



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 1 C 7.12
OVG 2 L 104/10

Verkündet
am 15. Januar 2013
Röder
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Januar 2013
durch die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Eckertz-Höfer,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Dörig und Prof. Dr. Kraft,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Fricke sowie
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Maidowski

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Ober-
verwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 12.
Januar 2012 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger, jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, wenden sich gegen ihren Niederlassungserlaubnissen beigefügte Wohnsitzauflagen.
- 2 Der 1937 geborene Kläger zu 1 und seine Ehefrau, die 1947 geborene Klägerin zu 2, sind ukrainische Staatsangehörige. Sie reisten im Dezember 1999 nach Durchführung eines Aufnahmeverfahrens zusammen mit ihren beiden - inzwischen erwachsenen - Töchtern in das Bundesgebiet ein und beziehen seitdem Sozialleistungen (zunächst nach dem Bundessozialhilfegesetz; inzwischen nach dem SGB II und XII). Nach der Einreise wurden die Kläger dem beklagten Landkreis zugewiesen und erhielten im Januar 2000 unbefristete Aufenthaltserlaubnisse mit der Auflage, dass Wohnsitznahme und gewöhnlicher Aufenthalt nur auf dem Gebiet des Beklagten gestattet sind. Im August 2006 händigte der Beklagte den Klägern Niederlassungserlaubnisse gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG aus mit der erweiterten Auflage „Wohnsitznahme nur im Land Sachsen-Anhalt gestattet“.

- 3 Seit Mai 2004 bemühen sich die Kläger um eine Aufhebung der Wohnsitzauflagen, weil sie in die Nähe einer ihrer Töchter umziehen wollen. Zuletzt beantragten sie im Oktober 2006 ihre „Umverteilung nach B.“, die sie damit begründeten, dass sie der deutschen Sprache nicht mächtig und wegen körperlicher Gebrechen auf die Hilfe ihrer Kinder angewiesen seien. Nachdem die Stadt B. einem Zuzug nicht zustimmte, lehnte der Beklagte die Anträge mit Bescheid vom 12. Januar 2007 ab. In der Begründung ist ausgeführt, die Auflagen seien nach dem einschlägigen Erlass des Landes Sachsen-Anhalt aufzuheben, wenn der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel gesichert sei. Ansonsten bedürfe eine Streichung oder Änderung der Zustimmung der Ausländerbehörde des Zuzugsorts. Diese könne in bestimmten Härtefällen unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts erteilt werden, etwa wenn der Umzug der Sicherstellung der benötigten Hilfe von Pflegebedürftigen durch Verwandte diene. Eine Pflegebedürftigkeit hätten die Kläger nicht nachgewiesen. Nach Abwägung bestehe kein Anspruch auf eine Änderung der Auflagen. Das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt wies die Widersprüche der Kläger mit Widerspruchsbescheid vom 28. August 2008 zurück. Die Auflagen seien rechtmäßig. Sie dienten einer angemessenen Lastenverteilung. Bedenken gegen das von der obersten Ausländerbehörde zur Sicherung einer bundeseinheitlichen Verfahrensweise antizipierte Ermessen im Hinblick auf höherrangiges Recht bestünden nicht.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat den Klagen stattgegeben und die Wohnsitzauflagen sowie die Bescheide vom 12. Januar 2007 und 28. August 2008 aufgehoben. Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat die Berufung des Beklagten mit Urteil vom 12. Januar 2012 zurückgewiesen. Zur Begründung ist ausgeführt: Die Anträge der Kläger auf Umverteilung seien als Widersprüche gegen die Neuregelung der Wohnsitzauflagen auszulegen. Bei Niederlassungserlaubnissen nach § 23 Abs. 2 AufenthG lasse § 23 Abs. 2 Satz 4 AufenthG wohnsitzbeschränkende Auflagen im Ermessenswege zu. Die Ermessenserwägungen des Beklagten seien aber fehlerhaft, auch wenn sie den einschlägigen Erlassen entsprächen. Gegenüber Flüchtlingen dürften nach Art. 26 i.V.m. Art. 23 GFK freizügigkeitsbeschränkende Maßnahmen nicht zum Zwecke der angemessenen Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten eingesetzt

werden. Die Kläger seien zwar keine Flüchtlinge, da sie die ehemalige Sowjetunion nicht aus Furcht vor Verfolgung, sondern im Rahmen eines geregelten Aufnahmeverfahrens verlassen hätten. Sie unterfielen dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention auch nicht aufgrund § 1 Abs. 1 HumHAG. Denn ihre Aufnahme sei nur auf einer entsprechenden Anwendung dieser Rechtsgrundlage erfolgt und habe nicht dazu geführt, dass sie (kraft Gesetzes) die Rechtsstellung eines Kontingentflüchtlings erworben hätten. Offenbleiben könne, ob sie aufgrund der Aufnahmezusage eine Rechtsstellung „sui generis“ erworben hätten und daraus folge, dass sie in jeder Hinsicht nach den für Flüchtlinge geltenden Grundsätzen behandelt werden müssten. In Bezug auf die Freizügigkeit hätten sie jedenfalls aus Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Den einschlägigen Erlassen lägen allein fiskalische Erwägungen zugrunde. Dass Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen wegen der Vorgaben in Art. 23 und Art. 26 GFK aus fiskalischen Gründen keine Wohnsitzbeschränkungen auferlegt werden dürften, reiche als Unterscheidungskriterium nicht aus. Auch wenn Art. 3 Abs. 1 GG nicht fordern sollte, dass sämtliche im 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes aufgeführten Gruppen in Bezug auf die Freizügigkeit gleich zu behandeln seien, scheide jedenfalls eine schlechtere Behandlung der entsprechend § 1 HumHAG aufgenommenen jüdischen Zuwanderer aus. Sie verfügten über einen unbefristeten Aufenthaltstitel, der ihnen unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts erteilt worden sei. Gerade vor dem Hintergrund, dass ihnen - aus Gründen der Wiedergutmachung - auf Dauer ein gesicherter Aufenthalt habe ermöglicht werden sollen, sei eine Schlechterbehandlung gegenüber Flüchtlingen nicht hinnehmbar. Diese lasse sich auch nicht damit rechtfertigen, dass nach den Gesetzesmaterialien mit § 23 Abs. 2 Satz 4 AufenthG die bisherige Praxis wohnsitzbeschränkender Auflagen bei Sozialhilfebezug aus Gründen der gerechten Lastenverteilung beibehalten werden sollte.

- 5 Der Beklagte macht mit der Revision geltend, die Auflagen verstießen weder gegen das Grundgesetz noch gegen Völkervertragsrecht; sie seien insbesondere mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Die Gruppe der entsprechend § 1 Abs. 1 HumHAG aufgenommenen jüdischen Zuwanderer unterscheide sich wesentlich von der Gruppe der Flüchtlinge. Sie sei eher mit der Gruppe der Spätaus-

siedler vergleichbar, bei denen das Bundesverfassungsgericht trotz deutscher Staatsangehörigkeit Wohnortzuweisungen akzeptiert habe.

- 6 Die Kläger verteidigen die angegriffene Entscheidung. Sie sind der Auffassung, dass sie nicht schlechter gestellt werden dürften als Konventionsflüchtlinge und deutsche Sozialhilfeempfänger. Die vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Regelung bei Spätaussiedlern bleibe in ihrer Eingriffsintensität hinter den angefochtenen Auflagen zurück und sei inzwischen außer Kraft getreten. Bei jüdischen Zuwanderern, die auf öffentliche Unterstützungsleistungen angewiesen sind, seien dauerhafte Freizügigkeitsbeschränkungen nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren, zumindest müsse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit über die Möglichkeit einer einzelfallorientierten Korrektur Rechnung getragen werden.

II

- 7 Die Revision des Beklagten hat keinen Erfolg. Zwar verletzt die angefochtene Entscheidung Bundesrecht. Das Berufungsgericht hat zu Unrecht einen Anspruch der Kläger auf Gleichbehandlung mit Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen hinsichtlich der Anordnung wohnsitzbeschränkender Auflagen angenommen. Die vom Berufungsgericht bestätigte Aufhebung der Auflagen durch das Verwaltungsgericht erweist sich aber aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Denn die Wohnsitzbeschränkungen verstoßen im Fall der Kläger gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 8 1. Das Berufungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Klagen als Anfechtungsklagen zulässig sind. Die Kläger wenden sich gegen die ihren Niederlassungserlaubnissen beigefügten Nebenbestimmungen, durch die ihnen eine Wohnsitznahme nur im Land Sachsen-Anhalt gestattet ist. Diese wohnsitzbeschränkenden Auflagen sind als selbstständige Verwaltungsakte anfechtbar (Urteil vom 15. Januar 2008 - BVerwG 1 C 17.07 - BVerwGE 130, 148 Rn. 11 zu Wohnsitzauflagen nach § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Der Beklagte hat die Wohnsitzauflagen im August 2006 neu geregelt. Mangels Rechtsbehelfsbe-

lehrung konnten die Kläger hiergegen innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe Widerspruch erheben (§ 58 Abs. 2 VwGO). Ihre Umverteilungsanträge vom Oktober 2006 sind daher sachdienlich als Widersprüche gegen die Neuregelung vom August 2006 auszulegen.

- 9 2. Da Wohnsitzauflagen Dauerverwaltungsakte darstellen, kommt es hinsichtlich des für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkts nicht - wie bei Anfechtungsklagen üblich - auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, sondern auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder Entscheidung in der Tatsacheninstanz an. Rechtsänderungen während des Revisionsverfahrens sind allerdings zu beachten, wenn das Berufungsgericht - entschiede es anstelle des Bundesverwaltungsgerichts - sie zu berücksichtigen hätte (stRspr, vgl. Urteil vom 1. November 2005 - BVerwG 1 C 21.04 - BVerwGE 124, 276 <279 f.>). Maßgeblich sind deshalb die Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl I S. 162), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 (BGBl I S. 1224), das am 1. August 2012 in Kraft getreten ist. Hierdurch hat sich die Rechtslage hinsichtlich der einschlägigen Bestimmungen aber nicht geändert.
- 10 3. Die angegriffenen Wohnsitzauflagen finden ihre Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. 23 Abs. 2 Satz 4 AufenthG. Danach kann eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen werden. Die Kläger wurden in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (BGBl I S. 1057) - Kontingentflüchtlingengesetz (HumHAG) - in Deutschland aufgenommen und erhielten nach der Einreise unbefristete Aufenthaltserlaubnisse. Diese gelten nach der Übergangsregelung in § 101 Abs. 1 Satz 2 AufenthG seit dem 1. Januar 2005 als Niederlassungserlaubnisse nach § 23 Abs. 2 AufenthG fort. Ob eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG mit einer Auflage verbunden wird, steht im Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde. Diese Entscheidung ist nur darauf überprüfbar, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens

überschritten oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde (§ 114 Satz 1 VwGO).

- 11 a) Ein Ermessensfehler ergibt sich nicht bereits daraus, dass Ausgangs- und Widerspruchsbehörde sich zur Begründung der Auflagen vor allem auf den Erlass des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt vom 13. Januar 2006 gestützt haben, der in Übereinstimmung mit der inzwischen anzuwendenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 - AVwV-AufenthG - eine bundeseinheitliche Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen gewährleisten soll. Danach sind sowohl bei Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes - vorbehaltlich der Sonderregelung für Asylberechtigte und Flüchtlinge (vgl. Nr. 12.2.5.2.3 der AVwV-AufenthG) - als auch bei Inhabern von Niederlassungserlaubnissen nach § 23 Abs. 2 AufenthG Wohnsitzauflagen zu erteilen und aufrechtzuerhalten, soweit und solange sie Leistungen nach dem SGB II oder XII oder dem AsylbLG beziehen (vgl. Nr. 12.2.5.2.2 der AVwV-AufenthG); auch die Streichung oder Änderung einer wohnsitzbeschränkenden Auflage zur Ermöglichung eines den Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde überschreitenden Wohnortwechsels unterliegt besonderen Voraussetzungen (vgl. Nr. 12.2.5.2.4 ff. der AVwV-AufenthG).
- 12 Nach der Rechtsprechung des Senats ist es grundsätzlich nicht zu beanstanden, dass das behördliche Ermessen - wie hier - durch bundeseinheitliche Ländereverlasse und Verwaltungsvorschriften gelenkt wird. Die hierdurch bewirkte - verwaltungsinterne - Ermessensbindung geht aber nicht so weit, dass wesentlichen Besonderheiten des Einzelfalles von der zuständigen Ausländerbehörde nicht mehr Rechnung getragen werden könnte und müsste. Das Erfordernis einer individuellen Ermessensentscheidung gebietet es vielmehr, die Belange und Interessen des betroffenen Ausländers von Amts wegen bei der Entscheidung über die Erteilung einer wohnsitzbeschränkenden Auflage zu berücksichtigen (Urteil vom 15. Januar 2008 a.a.O. Rn. 15).

- 13 b) Zu Recht ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass die Wohnsitzauflagen nicht gegen die Genfer Flüchtlingskonvention - GFK - verstoßen. Nach der Rechtsprechung des Senats genügen Wohnsitzauflagen gegenüber anerkannten Flüchtlingen nicht den Anforderungen an eine zulässige Beschränkung der Freizügigkeit nach Art. 26 GFK, wenn sie zum Zwecke der angemessenen Verteilung der öffentlichen Sozialhilfelasten verfügt wurden und deshalb nicht mit Art. 23 GFK vereinbar sind (Urteil vom 15. Januar 2008 a.a.O. Rn. 17 ff.). Diese Bestimmungen der Konvention finden auf die Kläger, die als jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion im Bundesgebiet Aufnahme gefunden haben, weder unmittelbar noch mittelbar Anwendung.
- 14 Die Kläger sind weder als Asylberechtigte noch als Flüchtlinge anerkannt. Zutreffend ist das Berufungsgericht davon ausgegangen, dass sie mit ihrer Aufnahme auch nicht kraft Gesetzes die Rechtsstellung eines Kontingentflüchtlings nach § 1 HumHAG erworben haben, der im Bundesgebiet über § 1 Abs. 1 HumHAG die Rechtsstellung nach den Art. 2 bis 34 GFK genießt. Jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion wurden aufgrund des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz (Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder) vom 9. Januar 1991 und der darauf aufbauenden Aufnahmepraxis nicht als verfolgte oder durch ein Flüchtlingsschicksal gekennzeichnete Gruppe, sondern im Bewusstsein der historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für die Verbrechen des Nationalsozialismus zur Erhaltung der Lebensfähigkeit jüdischer Gemeinden in Deutschland und zur Revitalisierung des jüdischen Elements im deutschen Kultur- und Geistesleben aufgenommen (Urteile vom 22. März 2012 - BVerwG 1 C 3.11 - BVerwGE 142, 179 Rn. 18 ff. und vom 4. Oktober 2012 - BVerwG 1 C 12.11 - juris Rn. 12). Dahinstehen kann, ob die Kläger mit der Aufnahme in entsprechender Anwendung des § 1 Abs. 1 HumHAG die Rechtsstellung eines Kontingentflüchtlings oder einen sonstigen - den Schutz der Art. 23 und 26 GFK mit umfassenden - „status sui generis“ erworben haben. Denn diese Rechtsstellung ist jedenfalls mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 erloschen. Aus den Übergangsregelungen des Aufenthaltsgesetzes ergibt sich, dass der Gesetzgeber mit der Neuregelung des § 23 Abs. 2 AufenthG die zukünftige Rechtsstellung auch der vor dem 1. Januar 2005 aufgenommenen jü-

dischen Zuwanderer abschließend neu geregelt, von den sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Rechtsfolgen abgekoppelt und rein aufenthaltsrechtlich ausgestaltet hat (Urteile vom 22. März 2012 a.a.O. Rn. 27 ff. und vom 4. Oktober 2012 a.a.O Rn. 13). Demzufolge können sich die Kläger jedenfalls seit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nicht auf den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention berufen.

- 15 c) Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts können die Kläger in Bezug auf die Anordnung wohnsitzbeschränkender Auflagen auch nicht aus Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen herleiten. Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet nicht nur, dass die Ungleichbehandlung an ein der Art nach sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium anknüpft, sondern verlangt auch für das Maß der Differenzierung einen inneren Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht erweist. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Personengruppe im Vergleich zu einer anderen Personengruppe anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei gilt ein am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Eine strengere Bindung ist insbesondere anzunehmen, wenn die Differenzierung an Persönlichkeitsmerkmale anknüpft, wobei sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen umso mehr verschärfen, je weniger die Merkmale für den Einzelnen verfügbar sind oder je mehr sie sich denen des Art.

3 Abs. 3 GG annähern. Eine strengere Bindung kann sich auch aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Im Übrigen hängt das Maß der Bindung unter anderem davon ab, inwieweit die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Kriterien zu beeinflussen, nach denen unterschieden wird (stRspr des BVerfG, vgl. Beschluss vom 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 - BVerfGE 129, 49 <68 f.> m.w.N.).

- 16 In Anwendung dieser Grundsätze beruht die Ungleichbehandlung der Kläger gegenüber Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen auf hinreichend gewichtigen sachlichen Gründen. Das Verbot freizügigkeitsbeschränkender Maßnahmen allein zum Zwecke der angemessenen Verteilung der öffentlichen Sozialhilfelasten ergibt sich bei Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen aus der von der Bundesrepublik eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtung, Personen, die sie sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung außerhalb ihres Herkunftslands aufhalten, die in der Genfer Flüchtlingskonvention eingeräumten Rechte zu gewähren, solange sie internationalen Schutzes bedürfen. Alle anderen Inhaber eines humanitären Aufenthaltstitels haben mangels eines derartigen Verfolgungsschicksals hinsichtlich der öffentlichen Fürsorge keinen völkerrechtlich begründeten Anspruch auf Gleichbehandlung mit Inländern. Das gilt auch für die Personengruppe der jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, die ihr Heimatland nicht aus begründeter Furcht vor Verfolgung, sondern in einem geregelten Aufnahmeverfahren verlassen haben. Zudem geht die Rechtsordnung davon aus, dass sich Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nur vorübergehend bis zum Wegfall der Verfolgungsgefahr in Deutschland aufhalten. Demgegenüber wird jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion mit der Aufnahme in Deutschland ein dauerhaftes, weder von einem Verfolgungsschicksal noch von anderen Voraussetzungen abhängiges Aufenthaltsrecht eingeräumt. Diese sachlichen Unterschiede rechtfertigen es, gerade bei der Personengruppe der jüdischen Zuwanderer, die mit ihrer Aufnahme einen Anspruch auf dauerhaften Verbleib im Bundesgebiet erwerben, einer Überlastung einzelner Bundesländer und Kommunen durch ein Verteilungsverfahren und entsprechende Wohnsitzbeschränkungen beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII entgegenzuwirken. Zu Recht weist der Beklagte darauf hin, dass die Personengruppe der jüdischen Zuwanderer

eher mit der Gruppe der Spätaussiedler zu vergleichen ist, die allerdings die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und sich deshalb auf Art. 11 GG berufen können. Selbst bei dieser Personengruppe hat das Bundesverfassungsgericht die frühere Regelung in § 3a Wohnortzuweisungsgesetz - WoZuG -, nach der ein Spätaussiedler oder Familienangehöriger, der abweichend von der Verteilung oder entgegen einer landesinternen Zuweisung in einem anderen Bundesland oder an einem anderen als dem zugewiesenen Ort ständigen Aufenthalt nahm, an diesem Ort zumindest für eine gewisse Dauer keine Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und in der Regel nur die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz erhielt, auch mit Blick auf die damit verbundene Schlechterstellung gegenüber sozialhilfebedürftigen Asylberechtigten für verfassungsgemäß erachtet (BVerfG, Urteil vom 17. März 2004 - 1 BvR 1266/00 - BVerfGE 110, 177 <198 f.>).

- 17 4. Die Entscheidung des Berufungsgerichts erweist sich aber aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Denn bundeseinheitliche Ländererlasse und Verwaltungsvorschriften entheben die für die Auflagenerteilung zuständige Ausländerbehörde nicht von der Prüfung, ob eine Wohnsitzbeschränkung auch unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls verhältnismäßig ist. Dies ist hier nicht der Fall.
- 18 Im Gegensatz zu Deutschen können sich die Kläger als Ausländer zwar nicht auf das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG berufen, das nur unter bestimmten in Art. 11 Abs. 2 GG einzeln aufgeführten Voraussetzungen gesetzlich eingeschränkt werden darf. Bei Ausländern berühren Wohnsitzauflagen aber den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG. Dieses Grundrecht gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit in einem umfassenden Sinne. Sie ist allerdings nur in den Schranken des 2. Halbsatzes des Art. 2 Abs. 1 GG garantiert und steht damit insbesondere unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung, zu der auch die in § 23 Abs. 2 Satz 4 AufenthG gesetzlich vorgesehene Ermächtigung zum Erlass wohnsitzbeschränkender Auflagen gehört. Die Anwendung dieser Vorschrift muss aber ihrerseits unter Beachtung der Grundrechte erfolgen und darf insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Eine auf § 23 Abs. 2 Satz 4 AufenthG gestützte Wohn-

sitzaufgabe muss daher einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Zwecks nicht nur geeignet und erforderlich, sondern auch verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

- 19 Beschränkungen des Wohnsitzes auf ein Bundesland beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII dienen insbesondere bei der Personengruppe der von der Bundesrepublik dauerhaft aufgenommenen jüdischen Zuwanderer einer angemessenen Verteilung der durch ihre Aufnahme verursachten Lasten. Schon der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 sah vor, dass die Aufnahme dieser Personengruppe in einem für Bund und Länder insgesamt zumutbaren Maß ermöglicht werden sollte. Entsprechend werden die Zuwanderer seitdem nach dem so genannten Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt und erhalten dort unabhängig von der Sicherung des Lebensunterhalts unbefristete Aufenthaltstitel. Diesen werden allerdings beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII wohnsitzbeschränkende Auflagen beigefügt.
- 20 Derartige Auflagen stellen zusammen mit dem vorgelagerten Aufnahme- und Verteilungsverfahren bei jüdischen Zuwanderern grundsätzlich ein geeignetes Mittel dar, um mittels einer regionalen Bindung eine überproportionale fiskalische Belastung einzelner Länder beim Bezug sozialer Leistungen zu verhindern. Dabei kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Auflagen von den Betroffenen eingehalten werden. Dies schließt eine illegale Binnenwanderung nicht aus, stellt die grundsätzliche Eignung der Auflage aber auch nicht in Frage, zumal Verstößen auf andere Weise begegnet werden kann.
- 21 Die streitgegenständlichen Auflagen sind zur Erreichung einer angemessenen Lastenverteilung zwischen den Bundesländern auch erforderlich. Ein milderer, die Kläger weniger belastendes, hinsichtlich des verfolgten Ziels aber gleich effektives Mittel ist nicht ersichtlich. Soweit das Berufungsgericht auf die Möglichkeit entsprechender Ausgleichszahlungen verweist, handelt es sich nicht um ein gleichermaßen geeignetes Mittel. Denn das den Wohnsitzauflagen zugrunde liegende Prinzip der angemessenen Lastenverteilung bezieht sich auch auf infrastrukturelle und integrative Maßnahmen, die einer vorausschauenden Pla-

nung bedürfen und einem Erstattungsverfahren kaum zugänglich sind. Außerdem wäre ein Erstattungsverfahren nicht nur mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand, sondern auch mit der Gefahr anschließender Verwaltungsstreitverfahren verbunden (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. März 2004 a.a.O. S. 195 zur früheren Regelung für Spätaussiedler in § 3a WoZuG).

- 22 Die Wohnsitzauflagen sind unter den hier gegebenen Umständen aber nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Den persönlichen Interessen des Ausländers an einem unbeschränkten Aufenthaltsrecht kommt grundsätzlich umso höheres Gewicht zu, je länger die Beschränkung andauert. Dies gilt insbesondere bei der Gruppe der jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, die mit der Aufnahme im Bundesgebiet ein unbefristetes, von der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts unabhängiges Aufenthaltsrecht erlangen. Ob sich hieraus in zeitlicher Hinsicht eine absolute Grenze ergibt, jenseits derer Wohnsitzbeschränkungen schon allein aufgrund ihrer Dauer unverhältnismäßig sind, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Der Aufenthalt der Kläger ist - im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht - bereits seit über 12 Jahren auf den Landkreis W. bzw. auf das Land Sachsen-Anhalt beschränkt. Inzwischen sind die Kläger altersbedingt nicht mehr in der Lage, ihren Lebensunterhalt dauerhaft aus eigenen Kräften zu sichern. Zudem bestehen, was im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 GG bei der Ermessensausübung zu Buche schlägt, familiäre Anknüpfungspunkte zu ihren Töchtern, die außerhalb des Landes Sachsen-Anhalt leben. Unter diesen Umständen überwiegt das persönliche Interesse der Kläger, ihren Lebensabend in der Nähe ihrer Kinder zu verbringen, das mit den Wohnsitzauflagen verfolgte öffentliche Interesse an einer angemessenen Lastenverteilung zwischen den Bundesländern. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die Kläger zugleich die Voraussetzungen erfüllen, unter denen der Beklagte in ständiger Verwaltungspraxis in Anwendung der einschlägigen Erlasse und Verwaltungsvorschriften von wohnsitzbeschränkenden Auflagen trotz des Bezugs von Leistungen nach dem SGB II oder XII absieht.

23 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Eckertz-Höfer

Prof. Dr. Dörig

Prof. Dr. Kraft

Fricke

Dr. Maidowski

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG und § 5 ZPO).

Eckertz-Höfer

Fricke

Dr. Maidowski

Sachgebiet

BVerwGE: ja

Ausländerrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

AufenthG §§ 9, 23 Abs. 2, § 101
HumHAG § 1
GG Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 11
GFK Art. 23, 26
VwGO § 113 Abs. 1

Stichworte:

Niederlassungserlaubnis; wohnsitzbeschränkende Auflage; Wohnsitzauflage; jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion; Ermessen; Ermessenslenkung; Erlass; Verwaltungsvorschrift; Sicherung des Lebensunterhalts; Sozialhilfe; öffentliche Sozialleistungen; Gleichbehandlung; Asylberechtigter; Flüchtling; Kontingentflüchtling; Spätaussiedler; fiskalisches Interesse; Lastenverteilung; Verhältnismäßigkeit.

Leitsatz:

Aufenthaltsbeschränkende Auflagen in Niederlassungserlaubnissen für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion gemäß § 23 Abs. 2 Satz 4 AufenthG sind grundsätzlich geeignet und erforderlich zur angemessenen Verteilung der öffentlichen Finanzierungslasten für Sozialleistungen. Sie können jedoch insbesondere dann im Einzelfall unverhältnismäßig sein, wenn die Adressaten das Rentenalter erreicht haben, familiäre Bindungen außerhalb des beschränkten Aufenthaltsbereichs aufweisen und sich schon längere Zeit im Bundesgebiet aufhalten.

Urteil des 1. Senats vom 15. Januar 2013 - BVerwG 1 C 7.12

I. VG Halle vom 29.04.2010 - Az.: VG 1 A 35/09 HAL -
II. OVG Magdeburg vom 12.01.2012 - Az.: OVG 2 L 104/10 -