



25.07.2018

Wichtige neue Entscheidung

Ausländerrecht: Vereinbarkeit des § 12a AufenthG über die Wohnsitzregelung mit Art. 12 IPbpR

§ 12a AufenthG, Art. 12 Abs. 1, Abs. 3 IPbpR, Art. 2 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK

Wohnsitzregelung
Kein Verstoß gegen Art. 12 IPbpR

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 19.03.2018, Az. 10 C 17.2591

Orientierungssatz der LAB:

§ 12a AufenthG verstößt nicht gegen Art. 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR).

Hinweis:

Durch Art. 5 Nr. 3 des Integrationsgesetzes vom 31.07.2016 (BGBl I S. 1939) wurde mit Wirkung zum 06.08.2016 die Vorschrift des § 12a über die Wohnsitzregelung in das Aufenthaltsgesetz eingefügt.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Im vorliegenden Beschluss hatte der 10. Senat des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) erstmals Gelegenheit, sich mit dieser neuen Vorschrift näher zu befassen.

Der Gesetzgeber habe – so der BayVGH (Rn. 6) – vor dem Hintergrund der seit 2015 verstärkten „Zuwanderung von in Deutschland schutzberechtigten Ausländerinnen und Ausländern“ das Bedürfnis einer „verbesserten Steuerung der Wohnsitznahme von Schutzberechtigten“ erkannt, um „integrationshemmende Segregation“ zu vermeiden (BT-Drs. 18/8615, S. 42). Die Bundesregierung habe in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/8615, S. 43 f.) ausführlich dargelegt, weshalb sich die Integrationssituation der im AufenthG beschriebenen Personengruppe maßgeblich von anderen Ausländern unterscheiden kann. Der Umstand, dass auch diese Personengruppe sehr heterogen sein kann, sie also die gesamte Bandbreite von Hochschulabsolventen bis hin zu Analphabeten umfasst, sei durch die differenzierte Regelung in § 12a AufenthG berücksichtigt worden.

Die geschaffene Regelung sieht der BayVGH – im Anschluss an das OVG Lüneburg (Beschluss vom 02.08.2017, Az. 8 ME 90/17, juris Rn. 32 ff.) – unter Berücksichtigung der verbleibenden Einschätzungs- und Typisierungsprärogative des Gesetzgebers im Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben (Rn. 6).

Anschließend prüft der BayVGH auf Grund eines entsprechenden Vorbringens des Antragstellers noch die Vereinbarkeit des § 12a AufenthG mit Art. 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR).

Die Frage, ob der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 IPbpR überhaupt durch § 12a AufenthG betroffen sei, lässt der BayVGH (Rn. 7) offen. Zwar bestimme nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (EuGH-Vorlage vom 19.08.2014, Az. 1 C 1.14, juris Rn. 17 unter Bezugnahme auf EGMR, Entscheidung vom 20.11.2007, Nr. 44294/04 – Omwenyeye/Deutschland –, juris) die räumliche Beschränkung die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts, so dass der Aufenthalt von vornherein nur mit der Beschränkung rechtmäßig ist und diese daher nicht am Maßstab des Art. 12 Abs. 3 IPbpR zu messen ist. Demgegenüber werde aber eingewandt, dass die Vertragsstaaten auf diese Weise den Schutzbereich des Art. 12 IPbpR selbst festlegen könnten und gerade im Fall des § 12a AufenthG die Gewährleistung des Art. 12 Abs. 1 IPbpR faktisch leerliefe.

Dies könne – so der BayVGH (Rn. 8) – jedoch dahingestellt bleiben, weil die Nationalstaa-

ten jedenfalls die Befugnis besäßen, Aufenthaltstitel räumlich zu beschränken, wenn sich dafür sachliche Gründe anführen lassen. Die öffentliche Ordnung umfasse jedenfalls das öffentliche Interesse an einer geordneten und den besonderen Notwendigkeiten der Unterbringung einer großen Zahl von Flüchtlingen angepassten Integrationspolitik und die Verhinderung von sozialen Konflikten, Obdachlosigkeit und dauernder Sozialhilfeabhängigkeit. Da Art. 2 Abs. 3 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 12 Abs. 3 IPbpR nahezu wortgleich seien, gelte dies auch für die vergleichbare Einschränkungsmöglichkeit in Art. 12 Abs. 3 IPbpR. Soweit die Beschwerdebeurteilung darauf verweise, dass die Hürde für die Beschränkung der Rechte Betroffener in Art. 12 Abs. 3 IPbpR höher sei als in Art. 2 Abs. 3 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK, lasse sich dies dem Wortlaut nicht entnehmen. Auch in Art. 2 Abs. 3 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK finde sich die Formulierung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“. Art. 2 Abs. 4 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK laute demgegenüber: „durch das öffentliche Interesse“ gerechtfertigt. Diese Vorschrift sei im vorliegenden Fall jedoch nicht einschlägig, weil die gesetzliche Beschränkung aus § 12a Abs. 1 AufenthG nicht nur „für bestimmte Gebiete“ (innerhalb des Bundesgebiets) gelte, sondern bundesweit.

§ 12a Abs. 1 AufenthG genügt nach Auffassung des BayVGh (Rn. 9) auch den formellen Anforderungen des Art. 12 Abs. 3 IPbpR. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergebe sich eindeutig, unter welchen Bedingungen die Verpflichtung, in einem bestimmten Bundesland seinen Wohnsitz zu nehmen, eintritt. Voraussetzung sei lediglich, dass der Betroffene als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter anerkannt worden oder ihm erstmals eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22, § 23 oder § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt worden ist und er nicht zum Personenkreis des § 12a Abs. 1 Satz 2 AufenthG gehört. Denn die Wohnsitzbeschränkung trete unter diesen Bedingungen schon per Gesetz ein, ohne dass es eines umsetzenden Verwaltungsaktes bedürfte. Ein Ermessen der Ausländerbehörde bestehe lediglich in den in § 12a Abs. 2 bis 4 AufenthG geregelten Möglichkeiten, den Ausländer zu verpflichten, seinen Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen.

Art. 12 Abs. 1 und Abs. 3 IPbpR lautet wie folgt:

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

...

(3) Die oben erwähnten Rechte dürfen nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich

vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.“

Art. 2 Abs. 1, Abs. 3 und Abs. 4 des Zusatzprotokolls Nr. 4 zur EMRK lautet wie folgt:

„(1) Jede Person, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen.

...

(3) Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

(4) Die in Absatz 1 anerkannten Rechte können ferner für bestimmte Gebiete Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt sind.“

Dr. Riedl
Oberlandesanwalt

10 C 17.2591
M 12 K 17.2797

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

,
*****_*****_***. **, *****
,

- ***** -

*****.

,
***** * *****
,

gegen

Landeshauptstadt München,

vertreten durch den Oberbürgermeister,

dieser vertreten durch KVR HA II Ausländerangelegenheiten,

Ruppertstr. 19, 80337 München,

- Beklagte -

beteiligt:

Landesanstalt für Jugendberufshilfe

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Wohnsitzbeschränkung

(Antrag auf Prozesskostenhilfe);

hier: Beschwerde der Klägerin gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 17. November 2017,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Senftl,

die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Zimmerer,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dihm

ohne mündliche Verhandlung am **19. März 2018**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Gründe:

- 1 Mit ihrer Beschwerde verfolgt die Klägerin ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe für ihre Klage auf Feststellung, dass sie der Wohnsitzauflage nach § 12a AufenthG nicht unterliege, bzw. auf Aufhebung der Wohnsitzauflage, weiter.
- 2 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Aus dem Beschwerdevorbringen ergibt sich nicht, dass das Verwaltungsgericht die Bewilligung von Prozesskostenhilfe für die Klage gegen die Wohnsitzbeschränkung zu Unrecht abgelehnt hat. Auch sonstige Gründe, die eine Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich.
- 3 Nach § 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO erhält eine Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann, Prozesskostenhilfe, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor, weil die Klage der Klägerin voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird.
- 4 Maßgeblich für die Beurteilung der Erfolgsaussichten ist der Zeitpunkt der Bewilligungs- und Entscheidungsreife des Prozesskostenhilfeantrags (stRspr; vgl. z.B. BayVGh, B.v. 10.1.2016 - 10 C 15.724 - juris Rn. 14 m.w.N.). Die Entscheidungsreife tritt regelmäßig nach Vorlage der vollständigen Prozesskostenhilfeunterlagen sowie Anhörung der Gegenseite mit angemessener Frist zur Stellungnahme oder Abgabe einer Stellungnahme (§ 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 118 Abs. 1 Satz 1 ZPO;

vgl. BVerwG, B.v. 12.9.2007 – 10 C 39.07 u.a. – juris Rn. 1; BayVGh, B.v. 10.1.2016 – 10 C 15.724 – juris Rn. 14) ein, hier also im Juli 2017.

- 5 Die Regelung des §12a Abs. 1 AufenthG, auf der die in die Aufenthaltserlaubnis der Klägerin enthaltene Wohnsitzbeschränkung beruht, verstößt nicht – wie in der Beschwerdebegründung vorgebracht – gegen Art. 12 IPbpR.
- 6 § 12a AufenthG wurde durch das Integrationsgesetz (BGBl. I 1939) mit Wirkung zum 6. August 2016 eingefügt. Der Gesetzgeber erkannte vor dem Hintergrund der seit 2015 verstärkten „Zuwanderung von in Deutschland schutzberechtigten Ausländerinnen und Ausländern“ das Bedürfnis einer „verbesserten Steuerung der Wohnsitznahme von Schutzberechtigten“, um „integrationshemmende Segregation“ zu vermeiden (BT-Drs. 18/8615, S. 42). Die Bundesregierung hat in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/8615, 43 f.) ausführlich dargelegt, weshalb sich die Integrationssituation der im AufenthG beschriebenen Personengruppe maßgeblich von anderen Ausländern unterscheiden kann. Der Umstand, dass auch diese Personengruppe sehr heterogen sein kann (Pelzer, NVwZ 2016, 445), sie also die gesamte Bandbreite von Hochschulabsolventen bis hin zu Analphabeten umfasst, wurde durch die differenzierte Regelung in § 12a AufenthG berücksichtigt. Die geschaffene Regelung entspricht unter Berücksichtigung der verbleibenden Einschätzungs- und Typisierungsprärogative des Gesetzgebers den europarechtlichen Vorgaben (NdsOVG, B.v. 2.8.2017 – 8 ME 90/17 – juris Rn. 19).
- 7 Bei summarischer Prüfung liegt auch kein Verstoß gegen Art. 12 IPbpR vor. Umstritten ist insoweit, ob der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 IPbpR überhaupt betroffen ist. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (EuGH-Vorlage vom 19.8.2014 – 1 C 1.14 – juris Rn. 17 unter Bezugnahme auf EGMR, E.v. 20.11.2007 – Nr. 44294/04) bestimmt die räumliche Beschränkung die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts, so dass der Aufenthalt von vornherein nur mit der Beschränkung rechtmäßig ist und diese daher nicht am Maßstab des Art. 12 Abs. 3 IPbpR zu messen ist (so auch Lehner/Lippold, ZAR 2016, 81). Demgegenüber wird eingewandt, dass die Vertragsstaaten auf diese Weise den Schutzbereich des Art. 12 IPbpR selbst festlegen könnten (Griegerich in Grote/Marauhn, EMRK, Kap. 26 Rn. 81 f.) und gerade im Fall des § 12a AufenthG die Gewährleistung des Art. 12 Abs. 1 IPbpR faktisch leer liefe (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Zur Vereinbarkeit der Wohnsitzregelung nach dem Integrationsgesetzentwurf der Koalitionsfraktionen mit völkerrechtlichen Freizügigkeitsvorgaben, WD 2 – 3000 – 084/16).
- 8 Dies kann jedoch dahingestellt bleiben, weil die Nationalstaaten jedenfalls die Befug-

nis besitzen, Aufenthaltstitel räumlich zu beschränken, wenn sich dafür sachliche Gründe anführen lassen (vgl. Hailbronner AuslR, AufenthG, § 12a Rn. 22 für die ähnlich lautende Vorschrift des Art. 2 Abs. 3 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK unter Verweis auf EGMR, U.v. 23.2.2016 – Nr. 43494/09 – juris; Röcker in Bergmann/Dienelt AuslR, 12. Aufl. 2018, AufenthG § 12a Rn. 69). Die öffentliche Ordnung umfasst jedenfalls das öffentliche Interesse an einer geordneten und den besonderen Notwendigkeiten der Unterbringung einer großen Zahl von Flüchtlingen angepassten Integrationspolitik und die Verhinderung von sozialen Konflikten, Obdachlosigkeit und dauernder Sozialhilfeabhängigkeit (Hailbronner, a.a.O., Rn. 23). Da Art. 2 Abs. 3 Zusatzprotokoll Nr. 4 und Art. 12 Abs. 3 IPbpr nahezu wortgleich sind, gilt dies auch für die vergleichbare Einschränkungsmöglichkeit in Art. 12 Abs. 3 IPbpr (vgl. Wissenschaftliche Dienste, a.a.O., S. 7). Soweit die Beschwerdebeurteilung darauf verweist, dass die Hürde für die Beschränkung der Rechte Betroffener in Art. 12 Abs. 3 IPbpr höher sei als in Art. 2 Abs. 3 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK, lässt sich dies dem Wortlaut nicht entnehmen. Auch in Art. 2 Abs. 3 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK findet sich die Formulierung „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“. Art. 2 Abs. 4 Zusatzprotokoll Nr. 4 zur EMRK lautet demgegenüber „durch das öffentliche Interesse“ gerechtfertigt. Diese Vorschrift ist im vorliegenden Fall jedoch nicht einschlägig, weil die gesetzliche Beschränkung aus § 12a Abs. 1 AufenthG nicht nur „für bestimmte Gebiete“ (innerhalb des Bundesgebiets) gilt, sondern bundesweit.

- 9 § 12a Abs. 1 AufenthG genügt auch den formellen Anforderungen des Art. 12 Abs. 3 IPbpr. Aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich eindeutig, unter welchen Bedingungen die Verpflichtung, in einem bestimmten Bundesland seinen Wohnsitz zu nehmen, eintritt. Voraussetzung ist lediglich, dass der Betreffende als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter anerkannt worden ist oder ihm erstmals eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22, § 23 oder § 25 Abs. 3 AufenthG erteilt worden ist und er nicht zum Personenkreis des § 12a Abs. 1 Satz 2 AufenthG gehört. Denn die Wohnsitzbeschränkung tritt unter diesen Bedingungen schon per Gesetz ein, ohne dass es eines umsetzenden Verwaltungsaktes bedürfte (Röcker in Bergmann/Dienelt AuslR, 12. Aufl. 2018, AufenthG § 12a Rn. 9). Ein Ermessen der Ausländerbehörde besteht lediglich in den in § 12a Abs. 2 bis 4 AufenthG geregelten Möglichkeiten, den Ausländer zu verpflichten, seinen Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen.
- 10 Das Verwaltungsgericht ist auch zu Recht davon ausgegangen, dass die hilfsweise erhobene Verpflichtungsklage auf Aufhebung der Wohnsitzbeschränkung voraussichtlich erfolglos bleiben wird. Eine Aufhebung käme nur unter den in § 12a Abs. 5 AufenthG genannten Voraussetzungen in Betracht. Entsprechende Nachweise hat

die Klägerin nicht erbracht.

- 11 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.
- 12 Einer Streitwertfestsetzung bedarf es nicht, weil die nach Nr. 5502 des Kostenverzeichnisses zum Gerichtskostengesetz (Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG) anfallende Gebühr streitwertunabhängig ist.

13 Senftl

Zimmerer

Dihm