

Einsendearbeit

„Einführung in das Verfassungsrecht der BRD“

M ist Spätaussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion. Im März 1997 reiste er in die Bundesrepublik ein und wurde an der Grenze der Stadt H in Nordrhein-Westfalen zugewiesen und dort nach § 3 a Abs. 1 WoZUG registriert. Da er für seinen Lebensunterhalt nicht aufkommen konnte, erhielt er von der Stadt H Sozialhilfe. Im Dezember 1998 zog M um, und zwar in die 15 km entfernte Stadt W, da er dort andere Spätaussiedler kennen gelernt und ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis gefunden hatte. Die Stadt H zahlte die Sozialhilfe auch noch einige Monate nach dem Umzug weiter, dann aber stellte sie die Zahlungen ein. Da M von dem Geld, das er verdiente, allein nicht leben konnte, beantragte er Sozialhilfe bei der Stadt W. Diese lehnte den Antrag unter Hinweis auf § 3 a Abs. 2 S. 1 b) WoZUG ab, da M der Stadt H zugewiesen worden sei.

M ist der Ansicht, dass er durch die Beschränkung der Gewährung von Sozialhilfe auf die Stadt, der er zugewiesen worden ist, in seinem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 1 GG verletzt ist. § 3 a Abs. 2 WoZUG bedeute für ihn ein faktisches Umzugsverbot für die Dauer von drei Jahren. Das Gesetz sei nicht verhältnismäßig, da der Gesetzgeber zumindest einen kürzeren Zeitraum hätte festlegen müssen. Außerdem hätte ein Erstattungsverfahren eingeführt werden können, mit dem die Kosten unter den Gemeinden gerecht hätten verteilt werden können.

Frage: Ist M durch die Ablehnung seines Antrages auf Sozialhilfe durch die Stadt W in seinem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 1 GG verletzt?

Auszug aus dem Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (WoZuG)

§ 1 Zweckbestimmung

- (1) Das Gesetz dient dem Ziel, im Interesse der Schaffung einer ausreichenden Lebensgrundlage den Spätaussiedlern in der ersten Zeit nach ihrer Aufnahme im Geltungsbereich des Gesetzes zunächst die notwendige Fürsorge einschließlich vorläufiger Unterkunft zu gewährleisten und zugleich einer Überlastung von Ländern, Trägern der Sozialhilfe sowie von Gemeinden durch angemessene Verteilung entgegenzuwirken.*
- (2) ...*

§ 2 Zuweisung eines vorläufigen Wohnortes

- (1) Spätaussiedler können nach der Aufnahme im Geltungsbereich des Gesetzes in einen vorläufigen Wohnort zugewiesen werden, wenn sie nicht über einen Arbeitsplatz oder ein sonstiges den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen verfügen und daher auf öffentliche Hilfe angewiesen sind. Das Grundrecht der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) wird insoweit eingeschränkt.*
- (2) ...*
- (3) ...*
- (4) Die Zuweisung wird gegenstandslos, wenn der Aufgenommene nachweist, dass ihm an einem anderen Ort nicht nur vorübergehend ausreichender Wohnraum, für den er nicht nur vorübergehend nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist, und ein Arbeitsplatz oder ein sonstiges den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen oder ein Ausbildungs- oder Studienplatz zur Verfügung stehen, in jedem Fall spätestens nach drei Jahren ab Registrierung in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes.*

§ 3 a Gewährung von Leistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch, Bundessozialhilfegesetz

- (1) Spätaussiedler sind verpflichtet, sich unmittelbar nach der Einreise in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes registrieren zu lassen. Sie erhalten vor der Registrierung von dem für den tatsächlichen Aufenthalt zuständigen Träger der Sozialhilfe nur die nach den Umständen unabweisbar gebotene Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz.*
- (2) Spätaussiedler, die anweichend von*
 - a) ...*
 - b) der Zuweisung aufgrund des § 2 oder einer anderen landesinternen Regelung an einem anderen Ort*

ständigen Aufenthalt nehmen, erhalten für die Dauer von drei Jahren ab Registrierung in der Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes keine Leistungen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch.

§ 4 BVFG (Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge)

(1) Spätaussiedler ist in der Regel ein deutscher Volkszugehöriger, der die Republiken der ehemaligen Sowjetunion, Estland, Lettland oder Litauen nach dem 31. Dezember 1992 im Wege des Aufnahmeverfahrens verlassen und innerhalb von sechs Monaten im Geltungsbereich des Gesetzes seinen ständigen Aufenthalt genommen hat, wenn er zuvor

- 1. seit dem 8. Mai 1945 oder*
- 2. nach seiner Vertreibung oder der Vertreibung eines Elternteils seit dem 31. März 1952 oder*
- 3. seit seiner Geburt, wenn er vor dem 1. Januar 1993 geboren ist und von einer Person abstammt, die die Stichtagsvoraussetzung des 8. Mai 1945 nach Nummer 1 oder des 31. März 1952 nach Nummer 2 erfüllt, es sei denn, daß Eltern oder Voreltern ihren Wohnsitz erst nach dem 31. März 1952 in die Aussiedlungsgebiete verlegt haben, seinen Wohnsitz in den Aussiedlungsgebieten hatte.*

(2)

(3) Der Spätaussiedler ist Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes.

Lösungsskizze

100 Punkte

A. Verletzung von Art. 11 Abs. 1 GG

M könnte durch die Ablehnung seines Antrages auf Sozialhilfe durch die Stadt W in seinem Grundrecht auf Freizügigkeit verletzt sein.

15 Punkte

I. Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG

Zunächst müsste der Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG betroffen sein.

1. Persönlicher Schutzbereich

Es müsste der persönliche Schutzbereich eröffnet sein. Als Deutscher im Sinne des Art. 116 GG ist für M der persönliche Schutzbereich eröffnet.

2. Sachlicher Schutzbereich

Es müsste weiterhin der sachliche Schutzbereich betroffen sein.

Freizügigkeit im Sinne des Art. 11 Abs. 1 GG bedeutet die Möglichkeit, „an jedem Ort innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen“¹.

Vom Schutzbereich erfasst sind daher die Einreise nach Deutschland zum Zwecke der Wohnsitznahme² sowie die Freizügigkeit zwischen Ländern, Gemeinden und innerhalb einer Gemeinde³. M möchte an einem anderen Ort Wohnsitz nehmen als an dem ihm zugewiesenen. Dieser Wunsch fällt in den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG.

¹ BVerfGE 2, 266 (273); 43, 203 (211); 80, 137 (150).

² BVerfGE 2, 266 (273); 43, 203 (211).

³ Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 11Rdnr. 3, 6. Aufl., München 2002

II. Eingriff

Es müsste auch ein Eingriff vorliegen. Ein Eingriff ist jede unmittelbare, zielgerichtete Beeinträchtigung des Schutzbereiches (klassischer Eingriffsbegriff). Unmittelbar hindert die Ablehnung der Stadt W, dem M Sozialhilfe zu zahlen, diesen nicht, einen anderen Wohnort zu wählen. Vielmehr entstehen dem M für den Fall, dass er den ihm zugewiesenen Wohnort wechselt, sozialrechtlich nachteilige Folgen, indem er den Anspruch auf Sozialhilfe verliert. Ein unmittelbarer Eingriff liegt somit nicht vor.

20 Punkte

Ein Eingriff könnte aber unter anderen Voraussetzungen zu bejahen sein. Obwohl der klassische Eingriff nach wie vor die praktisch wichtigste Form der Grundrechtsbeeinträchtigung darstellt, hat sich gezeigt, dass die Grundrechte auch gegenüber anderen staatlichen Beeinträchtigungen eingreifen müssen, um ihre Schutzfunktion erfüllen zu können. Eine staatliche Maßnahme, die eine mittelbare oder faktische Beeinträchtigung darstellt, ist deshalb jedenfalls dann als Grundrechtseingriff einzuordnen, wenn sie absichtlich erfolgt.

Die Stadt W lehnt Sozialhilfezahlungen an M ab, da er als Spätaussiedler den Wohnort, der ihm zugewiesen wurde, verlassen hat. M soll dadurch an den ihm zugewiesenen Wohnort gebunden werden. Folglich liegt eine mittelbare Beeinträchtigung, die auch beabsichtigt ist, vor und damit ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG.

III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

65 Punkte

Der Eingriff könnte aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Das ist der Fall, wenn die Ablehnung der Stadt W, Sozialhilfe an M zu zahlen, ihrerseits verfassungsmäßig ist. Dazu müsste sie auf eine verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage gestützt sein, und die Stadt W müsste diese Ermächtigungsgrundlage auch in verfassungsmäßiger Weise angewandt haben.

1. Ermächtigungsgrundlage

Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 3 a Abs. 2 S. 1 b) WoZuG in Betracht.

2. Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage

Die Norm müsste formell und materiell verfassungsmäßig sein.

a) Formelle Verfassungsmäßigkeit

§ 3 a Abs. 2 S. 1 b) WoZuG müsste zunächst formell verfassungsmäßig sein. Dann müsste der Bund für den Erlass des Gesetzes zuständig gewesen sein.

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung für die öffentliche Fürsorge zuständig. Darunter fällt die öffentliche Hilfe in wirtschaftlichen Notlagen.⁴ Das WoZuG regelt die angemessene Lastenverteilung für die Kosten, die den Gemeinden und Trägern der Sozialhilfe durch den Zuzug von Spätaussiedlern entstehen. Es handelt sich dabei um Hilfe in wirtschaftlicher Not und somit öffentliche Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Der Bund war demzufolge für den Erlass des Gesetzes zuständig.

Weitere Anhaltspunkte für eine formelle Verfassungswidrigkeit sind nicht ersichtlich, demzufolge ist das Gesetz formell verfassungsmäßig.

b) Materielle Verfassungsmäßigkeit

§ 3 a Abs.2 S. 1 b) WoZuG müsste auch materiell verfassungsmäßig sein.

aa) Schranken

Eine Einschränkung der Freizügigkeit durch Gesetz darf gemäß Art. 11 Abs. 2 Alt. 1 GG nur in den Fällen erfolgen, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden.

(1) Fehlende ausreichende Lebensgrundlage

Zunächst dürften die Grundrechtsträger, die durch das Gesetz betroffen werden, nicht über eine ausreichende Lebensgrundlage verfügen. Eine ausreichende Lebensgrundlage fehlt demjenigen, der seinen Lebensmindestbedarf nicht aus eigener Kraft befriedigen kann⁵.

Die Zuweisung nach § 2 Abs. 1 WoZuG, die für die Beschränkung der Sozialhilfe nach § 3 a Abs.2 S. 1 b) WoZuG Voraussetzung ist, trifft nur diejenigen Spätaussiedler, die keinen Arbeitsplatz vorweisen können und auch keine anderen Einkünfte haben, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. § 3 a Abs.2 S. 1 b) WoZuG

⁴ Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 11 Rdnr. 17

⁵ BVerfGE 2, 266 (278); BVerwGE 3, 130 (139); 6, 173 (175).

betrifft demzufolge nur die Grundrechtsträger, die über keine ausreichende Lebensgrundlage verfügen.

(2) Besondere Lasten für die Allgemeinheit

Weiterhin müssten der Allgemeinheit daraus besondere Lasten durch die Einreise der unterstützungsbedürftigen Personen in anhaltend großer Zahl entstehen, Die Integration der Spätaussiedler führt bei den Ländern, Gemeinden und Trägern von Sozialhilfe zu hohen Kosten. Die Spätaussiedler stammen zumeist aus einem anderen Kulturkreis und einem Gesellschaftssystem, das sich von dem der Bundesrepublik wesentlich unterscheidet. Auch mangelhafte Sprachkenntnisse erschweren die Eingliederung, die nur durch Sprachunterricht überwunden werden kann. Die Spätaussiedler finden aufgrund ihrer Sprachschwierigkeiten gerade in den ersten Jahren nach der Einreise in die Bundesrepublik keinen Arbeitsplatz, so dass sie auf Sozialhilfe angewiesen sind. Durch den Zuzug von Spätaussiedlern entstehen der Allgemeinheit besondere Lasten, die das Gesetz auf alle Gemeinden gleichmäßig verteilt. Der Eingriff in die Freizügigkeit ist daher durch die Schranke des § 3 a Abs. 2 S. 1 b) WoZuG gedeckt.

bb) Schranken-Schranken

Die Schranke müsste ihrerseits auch verfassungsgemäß, d.h. insbesondere verhältnismäßig sein.

(1) Legitimer Zweck

Zunächst müsste das Gesetz einen legitimen Zweck verfolgen.

Das WoZuG soll sicherstellen, dass den Spätaussiedlern, die in die Bundesrepublik einreisen, in der ersten Zeit nach ihrer Aufnahme die notwendigen finanziellen Mittel für die Schaffung einer ausreichenden Lebensgrundlage zur Verfügung gestellt werden. Allerdings sollen gleichzeitig die Lasten, die die Länder, die Träger der Sozialhilfe und die Gemeinden zu tragen haben, gleichmäßig verteilt werden. Das Gesetz verfolgt demzufolge einen legitimen Zweck.

(2) Geeignetes Mittel

Weiterhin müsste das Mittel auch geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erfüllen, d.h. die im Gesetz angeordnete Maßnahme muss ein brauchbares Mittel zur Erreichung des Zwecks sein.

Die durch § 3 a Abs. 2 S. 1 b) WoZuG festgelegte Beschränkung der Sozialhilfe auf die Gemeinde, der der Spätaussiedler zugewiesen worden ist, verhindert, dass Siedlungsschwerpunkte entstehen. Auf diese Weise werden die zuständigen Länder, Gemeinden und Träger der Sozialhilfe vor einer ungerechten Lastenverteilung geschützt. Das Gesetz ist somit ein geeignetes Mittel, um den angestrebten Zweck zu erreichen.

(3) Erforderlichkeit

Das Mittel müsste auch erforderlich sein. Dies ist der Fall, wenn die angeordnete Maßnahme das mildeste Mittel zur Erreichung des Zwecks darstellt.

Fraglich ist, ob ein kürzerer Zeitraum der Zuweisung ein milderer Mittel darstellen würde. Bei der Bestimmung der Dauer des Zuweisungszeitraums steht dem Gesetzgeber jedoch ein Einschätzungsspielraum zu, der mit der Bemessung von drei Jahren nicht überschritten ist. Es ist davon auszugehen, dass die Dauer einer vollständigen Integration sogar den Zeitraum von drei Jahren übersteigt. Die Festlegung eines kürzeren Zeitraums wäre daher kein milderer, gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des Zwecks.

Als milderer Mittel hätte der Gesetzgeber ein Erstattungsverfahren zwischen den Gemeinden einführen können, um den angestrebten Lastenausgleich trotz Umzugs des Spätaussiedlers zu erreichen. Dem steht jedoch entgegen, dass ein Erstattungsverfahren zu erhöhtem Verwaltungsaufwand führen würde. Im Übrigen sollen durch das Gesetz nicht nur die entstehenden Kosten durch Sozialhilfe angemessen verteilt werden, sondern auch alle weiteren Ausgaben für integrative Maßnahmen. Ein Erstattungsverfahren auch auf alle weiteren anfallenden Kosten auszuweiten, wäre für die Gemeinden unzumutbar.

Ein weniger belastendes, aber gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich. Das Mittel ist demzufolge auch erforderlich.

(4) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Die Verhältnismäßigkeit eines Grundrechtseingriffs setzt schließlich voraus, dass die Freiheitsbeeinträchtigung nach ihrer Art und Intensität nicht außer Verhältnis steht zu dem Rechtsgut, dessen Schutz der Zweck des Grundrechtseingriffs ist. Je intensiver die Freiheitsbeeinträchtigung ist, desto gewichtigere Belange muss der Gesetzgeber zur Rechtfertigung anführen können.

Die Zuweisung zu einer Gemeinde für die Dauer von drei Jahren ist eine starke Beeinträchtigung der Freizügigkeit der Spätaussiedler. Gerade in den ersten Jahren sind Spätaussiedler in der Regel nicht in der Lage, selbständig für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, so dass sie gezwungen sind, auf einen Umzug zu verzichten, um weiterhin Hilfe zum Lebensunterhalt zu beziehen. Es wird ihnen durch die Regelung sogar schwer gemacht, flexibel auf das Jobangebot in anderen Regionen zu reagieren. Auf der anderen Seite sind den Gemeinden durch den Zugang von Spätaussiedlern insbesondere in den 90-er Jahre hohe Kosten für deren soziale Eingliederung entstanden. Die Verhinderung von Schwerpunktsiedlungen soll gerade die Integration der Spätaussiedler fördern und kommt ihnen damit selbst zugute. Das Ziel, eine Lastenverteilung zu gewährleisten, ist ein gewichtiger Gemeinwohlbelang. Demgegenüber ist der die Zuweisung zeitlich begrenzt. Der Grundrechtseingriff steht daher in einem angemessenen Verhältnis zu den Entlastungen der Allgemeinheit. Das Mittel ist folglich auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

3. Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme

Auch die auf § 3 a Abs. 2 S. 1 b) WoZuG gestützte Maßnahme selbst, d.h. die Ablehnung des Antrages auf Sozialhilfe durch die Stadt W, müsste verfassungsgemäß sein. Gegen die Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme bestehen hier keine Bedenken, da sie im Einklang mit der Ermächtigungsgrundlage steht und den darin geregelten Standardfall bildet.

B. Ergebnis

Der Eingriff in die Freizügigkeit des M durch die auf § 3 a Abs. 2 S. 1 b) WoZuG gestützte Ablehnung des Antrages auf Sozialhilfe durch die Stadt W ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt. M ist folglich nicht in seinem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 1 GG verletzt.