

Verwaltungsgericht Münster

Urteil vom 11.10.2018

T e n o r :

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids der Bezirksregierung Arnsberg vom 10. August 2017 verpflichtet, den Antrag des Klägers vom 13. Februar 2017 erneut zu bescheiden. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Von den Kosten des Rechtsstreits tragen der Kläger und der Beklagte je 50 %.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

2 Die zulässige Klage hat teilweise Erfolg.

3 Der Hauptantrag des Klägers ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf eine Erstreckung der Wohnsitzbeschränkung auf das gesamte Land Nordrhein-Westfalen. Zwar verpflichtet § 12a Abs. 1 AufenthG den Kläger, in Nordrhein-Westfalen seinen Wohnsitz zu nehmen. Auf der Grundlage der Konzeption des Gesetzgebers (vgl. dazu BT-Drucksache 18/8615, Seite 25 und Seiten 42 ff.) ist aber mit Bescheid der Bezirksregierung Arnsberg vom 30. Januar 2017 – im Folgenden: Erstbescheid - nach § 12a Abs. 3 AufenthG eine Wohnsitznahme des Klägers innerhalb Nordrhein-Westfalens weiter beschränkt worden, indem der Kläger der Stadt S █████ zugewiesen wurde. Der Zuweisungsbescheid ist bestandskräftig.

4 Der Hilfsantrag hat teilweise Erfolg. Der Kläger hat keinen Anspruch auf eine Zuweisung nach Bochum. Er hat aber Anspruch auf eine Neubescheidung seines Antrags.

5 Aus § 12a Abs. 5 AufenthG folgt kein Anspruch auf Zuweisung nach B █████. Für eine Änderung der Wohnsitzzuweisung liegen die Voraussetzungen des § 12a Abs. 5 AufenthG nicht vor. Danach ist eine Zuweisung nach § 12a Abs. 3 AufenthG auf Antrag des Ausländers aufzuheben,

6 1. wenn der Ausländer nachweist, dass in dem Fall einer Zuweisung nach § 12a Abs. 3 AufenthG an einem anderen Ort

a) ihm oder seinem Ehegatten, eingetragenen Lebenspartner oder minderjährigen Kind eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Sinne von Absatz 1 Satz 2, ein den Lebensunterhalt sicherndes Einkommen oder ein Ausbildungs- oder Studienplatz zur Verfügung steht oder

b) der Ehegatte, eingetragene Lebenspartner oder minderjährige ledige Kinder an einem anderen Wohnort leben,

7 2. zur Vermeidung einer Härte; eine Härte liegt insbesondere vor, wenn

- a) nach Einschätzung des zuständigen Jugendamtes Leistungen und Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch mit Ortsbezug beeinträchtigt würden,
- b) aus anderen dringenden persönlichen Gründen die Übernahme durch ein anderes Land zugesagt wurde oder
- c) für den Betroffenen aus sonstigen Gründen vergleichbare unzumutbare Einschränkungen entstehen.

8 Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Insbesondere leben nicht ein Ehegatte, eingetragener Lebenspartner oder ein minderjähriges lediges Kind in B■■■■■. Auf erwachsene Geschwister hat der Gesetzgeber die Abänderungsregel nicht erstreckt.

9 Gleichwohl ist der angefochtene Bescheid aufzuheben und der Beklagte zur Neubescheidung zu verpflichten. Der Beklagte ist nach § 51 Abs. 5 in Verbindung mit § 48 VwVfG NRW verpflichtet, den Antrag des Klägers neu zu bescheiden. Auf der Basis des Hilfsantrags kann der Beklagte zwar nicht verpflichtet werden, die Wohnungszuweisung insgesamt zurückzunehmen (§ 88 VwGO). Dem hilfsweise gestellten Klageantrag, eine Wohnsitznahme des Klägers in Bochum zuzulassen, kann aber im Rahmen des § 48 VwVfG NRW entsprochen werden, weil mit einer (Teil-)Rücknahme der Zuweisung der Kläger seinen Wohnsitz an dem von ihm gewünschten Ort begründen kann. Die Wohnsitzzuweisung nach § 12a Abs. 3 AufenthG ist auf zwei Rechtswirkungen gerichtet. Zum einen enthält sie das Gebot, an einem bestimmten Ort seinen Wohnsitz zu begründen. Zum anderen zielt sie auf das Verbot, einen Wohnsitz an einem anderen Ort zu begründen. Dieses Verbot kann teilweise zurückgenommen werden. Das Gebot kann mit der Bedingung eingeschränkt werden, dass es nur gilt, soweit der Kläger seinen Wohnsitz nicht in B■■■■■ begründet (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG NRW). Ein Anspruch auf Zulassung eines Wohnsitzes in B■■■■■ folgt aus diesen Vorschriften aber nicht, weil das Ermessen der Bezirksregierung nicht darauf reduziert ist.

10 § 51 Abs. 5 und § 48 VwVfG NRW sind neben § 12a Abs. 5 AufenthG anwendbar. Sie werden durch die bundesrechtliche Regelung des § 12a AufenthG nicht verdrängt. § 12a Abs. 5 AufenthG enthält wegen der Änderung der Wohnsitzzuweisung nach § 12a Abs. 3 AufenthG keine abschließende Spezialregelung zur Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzzuweisung. Der Anwendungsbereich des § 12a Abs. 5 AufenthG erstreckt sich nicht auf die Änderung eines Bescheids, weil dieser von Anfang an rechtswidrig ist. Die Vorschrift soll allein eine nachträgliche Anpassung u.a. einer Wohnsitzzuweisung an geänderte Verhältnisse ermöglichen (BT-Drucksache 18/8615, Seite 25 und 45).

11 Die Voraussetzungen der §§ 51 Abs. 5, 48 VwVfG NRW liegen vor.

12 Der Kläger hat einen Wiederaufgreifensantrag gestellt. Der Kläger hat seinen Antrag vom 14. Februar 2017 nicht auf eine Änderung nach § 12a Abs. 5 AufenthG beschränkt. Die im Titel des Antrags enthaltene Formulierung „Antrag auf Änderung oder Aufhebung der Wohnsitzzuweisung gem. § 12a Abs. 5 AufenthG“

begrenzt nicht seinen Antrag. Der Kläger hat seinen Antrag mit einer eigenständigen Begründung versehen, die keinen Zusammenhang mit § 12a Abs. 5 AufenthG hat. In Übereinstimmung damit hat er keinen der im Formular vorgegebenen „folgenden Gründe“ im Sinn § 12a Abs. 5 AufenthG angekreuzt. Ihm musste also klar sein, dass sein Antrag die Voraussetzungen des § 12a Abs. 5 AufenthG nicht erfüllt. Der Kläger hat den von der Bezirksregierung vorformulierten Vordruck allein deshalb genutzt, weil die Bezirksregierung den damals anwaltlich nicht vertretenen Kläger mit einem in dem Erstbescheid enthaltenen Hinweis auf die zugehörige Website der Behörde leitete und ein Formular für einen anderen Änderungsantrag nicht als Download zur Verfügung stellte.

13 Der Erstbescheid der Bezirksregierung ist rechtswidrig im Sinn des § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die Entscheidungsgründe des rechtskräftigen Urteils des Oberverwaltungsgerichts NRW vom 4. September 2018 - 18 A 256/18 -, juris Rn. 23 ff, verwiesen. Auch hier enthält der Erstbescheid keine Ermessensentscheidung. Dem Erstbescheid sind keine Ermessenserwägungen zu entnehmen. Die Bezirksregierung hat den Erstbescheid - unter Berufung auf § 5 Abs. 7 AWOV (vgl. dazu OVG NRW, a.a.O., Rn. 62) - nicht begründet. Dem Verwaltungsvorgang ist auch sonst kein Anhaltspunkt zu entnehmen, dass die Bezirksregierung das ihr nach § 12a Abs. 3 AufenthG eingeräumte Ermessen ausgeübt hat. Insbesondere enthält der Verwaltungsvorgang keinen Vermerk zu einer Ermessensausübung nach § 12a Abs. 3 AufenthG.

14 Bei der Ausübung des durch § 48 Abs. 1 VwVfG NRW eingeräumten Ermessens wird die Bezirksregierung die folgenden Gesichtspunkte mit zu berücksichtigen haben:

15 Soweit sich die Bezirksregierung im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung nach § 48 VwVfG NRW aus Gründen der Rechtssicherheit auf die Bestandskraft ihres Erstbescheids berufen wollte, wird sie berücksichtigen, dass nach dem Unionsrecht das in Art. 33 Richtlinie 2011/95/EU (EU-Qualifikationsrichtlinie / Anerkennungsrichtlinie) unionsrechtlich fundierte Freizügigkeitsrecht des Klägers wirksam ausgestaltet sein muss. Bietet das nationale Recht wie hier § 48 VwVfG NRW die Möglichkeit, eine bestandskräftige Entscheidung rückgängig zu machen, kann nach den europarechtlichen Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, um eine Vereinbarkeit der in Rede stehenden Situation mit Unionsrecht zu wahren (vgl. EuGH, stRspr., z. B. Urteil vom 6. Oktober 2015 - C-69/14 -, juris Rn. 30).

16 Der Kläger ist Flüchtling im Sinn Art. 13 EU-Qualifikationsrichtlinie. Damit genießt er nach Art. 33 EU-Qualifikationsrichtlinie das Recht, seinen Aufenthalt im Bundesgebiet frei zu wählen, soweit nicht durch Bestimmungen, die allgemein für Ausländer unter den gleichen Umständen gelten, anderes geregelt ist (vgl. EuGH, Urteil vom 1. März 2016 - C-443/14 -, juris Rn. 35 - 37). Eine solche allgemeine Bestimmung ist nach dem Willen des Gesetzgebers mit § 12a AufenthG eingeführt. Dementsprechend ist das nach § 48 VwVfG NRW auszuübende Ermessen auch nach dem Zweck dieser Regelung auszurichten (§ 40 VwVfG NRW).

17 Nach § 12a Abs. 3 AufenthG kann ein Ausländer, welcher der Verpflichtung nach § 12a Abs. 1 AufenthG unterliegt, zur Förderung der nachhaltigen Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland innerhalb von sechs Monaten nach Anerkennung oder erstmaliger Erteilung der Aufenthaltserlaubnis verpflichtet werden, längstens bis zum Ablauf der nach § 12a Abs. 1 AufenthG geltenden Frist seinen Wohnsitz an einem bestimmten Ort zu nehmen, wenn dadurch

1. seine Versorgung mit angemessenem Wohnraum,
2. sein Erwerb hinreichender mündlicher Deutschkenntnisse im Sinne des Niveaus A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen und
3. unter Berücksichtigung der örtlichen Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

erleichtert werden kann.

20 Nach seinem ausdrücklichen Wortlaut bezweckt § 12a Abs. 3 AufenthG, die nachhaltige Integration eines Ausländers oder einer Ausländerin in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland zu fördern. Damit ist für die hier zu treffende Ermessensentscheidung die nach dem Tatbestand des § 12a Abs. 3 AufenthG erforderliche Prognose mitentscheidend, dass die Integration des Klägers im Bereich der drei Integrationsziele durch die weitere Wohnsitznahme in Sassenberg erleichtert werden kann. Die zu stellende Prognose hat sich inhaltlich u.a. auf eine vergleichende Betrachtung der integrationsrelevanten Infrastruktur am beabsichtigten Zuweisungsort und an anderen möglichen Aufenthaltsorten im jeweiligen Bundesland zu beziehen. Nur so kann abgeschätzt werden, ob die Zuweisung die Erreichung der Integrationsziele erleichtern kann (OVG NRW, a.a.O., Rn. 45, 49). Erleichtert die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort auch nur das Erreichen eines der drei Integrationsziele nicht, kann die Wohnsitzzuweisung nicht auf § 12a Abs. 3 AufenthG gestützt werden („und“; vgl. OVG NRW, a.a.O., Rn. 45). Fördert die Wohnsitznahme an dem Ort alle drei Integrationsziele, hat die Bezirksregierung vor Anordnung der Wohnsitzzuweisung ihr pflichtgemäßes Ermessen auszuüben („kann“).

21 Die nach dem Tatbestand des § 12a Abs. 3 AufenthG erforderliche Prognose zu allen drei Integrationszielen ist auf der Basis nachprüfbarer Prognosefakten auf den Einzelfall bezogen zu stellen. Die Wohnsitzbeschränkung darf wegen des durch die EU-Qualifikationsrichtlinie begründeten Freizügigkeitsrechts nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels Erforderliche hinausgehen. Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 33 EU-Qualifikationsrichtlinie setzt neben der mit § 12a AufenthG vorhandenen gesetzlichen Ermächtigung voraus, dass er erforderlich ist. Gleiches gilt für den mit der Wohnsitzzuweisung auch verbundenen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 26 der Genfer Konvention und des Rechts auf Achtung des Privatlebens nach Art. 8 Abs. 1 EMRK. Auf der Rechtsfolgenseite begründet § 12a Abs. 3 AufenthG keine sog. „Soll-Entscheidung“ für eine Wohnsitzzuweisung, von der nur bei atypischen Situationen abgewichen werden könnte (OVG NRW, a.a.O., Rn. 23).

22 Die Überlegung des Beklagten, dass bereits eine auf der Grundlage des sog. Königsteiner Schlüssels erfolgende Erstzuweisung zur Durchführung des Asylverfahrens wegen der überwiegenden Gewichtung dieses Verteilungsschlüssels nach Wirtschaftskraft ein wesentliches integrationspolitisches Element enthalte, trägt - anders als zu § 12a Abs. 1 AufenthG - hier im Rahmen des § 12a Abs. 3 AufenthG nicht. Die Bezirksregierung hat in dem Erstbescheid den sog. Königsteiner Schlüssel nicht, auch nicht mittelbar berücksichtigt. Vielmehr hat sie unter Anwendung des Vorbehalts in § 5 Abs. 1 Satz 2 AWoV ihre Entscheidung offenbar auf § 5 Abs. 4 AWoV gestützt. Diese (unwirksame – vgl. OVG NRW, a.a.O., Rn. 23) Vorschrift bestimmte, dass Ausländerinnen und Ausländer, die - wie der Kläger - zum Zeitpunkt ihrer Zuweisung in einer Gemeinde ihren tatsächlichen Wohnsitz unterhalten, dort nicht in einer Landeseinrichtung untergebracht und nicht verpflichtet sind, in einem anderen Bundesland zu wohnen, dieser Gemeinde zugewiesen werden sollten. Damit war der Bezirksregierung für den Erstbescheid - entgegen § 12a Abs. 3 AufenthG - ausschließlich maßgeblich, dass der Kläger zum Zeitpunkt der Anordnung bereits in S ██████ wohnte. Dass der Kläger aufgrund der früheren Zuweisung zur Durchführung des Asylverfahrens (§ 50 AsylG) in Sassenberg wohnen musste, begründet auch nicht eine Berücksichtigung des sog. Königsteiner Schlüssels. Auch diese frühere Zuweisung erfolgte nicht unter Mitberücksichtigung des sog. Königsteiner Schlüssels. Der Königsteiner Schlüssel ist nicht Grundlage für eine Verteilung von Asylbewerbern innerhalb Nordrhein-Westfalens. Innerhalb Nordrhein-Westfalens erfolgt die Erstzuweisung von Asylbewerbern nicht nach Wirtschaftskraft der Kommunen, sondern regelmäßig nach einem Einwohner- und Flächenschlüssel (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Flüchtlingsaufnahmegesetz; Ausnahmen sind für Familienzusammenführung und Härtefälle vorgesehen). Umstände für die Annahme, dass der Einwohneranteil an der Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens oder der Flächenanteil einer Gemeinde an der Gesamtfläche Nordrhein-Westfalens ein integrationsrelevantes Element bildet, werden von dem Beklagten nicht angeführt; sie sind auch nicht sonst ersichtlich.

23 Im Übrigen hat die Bezirksregierung für ihren Erstbescheid auch nicht den sog. § 4 AWoV, der aus einem kombinierten Einwohner-, Flächen- und Arbeitslosenschlüssel einen sog. „Integrationsschlüssel“ bilden soll, berücksichtigt. Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 AWoV sollte die Zuweisung nur vorbehaltlich des § 5 Abs. 2 bis 6 AWoV entsprechend dem sog. „Integrationsschlüssel“ erfolgen. Damit verdrängte nach der landesrechtlichen Konzeption § 5 Abs. 4 AWoV die Anwendbarkeit des § 4 AWoV. Ungeachtet dessen dürfte § 4 AWoV aus den gleichen Gründen wie § 5 Abs. 4 AWoV auch unwirksam sein (vgl. dazu OVG NRW, a. a. O., Rn. 24 ff.).

24 Soweit der Beklagte auf eine u. a. aus der großen Zahl von Berechtigten internationalen Schutzes folgende praktische Notwendigkeit zur Pauschalierung und Typisierung abstellt, ist eine solche Konzeption nicht Gegenstand des § 12a Abs. 3 AufenthG geworden. Es bedarf hier deshalb keiner Erörterung, ob eine solche Konzeption in dem vom Beklagten mit der AWoV geregelten Umfang überhaupt unionsrechtlich zulässig wäre. Die vom Beklagten angedachte Konzeption findet für den vorliegenden Einzelfall ihre Rechtfertigung auch nicht in dem sog. „Integrationsschlüssel des § 4 AWoV. Der sog. „Integrationsschlüssel“ war - wie oben ausgeführt - mit dem Erstbescheid nicht berücksichtigt worden. Berücksichtigt wurde allein der bisherige Wohnsitz des Klägers. Die dafür angewendete Vorschrift des § 5 Abs. 4 AWoV kann eine solche Typisierung nicht rechtfertigen, weil die landesrechtliche Vorschrift unwirksam ist (OVG NRW, a.a.O., Rn. 23).

25 Damit wird sich die Bezirksregierung mit der Prognose des Klägers auseinandersetzen, dass er sich im Umfeld seiner Schwester in B [REDACTED] - z. B. auch durch evtl. Hilfestellung im erweiterten Familienverband - wegen der Kriterien Wohnraumversorgung und Arbeitsmarkt besser in die hiesigen Lebensverhältnisse integrieren könne als in S [REDACTED], wo er seit Herbst 2015 lebe und über nunmehr drei Jahre - trotz einer von Anfang an bestehenden guten Bleibeperspektive - keinen Arbeitsplatz und keine eigene Wohnung habe erreichen können. In S [REDACTED] entstandene erfolgversprechende Integrationsschritte, die bewahrt werden könnten (BT-Drucksache 18/8615, Seite 44), dürften bisher nicht ersichtlich sein. Integrationsschritte, die allein durch den Verbleib des Klägers in S [REDACTED] bewahrt werden könnten, sind vom Beklagten nicht geltend gemacht; sie sind auch den Verwaltungsvorgängen nicht zu entnehmen.

26 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO.