Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
vom 6. Oktober 2015 [1]

Verbundene Rechtssachen C-443/14 und C-444/14

Kreis Warendorf
gegen
Ibrahim Alo
und
Amira Osso
gegen
Region Hannover

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts — Richtlinie 2011/95/EU — Normen über den Inhalt des internationalen Schutzes — Flüchtlingsstatus und subsidiärer Schutzstatus — Art. 29 und 33 — Art. 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Genfer Konvention — Freizügigkeit innerhalb des Aufnahmemitgliedstaats — An einen bestimmten Ort gebundene Wohnsitzauflage — Einschränkung — Rechtfertigung — Notwendigkeit der Sicherstellung einer ausgeglichenen Verteilung der Sozialhilfelasten unter den Gebietskörperschaften — Migrations- und integrationspolitische Gründe“

1. Dem vorliegenden Rechtsstreit liegen zwei Vorlageentscheidungen zugrunde, mit denen das Bundesverwaltungsgericht drei Fragen zu den Art. 29 und 33 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes [2] zur Vorabentscheidung vorlegt, wobei der Gerichtshof erstmals um die Auslegung dieser Artikel ersucht wird [3].

2. Beide Vorlageentscheidungen, deren Inhalt nahezu identisch ist, haben ihren Ursprung in Zweifeln des nationalen Gerichts an der Vereinbarkeit einer nach nationalem Recht für Empfänger von Sozialleistungen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, bestehenden Verpflichtung, ihren Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen (sogenannte „Wohnsitzauflage“), mit der genannten Richtlinie.

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — ABl. L 337, S. 9. Diese Richtlinie hat für die an sie gebundenen Mitgliedstaaten die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304, S. 12) aufgehoben und ersetzt.

3 — Der Gerichtshof hat die Richtlinie 2004/83 in den Urteilen Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), B und D (C-57/09 und C-101/09, EU:C:2010:661), Y und Z (C-71/11 und C-99/11, EU:C:2012:518), X (C-199/12 bis C-201/12, EU:C:2013:720), A u. a. (C-148/13 bis C-150/13, EU:C:2014:2406), T. (C-373/13, EU:C:2015:413), Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453) und Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101) ausgelegt und darüber hinaus in den Urteilen Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39), M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452), M. (C-277/11, EU:C:2012:744), Salahadin Abdulla u. a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, EU:C:2010:105), Abed El Karem El Kott u. a. (C-364/11, EU:C:2012:826) und N. (C-604/12, EU:C:2014:302) verschiedene Aspekte des subsidiären Schutzes geprüft.

3. So knapp wie möglich ausgedrückt, geht es im vorliegenden Rechtsstreit letztlich darum, inwieweit das Grundrecht auf freie Wohnsitzwahl Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, zusteht, und insbesondere darum, ob sowohl eine Beschränkung dieses Rechts aufgrund des Bezugs von Sozialleistungen als auch eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen, sich rechtmäßig aufhaltenden Ausländern zulässig ist, wenn dies auf die Ziele der räumlichen Verteilung der inhärenten Soziallasten unter den Gebietskörperschaften auf verschiedener Ebene und den Anstoß zu einer angemessenen Migrations- und Integrationspolitik gestützt wird.

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Völkerrecht*

1. Genfer Konvention

4. Art. 23 („Öffentliche Fürsorge“) des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden: Genfer Konvention)[4] bestimmt, dass „[d]ie vertragschließenden Staaten … den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Staatsgebiet aufhalten, auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge und sonstigen Hilfeleistungen die gleiche Behandlung wie ihren eigenen Staatsangehörigen gewähren [werden]“.

5. Art. 26 („Freizügigkeit“) dieser Konvention sieht vor, dass „[j]eder vertragschließende Staat … den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren [wird], dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden“.

2. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

6. Art. 12 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte[5] bestimmt:

„1. Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen.

…

3. Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.

…“

4 — UNTS, Bd. 189, S. 150, Nr. 2545 (1954), in Kraft getreten am 22. April 1954. Die Konvention wurde durch das am 4. Oktober 1967 in Kraft getretene Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 ergänzt.

5 — Geschlossen am 16. Dezember 1966 und in Kraft getreten am 23. März 1976 (UNTS Bd. 999, S. 171, im Folgenden: IPBPR).

3. Europäische Menschenrechtskonvention

7. Art. 2 („Freizügigkeit“) des Zusatzprotokolls Nr. 4 zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK)[6] bestimmt:

„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.“

B – *Unionsrecht*

8. Art. 78 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestimmt in Abs. 1, dass „[d]ie Union … eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz [entwickelt], mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen.“

9. Die Erwägungsgründe 4, 16, 17, 33, 39 und 45 der Richtlinie 2011/95 haben folgenden Wortlaut:

„(4) Die Genfer Konvention und das Protokoll stellen einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen dar.

…

(16) Diese Richtlinie achtet die Grundrechte und befolgt insbesondere die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [im Folgenden: Charta] anerkannten Grundsätze. Sie zielt insbesondere darauf ab, die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde und des Asylrechts für Asylsuchende und die sie begleitenden Familienangehörigen sicherzustellen sowie die Anwendung der Artikel 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 und 35 der Charta zu fördern, und sollte daher entsprechend umgesetzt werden.

(17) In Bezug auf die Behandlung von Personen, die unter diese Richtlinie fallen, sind die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen aus den völkerrechtlichen Instrumenten gebunden, denen sie beigetreten sind, einschließlich insbesondere derjenigen, nach denen eine Diskriminierung verboten ist.

6 — Das Protokoll Nr. 4, das am 16. September 1963 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und am 2. Mai 1968 in Kraft trat, wurde – mit Ausnahme von Griechenland, das das Protokoll weder unterzeichnet noch ratifiziert hat, und des Vereinigten Königreichs, das es unterzeichnet, aber nicht ratifiziert hat – von allen Mitgliedstaaten ratifiziert.

…

(33) Ferner sollten Normen für die Bestimmung und die Merkmale des subsidiären Schutzstatus festgelegt werden. Der subsidiäre Schutzstatus sollte den in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Schutz für Flüchtlinge ergänzen.

…

(39) Bei der Berücksichtigung der Forderung des Stockholmer Programms nach Einführung eines einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und abgesehen von den Ausnahmeregelungen, die notwendig und sachlich gerechtfertigt sind, sollten Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, dieselben Rechte und Leistungen zu denselben Bedingungen gewährt werden wie Flüchtlingen gemäß dieser Richtlinie.

…

(45) Insbesondere zur Vermeidung sozialer Härtefälle ist es angezeigt, Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, ohne Diskriminierung im Rahmen der Sozialfürsorge angemessene Unterstützung in Form von Sozialleistungen und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts zu gewähren. Bei der Sozialhilfe sollten die Modalitäten und die Einzelheiten der Gewährung der Kernleistungen für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, durch das nationale Recht bestimmt werden. Die Möglichkeit der Einschränkung der Sozialhilfe auf Kernleistungen ist so zu verstehen, dass zumindest eine Mindesteinkommensunterstützung sowie Unterstützung bei Krankheit oder bei Schwangerschaft und bei Elternschaft umfasst sind, soweit diese Leistungen nach dem nationalen Recht eigenen Staatsangehörigen gewährt werden."

10. Art. 2 der Richtlinie 2011/95 enthält in den Buchst. b, f und g folgende Begriffsbestimmungen:

„b) ‚Person, der internationaler Schutz zuerkannt wurde' [bezeichnet] eine Person, der die Flüchtlingseigenschaft gemäß Buchstabe e oder der subsidiäre Schutzstatus gemäß Buchstabe g zuerkannt wurde;

…

f) ‚Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz' [bezeichnet] einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikel 15 zu erleiden, und auf den Artikel 17 Absätze 1 und 2 keine Anwendung findet und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will;

g) ‚subsidiärer Schutzstatus' [bezeichnet] die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen durch einen Mitgliedstaat als Person, die Anspruch auf subsidiären Schutz hat;

…"

11. Der zu Kapitel VII über den Inhalt des internationalen Schutzes gehörende Art. 20 der Richtlinie 2011/95 bestimmt:

„(1) Die Bestimmungen dieses Kapitels berühren nicht die in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Rechte.

(2) Sofern nichts anderes bestimmt wird, gilt dieses Kapitel sowohl für Flüchtlinge als auch für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz.

…“

12. Art. 29 („Sozialhilfeleistungen“) der Richtlinie 2011/95 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in dem Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats erhalten.

(2) Abweichend von der allgemeinen Regel nach Absatz 1 können die Mitgliedstaaten die Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen beschränken, die sie im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für eigene Staatsangehörige gewähren.“

13. Der den Zugang zu Wohnraum betreffende Art. 32 der Richtlinie 2011/95 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen erhalten, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

(2) Bei der Anwendung eines nationalen Verteilungsmechanismus für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, sind die Mitgliedstaaten bestrebt, Maßnahmen zur Verhinderung der Diskriminierung von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, und zur Gewährleistung der Chancengleichheit beim Zugang zu Wohnraum zu ergreifen.“

14. Art. 33 („Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats“) der Richtlinie 2011/95 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten gestatten die Bewegungsfreiheit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in ihrem Hoheitsgebiet unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.“

C – *Deutsches Recht*

15. § 5 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (im Folgenden: AufenthG)[7] bestimmt in Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3:

„(1) Die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzt in der Regel voraus, dass

1. der Lebensunterhalt gesichert ist,

…

(3) In den Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach … § 25 Abs. 1 bis 3 … ist von der Anwendung der Absätze 1 und 2 … abzusehen. …“

7 — BGBl. 2004 I vom 30. Juli 2004, S. 1050, in der Fassung vom 25. Februar 2008, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2013.

16. § 12 AufenthG bestimmt:

„(1) Der Aufenthaltstitel wird für das Bundesgebiet erteilt. Seine Gültigkeit nach den Vorschriften des Schengener Durchführungsübereinkommens für den Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien bleibt unberührt.

(2) Das Visum und die Aufenthaltserlaubnis können mit Bedingungen erteilt und verlängert werden. Sie können, auch nachträglich, mit Auflagen, insbesondere einer räumlichen Beschränkung, verbunden werden."

17. § 25 („Aufenthalt aus humanitären Gründen") AufenthG bestimmt in Abs. 2: „Einem Ausländer ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Flüchtlingseigenschaft … oder subsidiären Schutz … zuerkannt hat. …"

18. Auf der Grundlage des AufenthG hat der Bundesminister des Innern mit Zustimmung des Bundesrates die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 (im Folgenden: Verwaltungsvorschrift von 2009) erlassen, die die zuständigen Behörden zu beachten haben. Nach dieser Verwaltungsvorschrift ist eine Aufenthaltserlaubnis, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG erteilt wird, mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage (der sogenannten „Wohnsitzauflage") zu verbinden, wenn der Berechtigte Leistungen der sozialen Sicherung bezieht. Die einschlägigen Abschnitte der Verwaltungsvorschrift lauten:

„12.2.5.2.1
Die wohnsitzbeschränkende Auflage stellt insbesondere ein geeignetes Mittel dar, um mittels einer regionalen Bindung die überproportionale fiskalische Belastung einzelner Länder und Kommunen durch ausländische Empfänger sozialer Leistungen zu verhindern. Entsprechende Auflagen können auch dazu beitragen, einer Konzentrierung sozialhilfeabhängiger Ausländer in bestimmten Gebieten und der damit einhergehenden Entstehung von sozialen Brennpunkten mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration von Ausländern vorzubeugen. Entsprechende Maßnahmen sind auch gerechtfertigt, um Ausländer mit einem besonderen Integrationsbedarf an einen bestimmten Wohnort zu binden, damit sie dort von den Integrationsangeboten Gebrauch machen können.

12.2.5.2.2
Vor diesem Hintergrund werden wohnsitzbeschränkende Auflagen erteilt und aufrechterhalten bei Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des [AufenthG] bzw. Niederlassungserlaubnissen nach § 23 Absatz 2, soweit und solange sie Leistungen nach dem [Sozialgesetzbuch] II oder XII oder dem [Asylbewerberleistungsgesetz] beziehen."

II – **Nationale Streitverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof**

A – *Sachverhalt*

19. Herr Alo und Frau Osso sind syrische Staatsangehörige, die in den Jahren 1998 bzw. 2001 nach Deutschland einreisten, wo sie jeweils Asylverfahren einleiteten, die ohne Erfolg blieben. Die deutschen Behörden gestatteten Herrn Alo und Frau Osso gleichwohl, im deutschen Hoheitsgebiet zu bleiben. Beide beziehen seit Beginn ihrer Asylverfahren Sozialleistungen.

20. Nachdem beide Antragsteller im Jahr 2012 einen zweiten Asylantrag gestellt hatten, stellte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) in beiden Fällen nach § 60 Abs. 2 AufenthG ein Abschiebungsverbot nach Syrien fest. Auf der Grundlage dieser Entscheidungen haben Herr Alo und Frau Osso den Status subsidiär Schutzberechtigter. Infolgedessen erteilten der

Kreis Warendorf und die Region Hannover Herrn Alo bzw. Frau Osso die entsprechenden Aufenthaltserlaubnisse, die auf der Grundlage der Abschnitte 12.2.5.2.1 und 12.2.5.2.2 der Verwaltungsvorschrift von 2009 mit Wohnsitzauflagen verbunden wurden. Konkret muss Herr Alo seinen Wohnsitz in der Stadt Ahlen nehmen und Frau Osso ihren Wohnsitz in der Region Hannover mit Ausnahme der Hauptstadt des Landes Niedersachsen. Beide Auflagen wurden in den neuen, beiden Antragstellern gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG im Jahr 2014 erteilten Aufenthaltserlaubnissen wiederholt.

21. Unter diesen Umständen erhoben sowohl Herr Alo als auch Frau Osso im Februar 2013 bzw. im Juli 2012 Anfechtungsklagen, mit denen sie sich gegen die genannten Wohnsitzbeschränkungen wendeten; beide Klagen wurden in erster Instanz abgewiesen. Die Berufungsgerichte kamen jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im Fall von Herrn Alo hob das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 21. November 2013 die Auflage mit der Begründung auf, dass sie gegen Art. 28 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 32 der Richtlinie 2004/83 verstoße. Dagegen hat der Kreis Warendorf beim vorlegenden Gericht Revision eingelegt. Im Fall von Frau Osso wies das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht die Berufung der Klägerin mit Urteil vom 11. Dezember 2013 zurück. Dagegen hat Frau Osso Revision beim vorlegenden Gericht eingelegt.

B – *Vorlagefragen*

22. Aufgrund der Erwägung, dass die Entscheidung über die Rechtsstreitigkeiten von der Auslegung der Richtlinie 2011/95 abhänge, hat das Bundesverwaltungsgericht beschlossen, beide Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof in jeder der beiden Rechtssachen folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Stellt die Auflage, den Wohnsitz in einem räumlich begrenzten Bereich (Gemeinde, Landkreis, Region) des Mitgliedstaats zu nehmen, eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 dar, wenn der Ausländer sich ansonsten im Staatsgebiet des Mitgliedstaats frei bewegen und aufhalten kann?

2. Ist eine Wohnsitzauflage gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus mit Art. 33 und/oder Art. 29 der Richtlinie 2011/95 vereinbar, wenn sie darauf gestützt wird, eine angemessene Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten auf deren jeweilige Träger innerhalb des Staatsgebiets zu erreichen?

3. Ist eine Wohnsitzauflage gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus mit Art. 33 und/oder Art. 29 der Richtlinie 2011/95 vereinbar, wenn sie auf migrations- oder integrationspolitische Gründe gestützt wird, etwa um soziale Brennpunkte durch die gehäufte Ansiedlung von Ausländern in bestimmten Gemeinden oder Landkreisen zu verhindern? Reichen insoweit abstrakte migrations- oder integrationspolitische Gründe aus, oder müssen solche Gründe konkret festgestellt werden?

C – *Verfahren vor dem Gerichtshof*

23. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 23. Oktober 2014 sind die Rechtssachen C-443/14, C-444/14 und C-445/14 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden. Mit Beschluss vom 1. April 2015 hat das Bundesverwaltungsgericht dem Gerichtshof mitgeteilt, dass es sein Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-445/14 zurückziehe, da die zuständigen Behörden der Betroffenen den Flüchtlingsstatus zuerkannt hätten und das Ausgangsverfahren damit erledigt sei. Diese Rechtssache ist durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 28. April 2015 im Register gestrichen

worden. Schriftliche Erklärungen gemäß Art. 23 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs haben Herr Alo, Frau Osso, der Kreis Warendorf, die deutsche Regierung, die griechische Regierung und die Europäische Kommission abgegeben, und sie alle haben, mit Ausnahme der griechischen Regierung, in der Sitzung vom 14. Juli 2015 mündlich verhandelt.

III – **Würdigung**

24. Die in den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen nacheinander gestellten drei Fragen hängen unmittelbar miteinander zusammen. Während die erste Frage darauf gerichtet ist, ob die in den vorliegenden Rechtssachen in Rede stehende Wohnsitzauflage eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 darstellt, bieten die zweite und die dritte Frage zwei mögliche Rechtfertigungsgründe, falls die erste Frage zu bejahen sein sollte.

25. Des Weiteren sind diese Rechtfertigungsgründe im Rahmen bestimmter Normen des Sekundärrechts zu prüfen, in denen unter Bezugnahme auf den für andere Personen geltenden Standard auf der Grundlage verschiedener Ausprägungen des Grundsatzes der Gleichbehandlung Rechte anerkannt werden. Dabei gibt es die Besonderheit, dass die anwendbaren Bestimmungen des Sekundärrechts eine Konkretisierung der Grundrechte der Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, darstellen, die ihrerseits mit den speziellen in der Genfer Konvention anerkannten Rechten zusammenhängen. Dies macht es unumgänglich, bei der Prüfung der Vereinbarkeit der streitigen Maßnahme mit den vom vorlegenden Gericht angeführten Bestimmungen des Sekundärrechts die Anforderungen, die sich aus den Grundrechten ergeben, nicht aus den Augen zu verlieren.

A – *Zur ersten Vorlagefrage*

26. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das Bundesverwaltungsgericht wissen, ob die Auflage, den Wohnsitz in einem räumlich begrenzten Bereich wie einer Gemeinde, einem Landkreis oder einer Region eines Mitgliedstaats zu nehmen, eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 darstellt, wenn der Betroffene sich ansonsten im Staatsgebiet dieses Mitgliedstaats frei bewegen und aufhalten kann.

1. Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

27. Während Herr Alo, Frau Osso, die griechische Regierung und die Kommission vorschlagen, diese erste Frage zu bejahen, sind die deutsche Regierung und der Kreis Warendorf der Ansicht, dass sie verneint werden sollte.

28. Sowohl Frau Osso als auch Herr Alo und die griechische Regierung vertreten die Auffassung, der Begriff der Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 umfasse das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes. Frau Osso trägt vor, die Begriffe „Bewegungsfreiheit“ und „Freizügigkeit“ würden im Unionsrecht nicht einheitlich verwendet, wobei sie hinzufügt, dass Art. 33 der Richtlinie für Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, die gleiche Behandlung wie für Flüchtlinge vorsehe und dass das nationale Recht bei Letzteren die Auferlegung von Wohnsitzauflagen, die sich auf die Verteilung der Sozialhilfelast stützten, nicht gestatte [8]. Herr Alo leitet aus der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 [9] ab, dass der Begriff der Freizügigkeit auch das Recht auf Wohnsitzwahl umfasse.

8 — Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Januar 2008 (1 C 17.07, Rn. 20).

9 — Verordnung des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2).

Desgleichen trägt die griechische Regierung unter Bezugnahme auf Art. 21 Abs. 1 AEUV, Art. 26 der Genfer Konvention, Art. 2 Abs. 1 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK und Art. 12 Abs. 1 IPBPR vor, dass die Freizügigkeit aus zwei Elementen bestehe, die eng miteinander verbunden seien: der Bewegungsfreiheit innerhalb des Staatsgebiets und dem Recht auf freie Wohnsitzwahl.

29. Die Kommission vertritt die Ansicht, auch wenn der Wortlaut von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 zu keinem schlüssigen Ergebnis führe, lasse eine Auslegung anhand von Art. 26 der Genfer Konvention keinen Zweifel daran, dass dieser Artikel der Richtlinie auch die freie Wohnsitzwahl umfasse.

30. Dagegen führen sowohl die deutsche Regierung als auch der Kreis Warendorf, gestützt in erster Linie auf den Wortlaut dieser Vorschrift, aus, darin werde ausschließlich auf die Freizügigkeit Bezug genommen, ohne die Wohnsitzfreiheit zu erwähnen. Dies sei von Bedeutung, weil in anderen Bestimmungen des Unionsrechts die freie Wohnsitzwahl, wenn sie erfasst werden solle, ausdrücklich erwähnt werde[10]. Nach Ansicht der deutschen Regierung stützen weitere Bestimmungen dieser Richtlinie dieses Ergebnis, insbesondere ihr Art. 32, der ausdrücklich nationale Verteilungsmechanismen in Bezug auf Wohnraum zulasse. Aus den Bestimmungen der Genfer Konvention ergebe sich nichts anderes, da dort in Art. 26 ebenfalls ausdrücklich auf die freie Wohnsitzwahl Bezug genommen werde. Die Richtlinie 2011/95 übernehme auch nicht alle Bestimmungen der Genfer Konvention. In gleicher Weise trägt der Kreis Warendorf vor, Art. 20 der Richtlinie zeige eindeutig, dass ihre Bestimmungen unbeschadet der Rechte aus der Genfer Konvention zur Anwendung kämen, die die Richtlinie nur in Bezug auf die anerkannten Flüchtlinge ergänze, wenn diese, wie im Fall von Art. 33, einen geringeren als den durch die Garantien der Konvention gebotenen Schutz vorsehe. Ferner tragen sowohl der Kreis Warendorf als auch die deutsche Regierung vor, dass der Inhalt von Art. 33 der Richtlinie nicht mit dem von Art. 26 der Genfer Konvention übereinstimme.

2. Würdigung

31. Zur Beantwortung der vorliegenden Frage ist erstens zu prüfen, ob der in der fraglichen Bestimmung enthaltene Begriff „Bewegungsfreiheit“ nach den Kriterien einer wörtlichen, systematischen, teleologischen und historischen Auslegung auch die Freiheit der Wohnsitzwahl umfasst, und zweitens, ob die in der Auferlegung einer Wohnsitzpflicht bestehende Maßnahme eine Beschränkung dieser Freiheit darstellt.

a) Zur Auslegung des Begriffs „Bewegungsfreiheit“ in Art. 33 der Richtlinie 2011/95

i) Wörtliche Auslegung

32. Wie sowohl das vorlegende Gericht als auch die Kommission feststellen, reicht die bloße Bezugnahme auf den Wortlaut für eine definitive Auslegung des hier in Rede stehenden Begriffs nicht aus.

10 — Art. 45 Abs. 3 Buchst. b und c AEUV, die zum einen das Recht auf freie Bewegung und zum anderen das Recht auf Aufenthalt betreffen, sowie weitere Bestimmungen des Unionsrechts wie Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV und Art. 21 Abs. 1 AEUV sowie Art. 45 der Charta, Bestimmungen, die alle zwischen der Freizügigkeit und dem Recht auf Aufenthalt unterschieden, stützten diese Schlussfolgerung. Dies gelte auch für andere Vorschriften des Sekundärrechts wie Art. 7 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180, S. 96), und die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77).

33. Erstens kann der Umstand, dass in der deutschen Fassung von Art. 33 der Richtlinie in der Überschrift der Begriff „Freizügigkeit“ und im Text der Begriff „Bewegungsfreiheit“ verwendet wird, in Anbetracht der übrigen Sprachfassungen, in denen überwiegend ein einheitlicher Begriff benutzt wird, bei dem es sich um den im Bereich der Grundfreiheiten der Union allgemein verwendeten Begriff handelt, nicht als relevant angesehen werden [11].

34. Zwar wird in unionsrechtlichen Bestimmungen, die speziell die Rechte der Unionsbürger regeln, das Aufenthaltsrecht häufig ausdrücklich erwähnt [12]. Wie jedoch auch die deutsche Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen einräumt, wird der Begriff „Freizügigkeit“, insbesondere im Unionsrecht, nicht immer einheitlich verwendet. So benutzt das Unionsrecht den Begriff „Freizügigkeit“ oft in einem weiten Sinn, um allgemein auf eine Gesamtheit von eng miteinander zusammenhängenden Rechten, wie z. B. das Recht, sich frei zu bewegen, und die freie Wohnsitzwahl [13] sowie die Freiheit, sein Heimatland zu verlassen, Bezug zu nehmen, die, wie Generalanwalt Mayras in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Rutili eloquent dargelegt hat, untrennbar miteinander verbunden sind [14].

35. Art. 202 AEUV ist ein gutes Beispiel für die Verwendung von „Freizügigkeit“ als Begriff, der sowohl die Ortsveränderung als auch den Aufenthaltsort erfasst. Dieser Artikel, der im Abschnitt über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete enthalten ist, nimmt Bezug auf Rechtsakte, die die „Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den Ländern und Hoheitsgebieten in den Mitgliedstaaten“ betreffen, ohne dass Zweifel darüber bestehen, dass diese Normen auch Vorschriften über das Aufenthaltsrecht umfassen würden.

36. Andererseits wird der Begriff „Freizügigkeit“ häufig als Überschrift verwendet, die die verschiedenen Rechte der Freiheit der Ortsveränderung und des Aufenthalts einrahmt [15]. In gleicher Weise kommt ein weiter Begriff der Freizügigkeit häufig in Ausdrücken wie „Personen, die Anspruch auf freien Personenverkehr haben“, vor [16].

11 — Zum Beispiel in der spanischen (*libre circulación*), der französischen (*liberté de circulation*), der englischen (*freedom of movement*), der italienischen (*libertà di circolazione*), der niederländischen (*vrij verkeer*), der portugiesischen (*liberdade de circulação*), der rumänischen (*libertatea de circulație*), der dänischen (*Fri bevægelighed*), der schwedischen (*fri rörlighet*), der bulgarischen (*Свобода на придвижване*), der estnischen (*Liikumisvabadus*), der griechischen (Ελεύθερη κυκλοφορία), der tschechischen (*svoboda pohybu*), der slowakischen (*sloboda pohybu*), der lettischen (*pārvietošanās brīvība*) und der kroatischen Fassung (*sloboda kretanja*). Die terminologische Differenzierung findet sich, als Ausnahme, z. B in der polnischen Fassung (*swobodny przepływ/swoboda przemieszczania*). [Zwar besteht im Deutschen ein Unterschied zwischen den Begriffen „Bewegungsfreiheit“ und „Freizügigkeit“, doch wird in diesen Schlussanträgen eine autonome Auslegung des Wortlauts von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 unter Berücksichtigung der übrigen Sprachfassungen und den nachfolgenden Erwägungen vorgenommen.]

12 — Insbesondere die Art. 45 Abs. 3 Buchst. b und c AEUV, 21 Abs. 1 AEUV und 79 Abs. 2 Buchst. b AEUV sowie Art. 45 Abs. 1 und 2 der Charta und die Richtlinie 2004/38.

13 — Vgl. z. B. A. Olesti Rayo, „La libre circulatión de personas: desplazamiento y residencia“, in J. Mª Beneyto Pérez (Hrsg.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo VI: Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, S. 325 bis 387.

14 — Schlussanträge des Generalanwalts Mayras in der Rechtssache Rutili (36/75, EU:C:1975:124), in denen er auf die Rechte der Arbeitnehmer Bezug nimmt, „sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben“ sowie „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und dort eine Beschäftigung auszuüben“.

15 — Zu nennen wären Art. 3 Abs. 2 EUV, die Überschrift von Titel IV des Dritten Teils des AEU-Vertrags, Art. 26 Abs. 2 AEUV, Art. 45 Abs. 1 AEUV sowie die Art. 46 AEUV und 48 AEUV.

16 — Dieser Ausdruck wird häufig im Bereich der Bestimmungen verwendet, die zum Schengen-Besitzstand gehören.

37. Darüber hinaus steht die eindeutige Bezugnahme in Art. 33 der Richtlinie 2011/95 auf den im Unionsrecht bedeutsamen Begriff der Bewegungsfreiheit in Kontrast zum Wortlaut der Instrumente zur Regelung der Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen, in denen der Ausdruck „freier Zugang“ zum gesamten Hoheitsgebiet eines Staates verwendet wird [17].

38. Ferner ist nicht zu verkennen, dass in der Fachliteratur sowohl zum Unionsrecht als auch zum Völkerrecht der Begriff „Bewegung“ im Allgemeinen als ein Begriff verwendet wird, der von komplexer rechtlicher Natur ist und sich aus zahlreichen Aspekten zusammensetzt, die sich keineswegs auf die Gleichsetzung mit der Reisefreiheit oder der Freiheit der Ortsveränderung beschränken [18].

39. Aus all diesen Gründen bin ich der Auffassung, dass die bloße wörtliche Bezugnahme auf die „Bewegungsfreiheit“ ohne ausdrücklichen Hinweis auf das Aufenthaltsrecht im Wortlaut von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 keinen hinreichenden Grund für die Annahme bietet, dass das letztgenannte Recht vom Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausgeschlossen ist.

ii) Systematische und teleologische Auslegung

40. Das vorstehende Ergebnis wird durch eine systematische und teleologische Auslegung bestätigt, bei der sowohl der Genfer Konvention als auch den Grundrechten besondere Bedeutung zukommt.

41. Dabei ist besonders hervorzuheben, dass die Richtlinie 2011/95, wie sich aus ihren Erwägungsgründen 4, 23 und 24 – wie auch aus den entsprechenden Erwägungsgründen ihrer Vorgängerin, der Richtlinie 2004/83 – ergibt, erlassen wurde, um den für die Anwendung der Genfer Konvention zuständigen nationalen Behörden auf der Grundlage gemeinsamer Begriffe und Kriterien Leitlinien zu geben, und dass diese Konvention den Eckpfeiler des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen darstellt [19]. Wie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs wiederholt bestätigt worden ist, sind die Bestimmungen der Richtlinie daher „im Licht der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Richtlinie in Übereinstimmung mit der Genfer Konvention und einschlägigen anderen Verträgen, auf die Art. 78 Abs. 1 AEUV Bezug nimmt, auszulegen“ [20].

42. Zwar trifft es zu, dass die Richtlinie 2011/95 nicht alle Rechte der Genfer Konvention übernimmt [21] und dass sie nur unbeschadet dieser Rechte zur Anwendung kommt [22]. Gleichwohl ist die Genfer Konvention, auch wenn der von ihr gewährte Schutz nicht in vollem Umfang auf Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, Anwendung findet, als ein verbindliches Referenzinstrument für die Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie anzusehen, die den Rechten aus der Konvention entsprechende Rechte enthalten. Das Erfordernis einer mit der Genfer Konvention im Einklang stehenden Auslegung, das aus der Rechtsgrundlage und der Entstehungsgeschichte sowie aus anderen

17 — Vgl. Art. 11 Abs. 1 Buchst. h der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44), Art. 14 Abs. 1 Buchst. h der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155, S. 17), Art. 22 Buchst. b der Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer (ABl. L 94, S. 375) und Art. 17 Buchst. b der Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers (ABl. L 157, S. 1).

18 — Vgl., um nur einige zu nennen, H. Schermers, *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993, E. Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007, M. Flory und R. Higgins, *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988, C. Beyani, *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000, und G. Goodwin-Gill, *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press 2008.

19 — Vgl. z. B., zur Richtlinie 2004/83, Urteil X u. a. (C-199/12 bis C-201/12, EU:C:2013:720, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

20 — Urteil N. (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 — Urteil Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, Rn. 24 und 26).

22 — Wie Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 ausdrücklich vorsieht.

Bestimmungen der Richtlinie 2011/95 folgt [23], entfällt nicht deshalb, weil die Bestimmungen der Richtlinie – wie es bei dem hier in Rede stehenden Artikel der Fall ist – die Rechte der Flüchtlinge und der Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, nach Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie unterschiedslos regeln.

43. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang Art. 26 der Genfer Konvention zu, der unter der Überschrift „Freizügigkeit" sowohl das Recht anerkennt, sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats aufzuhalten, als auch das Recht, sich dort frei zu bewegen [24].

44. Zum anderen heißt es im 16. Erwägungsgrund der Richtlinie, dass sie „die Grundrechte [achtet] und … insbesondere die in der Charta … anerkannten Grundsätze [befolgt]" und dass sie insbesondere darauf abzielt, „die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde … sicherzustellen".

45. Zweifelsfrei muss die Richtlinie im Einklang mit den Grundrechten ausgelegt werden. Wie aus dem Urteil Kamberaj [25] hervorgeht, bezieht sich diese Verpflichtung auf die Ermittlung der Tragweite und des Inhalts der Bestimmungen einer Richtlinie, die für Drittstaatsangehörige Rechte begründen. Darin hat der Gerichtshof nämlich entschieden, dass bei der Festlegung von Maßnahmen der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe und des Sozialschutzes, die dem Grundsatz der Gleichbehandlung in der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen [26] unterliegen, die in Art. 34 der Charta gewährleisteten Rechte zu beachten sind.

46. Auch wenn Art. 45 der Charta nur auf das Recht Bezug nimmt, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen, ohne die Freizügigkeit und den Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Staates speziell zu erwähnen [27], handelt es sich bei der Binnendimension der Freizügigkeit gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV um einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, der sich sowohl aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als auch aus Art. 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK ergibt [28]. Diese Bestimmung stützt in Verbindung mit Art. 12 IPBPR eine Auslegung des Begriffs der Freizügigkeit, die in Form einer Wechselwirkung und eines untrennbaren Zusammenhangs die verschiedenen mit der menschlichen Mobilität verbundenen und aufs Engste miteinander verknüpften Elemente umfasst, und zwar in einer Weise, dass „bei einer Verneinung eines von ihnen die Bejahung der übrigen eher trügerisch als realistisch ist" [29].

23 — Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in den verbundenen Rechtssachen B und D (C-57/09 und C-101/09, EU:C:2010:302, Rn. 42).

24 — Illustrativ ist insoweit folgender Kommentar des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu Art. 32 der Richtlinie 2004/83: „UNHCR understands that, in line with Article 26 of the 1951 Convention and Article 2 of Protocol No. 4 to the ECHR, the right to choose the place of residence is included in the right to freedom of movement", UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC*, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, Rn. 79 ff.

26 — Richtlinie des Rates vom 25. November 2003 (ABl. 2004, L 16, S. 44) in der durch die Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 (ABl. L 132, S. 1) geänderten Fassung.

27 — Die Bedeutung des Grundrechts auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates führt dazu, dass dieses Recht in gewissem Umfang in das Recht auf Freizügigkeit in der Union eingegangen ist. So sieht Art. 22 der Richtlinie 2004/38 vor, dass die Mitgliedstaaten das Aufenthaltsrecht oder das Recht auf Daueraufenthalt nur in den Fällen räumlich beschränken können, in denen sie dieselben Beschränkungen auch für ihre eigenen Staatsangehörigen vorsehen. Im Urteil Rutili (36/75, EU:C:1975:137) stellte der Gerichtshof fest, dass „[h]insichtlich partieller, auf bestimmte Teile des Staatsgebiets beschränkter Aufenthaltsverbote … die unter dem Schutz des Gemeinschaftsrechts stehenden Personen gemäß Artikel 7 des Vertrages, soweit dessen Anwendbarkeit reicht, den Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats gleichgestellt werden" (Rn. 49). Diese Pflicht zur Gleichbehandlung wurde im Urteil Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712) bezüglich auf ein individuelles Verhalten gestützte räumliche Beschränkungen aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, die andernfalls zu einem Aufenthaltsverbot oder zu einer Entfernung aus dem gesamten Hoheitsgebiet führen könnten, präzisiert. Die Freizügigkeit innerhalb eines Staates wird auch mittelbar durch das Unionsrecht geschützt, soweit eine nationale, dieses Recht beschränkende Maßnahme geeignet ist, die Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu beschränken, und nicht gerechtfertigt ist. Vgl. Urteil Libert u. a. (C-197/11 und C-203/11, EU:C:2013:288).

28 — Wie das vorlegende Gericht ausführt, subsumiert der EGMR in seiner Rechtsprechung zu Art. 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK Einschränkungen bezüglich des Wohnsitzes gelegentlich unter den Begriff der Freizügigkeit (vgl. z. B. die Urteile Luordo/Italien vom 17. Juli 2003, Nr. 32190/96, Villa/Italien vom 20. April 2010, Nr. 19675/06, und Tatishvili/Russland vom 22. Februar 2007, Nr. 1509/02).

29 — Vgl. R. Higgins, „The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country", *International Affairs*, Bd. 49, Nr. 31973, S. 341 bis 357, 342, mit Bezugnahme auf die Rechte auf Einreise, Aufenthalt und Ausreise.

47. Alle diese Erwägungen hängen grundlegend mit der allgemeinen Wahrnehmung der Freizügigkeit als eines Rechts zusammen, das die Komponenten der Ortsveränderung und des Aufenthalts in sich vereint, da anders die praktische Wirksamkeit von Art. 33 der Richtlinie kaum gewahrt werden könnte. Kurz gesagt enthält das Recht, sich in einem bestimmten räumlichen Bereich frei zu bewegen, wie sich aus seinen „prämodernen“ Vorgängern ergibt, in dem Sinne eine starke instrumentale Komponente, dass es als eine Befugnis anzusehen ist, die in erheblichem Maß auf die freie Wahl des Wohnsitzes ausgerichtet ist [30].

48. Der Umstand, dass nach Art. 32 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95 im Bereich des Zugangs zu Wohnraum ein nationaler Verteilungsmechanismus für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, ausdrücklich zulässig ist, führt letztlich nicht zu einem anderen Ergebnis. Meines Erachtens rechtfertigt diese Feststellung einen möglichen Verteilungsmechanismus für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, nur zwecks Erfüllung der Verpflichtungen eines Mitgliedstaats zur Umsetzung staatlicher Politik, mit der eine Diskriminierung beim Zugang zu Wohnraum verhindert werden soll. Mit anderen Worten ist in der Angabe, mit der Art. 32 Abs. 2 der Richtlinie eingeleitet wird, nur ein Mittel zu sehen, mit dem das Interesse der Mitgliedstaaten gewahrt werden kann, die Konzentration von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, durch die Formulierung ihrer eigenen Politik des Wohnraumangebots zu verhindern.

iii) Historische Auslegung

49. Auch wenn eine historische Auslegung, die sich ausschließlich auf die Vorarbeiten zur Richtlinie 2011/95 bezieht, nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führt [31], bestätigt schließlich eine gemeinsame Betrachtung der Vorarbeiten zur Richtlinie 2004/83 und zur Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten [32] die Einbeziehung der freien Wohnsitzwahl in den Begriff der Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 33 der Richtlinie 2011/95.

50. Dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, der zur Richtlinie 2003/9 führte [33], waren nämlich Schlussfolgerungen des Rates vorausgegangen, die spezielle Leitlinien für mögliche Beschränkungen des Rechts auf freie Wohnsitzwahl dieser Bewerber enthielten [34]. Der Vorschlag der Kommission sah bereits in seinem Art. 7 unter ausdrücklicher Berufung auf diese Vorgaben wesentliche Beschränkungen vor. Obwohl diese Beschränkungen aber, wie sich aus dem Wortlaut dieses Artikels und den dazugehörigen Erläuterungen ergibt [35], klar den Aufenthalt betrafen, bezog sich die im Vorschlag verwendete Formulierung allgemein auf „die Bewegungsfreiheit“. Im Einklang mit dieser

30 — Zu einer detaillierten historischen Untersuchung der Ursprünge der Freizügigkeit in Deutschland vgl. J. Ziekow, *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

31 — Art. 33 der Richtlinie 2011/95 übernimmt nahezu unverändert den Wortlaut von Art. 32 der Richtlinie 2004/83, der seinerseits die Terminologie des Vorschlags der Kommission (KOM[2001] 510 endgültig) widerspiegelt. Auf eine Frage in der mündlichen Verhandlung hat die Kommission geantwortet, sie habe das Aufenthaltsrecht unter den Begriff der Freizügigkeit subsumieren wollen. Jedoch enthalten weder die in diesem Vorschlag enthaltenen Erläuterungen noch die anschließenden Vorarbeiten Hinweise auf die Absicht des Unionsgesetzgebers in Bezug auf die hier behandelte Frage.

32 — Richtlinie des Rates vom 27. Januar 2003 (ABl. L 31, S. 18).

33 — KOM(2001) 181 endgültig.

34 — Schlussfolgerungen des Rates vom 30. November und 1. Dezember 2000, Dokument 13865/00, die im Anhang „Leitlinien für das künftige Gemeinschaftsinstrument über die Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern“ enthalten sind.

35 — In diesen Erläuterungen wird auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, das im Protokoll Nr. 4 zur EMRK enthaltene Recht auf Freizügigkeit zu achten. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, KOM(2001) 181 endgültig (ABl. C 213 E, S. 286).

Wortwahl nahm der einige Monate später vorgelegte Vorschlag der Kommission, der zur Richtlinie 2004/83[36] führte, ausschließlich auf die Bewegungsfreiheit Bezug, wobei diese Formulierung ohne weitere Erörterung sowohl in Art. 32 der Richtlinie 2004/83 als auch in Art. 33 der Richtlinie 2011/95 übernommen wurde.

51. Somit ist die ausdrückliche Bezugnahme auf die Bewegungsfreiheit einerseits und auf die Aufenthaltsbeschränkungen andererseits in Art. 7 der Richtlinie 2003/9, jetzt Art. 7 der Richtlinie 2013/33/EU[37], das Ergebnis schwieriger Verhandlungen, in deren Rahmen versucht wurde, die Beschränkungen der verschiedenen Aspekte der Freizügigkeit, die im Vorschlag gemeinsam erörtert worden waren, genau zu regeln[38]. Dagegen gab es zum Begriff der Bewegungsfreiheit, der in den Wortlaut der hier in Rede stehenden Richtlinie aufgenommen wurde, keine vergleichbare Erörterung. So hätte, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, andernfalls ausdrücklich erläutert werden müssen, weshalb nur einer der Aspekte der Freizügigkeit in ihren Vorschlag aufgenommen wurde.

52. Daher lässt sich aus der gemeinsamen Betrachtung der Vorarbeiten zu den Richtlinien 2003/9 und 2004/83, die überdies während eines sich teilweise überschneidenden Zeitraums und auf der Grundlage von Vorschlägen stattfand, in denen die Kommission hinsichtlich der Bewegungsfreiheit eine ähnliche Formulierung verwendete, der Schluss ziehen, dass die Bewegungsfreiheit im Sinne von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 neben der Reisefreiheit die Aufenthaltsfreiheit erfasst. Es ist nämlich schwer vorstellbar, dass sich der Unionsgesetzgeber im Rahmen der beiden Richtlinien, die im gleichen Zeitraum ausgehandelt wurden und inhaltlich zusammenhängen, dafür entschieden haben sollte, ohne weitere Erörterung für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, eines der wesentlichen Elemente der Freizügigkeit auszuschließen, das im Zusammenhang mit Asylbewerbern ausführlich erörtert worden war.

53. Im Ergebnis ist aufgrund der vorstehenden Erwägungen festzustellen, dass der Begriff „Bewegungsfreiheit“ im Sinne von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 sowohl die Freiheit der Ortsveränderung als auch die freie Wohnsitzwahl umfasst.

b) Zur Frage, ob die Wohnsitzauflage eine Beschränkung der Bewegungsfreiheit darstellt

54. Hat man erst einmal die Tragweite von Art. 33 der Richtlinie 2011/95 ermittelt, fällt die Antwort auf die Frage, ob die Auflage, den Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu wählen, als solche eine Beschränkung der in dieser Vorschrift vorgesehenen Bewegungsfreiheit darstellt, nicht schwer, unabhängig davon, ob diese Maßnahme auch dem Erfordernis der Gleichbehandlung mit anderen Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthalt rechtmäßig ist, entspricht, was im Rahmen meiner Würdigung der dritten Vorlagefrage geprüft wird.

55. Insoweit genügt es, sich mit der Art der Maßnahme sowie deren Folgen zu befassen. Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, wird mit der fraglichen Maßnahme eine Verpflichtung auferlegt, den Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu wählen und zu nutzen, ohne dass sie die Möglichkeit beschneidet, sich im gesamten Staatsgebiet frei zu bewegen und aufzuhalten. Wie die deutsche Regierung in der mündlichen Verhandlung klargestellt hat, kann es aber bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung zur Verhängung entsprechender Sanktionen kommen, die auch in der Auferlegung einer Geldstrafe bestehen können.

36 — KOM(2001) 510 endgültig.

37 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180, S. 96).

38 — Siehe z. B. die Ratsdokumente 11541/01, 6467/02 oder 7307/02.

56. In Anbetracht dessen, dass der Hauptinhalt der Aufenthaltsfreiheit gerade darin besteht, frei über den Wohnort zu entscheiden, ist unter diesen Umständen klar, dass die Verpflichtung, an einem bestimmten Ort zu wohnen, substanziell gesehen eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit darstellt, unabhängig davon, dass die fragliche Maßnahme die Möglichkeit nicht ausschließt, zu reisen oder sich für bestimmte Zeit an anderen Orten aufzuhalten, und dass bestimmte Voraussetzungen für die Änderung dieser Verpflichtung vorgesehen sind [39].

57. Daher schlage ich vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Auflage seitens eines Mitgliedstaats, den Wohnsitz in einem räumlich begrenzten Bereich zu nehmen, eine Einschränkung der in Art. 33 der Richtlinie 2011/95 vorgesehenen Bewegungsfreiheit darstellt, ganz unabhängig davon, ob die Person, der internationaler Schutz zuerkannt worden ist, über die Freiheit verfügt, sich im gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats frei zu bewegen und aufzuhalten.

B – *Die zweite und die dritte Vorlagefrage*

58. Für den Fall einer Bejahung der ersten Vorlagefrage möchte das Bundesverwaltungsgericht vom Gerichtshof wissen, ob eine Wohnsitzauflage gegenüber Personen mit subsidiärem Schutzstatus mit Art. 33 und/oder Art. 29 der Richtlinie 2011/95 vereinbar ist, wenn sie darauf gestützt wird, eine angemessene Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten auf deren jeweilige Träger innerhalb des Staatsgebiets zu erreichen (zweite Vorlagefrage), oder wenn sie auf migrations- oder integrationspolitische Gründe gestützt wird, etwa um soziale Brennpunkte durch die gehäufte Ansiedlung von Ausländern in bestimmten Gemeinden oder Landkreisen zu verhindern (dritte Vorlagefrage). Hinsichtlich des letztgenannten Gesichtspunkts möchte das vorlegende Gericht auch wissen, ob insoweit abstrakte migrations- oder integrationspolitische Gründe ausreichen oder ob solche Gründe konkret festgestellt werden müssen.

59. Zu einem besseren Verständnis des Sinns und der Implikationen dieser beiden Vorlagefragen ist es erforderlich, das Urteil des vorlegenden Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Januar 2008 [40] zu berücksichtigen, in dem es entschieden hat, dass eine Wohnsitzauflage, wie sie in den vorliegenden Rechtssachen in Rede steht, im Fall anerkannter Flüchtlinge wegen Verstoßes gegen Art. 23 der Genfer Konvention nicht anwendbar ist, wenn sie ausschließlich mit dem Erfordernis gerechtfertigt wird, eine angemessene räumliche Verteilung der öffentlichen Sozialhilfelasten zu erreichen. Das vorlegende Gericht bezweifelt jedoch, ob es möglich ist, dieselbe Erwägung auf Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, anzuwenden, da Art. 29 der Richtlinie – in dem davon die Rede ist, dass sie „die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats“ erhalten müssen – nicht denselben Wortlaut hat wie Art. 23 der Genfer Konvention – in dem es heißt, dass ihnen „die gleiche Behandlung“ zu gewähren ist. Wie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts weiter zu entnehmen ist, kann diese Wohnsitzauflage aber aufgrund von migrations- oder integrationspolitischen Gründen auch bei anerkannten Flüchtlingen gerechtfertigt sein, wobei eine bloße abstrakte Darstellung dieser Gründe allerdings nicht ausreicht, sondern die zuständigen Behörden die Gründe erläutern müssen, die diese Beschränkung konkret erforderlich machen.

39 — Die Verwaltungsvorschrift von 2009 sieht eine Streichung oder Änderung der Wohnsitzauflage für den Fall vor, dass ein Arbeitsvertrag mit bestimmten Merkmalen – hauptsächlich muss er den Lebensunterhalt der gesamten Familie ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen sichern – vorliegt, zur Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft zwischen Ehe- bzw. Lebenspartnern sowie Eltern und ihren minderjährigen Kindern, zur Pflege von Familienangehörigen, die wegen Alters, Krankheit oder Behinderung pflegebedürftig sind oder um einer Gefahrenlage zu begegnen, die vom familiären Umfeld ausgeht.

40 — BVerwG (1 C 17.07).

1. Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

60. Sowohl Herr Alo als auch Frau Osso und die Kommission sind der Ansicht, die Art. 29 und 33 der Richtlinie 2011/95 stünden einer Beschränkung in Bezug auf den Wohnort entgegen.

61. Herr Alo vertritt die Auffassung, die in Rede stehende Wohnsitzauflage stelle eine Beschränkung der Freizügigkeit auf der Grundlage des Bezugs von Sozialhilfe dar, was gegen Art. 29 der Richtlinie 2011/95 verstoße. Ferner stehe die streitige Maßnahme in Widerspruch zu Art. 12 Abs. 1 IPBPR, da es sich um eine Einschränkung handele, die weder gesetzlich vorgesehen sei noch anhand der Kriterien von Abs. 3 dieser Bestimmung gerechtfertigt werden könne. Nach Ansicht von Frau Osso sieht Art. 33 der Richtlinie die Gleichbehandlung von Flüchtlingen und Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden sei, vor, so dass der Umstand, dass es in Deutschland nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Einklang mit der Genfer Konvention nicht erlaubt sei, Flüchtlingen Beschränkungen aufzuerlegen, dazu führe, dass Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden sei, ebenso behandelt werden müssten. In Anbetracht dessen, dass das deutsche Recht es nicht gestatte, die Gewährung von Sozialhilfe für eigene Staatsangehörige an einen bestimmten Wohnsitz zu binden, stehe auch die Wohnsitzauflage für Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden sei, in Widerspruch zu Art. 29 der Richtlinie. Dass sich diese Bestimmung auf die „notwendige Sozialhilfe“ beziehe, lasse nicht den Schluss zu, dass räumliche Einschränkungen zulässig seien. Frau Osso weist darauf hin, dass sich die in der Verwaltungsvorschrift von 2009 vorgesehenen Einwanderungs- und Integrationsgründe ausschließlich auf Ausländer bezögen, die aus humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen aufgenommen würden, nicht aber auf alle Personen mit rechtmäßigem Aufenthalt, so dass eine Ungleichbehandlung vorliege, die gegen Art. 33 der Richtlinie verstoße. Zudem hätten die zuständigen Behörden nicht festgestellt, dass in ihrem Fall Gründe von allgemeinem Interesse einschlägig seien: Es sei nicht nachgewiesen worden, dass ihre freie Wohnsitzwahl zu einer überproportionalen, bestimmte Regionen bedrohenden Belastung führen oder zum Auftreten sozialer Spannungen beitragen könne. Zudem könne die Zuweisung eines Wohnorts in bestimmten Gebieten zu Problemen bei der Arbeitsuche führen und die Betroffenen „stigmatisieren“.

62. Die Kommission ist der Ansicht, eine Beschränkung der Freizügigkeit bei Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden sei, müsse kumulativ zwei Voraussetzungen erfüllen. Erstens dürfe sie nicht zu einer Ungleichbehandlung von Flüchtlingen und Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden sei, führen, was aufgrund der kollektiven Bezeichnung „Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist“, geboten sei. Eine mit dem in Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95 vorgesehenen Grundsatz im Einklang stehende Ungleichbehandlung sei allein im Zusammenhang mit Art. 29 Abs. 2 zulässig. Zweitens könnten die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit nur unter den gleichen Bedingungen einschränken wie bei anderen Personen, deren Aufenthalt rechtmäßig sei. Auch wenn das nationale Gericht die nationalen Rechtsvorschriften am Maßstab dieser beiden Bedingungen prüfen müsse, ergebe sich aus der Vorlageentscheidung, dass die nationalen Regeln eine doppelte Ungleichbehandlung enthielten, was gegen Art. 33 der Richtlinie verstoße. Überdies lasse sich auf der Grundlage von Art. 29 keine Einschränkung der Freizügigkeit rechtfertigen. Sollte eine Einschränkung nicht diskriminierend sein, könnten die vorgebrachten Gründe berechtigte Ziele darstellen und zulässig sein, sofern sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachteten und mit den Zielen der Richtlinie im Einklang stünden.

63. Nach Ansicht der griechischen Regierung verfügt der Mitgliedstaat bei der Festlegung der Gründe, aus denen die Freizügigkeit beschränkt werden kann, über ein Ermessen. Diese Beschränkungen müssten jedoch innerhalb der Grenzen und Ziele der Richtlinie sowie im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewendet werden. Die Wohnsitzauflage würde dann ein geeignetes Mittel darstellen, um unverhältnismäßige Belastungen einzelner Gebietskörperschaften zu verhindern und die Integration zu fördern, so dass sie gerechtfertigt wäre.

64. Die deutsche Regierung und der Kreis Warendorf tragen hilfsweise für den Fall, dass die erste Frage bejaht wird, vor, die in den Beschränkungen durch die Wohnsitzauflage bestehende Maßnahme verstoße nicht gegen die Art. 29 und 33 der Richtlinie. Beide weisen auf den Unterschied im Wortlaut von Art. 29 der Richtlinie und Art. 23 der Genfer Konvention hin, der belege, dass der Unionsgesetzgeber eine Unterscheidung habe vornehmen wollen. Die deutsche Regierung trägt ferner zu Art. 33 der Richtlinie vor, § 12 Abs. 2 AufenthG sehe Wohnsitzbeschränkungen für alle Ausländer vor, und der Umstand, dass diese Flüchtlingen nicht auferlegt würden, verstoße nicht gegen die Richtlinie, da diese kein Meistbegünstigungsgebot aufstelle. Jedenfalls könnten fiskalische, migrationspolitische und integrationspolitische Erwägungen eine Wohnsitzbeschränkung rechtfertigen, da mit ihnen ein legitimes Ziel verfolgt werde und da sie mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stünden. Wenn keiner der beiden Aspekte für sich genommen ausreiche, eine Wohnsitzauflage zu rechtfertigen, so müsse geprüft werden, ob das gleichzeitige Vorliegen beider Aspekte diese Maßnahme nicht doch rechtfertigen könnte. Der Kreis Warendorf hat sich in Anbetracht dessen, dass sich seine Entscheidung nicht auf migrations- oder integrationspolitische Gründe stützt, in seinen schriftlichen Erklärungen nicht zur dritten Frage geäußert.

2. Würdigung

65. Die zweite und die dritte Vorlagefrage gehen dahin, ob die Wohnsitzauflage mit den Art. 29 und 33 der Richtlinie vereinbar ist, sofern sie mit einem der folgenden Gründe gerechtfertigt werden kann: der Bindung der Sozialhilfelasten an eine räumliche Verteilung sowie migrations- und integrationspolitische Erwägungen.

66. Bevor ich eine Antwort auf jede dieser Fragen vorschlage, halte ich den Hinweis für angebracht, dass das vorlegende Gericht seine Fragen zwar unter Bezugnahme auf zwei verschiedene Artikel der Richtlinie 2011/95, nämlich die Art. 29 und 33, gestellt hat, doch wird der Schwerpunkt meiner Prüfung auf der letztgenannten Bestimmung liegen. Auch wenn es denkbar ist, dass die Wohnsitzauflage zu einer Beschränkung des Rechts führen könnte, Sozialhilfe „wie“ eigene Staatsangehörige zu beziehen, folgt aus keinem der dem Gerichtshof vorliegenden Umstände, dass die Wohnsitzauflage eine Beschränkung des Zugangs zu Sozialleistungen bewirkt, z. B., wenn Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, dieser Verpflichtung nicht nachkommen sollten. In Anbetracht des Umstands, dass diese Bestimmung in ihrem zweiten Absatz eine Ungleichbehandlung von Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, bei Leistungen, die nicht als Kernleistungen anzusehen sind, zulässt, ist andererseits klar, dass dieser Aspekt der Bestimmung nicht von meiner Würdigung erfasst werden kann, solange nicht geklärt ist, ob der Mitgliedstaat von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht hat und ob die Leistungen, die die Wohnsitzauflage auslösen, zu den Kernleistungen gehören oder nicht.

67. Zum anderen ist Art. 29 für meine Prüfung, ob die mit den angeführten Gründen gerechtfertigte Maßnahme mit dem Unionsrecht vereinbar ist, nicht hilfreich, denn auch wenn diese Bestimmung eine Ungleichbehandlung von Personen, die subsidiären Schutz beantragen, im Bereich des Zugangs zu nicht zum Kernbereich gehörenden Sozialleistungen zulässt, bedeutet dies nicht, dass eine ähnliche Ungleichbehandlung im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit in Art. 33 der Richtlinie erfolgen kann.

68. Im Kontext von Art. 33 der Richtlinie ist darauf hinzuweisen, dass die Vorlagefragen im Rahmen eines relativen Rechts gestellt werden, das durch eine Bezugnahme auf Rechte gekennzeichnet ist, die anderen Personengruppen zustehen. Das bedeutet, dass die geltend gemachten Gründe nicht nur als mögliche Rechtfertigungen einer Beschränkung der Freizügigkeit innerhalb eines Staates inhaltlich zu prüfen sind, sondern dass auch zu untersuchen ist, ob sie eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können.

69. Vor der Prüfung der genannten Rechtfertigungen aus dieser doppelten Perspektive halte ich es für notwendig, einige Überlegungen zum Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates im Verhältnis zum Diskriminierungsverbot anzustellen.

70. In diesem Kontext darf nicht außer Acht gelassen werden, dass das Grundrecht auf Freizügigkeit in der heutigen Zeit, in der die Mobilität eines der Grundelemente für die Verwirklichung der beruflichen und persönlichen Ziele des Einzelnen darstellt, der in den dynamischen Gesellschaften der Mitgliedstaaten der Union lebt, eindeutig mit der freien Entwicklung der Persönlichkeit zusammenhängt [41]. Zudem bedarf es kaum des Hinweises auf den enormen Stellenwert der persönlichen Mobilität unter den tragenden Grundsätzen des Unionsrechts. Gerade für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist und die darüber hinaus ihre Heimatländer verlassen mussten und sich, worauf im 41. Erwägungsgrund der Richtlinie hingewiesen wird, speziellen Integrationsproblemen gegenübersehen, ist die Freizügigkeit innerhalb des Aufnahmestaats von besonderem Interesse, dessen Bedeutung nicht unterschätzt werden darf.

a) Zum Recht auf Nichtdiskriminierung im Verhältnis zur Freizügigkeit innerhalb eines Staates

71. Unabhängig von der komplexen Wechselbeziehung zwischen dem Recht der Flüchtlinge und den Menschenrechten im Völkerrecht steht außer Zweifel, dass im Unionsrecht, wie im 16. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/95 anerkannt wird, die Grundrechte den grundlegenden Rechtsrahmen darstellen, in den sich der spezielle Status der Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, einfügt. Zum anderen definieren die Bestimmungen des Kapitels VII der Richtlinie 2011/95 den Status der Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichbehandlung mit unterschiedlichen Formulierungen. Darüber hinaus stellt dieser Grundsatz einen allgemeinen, jetzt in Art. 20 der Charta niedergelegten Grundsatz des Unionsrechts dar, von dem das in Art. 21 Abs. 1 der Charta vorgesehene Diskriminierungsverbot seinerseits eine besondere Ausprägung darstellt [42]. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs „verlangt dieser Grundsatz, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist“ [43].

72. Insoweit liegt auf der Hand, dass in den vorliegenden Rechtssachen abhängig vom rechtlichen Status des Migranten zwei verschiedene Situationen der Ungleichbehandlung möglich sind: einerseits die der Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, im Vergleich zu Flüchtlingen und andererseits die aller Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthalt rechtmäßig ist.

73. Die Ungleichbehandlung gegenüber den Flüchtlingen, die Sozialleistungen beziehen und sich damit in einer vergleichbaren Situation befinden, könnte nämlich nur auf den unterschiedlichen Rechtsstatus gestützt werden.

74. Zum anderen sieht, wie der Vorlageentscheidung zu entnehmen ist, das AufenthG in § 12 Abs. 2 zwar vor, dass die räumlichen Beschränkungen Drittstaatsangehörigen allgemein auferlegt werden können, doch bestimmt die Verwaltungsvorschrift von 2009 nur, dass die Wohnsitzbeschränkung Drittstaatsangehörigen mit einer aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen erteilten Aufenthaltsgenehmigung aufzuerlegen ist, die Sozialleistungen beziehen. Daher ist die Ungleichbehandlung gegenüber anderen Ausländern, die sich im Übrigen hinsichtlich des Bezugs von

41 — So insbesondere der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 27 zur Bewegungsfreiheit (Art. 12 IPBPR) vom 2. November 1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB, die mit der Feststellung beginnt: „Freizügigkeit ist eine unverzichtbare Bedingung für die freie Entwicklung des Einzelnen.“

42 — Urteil Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 — Urteil Akzo Nobel Chemicals und Akcros Chemicals/Kommission (C-550/07 P, EU:C:2010:512, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Sozialleistungen in einer vergleichbaren Situation befinden, ausschließlich auf den Migrationsstatus gestützt. Die Möglichkeit des Vergleichs zwischen Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, und anderen Ausländern wird weder dadurch ausgeschlossen, dass die Aufnahme Letzterer nach dem AufenthG vom Vorhandensein ausreichender Mittel abhängt, noch dadurch, dass die Gründe, die ihren Aufenthalt rechtfertigen, voneinander abweichen [44]. Insoweit genügt der Hinweis, dass in Art. 33 der Richtlinie im Einklang mit Art. 26 der Genfer Konvention zum Vergleich auf andere Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt rechtmäßig ist, abgestellt wird [45].

75. Dass es sich beim Rechtsstatus der Migranten um einen der verbotenen Diskriminierungsgründe handelt, ist offenkundig. Auch wenn Art. 21 diesen Grund nicht unter den „insbesondere“ ausdrücklich verbotenen aufführt, steht fest, dass die in dieser Bestimmung enthaltene Aufzählung nicht abschließend ist. Hinzu kommt, dass die Anerkennung des Rechtsstatus des Migranten als verbotener Diskriminierungsgrund aus einer Auslegung von Art. 21 der Charta in Verbindung mit Art. 14 EMRK folgt, die bindend ist, soweit beide Bestimmungen zusammenfallen [46]. Ferner hat der EGMR anerkannt, dass der Migrantenstatus einer der Fallgruppen des in Art. 14 EMRK enthaltenen Begriffs „sonstiger Status“ ist [47].

76. Zudem führt der Umstand, dass die Situation der Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, vom Fehlen persönlicher Entscheidungsfreiheit geprägt ist, die bei anderen Arten von Migrantenstatus vorhanden ist, dazu, dass nur ganz schwerwiegende Gründe zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung angeführt werden können, so dass bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ein strenger Kontrollmaßstab anzuwenden ist [48].

77. Die Auslegung von Art. 21 der Charta in Verbindung mit Art. 14 EMRK ist maßgeblich, soweit die hier in Rede stehende Ungleichbehandlung speziell vom Anwendungsbereich eines der im Rahmen der Konvention anerkannten Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates im Sinne von Art. 2 des Protokolls Nr. 4 zur EMRK, erfasst wird. Wie bereits in Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, gehört dieses Recht zweifelsfrei als allgemeiner Grundsatz zu den Grundrechten der Union.

78. Zwar hat der EGMR das Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates dahin ausgelegt, dass es sich nur auf Personen mit rechtmäßigem Aufenthalt bezieht und nicht für Ausländer gilt, die gegen die Einreisebedingungen des betreffenden Staates verstoßen, zu denen auch eine räumlich begrenzte Aufenthaltserlaubnis gehören kann [49]. Zu klären ist jedoch, wie diese Rechtsprechung zu verstehen ist, wenn es um die Bestimmung des Inhalts des Grundrechts der Freizügigkeit innerhalb eines Staates als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts geht.

44 — Zu dieser Frage vgl. R. Bank, „Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie“ in R. Hofmann und T. Löhr (Hrsg.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, S. 169 bis 181, speziell S. 174. Nach Art. 6 der Genfer Konvention „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 kommende Recht in Anspruch zu nehmen, mit Ausnahme der Bedingungen, die ihrer Natur nach ein Flüchtling nicht erfüllen kann“.

45 — Dieser Begriff, der in der Richtlinie nicht definiert wird, umfasst alle Personen, die keine Unionsbürger im Sinne von Art. 20 Abs. 1 AEUV sind und die für den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Die allgemeine Bezugnahme auf andere Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt rechtmäßig ist, kann so verstanden werden, dass damit Ausländer gemeint sind, die der allgemeinen Regelung unterliegen, ohne dass ihr Aufenthalt auf außergewöhnlichen Gründen beruht, oder dem internationalen Schutz.

46 — So die Erläuterung zu Art. 21 der Charta.

47 — Vgl. Urteil des EGMR Ponomaryovi/Bulgarien vom 21. Juni 2011, Nr. 5335/05, und insbesondere Urteil Bah/Vereinigtes Königreich vom 27. September 2011, Nr. 56328/07.

48 — Vgl. EGMR, Urteil Bah/Vereinigtes Königreich, oben angeführt, Nr. 48.

49 — Vgl. EGMR, Entscheidung Omwenyeke/Deutschland vom 20. November 2007, Nr. 44294/04. Vgl. auch die Entscheidungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte in den Rechtssachen P./Deutschland, Nr. 12068/86, U. und S./Deutschland, Nr. 11825/85, und Aygün/Schweden, Nr. 14102/88.

79. Die erwähnte Rechtsprechung betraf nämlich in den genannten Rechtssachen stets Fälle, in denen die Ausländer nur eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis erhalten hatten, weil die Entscheidung über ihren Asylantrag abgewartet werden musste oder weil die Ausweisung nicht durchgeführt werden konnte. Dagegen befinden sich sowohl Herr Alo als auch Frau Osso in den vorliegenden Rechtssachen streng genommen nicht in einer vorläufigen Situation, da sie den anerkannten Status von Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, haben und im Besitz von Aufenthaltstiteln sind, die ihnen nach Art. 24 der Richtlinie 2011/95 erteilt wurden und seit mehreren Jahren regelmäßig verlängert werden.

80. Schließlich spricht auch der Umstand, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/109 erweitert wurde, um allen Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, den Zugang zum Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu ermöglichen, für den fehlenden vorläufigen Charakter des subsidiären Schutzstatus [50].

81. Nach diesen Erwägungen ist unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs und im Einklang mit Art. 52 Abs. 1 der Charta sogleich darauf hinzuweisen, dass eine unterschiedliche Behandlung nur gerechtfertigt ist, wenn sie „auf einem objektiven und angemessenen Kriterium beruht, d. h., wenn sie im Zusammenhang mit einem rechtlich zulässigen Ziel steht, das mit der in Rede stehenden Regelung verfolgt wird, und wenn diese unterschiedliche Behandlung in angemessenem Verhältnis zu dem mit der betreffenden Behandlung verfolgten Ziel steht“ [51].

82. Die Wohnsitzauflage hat ihre Rechtsgrundlage vorrangig in § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG, wobei die Verwaltungsvorschrift von 2009 insoweit die Ausübung des Verwaltungsermessens eingrenzt [52].

83. Ferner stellen die zwei in der Verwaltungsvorschrift von 2009 ausdrücklich angeführten Zielsetzungen – die überproportionale fiskalische Belastung einzelner Länder und Kommunen zu verhindern und der sozialen Ausgrenzung mit ihren negativen Auswirkungen auf die Integration vorzubeugen – im Rahmen des Spielraums, der den Mitgliedstaaten bei der Bewertung der zur Verfolgung unterschiedlicher Ziele erforderlichen Maßnahmen eingeräumt werden kann, beide als solche legitime Ziele dar. Insbesondere die Förderung der Integration wird zudem in der Richtlinie selbst ausdrücklich als Ziel anerkannt, denn in ihrem 41. Erwägungsgrund heißt es: „Damit Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, die in dieser Richtlinie festgelegten Rechte und Leistungen wirksam wahrnehmen können, muss ihren besonderen Bedürfnissen und den speziellen Integrationsproblemen, denen sie sich gegenübersehen, Rechnung getragen werden.“

84. Vor diesem Hintergrund ist bei der Prüfung, ob die Ungleichbehandlung überdies in angemessenem Verhältnis zu diesen legitimen Zielen steht, für jeden der geltend gemachten Rechtfertigungsgründe, jeweils bezogen auf die zweite und die dritte Vorlagefrage, eine Reihe spezieller Überlegungen anzustellen.

50 — Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen (ABl. L 132, S. 1).

51 — Urteil Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, Rn. 43).

52 — Zur Wechselwirkung zwischen Verwaltungsanweisungen, die das Verwaltungsermessen eingrenzen, und den Anforderungen an die „Qualität des Gesetzes“, wenn gerade sie der Ungenauigkeit jenes Gesetzes entgegenwirken, auf dem sie beruhen, vgl. z. B. EGMR, Urteil Silver/Vereinigtes Königreich vom 25. März 1983, Nr. 5947/72, Nr. 88. Die Verwaltungsvorschrift von 2009 ist öffentlich zugänglich. Ferner stellte der EGMR fest, dass die Konvention nicht die Art und Weise der Veröffentlichung regele, Spacek s.r.o./Tschechische Republik vom 9. November 1999, Nr. 26449/95, Nr. 57. Zur Frage der gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen habe ich mich ausführlich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, Nrn. 88 ff.) geäußert.

b) Zur Rechtfertigung der Wohnsitzauflage von Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, mit Gründen der räumlichen Verteilung der Sozialhilfelasten (zweite Vorlagefrage)

85. Die Ansicht, dass eine auf dem Ziel einer gleichmäßigen räumlichen Verteilung der Sozialhilfelasten beruhende Ungleichbehandlung von Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, auf der einen und Flüchtlingen auf der anderen Seite, die zudem alle Sozialleistungen beziehen, bei einer Wohnsitzauflage verhältnismäßig ist, ist schwer zu verteidigen.

86. Zunächst lässt sich gut vertreten, dass dieser Grund aus dem Blickwinkel des materiellen Inhalts des Rechts auf Freizügigkeit nicht den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entsprechen dürfte. Denn die Annahme erscheint nicht sehr gewagt, dass es im Rahmen eines Bundesstaats, in dem es möglich ist, Mechanismen zur Umverteilung und zum räumlichen Ausgleich der Haushaltsungleichgewichte zu schaffen, weniger restriktive Maßnahmen gibt. Allein aufgrund dieser Erwägung lässt sich ausschließen, dass eine Maßnahme wie die hier in Rede stehende Wohnsitzauflage mit den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein könnte.

87. Hinzu kommt, dass eine Maßnahme mit diesen Merkmalen, die grundsätzlich nur auf Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, und nicht auf Flüchtlinge, die Sozialleistungen gleicher Art beziehen, Anwendung findet, schwerlich dem Kriterium der Angemessenheit im Hinblick auf das verfolgte Ziel gerecht werden dürfte. Es wurde nämlich nicht dargetan, inwiefern das richtige Gleichgewicht bei der räumlichen Verteilung der Sozialhilfelasten durch die Wohnsitzauflage erreicht werden kann, wenn sie nur Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, und nicht Flüchtlingen auferlegt wird.

88. Darüber hinaus wäre eine auf einen unzulässigen Rechtfertigungsgrund gestützte Ungleichbehandlung gegenüber anerkannten Flüchtlingen nicht mit dem speziellen Rechtsrahmen der Richtlinie 2011/95 vereinbar, der den Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Schaffung von Ungleichbehandlungen zwischen Flüchtlingen und Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, erheblich einschränkt.

89. Der Gerichtshof hatte mehrmals Gelegenheit, sich zum Status des vorläufigen Schutzes in der Richtlinie 2004/38, der Vorläuferin der Richtlinie 2011/95, zu äußern, wobei er feststellte, dass „die Richtlinie [2004/83] im Rahmen des Begriffs ‚internationaler Schutz' zwei unterschiedliche Schutzregelungen vorsieht, nämlich zum einen den Flüchtlingsstatus und zum anderen den durch subsidiären Schutz gewährten Status, wobei nach Art. 2 Buchst. e der Richtlinie eine Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz eine solche ist, die ‚die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt'" [53]. Hierzu hat der Gerichtshof ausgeführt, dass „der in der Richtlinie 2004/83 vorgesehene subsidiäre Schutz eine Ergänzung zu der in der Genfer Konvention festgelegten Schutzregelung für Flüchtlinge darstellt" [54] und dass „die Flüchtlingseigenschaft einen weiter gehenden Schutz als den aus dem subsidiären Schutz folgenden gewährt" [55]. Dies folgt auch aus der Feststellung in Art. 20 Abs. 1 der Richtlinie, wonach die Bestimmungen ihres Kapitels VII nicht die in der Genfer Konvention verankerten Rechte berühren.

90. Unter Berücksichtigung all dieser Umstände und in Anerkennung dessen, dass der subsidiäre Schutz als eine spezielle Rechtsfigur eine gewisse Eigenständigkeit behält, kommt dem ausdrücklichen Willen des Unionsgesetzgebers, bei der Vereinheitlichung der beiden Status Fortschritte zu erzielen, besondere Bedeutung zu. Denn Art. 20 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95 sieht speziell vor, dass, sofern nichts anderes bestimmt wird, alle in Kapitel VII der Richtlinie enthaltenen Rechte für Flüchtlinge und für Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, gleichermaßen gelten, womit die

53 — Urteil Salahadin Abdulla u. a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 und C-179/08, EU:C:2010:105, Rn. 78).

54 — Urteil N. (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 32).

55 — Urteil N. (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 34).

Gleichbehandlung zur Grundregel erhoben wird [56]. Auf diese Weise kommt in der Richtlinie die klare Absicht des Gesetzgebers zum Ausdruck, für die Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, einen einheitlichen Status zu begründen, indem bestimmt wird, dass den Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, „dieselben Rechte und Leistungen zu denselben Bedingungen gewährt werden [sollten] wie Flüchtlingen gemäß dieser Richtlinie", vorbehaltlich der „Ausnahmeregelungen, die notwendig und sachlich gerechtfertigt sind" [57].

91. Diese Ausnahmen wurden daher vom Unionsgesetzgeber ausdrücklich geregelt, indem er in den betreffenden Artikeln des Kapitels VII der Richtlinie die besonderen Voraussetzungen vorsah, unter denen eine Ungleichbehandlung zulässig ist.

92. Darüber hinaus darf auch nicht übersehen werden, dass die Richtlinie 2011/95 im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin, wie Generalanwalt Bot festgestellt hat [58], in großem Umfang die bei den Rechten von Flüchtlingen und von Personen, denen Schutz zuerkannt worden ist, bestehenden Unterschiede beseitigt hat; diese gibt es nur noch, ausnahmsweise, im Bereich der Aufenthaltserlaubnisse und Reisedokumente und im Zusammenhang mit dem sozialen Schutz.

93. Infolgedessen kann beim Inhalt von Bestimmungen der Richtlinie, die unterschiedslos Rechte begründen, nicht wieder danach differenziert werden, ob die Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, unter die Genfer Konvention fallen oder nicht. Denn die einheitliche Auslegung des Unionsrechts und der Grundsatz der Rechtssicherheit machen es erforderlich, dass die Auslegung eines Artikels für die Inhaber der in Kapitel VII der Richtlinie verankerten Rechte die gleiche ist, sofern die betreffenden Vorschriften keine Unterscheidung vorsehen. Schließlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Art. 78 AEUV selbst bestimmt, dass die Union eine „gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz" entwickelt, die mit der Genfer Konvention „im Einklang stehen" muss, womit deren Rolle als gemeinsamer Referenzrahmen anerkannt wird [59].

94. Nach alledem ist nur noch darauf hinzuweisen, dass Art. 33 der Richtlinie 2011/95, anders als ihr Art. 29, keine Unterscheidung bei der Behandlung von Flüchtlingen und von Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, vorsieht, da er auf „Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist", als Inhaber des dort geregelten Rechts Bezug nimmt.

95. Im Ergebnis bin ich der Auffassung, dass auf die zweite Vorlagefrage zu antworten ist, dass eine auf das Ziel, eine angemessene räumliche Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten zu erreichen, gestützte Wohnsitzauflage für Personen mit subsidiärem Schutzstatus, wie sie in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Norm vorgesehen ist, nicht mit Art. 33 der Richtlinie 2011/95 vereinbar ist.

56 — H. Battjes, „Commentary to article 20- Directive 2011/95/EU", in K. Hailbronner und D. Thym (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. Aufl., C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016, im Druck, Rn. 20. Vgl. auch V. Moreno Lax und M. Garlick, „Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection" in S. Peers u. a. (Hrsg.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2. Aufl., Brill, 2014, S. 65 bis 210, speziell S. 158.

57 — 39. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/95.

58 — Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2167, Fn. 11) und in der Rechtssache M'Bdoj (C-542/13, EU:C:2014:2113, Fn. 9). Diese Tendenz zur Beseitigung der Unterschiede zwischen den beiden Status ist auch klar in der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. L 180, S. 60) erkennbar. Vgl. Nr. 46 der Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache N. (C-604/12, EU:C:2013:714).

59 — Zu dieser Frage vgl. K. Hailbronner und D. Thym, „Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy" in K. Hailbronner und D. Thym, a. a. O., Rn. 9.

c) Zur Rechtfertigung der Wohnsitzauflage von Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, mit migrations- und integrationspolitischen Gründen (dritte Vorlagefrage)

96. Bei der materiellen Prüfung, ob eine Beschränkung, wie sie hier in Rede steht, aus dem Blickwinkel einer möglichen auf migrations- und integrationspolitische Erfordernisse gestützten Rechtfertigung in angemessenem Verhältnis zum Recht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates steht, können sowohl die Eignung der Wohnsitzauflage zur Erreichung des verfolgten Ziels als auch die Schwierigkeit, die Konzentration von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, mittels weniger restriktiver Maßnahmen zu verhindern, ohne Weiteres bejaht werden. Insoweit obliegt dem nationalen Gericht, das zweifellos besser in der Lage ist, die Besonderheit des konkreten sozialen Kontexts zu würdigen, die Prüfung der Verfügbarkeit und Eignung von Maßnahmen wie der Schaffung von Anreizen zur Wohnsitzbegründung an verschiedenen Orten mittels der bereits angesprochenen Verteilungspolitiken durch ein öffentliches Angebot an Wohnraum.

97. Jedenfalls wird es bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne einer so ausgestalteten Maßnahme, gemessen am materiellen Inhalt des Rechts auf Freizügigkeit, Sache des vorlegenden Gerichts sein, bei der Beurteilung der streitigen Maßnahme im Rahmen seiner Gewichtung der verschiedenen Interessen die unbestreitbare, bereits in Nr. 70 der vorliegenden Schlussanträge hervorgehobene Bedeutung des Rechts auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates für Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, zu berücksichtigen.

98. In Anbetracht des Gewichts des individuellen Interesses und der Notwendigkeit, bei der Beurteilung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einen strengen Maßstab anzulegen, können abstrakte, an migrations- und integrationspolitische Erwägungen anknüpfende Gründe nicht ausreichen, um eine Maßnahme wie die Wohnsitzauflage zu rechtfertigen. Nur gewichtige, an konkrete migrations- und integrationspolitische Erwägungen anknüpfende Gründe können gegebenenfalls die Anwendung einer Maßnahme wie der hier in Rede stehenden auf Personen, denen subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist, rechtfertigen. Derartige Gründe können insbesondere unter speziellen Umständen eindeutiger sozialer Spannungen mit Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung, etwa wegen der Konzentrierung einer signifikanten Zahl von Sozialleistungsbeziehern, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, gegeben sein.

99. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Wohnsitzauflage ist ferner ihre Dauer oder auch ihre räumliche Ausdehnung zu berücksichtigen, wobei diese Gesichtspunkte ebenfalls vom nationalen Gericht zu prüfen sind. Was die Dauer der Wohnsitzauflage anbelangt, dürfte eine übermäßig lang dauernde Maßnahme kaum mit den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein. Ebenso steht außer Zweifel, dass die räumliche Ausdehnung des gegebenenfalls als Referenz für eine Wohnsitzauflage dienenden Ortes – einer Gemeinde, eines Landkreises oder auch eines Landes – von Bedeutung ist.

100. Ungeachtet dessen, dass eine Einschränkung des hier in Rede stehenden Rechts auf Freizügigkeit unter den soeben dargestellten Bedingungen zulässig sein könnte, ist schließlich noch zu prüfen, ob die migrations- und integrationspolitischen Rechtfertigungsgründe mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar sind.

101. Art. 33 der Richtlinie 2011/95 enthält insoweit eine spezielle Konkretisierung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in Bezug auf die Freizügigkeit innerhalb eines Staates, indem er bestimmt, dass diese „unter den gleichen Bedingungen und Einschränkungen wie für andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig [im] Hoheitsgebiet [der Mitgliedstaaten] aufhalten“, herzustellen ist, ohne – im Gegensatz zu anderen Artikeln der Richtlinie – die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung vorzusehen.

102. Die in den vorliegenden Rechtssachen in Rede stehende Ungleichbehandlung ergibt sich, auch wenn § 12 AufenthG die Möglichkeit räumlicher Beschränkungen des Aufenthalts von Ausländern allgemein vorsieht, daraus, dass diese Beschränkungen durch die Verwaltungsvorschrift von 2009 nur für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, konkretisiert wurden.

103. Es ist daher Sache des nationalen Gerichts, zu klären, ob unter Umständen wie den oben dargestellten, unter denen eine Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit als gerechtfertigt angesehen werden könnte, die nationale Rechtsordnung, geprüft in ihrer Gesamtheit, den Anwendungsbereich der in Rede stehenden Einschränkung nicht ausschließlich auf Personen beschränkt, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist.

104. Überdies lässt sich entgegen den Feststellungen in der Vorlageentscheidung aus einer historischen Auslegung von Art. 26 der Genfer Konvention kein allgemeines Argument zugunsten von Wohnsitzauflagen ableiten, die sich auf migrations- und integrationspolitische Gründe stützen. Denn auch wenn die Notwendigkeit, eine Konzentration von Flüchtlingen in bestimmten Gebieten, insbesondere in Grenzregionen, zu verhindern, von den Delegierten verschiedener Staaten hervorgehoben wurde, nahm der Ausschuss für die Ausarbeitung der Konvention diese Möglichkeit letztlich nicht in die Endfassung auf. Er demonstrierte damit seine Entschlossenheit, die Bedingungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhalten, an die von anderen Ausländern im Allgemeinen anzugleichen [60]. Art. 33 der Richtlinie 2011/95 spiegelt diese Entschlossenheit in Bezug auf Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, wider, ohne dass vergessen werden darf, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Beschränkungen der Freizügigkeit von Personen, die internationalen Schutz beantragen, über einen größeren Beurteilungsspielraum verfügen [61].

105. Im Ergebnis bin ich der Ansicht, dass auf die dritte Vorlagefrage zu antworten ist, dass eine mit migrations- oder integrationspolitischen Gründen gerechtfertigte Wohnsitzauflage für Personen mit subsidiärem Schutzstatus, wie sie in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Norm vorgesehen ist, nach Art. 21 der Charta in Verbindung mit dem Grundrecht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates nur dann mit Art. 33 der Richtlinie 2011/95 vereinbar ist, wenn diese Gründe hinreichend schwerwiegend sind und an konkrete Sachverhalte anknüpfen und wenn unter Berücksichtigung der Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die nationale Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit den Anwendungsbereich der in Rede stehenden Einschränkung nicht ausschließlich auf Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, beschränkt, was das nationale Gericht zu prüfen hat.

IV – **Ergebnis**

106. In Anbetracht dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass auf die vom Bundesverwaltungsgericht zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten ist:

1. Die Auflage seitens eines Mitgliedstaats, den Wohnsitz in einem räumlich begrenzten Bereich zu nehmen, stellt eine Einschränkung der in Art. 33 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären

60 — Vgl. J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, S. 711 und 719, R. Marx, „Article 26 – Freedom of Movement“, in A. Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, S. 1160, und Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Dies steht im Einklang mit Art. 7 der Richtlinie 2013/33, wobei ferner zu berücksichtigen ist, dass Art. 31 Abs. 2 der Genfer Konvention ausdrücklich anerkennt, dass die notwendigen Beschränkungen der Freizügigkeit auferlegt werden können, bis die Rechtsstellung eines Asylbewerbers geregelt ist.

Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes vorgesehenen Bewegungsfreiheit dar, ganz unabhängig davon, ob die Person, der internationaler Schutz zuerkannt worden ist, über die Freiheit verfügt, sich im gesamten Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats frei zu bewegen und aufzuhalten.

2. Eine auf das Ziel, eine angemessene räumliche Verteilung öffentlicher Sozialhilfelasten zu erreichen, gestützte Wohnsitzauflage für Personen mit subsidiärem Schutzstatus, wie sie in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Norm vorgesehen ist, ist nicht mit Art. 33 der Richtlinie 2011/95 vereinbar.

3. Eine mit migrations- oder integrationspolitischen Gründen gerechtfertigte Wohnsitzauflage für Personen mit subsidiärem Schutzstatus, wie sie in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Norm vorgesehen ist, ist nach Art. 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Verbindung mit dem Grundrecht auf Freizügigkeit innerhalb eines Staates nur dann mit Art. 33 der Richtlinie 2011/95 vereinbar, wenn diese Gründe hinreichend schwerwiegend sind und an konkrete Sachverhalte anknüpfen und wenn unter Berücksichtigung der Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit die nationale Rechtsordnung in ihrer Gesamtheit den Anwendungsbereich der in Rede stehenden Einschränkung nicht ausschließlich auf Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, beschränkt, was das nationale Gericht zu prüfen hat.