauben ausschlaggebend sein, dass der Begriff „unter gleichen Umständen“ nicht auf die Situation der Gleichbehandlung bei positiven Rechten beschränkt ist. Zentraler Anknüpfungspunkt der Definition ist also die Vergleichbarkeit der Aufenthaltsbedingungen. Vgl. hierzu VG Dresden Urteil vom 07.11.2001 – 14 K 1427/01 -, Asylmagazin 4/2002, S. 12. Dem Gericht genügt es, wenn es andere Ausländer gibt, die die Belastungskriterien erfüllen. Allerdings war das VG in der Entscheidung davon ausgegangen, dass die Wohnsitzauflage gleichermaßen alle Ausländer mit Aufenthaltserlaubnis treffe.

2. Art. 32 Richtlinie 2004/83/EG (sog. Qualifikationsrichtlinie, QLR) – Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedsstaates

Obwohl die Formulierung des Art. 32 QLR[8] die freie Wahl des Wohnsitzes nicht ausdrücklich erwähnt und lediglich von der „Bewegungsfreiheit“ spricht, ist dieser Aspekt der Freizügigkeit in Übereinstimmung mit Art. 26 GFK und Art. 2 Abs. 1 ZP 4/EMRK darin sinngemäß enthalten. Auch in Art. 32 QLR ist eine Verpflichtung zur Ausländergleichbehandlung enthalten. Als Maßstab ist hier festgesetzt, dass die Bewegungsfreiheit „unter den gleichen (...) Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten“ gewährt wird. Wie oben unter 1. dargelegt, erfolgt die vorgesehene Belastung nicht gleichermaßen für alle Ausländer mit rechtmäßigem Aufenthalt und verletzt daher auch die Vorgabe der QRL.

3. Artikel 2 Absatz 1 des 4. Zusatzprotokolls zur EMRK

Auch die Ausgestaltung der für Ausländer bezüglich des Rechts auf Freizügigkeit allgemein geltenden Regeln bleibt zudem nicht der alleinigen Entscheidungsgewalt der einzelnen Staaten überlassen. Vielmehr ist das Recht des "freien Zuges" als grundlegendes Menschenrecht seit langem fester Bestandteil internationaler Verträge, die auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurden, insbesondere des Artikels 2 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden ZP4/EMRK).[9]

a) Eingriff

Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK[10] schützt die Bewegungsfreiheit im innerstaatlichen Bereich. Alle Menschen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, genießen das Recht, dort ihren Wohnsitz frei zu wählen und sich frei zu bewegen.

Wann der Aufenthalt eines Ausländers rechtmäßig ist, bestimmt sich im Prinzip nach den nationalen Vorschriften[11]. Ob die Mitgliedsstaaten allerdings den rechtmäßgigen Aufenthalt durch räumliche Beschränkungen von vornherein so definieren können, dass

---

[8] Art. 32 QLR lautet: „Die Mitgliedstaaten gestatten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, in ihrem Hoheitsgebiet, unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.“

[9] Vgl. Art. 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR), Art. 26 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen, Art. 2 des 4. Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

[10] 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.“

[11] Vgl. S. Udayanan and S. Sivakumaran, European Commission on Human Rights, Decision of 01.12.1986 – 11825/85, EuGRZ 1987, 335 f.

dem Ausländer außerhalb der räumlichen Beschränkung kein Freizügigkeitsrecht zusteht, ist umstritten. In diese Richtung scheinen einzelne Entscheidungen der Kommission für Menschenrechte aus den achtziger Jahren zu weisen.[12] In den fraglichen Fällen ging es allerdings lediglich um vorläufige Aufenthalte etwa im Rahmen eines Asylverfahrens. Mit einer solchen Interpretation liefe das Grundrecht jedoch gegenüber Ausländern leer, da die Mitgliedsstaaten insoweit den Schutzbereich nach Gutdünken selbst definieren könnten.[13]

Die Systematik des Artikels 2 ZP4/EMRK erlaubt Einschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit in den Absätzen 3 und 4[14] unter bestimmten Voraussetzungen. Die Kontrolle von Einschränkungen der Freizügigkeit gegenüber Ausländern anhand dieser Maßstäbe würde unterlaufen, wenn die Mitgliedsstaaten den Schutzbereich der Freizügigkeit gänzlich frei definieren könnten. Das Recht auf Freizügigkeit ist aber nicht – wie etwa im Rahmen von Artikel 11 Grundgesetz – auf Inländer beschränkt, sondern umfasst ebenso auch Ausländer. Das Recht eines Staates, über die Zulassung ausländischer Staatsbürger zum Staatsgebiet zu entscheiden, bleibt somit zwar von den völkerrechtlichen Freizügigkeitsgarantien unberührt. Erfolgt jedoch die Zulassung zum Hoheitsgebiet eines Staates unter Auflagen, welche die Inanspruchnahme des Rechts auf innerstaatliche Freizügigkeit erheblich erschweren oder unmöglich machen, so sind diese als Eingriff in das Recht auf Freizügigkeit zu betrachten, der nur unter den Bedingungen von Art. 2 Abs. 3 und 4 ZP4/EMRK gerechtfertigt werden kann. Denn andernfalls bliebe das völkerrechtlich verbürgte Recht auf Freizügigkeit für ausländische Staatsangehörige eine inhaltsleere unverbindliche Hülle ohne jeglichen Rechtsanspruch.

Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis halten sich rechtmäßig im Gebiet der Bundesrepublik auf und fallen somit in den Schutzbereich des Artikels 2 ZP4 EMRK. Die Praxis, die Wahl des Wohnsitzes bei Flüchtlingen durch eine den Aufenthaltstitel begleitende Auflage auf das Bundesland, den Bezirk oder den Landkreis der zuständigen Ausländerbehörde – oder sogar eine bestimmte Gemeinde – zu beschränken, stellt somit einen Eingriff in das in Artikel 2 ZP4 EMRK verbürgte Recht auf Freizügigkeit dar.

b) Rechtfertigung

Nach Art. 2 Abs. 3 ZP4/EMRK sind nur solche Einschränkungen der Freizügigkeit zulässig, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft zur Aufrechterhaltung der nationalen oder öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen

---

[12] Vgl. S. Udayanan and S. Sivakumaran, European Commission on Human Rights, Decision of 01.12.1986 – 11825/85, EuGRZ 1987, 335 f.; Paramanthan, Decisions and Reports 51, 237. Zustimmend J.A. Frowein / W. Peukert, EMRK Kommentar, 2. Aufl., 1996, Art. 2 ZP 4, Rn. 2; M.E. Villiger, Handbuch EMRK, 2. Aufl., 1999, Rn. 683.

[13] Zu diesem Ergebnis kommen auch Th. Giegerich, in: Grote/Marauhn, EMRK/GG, 2006, Kap. 26, Rn. 75; P. van Dijk / G.J.H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 3. Aufl., 1998, 668; J. Velu / R. Ergec, La convention européenne des droits de l'homme, 1990, § 367; J.L. Charrier, Code de la Convention européenne des droits de l'homme, 2000, 335.

[14] Absatz 4 von Art. 2 ZP4/EMRK ist für die hier fraglichen Fälle nicht einschlägig, da er die Beschränkung „für ein bestimmtes Gebiet" vorsieht, d.h. die Beschränkung muss gebietsbezogen sein und nicht personenbezogen wie im Fall der Wohnsitzauflage. Denkbar wären unter den Voraussetzungen des Absatzes 4 etwa Zuzugsbeschränkungen für überbesiedelte Ballungszentren, vgl. Giegerich (Fn.13), Rn. 104.

Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutze der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutze der Rechte anderer notwendig sind.[15]

Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Eingriff ist § 12 AufenthG, wonach die Aufenthaltsgenehmigung für ausländische Staatsbürger – einschließlich Flüchtlingen – zeitlich und räumlich beschränkt werden kann.

Als legitimes Ziel für den Eingriff kommt entsprechend der für die räumliche Beschränkung des Aufenthaltes nach § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG gegebenen Begründung, der Verschiebung von Sozialhilfelasten und damit einer funktionellen und finanziellen Mehrbelastung der Verwaltung entgegenzuwirken, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in Betracht.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betont in ständiger Rechtsprechung, dass die in der Konvention und den Protokollen genannten Rechtfertigungsgründe grundsätzlich eng auszulegen sind und in einer demokratischen Gesellschaft nur solche Beschränkungen der Grundfreiheiten als notwendig angesehen werden können, die durch ein "zwingendes soziales Bedürfnis" ("pressing social need") veranlasst sind und nimmt auf dieser Grundlage eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor.[16]

Schon an der Geeignetheit der Wohnsitzauflage zur Vermeidung der Verschiebung von Sozialhilfelasten und Belastung der Verwaltungseinheiten bestehen erhebliche Zweifel[17].

Dies gilt für Empfänger von Sozialhilfe nach dem SGB XII schon deshalb, da nach § 98 Abs. 1 Satz 1 SGB XII die örtliche Zuständigkeit vom tatsächlichen Aufenthaltsort des Leistungsberechtigten abhängt. Eine Wohnsitzauflage vermag an der finanziellen ebenso wie an der verwaltungstechnischen Belastung also nichts zu ändern.

Hinsichtlich der Zuständigkeit für die Grundsicherung für Arbeitssuchende stellt § 36 SGB II dagegen auf den gewöhnlichen Aufenthalt des Leistungsberechtigten ab. Insoweit ergibt sich aus der Wohnsitzauflage immerhin eine Beschränkung der als zuständig in Frage kommenden Verwaltungseinheiten. Nur sehr eingeschränkt geeignet ist die Wohnsitzauflage jedoch, um eine finanzielle Mehrbelastung für die betreffende Verwaltungseinheit zu vermeiden.

Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass nach den Hartz-Reformen ein erheblicher Teil der Soziallasten letztlich von der Bundesagentur für Arbeit getragen wird. Diese übernimmt alle Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt sowie die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes (ALG II und Sozialgeld). Nur für die übrigen Leistungen für Unterkunft und Heizung, Kinderbetreuung sowie für die Schuldner- und Suchtberatung kommen die Kommunen (Landkreise und kreisfreie Städte) auf.

Daneben besteht das sog. Optionsmodell (§ 6 a SGB II)[18], in dessen Rahmen für die Bezieher des ALG II nicht die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen gemeinsam,

---

[15] Einen ähnlichen Einschränkungsvorbehalt enthält auch Art. 12 Abs. 3 IPbpR.

[16] EGMR, A 24, §§ 48 ff. – *Handyside*; Rep. 1997-VIII, 2880, § 45 – *Camenzid*.

[17] Vgl. auch Bericht der Bundesbeauftragten für Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, August 2005: 1.4 „Ausländerrechtliche Auflagen zur Wohnsitznahme bei Flüchtlingen im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention“ S. 475 f.

sondern ausschließlich Städte oder Gemeinden zuständig sind. Für das ausgezahlte ALG II und die Verwaltungskosten kommt jedoch gemäß § 46 Abs. 2 SGB II zur Entlastung der kommunalen Träger letztlich der Bund auf.

Das Inkrafttreten des SGB II und Außerkrafttreten des BSHG hat daher grundsätzlich eine Absenkung der Sozialausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte zur Folge. Denn die Kommunen werden dadurch entlastet, dass erwerbsfähige bisherige Sozialhilfeempfänger in die Zuständigkeit der Träger der Grundsicherung wechseln und damit grundsätzlich Leistungen zu Lasten des Bundes erhalten. Das heißt, arbeitslose Flüchtlinge beziehen nun nicht mehr Sozialhilfe nach dem SGB XII (früher BSHG), sondern das vom Bund finanzierte ALG II nach dem SGB II.

Zudem ist bei den Leistungsempfängern nach dem SGB II und dem SGB XII zu beachten, dass ein gewisser Ausgleich zwischen Kommunen und Land durch den Finanzausgleich innerhalb der Bundesländer erreicht wird und dass schließlich durch den Bund-Länder-Finanzausgleich Kosten kompensiert werden. Schließlich beteiligt sich der Bund zweckgebunden mit bis zu 3,9 Mrd. Euro (Zahlen für 2007) an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, die alle Kommunen zu tragen haben. Für 2008 ist sogar eine Steigerung auf 4,3 Mrd. Euro vorgesehen, womit 31,8 % des Gesamtbedarfs abgedeckt werden sollen.[19]

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in der Entscheidung vom 18. Mai 2000 auf die gesetzgeberische Möglichkeit eines interkorporativen Erstattungsanspruchs zur Bewirkung eines innerstaatlichen Lastenausgleichs verwiesen, der nicht mit den völkervertragsrechtlichen Pflichten in konfligiert.[20]

Somit verbleibt als mögliche finanzielle Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte die Übernahme der Kosten von ca. zwei Drittel der Leistungen für Unterkunft, Heizung, Kinderbetreuung sowie der Schuldner- und Suchtberatung. Soweit hierin eine wesentliches Problem gesehen werden sollte, könnten allerdings gesetzgeberische Möglichkeiten des Lastenausgleichs weiter ausgeschöpft werden. Zudem verschiebt sich durch Begründung eines neuen Wohnsitzes der Bearbeitungsaufwand in der Verwaltung auf die neue Kommune. Ob vor diesem Hintergrund ein "zwingendes soziales Bedürfnis" nach einer örtlichen Beschränkung des Aufenthaltes ausländischer Sozialhilfeempfänger zur Vermeidung der Verschiebung von Sozialhilfelasten und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands besteht, erscheint schon begrifflich zweifelhaft.

Jedenfalls aber steht die Maßnahme nicht in einem angemessenem Verhältnis zu dem zu erreichenden Zweck.

---

[18] Das Optionsmodell ist ein Feldversuch für die Betreuung von Arbeitslosen in Deutschland und wird von 69 Kommunen praktiziert. Das Modell ist ein Kompromiss zwischen der früheren rot-grünen Bundesregierung und der Opposition. Diese hatte ursprünglich insgesamt eine ausschließliche Zuständigkeit der Kommunen gefordert. Das Optionsmodell ist befristet auf sechs Jahre. Die teilnehmenden Städte und Gemeinden sind dabei auch für die Vermittlung von Arbeitslosen zuständig. (vgl. hierzu etwa http://www.hessen.de/irj/hessen_Internet?uid=b7920430-1dc1-8601-33e2-dc44e9169fcc, zuletzt besucht am 26.07.2007).

[19] Vgl. Informationen der sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, http://bundes-sgk.de/servlet/PB/menu/1695827/index.html (zuletzt besucht am 26.07.2007).

[20] Unter Verweis auf den seinerzeit gültigen § 107 BSHG. BVerwG, Urteil vom 18.05.2000 – 5 C 29.98 –, S. 18.

Die Eingriffsfolgen sind umso weitreichender, je kleiner der mit der Auflage zugewiesene Raum für die Wohnsitzwahl ist. In diesem Zusammenhang ist auf die Praxis einzelner Bundesländer – namentlich Sachsen und Nordrhein-Westfalen – zu verweisen, deren jüngste Verwaltungsvorschriften drastische Verschärfungen der Wohnsitzauflage in der Weise vorsehen, dass diese im Rahmen eines gestaffelten Systems (Bundesland – Landkreis – Gemeinde) nunmehr auch begrenzt auf das Gebiet einer bestimmten Gemeinde erteilt werden kann.[21] Die Beschränkung der Wohnsitznahme auf den Bezirk einer Ausländerbehörde führt zur fast vollständigen und zeitlich nicht beschränkten Aufhebung des Rechts auf Wohnsitzwahl. Da eine Aufhebung der Maßnahme erst bei Beendigung des Sozialhilfebezugs in Betracht kommen soll, kann das Recht auf freie Wohnsitzwahl im Einzelfall lebenslang aufgehoben sein.

Aber auch bei Beschränkung der Wohnsitzauflage auf das Bundesland hat der Eingriff erhebliche Auswirkungen, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie unter familiären und sozialen Aspekten. Nach den Erfahrungen von Beratungsstellen und Rechtsanwälten bleibt die Stellensuche der betroffenen Ausländer häufig erfolglos, weil potentielle Arbeitgeber die Eintragung der Wohnsitzauflage im Pass oder Reiseausweis rechtlich nicht einordnen können.[22] Auch bei innerhalb der weiteren Familie auftretender Krankheit ist ein Wohnsitzwechsel oft nicht möglich, solange nicht das Kriterium der Pflegebedürftigkeit vorliegt.[23] Den Betroffenen ist es schließlich auch nicht möglich, in die Nähe von Freunden oder auch nur von Landsleuten mit einem ähnlichen Erfahrungshintergrund zu ziehen, wenn diese nicht innerhalb des Einzugsbereichs der Wohnsitzauflage wohnen. Dies ist besonders bedenklich, da es sich bei Flüchtlingen häufig um Personen handelt, die traumatisierende Erlebnisse zu verarbeiten haben.

Die Praxis der wohnsitzbeschränkenden Maßnahmen stellt sich mitunter zudem als ernstes Integrationshindernis dar, insbesondere wenn die Betroffenen bei Wohnsitzbeschränkung auf eine Landgemeinde kaum Möglichkeiten haben, außerhalb der Gemeinschaftsunterkunft eine Wohnung zu finden. In solchen Gemeinden ist es mitunter auch schwierig oder sogar unmöglich, am Ort des Wohnsitzes eine Arbeit zu finden.

Die hier zur Diskussion stehende Maßnahme stellt daher einen sehr weitgehenden Eingriff dar, der ausländischen Staatsangehörigen die Aufrechterhaltung familiärer und freundschaftlicher Bindungen oder anderer, für die Arbeits- und Wohnungssuche wichtiger, sozialer Kontakte und eine selbstständige Lebensführung für einen nicht von vornherein beschränkten Zeitraum erschwert oder sogar unmöglich macht.

Das dem gegenüberstehende Interesse der Verwaltung an der Vermeidung der Verschiebung von Zuständigkeiten vermag deshalb nach unserer Auffassung eine prinzipielle Beschränkung der Wohnsitznahme von Flüchtlingen, die Sozialhilfe oder ALG II empfangen, nicht zu rechtfertigen.

---

[21] Vgl. VwV Wohnsitzauflage des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 02.11.2005 sowie Innenministerium NRW, Erlass vom 23.12.2005.

[22] Vgl. M. Ton, Anmerkungen zum Erlass des IM Sachsen vom 2.11.2005 zu wohnsitzbeschränkenden Auflagen, Stellungnahme vom 28.11.2005, IBIS M7516, www.asyl.net/Magazin/Docs/2005/M-5/7516.pdf.

[23] Dem UNHCR Büro in Berlin ist beispielsweise ein Fall bekannt, in dem einem Flüchtling der Umzug zur Schwester in einer anderen Stadt verwehrt wurde, um sich aufgrund ihrer Krankheit von der Schwester unterstützen zu lassen; da eine Pflegebedürftigkeit im Sinne der Erlasslage nicht vorläge, wurde die Wohnsitzauflage nicht aufgehoben.

Zwar können derzeit in gewissen Fällen, etwa zur Vermeidung einer besonderen Härte, nach der zwischen den Ländern getroffenen Absprache Wohnsitzauflagen geändert oder gestrichen werden. Dies kommt beispielsweise zur Herstellung der Familieneinheit in Betracht.[24] Derartige Härteregelungen können aber weder über die nur sehr eingeschränkte Geeignetheit der Wohnsitzauflage als Instrument zur Perpetuierung verwaltungstechnischer Zuständigkeiten und zur gleichmäßigen Verteilung finanzieller Belastungen noch über die prinzipiell bestehende Unverhältnismäßigkeit im engeren Sinne hinweghelfen.

Zudem bestehen selbst bei Wegfall der Abhängigkeit von Sozialleistungen Schwierigkeiten, die Aufhebung einer einmal erteilten Wohnsitzauflage zu erreichen. Denn hierfür werden bestimmte Anforderungen an die Qualität des Arbeitsplatzes gestellt; z.B. reicht ein lediglich befristeter Arbeitsvertrag oder ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis nicht aus. Es muss der Nachweis eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses erbracht werden – was vor dem Hintergrund des derzeitigen Arbeitmarktes eine besonders schwer zu überwindende Hürde darstellt. Des Weiteren wird jedenfalls in Hessen und Nordrhein-Westfalen die Wohnsitzauflage bezüglich des vorherigen Wohnortes erneut erteilt, wenn innerhalb von sechs Monaten am Zuzugsort die Bedürftigkeit – z.B. aufgrund Verlustes des vorherigen Arbeitsplatzes – erneut eintritt.[25] Es findet also eine Rückverteilung an den vorherigen Wohnort statt.

Die oben dargestellte Praxis aufenthaltsbeschränkender Maßnahmen in Anknüpfung an den Bezug von Sozialleistungen ist aus Sicht des UNCHR mit Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK nicht vereinbar.[26] Zu dem gleichen Ergebnis führt eine Überprüfung am Standard von Art. 12 Abs. 3 IPbpR. Sie verstößt somit gegen die für Ausländer allgemein geltenden Freizügigkeitsregeln.

2. Diskriminierungsverbote

Nach Auffassung von UNHCR sind die Wohnsitzauflagen außerdem nicht mit den in Art. 23 GFK, Art. 28 QRL, Art. 1 des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) iVm Art. 2 seines Zusatzprotokolls (im Folgenden ZP/EFA)[27] und Art. 14 EMRK iVm Art. 2 ZP4/EMRK enthaltenen Diskriminierungsverboten vereinbar, da diese Beschränkungen grundsätzlich nur ausländische, nicht aber deutsche Staatsbürger betreffen.

---

[24] Vgl. „Bundeseinheitlichen Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen“, beschlossen auf der Ausländerreferentenbesprechung vom 19./20.04.2005.

[25] Vgl. Innenministerium NRW, Erlass vom 29.07.05 und 23.12.2005 und Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 26.07.2005 zu „Bundeseinheitlichen Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen“.

[26] Zu diesem Ergebnis kommt auch der Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, August 2005, S. 475 f.

[27] European Convention on Social and Medical Assistance CETS No.: 014 und 014A (http://conventions.coe.int); BGBl 1956 II S. 564 und BGBl 1958 II S. 18.

1. Art. 23 GFK – Öffentliche Fürsorge

Art. 23 GFK[28] verpflichtet die Vertragsstaaten, Flüchtlingen auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstiger Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie eigenen Staatsangehörigen zu gewähren. Dieses Gleichbehandlungsgebot umfasst nicht nur den Umfang der Hilfeleistung, sondern auch die Bedingungen unter denen die Leistung gewährt wird, einschließlich eventueller Bedingungen im Hinblick auf den Ort der Leistungsgewährung. Auch nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts beinhaltet der Begriff „gleiche Behandlung" nicht nur Leistungen nach gleicher Art und Höhe, sondern auch, dass Flüchtlinge in vergleichbaren Situationen genauso behandelt werden wie eigene Staatsangehörige.[29] Da für deutsche Staatsangehörige – mit Ausnahme der neu ankommenden Spätaussiedler[30] – keinerlei Einschränkungen der Hilfegewährung anknüpfend an den tatsächlichen Aufenthaltsort bestehen, darf auch für Flüchtlinge nichts Anderes gelten.[31] Das Beispiel der Spätaussiedler spricht ebenfalls für einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot, da in dem Fall der vorläufigen Zuweisung eines Wohnsitzes und der damit verbundenen möglichen sozialrechtlichen Sanktion ein Gleichheitsverstoß vom Bundesverfassungsgericht maßgeblich damit verneint wurde, dass die Spätaussiedler in sehr großen Zahlen in die Bundesrepublik eingereist seien (über 3 Millionen Personen in einem Zeitraum von 1987 bis 2003) und insofern eine Lastenverteilung den Eingriff in das Gleichheitsgrundrecht – auch angesichts der zeitlichen Begrenzung – rechtfertige.[32] Dagegen sind nach den Statistiken des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Zahlen der anerkannten Flüchtlinge (1348 Personen im Jahr 2006 durch das BAMF anerkannt) oder subsidiär schutzberechtigten Personen (603 Personen) sehr klein.

2. Art. 28 Abs. 1 Richtlinie 2004/83/EG (sog. Qualifikationsrichtlinie, QLR) – Sozialhilfeleistungen

Nach Art. 28 Abs. 1 QRL[33] haben anerkannte Flüchtlinge einen Anspruch auf die Gewährung der „notwendige(n) Sozialhilfe" wie Staatsangehörige des Mitgliedstaates. Umfang und Inhalt dieses Gleichbehandlungsanspruchs umfassen ebenso wie bei Art. 23 GFK auch die Frage des Orts der Leistungsgewährung. Dementsprechend ist auch Art. 28 QRL durch die Wohnsitzauflage, die nicht gleichermaßen deutsche Empfänger von Leistungen nach dem SGB trifft, verletzt.

---

[28] Artikel 23 GFK lautet: „Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfsleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren."

[29] BVerwG, 5 C 29/98 Urteil v. 18.05.2000, ASYLMAGAZIN 10/2000, S. 36.

[30] Vgl. Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (WoZuG) in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler vom 22. Mai 2005, BGBl. .... Bei Sozialhilfebedarf von neu ankommenden Spätaussiedlern kann diesen ein Wohnort zugewiesen werden (§ 2 Abs. 1 WoZuG); dabei sollen allerdings die Wünsche des Aufgenommenen, enge verwandtschaftliche Beziehungen sowie Integrationsmöglichkeiten berücksichtigt werden (Abs. 2). Die Zuweisung endet in jedem Fall spätestens drei Jahre nach Registrierung in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes (Abs. 4).

[31] So auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24. August 2006 – 7 A 10482/06.A –, AuAS 2007(5), 52 (53 f.). Das Urteil ist nicht rechtskräftig; die Revision ist beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.

[32] BVerfG, Urteil vom 17. März 2004, - 1 BvR 1266/00 -.

[33] Artikel 28 Abs. 1 QLR lautet: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, in dem Mitgliedstaat, der die jeweilige Rechtsstellung gewährt hat, die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörig dieses Mitgliedstaates erhalten.

3. Art. 1 Europäisches Fürsorgeabkommen (EFA) i.V.m. Art. 1 und 2 ZP/EFA

Ferner ergibt sich ein Gleichbehandlungsgebot auch aus Art. 1 EFA iVm Art. 1 und 2 ZP/EFA[34]. Denn in Art. 1 EFA verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, den Angehörigen anderer Vertragsstaaten, die sich „in irgendeinem Teil seines Gebietes“ erlaubt aufhalten, in gleicher Weise wie seinen eigenen Staatsangehörigen die Leistungen der öffentlichen Fürsorge und sonstiger Hilfeleistungen zu gewähren. Zu den genannten Leistungen zählen auch die Leistungen nach dem SGB II und SGB XII (früher BSHG).[35]

Das EFA findet gemäß Art. 2 seines Zusatzprotokolls auch auf Flüchtlinge Anwendung. Denn in Art. 2 ZP/EFA wird bestimmt, dass Flüchtlinge Sozialleistungen “in gleicher Weise” und “unter den gleichen Bedingungen” erhalten wie Staatsangehörige. In Art. 1 ZP/EFA wird der Begriff "Flüchtling" erläutert. Dieser entspricht dem Flüchtlingsbegriff der GFK. Demzufolge sind Konventionsflüchtlinge auch Flüchtlinge im Sinne des Zusatzprotokolls zum EFA. Ihnen stehen somit, da ihr Aufenthalt aufgrund einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG als „erlaubt“ im Sinne des EFA anzusehen ist, in gleicher Weise und unter den gleichen Bedingungen wie deutschen Staatsangehörigen Leistungen als Hilfe zum Lebensunterhalt zu. Dieses Gleichbehandlungsgebot wird durch die gegenwärtige Praxis von Wohnsitzauflagen, die nicht gleichermaßen auf deutsche Bezieher von Sozialleistungen angewandt werden, verletzt.[36]

4. Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP4/EMRK

Art. 14 EMRK iVm Art. 2 ZP4/EMRK verpflichtet die Vertragsstaaten, die in der EMRK und den Protokollen festgeschriebenen Grundrechte allen sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Menschen

> “ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status”

---

[34] Artikel 1 des EFA lautet: „Jeder der Vertragschließenden verpflichtet sich, den Staatsangehörigen der anderen Vertragschließenden, die sich in irgendeinem Teil seines Gebietes, auf das dieses Abkommen Anwendung findet, erlaubt aufhalten und nicht über ausreichende Mittel verfügen, in gleicher Weise wie seinen eigenen Staatsangehörigen und unter den gleichen Bedingungen die Leistungen der sozialen und Gesundheitsfürsorge (im folgenden als ‚Fürsorge’ bezeichnet) zu gewähren, die in der in diesem Teil seines Gebietes geltenden Gesetzgebung vorgesehen sind.“
Art. 1 und 2 des Zusatzprotokolls zum EFA lauten:
„Artikel 1 Im Sinne dieses Protokolls hat der Ausdruck "Flüchtling" die Bedeutung, die ihm in Artikel 1 des Genfer Abkommens gegeben wird, mit der Maßgabe, daß jeder Vertragschließende bei der Unterzeichnung, der Ratifizierung oder dem Beitritt eine Erklärung darüber abgibt, welche von den in Artikel 1 Abschnitt B des Genfer Abkommens angegebenen Bedeutungen er diesem Ausdruck für die durch dieses Protokoll von ihm übernommenen Verpflichtungen gibt, sofern er diese Erklärung nicht bereits bei der Unterzeichnung oder der Ratifizierung des Genfer Abkommens abgegeben hat.
Artikel 2 Die Vorschriften des Teils I des Fürsorgeabkommens finden auf die Flüchtlinge unter den gleichen Voraussetzungen Anwendung wie auf die Staatsangehörigen der Vertragschließenden.“
[35] Vgl. Anhang I zum EFA, BGBl II 1991 S. 686.
[36] So auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24. August 2006 – 7 A 10482/06.A –, AuAS 2007(5), 52 (53 f.). Das Urteil ist nicht rechtskräftig, sondern die Revision beim BVerwG anhängig.

zu gewähren. Soweit zur Vermeidung der Verschiebung von Sozialhilfelasten räumliche Aufenthaltsbeschränkungen nur gegenüber ausländischen, nicht aber auch gegenüber deutschen Sozialhilfeempfängern verfügt werden, liegt hinsichtlich der Gewährleistung des Rechts auf Freizügigkeit eine unterschiedliche Behandlung in Ansehung der Nationalität und der nationalen Herkunft vor, für die es keinen sachlichen Rechtfertigungsgrund gibt. Denn ein Wechsel des Wohn- oder Aufenthaltsortes deutscher Empfänger öffentlicher Sozialleistungen wird grundsätzlich die gleichen finanziellen und verwaltungstechnischen Konsequenzen nach sich ziehen wie die Inanspruchnahme der Freizügigkeit durch ausländische Staatsbürger.

B. Subsidiär geschützte Personen

Bei subsidiär geschützten Personen wird die freie Wahl des Wohnsitzes bei Bezug von Sozialleistungen in Form einer Auflage in der Aufenthaltserlaubnis sowie durch die sozialrechtliche Begrenzung der Leistung auf das Bundesland, das erstmals die Aufenthaltserlaubnis erteilt hat, beschränkt.

I. Freizügigkeitsrechte

1. Art. 32 QLR – Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats

Auch wenn sich Personen, die subsidiären Schutz im Sinne der Qualifikationsrichtlinie genießen, nicht auf die nach Art. 26 GFK garantierten Freizügigkeitsrechte berufen können, so bestehen doch diesbezüglich nach Art. 32 der Qualifikationsrichtlinie für sie dieselben Rechte, wie für anerkannte Flüchtlinge. Wie bereits oben ausgeführt, ist in Art. 32 QRL eine Verpflichtung zur Ausländergleichbehandlung enthalten, die durch die ausländerrechtliche Wohnsitzauflage verletzt wird. Diese Bestimmung der QRL erfasst ausdrücklich auch Personen, denen nach Art. 18 QRL der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist.

2. Art. 2 Abs. 1 des 4. Zusatzprotokolls der EMRK

Personen, denen subsidiärer Schutz aufgrund von § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG zuerkannt worden ist und die eine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben, halten sich rechtmäßig im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland auf und fallen daher in den Schutzbereich des Art. 2 ZP4/EMRK. Ebenso wie bei Flüchtlingen ist der Eingriff in das Freizügigkeitsrecht durch eine Wohnsitzauflage aufgrund von § 12 AufenthG nicht gerechtfertigt. Insoweit ist die obige Argumentation zur Freizügigkeit von Flüchtlingen (A.I.3.) auf die Freizügigkeit von subsidiär geschützten Personen zu übertragen.

Ein weiterer Eingriff in die Freizügigkeit ergibt sich für subsidiär geschützte Personen aus § 23 Abs. 5 Satz 2 SGB XII für Personen mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 AufenthG.[37] Diese Personen können nur in dem Bundsland Sozialhilfe beziehen, in dem

[37] Anders als bei den nach der GFK anerkannten Flüchtlingen. Das BVerwG (BVerwGE 111,200 v. 18.05.2000) hatte eine weitergehende Überprüfung des § 120 Abs. 5 BSHG a.F. mit bestehendem Völkerrecht nicht durchgeführt. In der Rechtsprechung ist daher noch ungeklärt, wie diese Regelung in Bezug auf Personen mit subsidiärem Schutz und deren Freizügigkeitsrechten (Art. 2 ZP 4 EMRK und nunmehr auch europarechtlich Art. 32 QRL) und Diskriminierungsverboten (Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP4/EMRK, Art. 28 QRL), einzuschätzen ist.

ihnen der Aufenthaltstitel erstmals erteilt worden ist. Dies führt faktisch zu einer Freizügigkeitsbeschränkung, da die freie Wahl ihres tatsächlichen Aufenthalts durch ihre sozialrechtliche Stellung dahingehend beeinflusst wird, dass sie bei Wohnsitznahme in einem anderen Bundesland nur noch die unabweisbar gebotenen Leistungen erhalten.

Die unabweisbar gebotene Hilfe erschöpft sich dabei in der Übernahme von Reise- und Verpflegungskosten, die im Zusammenhang mit der Rückkehr an den Ausgangsort entstehen. In einzelnen Härtefällen (etwa bei Reiseunfähigkeit) kann Hilfe zum Lebensunterhalt als unabweisbar gebotene Hilfe erbracht werden[38].

Als legitimes Ziel für den Eingriff kommt auch hier die Vermeidung einer Verschiebung von Sozialhilfekosten sowie von Verwaltungsaufwand in Betracht.[39]

Einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne eines „zwingenden sozialen Bedürfnisses" hält diese Regelung allerdings nicht stand.

Die Regelung in § 23 Abs. 5 SGB XII überträgt im Wesentlichen inhaltsgleich den bisherigen § 120 des Bundessozialhilfegesetzes und übernimmt die dort entwickelte Legitimation für einen solchen Eingriff, allerdings ohne weitere Berücksichtigung der neuen Situation seit der umfassenden Sozialhilfereform, die zu einer Entlastung der Kommunen durch die Übernahme von erwerbsfähigen Personen in die weitgehend bundesfinanzierte Grundsicherung nach SGB II geführt hat[40]. Träger der Sozialhilfe nach dem SGB XII sind die kreisfreien Städte und Kreise sowie durch Landesrecht ggfs. bestimmte überörtliche Träger (§ 3 SGB XII). Da die örtliche Zuständigkeit sich nach dem tatsächlichen Aufenthaltsort richtet (§ 98 Abs. 1 Satz 1 SGB XII) erscheint die Reduzierung auf unabweisbar gebotene Leistungen, die in der Praxis zudem im Regelfall nur in der Finanzierung der Rückkehr in den Herkunftsbereich besteht, geeignet, einer Verschiebung von Sozialhilfelasten zwischen Sozialhilfeträgern in verschiedenen Bundesländern entgegenzuwirken.[41]

Der damit verbundene Eingriff steht jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zu dem erreichten Zweck. Dabei ist zu beachten, dass die Reduzierung der Sozialhilfe bei tatsächlichem Aufenthalt außerhalb des Bundeslandes, in dem der Aufenthaltstitel erstmals erteilt worden ist, faktisch zu einer erheblichen Beschränkung des Freizügigkeitsrechts führt. Auch wenn die durch die räumlich unbeschränkte Aufenthaltserlaubnis bundesweit eingeräumte Bewegungsfreiheit unberührt bleibt,[42] so führt die Reduzierung der Sozialhilfe auf die Gewährung der Rückreisekosten in den vorgesehenen Fällen doch zur fast vollständigen Aufhebung des Rechts auf freie Wohnsitzwahl außerhalb des Ausgangsbundeslandes. Je nach Größe des Bundeslandes kann diese Beschränkung erhebliche Auswirkungen haben. Zudem existiert keine Regelung, die nach einer bestimmten Zeit eine Aufhebung dieser Beschränkung vorsieht. Personen, die subsidiären Schutz genießen und von Sozialleistungen nach SGB XII abhängig sind, müssen sich faktisch während der gesamten Dauer ihres Aufenthaltstitels

[38] Vgl. OVG Berlin, Beschluss v. 30. Mai 1997- 6 S 14.97; OVG Lüneburg, Beschluss v. 9. Januar 1996- 4M 6156/95.

[39] Die Änderungen in Satz 2 und 3 des Absatzes 5 gehen auf Anregungen der Bundesländer zurück und dienen der gleichmäßigen Lastenverteilung unter den Ländern und Gemeinden bei Sozialhilfebedürftigkeit. BT-Drucks. 15/1514, S. 58.

[40] Vgl. BT-Drucks. 15/420, S. 122 mit BT-Drucks. 15/1524, S. 59.

[41] Siehe BVerfG, 1 BvR 781/98, Beschluss vom 9. Februar 2001.

[42] So die Argumentation des BVerfG (BVerfG, 1 BvR 781/98, Beschluss vom 9. Februar 2001).

in dem Bundesland, das diesen erstmals erteilt hat, aufhalten. Damit wird der Umzug in eine familiär und sozial vertraute Umgebung erschwert, wenn diese außerhalb des betreffenden Bundeslandes liegt. Angesichts des häufig von Gewalterlebnissen geprägten Erfahrungshintergrundes von subsidiär geschützten Personen erscheint dies besonders problematisch.

Das dem gegenüber gestellte Interesse der Verwaltung an der Vermeidung der Verschiebung von Sozialhilfelasten sowie von Verwaltungszuständigkeiten zwischen Trägern der Sozialhilfe in unterschiedlichen Bundesländern vermag daher nach Auffassung des UNHCR auch bei subsidiär geschützten Personen eine Beschränkung des Aufenthalts bei Empfang von Sozialhilfe nicht zu rechtfertigen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass mit der Regelung nicht die Verschiebung von Sozialhilfelasten zwischen verschiedenen Sozialhilfeträgern, sondern nur zwischen an den finanziellen Belastungen in der Regel jedenfalls nicht unmittelbar beteiligten Bundesländern erfolgt. Die Regelung ist daher nach der hier vertretenen Auffassung nicht mit Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK vereinbar.

II. Diskriminierungsverbote

1. Art. 28 QRL - Sozialhilfeleistungen

Wie anerkannte Flüchtlinge haben nach Art. 28 Abs. 1 QRL auch Personen, denen subsidiärer Schutz (nach QRL) zuerkannt worden ist, einen Anspruch auf die Gewährung der „notwendige(n) Sozialhilfe“ wie Staatsangehörige der Mitgliedstaaten. Wie bereits oben dargestellt, betrifft die wohnsitzbeschränkende Maßnahme gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG nicht gleichermaßen deutsche Empfänger von Leistungen nach dem SGB. Da diese einschränkende Maßnahme nicht für Inländer gleichermaßen gilt, darf hiernach auch für Personen, die subsidiären Schutz genießen, nichts anderen gelten.

Nach Art. 28 Abs. 2 QRL können die Mitgliedstaaten allerdings die Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen beschränken. Die betreffenden Leistungen sind dann aber „im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige“ zu erbringen. Kernleistungen sollen dabei nach Erwägungsgrund 34 der Qualifikationsrichtlinie so zu verstehen sein, dass dieser Begriff zumindest ein Mindesteinkommen sowie Unterstützung bei Krankheit, bei Schwangerschaft und bei Elternschaft umfasst.

Gemäß § 23 Abs. 5 Satz 2 SGB XII wird einem Ausländer mit einem Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 3 AufenthG die Sozialhilfe auf die „unabweisbar gebotene Leistung“ beschränkt, wenn sich die betreffende Person außerhalb des Landes aufhält, in dem der Aufenthaltstitel erstmals erteilt worden ist. Inwieweit diese Leistungen im Einzelnen den Kernleistungen der Richtlinie genügen, kann hier offenbleiben. Denn die Regelung, dass außer im Krankheitsfall der Anspruch auf Sozialleistungen davon abhängen, dass sich die betreffende Person an einen Aufenthaltsort in einem bestimmten Bundesland begibt, macht die Leistungen im Normalfall von Voraussetzungen abhängig, die für Deutsche nicht gleichermaßen gelten. Dies verletzt den Anspruch auf Inländergleichbehandlung nach Art. 28 QLR.

2. Art 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP4/EMRK

Hinsichtlich der Gewährleistung des Rechts auf Freizügigkeit nach Art 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP4/EMRK liegt ferner unter den bereits genannten Gesichtspunkten bei ausländischen gegenüber deutschen Sozialhilfeempfängern eine unterschiedliche Behandlung in Ansehung der Nationalität und der nationalen Herkunft vor, für die es keinen sachlichen Rechtfertigungsgrund gibt. Die im Hinblick auf Flüchtlinge dargelegte Argumentation, trifft auch auf die Situation von subsidiär geschützten Personen zu.

C. Ergebnis

Nach Auffassung von UNHCR ist die Praxis deutscher Behörden, den Aufenthaltstitel von Flüchtlingen, die öffentliche Sozialleistungen beziehen, mit Hilfe einer Auflage hinsichtlicht des Wohnsitzes auf das Gebiet des Bundeslandes, Bezirks, Landkreises oder der Gemeinde zu beschränken, in dem bzw. der diese erteilt wurde, mit dem Völker- und Europarecht nicht vereinbar. Sie verstößt sowohl gegen das in Art. 26 GFK sowie anderen Menschenrechtsverträgen und in Art. 32 Qualifikationsrichtlinie garantierte Recht auf Freizügigkeit als auch gegen die Diskriminierungsverbote der Art. 23 GFK, Art. 28 QRL, Art. 1 EFA iVm Art. 1 und 2 ZP/EFA sowie Art. 14 EMRK iVm Art 2 ZP4/EMRK.

Auch gegenüber subsidiär geschützten Personen verstößt die Wohnsitzauflage gegen Völker- und Europarecht. Sie verstößt sowohl gegen das Art. 2 Abs. 1 ZP4/EMRK garantierte Recht auf Freizügigkeit als auch gegen das Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 2 ZP4/EMRK. Soweit die subsidiär geschützten Personen die Voraussetzungen der QRL für den subsidiären Schutz erfüllen, verstößt die Wohnsitzauflage auch gegen Art. 32 und Art. 28 QRL.

UNHCR Berlin, Juli 2007