

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

5 Bf 85/10
19 K 892/09

5. Senat

Urteil vom 26. Mai 2010

AufenthG § 12 Abs. 2 Satz 2

§ 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG ist keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Auflage, mit der ein Ausländer verpflichtet wird, in einem anderen Land als dem, dem die anordnende Ausländerbehörde angehört, seinen Wohnsitz zu nehmen ("abdrängende" Wohnsitznahmebeschränkung).



Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht

5 Bf 85/10
19 K 892/09

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

Verkündet am
26.5.2010

Fonseka
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

hat das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht, 5. Senat, durch die Richter Prof. Dr. Ramsauer, Probst und Engelhardt sowie die ehrenamtlichen Richter Pfaffelberger und Röckendorf aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. Mai 2010 für Recht erkannt:

-/Fo.

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 8. Februar 2010 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden (§ 133 Abs. 1 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt oder durch eine der in § 3 RDGEG bezeichneten Personen bei dem Hamburgischen Obergericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich durch die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO genannten Beschäftigten mit Befähigung zum Richteramt oder als Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen (§ 133 Abs. 2 VwGO).

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils durch einen Vertreter, wie in Absatz 2 angegeben, zu begründen. Die Begründung ist beim Hamburgischen Obergericht einzulegen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden (§§ 133 Abs. 3, 132 Abs. 2 Nr. 1 - 3 VwGO).

Tatbestand

Der Kläger, ein afghanischer Staatsangehöriger, wendet sich gegen eine Nebenbestimmung zu seiner Aufenthaltserlaubnis, wonach er seinen Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen zu nehmen habe. Das Verwaltungsgericht Hamburg hat seiner Klage stattgegeben; hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten.

1. Der Kläger stellte bei seiner Einreise nach Deutschland im März 1996 einen Asylantrag und wurde nach Nordrhein-Westfalen verteilt. Der Landrat des Kreises Höxter beschränkte den Aufenthalt des Klägers auf diesen Kreis und die Wohnsitznahme auf drei näher bezeichnete Städte in diesem Kreis. Der Kläger nahm den Asylantrag später zurück, reiste entgegen einer Ankündigung aber nicht aus. Allem Anschein nach hielt er sich die meiste Zeit in Hamburg auf. Dort hatte er im Juni 1996 unter anderen Personalien einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung gestellt. Diesen lehnte das Einwohner-Zentralamt der Beklagten zwar ab, erteilte dem Kläger aber Duldungen, wonach der Aufenthalt räumlich auf Hamburg beschränkt war. Als Ende Dezember 2000 die Personenidentität des Klägers mit der Person bemerkt wurde, die sich als Asylbewerber im Kreis Höxter aufzuhalten hatte, forderte das Einwohner-Zentralamt der Beklagten den Kläger auf, sich in den Bereich der Ausländerbehörde Höxter zu begeben.

2. Am 23. Januar 2001 stellte der Kläger einen Asylfolgeantrag, aufgrund dessen das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge am 18. Juli 2001 feststellte, dass die Voraussetzungen des § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG hinsichtlich Afghanistans vorliegen. Der Kläger erhielt in der Folge vom Landrat des Kreises Höxter zunächst Duldungen, die kraft Gesetzes räumlich auf das dortige Kreisgebiet beschränkt waren. Wiederholt wurde ihm das vorübergehende Verlassen des Kreisgebiets erlaubt, mehrfach auch, um sich in Hamburg aufzuhalten. Am 30. Juni 2005 erteilte der Landrat des Kreises

Höxter dem Kläger eine bis zum 29. Juni 2006 befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG, die keine einschränkenden Nebenbestimmungen hinsichtlich Aufenthaltsgebiet und Wohnsitznahme enthielt.

Der Kläger zog am 1. März 2006 nach Hamburg. Am 22. Juni 2006 beantragte er beim Bezirksamt Wandsbek die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis. Der am 19. September 2006 mit Gültigkeit bis zum 18. März 2007 erteilten Aufenthaltserlaubnis fügte das Bezirksamt Wandsbek (auf einem in den Pass, Seite 33, eingeklebten Zusatzblatt mit der Nummer 04007491) die Nebenbestimmung "Wohnsitznahme nur in Nordrhein-Westfalen gestattet" bei. Gegen diese Nebenbestimmung erhob der Kläger am 26. September 2006 Widerspruch und trug vor, er sei in seiner Bewegungsfähigkeit stark eingeschränkt und auf die Hilfe von in Hamburg lebenden Angehörigen angewiesen; aus diesem Grund sei er auch nach Hamburg gezogen. Weiter berief er sich auf Vertrauensschutz, da die ihm in Höxter erteilte Aufenthaltserlaubnis keine Wohnsitzbeschränkung enthalten habe und man ihm dort gesagt habe, es bestünden keine Bedenken gegen einen Umzug nach Hamburg. Das Bezirksamt setzte das Widerspruchsverfahren im Hinblick auf ein beim Hamburgischen Obergericht anhängiges Berufungsverfahren aus, in dem es um eine ähnliche Auflage ging.

Auf einen am 12. März 2007 gestellten Verlängerungsantrag erteilte das Bezirksamt Wandsbek dem Kläger am 11. Juni 2007 eine bis zum 10. Juni 2010 gültige Aufenthaltserlaubnis. Auf dem in der Ausländerakte befindlichen Belegblatt hierzu heißt es unter "Auflagen, Bedingungen, Nebenbestimmungen": "Wohnsitznahme nur in Nordrhein-Westfalen gestattet". In dem in den Pass des Klägers eingeklebten Aufenthaltstitel heißt es:

"Art des Titels: AUFENTHALTSERLAUBNIS

Anmerkungen: (gem. § 25 (3) AufenthG) (s. Zusatzblatt Nr. 004007491 auf S.33)"

Am gleichen Tag kündigte das Bezirksamt dem Kläger den Erlass eines Bußgeldbescheides wegen Verstoßes gegen die Wohnsitznahmebeschränkung an und gab Gelegenheit zur Stellungnahme. Hierauf trug der Kläger vor, er habe gegen die Auflage Widerspruch eingelegt, der aufschiebende Wirkung habe. Mit einem weiteren

Schreiben wies der Kläger am 7. August 2007 darauf hin, dass in der am 11. Juni 2007 erteilten Aufenthaltserlaubnis unter "Anmerkungen" auf das Zusatzblatt Nr. 04007491 verwiesen werde. Über den Widerspruch gegen die dort enthaltene Auflage sei noch nicht entschieden worden. Er gehe davon aus, dass ein erneuter Widerspruch nicht erforderlich sei. Für den Fall, dass in der Bezugnahme auf das Zusatzblatt eine erneute Auflage zu sehen sei, lege er hilfsweise auch hiergegen Widerspruch ein.

Nachdem der Kläger um Entscheidung über den Widerspruch gebeten hatte, wies das Bezirksamt Wandsbek mit Widerspruchsbescheid vom 3. März 2009, der dem Klägerbevollmächtigten tags darauf zugestellt wurde, den Widerspruch vom 26. September 2006 gegen den "Bescheid" vom 19. September 2006 zurück. Der zulässige Widerspruch sei unbegründet. In ständiger Verwaltungspraxis würden Aufenthaltstitel nach dem 5. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen, wenn der betreffende Ausländer Leistungen nach dem SGB II oder XII oder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehe. Diese ständige Verwaltungsübung werde aufgrund einer Absprache der Ausländerrechtsreferenten der Länder bundeseinheitlich angewandt; lediglich in den Fällen des § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG werde nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Januar 2008 hiervon abgesehen. Die vom Kläger vorgetragene Umstände (Krankheit, eingeschränkte oder fehlende Erwerbsfähigkeit; Betreuungsbedürftigkeit) seien nicht genügend nachgewiesen. Das von ihm angeführte Vertrauen, seinen Wohnort frei wechseln zu können, müsse hinter dem öffentlichen Interesse zurücktreten, das an der gleichmäßigen Verteilung öffentlicher Kosten und der Verhinderung einer ungünstigen Sozialstruktur bestehe.

3. Am 6. April 2009 (Montag) hat der Kläger mit dem Ziel Klage erhoben, die am 19. September 2006 verfügte Nebenbestimmung "Wohnsitznahme nur in Nordrhein-Westfalen gestattet" zu streichen. Er sei ohne Rechtsverstoß und in Kenntnis der Ausländerbehörde des Kreises Hörter nach Hamburg umgezogen. Es möge zulässig sein, dass eine Ausländerbehörde im Fall des Bezugs öffentlicher Mittel durch den Ausländer dessen Aufenthalt auf den eigenen Bezirk beschränke; im vorliegenden Fall

gehe es aber um eine abdrängende Auflage. Die Hoffnung, in Hamburg engeren Kontakt zu den hier lebenden Cousins zu bekommen, habe sich allerdings nicht erfüllt. Zur Zeit, als er in Kreis Höxter gewohnt habe, habe er in einem Teppichgeschäft in Kassel gearbeitet, nach dem Umzug nach Hamburg habe er nicht mehr gearbeitet, auch wegen der dann aufgetretenen starken Knieprobleme. Er erhalte Leistungen nach dem SGB II.

Der Kläger hat zuletzt beim Verwaltungsgericht den Klageantrag gestellt, den Bescheid vom 19.9.2006 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 3.3.2009 und den Bescheid vom 11.6.2007 insoweit aufzuheben, wie diese die Auflage "Wohnsitznahme nur in Nordrhein-Westfalen gestattet" enthalten.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie hat auf die Gründe des Widerspruchsbescheides verwiesen und ergänzt, wohnsitzbeschränkende Auflagen könnten nach bundeseinheitlicher Verfahrensweise auch mit Wirkung für andere Bundesländer als abdrängende Regelungen ergehen.

4. Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 8. Februar 2010 die Bescheide vom 19. September 2006 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 3. März 2009 und den Bescheid vom 11. Juni 2007 aufgehoben, soweit diese die Wohnsitznahme nur in Nordrhein-Westfalen gestatten.

Die Klage sei als Anfechtungsklage zulässig. Die Wohnsitznahmebeschränkung sei eine isoliert anfechtbare belastende Regelung. Sie habe sich nicht durch Ablauf der Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis vom 19. September 2006 erledigt. Vielmehr bleibe die Auflage gemäß § 51 Abs. 6 AufenthG auch nach Wegfall des Aufenthaltstitels weiter in Kraft, bis sie aufgehoben werde oder der Ausländer seiner Ausreisepflicht nachgekommen sei. Die Auflage habe damit unabhängig von der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis über den 18. März 2007 hinaus fortbestanden. Bei der im Bescheid vom 11. Juni 2007 erneut aufgenommenen Wohnsitzbeschränkung dürfte es sich lediglich um eine wiederholende Verfügung, nicht aber um eine neue Regelung oder einen

Zweitbescheid handeln. Aber auch wenn es sich hierbei um eine neue Regelung oder einen Zweitbescheid handle, sei ein weiteres Vorverfahren aus prozessökonomischen Gründen nicht erforderlich, da die Beklagte im Widerspruchsbescheid vom 3. März 2009 bereits über die streitgegenständliche Frage entschieden habe.

Die Klage sei auch begründet. Die Beklagte sei nicht berechtigt gewesen, den Wohnsitz des Klägers unter Ausschluss des eigenen Zuständigkeitsbereichs auf das Gebiet eines anderen Bundeslandes ohne Zustimmung dieses Landes zu beschränken. Es könne offenbleiben, ob § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG schon keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Beschränkung des Wohnsitzes auf das Gebiet eines anderen Bundeslandes sei, wie das eine andere Kammer des Verwaltungsgerichts in mehreren Urteilen ausgeführt habe. Jedenfalls setze eine solche Regelung aber die ausdrückliche Zustimmung des betroffenen Bundeslandes voraus, die hier fehle. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass auch die von der Ausländerbehörde eines Landes unbeschränkt erteilte Aufenthaltserlaubnis ohne Zustimmung der anderen Länder bundesweit gelte. Zum einen sei die bundesweite Geltung der Aufenthaltserlaubnis ausdrücklich im Gesetz geregelt, zum anderen gehe es hier gerade nicht um die bundesweite Wirkung des Gesetzesvollzugs, sondern um den besonderen Fall, dass die Beklagte mit der Auflage die Wohnsitznahme im eigenen Zuständigkeitsbereich ausschließe und den Zuzug in ein anderes Bundesland anordne. Die somit erforderliche Zustimmung habe weder das nordrhein-westfälische Innenministerium als oberste Ausländerbehörde noch der Landrat des Kreises Höxter als ehemals zuständige Ausländerbehörde erteilt. Insbesondere liege in der nordrhein-westfälischen Mitwirkung an der im April 2005 von den Ausländerrechtsreferenten vereinbarten bundeseinheitlichen Verfahrensweise für wohnsitzbeschränkende Auflagen schon deshalb keine solche Zustimmung, da der hier vorliegende Fall der erstmaligen Erteilung einer Wohnsitznahmebeschränkung in dem damals erarbeiteten Papier nicht geregelt sei. Der Kreis Höxter sei von der Beklagten weder ausdrücklich um Zustimmung zu der Regelung gebeten worden, noch habe er ausdrücklich oder schlüssig die Zustimmung erklärt. Eine ausreichende Grundlage für die Auflage stelle schließlich auch Ziffer 12.1.1.3 der Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz nicht dar. Weder könne eine Verwaltungsvorschrift eine erforderliche gesetzliche Ermächtigung oder eine Zustimmung des betroffenen Landes ersetzen, noch

liege der dort beschriebene Fall vor. Die Beklagte habe nicht etwa zu der vom Kreis Höxter erteilten Aufenthaltserlaubnis eine Wohnsitz-Auflage hinzugefügt, sondern zu der von ihr selbst erteilten Aufenthaltserlaubnis.

Das Urteil, in dem das Verwaltungsgericht die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen hat, ist der Beklagten am 24. Februar 2010 zugestellt worden.

5. Am 22. März 2010 hat die Beklagte beim Verwaltungsgericht Berufung eingelegt. Mit einem weiteren an das Verwaltungsgericht gerichteten Schriftsatz vom 26. März 2010, der dort am selben Tag per Telefax eingegangen ist, hat sie die Berufung begründet. Die Berufungsbegründung lag dem Oberverwaltungsgericht am 31. März 2010 vor.

Die Beklagte hält die angefochtene Wohnsitzauflage für rechtmäßig. § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG sehe ausdrücklich vor, dass Aufenthaltserlaubnisse – auch nachträglich – mit Auflagen verbunden werden könnten. Dass gerade die Möglichkeit, eine wohnsitzbeschränkende Auflage zu erlassen, hiervon ausgenommen werden solle, sei weder dem Wortlaut der Vorschrift noch deren Entstehungsgeschichte zu entnehmen. Eine gesonderte gesetzliche Ermächtigung speziell hierfür sei nicht erforderlich. Der Wortlaut des § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG gestatte den Erlass jedweder Auflage. Die Entstehungsgeschichte der Norm lasse keinen anderen Schluss zu. § 12 AufenthG fasse gemäß der Gesetzesbegründung die bisher in §§ 12 und 14 AuslG enthaltenen Regelungen zusammen; eine Änderung der Rechtslage sei nicht beabsichtigt gewesen. Nachträgliche Auflagen zu Aufenthaltstiteln seien seit dem Ausländergesetz 1965 stets zulässig gewesen. Der Gesetzgeber halte damit außer dem Erfordernis eines öffentlichen Interesses für die konkrete Auflage keine weiteren Regelungen für Auflagen für erforderlich. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 15. Januar 2008 (1 C 17.07) die Zulässigkeit auch nachträglicher wohnsitzbeschränkender Auflagen grundsätzlich bejaht und eine andere Einschätzung nur für Personen angenommen, die im Besitz von Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 1 bzw. 2 AufenthG seien. Der Kläger besitze hingegen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG. Demgemäß

bestehe im Interesse einer einheitlichen Handhabung des § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG durch die Bundesländer auch die Möglichkeit, länderübergreifend eine einheitliche Verfahrensweise für die Anwendung dieser Vorschrift zu bestimmen, wie dies für wohnsitzbeschränkende Auflagen geschehen sei. Die Vertreter der Länder seien sich einig gewesen, die im Asylverfahren vorgesehene anteilige Lastenverteilung zwischen den Ländern auch nach Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis beizubehalten. Damit sei die Bereitschaft verbunden gewesen, Befugnisinhaber wieder "zurückzunehmen", die entgegen dieser Absprache in ein anderes Land gewechselt seien. Seit April 2005 werde hiernach verfahren. Das genannte Anliegen komme auch in Punkt 12.1.1.3 der Vorläufigen Anwendungshinweise zum Aufenthaltsgesetz zum Ausdruck. Schließlich habe das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 19. März 1996 (1 C 34.93) entschieden, dass der Erlass räumlicher Beschränkungen durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden könne. Dann aber müssten auch wohnsitzbeschränkende Auflagen, die einen geringeren Eingriff als eine Beschränkung des Aufenthaltsbereichs darstellten, durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden können.

Unabhängig davon, ob § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG als ausreichende Rechtsgrundlage auch für den Erlass nachträglicher wohnsitzbeschränkender Auflagen für ein anderes Bundesland angesehen werden könne, liege entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts jedenfalls die generelle Zustimmung des hier betroffenen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen zum Erlass der hier strittigen Auflage vor. Mit der Absprache zur bundeseinheitlichen Verfahrensweise seien die Länder davon ausgegangen, dass sich alle Behörden an die getroffenen Absprachen halten würden und demgemäß Beziehern von SGB II-Leistungen wohnsitzbeschränkende Auflagen für das Bundesland des Wohnorts erteilt würden. Demgemäß bestehe ein – wenn auch nicht ausdrücklich dokumentiertes – Einverständnis der Länder damit, dass die Situation durch den nachträglichen Erlass einer Auflage zulasten des Bundeslandes korrigiert werde, das es aus welchen Gründen auch immer verabsäumt habe, sogleich eine Wohnsitzauflage beizufügen. Wegen der nicht nur allgemein in Hamburg, sondern auch bundesweit praktizierten Verfahrensweise sei eine grundsätzliche Klärung dieser obergerichtlich noch nicht entschiedenen Problematik geboten.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 8. Februar 2010 aufzuheben
und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Beklagten ist zulässig (I.), hat aber in der Sache keinen Erfolg (II.). Das Verwaltungsgericht hat zu Recht die vom Kläger angegriffene Wohnsitznahmebeschränkung auf Nordrhein-Westfalen als rechtswidrig angesehen und aufgehoben.

I.

Die Berufung ist zulässig. Sie wurde vom Verwaltungsgericht gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen und ist damit statthaft. Die Beklagte hat sie frist- und formgerecht (§ 124a Abs. 2 VwGO) eingelegt. Der Zulässigkeit der Berufung steht nicht entgegen, dass die Beklagte die in einem gesonderten Schriftsatz enthaltene Berufungsbegründung entgegen § 124a Abs. 3 Satz 2 VwGO nicht beim Oberverwaltungsgericht eingereicht, sondern ebenso wie den wenige Tage vorher eingereichten Berufungsschriftsatz an das Verwaltungsgericht gerichtet hat. Das ist hier unschädlich, da das Verwaltungsgericht die Berufungsbegründung sogleich an das Oberverwaltungsgericht weiterleitete, wo sie am 31. März 2010 und damit innerhalb der

zweimonatigen Berufungsbegründungsfrist einging (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.6.1995, NJW 1995, 3173, 3175). Inhaltlich entspricht die Berufungsbegründung den Erfordernissen des § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO.

II.

Die Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die dem Kläger am 19. September 2006 erteilte und am 11. Juni 2007 verlängerte Wohnsitzauflage zu Recht aufgehoben.

1. Die Klage des Klägers, die sich zuletzt gegen die Nebenbestimmung vom 19. September 2006 und vom 11. Juni 2007 richtete, ist zulässig.

a) Die Beschränkung der Wohnsitznahme ist eine selbständig anfechtbare Auflage im Sinne von § 36 Abs. 2 HmbVwVfG, § 51 Abs. 6 AufenthG (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.3.1996, BVerwGE 100, 335/337 f.). Sie kann daher mit der auch vorliegend erhobenen Anfechtungsklage angegriffen werden.

b) Das Rechtsschutzbedürfnis für die Aufhebung der Nebenbestimmung zur Aufenthaltserlaubnis vom 19. September 2006 ist hier nicht durch Ablauf der zeitlichen Geltungsdauer dieser Aufenthaltserlaubnis am 16. März 2007 entfallen.

Das folgt allerdings nicht schon aus § 51 Abs. 6 AufenthG, wonach räumliche oder sonstige Beschränkungen und Auflagen auch nach Wegfall des Aufenthaltstitels in Kraft bleiben, bis sie aufgehoben werden oder der Ausländer seiner Ausreisepflicht nachgekommen ist. Diese Vorschrift beantwortet nicht die Frage, wie es zu werten ist, wenn in eine neue Aufenthaltserlaubnis eine erneute gleichlautende Auflage

aufgenommen wird oder in der neuen Aufenthaltserlaubnis auf die bisherige Auflage verwiesen wird. So kann sich die frühere Auflage durch Erlass einer neuen, gleichlautenden Auflage erledigen (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.1.2008, BVerwGE 130, 148, 150, Rn. 11; Beschl. v. 23.1. 2008, BVerwG 1 C 28.06 und BVerwG 1 C 29.06, juris). § 51 Abs. 6 AufenthG verhindert nicht, dass die Ausländerbehörde bei jeder Verlängerung eines Aufenthaltstitels eine erneute Ermessensentscheidung hinsichtlich der Auflage zu treffen hat (Müller in: Hofmann/Hoffmann, Ausländerrecht, 2008, § 12 AufenthG Rn. 8; ähnlich OVG Frankfurt/Oder, Beschl. v. 30.4.2003, InfAusIR 2003, 279, 280).

Im vorliegenden Fall kündigte das Bezirksamt Wandsbek mit Schreiben vom 9. Mai 2007 dem Kläger die Bereitschaft an, die ihm erteilte Aufenthaltserlaubnis zu verlängern. Diese werde wiederum mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage für Nordrhein-Westfalen verbunden, wogegen ein (erneuter) Widerspruch zulässig sei. Bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis am 11. Juni 2007 wurde indes in den Pass des Klägers ein Aufenthaltstitel-Blatt eingeklebt, das hinsichtlich der Nebenbestimmung auf das "Zusatzblatt Nr. 04007491 auf S. 33" verweist. Dieses Zusatzblatt mit der Wohnsitznahmebeschränkung auf Nordrhein-Westfalen gehört durch seine Bezeichnung zu dem am 19. September 2006 erteilten Aufenthaltstitel. Hieraus ist jedenfalls nach dem Empfängerhorizont der Schluss zu ziehen, dass das Bezirksamt Wandsbek die am 19. September 2006 verfügte Nebenbestimmung verlängern wollte. Sie galt auch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht noch.

c) Hinsichtlich der in der Aufenthaltserlaubnis vom 19. September 2006 verfügten Auflage wurde das Widerspruchsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt und die mit Zustellung des Widerspruchsbescheides vom 3. März 2009 in Gang gesetzte Klagefrist eingehalten: Der Widerspruchsbescheid wurde dem Klägerbevollmächtigten am 4. März 2009 zugestellt, die Klage am Montag, den 6. April 2009 erhoben (§§ 74 Abs. 1 Satz 1, 57 VwGO i.V.m. § 222 Abs. 2 ZPO). Die Klage gegen die Verlängerung der Geltungsdauer der Nebenbestimmung ist jedenfalls nach § 75 VwGO zulässig, da der Kläger hiergegen am 7. August 2007 zumindest hilfsweise Widerspruch erhoben hatte, dieser Widerspruch

mangels Rechtsbehelfsbelehrung zur Aufenthaltserlaubnis vom 11. Juni 2007 fristgerecht war und über den Widerspruch ohne zureichenden Grund nicht entschieden worden war.

2. Das Verwaltungsgericht hat der Klage des Klägers zu Recht stattgegeben. Die von einer Behörde der Beklagten verfügte Wohnsitzbeschränkung auf Nordrhein-Westfalen verfügt nicht über eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Sie ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, so dass sie gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzuheben ist.

a) Auf § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG lässt sich die angefochtene Wohnsitzbeschränkung nicht stützen. Danach kann eine Aufenthaltserlaubnis - auch nachträglich - mit Auflagen, insbesondere einer räumlichen Beschränkung, verbunden werden. Die Erteilung einer Wohnsitzauflage ist nach § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG grundsätzlich zulässig, weil sie gegenüber der in der Vorschrift ausdrücklich genannten räumlichen Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis einen geringeren Eingriff darstellt. Sie ordnet zwar eine Residenzpflicht an, schränkt die Freizügigkeit im Bundesgebiet im übrigen aber nicht ein (BVerwG, Urt. v. 15.1.2008, BVerwGE 130, 148, 150, Rn. 13). Der Wortlaut der Vorschrift enthält zwar keine Einschränkungen, aus einer insbesondere an der Systematik des Gesetzes orientierten Auslegung folgt aber, dass die gegenüber dem Kläger hier verfügte Auflage, den Wohnsitz in einem anderen Bundesland zu nehmen, nicht auf § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG gestützt werden kann.

aa) Der Kläger hat während der Geltungsdauer der vom Landrat des Kreises Hörter erteilten Aufenthaltserlaubnis erlaubtermaßen durch Umzug in den Zuständigkeitsbereich der Beklagten seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Hamburg genommen. Gesetzliche Einschränkungen des Rechts, den Aufenthalts- bzw. Wohnort frei zu wählen, wie sie z.B. § 15a Abs. 1 Satz 2 AufenthG oder § 55 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG vorsehen (kein Recht auf Aufenthalt an einem bestimmten Ort), galten für ihn nicht. Durch den Umzug des Klägers nach Hamburg wurde im Verhältnis zu außerhamburgischen Behörden die Zuständigkeit von Ausländerbehörden der Beklagten für die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis des

Klägers begründet (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 Buchstabe a HmbVwVfG, § 30 Abs. 3 SGB I). Anders als eine Auflage, die einen Ausländer verpflichtet, dort wo er sich aufgrund seiner eigenen Entscheidung befindet, nun auch zu bleiben, jedenfalls seinen Wohnsitz zu nehmen bzw. beizubehalten, zwingt die im Streit befindliche Auflage den Kläger, seinen Wohnsitz und damit seinen gewöhnlichen Aufenthalt aus dem Zuständigkeitsbereich der Beklagten hinaus zu verlegen. Sie hat auch zur Folge, dass die Ausländerbehörden der Beklagten ihre Zuständigkeit verlieren, indem sie die Zuständigkeit für (u.a.) die künftigen ausländerrechtlichen Angelegenheiten des Klägers auf eine außerhamburgische Behörde abwälzen. Die Maßnahme greift damit in verschiedene Rechtssphären ein. Dies kann nicht allein auf der Grundlage des § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG, geschehen. Vielmehr ist für eine Auflage, die einen Ausländer zwingt, seine Wohnung im Zuständigkeitsbereich einer anderen Ausländerbehörde zu nehmen, eine gesetzliche Regelung erforderlich, die dies ausdrücklich ermöglicht. Eine solche Regelung existiert derzeit jedoch nicht. Ob sie in Einklang mit völkerrechtlichen Regelungen (z.B. Art. 2 des Protokolls Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Gesetz vom 9. Mai 1968, BGBl. II S. 422) überhaupt geschaffen werden könnte, bedarf hier keiner Prüfung.

bb) Zahlreiche Vorschriften aus dem Aufenthaltsgesetz und dem Asylverfahrensgesetz zeigen, dass die Verteilung von Ausländern bzw. die Anordnung aufenthaltsbeschränkender Maßnahmen spezieller gesetzlicher Vorschriften bedarf (vgl. auch BayVGH, Beschl. v. 16.2.2000, InfAuslR 2000, 223/ 225). Zudem lässt sich aus der Gesamtschau dieser Regelungen der Schluss ableiten, dass eine hiervon nicht erfasste abdrängende Wohnsitzauflage unzulässig ist (ebenso Renner, Ausländerrecht, 8. Aufl. 2005, § 12 AufenthG Rn. 6; Müller in: Hofmann/Hoffmann, Ausländerrecht, 2008, § 12 AufenthG Rn. 8; Huber/ Göbel-Zimmermann, Ausländer- und Asylrecht, 2. Aufl. 2008, Rn. 170; Wenger in: Storr/ Wenger/Eberle/Albrecht/Harms, Kommentar zum Zuwanderungsrecht, 2. Aufl. 2008, § 12 AufenthG Rn. 6).

Die Verteilung von Asylbewerbern, die gemäß § 55 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG keinen Anspruch darauf haben, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, ist gesetzlich durchnormiert. Die Verteilung auf die Länder wird gemäß § 45 AsylVfG nach einer Ländervereinbarung bzw. subsidiär nach einem gesetzlich bestimmten Schlüssel

vorgenommen. Die Weiterverteilung erfolgt gemäß § 50 AsylVfG innerhalb des Landes durch eine Zuweisungsentscheidung, die eine Behörde des jeweiligen Landes trifft. Über den Antrag auf eine länderübergreifende Verteilung entscheidet die zuständige Behörde des Landes, in dem der Aufenthalt gewünscht wird (§ 51 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG). Will sich ein Asylbewerber allgemein in einem Bereich aufhalten, der räumlich an den Bereich seiner Aufenthaltsgestattung angrenzt, verlangt § 58 Abs. 1 Satz 3 AsylVfG hierfür die Zustimmung der Ausländerbehörde, für deren Bezirk der allgemeine Aufenthalt zugelassen wird.

§ 60 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AsylVfG sieht die Möglichkeit einer abdrängenden Wohnsitznahmeauflage bei Asylbewerbern ausdrücklich vor, allerdings beschränkt auf das Land, dem die anordnende Ausländerbehörde angehört. Die ausdrückliche Klarstellung über die mögliche Reichweite einer Wohnsitzauflage wurde im Jahr 1987 (Gesetz vom 6.1.1989, BGBl. I. S. 89) in die Vorgängernorm des § 20 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 AsylVfG a.F. aufgenommen, um einen Streit in der Rechtsprechung um die zulässige Reichweite solcher Auflagen zu schlichten (vgl. Marx, AsylVfG, 7. Aufl. 2009, § 60 Rn. 52 ff.). Dabei ging es allerdings nur darum, ob eine Ausländerbehörde überhaupt befugt ist, Auflagen mit Wirkung über ihren Zuständigkeitsbereich hinaus zu verfügen. Jedenfalls ist eine Anordnung, in einem anderen Land Wohnung zu nehmen, nur im Wege der länderübergreifenden Verteilung möglich, die in § 51 AsylVfG geregelt ist.

Den asylverfahrensrechtlichen Verteilungsregelungen ist die im Aufenthaltsgesetz neu geschaffene Vorschrift über die Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer, die keinen Asylantrag stellen (§ 15a AufenthG), nachgebildet. Diese Personen können durch eine vom Bundesministerium des Innern bestimmte zentrale Stelle auf die Länder verteilt werden (§ 15a Abs. 1 Satz 3 AufenthG). § 15a Abs. 4 Satz 1 iVm. Abs. 3 Satz 3 AufenthG ermöglicht es der Behörde eines Landes, den Ausländer zu verpflichten, sich zu der in einem anderen Land gelegenen Aufnahmeeinrichtung zu begeben, wo er auch zu wohnen hat (§15a Abs. 4 Satz 4 AufenthG). Die Verteilung innerhalb eines Landes hat durch Landesgesetz oder Rechtsverordnung zu erfolgen (§ 15a Abs. 4 Satz 5 AufenthG). Gemäß § 15a Abs. 5 Satz 1 AufenthG können die zuständigen Behörden dem Ausländer erlauben, seine Wohnung in einem anderen Land zu nehmen.

Ähnliches gilt für Ausländer, die zum vorübergehenden Schutz aufgenommen werden (§ 24 AufenthG). Auch diese haben kraft Gesetzes keinen Anspruch darauf, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten (§ 24 Abs. 5 Satz 1 AufenthG). Sie werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auf die Länder verteilt (§ 24 Abs. 3 Satz 3 AufenthG); die Verteilung innerhalb der Länder erfolgt durch eine Landesbehörde aufgrund einer Rechtsverordnung (§ 24 Abs. 4 Sätze 1 und 2 AufenthG). Der Ausländer hat seine Wohnung entsprechend der Zuweisung zu nehmen (§ 24 Abs. 5 Satz 2 AufenthG).

Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung für die Ausländerbehörde, einem Ausländer aufzuerlegen, auch außerhalb ihres Bezirks zu wohnen, gibt im übrigen soweit ersichtlich nur § 54a Abs. 3 AufenthG für den speziellen Fall der Überwachung eines ausgewiesenen Ausländers aus Gründen der inneren Sicherheit. Ob eine Ausländerbehörde einen Ausländer, gestützt auf diese Vorschrift, verpflichten kann, in einem anderen Land zu wohnen, kann hier dahinstehen. Jedenfalls hält der Gesetzgeber bereits eine Maßnahme für ausdrücklich regelungsbedürftig, die sich auf ein Gebiet innerhalb des Landes bezieht, in dem der Bezirk der handelnden Ausländerbehörde liegt. Im Gegenschluss dürfte § 46 Abs. 1 AufenthG, der zu Maßnahmen zur Förderung der Ausreise eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers ermächtigt, nur die Wohnsitznahme innerhalb des Bezirks der zuständigen Ausländerbehörde meinen.

Sieht das Gesetz somit schon für Ausländergruppen, die entweder gar kein oder nur ein eingeschränktes Recht zum Aufenthalt in Deutschland haben, grundsätzlich die Befugnis zum Erlass abdrängender Wohnsitzauflagen nur dergestalt vor, dass sie auf das Gebiet des Landes beschränkt sind, dem auch die handelnde Ausländerbehörde angehört, kann die für alle Aufenthaltserlaubnisse geltende Vorschrift des § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG nicht zu darüber hinausgehenden Regelungen ermächtigen.

cc) Die Regelung in § 23a Abs. 3 AufenthG bestätigt diesen Befund. In dieser Bestimmung ist ausdrücklich eine Kostenerstattung unter den Sozialhilfeträgern vorgesehen, wenn ein hilfebedürftiger Ausländer in den Zuständigkeitsbereich eines

anderen Leistungsträgers umzieht. Diese Regelung macht deutlich, dass der Gesetzgeber nicht davon ausgeht, dass beim Bezug von Sozialhilfe stets eine Wohnsitzbeschränkung als Nebenbestimmung zur Aufenthaltserlaubnis verfügt wird; die Vorschrift wäre sonst weitgehend obsolet.

b) Das den Ausländerbehörden in § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG eingeräumte Ermessen, Aufenthaltstitel mit Auflagen zu versehen, kann zwar durch Erlasse oder Verwaltungsvorschriften gelenkt werden; diese müssen sich ihrerseits aber im Rahmen des Rechts halten (BVerwG, Urt. v. 15.1.2008, BVerwGE 130, 148, 151, Rn. 15 f.). Es bedarf deshalb keiner Entscheidung, ob die "Bundeseinheitliche Verfahrensweise bei wohnsitzbeschränkenden Auflagen", die die Vertreterin der Beklagten im Erörterungstermin des Verwaltungsgerichts vom 3. Februar 2010 vorgelegt hat, oder die Abschnitte 12.1.1.3 bzw. 12.2.5.1.1. ff. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 (GMBI. S. 878, 959 ff.) den hier zu entscheidenden Fall – Verlängerung einer ohne räumliche Beschränkung und Wohnsitzerlaubnis erteilten Aufenthaltserlaubnis unter Beifügung einer abdrängenden Wohnsitzauflage – überhaupt erfassen. Weder geht es vorliegend um die Beifügung einer Auflage zu einer durch eine nordrhein-westfälische Ausländerbehörde erteilten Aufenthaltserlaubnis noch um die Streichung oder Änderung einer Wohnsitzbeschränkung, um einen länderübergreifenden Wohnortwechsel zu ermöglichen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO.

Gründe, aus denen das Oberverwaltungsgericht die Revision zulassen müsste (§ 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor. Insbesondere weist die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung auf. Die Rechtslage ist nach Auffassung des Berufungsgerichts eindeutig. Die

bisherigen beim Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht anhängigen Berufungsverfahren zu abdrängenden Wohnsitzauflagen endeten sämtlich unstreitig. Abweichende Entscheidungen anderer Gerichte, zumal von Obergerverwaltungsgerichten, sind nicht ersichtlich. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. Juni 1984 (BVerwGE 69, 295, 298 ff.) erging zu einer asylverfahrensrechtlichen Vorschrift, die später geändert wurde (siehe oben S. 13 unten/ S. 14). Schon damals hatte das Bundesverwaltungsgericht zudem ausgeführt, dass sich die jeweilige Entscheidungskompetenz einer Verwaltungsbehörde nach deren konkreter rechtlicher Ausgestaltung im Rahmen der jeweiligen Rechtsmaterie richte (a.a.O., S. 301).

Ramsauer

Probst

Engelhardt