

18.12.97**Antrag**
des Freistaats Thüringen

Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler

Punkt 8 der 720. Sitzung des Bundesrates am 19. Dezember 1997

Der Bundesrat möge beschließen:

Der Bundesrat beantragt zu dem Dritten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler die Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des GG mit dem Ziel der Aufhebung des Gesetzes.

Begründung:

Gegen das vorliegende Gesetz bestehen sowohl sachliche als auch verfassungsrechtliche Bedenken.

Zentraler Regelungsgegenstand des Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (Wohnortzuweisungsgesetz) ist die Verlängerung der Bindung an die Wohnortzuweisung.

Dem liegt offensichtlich die Vermutung zu Grunde, daß nach Ablauf der derzeit zweijährigen Bindungsfrist ab März 1998 Spätaussiedler in erheblichem Umfang aus den neuen Ländern in die alten Länder weiterwandern und damit eine Entwicklung wiedereintreten könnte, die vor dem letztmals zum 01.03.1996 geänderten Wohnortzuweisungsgesetz zu konstatieren war.

Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, daß es nunmehr geboten sei, die durch die Änderung des Wohnortzuweisungsgesetzes erreichte gleichmäßige Verteilung der Spätaussiedler zu stabilisieren, um auch zukünftig eine Abwanderung aus den neuen Ländern und die mit einer verteilungswidrigen Aufenthaltsnahme verbundenen Integrationsprobleme vornehmlich in den Hauptzuzugsgebieten zu vermeiden.

Ausgeliefert am 18. DEZ. 1997

Diesem Anliegen, nämlich eine dauerhaftere Verteilungsgerechtigkeit über die zweijährige Bindungsfrist am Zuweisungsort hinaus sicherzustellen, ist zwar grundsätzlich zuzustimmen, das vorliegende Gesetz unterliegt jedoch durchgreifenden Bedenken.

Zum einen liegen derzeit keine quantifizierbaren Erkenntnisse vor, daß ab März 1998, d.h. nach Ablauf der zweijährigen Bindungsfrist, in größerem Umfang Abwanderungen von Spätaussiedlern aus den neuen Ländern stattfinden werden. Zwar ist von einer gewissen - in erster Linie familien- und arbeitsmarktbedingten - Fluktuation auszugehen; andererseits werden aber sicherlich auch deutlich mehr Spätaussiedler in den neuen Ländern verbleiben, als dies vor Inkrafttreten der zweijährigen Wohnortbindung der Fall war.

Die Integration der Spätaussiedler in den neuen Ländern hat erhebliche Fortschritte gemacht. Der kontinuierliche Aufbau sozialer Netzwerke trägt mehr und mehr dazu bei, daß die Spätaussiedler in die Gesellschaft der neuen Länder eingegliedert werden, wobei sich allerdings die von der Bundesregierung vorgenommenen Mittelkürzungen im Bereich der Spätaussiedlerintegration als nicht sehr hilfreich erweisen.

Die Prognose, wonach ab März 1998 wieder eine Situation eintreten könnte, die der vor Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Wohnortzuweisungsgesetzes entspricht, basiert offenbar auf der Erkenntnis, daß die Integrationsbedingungen in den neuen Ländern trotz aller Bemühungen schlechter als in den alten Ländern sind. Das begrüßenswerte Ziel einer dauerhaften Verteilungsgerechtigkeit wird durch eine bloße Verlängerung der Wohnortbindungsfrist ohne flankierende Unterstützungsmaßnahmen des Bundes zur Verbesserung der Eingliederungsvoraussetzungen für Spätaussiedler daher nicht erreicht werden; diese Gesetzesänderung wird lediglich zu einem zeitlichen Aufschub des Problems führen. Der Umstand, daß das Wohnortzuweisungsgesetz bereits nach weniger als zwei Jahren erneut geändert werden soll, ist ein insofern deutlicher Beleg.

Neben diesen sachlichen Bedenken ist das Gesetz auch aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen. Die mit dem Gesetz verbundene Einschränkung des Grundrechts auf Freizügigkeit verstößt gegen die Vorgaben des Artikel 11 GG.

Das Grundrecht der Freizügigkeit steht nicht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt, vielmehr sind gesetzliche oder auf gesetzlicher Grundlage ergehende Beschränkungen nur in den von Absatz 2 abschließend genannten Fällen zulässig.

Darüber hinaus muß die Einschränkung der Freizügigkeit stets der Gefahr angepaßt sein, die bekämpft werden soll. Insbesondere die im vorliegenden Fall durch das Wohnortzuweisungsgesetz konkretisierte Grundrechtsschranke des Sozialvorbehalts bedarf einer am Einzelfall orientierten verfassungskonformen Auslegung, die stets den Ausnahmecharakter jeder in die Freizügigkeitsgarantie eingreifenden staatlichen Entscheidung in Rechnung zu stellen hat (Kunig, Rn. 20 ff. zu Art. 11, in: von Münch/Kunig, GGK I, 4.Aufl., 1992).

Auf Grund dieser restriktiven Vorgaben, die bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Eingriffs in den Schutzbereich des Artikel 11 GG zu berücksichtigen sind, rechtfertigt jedenfalls ein im wesentlichen auf bloße Vermutungen gestütztes Gesetz keine derart weitgehende Einschränkung des hier betroffenen Grundrechts.

Den hohen Anforderungen, die nach der einschlägigen Rechtssprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 2, 280) als auch des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 3, 310, 311 und 5, 31, 34) im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Einschränkung der Freizügigkeit einerseits bzw. einer konkreten Zuweisungsentscheidung im Einzelfall andererseits, zu erfüllen sind, genügt das vorliegende Wohnortzuweisungsgesetz nicht.

Mit Blick auf die zum Teil auf den doppelten Zeitraum verlängerte Wohnortbindung und die mit einer aufenthaltswidrigen Aufenthaltsnahme nach § 2 Absatz 4 und § 3a Wohnortzuweisungsgesetz verbundenen finanziellen Einbußen kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß diese faktische Einschränkung des Grundrechts auf Freizügigkeit noch vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz getragen wird.

Die objektiv-wertsetzende Funktion des Grundrechts erzwingt für alle staatlichen Handlungen die Berücksichtigung des Umstandes, daß eine selbstbestimmte Entscheidung über Verbleib oder Abzug einen grundrechtlich geschützten Wert darstellt, insbesondere soweit es dabei um die Beibehaltung oder den Wechsel des Lebensmittelpunktes geht.

Ungeachtet dessen, daß ein Verstoß gegen die Zuweisungsentscheidung keine direkten ordnungsbehördlichen Sanktionen zur Folge hat und die Versagung von Sozialleistungen an einem anderen als dem festgelegten Wohnort dem Betroffenen nicht die Alternative nimmt, sich gleichwohl für eine Wohnsitznahme an einem anderen als dem zugewiesenen Ort zu entscheiden, wiegt die Grundrechtseinschränkung schwerer, als der Zweck des Gesetzes es rechtfertigt.

Das gesetzgeberische Anliegen, nämlich den Zustrom von Spätaussiedlern, die auf öffentliche Hilfe angewiesen sind, zu steuern, darf nicht dazu führen, daß die Mehrzahl der Spätaussiedler aus finanziellen Gründen gezwungen wird, sich mehrere Jahre am zugewiesenen Wohnort aufhalten zu müssen. Dies gilt um so mehr, als die bis zum 15.07.2000 befristete Wohnortbindung zu einer rückwirkenden Verlängerung der ursprünglich auf maximal zwei Jahre festgelegten Bindung führt und somit erheblich in die Lebensplanung der hiervon betroffenen Spätaussiedler eingreift.

Im Hinblick auf den in Artikel 3 GG normierten Gleichheitsgrundsatz ist zudem die zeitlich abgestufte Regelung des § 6 des Gesetzes, wonach sich die Dauer der Wohnortbindungsfrist allein danach bestimmt, zu welchem Zeitpunkt die betroffenen Personen - zufällig - ihren ständigen Aufenthalt im Geltungsbereich des Wohnortzuweisungsgesetzes genommen haben, verfassungsrechtlich bedenklich.

Eine Verlängerung der Wohnortbindungsfrist wird im übrigen auch von den Kirchen und von in der Spätaussiedlerarbeit tätigen Verbänden abgelehnt.

In der einschlägigen Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe vom 14.11.1997 wird die Auffassung, wonach die geplante Änderung des Wohnortzuweisungsgesetzes vor allem aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig ist, geteilt.

Zudem wird ausdrücklich auf die mit einer rückwirkenden Verlängerung der zeitlichen Frist verbundenen nachteiligen psychologischen Folgewirkungen für die betroffenen Spätaussiedler hingewiesen.