

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Beschluss vom 9.10.2006

Tenor

I.

Die Antragsgegnerin wird unter entsprechender Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 13.07.2006 im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, den Aufenthalt der Antragstellerinnen für die Dauer von deren Duldung durch den Landkreis E., längstens jedoch für drei Monate, auch im Lande Bremen zu dulden.

Im übrigen wird die Beschwerde der Antragstellerinnen gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen.

Die Kostenentscheidung im Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 13.07.2006 wird aufgehoben. Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragstellerinnen zu 2/3 und die Antragsgegnerin zu 1/3.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

II.

Den Antragstellerinnen wird unter entsprechender Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 13.07.2006 Prozesskostenhilfe bewilligt; ihnen wird Rechtsanwalt L. beigeordnet.

III.

Den Antragstellerinnen wird auch für das Beschwerdeverfahren Prozesskostenhilfe unter Beiordnung von Rechtsanwalt L. bewilligt.

Gründe

A.

Die Antragstellerin zu 1) ist eine 1984 in Zagreb geborene kroatische Staatsangehörige; nach ihren eigenen Angaben gehört sie zur Volksgruppe der Roma. Sie kam 1991 nach P. und beantragte erfolglos politisches Asyl. Ein zweiter Asylantrag wurde 2000 abgelehnt; zugleich wurde (erneut) ihre Abschiebung nach Kroatien angedroht. Weil die Abschiebung wegen fehlender Ausreisepapiere nicht möglich war, erteilte der Landkreis E. der Antragstellerin zu 1) in der Folgezeit eine - regelmäßig verlängerte - Duldung; dabei beschränkte er den Aufenthalt auf das Land Niedersachsen und die Wohnsitznahme auf die Stadt P.. Einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis lehnte der Landkreis E. mit Bescheid vom 06.07.2005 ab; die Klage, mit der die Antragstellerin

zu 1) ihr Begehren vor dem Verwaltungsgericht O. (5 A 408/05) zunächst weiter verfolgte, nahm sie im März 2006 zurück.

Am 22.05.2005 gebar die Antragstellerin zu 1) in Bremen eine Tochter, die Antragstellerin zu 2). Vater des Kindes ist der (damals) serbisch-montenegrinische Staatsangehörige Kemal K.. Er stammt aus dem Kosovo und hält sich seit 2000 in Bremen auf. Wegen seiner Zugehörigkeit zur Volksgruppe der Roma wird sein Aufenthalt von der Antragsgegnerin mit der räumlichen Beschränkung auf das Land Bremen geduldet. Herr K. lebt von Sozialhilfe.

Die Antragstellerinnen leben offenbar seit längerer Zeit bei Herrn K. in Bremen. Nach ihren Angaben - die allerdings trotz Aufforderung des Verwaltungsgerichts nicht glaubhaft gemacht worden sind - üben die Kindeseltern gemeinsam das Sorgerecht für die Antragstellerin zu 2) aus. Die Antragstellerin zu 1), die angibt, mit Herrn K. verlobt zu sein, erwartet im Oktober ihr zweites Kind.

Im November 2005 leiteten sowohl die Antragstellerin zu 1) als auch der Landkreis E. für die Antragstellerin zu 2) ein Asylverfahren ein. Der ablehnende Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ist seit dem 03.01.2006 bestandskräftig.

Nach Mitteilung des Landkreises E. an das Oberverwaltungsgericht vom 11.09.2006 werden beide Antragstellerinnen dort weiterhin unter räumlicher Beschränkung auf das Land Niedersachsen und mit einer Wohnsitzauflage für P. geduldet. Durch die Ausländerbehörde des Landkreises E. sei eine Vielzahl von Rückübernahmeersuchen an die kroatische Botschaft gestellt worden, die bisher unbeantwortet geblieben seien. Nachweise über Versuche der Antragstellerin zu 1), ein gültiges Reisedokument zu beschaffen, seien bisher nicht vorgelegt worden.

Bereits mit Schreiben vom 28.04.2005 hatte die Antragstellerin zu 1) beim Landkreis E. eine Umverteilung nach Bremen beantragt. Der Landkreis E. bat die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 03.05.2005 und 05.09.2005 um Mitteilung, ob dem Antrag zugestimmt werden könne. Mit Schreiben vom 28.03.2006 teilte die Antragsgegnerin dem Landkreis E. mit, dass der Umverteilung der Antragstellerinnen nach Bremen im Hinblick auf die zu erwartenden Sozialhilfe- und Rückführungskosten nicht zugestimmt werde. Die familiäre Lebensgemeinschaft müsse nicht in Bremen hergestellt werden, weil der Abschiebestop für Roma aus dem Kosovo der freiwilligen Ausreise in den Kosovo nicht entgegenstehe. Mit Bescheid vom 12.06.2006 lehnte der Landkreis E. daraufhin den Antrag beider Antragstellerinnen ab, die Auflage zur Wohnsitznahme in der Stadt P. aufzuheben und den Zuzug in den Bereich der Stadt Bremen zu erlauben. In der Begründung wird auf die ablehnende Stellungnahme der Stadtgemeinde Bremen verwiesen und weiter ausgeführt, es sei bisher nichts dafür ersichtlich, dass sich die Antragstellerinnen bisher darum bemüht hätten, gemeinsam mit Herrn K. in eines der beiden Heimatländer ausreisen zu können. Gegen diesen Bescheid haben die Antragstellerinnen Klage vor dem Verwaltungsgericht O. (5 A 239/06) erhoben. Das Verwaltungsgericht O. hat die Stadtgemeinde Bremen beigeladen. Mit Beschluss vom 25.09.2006 hat es einen Antrag der Antragstellerinnen auf Prozesskostenhilfe abgelehnt. Die Klage habe keine hinreichende Aussicht auf Erfolg, weil der beklagte Landkreis E. nicht den Aufenthalt in einem anderen Bundesland dulden könne. Sei aus zwingenden Gründen der Aufenthalt in einem anderen Bundesland erforderlich, könne die zuständige Ausländerbehörde dieses Bundeslandes dem Ausländer eine weitere Duldung erteilen. Über die Klage ist noch nicht entschieden.

Mit Schreiben vom 01.09.2005 beantragte die Antragstellerin zu 2) bei der Antragsgegnerin eine Duldung. Am 26.09.2005 beantragte auch die Antragstellerin zu 1) bei der Antragsgegnerin eine "zweite Duldung"; zugleich stellte sie beim Verwaltungsgericht Bremen den Antrag, die

Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihr eine Duldung für das Land Bremen auszustellen. Die Antragstellerin zu 2) beantragte am 09.11.2005 beim Verwaltungsgericht Bremen, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihr eine "vorläufige Duldung für zwei Wochen" zu erteilen.

Mit Bescheid vom 20.12.2005 lehnte die Antragsgegnerin die Duldung der Antragstellerin zu 2) mit der Begründung ab, zuständige Ausländerbehörde für das Duldungsbegehren sei die für die Kindesmutter zuständige Ausländerbehörde des Landkreises E.. Diese habe der Antragstellerin zu 2) wegen des (damals) noch anhängigen Asylverfahrens eine Aufenthaltsgestattung zu erteilen. Im Übrigen werde die Antragstellerin zu 2) in das (damals) noch anhängige Umverteilungsverfahren einbezogen. Der Bescheid enthielt eine Rechtsmittelbelehrung, in der auf die Möglichkeit eines Widerspruchs hingewiesen wurde.

Mit Bescheid vom 08.06.2006 lehnte die Antragsgegnerin den Duldungsantrag der Antragstellerin zu 1) mit der Begründung ab, sie sei weder örtlich noch sachlich zuständig. Die Erteilung einer zweiten Duldung komme nur in Einzelfällen in Betracht, wenn dies aus dringenden und schwerwiegenden Gründen geboten sei. Diese Voraussetzungen lägen hier nicht vor, da Herr

K. freiwillig in den Kosovo ausreisen könne und es ihm und der Antragstellerin freistehe, die familiäre Lebensgemeinschaft "im Heimatland" herzustellen. Auch diesem Bescheid ist eine Rechtsbehelfsbelehrung über einen Widerspruch beigelegt.

Mit Beschluss vom 13.07.2006 hat das Verwaltungsgericht Bremen die beiden Eilverfahren der Antragstellerinnen zur gemeinsamen Entscheidung verbunden. Es hat die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung und die in beiden Verfahren gestellten Anträge auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe mit der Begründung abgelehnt, die Bescheide der Antragsgegnerin über die Ablehnung der Duldungen vom 20.12.2005 und 08.06.2006 seien unanfechtbar geworden, weil die Antragstellerinnen nicht rechtzeitig Klage erhoben hätten.

Gegen diesen Beschluss richtet sich die Beschwerde der Antragstellerinnen. Sie tragen vor, sie hätten entsprechend der erteilten Rechtsbehelfsbelehrung fristgerecht Widerspruch gegen die Bescheide erhoben. Rein vorsorglich werde aber nunmehr auch Klage gegen die Bescheide mit dem Antrag erhoben, die Antragsgegnerin unter Aufhebung der entgegenstehenden Bescheide zu verpflichten, den Antragstellerinnen Duldungen für den Bereich des Landes Bremen für die Dauer von 12 Monaten zu erteilen, und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wegen der versäumten Klagefrist beantragt (4 K 1888/06).

Zur Sache haben sich die Beteiligten im Beschwerdeverfahren nicht geäußert.

Der Landkreis E. hat auf Befragen mitgeteilt, dass er einem eventuellen Umverteilungsantrag des Herrn K. nach P. nicht zustimmen werde, weil die familiäre Lebensgemeinschaft im Ausland hergestellt werden könne. Zwar habe das Verwaltungsgericht O. (Beschl. v. 24.08.2006 - 5 B 106/06) in einem ähnlichen Fall von Roma aus dem Kosovo entschieden, dass die Antragsteller nicht auf die Möglichkeit der Herstellung der Familieneinheit im Kosovo durch freiwillige Ausreise verwiesen werden könnten, weil die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise für die Erteilung einer Duldung keine Rolle spiele; gegen diesen Beschluss sei aber Beschwerde zum Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht eingelegt worden.

B.

I.

Die Beschwerde ist, soweit sie sich gegen die Ablehnung der beantragten einstweiligen Anordnung richtet, zulässig, aber nur zum Teil begründet.

1. Gegen die Zulässigkeit der Beschwerde bestehen keine Bedenken. Dies gilt auch im Hinblick auf § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO. Zwar enthält die Beschwerdeschrift nicht ausdrücklich einen "bestimmten Antrag". Ein förmlicher Antrag ist aber nicht erforderlich, wenn sich Umfang und Ziel des Rechtsmittels mit hinreichender Deutlichkeit aus den Darlegungen zur Begründung des Rechtsmittels ergeben (vgl. Beschluss des Senats vom 11.04.2002 - 1 B 96/02; Eyermann-Happ, VwGO, 12. Aufl. 2006, Rn 21 zu § 146). So liegt es hier. Den Darlegungen der Antragstellerinnen lässt sich zweifelsfrei entnehmen, dass sie uneingeschränkt an ihrem erstinstanzlichen Begehren festhalten wollen.

2. Dieses war entgegen dem Wortlaut des ursprünglichen gestellten Antrags auch für die Antragstellerin zu 2) nicht auf einen Duldungszeitraum von zwei Wochen beschränkt. Der Antrag gibt das Begehren der Antragstellerin zu 2) unvollständig wieder. Maßgebend ist das Rechtsschutzziel, wie es sich aus dem gesamten Vorbringen, insbesondere der Antragsbegründung, ergibt (Eyermann-Rennert, a.a.O., Rn 8 zu § 88). Wie die Begründung des Antrags zeigt, ging es der Antragstellerin zu 2) darum, eine Duldung zu erhalten, um "dauerhaft und ohne jeweiligen Rechtsstreit Sozial- und medizinische Leistungen" in Bremen zu erhalten. Sinn und Zweck der Rechtsverfolgung war, der Antragstellerin zu 2) ebenso wie ihrer Mutter in rechtlich abgesicherter Form den Aufenthalt beim Vater in Bremen zu ermöglichen. Dem widerspräche es, ihr Begehren so zu verstehen, als wolle sie nur für zwei Wochen den Aufenthaltsort ihrer Eltern teilen und dann, obwohl noch im Kleinkindalter, allein nach P. zurückkehren.

3. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu Unrecht mit der Begründung abgelehnt, die Bescheide der Antragsgegnerin, mit denen das Begehren der Antragstellerinnen abgelehnt worden sei, seien rechtsbeständig geworden. Die Frist zur Klageerhebung gegen diese Bescheide war noch nicht abgelaufen. Die Klagefrist betrug hier ein Jahr, weil die Rechtsmittelbelehrung in den Bescheiden unrichtig war (§ 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Das richtige Rechtsmittel gegen die Bescheide war nämlich nicht, wie in den Belehrungen ausgeführt, der Widerspruch, sondern die Klage (§ 83 Abs. 2 AufenthG). Sie ist inzwischen - vor Ablauf der Jahresfrist - erhoben worden.

4. Der Zulässigkeit dieser Klage steht das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht O. in der Sache 5 A 239/06 nicht nach § 17 Abs. 1 Satz 2 GVG entgegen. Der Streitgegenstand in dem dortigen Verfahren beschränkt sich auf das Begehren der Antragstellerinnen, die Wohnsitzauflage für P. aufzuheben und ihnen den Zuzug nach Bremen zu erlauben. Dieses Begehren ist ein minus gegenüber dem hier in der Hauptsache verfolgten Begehren, den Antragstellerinnen Duldungen für den Bereich des Landes Bremen für eine Dauer von 12 Monaten zu erteilen. Es liegen daher verschiedene Streitgegenstände vor (vgl. Eyermann-Rennert, a.a.O., Rn 14 zu § 41).

5. Die Antragstellerinnen haben keinen Anspruch darauf, dass ihnen die Antragsgegnerin eine Duldung nach § 60a Abs. 2 und 4 AufenthG für das Land Bremen ausstellt.

a. Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats (vgl. zuletzt den Beschluss vom 12.01.2006 - 1 A 290/05 - NordÖR 2006, 175) ist die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der Ausländer tatsächlich aufhält, für die Entscheidung über ein Duldungsbegehren örtlich unzuständig, wenn

der Aufenthalt des Ausländers zuletzt auf den Bezirk einer anderen Ausländerbehörde räumlich beschränkt war, die ihm eine Duldung erteilt hat oder hatte, und der Ausländer die - auch über das Ende der Duldung hinaus fortdauernde - räumliche Beschränkung missachtet. Durch die räumliche Beschränkung wird der Ausländer nämlich gehindert, in einem anderen Bezirk seinen gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen, der Voraussetzung für die örtliche Zuständigkeit der Ausländerbehörde ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 3a BremVwVfG, § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I; vgl. dazu auch die stRspr des BVerwG seit BVerwGE 80, 313). Das gilt nach der Rechtsprechung des Senats und einiger anderer Oberverwaltungsgerichte (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, NordÖR 1999, 74 und 2001, 73; OVG Berlin, NVwZ-Beilage I 2001, 20; ThürOVG, InfAuslR 2004, 336) - jedenfalls im Grundsatz - auch dann, wenn der Ausländer eine Änderung dieser räumlichen Beschränkung und die Zuweisung in den Bezirk einer anderen Ausländerbehörde begehrt.

Ob von diesem Grundsatz entsprechend der Rechtsprechung einiger anderer Oberverwaltungsgerichte (vgl. HessVGH, InfAuslR 1996, 360; NdsOVG, NVwZ-Beilage I 2003, 22; SächsOVG, InfAuslR 2004, 341; OVG Hamburg, NordÖR 2004, 344 und 2006, 315; BayVGH, Beschl. v. 13.10.2005 - 24 ZB 05.1954 <juris>; mit abweichender Begründung im Ergebnis ebenso OVG Nordrhein-Westfalen, InfAuslR 2006, 64) ausnahmsweise dann abzuweichen ist, wenn "zwingende Gründe", etwa der Schutz von Ehe und Familie nach Art. 6 Abs. 1 und 2 GG, für einen Ortswechsel des Ausländers sprechen, hat der Senat in seiner bisherigen Rechtsprechung offen lassen können. Die Frage, ob ein materieller Rechtsanspruch in diesen Fällen die örtliche Zuständigkeit begründet (vgl. OVG Hamburg, NordÖR 2006, 315 <316>), bedarf auch in diesem Verfahren keiner Entscheidung, denn solche zwingenden Gründe liegen hier nicht vor.

Die Notwendigkeit, im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 und 2 GG eine Duldung für das Land Bremen zu erteilen, kann nur dann bestehen, wenn Ehepartner oder Eltern und ihre minderjährigen Kindern andernfalls voneinander getrennt leben müssten und ihnen eine solche Trennung auch vorübergehend, d. h. für die voraussichtliche Dauer der Duldung, nicht zuzumuten ist. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die in einer Lebensgemeinschaft verbundenen Eltern des Kindes verheiratet sind oder nicht, denn die Beziehung der nicht verheirateten Eltern untereinander fällt, auch wenn Art. 6 Abs. 1 GG für sie nicht gilt, jedenfalls in den Schutzbereich des Art. 8 EMRK (stRspr des EGMR, vgl. z.B. NJW 1995, 2153 (Keegan/Irland); weitere Nachweise bei Marauhn, in: Heselhaus/Nowak <Hg.>, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 19 Rn 19).

b. Eine solche Notwendigkeit besteht regelmäßig dann nicht, wenn es den Familienangehörigen möglich ist, die Familieneinheit im Ausland herzustellen.

Wie das Bundesverwaltungsgericht (InfAuslR 1999, 330 <331>) zutreffend ausgeführt hat, ist die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Art. 8 EMRK nicht ohne weiteres verpflichtet, ausländischen Ehegatten (oder anderen Familienangehörigen) verschiedener Staatsangehörigkeit, von denen - wie hier - keiner ein Bleiberecht in Deutschland hat oder jemals hatte und die beide ausreisepflichtig sind, die Führung der ehelichen (oder familiären) Lebensgemeinschaft in Deutschland zu ermöglichen, indem zumindest von einer Abschiebung abgesehen wird, solange die Heimatstaaten nicht dem jeweils anderen Ehegatten (oder Familienangehörigen) den Aufenthalt gestatten. Ist auch der Heimatstaat an Art. 8 EMRK gebunden, ist es in erster Linie Sache der Ausländer, den daraus resultierenden Anspruch auf Herstellung der Familieneinheit gegenüber dem Heimatstaat durchzusetzen, selbst wenn damit eine zeitweise Trennung der Familienangehörigen verbunden sein sollte.

Der Hinweis der Antragsgegnerin und des Landkreises E., die Antragstellerinnen und Herr K. müssten sich vorrangig auf die Herstellung der Familieneinheit in einem ihrer Heimatländer verweisen lassen, ist deshalb vom Grundsatz her zutreffend. Er verliert seine Berechtigung nicht

schon dadurch, dass die Antragstellerinnen und Herr K. aus anderen Gründen geduldet werden. Diese Duldung hat nämlich in allen Fällen ihre Ursache darin, dass die Abschiebung in das Heimatland tatsächlich unmöglich ist. Einer freiwilligen Ausreise der Antragstellerinnen und des Herrn K. in eines der Heimatländer steht dieses Abschiebungshindernis nicht ohne weiteres entgegen.

Im Falle der Antragstellerin zu 1. muss aber nach der Mitteilung der Landkreises E. an das Oberverwaltungsgericht und nach den Ausführungen des Landkreises E. in dem Bescheid vom 06.07.2005 über die Ablehnung der Aufenthaltserlaubnis angenommen werden, dass - jedenfalls gegenwärtig und auf absehbare Zeit - auch eine freiwillige Ausreise nach Kroatien nicht möglich ist. Die Abschiebung der Antragstellerin zu 1. ist nämlich in der Vergangenheit daran gescheitert, dass die Republik Kroatien nicht bereit war, die Antragstellerin zu 1. aufzunehmen. Nach Art. 2 Abs. 1 des Abkommens zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Kroatien über die Rücknahme von Personen (Rückübernahmeabkommen) vom 25.04.1994 (abgedruckt in: Huber <Hg.>, Handbuch des Ausländerrechts, A 778) ist Kroatien zur Aufnahme verpflichtet, wenn die kroatische Staatsangehörigkeit nachgewiesen oder glaubhaft gemacht wird. Diese Bestimmung findet nach Art. 2 Abs. 4 des dazu vereinbarten Protokolls (abgedruckt bei Huber <Hg.>, a.a.O.) entsprechende Anwendung auf ehemals jugoslawische Staatsangehörige, die vor ihrer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland ihren Wohnsitz in der Republik Kroatien hatten. Anders als die deutschen Ausländerbehörden sehen die kroatischen Behörden diese Voraussetzungen offenbar nicht als gegeben an. Unter diesen Umständen kann zur Zeit auch nicht damit gerechnet werden, dass die kroatischen Behörden der Antragstellerin zu 1. einen kroatischen Pass oder ein sonstiges Dokument ausstellten, das sie zur Einreise in die Republik Kroatien berechtigt (vgl. Art. 2 Abs. 3 Rückübernahmeabkommen), wenn sie sich selbst darum bemühte. Eine freiwillige Ausreise der Antragstellerin zu 1. in die Republik Kroatien erscheint daher gegenwärtig nicht möglich. Das entbindet die Antragstellerin zu 1. zwar nicht von der Verpflichtung, sich aus eigener Initiative um ein gültiges Reisedokument zu bemühen. Solche Bemühungen versprechen aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn die kroatische Auslandsvertretung ihre Einschätzung der Antragstellerin zu 1. revidierte. Anhaltspunkte dafür, dass die Verneinung der Rücknahmevoraussetzungen durch die kroatischen Behörden auf eine ungenügende Mitwirkung der Antragstellerin zu 1. an der Aufklärung des Sachverhalts zurückzuführen sein könnte, lassen sich weder aus den Schriftsätzen der Ausländerbehörden noch aus den Akten gewinnen, die dem Oberverwaltungsgericht vorliegen.

Herrn K. dürfte zwar die freiwillige Ausreise in den Kosovo mit Hilfe eines EU-Laissez-Passer möglich sein. Zugunsten der Antragsgegnerin mag auch unterstellt werden, dass die freiwillige Ausreise von Roma in den Kosovo trotz des bestehenden Abschiebestops grundsätzlich zumutbar ist (vgl. in diesem Sinne NdsOVG, ZAR 2006, 31; OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 2006, 576). Es kann jedoch nicht mit hinreichender Sicherheit prognostiziert werden, dass es Herrn K. von dort aus gelingen würde, die Antragstellerinnen in absehbarer Zeit nachzuholen und die Familieneinheit nach vorübergehender Trennung wiederherzustellen. Zwar sind die Verwaltungsbehörden der UNMIK im Kosovo angewiesen, bei ihrer Tätigkeit neben anderen international anerkannten Menschenrechtsstandards auch die der EMRK anzuerkennen (Sec. 1.3 UNMIK/Reg/2000/59 <27 October 2000>: abrufbar unter www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_59.htm). Es fehlt jedoch an einem Durchsetzungsmechanismus der entsprechenden Rechte gegenüber der internationalen Verwaltung, die Immunität genießt (Sec. 3 UNMIK/Reg/2000/47 <18 August 2000>; abrufbar www.unmikonline.org/regulations/2000/reg47-00.htm). Die Möglichkeit der Durchsetzung der Ansprüche aus Art. 8 EMRK im Heimatland, auf die das Bundesverwaltungsgericht in dem zitierten Beschluss verweist, ist im Fall von Herrn K. daher gegenwärtig zumindest fraglich. Die Herstellung der Familieneinheit im Kosovo ist deshalb in absehbarer Zeit nicht gesichert.

c. Die Notwendigkeit, die Familieneinheit im Lande Bremen zu ermöglichen, besteht aber auch dann nicht, wenn sie anderswo innerhalb der Bundesrepublik Deutschland herbeigeführt werden kann.

Als Alternative kommt hier nur der Wechsel von Herrn K. nach Niedersachsen mit der Möglichkeit in Betracht, seinen Wohnsitz in P. zu nehmen. Dieser Wechsel, der bisher nicht beantragt worden ist, hat Vorrang vor einem Wechsel der Antragstellerinnen nach Bremen.

Bisher ist die Duldung von Herrn K. allerdings räumlich auf den Bereich der Stadtgemeinde Bremen beschränkt. Dem Wechsel von Herrn K. von Bremen nach Niedersachsen stehen also, wenn er beantragt wird, grundsätzlich die gleichen rechtlichen Hindernisse entgegen wie einem Wechsel der Antragstellerinnen von Niedersachsen nach Bremen. Eine gesetzliche Regelung, die Herrn K. einen Anspruch auf Beseitigung dieses Hindernisses und Duldung in Niedersachsen geben könnte, gibt es im Aufenthaltsrecht ebenso wenig wie es sie umgekehrt für einen Anspruch der Antragstellerinnen auf eine Duldung in Bremen gibt. § 15a AufenthG, der die Verteilung und den - auf die Verteilung anzurechnenden - nachträglichen Ortswechsel unerlaubt eingereister und geduldeter Ausländer unter Berücksichtigung familiärer und anderer zwingender Gründe regelt, gilt nicht zugunsten von Herrn K., weil er vor dem 01.01.2005 eingereist ist (vgl. § 15a Abs. 6 AufenthG). Eine dem § 15a AufenthG entsprechende Regelung für Altfälle gibt es nicht. Auch eine länderübergreifende Verwaltungsvereinbarung darüber, welchem Ortswechsel in derartigen Fällen Vorrang einzuräumen ist, besteht nicht.

Das Fehlen einer entsprechenden Regelung kann jedoch nicht dazu führen, dass die Ausländerbehörden beider Länder die zuzugswilligen Familienangehörigen wechselseitig auf die bloße Möglichkeit einer positiven Entscheidung der jeweils anderen Ausländerbehörde verweisen dürfen mit der Folge, dass keine der beiden Behörden einen Ortswechsel ermöglicht. Dadurch würde die Herstellung der Familieneinheit in einer Weise vereitelt, die mit dem Schutz der (Ehe und) Familie aus (Art. 6 Abs. 1 GG und) Art. 8 EMRK nicht vereinbar wäre. Die Ausländerbehörde des "Ziel"-Bundeslandes ist deshalb gehindert, die Ausländer, die den Wechsel in dieses Land begehren, auf eine gleichrangige Alternative des Ortswechsels des anderen Teils der Familie in das "Herkunfts"-Bundesland der Antragsteller zu verweisen, wenn die Realisierung dieser Alternative keinen Erfolg verspricht.

Zu weit geht es nach Auffassung des Senats allerdings, wenn ein solcher Verweis nur dann für statthaft gehalten wird, wenn entweder die andere Ausländerbehörde verbindlich ihre Bereitschaft zur Aufnahme der gesamten Familie erklärt hat oder eine dahin gehende Verpflichtung verbindlich, etwa durch ein Verwaltungsgericht, festgestellt worden ist (so OVG Nordrhein-Westfalen, InfAuslR 2006, 64 <69>). Eine derart weitgehende Präferenz für das "Ziel" Bundesland ist durch die Notwendigkeit, die Familieneinheit herzustellen, nicht gerechtfertigt. Sie würde, weil die geschilderten Voraussetzungen in der Regel nicht ohne die Mitwirkung der betroffenen Ausländer herbeigeführt werden können, dazu führen, dass es von deren individueller Wahl abhängt, in welchem Bundesland die Familie geduldet würde. Das stünde im Widerspruch zu Sinn und Zweck der räumlichen Beschränkung von Duldungen.

Die Duldungen der Antragstellerinnen sind räumlich auf das Land Niedersachsen beschränkt, weil die Antragstellerinnen diesem Land im Rahmen ihrer Asylverfahren zugewiesen und auf die Aufnahmequote dieses Landes angerechnet worden sind (vgl. § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, §§ 45, 52, 51, 14 Abs. 2 Nr. 3, 14a Abs. 2 AsylVfG).

Durch die Bildung von Aufnahmequoten und die entsprechende Verteilung bzw. Anrechnung der von ihnen erfassten Ausländer sollen die Lasten, die aus der Aufnahme solcher Ausländer als einer

gesamtstaatlichen Aufgabe entstehen, gleichmäßig auf alle Bundesländer verteilt werden (vgl. z.B. Jobs, in: GK-AsylVfG, Rn 2 zu § 52). Diese Lasten schlagen sich insbesondere in erheblichen finanziellen Aufwendungen für Sozialleistungen nieder, wenn der Lebensunterhalt der Familien nicht durch Erwerbseinkommen gedeckt werden kann. Könnten die betroffenen Familien ihren Wohnort frei wählen, würde dies zu einer stärkeren Belastung einzelner Länder, insbesondere der Stadtstaaten, führen. Diese üben nämlich, wie die bisherigen Erfahrungen auch des Oberverwaltungsgerichts zeigen, eine größere Anziehungskraft auf den betroffenen Personenkreis aus als die Flächenstaaten und insbesondere deren ländliche Gebiete.

Die Notwendigkeit einer Umverteilung zur Herstellung der Familieneinheit und die Verteilung der betroffenen Ausländer auf die verschiedenen Bundesländer zum Zwecke einer größtmöglichen Lastenverteilungsgerechtigkeit sind daher im Wege praktischer Konkordanz zu einem möglichst schonenden Ausgleich zu bringen. Daraus folgt, dass, solange eine Anrechnungsregelung nicht besteht, die Familieneinheit so herzustellen ist, dass möglichst wenig in die vorgenommene Verteilung und die daraus resultierende räumliche Beschränkung eingegriffen wird.

Hier sind zwei Familienangehörige dem Land Niedersachsen zugewiesen und auf dessen Quote angerechnet worden, während der Aufenthalt nur einer Person auf das Land Bremen beschränkt worden ist. Der geringstmöglichste Eingriff in die vorgenommene Verteilung besteht deshalb darin, dass Herr K. dem Wohnort der Antragstellerinnen zugewiesen wird.

Um eine solche Regelung hat sich Herr K. bisher nicht bemüht. Ein entsprechender Versuch erscheint aber erfolgversprechend. Gegen die örtliche Zuständigkeit des Landkreises E. für ein solches Begehren bestehen nach der Rechtsprechung der niedersächsischen Verwaltungsgerichte keine Bedenken (vgl. NdsOVG, NVwZ-Beilage I 2003, 22). Auch die materiellen Anspruchsvoraussetzungen sind - soweit ersichtlich - gegeben. Der Landkreis E. hat zwar angekündigt, er werde eine Aufenthaltsnahme von Herrn K. in P. ablehnen. Das wird aber allein damit begründet, dass die Herstellung der Familieneinheit im Heimatland möglich und zumutbar sei. Davon kann jedoch - wie dargestellt - zur Zeit nicht ausgegangen werden. Der Verweis auf das Heimatland kann Herrn K. daher gegenwärtig nicht mit Erfolg entgegengehalten werden (vgl. auch Ziff. 61.1.2.3 und 61.2.4 der Vorläufigen Niedersächsischen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 30. November 2005, abrufbar über www.mi.niedersachsen.de). Auf die Möglichkeit, die Familieneinheit in Bremen herzustellen, verweist der Landkreis E. - in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung der niedersächsischen Verwaltungsgerichte - nicht. Es ist daher zu erwarten, dass der Landkreis E. seine Haltung überprüft und zu einem positiven Ergebnis gelangt, wenn Herr K. einen entsprechenden Antrag stellt.

Solange dieser - erfolgversprechende - Weg nicht zumindest versucht worden ist, fehlt es daher an der Glaubhaftmachung der zwingenden Gründe für einen Ortwechsel der beiden Antragstellerinnen nach Bremen für den Zeitraum ihrer Duldung in Deutschland.

6. Gleichwohl ist die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Aufenthalt der Antragstellerinnen noch für eine Übergangszeit von höchstens drei Monaten hinzunehmen.

Zwingende Gründe dafür ergeben sich für diesen Zeitraum nämlich aus der besonderen Situation, in der sich die Antragstellerin zu 1) gegenwärtig befindet. Sie steht unmittelbar vor der Geburt ihres zweiten Kindes. In dieser Phase und in der ersten Zeit nach der Geburt ist sie in besonderer Weise auf den Beistand von Herrn K. angewiesen. Auch wenn Herr K. unverzüglich seinen Ortswechsel nach P. betreibt, dürfte einige Zeit bis zu einer positiven Entscheidung über diesen Antrag vergehen. Es ist daher zu erwarten, dass die Familieneinheit in einer Zeit, in der die

Antragstellerin zu 1) eines besonderen Schutzes bedarf, noch nicht im Landkreis E. hergestellt werden kann. Dem ist durch die Einräumung einer Übergangszeit Rechnung zu tragen, in der sich die Antragstellerinnen weiterhin am Wohnort von Herrn K. aufhalten dürfen.

Eine entsprechende einstweilige Anordnung kann hier ergehen, ohne dass die Rechtsfrage hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit und eines Anspruchs unmittelbar gegen die Antragsgegnerin abschließend entschieden werden müsste. Für eine solche Entscheidung bietet das Eilverfahren keinen hinreichenden Raum. Das Oberverwaltungsgericht erlässt die einstweilige Anordnung daher aufgrund einer reinen Interessen- und Folgenabwägung (vgl. BVerfG <Kammerbeschluss>, NVwZ 2005, 927 <928>): Die Nachteile, die den Antragstellerinnen entstünden, wenn sie die gegenwärtige kritische Phase der Geburt des zweiten Kindes allein in P. verbringen müssten, wiegen schwerer als die Nachteile, die der Antragsgegnerin daraus entstehen, dass sie den Aufenthalt der Antragstellerinnen bei Herrn K. in Bremen für eine Übergangszeit hinnehmen muss. Durch die entsprechende Formulierung im Tenor der einstweiligen Anordnung wird klargestellt, dass es auch für diese Übergangszeit bei der primären Zuständigkeit des Landkreises E. für den Aufenthalt der Antragstellerinnen in Deutschland bleibt.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1 und 2, 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 3, 52 Abs. 1 GKG.

II.

Die Beschwerde gegen die Ablehnung der Prozesskostenhilfe für das erstinstanzliche Verfahren ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Unrecht angenommen, dass die Rechtssache wegen Rechtsbeständigkeit der Ablehnungsbescheide in der Hauptsache keine Aussicht auf Erfolg biete. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen zu I. ergibt, war die Rechtsverfolgung zum einen Teil erfolgreich, zum anderen Teil hing sie von der Beantwortung schwieriger und bislang nicht abschließend geklärter Rechtsfragen ab. Das reicht aus, um eine hinreichende Aussicht auf Erfolg im Sinne von § 166 VwGO i.V.m. § 114 ZPO anzunehmen. Die Vertretung durch einen Rechtsanwalt war erforderlich (§ 166 VwGO i.V.m. § 121 Abs. 2 ZPO).

III.

Die Entscheidung über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das Beschwerdeverfahren und die Beordnung des Prozessbevollmächtigten beruht auf § 166 VwGO i.V.m. § 114, 121 Abs. 1 ZPO. Zur näheren Begründung kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.