Beglaubigte Abschrift

NIEDERSÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

EINGEGANGEN
08. Nov. 2017
Erl.

Az.: 8 LA 85/17
12 A 15/17

BESCHLUSS

In der Verwaltungsrechtssache

[redacted],

Klägers und
Zulassungsantragsgegners,

Proz.-Bev.:
Rechtsanwälte Sürig und andere,
Außer der Schleifmühle 54, 28203 Bremen, - [redacted] -

g e g e n

den Landkreis Hildesheim, vertreten durch den Landrat - FD 202 -, Ausländer- und Aussiedlerangelegenheiten,
Bischof-Janssen-Straße 31, 31134 Hildesheim, - [redacted] -

Beklagter,

Beigeladen und Zulassungsantragstellerin:

Freie Hansestadt Bremen, Stadtamt - Justiziariat -,
Stresemannstraße 48, 28207 Bremen, - [redacted] -

Streitgegenstand: Wohnsitzauflage
- Antrag auf Zulassung der Berufung -

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 8. Senat - am 6. November 2017 beschlossen:

Der Antrag der Beigeladenen auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 12. Kammer (Einzelrichterin) - vom 18. Mai 2017 wird abgelehnt.

Die Beigeladene trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes für das Zulassungsverfahren wird auf 5000 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

Die Beigeladene wendet sich gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Mai 2017, mit dem festgestellt worden ist, dass die Wohnsitzauflage in einer inzwischen durch eine neue ersetzten Aufenthaltserlaubnis des Klägers rechtswidrig gewesen ist. Der Kläger hat die Aufhebung der Wohnsitzauflage angestrebt, weil er, ebenso wie seine Lebensgefährtin und gemeinsame Kinder, im Gebiet der Beigeladenen Wohnsitz nehmen will. Dort wohnen Geschwister des Klägers. Dieser ist erkrankt.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, der Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO und des Verfahrensmangels nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO sind nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Weise dargelegt.

1. Es kann offen bleiben, ob der Antrag auf Zulassung der Berufung mangels Beschwer der Beigeladenen unzulässig ist.

Die Beigeladene ist nach § 63 Nr. 3 VwGO Beteiligte des Verfahrens und kann gemäß §§ 66, 124 VwGO selbständig Rechtsmittel einlegen. Für dessen Zulässigkeit ist erforderlich, dass das angefochtene Urteil sie beschwert. Eine solche - materielle - Beschwer folgt weder allein aus ihrer Stellung als Beteiligte des Verfahrens noch aus der

mit dieser Stellung verknüpften Bindung an ein rechtskräftiges Urteil. Denn auch in dieser Bindung liegt eine materielle Beschwer lediglich, wenn sie nicht nur formal besteht, sondern auch sachlich von Bedeutung ist (BVerwG, Urt. v. 29.1.1991 - 4 C 51/89 -, BVerwGE 87, 332, juris Rn. 171). Ist ein Verwaltungsträger bzw. eine Behörde beigeladen, kann sich die sachliche Bedeutung der Bindungswirkung des angegriffenen Urteils u.a. daraus ergeben, dass subjektiven Rechten im Hinblick auf die Befugnis zur Rechtsmitteleinlegung gleichgestellte Zustimmungs- oder sonstige Mitwirkungsrechte des Beigeladenen verletzt werden (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.5.1992 - 4 B 98/92 -, NVwZ 1992, 1091, juris Rn. 4). Macht das materielle Recht den Erlass eines Verwaltungsakts von der Zustimmung des Beigeladenen abhängig, ersetzt das zum Erlass des Verwaltungsakts verpflichtende Urteil im praktischen Ergebnis die erforderliche Zustimmung (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.5.1971 - IV C 19.70 -, NJW 1972, 786, juris Rn. 14). Dies bewirkt gleichsam eine „Mitverurteilung" des Beigeladenen, in der eine Beschwer auch dann liegt, wenn ihm mit Rücksicht auf das organisationsrechtliche Verhältnis zwischen den zum Zusammenwirken verpflichteten Behörden die Befugnis fehlt, gegen einen sein Zustimmungsrecht verletzenden Verwaltungsakt nach § 42 VwGO mit der Anfechtungsklage vorzugehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 7.10.1977 - IV C 47.75 -, BVerwGE 54, 328, juris Rn. 21).

Das materielle Recht enthält keinen Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Beigeladenen. Einen solchen enthält nur Nr. 12.2.5.2.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz. Diese Weisung steht einem materiellrechtlichen Zustimmungsvorbehalt nicht gleich. Es handelt sich um ein Verwaltungsinternum. Die Rechtmäßigkeit der Änderung einer Wohnsitzauflage hängt von dieser Zustimmung nicht ab. Sie wird durch das stattgebende Urteil nicht ersetzt, weil sie rechtlich unnötig ist. Die finanziellen Auswirkungen eines Umzugs des Klägers in das Gebiet der Beigeladenen sind nur mittelbar und faktisch. In Betracht kommt allein, dass sich eine materielle Beschwer aus der Bindung der Beigeladenen an die Rechtskraft des angefochtenen Urteils bei etwaigen zukünftigen Entscheidungen über Nebenbestimmungen zu Aufenthaltstiteln ergibt, die die Beigeladene dem Kläger nach einem Umzug zu erteilen hätte. Dass daraus eine Beschwer abzuleiten ist, ist erstens zweifelhaft, weil eine Wohnsitznahme des Klägers in Bremen nicht zwingende Folge des angefochtenen Urteils ist. Zweitens spricht einiges dafür, dass die Bindungswirkung begrenzt wäre, weil die Verhältnismäßigkeit einer zukünftigen Nebenbestimmung von dem zugrundeliegenden Sachverhalt abhinge, der sich - nicht zuletzt wegen des einer Begründung der Zuständigkeit der

Beigeladenen vorausgehenden Umzugs - gegenüber dem Sachverhalt, auf dem das angefochtene Urteil beruht, in entscheidungserheblicher Weise verändert haben kann.

2. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO sind nicht dargelegt. Derartige Zweifel sind zu bejahen, wenn der Rechtsmittelführer einen einzelnen tragenden Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage stellt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.12.2009 - 2 BvR 758/07 -, BVerfGE 125, 104, juris Rn. 96). Die Richtigkeitszweifel müssen sich dabei auch auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen; es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung führen wird (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 -, NVwZ-RR 2004, 542, juris Rn. 9 f.). Eine den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügende Darlegung dieses Zulassungsgrundes erfordert, dass im Einzelnen unter konkreter Auseinandersetzung mit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung ausgeführt wird, dass und warum Zweifel an der Richtigkeit der Auffassung des erkennenden Verwaltungsgerichts bestehen sollen. Hierzu bedarf es regelmäßig qualifizierter, ins Einzelne gehender, fallbezogener und aus sich heraus verständlicher Ausführungen, die sich mit der angefochtenen Entscheidung auf der Grundlage einer eigenständigen Sichtung und Durchdringung des Prozessstoffes auseinandersetzen (vgl. Senatsbeschl. v. 17.6.2015 - 8 LA 16/15 -, NdsRPfl. 2015, 244, juris Rn. 10; Senatsbeschl. v. 17.5.2016 - 8 LA 40/16 -, juris Rn. 6).

a. An einer hinreichenden Durchdringung des Prozessstoffs fehlt es, soweit der Antrag auf Zulassung der Berufung das angefochtene Urteil unzutreffend wiedergibt und auslegt. Das Verwaltungsgericht hat keine eigenen Ermessenserwägungen angestellt. Es hat die Verhältnismäßigkeit der Wohnsitzauflage als sogenannte äußere Grenze des Ermessens geprüft. In diesem Rahmen hatte es die Angemessenheit der hoheitlichen Maßnahme zu bewerten und hierzu die Beeinträchtigung des Einzelnen und das Interesse der Allgemeinheit zu gewichten. Das Verwaltungsgericht hat auch nicht allein aus der Aufenthaltsdauer auf die Unverhältnismäßigkeit der Wohnsitzauflage geschlossen oder gar deren Rechtswidrigkeit daraus hergeleitet, dass der Kläger in Zukunft eine zur Unverhältnismäßigkeit führende Aufenthaltsdauer aufweisen werde. Ebenso fernliegend ist die in dem Antrag auf Zulassung der Berufung vertretene Rechtsauffassung, auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage nach Anfechtungsklage hin

könne die Beklagte zur Neubescheidung zu verpflichten sein, oder es komme darauf an, ob das Ermessen zugunsten des Klägers auf Null reduziert sei.

b. Das Verwaltungsgericht hat tragend darauf abgestellt, dass die gemäß § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG erlassene Wohnsitzauflage in Ansehung der dadurch bewirkten Belastung für den Kläger unverhältnismäßig gewesen sei. Schlüssige Gegenargumente bringt der Antrag auf Zulassung der Berufung nicht vor.

aa. Es ist nicht dargelegt, dass das Verwaltungsgericht zu Unrecht Gesichtspunkte in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einbezogen hätte, die ihrer Art nach nicht zu berücksichtigen sein könnten, oder relevante Gesichtspunkte unberücksichtigt gelassen hätte.

Soweit der Antrag auf Zulassung der Berufung darauf hinweist, dass die Wohnsitzauflage eine gleichmäßige Belastung der öffentlichen Kassen bewirken soll und dazu beitragen kann, einer Konzentrierung leistungsabhängiger Ausländer in bestimmten Gebieten und der damit möglicherweise einhergehenden Entstehung von sozialen Brennpunkten vorzubeugen, hat das Verwaltungsgericht dieses öffentliche Interesse im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung in den Blick genommen.

Entgegen dem Zulassungsvorbringen ist nicht fraglich, ob die Aufenthaltsdauer ein erheblicher Gesichtspunkt ist. Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung ist das Gewicht der Beeinträchtigung des Einzelnen zu bestimmen. Den persönlichen Interessen des Ausländers an einem unbeschränkten Aufenthaltsrecht kommt grundsätzlich umso höheres Gewicht zu, je länger die Beschränkung andauert (BVerwG, Urt. v. 15.1.2013 - 1 C 7/12 -, BVerwGE 145, 305, juris Rn. 22). Auch wenn das Bundesverwaltungsgericht angefügt hat, dies gelte insbesondere bei der Gruppe der jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion, lässt sich nicht vertreten, dass das Kriterium der Aufenthaltsdauer bei anderen Personengruppen gar keine Bedeutung habe. Soweit der Antrag auf Zulassung der Berufung geltend macht, die Aufenthaltsdauer sei im Lichte der Intention des Gesetzgebers eine sachfremde Erwägung, ist das schon deshalb unzutreffend, weil es nicht um die Ausübung des Ermessens, sondern um dessen Grenzen in Gestalt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geht. Eine Intention des Ge-

setzgebers, wonach die Aufenthaltsdauer nicht berücksichtigungsfähig sei, lässt sich § 12 Abs. 2 Satz 2 AufenthG aber auch nicht entnehmen.

Das Verwaltungsgericht hatte keinen Anlass, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, „ob allein die Aufenthaltsdauer ein so schwerwiegendes Abwägungskriterium sein kann, dass es insbesondere die Verteilung der öffentlichen Lasten, die Verhinderung von Ballungszentren mit sehr hohem Ausländeranteil und damit einhergehend die Entstehung von Parallelgesellschaften sowie die Förderung der Integration der Ausländer und - spiegelbildlich - der Akzeptanz der Migration in der Bevölkerung davon verdrängt werden kann", weil es nicht allein auf die Aufenthaltsdauer abgestellt, sondern die sich aus mehreren Umständen ergebende Belastung des Klägers durch die Wohnsitzauflage im vorliegenden Einzelfall bemessen hat.

bb. Es ist nicht dargelegt, dass das Verwaltungsgericht in die Verhältnismäßigkeitsprüfung tatsächliche Umstände einbezogen hätte, deren Feststellung Zweifeln ausgesetzt ist.

Das Verwaltungsgericht hat nicht angenommen, der Kläger wolle mit seinen in Bremen lebenden Geschwistern eine gemeinsame Wohnung beziehen. Es ist davon ausgegangen, dass er in deren Nähe ziehen wolle. Davon, dass der Kläger auch gegenwärtig seine Verwandten in Bremen besuchen und Unterstützung durch seine Lebensgefährtin und seine älteren Kinder erhalten kann, ist ersichtlich auch das Verwaltungsgericht ausgegangen. Es hatte die familiären Verhältnisse aufgrund des gleichzeitig entschiedenen Parallelverfahrens 12 A 14/17 vor Augen. Dass der Kläger aus seiner eigenen Kernfamilie keine Unterstützung erhalte, hat es nicht angenommen. Es hat lediglich festgestellt, dass der Kläger auch auf die Hilfe seiner in Bremen wohnenden Geschwister angewiesen sei. Soweit der Antrag auf Zulassung der Berufung letztere Feststellung angreift, beschränkt er sich auf den Vortrag, warum dies so sein solle, erschließe sich der Beigeladenen nicht. Ein schlüssiges Gegenargument gegen die Tatsachengrundlage des angefochtenen Urteils ergibt sich daraus nicht. Dies gilt auch für die Feststellung des Verwaltungsgerichts, es habe nicht davon ausgegangen werden können, dass der Kläger jemals durch eigene Erwerbstätigkeit seinen Lebensunterhalt sichern werde. Gegen die Würdigung des Entlassungsberichts der Klinik Fallingbostel erhebt der Antrag auf Zulassung der Berufung letztlich keine Einwände.

Soweit er die im Tatbestand des angefochtenen Urteils zitierten Atteste für nicht hinreichend aktuell hält, setzt er sich nicht damit auseinander, dass das Verwaltungsgericht aus der in der Klinik Fallingbostel angegebenen weiteren Behandlung der psychischen Erkrankung auf deren fortdauerndes Vorliegen geschlossen hat. Insgesamt trägt der Antrag auf Zulassung der Berufung nur eine von derjenigen des Verwaltungsgerichts abweichende Würdigung des Akteninhalts vor, ohne dass dargelegt würde, dass die gerichtlichen Feststellungen ersichtlich nicht zutreffen oder etwa wegen gedanklicher Lücken oder Ungereimtheiten ernstlich zweifelhaft sind.

cc. Bringt der Antrag auf Zulassung der Berufung keine schlüssigen Argumente gegen die tatsächlichen Grundlagen der vom Verwaltungsgericht vorgenommenen Verhältnismäßigkeitsprüfung und der dabei berücksichtigten Gesichtspunkte vor, so macht er letztlich geltend, es bestehe die Möglichkeit, dass das Berufungsgericht das Gewicht der Belastung des Einzelnen und das Gewicht des öffentlichen Interesses im Ergebnis anders bestimmen könnte als das Verwaltungsgericht und so zu einem Überwiegen des öffentlichen Interesses gelangen könnte (vgl. schon Senatsbeschl. v. 4.4.2017 - 8 PA 46/17 -). Dies kommt in dem Vortrag zum Ausdruck, auch wenn der Kläger aus gesundheitlichen Gründen an der Sicherung des Lebensunterhalts gehindert wäre, könne dies nicht dazu führen, dass allein aus diesem Grund und wegen seines langen Aufenthalts die durch das öffentliche Interesse an der gleichmäßigen Lastenverteilung begründete Residenzpflicht entfiele. Allein der Verweis auf die Möglichkeit einer anderen Gewichtung, ohne dass dargelegt wird, inwiefern das Verwaltungsgericht eine Fehlgewichtung vorgenommen haben könnte, ist kein schlüssiger Einwand gegen das angefochtene Urteil, der die Durchführung eines Berufungsverfahrens angezeigt erscheinen ließe.

3. Die Berufung ist nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Eine solche grundsätzliche Bedeutung hat eine Rechtssache nur dann, wenn sie eine höchstrichterlich noch nicht beantwortete Rechtsfrage oder eine obergerichtlich bislang ungeklärte Tatsachenfrage von allgemeiner Bedeutung aufwirft, die sich im Rechtsmittelverfahren stellen würde und im Interesse der Einheit der Rechtsprechung oder der Weiterentwicklung des Rechts einer fallübergreifenden Klärung durch das Berufungsgericht bedarf (vgl. Senatsbeschl. v. 4.7.2011 – 8 LA 288/10 –, GewArch 2011, 494, juris Rn. 37 m.w.N.). Um die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO dar-

zulegen, hat der Zulassungsantragsteller die für fallübergreifend gehaltene Frage zu formulieren sowie näher zu begründen, weshalb sie eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung hat und ein allgemeines Interesse an ihrer Klärung besteht. Darzustellen ist weiter, dass sie entscheidungserheblich ist und ihre Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten steht (vgl. Senatsbeschl. v. 15.8.2014 - 8 LA 172/13 -, GewArch. 2015, 84, juris Rn. 15; v. 17.5.2016 - 8 LA 40/16 -, juris Rn. 32).

Die Entscheidungserheblichkeit der Frage,

> ob eine Wohnsitzauflage in Fällen wie dem vorliegenden allein wegen der zeitlichen Dauer des bisherigen Aufenthalts gestrichen werden kann,

ist nicht dargelegt. Das Verwaltungsgericht hat zutreffenderweise nicht allein auf die zeitliche Dauer des bisherigen Aufenthalts abgestellt, sondern die sich aus mehreren Umständen ergebende Belastung des Klägers durch die Wohnsitzauflage im vorliegenden Einzelfall bemessen.

Dasselbe gilt für die Frage,

> ab welcher Aufenthaltsdauer das vom Verwaltungsgericht angenommene Gewicht dieses Ermessenskriteriums erreicht wäre.

4. Die Berufung ist nicht wegen eines Abweichens des angefochtene Urteils von einer Entscheidung eines der in § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO bezeichneten Gerichte zuzulassen. Der Zulassungsgrund der Divergenz ist nur dann gegeben, wenn das Verwaltungsgericht seinem Urteil einen abstrakten Rechtssatz zugrunde gelegt hat, der mit einem in einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten, dieselbe Rechtsfrage betreffenden und die Entscheidung tragenden Rechtssatz nicht übereinstimmt. Dabei muss ein prinzipieller Auffassungsunterschied deutlich werden, weil die bloße unrichtige oder unterbliebene Anwendung eines obergerichtlich oder höchstrichterlich aufgestellten Rechtssatzes

den Zulassungsgrund der Divergenz nicht erfüllt. Dementsprechend erfordert die Darlegung einer Divergenz vor allem, dass in dem Zulassungsantrag die beiden einander widerstreitenden abstrakten Rechts- oder Tatsachensätze des Divergenzgerichts einerseits und des Verwaltungsgerichts andererseits zitiert oder - sofern sie im Urteil nicht bereits ausdrücklich genannt sind - herausgearbeitet und bezeichnet werden (Senatsbeschl. v. 21.5.2013 - 8 LA 54/13 -, GesR 2013, 565, juris Rn. 16; v. 17.8.2016 - 8 LA 52/16 -, PflR 2017, 182, juris Rn. 26, beide m.w.N.).

Der in dem Antrag auf Zulassung der Berufung angeführte Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 4. April 2017 ist als Prozesskostenhilfeentscheidung nicht divergenzfähig (vgl. Kummer, Die Nichtzulassungsbeschwerde, 2. Aufl. 2010, Rn. 385; Rudisile, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 124 Rn. 40 (Okt. 2015)). Es werden auch keine voneinander abweichenden Rechtssätze herausgearbeitet. Insbesondere handelt es sich bei der Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass die Wohnsitzauflage mit Blick auf den Kläger verhältnismäßig sei, nicht um einen Rechtssatz. Soweit der Antrag auf Zulassung der Berufung annimmt, das Verwaltungsgericht sei dem Oberverwaltungsgericht nicht gefolgt, wenn es die Wohnsitzauflage als Dauerverwaltungsakt ansehe, beziehen sich die Ausführungen ersichtlich nicht auf das vorliegende Verfahren. Sie dürften dem Schriftsatz im Verfahren 8 LA 86/17 entstammen und gehen vorliegend ins Leere, weil das Verwaltungsgericht nicht von einem Dauerverwaltungsakt gesprochen hat.

5. Die Berufung ist nicht wegen eines Verfahrensmangels gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO zuzulassen.

Ein Verfahrensmangel liegt nur dann vor, wenn das Gerichtsverfahren infolge unrichtiger Anwendung oder Nichtanwendung einer prozessrechtlichen Vorschrift fehlerhaft geworden ist und die angegriffene Entscheidung auf diesem Fehler beruht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 6.3.2000 - 6 B 79/99 -, Buchholz 406.39 Denkmalschutzrecht Nr. 10, juris Rn. 17).

Welchen Verfahrensmangel der Antrag auf Zulassung der Berufung geltend machen will, bleibt unklar. Darin wird ausgeführt, das Verwaltungsgericht habe eine eigene Er-

messensentscheidung getroffen; dies werde im Urteil nicht problematisiert, weswegen ein Abwägungsfehler vorliege; dem Urteil sei nicht zu entnehmen, dass eine andere Ermessensentscheidung nicht hätte getroffen werden können.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Smollich von Seebach Dr. Baer

Beglaubigt
Lüneburg, 07.11.2017

Heine
Justizangestellte
als der Geschäftsstelle