7 L 1089/07

13. SEP. 2007

B E S C H L U S S

in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Frau [redacted]

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Roß und andere, Kopstadtplatz 2, 45127 Essen, Gz.: Au-319/07-KD,

g e g e n

den Oberbürgermeister der Stadt Duisburg, 47049 Duisburg, Gz.: [redacted]

Antragsgegner,

w e g e n Ausländerrecht

hat die 7. Kammer des Verwaltungsgerichts Düsseldorf
am 6. September 2007

durch

Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht	Eising
Richter am Verwaltungsgericht	Golüke
Richter am Verwaltungsgericht	Gehrmann

b e s c h l o s s e n :

Der Antragstellerin wird für das Verfahren erster Instanz Prozesskostenhilfe bewilligt und Rechtsanwältin Dolk aus Essen beigeordnet.

Die aufschiebende Wirkung der Klage 7 K 2500/07 gegen die in der Aufenthaltserlaubnis der Antragstellerin enthaltene Nebenbestimmung „Wohnsitznahme nur in Duisburg/NRW gestattet" in der Fassung des Widerspruchsbescheides der Bezirksregierung Düsseldorf vom 6. Juni 2007 wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 1.250,- Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

Der sinngemäß gestellte Antrag,

> **die aufschiebende Wirkung der Klage 7 K 2500/07 gegen die in der Aufenthaltserlaubnis der Antragstellerin enthaltene Nebenbestimmung „Wohnsitznahme nur in Duisburg/NRW gestattet" in der Fassung des Widerspruchsbescheides der Bezirksregierung Düsseldorf vom 6. Juni 2007 wiederherzustellen,**

hat Erfolg.

Der Antrag ist statthaft. Die räumliche Beschränkung einer Aufenthaltserlaubnis kann isoliert mit der Anfechtungsklage angefochten werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. März 1996, 1 C 34/93, BVerwGE 100, 335.

Vorläufiger Rechtsschutz ist deswegen im Wege des Aussetzungsantrages nach § 80 Abs. 5 VwGO zu suchen.

Der Antrag ist auch begründet. Die Kammer macht von der ihr durch § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten Befugnis, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen eine gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärte Ordnungsverfügung wiederherzustellen, Gebrauch, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass das private Interesse des Betroffenen, von Vollziehungsmaßnahmen (vorerst) verschont zu bleiben, gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Durchsetzung der getroffenen Maßnahmen überwiegt. Bei dieser Interessenabwägung spielt zum einen die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des zu vollziehenden Verwaltungsakts eine Rolle. Zum anderen sind das (sonstige) Interesse des Antragstellers an der Aussetzung der Vollziehung und das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der angefochtenen Maßnahme zu berücksichtigen.

Gemessen daran fällt die Interessenabwägung hier zu Gunsten der Antragstellerin aus. Nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein möglichen, aber auch gebotenen summarischen Prüfung erweist sich die angegriffene Nebenbestimmung als rechtswidrig.

Als Rechtsgrundlage für die Entscheidung, der Antragstellerin die Wohnsitznahme nur in Duisburg zu gestatten, kommt § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG in Betracht. Danach kann die Aufenthaltserlaubnis mit einer Auflage versehen werden, insbesondere mit einer räumlichen Beschränkung. Diese Entscheidung steht nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift im Ermessen der Behörde, dessen Betätigung im Einzelfall das Gericht nur eingeschränkt kontrollieren kann. Die getroffene Entscheidung ist gemäß § 114 Satz 1 VwGO gerichtlich daraufhin zu überprüfen, ob die Behörde von einer zutreffenden Tatsachengrundlage ausgegangen ist, die Grenzen ihres Ermessens eingehalten und von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht

hat. Zu den Grenzen des Ermessens zählen dabei außer der unmittelbaren Ermächtigungsgrundlage selbst alle sonstigen Sätze des geschriebenen und ungeschriebenen Rechts, die auf den Fall anwendbar sind, darunter auch, aber nicht nur, solche des Verfassungsrechts.

Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 14. Auflage 2005, § 114 Rdnr. 39.

Vorliegend dürfte die angegriffene Ermessensentscheidung des Antragsgegners gegen Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention (GK) verstoßen. Danach wird jeder vertragschließende Staat „den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in seinem Gebiet befinden, das Recht gewähren, dort ihren Aufenthalt zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung finden".

Die Vorschrift steht einem einfachen Bundesgesetz gleich,

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 2001, 1 BvR 781/98, InfAusIR 2001, 229,

ist deshalb von der Ausländerbehörde bei der Betätigung ihres Ermessens zu beachten. Dass ihr kein Verfassungsrang zukommt und sie deshalb kein Prüfungsmaßstab für das BVerfG sein kann,

vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 2001 a.a.O.,

ändert daran nichts. Insbesondere sagt der Umstand, dass das BVerfG in der eben zitierten Entscheidung eine Rechtmäßigkeitsprüfung (der Praxis der Sozialhilfegewährung für ausländische Flüchtlinge) am Maßstab u.a. des Art. 26 GK aus diesem Grund abgelehnt hat, nichts darüber aus, dass eine Wohnsitzbeschränkung der hier verfügten Art mit Art. 26 GK vereinbar ist.

Anderer Ansicht offenbar Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Erlass vom 29. Juli 2005, 15-39.06.04-2-(Nebenbestimmungen).

Die Antragstellerin ist, da für sie durch Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) vom 23. Januar 2007 ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 1 AufenthG (bestandskräftig) festgestellt wurde, Flüchtling im Sinne der Vorschriften des GK, vgl. § 3 AsylVfG. Sie hält sich auch, jedenfalls seit Wirksamwerden der zugleich mit der Nebenbestimmung erteilten Aufenthaltserlaubnis, rechtmäßig im Bundesgebiet auf und kann deshalb die durch Art. 26 GK gewährleistete Freizügigkeit für sich in Anspruch nehmen. Diese ist vom Antragsgegner durch die angegriffene Auflage zu Unrecht beschränkt worden. Eine Wohnsitzauflage wäre nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut der Vorschrift nur zulässig, wenn sie „allgemein auf Ausländer unter den gleichen Umständen Anwendung" fände. Das ist aber nicht der Fall. Zwar ist die Ermächtigungsgrundlage des § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG so gefasst, dass sie für alle Ausländer in gleicher Weise gilt.

Daraus folgt aber noch nicht die durch Art. 26 GK geforderte Gleichbehandlung. Insoweit muss zugleich auf die Verwaltungspraxis abgestellt werden.

Vgl. UNHCR Berlin, Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen von Juli 2007 A I.1. Im Ergebnis ebenso (für Art. 26 StlÜbK) BVerwG, Urteil vom 19. März 1996 a.a.O., wo die für Staatenlose einerseits, für sonstige Ausländer andererseits geltenden „Hinweise" der obersten Landesbehörde verglichen wurden.

Der hier angewandte Erlass des Innenministeriums vom 29. Juli 2005 gilt nur für die darin im Einzelnen bezeichneten Gruppen von Ausländern. Eine aufenthaltsbeschränkende Auflage soll danach für Sozialhilfemittel in Anspruch nehmende Ausländer ausgesprochen werden, die, wie der durch Art. 26 GK geschützte Personenkreis, im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach dem fünften Abschnitt des AufenthG sind. Für Ausländer, deren Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage anderer Vorschriften erteilt wurde, sieht der Erlass vergleichbare Freizügigkeitsbeschränkungen nicht vor. Sonstige Verwaltungsvorschriften, die Entsprechendes für alle Gruppen von Ausländern vorsehen, sind dem Gericht nicht bekannt, konnten auch von dem Antragsgegner auf entsprechende fernmündliche Nachfrage nicht benannt werden. In der praktischen Handhabung des § 12 Abs. 2 Satz 2 findet deshalb eine Gleichbehandlung nicht statt. Die an dem Erlass ausgerichtete Ermessensentscheidung des Antragsgegners über die Verpflichtung der Antragstellerin, in Duisburg zu wohnen, ist deshalb rechtswidrig. Ob die Verteilung von Ausländern, die öffentliche Mittel zum Lebensunterhalt in Anspruch nehmen, unter dem Gesichtspunkt einer gleichmäßigen Belastung öffentlicher Kassen sinnvoll ist,

vgl. dazu etwa BVerwG, Urteil vom 19. März 1996 a.a.O.,

kann deshalb dahinstehen.

Dahinstehen kann auch, ob die angegriffene Auflage auch wegen Verstoßes gegen andere Rechtsvorschriften rechtswidrig ist. Insoweit wird in der Rechtsprechung die Auffassung vertreten, eine Wohnsitzbeschränkung für anerkannte Flüchtlinge, die mit dem Sozialhilfebezug begründet werde, verstoße gegen Art. 1 des europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) und gegen Art. 23 GK.

Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 24. August 2006, 7 A 10492/06, InfAuslR 2006, 492; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 15. August 2007, 9 L 708/07.

Die Kammer neigt jedoch dazu, die zuletzt genannten Vorschriften allein als für die Sozialhilfegewährung einschlägig anzusehen, während die hier fragliche Gewährung von Freizügigkeit ausschließlich in Art. 26 GK geregelt ist.

So wohl auch BVerwG, Urteile vom 19. März 1996 a.a.O. (für Art. 26 StlÜbk) und vom 18. Mai 2000, 5 C 29/98, BVerwGE 111, 200.

Zur Vermeidung weiterer Rechtsstreitigkeiten sei angemerkt, dass die mit Widerspruch, Klage und Eilantrag nicht angefochtene, aber mangels Rechtsmittelbelehrung noch an-

fechtbare weitere Nebenbestimmung „Aufenthalt ist beschränkt auf Land NRW", aus denselben Gründen rechtswidrig sein dürfte. Im Übrigen hat diese Freizügigkeitsbeschränkung keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Sozialhilfebezug, dessen Lasten durch den Erlass verteilt werden sollen. Auch dürfte diese Regelung, die wohl schon ein kurzfristiges Verlassen des Landes ausschließt, durch den Wortlaut des Erlasses nicht vorgegeben sein, da dieser sich schon nach seiner Überschrift nur auf **wohnsitz**beschränkende Auflagen bezieht.

Bei dieser Sachlage verdient das private Interesse der Antragstellerin daran, von der freizügigkeitsbeschränkenden Wohnsitzvorschrift schon während der Dauer des Hauptsacheverfahrens nicht betroffen zu sein, den Vorzug vor dem gegenläufigen öffentlichen Interesse. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass mit dieser Entscheidung nicht darüber entschieden ist, wer eventuell anfallende Umzugskosten zu tragen hat. Auch mag die Antragstellerin, bevor sie einen aufwändigen Umzug auf sich nimmt, erwägen, dass es sich hier nur um eine vorläufige Entscheidung handelt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 GKG. Dabei wurde, da es nur um eine Nebenbestimmung zur Aufenthaltserlaubnis ging, nur die Hälfte des für diese im Eilverfahren festzusetzenden halben Regelwertes angesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

(1) Gegen die Entscheidung über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen (Elektronische Rechtsverkehrsverordnung Verwaltungs- und Finanzgerichte – ERVVO VG/FG) vom 23. November 2005 (GV. NRW. S. 926) einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sind durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt einzureichen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen (§ 67 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 VwGO). Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 1 Sätze 4 bis 7 VwGO wird hingewiesen.

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sollen möglichst dreifach eingereicht werden.

(2) Prozesskostenhilfe bewilligende Beschlüsse sind für die Beteiligten unanfechtbar.

(3) Gegen die Streitwertfestsetzung kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls ihr nicht abgeholfen wird. Insoweit ist die Mitwirkung eines Bevollmächtigten, besonders eines Rechtsanwalts oder eines Rechtslehrers an einer deutschen Hochschule im