

Rolf Stahmann

Rechtsanwalt

RA Rolf Stahmann, Rosenthaler Str. 46/47, 10178 Berlin

An den
Flüchtlingsrat Brandenburg
Rudolf-Breitscheid-Str. 164
14482 Potsdam

Rosenthaler Str. 46/47
10178 Berlin

Tel. 030/28390963
Fax. 030/28390991
kontakt@stahmann-anwalt.de

Bürozeit:
Mo - Fr: 10 – 13 Uhr
Mo, Di + Do: 14 – 17 Uhr
Termine nach Vereinbarung

Bankverbindung:
Berliner Sparkasse
Konto-Nr. 513 040 480
BLZ. 100 500 00

Aktenzeichen:

Berlin, den 28.10.2009

Rechtsgutachten im Auftrag des Flüchtlingsrats Brandenburg, der Humanistischen Union und Pro Asyl

**Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es für die Verwaltung, den
Bereich asyl- und aufenthaltsrechtlicher räumlicher Beschränkungen
generell zu erweitern?**

Gliederung

I. Ausgangslage ... S.4

II. Ausländer mit gesetzlicher Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens (§ 55 AsylVfG) ... S. 9

1. Asylbewerber in Aufnahmeeinrichtung ... S.9

a. weitere Einschränkbarkeit ... S.10

b. Erlaubnis im Einzelfall ... S.10

aa. Termine bei Behörden und Gerichten ... S. 11

bb. Termine bei Bevollmächtigten u.a. ... S.11

cc. „zwingende Gründe“ ... S.11

dd. Ermessensausübung ... S.12

ee. weitere Ansprüche aus der Aufnahmerichtlinie ... S.13

c. generelle Erlaubnis ohne konkreten Bezug zum Einzelfall ... S.17

aa. generelle Ausnahmen durch § 57 AufenthG ... S.17

bb. Allgemeinverfügung gemäß § 35 S.2 VwVfG ... S.18

cc. Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Dienstanweisungen ... S.19

dd. Rechtsverordnung ... S.21

ee. Ergebnis ... S.21

2. Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften oder eigenen Wohnungen nach Verteilung ... S. 21

a. weitere Einschränkbarkeit ... S.22

b. Einzelfallerlaubnis ... S.23

aa. Termine bei Behörden und Gerichten ... S.23

bb. Termine bei Bevollmächtigten u.a. ... S.23

cc. anerkennende Entscheidung des Bundesamtes ... S.24

dd. „zwingende Gründe“, „dringendes öffentliches Interesse“, „unbillige Härte“ ... S.24

ee. Ermessensausübung ... S.27

ff. weitere Ansprüche aus der Aufnahmerichtlinie ... S.29

c. allgemeine Erlaubnis im Einzelfall gemäß § 58 Abs.1 AsylVfG ... S.30

d. allgemeine Erlaubnis im Einzelfall gemäß § 58 Abs.5 AsylVfG ... S.33

- e. generelle Erlaubnis ohne konkreten Bezug zum Einzelfall ... S.33
 - aa. Allgemeinverfügung gemäß § 35 S.2 VwVfG ... S.33
 - bb. Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen und Erlasse ... S.34
 - cc. Rechtsverordnung ... S.34
 - dd. Ergebnis ... S.37

III. Ausländer mit vollziehbarer Ausreisepflicht, d.h. geduldete Ausländer (§ 60 a AufenthG) ... S.37

- 1. weitere Einschränkung ... S.38
- 2. Einzelfallerlaubnis ... S.41
 - a. Geduldete mit Beschäftigungserlaubnis ... S.41
 - b. Einzelfallerlaubnisse gemäß § 12 Abs.5 AufenthG ... S.42
 - aa. Termine bei Behörden und Gerichten ... S.42
 - bb. „dringendes öffentliches Interesse“, „zwingende Gründe“, „unbillige Härte“ ... S.43
 - cc. Ermessenserlaubnis ... S.44
 - dd. allgemeine Erlaubnis im Einzelfall gemäß § 58 AsylVfG analog ... S. 45
 - ee. weitere Ansprüche aus der Aufnahmerichtlinie ... S.46
- 3. generelle Erlaubnis ohne konkreten Bezug zum Einzelfall ... S.47
 - a. generelle Erlaubnis in § 61 Abs.1 AufenthG, 12 Abs.5 AufenthG ... S.47
 - b. Allgemeinverfügung gemäß § 35 S.2 VwVfG ... S.47
 - c. Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Dienstanweisungen ... S.47
 - d. Rechtsverordnung ... S.48
 - e. Ergebnis ... S.48

IV. Zusammenfassung ... S.48

I. Ausgangslage

Asylbewerber und geduldete Ausländer unterliegen einer asyl- und aufenthaltsrechtlichen Pflicht, sich nur in einem bestimmten Bezirk aufzuhalten. Diese Pflicht wird häufig als „Residenzpflicht“ bezeichnet. Das ist sprachlich falsch. Als „Residenz“ wird nach herkömmlichem Sprachgebrauch der Wohnsitz bezeichnet. Die Residenzpflicht ist daher die durch Gesetz oder behördlichen Verwaltungsakt bestimmte Pflicht, an einem bestimmten Ort Wohnsitz zu nehmen. Die asyl- und aufenthaltsrechtliche Pflicht, an einem bestimmten Ort zu wohnen, bedeutet nicht notwendigerweise, dass es verboten ist, diesen Wohnsitz vorübergehend zu verlassen. Allerdings ist der Aufenthalt von Asylbewerbern und Geduldeten gesetzlich oder behördlich durch „räumliche Beschränkungen“ geregelt. Sie dürfen daher auch vorübergehend den ihnen zugewiesenen Bezirk ohne Erlaubnis häufig nicht verlassen und werden für Verstöße im Wiederholungsfall strafrechtlich belangt. Dieses Gutachten behandelt nicht die „Residenzpflicht“, sondern „räumliche Beschränkungen“ von Asylbewerbern und geduldeten Ausländern.

Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers haben räumliche Beschränkungen für gestattete Asylbewerber Gründe. Diese haben während des Verfahrens Anspruch auf Verbleib in der Bundesrepublik Deutschland. Mit dem Anwesenheitsrecht erschöpfen sich nach den Vorstellungen des Gesetzgebers grundsätzlich die Rechte aufenthaltsrechtlicher Art eines Asylbewerbers¹. Er soll die Entscheidung über seinen Asylantrag abwarten, im Übrigen aber von einer Integration ferngehalten werden. Residenzpflicht und räumliche Beschränkung soll ihn für die Zustellung und Umsetzung asylrechtlicher Entscheidungen jederzeit erreichbar machen.

Geduldete Ausländer sind ausreisepflichtig. Sofern nicht ein langfristiges Ausreisehindernis besteht, sollen sie ebenfalls für die Behörden für die Vorbereitung und Durchführung der Ausreise bzw. Abschiebung verfügbar sein.

Für beide Gruppen bedeutet die Einschränkung der Bewegungsfreiheit einen erheblichen Eingriff in die private Lebensgestaltung. Für eine demokratischen Gesellschaft ist die

¹ BVerfG, Urteil v. 07.07.1983 – 2 BvR 999/83 - juris; Marx, AsylVfG, 7. Aufl. 2009, § 56, Rdnr. 6

persönliche Bewegungsfreiheit der Einwohner eine wesentliche Stütze, die sich sowohl im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes wiederfindet, als auch in Art. 2 des vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention.

Trotz Bedenken in der Fachliteratur² und erheblicher Kritik der Verbände, politischer Initiativen, Flüchtlings- und Bürgerrechtsorganisationen³ wurde die räumliche Beschränkung für Asylbewerber mit Aufenthaltsgestattung vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsmäßig angesehen.⁴ Das Gericht hatte 1997 wiederholt die räumliche Beschränkung von Asylbewerbern an Art. 2 Abs.2 S.2 GG (körperliche Bewegungsfreiheit) sowie Art. 2 Abs.1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) gemessen und kam zu dem Ergebnis, dass Art. 2 Abs.2 S.2 GG überhaupt nicht tangiert sei, weil das Grundrecht nicht das Recht enthalte, sich überall aufhalten und überall hinbewegen zu dürfen. Die körperliche Bewegungsfreiheit sei nur dann berührt, wenn eine Person daran gehindert wird, einen Raum aufzusuchen, der ihr im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung zugänglich ist.⁵ Ein Verstoß gegen Art. 2 Abs.1 GG wurde ebenfalls nicht angenommen: die Regelungen seien zweckdienlich, schützenswerte persönliche Interessen seien nicht in erkennbarer Weise betroffen und zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit seien Ausnahmeentscheidungen bei sachgerechter Anwendung möglich und ausreichend.⁶ Ob in der Versagung einer Erlaubnis zur Teilnahme an religiösen Veranstaltungen (Art. 4 GG), politischen Versammlungen (Art. 5, Art. 8 GG) oder Familientreffen (Art. 6 GG) eine Grundrechtsverletzung liegen kann, ist vom Bundesverfassungsgericht nicht zu prüfen gewesen.

Auch eine Menschenrechtsbeschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen die „räumlichen Beschränkungen“ blieb erfolglos. Der Europäische Gerichtshof sah einen Verstoß gegen Art. 2 des vierten Zusatzprotokolls zur EMRK deswegen nicht, weil der Aufenthalt nur innerhalb des zugewiesenen Bereichs rechtmäßig sei. Die Konvention enthalte kein Recht auf Einreise und Aufenthalt. Sofern auf der Grundlage des laufenden Asylverfahrens ein örtlich begrenzter Aufenthalt gewährt

² Tiemann, NVwZ 1987, 10.

³ vgl. im Einzelnen Selders, Keine Bewegung! Die Residenzpflicht für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik, 2009

⁴ BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 - 2 BvL 45/92, juris.

⁵ BVerfG, Urt. v. 14.05.1996 - 2 BvR 1516/93, juris

⁶ BVerfG, Urt. v. 10.04.1997, aaO; Renner, AuslR, 8.Aufl, § 57, Rdnr. 3

werde, so sei eben der Aufenthalt auch nur soweit rechtmäßig, darüber hinaus aber nicht. Der EGMR sieht deswegen schon gar keinen Eingriff in die Rechte des Art. 2 des vierten Zusatzprotokolls, welches einen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetze.⁷

Ein Verstoß gegen Art. 26 der Genfer Konvention wird ebenfalls nicht gesehen, weil die Anwendung voraussetzt, dass die Flüchtlingseigenschaft bereits festgestellt ist.⁸

Bislang offen ist, ob die räumliche Beschränkung sich auch an den inzwischen in Kraft getretenen Richtlinien der EU zum Asylverfahren messen lassen können. Aus Art. 7 Abs.1 der Richtlinie 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten⁹ ergibt sich, dass Asylbewerber sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats oder in einem von diesem Mitgliedstaat zugewiesenen Bereich frei bewegen dürfen und das zugewiesene Gebiet die unveräußerliche Privatsphäre¹⁰ nicht beeinträchtigen darf und hinreichenden Spielraum dafür bieten muß, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus dieser Richtlinie gegeben ist. Allerdings enthält die Richtlinie in Art. 7 Abs.2 auch den Hinweis, dass die Mitgliedsstaaten einen Beschluss über den Wohnsitz des Asylbewerbers fassen dürfen, wenn dieses aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine reibungslose Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Asylantrags erforderlich ist. Mit der Bestimmung ist nicht nur die Pflicht zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort gemeint, sondern auch die Pflicht dort zu verbleiben. Dieses ergibt sich aus Abs.5 der Vorschrift, wonach eine befristete Genehmigung zum Verlassen des in Abs.2 genannten Wohnsitzes erteilt werden kann. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Richtlinie, die gemäß Art. 26 bis zum 06.02.2005 umzusetzen war, im AsylVfG ordnungsgemäß umgesetzt ist und sieht keinen Handlungsbedarf, die gesetzlichen Regelungen zu ändern.¹¹ Dieses bedarf ggf. näherer Untersuchung, da generelle Entscheidungen zur Erweiterung des Aufenthaltsbereichs nicht erforderlich wären, wenn die Beschränkung im Hinblick auf die Richtlinie – zumindest partiell – rechtswidrig wäre. Vorgenanntes gilt für gestattete Asylbewerber,

⁷ EGMR, Urteil vom 20.11.2007 – Nr. 44294/04 (S.E.O. vs. Deutschland), coe.int

⁸ BVerfGE, Beschl. v. 06.06.1989 – 2 BvL 6/89, juris; Marx, § 56, Rdnr.10

⁹ ABl. L 31 v. 06.02.2003 (sog. Aufnahmerichtlinie)

¹⁰ vgl. Art. 8 Abs.2 EMRK (Recht auf Privatleben)

¹¹ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN u.a., DrS 16/9173

nicht hingegen für geduldete Ausländer, für die die Aufnahmerichtlinie nicht oder jedenfalls nicht ohne weiteres anwendbar ist.

Trotz der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist die Kritik an den strengen räumlichen Beschränkungen nicht leiser geworden.¹²

Diese hat seinen Grund schlicht darin, dass die Beschränkungen für gestattete und geduldete Ausländer von diesen selbst – insbesondere in ländlichen Regionen – aber auch von Dritten als unerträglich empfunden werden und auch objektiv nur schwer vermittelbar sind. Auch wenn das Gesetz Ausnahmeregelungen bereithält, so sind diese sehr eng gefasst. Dort, wo das Gesetz ein behördliches Ermessen vorsieht, wird von diesem ebenfalls eher restriktiv Gebrauch gemacht. Die Überwachung und Durchsetzung der räumlichen Beschränkungen erfordern einen erheblichen Apparat, der u.a dazu führt, dass Migranten sehr häufig Kontrollen auf Residenzpflichtverstößen unterworfen sind.¹³ Zu Recht wird deswegen von einem institutionalisiertem Rassismus gesprochen.¹⁴

Zudem gibt es erhebliche praktische Probleme, die die Einholung von Erlaubnissen erschwert: Der Wohnsitz liegt häufig nicht in der Nähe der Ausländerbehörde. Diese hat nur zwei- oder dreimal wöchentlich geöffnet. Zum Teil werden für die Erteilung von Erlaubnissen Gebühren erhoben, Asylbewerber und Geduldete im Leistungsbezug stehen aber nur geringfügige Taschengeldbeträge, z.T. nur 40,-- € monatlich, zur Verfügung.¹⁵

Unter diesen Bedingungen wird ein Asylbewerber sich einen Besuch bei Verwandten, der Kirche, einer politischen Veranstaltung oder einfach nur einen Besuch von Freunden nicht mehr leisten können, wenn er zuvor einen ebenso hohen Preis für die Fahrkarte zur Behörde zahlen muss. Die unmittelbaren Folgen sind Vereinsamung und Depressionen bei ohnehin schon entwurzelten Menschen.

¹² Überblick in Selders, aaO

¹³ Überblick in Selders, aaO, S. 81. ff.

¹⁴ Herrnkind in Selders, aaO, S.91. ff.

¹⁵ weitere Beispiele in Selders, aaO.

Verstöße gegen die Vorschriften haben für die betroffenen Ausländer erhebliche Konsequenzen. Obwohl der Gesetzgeber Verstöße gegen räumliche Beschränkungen im Vergleich zu anderen Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten vom Strafmaß her eher gering sanktioniert, haben sie für die Betroffenen eklatante Nebenfolgen. Bei Bestrafung ist häufig eine Aufenthaltsverfestigung durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder die Einbürgerung auf lange Zeit nicht möglich.

Die Beschränkungen der Bewegungsfreiheit waren vor diesem Hintergrund auch Anlass für das brandenburgische Verfassungsgericht, die lange Verfahrensdauer in Asylverfahren bei den Verwaltungsgerichten zu rügen.¹⁶

Auch wenn bislang Verstöße gegen Verfassungsrecht oder gegen die Menschenrechtskonvention nicht festgestellt wurden, günstigere nationale Regelungen wären möglich. Das sieht Art. 4 der Aufnahmerichtlinie ausdrücklich vor.

Diese Untersuchung soll die Möglichkeiten behördlicher Maßnahmen allgemeiner landesinterner oder landesübergreifender Erweiterung der Bezirke darstellen, in denen sich Asylbewerber oder Geduldete vorübergehend aufhalten dürfen, ohne eine Erlaubnis einholen zu müssen. Untersuchungszweck ist nicht die Prüfung der Möglichkeiten der Umverteilung, d.h. der dauerhaften Verlegung der Residenz an einen anderen Ort als den der Zuweisung. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich stets bei Anträgen auf eine Verlassenserlaubnis des Bezirks der räumlichen Beschränkung die Frage stellt, ob der Wohnsitz vollständig verlegt werden kann und deswegen ein Umverteilungsantrag die sinnvollere Lösung ist.

Gegenstand der Untersuchung ist auch nicht, ob und ggf. die Sanktionsvorschriften bei Verstößen gegen räumliche Beschränkungen verfassungs- oder europarechtswidrig sind. Jedenfalls bei Asylbewerbern erscheinen die Vorschriften des §§ 85, 86 AsylVfG bedenklich im Hinblick auf Art. 16 der Aufnahmerichtlinie.¹⁷

¹⁶ VerfG des Landes Brandenburg, Beschl. v. 20.03.2003 – 108/02, juris.

¹⁷ Marx, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union v. 23. April 2007, Innenausschuss A-DrS. 16(4)209 D

Bei der Untersuchung ist zu unterscheiden zwischen gestatteten Ausländern und geduldeten Ausländern.

II. Ausländer mit gesetzlicher Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens (§ 55 AsylVfG)

Gemäß § 55 AsylVfG ist der Aufenthalt des Ausländers, der um Asyl nachsucht¹⁸, zur Durchführung des Asylverfahrens „im Bundesgebiet“ gestattet, auch wenn er nach S.2 der Vorschrift keinen Anspruch darauf hat, sich an einem bestimmten Ort aufhalten zu dürfen. Eine Aufenthaltsgestattung begründet daher grundsätzlich einen rechtmäßigen Aufenthalt im gesamten Bundesgebiet und nicht nur in örtlichen Teilbereichen. Räumliche Beschränkungen sind gesetzliche oder behördliche Nebenbestimmungen zur Aufenthaltsgestattung in Bezug auf die Bewegungsfreiheit. Wer sich mit Aufenthaltsgestattung ohne Erlaubnis außerhalb des ihm zugewiesenen Bereichs aufhält, hält sich damit nicht ohne Aufenthaltstitel in der Bundesrepublik auf, sondern begeht einen Verstoß gegen eine Nebenbestimmung. Diese Verständnis zeigt sich auch in den Strafvorschriften des AsylVfG und AufenthR, in denen der Aufenthalt ohne Titel einerseits – in § 95 Abs.1 Nr. 2 AufenthG – und der Verstoß gegen Nebenbestimmungen andererseits – in § 95 Abs.1 Nr.7 AufenthG sowie § 85 Nr.2 AsylVfG – sanktioniert wird. Eine Sanktionsvorschrift wegen der Verletzung räumlicher Beschränkung wäre überflüssig, wenn der Verstoß schon als unerlaubter Aufenthalt zu werten wäre. Zu Recht ist daher die Entscheidung des EGMR vom 20.11.2007 kritisiert worden, weil sie von einem falschen Verständnis der Geltung der Aufenthaltsgestattung ausgeht.¹⁹

Regelungen für Asylbewerber mit gestattetem Aufenthalt sind danach zu unterscheiden, ob sie verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen oder nicht.

1. Asylbewerber in Aufnahmeeinrichtung

Nationale Rechtsgrundlage für die räumliche Beschränkung von Asylbewerbern, die sich in der Aufnahmeeinrichtung aufhalten müssen, sind die §§ 47 Abs.1, 56 Abs.1 AsylVfG.

¹⁸ OVG Hamburg, Beschl. v. 19.10.2005 – 4 Bs 215/05, Asylmagazin 03/2006, S.30: räumliche Beschränkung schon ab Asylgesuch, nicht erst ab Asylantrag

¹⁹ Marei Pelzer in Selders, aaO, S.46

Nach § 47 Abs.1 AsylVfG sind Asylbewerber, die den Asylantrag bei einer Außenstelle zu stellen haben – wann das der Fall ist, regelt § 14 Abs.1 AsylVfG – verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens bis zu drei Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Aus § 56 Abs.1 S.1 AsylVfG ergibt sich, dass die Aufenthaltsgestattung räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt ist, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt. In Brandenburg ist der Aufenthalt damit beispielsweise in den ersten sechs Wochen (bzw. drei Monaten) auf den Bezirk des Landkreise Oder-Spree beschränkt, da Eisenhüttenstadt keine kreisfreie Stadt ist. In Berlin ist der Aufenthalt auf das gesamte Land Berlin beschränkt.

a. weitere Einschränkbarkeit

§ 56 AsylVfG enthält keine Vorschrift, die es zuließe, diesen Bereich weiter, z.B. in Brandenburg etwa auf den Bezirk der Stadt Eisenhüttenstadt einzuschränken. Allerdings ergibt sich aus § 60 Abs.1 AsylVfG, dass die Aufenthaltsgestattung mit weiteren Auflagen versehen werden kann. Ob auf der Grundlage dieser Vorschrift auch der in § 56 Abs.1 S.1 AsylVfG genannte Bezirk weiter beschränkt werden kann, ist unklar. Zu Recht weist Marx daraufhin, dass eine weitere räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Asylbewerber, die noch in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen haben, nicht nach § 60 Abs.1 AsylVfG möglich ist, da diese Vorschrift eine entsprechende Zuständigkeit der Ausländerbehörde erwähnt (§ 60 Abs.3 AsylVfG), für den Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung aber gemäß § 63 Abs.3 AsylVfG das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig ist.²⁰ Jedenfalls für den Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen kann das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Aufenthalt räumlich daher nicht weiter beschränken.

b. Erlaubnis im Einzelfall

Rechtsgrundlage für die Erlaubnis im Einzelfall, den Bereich des § 56 Abs.1 S.1 AsylVfG vorübergehend zu verlassen, ist § 57 AsylVfG.

²⁰ Marx, aaO, § 60, Rdnr. 3

aa. Termine bei Behörden und Gerichten

Nach § 57 Abs.3 AsylVfG darf der Asylbewerber Termine bei Behörden und Gerichten, bei denen seine Anwesenheit – auch ohne Bezug zum Asylverfahren²¹ - erforderlich ist, außerhalb des in § 56 Abs.1 S.1 AsylVfG bestimmten Bereichs ohne Erlaubnis wahrnehmen, muss dieses aber bei der Aufnahmeeinrichtung oder beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge anzeigen. Das Gesetz enthält allerdings keine Sanktion gegen die Verletzung der Anzeigepflicht.

bb. Termine bei Bevollmächtigten u.a.

Zur Wahrnehmung von Terminen bei Bevollmächtigten, beim UNHCR sowie bei Organisationen, die sich mit der Betreuung von Flüchtlingen befassen (Amnesty International, Beratungsstellen des DRK, Diakonischen Werks, Caritas, AWO, Raphaelswerk, Pro Asyl u.ä. sowie Kirchen, Gewerkschaften, Flüchtlingsräte) soll die Erlaubnis vom zuständigen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unverzüglich erteilt werden (§ 57 Abs.2 AsylVfG). „Sollen“ in diesem Sinne heißt „Müssen“, es sei denn es liegt ein atypischer Fall vor

cc. „zwingende Gründe“

Im Übrigen liegt es im Ermessen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, darüber hinaus eine Verlassenserlaubnis zu erteilen, wenn „zwingende Gründe“ es erfordern (§ 57 Abs.1 AsylVfG). „Zwingende Gründe“ sind solche, die von erheblichem Gewicht und darüber hinaus subjektiv in der Person des Asylbewerbers zwingend sind und deren Anerkennung bei gehöriger Abwägung weder dem Zweck der Aufenthaltsgestattung noch dem Sinn und Zweck der aufenthaltsbeschränkenden Vorschriften entgegenstehen. Nicht erforderlich ist Unabweisbarkeit, schicksalshafte Notwendigkeit oder Unzumutbarkeit.²²

Bei der Frage, was als „zwingender Grund“ zu bewerten ist, sind die jeweiligen Grundrechte und das Verhältnismäßigkeitsgebot zu berücksichtigen. Demnach bedürfen

²¹ HK-AusIR/Wingarter, § 57 AsylVfG, Rdnr. 4; Hailbronner, Ausländerrecht, Kommentar, Loseblatt, § 57, Rdnr. 20; Renner, aaO, § 57, Rdnr. 11

²² Renner, aaO, § 57, Rdnr. 18; a.A. OVG Hamburg, Beschl. v. 25.10.1982 – Bs VII 95/82, NVwZ 1983,174

Ablehnungen von Besuchen von Familienangehörigen (Art. 6 GG) einer besonderen Begründung.²³ Gleiches gilt für die Religionsausübung gemäß Art. 4 GG.²⁴ Streitig ist das für den Fall der Teilnahme an politischen Veranstaltungen bzw. Versammlungen wegen der unerwünschten Schaffung von Nachfluchtgründen.²⁵ Jedenfalls dann wird man politische Aktivitäten als zwingenden Grund bewerten müssen, wenn der Asylbewerber ohne die Teilnahme seine politische Meinung nicht weiterbilden oder äußern könnte.²⁶ Das kann z.B. der Fall sein bei erheblichem Engagement des Asylbewerbers sowie bei erheblichen Veränderungen im Heimatland.²⁷ Im Übrigen dürfte ein zwingender Grund vorliegen, wenn das Verlassen gerade der Förderung des Asylverfahrens dient, etwa der Beschaffung von Beweismitteln.²⁸

Die zwingenden Gründe müssen die Erlaubnis im Übrigen „erfordern“. Das ist nicht der Fall, wenn die Ausübung des in Frage kommenden Grundrechts anders als durch Verlassen des Zuweisungsbereichs in zumutbarer Weise möglich ist. Bei der Frage, was zumutbar ist, ist eine Abwägung zwischen den Interessen des Ausländers und den Zwecken der konkreten „räumlichen Beschränkung“ vorzunehmen.

dd. Ermessensausübung

Liegt ein „zwingender Grund“ vor, verbleibt es zwar beim Ermessen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, es wird in der Regel aber ermessensfehlerhaft sein, die Erlaubnis zu versagen.²⁹ Es ist eine generelle Ausprägung des Verwaltungsrechts, welches bei einer Koppelung von Härterregelungen auf der Tatbestandsseite und Ermessensausübung auf der Rechtsfolgenseite von sog. „intendiertem Ermessen“ spricht, bei dem eine Ermessensausübung zum Nachteil des Betroffenen trotz Vorliegens des Tatbestandes in der Regel nicht mehr erfolgen darf. Auch wenn der Gesetzgeber in solchen Vorschriften durch die Formulierung „kann“ noch Ermessen einräumt, ist sie letztlich wie eine „soll“-Vorschrift anzuwenden. Eine Versagung der Erlaubnis kommt

²³ VG Berlin, Beschl. v. 21.10.1983 – VG 11 A 650.83, InfAuslR 1984,30; Renner, aaO, § 57, Rdnr.30

²⁴ Renner, aaO, § 57, Rdnr. 20; Germann, ZAR 2007, 177 ff.

²⁵ vgl. Renner, aaO, § 57,Rdnr. 22

²⁶ OVG Rh-Pf, Beschl. v. 15.11.1985 – 11 B 174/85, InfAuslR1986, 123; Renner, aaO, § 57, Rdnr. 22

²⁷ HessVGH, Beschl. v. 17.03.1985 – 10 TG 470/85, InfAuslR 1985, 157; Renner, aaO, Rdnr.22

²⁸ Marx, aaO, § 57, Rdnr. 6

²⁹ Hailbronner, aaO, § 57 AsylVfG, Rdnr. 16

daher trotz vorliegendem „zwingendem Grund“ nur im Ausnahmefall in Betracht.
Wenn im Asylverfahren jedenfalls auf absehbare Zeit keine Mitwirkung des
Asylbewerbers erforderlich ist, ist das Ermessen auf Erlaubniserteilung reduziert.³⁰

Es kann im Übrigen auch ein regelmäßiges vorübergehendes Verlassen erlaubt werden.³¹
Es ist daher möglich, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bei Vorliegen
zwingender Gründe eine regelmäßige immer wiederkehrende Verlassenserlaubnis erteilt,
z.B. Besuch von Familienangehörigen an jedem Wochenende, soweit dies als zwingender
Grund zu bewerten ist.

Die Zulässigkeit der Verlassenserlaubnis ist auch nicht auf das jeweilige Bundesland
beschränkt. Es muss dazu auch keine Zustimmung anderer Behörden eingeholt werden.
Bei Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen wird eine Verlassenserlaubnis für eine
Reise ins Ausland aber wegen der Kürze des Aufenthalts in der Aufnahmeeinrichtung
eher selten in Betracht kommen.³²

Bei Verletzung von Grundrechten hat der Asylbewerber nur dann einen unmittelbaren
einklagbaren Anspruch auf die Erlaubnis, wenn eine sog. „Ermessensreduzierung auf
Null“ vorliegt. Bei Vorliegendem „zwingenden Grund“ liegt eine solche
Ermessensreduzierung nahe, im Übrigen wird der Asylbewerber Anspruch auf
Neubescheidung haben.³³

ee. weitere Ansprüche aus der Aufnahmerichtlinie

Fraglich ist, ob weitergehende Erlaubnisse aus Art. 7 Abs.1 der Aufnahmerichtlinie zu
erteilen sind. Das ist dann der Fall, wenn § 57 AsylVfG nicht hinreichenden Spielraum
bietet, dass Gewähr für eine Inanspruchnahme der Vorteile aus der Richtlinie gegeben ist.

In diesem Sinne ist zunächst Art. 8 der Richtlinie 2003/9/EG zu beachten, wonach die
Familieneinheit so weit wie möglich zu wahren ist. Sofern nicht ohnehin nach dem

³⁰ VG Berlin, Beschl. v. 21.10.1983, aaO.

³¹ Hailbronner, aaO, § 57 AsylVfG, Rdnr. 5, Renner, aaO, § 57, Rdnr. 7; Marx, § 58, Rdnr. 29.

³² Marx, aaO, § 57, Rdnr. 6

³³ VG Freiburg, Beschl. v. 19.08.2002 – 2 K 1204/02 – juris; Bodenbender in Gk-AsylVfG, II - § 55, Rdnr. 55.

nationalen Verteilungsschlüssel EASY Ehe und Familie in hinreichendem Maße berücksichtigt werden, deckt § 57 Abs.1 AsylVfG die Möglichkeit des regelmäßigen Besuchs von Familienangehörigen ab, denn der regelmäßige Kontakt zu Familienangehörigen – mindestens der Kernfamilie – ist ein „zwingender Grund“ im Sinne des § 57 AsylVfG.³⁴ Aus der Richtlinie ergeben sich nur dann mehr Rechte als aus dem nationalen Recht, wenn die Richtlinie nicht nur Familienangehörige der Kernfamilie meint. Gemäß Art. 2 Buchstabe d der Richtlinie sind Familienangehörige Ehegatten und nichteheliche Partner, soweit in den Mitgliedstaaten diese weitgehend ausländerrechtlich gleichgestellt sind. Das sind in der Bundesrepublik Lebenspartner. Ferner sind Familienangehörige minderjährige Kinder, wenn sie ledig und unterhaltsberechtig sind. Die Richtlinie geht damit nicht über das hinaus, was § 57 AsylVfG bestimmt.

Aus Art. 10 der Richtlinie 2003/9/EG ergibt sich das Recht des Schulbesuchs von Minderjährigen spätestens ab dem vierten Monat nach Asylantragstellung. Da der Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung auf drei Monate begrenzt ist - § 47 Abs.1 AsylVfG – ist eine Verletzung des Art. 10 der Richtlinie nur mit einer gleichzeitigen Verletzung des § 47 Abs.1 AsylVfG denkbar. Insofern kann die Richtlinie nicht mehr Rechte vermitteln als das AsylVfG, falls ein Schulbesuch am Ort der Aufnahmeeinrichtung nicht möglich sein sollte.

Auch aus den Vorschriften zur Beschäftigung (Art. 11) und beruflichen Bildung (Art. 12) sind keine weitergehenden Erlaubnisse zu erteilen, denn die Richtlinie stellt die Bestimmung des Zeitpunkts, ab dem Asylbewerber beschäftigt werden dürfen, in das Ermessen der Mitgliedstaaten und legt in Art. 11 Abs.2 der Richtlinie eine zeitliche Obergrenze von einem Jahr fest. Damit kann die Richtlinie im Falle der Unterbringung in der Aufnahmeeinrichtung nicht eine Bezirkserweiterung aus Gründen einer Beschäftigung begründen.

In Art. 13 der Richtlinie sind die materiellen Aufnahmebedingungen, d.h. die Gewährung materieller Leistungen zum Existenzminimum, geregelt. Materielle Aufnahmebedingungen, d.h. öffentliche Leistungen zum Lebensunterhalt, stehen im

³⁴ VG Berlin, Beschl. v. 21.10.1983, aaO; Renner, aaO, § 57, Rdnr. 20

Bundesgebiet ortsungebunden zur Verfügung, weswegen die Richtlinie insofern keine Erweiterung der Genehmigungsmöglichkeiten erfordert.

Art. 14 Abs.2 der Richtlinie sieht Kontaktmöglichkeiten zu Verwandten, Rechtsbeiständen, UNHCR-Vertretern sowie NGO-Vertretern vor. Auch das gewährleistet im Grundsatz das nationale Recht. Bei Verwandten außerhalb der Kernfamilie ist allerdings fraglich, ob diese von den Gerichten als „zwingender Grund“ gesehen wird. Die Richtlinie spricht von „in Verbindung treten“, was nicht notwendigerweise ein persönlicher Kontakt sein muss. Je näher allerdings das Verwandtschaftsverhältnis ist und je schwieriger sich der rein telefonische oder schriftliche Kontakt gestaltet, desto eher wird der Besuch von Verwandten außerhalb der Kernfamilie bei richtlinienkonformer Auslegung als „zwingender Grund“ zu bewerten sein.

Aus der notwendigen Bereitstellung der erforderlichen Gesundheitsversorgung nach Art. 15 der Richtlinie 2003/9/EG können sich ebenfalls Gründe ergeben, dass der Asylbewerber den Bezirk der Aufnahmeeinrichtung verlassen dürfen muss, weil dort etwa eine Notfall- oder Spezialbehandlung nicht möglich ist. Das lässt sich nach dem nationalen Recht allerdings ebenfalls auf der Grundlage eines „zwingenden Grundes“ durch richtlinienkonforme Auslegung gemäß § 57 Abs.1 AsylVfG regeln.³⁵

Gemäß Art. 17 – 20 der Richtlinie haben schließlich besonders schutzbedürftige Personen (Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Folter- bzw. Vergewaltigungsopfer), die als solche anerkannt sind, Ansprüche auf besondere Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse. Auch insofern lässt sich aber ein Verlassen des Bezirks der Aufnahmeeinrichtung über § 57 Abs.1 AsylVfG genehmigen. Problematisch sollte in diesem Zusammenhang nicht die Möglichkeit der Verlassenserlaubnis, sondern die Feststellung der Schutzbedürftigkeit im Einzelfall. Ggf. ist schon dann eine Erlaubnis zu erteilen, wenn zur Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit geeignete Stellen am Ort des Aufenthalts des Asylbewerbers nicht vorhanden sind. Andernfalls würden Art. 17 – 20 der Richtlinie leer laufen.

³⁵ Renner, aaO, § 57, Rdnr. 20

Sofern alle in der Richtlinie 2003/9/EG genannten Gründe zum Verlassen des Aufenthaltsbereichs als „zwingende Gründe“ im Sinne von § 57 Abs.1 AsylVfG zu werten sind, geht sie nicht über das hinaus, was das AsylVfG gewährleistet. Da der Begriff des „zwingenden Grundes“ als unbestimmter Rechtsbegriff auslegungsbedürftig, aber auch auslegungsfähig ist, wird er stets richtlinienkonform auszulegen sein, sodass es an sich keine Gründe gibt, nicht davon auszugehen, dass die Vorgaben der Richtlinie nicht erfüllt sind.

In der Praxis gibt es dazu allerdings erhebliche Anwendungsdefizite. Für Asylbewerber in Aufnahmeeinrichtungen werden erfahrungsgemäß nur sehr restriktiv Erlaubnisse zum Verlassen des Bereichs der räumlichen Beschränkung erteilt, so etwa häufig nicht zu Familienbesuchen oder fachärztlichen Behandlungen, insbesondere psychotherapeutischen Behandlungen, die am Ort der Aufnahmeeinrichtung oft nicht vorhanden sind. Inwieweit diese Defizite tatsächlich bundesweit vorhanden sind, wäre im Einzelnen zu überprüfen. Ist die Anwendung des verbindlichen Rechts derart defizitär, dass praktisch in den überwiegenden Fällen das Recht nicht richtig angewendet wird, so hat der Gesetzgeber nachzubessern, indem er etwa die in der Richtlinie genannten Gründe ausdrücklich als „zwingende Gründe“ im Sinne des § 57 Abs.1 AsylVfG benennt oder neben dem Tatbestandsmerkmal der „zwingenden Gründe“ ein weiteres weniger scharfes zur Verfügung stellt, welches die Anforderungen der Richtlinie umsetzt.

Liegen dagegen nur vereinzelt Verstöße vor, so kann die Rechtsanwendung durch entsprechende Anweisungen sichergestellt werden. Zuständig für die Verlassenserlaubnis ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Das ergibt sich aus § 57 Abs.1 AsylVfG. Das Bundesamt kann zur Vereinheitlichung und Sicherstellung richtlinienkonformer Anwendungspraxis der Vorschrift Dienstanweisungen erlassen. Das hat das Bundesamt mit der Dienstanweisung Asylverfahren zu Aufenthaltsgestattungen getan.³⁶

³⁶ DA-Asyl, www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Dienstanweisungen_BAMF/DA-Asyl_Aufenthaltsgestattung.pdf

Die Dienstanweisung schreibt vor, dass Einzelerlaubnisse gemäß § 57 Abs.2 AsylVfG nach Benennung der Namen und Anschriften der dort genannten Organisationen bzw. Rechtsbeiständen erteilt werden müssen.

Im Falle des § 57 Abs.1 AsylVfG enthält die Dienstanweisung besondere Vorgaben zu Arztbesuchen, zum Einkauf, zum Besuch von Familienangehörigen, Gottesdiensten sowie zu politischer Betätigung. Ausdrücklich enthält die Dienstanweisung den Hinweis, dass das vorrangige Interesse der jederzeitigen Erreichbarkeit für das Bundesamt an Wochenenden und Feiertagen zurücktritt. Ebenso ist geregelt, dass die örtlichen Gegebenheiten sowie die regionale Infrastruktur zu berücksichtigen sind. Gemäß Ziffer 3. der Dienstanweisung „können“ humanitäre und individuelle Aspekte auf Grund der persönlichen Lebenssituation der Asylbewerber in die Entscheidung mit einfließen. Das bleibt meines Erachtens hinter der Art. 7 der Richtlinie 2003/9/EG zurück. Die Richtlinie enthält nicht nur ein Ermessen der Behörden, die persönlichen Umstände des Betroffenen zu berücksichtigen. Diese Umstände müssen berücksichtigt werden. Die Dienstanweisung sollte daher entsprechend richtlinienkonform präzisiert werden.

c. generelle Erlaubnis ohne konkreten Bezug zum Einzelfall

Fraglich ist, ob es Möglichkeiten gibt, Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen generell ohne Bezug zum Einzelfall und ohne einzuholende Erlaubnis das Verlassen durch allgemeine Regelungen zu erlauben.

aa. generelle Ausnahmen durch § 57 AufenthG

Die Möglichkeit, Asylbewerbern in der Aufnahmeeinrichtung generell anderweitigen vorübergehenden Aufenthalt zu erlauben, sieht das Gesetz nicht vor. Ohnehin endet die Pflicht in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen spätestens nach drei Monaten (§ 47 Abs.1, 48 AsylVfG). Vor diesem Hintergrund sind die Eingriffe in die durch Art. 2 Abs.2 S.2 bzw. Art. 2 Abs.1 GG geschützte allgemeine Bewegungsfreiheit von Ausländern lediglich mit zeitlich sehr begrenzter und damit überschaubarer Wirkung und daher nach überwiegender Meinung verhältnismäßig. Der Gesetzgeber hat aus diesem Grund von

einer Möglichkeit einer generellen Erweiterung im AsylVfG abgesehen.³⁷ Alle Möglichkeiten, gemäß § 57 AufenthG eine Verlassenerlaubnis zu erhalten, stellen nach dem Wortlaut auf den konkreten Einzelfall ab. Dieser ergibt sich aus den Formulierungen „einem Ausländer“ in Abs. 1 und „der Ausländer“ in Abs.3 der Vorschrift. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass es generelle Verlassenerlaubnisse geben kann, hätte er entsprechend anders formulieren müssen. § 57 Abs.1 AsylVfG eröffnet daher dem Bundesamt nicht generell die Befugnis, den Aufenthaltsbereich ohne Bezug zum konkreten Einzelfall zu erweitern.³⁸

bb. Allgemeinverfügung gemäß § 35 S.2 VwVfG

Eine denkbare Möglichkeit ist aber der Erlass einer personenbezogenen Allgemeinverfügung gemäß § 35 S.2 VwVfG, z.B. die Verfügung, dass alle gestatteten Asylbewerber den ihnen zugewiesenen Bereich zu einem bestimmten Zweck verlassen dürfen. Fraglich ist, ob Erlaubnisse im Einzelfall oder „allgemeine“ Erlaubnisse zum vorübergehenden Verlassen des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs durch Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 S.2 VwVfG regelbar sind. Grundsätzlich handelt es sich bei der Erlaubnis um einen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 S.1 VwVfG, sodass auch die Regelung durch Allgemeinverfügung, die ebenfalls Verwaltungsakt ist, denkbar wäre.

Zu beachten ist aber Folgendes: Das Gewaltenteilungsprinzip lässt es nicht bzw. nur in sehr engen Grenzen zu, dass die ausführende Gewalt selbst abstraktes Recht setzt. Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Allgemeinverfügung, die Rechtsanwendung durch Verwaltungsakt, nicht hingegen Rechtsetzung ist, ist daher, dass immer aus Anlass eines konkreten Einzelfalls ein Verwaltungsakt erlassen wird, der sich bei der Allgemeinverfügung an eine unbestimmte, aber bestimmbare Anzahl von Personen richtet. Fehlt es an einer Anlassbezogenheit, handelt es sich um eine Rechtsnorm.³⁹ Das ist unstrittig.

³⁷ BT-DrS 12/2062, S.37

³⁸ Bodenbender in Gk-AsylVfG, II - § 56, Rdnr. 15.

³⁹ Kopp, VwVfG, 7.Aufl. 2000, § 35, Rdnr. 103.

Streitig ist allerdings, wann eine solche konkrete Anlassbezogenheit vorliegt. Immer der Fall ist das, wenn aufgrund eines bestimmten Geschehensablaufs die Behörden eingreifen und an einen unbestimmten, aber bestimmbaren Personenkreis die Aufforderung richten, etwas zu tun oder zu unterlassen (z.B. Untersagung einer Spontandemonstration über Lautsprecher). Problematisch ist die Frage nach dem konkreten Anlass, wenn das Ereignis erst in der Zukunft liegen soll. Der Erlass einer Allgemeinverfügung ist nach wohl überwiegender Rechtsprechung in diesem Fall nicht zulässig. Der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat allerdings in einem Fall aus dem Subventionsrecht entschieden, dass auch in der Zukunft liegende Geschehen durch Allgemeinverfügung geregelt werden können und die Verwaltung Verwaltungsakte „an den es angeht“ erlassen kann.⁴⁰ Allerdings setzt dieses voraus, dass der Sachverhalt bereits festliegt und es daher nur noch einer konkreten Umsetzung bedarf.

Das ist bei den Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung anders. Keinesfalls existieren hier feststehende Sachverhalte, die noch umzusetzen wären. Allenfalls denkbar ist es daher, eine Allgemeinverfügung für einen bestimmbaren Personenkreis aus Anlaß eines in Zukunft liegenden bestimmten Ereignisses zu erteilen, also z.B. durch Allgemeinverfügung die Teilnahme an einer bestimmten Demonstration zu erlauben. Ist das zukünftige Ereignis dagegen nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar, scheidet eine Allgemeinverfügung damit aus. Letztlich kann daher dieses Rechtsinstitut nur im konkreten Einzelfall greifen und dann einen bestimmbaren Personenkreis betreffen.

cc. Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Dienstanweisungen

Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Dienstanweisungen sind zunächst Instrumente der verbindlichen Rechtssetzung im staatlichen Innenverhältnis durch die den Behördenmitarbeitern übergeordneten behördlichen Stellen. Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Anweisungen können durch das Ministerium, durch übergeordnete Regierungspräsidien sowie die Behördenleitung vorgegeben werden. Erlasse und Dienstanweisungen haben allerdings keine unmittelbare Außenwirkung mit der Folge, dass sich Betroffene unmittelbar darauf berufen können. Allerdings können sich diese mittelbar über den Grundsatz gleichförmigen Verwaltungshandelns aus Art. 3 GG auch

⁴⁰ BVerwG, Urt. V. 28.06.1968 – VII C 118.66 – juris

auf bestehende Erlasse berufen und dürfen zu diesem Zweck über das Akteneinsichtsrecht auch Einsicht in diese im konkreten Verwaltungsverfahren erhalten bzw. dürfen generell Erlasse nach den Informationsfreiheitsgesetzen einsehen. Für Dienstanweisungen gilt dieses ebenfalls, wenn sie ein Maß an Verbindlichkeit erreichen, welches im Rahmen der Gleichbehandlung für die Betroffenen von Bedeutung ist. Die drei Rechtssetzungsinstitute haben eine abgestufte Außenwirkung, Verwaltungsvorschriften die umfangreichste, Dienstanweisungen die geringste. Entsprechend der Außenwirkung sind auch zum Erlass von Verwaltungsvorschriften – je nach Aufgabengebiet – eher höhere Stellungen befugt, während Dienstanweisungen von unmittelbar vorgesetzten Beamten herausgegeben werden können.

Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen und Erlasse können allerdings ohnehin nicht alles regeln. Sie sind durch höherrangiges Recht in ihrer Regelungsmöglichkeit begrenzt. Sofern nicht eine Ermächtigung zum Erlass solcher Vorschriften durch den Gesetzgeber erteilt wurde, können sie lediglich auf der Rechtsfolgenseite die Ausübung des Ermessens steuern. Die Tatbestandsseite einer gesetzlichen Vorschrift ist einer Verwaltungsvorschrift, einem Erlass sowie einer Dienstanweisung grundsätzlich entzogen. In der Praxis werden in Verwaltungsvorschriften, Erlassen und Dienstanweisungen neben ermessenssteuernden Regelungen allerdings häufig „rechtliche Hinweise“ für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite gegeben, die zu einer Vereinheitlichung der Rechtsanwendung führen sollen. Das ist grundsätzlich zulässig. Zur Verdeutlichung werden solche „Vorschriften“ dann „Anwendungshinweise“ genannt. Rechtlich verbindliche Außenwirkung haben solche Hinweise nicht, allenfalls über das sich aus Art. 3 GG ergebende Vertrauen auf eine regelmäßige Verwaltungsübung bei der Anwendung eines „unbestimmten Rechtsbegriffs“. Ist diese Übung aber rechtswidrig, so kann man sich darauf auch nicht berufen, denn Gleichheit im Unrecht gibt es nicht.

Über die o.g. Möglichkeiten, durch die Dienstanweisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auf die richtlinienkonforme Anwendungspraxis hinzuwirken sowie das „Rest“-Ermessen im Einzelfall zu steuern, enthält § 57 AsylVfG keine Möglichkeit, Verwaltungsvorschriften, Erlasse oder Dienstanweisungen zu schaffen, die eine vom

Einzelfall unabhängige Erlaubnis ermöglichen würden. Allenfalls könnte das, was in der Dienstanweisung steht, auch vom Bundesinnenministerium durch Erlass geregelt werden.

dd. Rechtsverordnung

Allerdings könnte eine generalisierende Regelung durch eine Rechtsverordnung denkbar sein, wenn der Gesetzgeber dazu eine Ermächtigung erteilt hat. § 88 Abs.2 AsylVfG ermächtigt das Bundesinnenministerium des Innern, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats Vordruckmuster und Ausstellungsmodalitäten für die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung festzulegen. Das ist in § 58 S.1 Nr. 12 AufenthVO erfolgt. Mit der Ermächtigung ist allerdings keine Möglichkeit eröffnet, materielle Änderungen an den räumlichen Beschränkungen von Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen vorzunehmen. Mangels Ermächtigung ist eine Rechtsverordnung daher nicht möglich.

ee. Ergebnis

Es gibt daher keine rechtliche Möglichkeit, untergesetzliche Regelungen zu schaffen, die den gesetzlich vorgesehenen Aufenthaltsbereich generell erweitern. Änderungen der Regelungen können daher nur vom Bundesgesetzgeber vorgenommen werden, indem dieser selbst § 57 AsylVfG ändert oder eine Verordnungsermächtigung erteilt.

2. in Gemeinschaftsunterkünften oder eigenen Wohnungen nach Verteilung

Spätestens nach dreimonatigem Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung sind Asylbewerber zu verteilen. Rechtsgrundlage für den Aufenthalt sind §§ 53 AsylVfG, 56 Abs.2 AsylVfG, Verlassenserlaubnisse können nach § 58 AsylVfG erteilt werden.

Grundsätzlich erfolgt die Verteilung nach einer internen Entscheidung des Bundesamtes, keine kurzfristige Entscheidung treffen zu können. Das Asylverfahrensgesetz gibt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Möglichkeit, im Falle des offenkundigen Asylmissbrauchs unter den Voraussetzungen des § 30 AsylVfG einen Asylantrag als

offensichtlich unbegründet abzulehnen. Damit sollen von vornherein aussichtslose Asylanträge beschleunigt ausgesondert werden. Ähnliches gilt im Fall der Asylantragstellung durch einen Ausländer, der bereits in einem Drittstaat vor Verfolgung sicher war oder für den ein anderer Staat zuständig ist, z.B. im Rahmen der Dublin-II-Verordnung. Liegen die Voraussetzungen für eine kurzfristige Entscheidung nicht vor, soll der Ausländer verteilt werden. Mit der Verteilung endet damit auch die Notwendigkeit einer sehr strikten räumlichen Beschränkung. Dem folgt das Gesetz, indem es für gestattete Ausländer außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen weitergehende Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung zulässt.

Gemäß § 56 Abs.2 AsylVfG ist der Aufenthalt räumlich auf den Bezirk der für ihn zuständigen Ausländerbehörde beschränkt. „Bezirk“ in diesem Sinne meint den Bereich, der in den Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde fällt.

a. weitere Einschränkbarkeit

Fraglich ist auch hier, ob weitergehende Beschränkungen des Aufenthaltsbereichs durch die zuständigen Behörden zulässig sind, z.B. auf einen bestimmten Ort. Aus den §§ 56 und 58 AsylVfG ergibt sich eine weitere Einschränkbarkeit für Asylbewerber außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen nicht.

Ob sich eine solche aus der Generalklausel des § 60 Abs.1 AsylVfG ergibt, ist streitig. Zum Teil wird die weitergehende Einschränkung des Aufenthaltsbereichs für gänzlich unzulässig gehalten.⁴¹ Teilweise wird eine weitergehende Einschränkung für zulässig erachtet, allerdings nur aus Gründen, die nicht asylrechtlichen Zwecken dienen und nicht auf der Grundlage des AsylVfG. Das kann etwa eine räumliche Beschränkung aufgrund allgemeinen Gefahrenabwehrrechts sein.⁴² Als Beispiele werden hier die Bekämpfung der Drogenkriminalität genannt oder die wiederholte Verletzung der räumlichen Beschränkung. Im letzten Fall soll aber nur die Verfügung eines Aufenthaltsverbots für einen Aufenthalt in einem ohnehin verbotenen Bezirk zulässig sein.⁴³

⁴¹ HK-AuslR/Wingerter, § 56 AsylVfG, Rdnr. 1

⁴² VGH BW, Urt. v. 06.10.1997 – 1 S 2143/97 – AuAS 1998,91; Hailbronner, § 56 AsylVfG, Rdnr. 14 f.

⁴³ VGH BW, Urt. v. 06.10.1997, aaO.

Die räumlichen Beschränkungen im AsylVfG sollen die jederzeitige Erreichbarkeit des Asylbewerbers sicherstellen und die ordnungsgemäße Durchführung und Beschleunigung des Asylverfahrens gewährleisten. Der Gesetzgeber hat die Entscheidung getroffen, dass die Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde zu diesem Zweck ausreichend ist. Daher ist allenfalls auf der Grundlage des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts wegen einer außerhalb des Asylverfahrensrechts liegenden Erwägung die sich aus §§ 56 ff. AsylVfG ergebende räumliche Beschränkung weiter einschränkbar, nicht aber auf der Grundlage des § 60 Abs.1 AsylVfG.

b. Einzelfallerlaubnis

Nach § 58 AsylVfG können für eine Reihe von Fällen Einzelfallerlaubnisse erteilt werden bzw. sind zu erteilen.

Grundsätzlich gehen alle Erlaubnismöglichkeiten zugunsten von Ausländern in Aufnahmeeinrichtungen auch für solche außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen. Insofern kann auf die Ausführungen zu Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen Bezug genommen werden.

aa. Termine bei Behörden und Gerichten

Wie in § 57 Abs.3 AsylVfG regelt auch § 58 Abs.3 AsylVfG die erlaubnisfreie Teilnahme an Terminen bei Gerichten oder Behörden. Eine Anzeigepflicht, wie in § 57 Abs.3 AsylVfG, besteht dagegen nicht.

bb. Termine bei Bevollmächtigten u.a.

§ 58 Abs.2 AsylVfG (Wahrnehmung von Terminen bei Bevollmächtigten, beim UNHCR oder andern NGO) ist annähernd deckungsgleich mit § 57 Abs.2 AsylVfG. Das Gesetz schreibt aber im Gegensatz zu § 57 Abs.2 AsylVfG nicht vor, dass die Erlaubnis unverzüglich erteilt werden soll. Das wird damit begründet, dass die besondere Verfahrensbeschleunigung, wie sie in Aufnahmeeinrichtungen erfolgen soll, nicht erforderlich ist. Das ist nicht nachvollziehbar, denn das Aufsuchen eines

Bevollmächtigten kann auch nach mehreren Jahren eines Asylverfahrens z.B. wegen sehr kurz gesetzter gesetzlicher oder gerichtlicher Fristen eilbedürftig sein. Da die Entscheidung über die Erlaubnis aber ohnehin ohne erheblichen Aufwand möglich ist, gibt es keinen Grund für eine Behörde, den Antrag zögerlich zu bearbeiten.⁴⁴

cc. anerkennende Entscheidung des Bundesamtes

Zudem ist das Verlassen des Aufenthaltsbereichs erlaubnisfrei, wenn der Ausländer einen anerkennende Entscheidung des Bundesamtes oder eines Gerichtes erhalten hat, auch wenn diese noch nicht bestandskräftig ist (§ 58 Abs.4 AsylVfG). Problematisch ist in diesem Zusammenhang, wenn lediglich ein Abschiebungsverbot gemäß §§ 60 Abs.2 bis 7 AufenthG festgestellt wurde. Bis zur Gesetzesänderung im August 2007 enthielt § 58 Abs.4 AsylVfG noch den Zusatz, dass der Aufenthalt außerhalb des zugewiesenen Aufenthaltsbereichs erlaubnisfrei war, wenn aus sonstigen rechtlichen oder tatsächlichen Gründen die Abschiebung auf Dauer ausgeschlossen ist. Dazu war keine Feststellung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge über ein Abschiebungsverbot erforderlich.⁴⁵ Der Gesetzgeber hat dieses geändert, weil die Feststellung, ob eine dauerhafte Unmöglichkeit der Abschiebung auf zu viele Unwägbarkeiten traf und es deswegen auch im Hinblick auf die Strafbarkeit der Verletzung der räumlichen Beschränkung an einem hinreichend bestimmten Gesetz fehlte. Durch die Streichung des Zusatzes bedürfen Asylbewerber mit anerkanntem subsidiärem oder nationalem Schutz bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs.3 AufenthG einer Verlassenserlaubnis. Allerdings werden in diesen Fällen die im Folgenden dargestellten Voraussetzungen des § 58 Abs.1 S.1 und 2 AsylVfG vorliegen. Zudem wird das Verhältnismäßigkeitsgebot kaum noch eine Versagung der Erlaubnis rechtfertigen.

dd. „zwingende Gründe“, „dringendes öffentliches Interesse“, „unbillige Härte“

§ 58 Abs.1 S.2 AsylVfG regelt schließlich nicht nur die Erlaubnismöglichkeit bei „zwingenden Gründen“, sondern auch bei „dringendem öffentlichem Interesse“ oder wenn die Versagung der Erlaubnis eine „unbillige Härte“ bedeuten würde. Zudem liegt die

⁴⁴ Bodenbender in Gk-AsylVfG, II - § 58, Rdnr. 21

⁴⁵ Hailbronner, § 58 AsylVfG, Rdnr. 13.

Entscheidung der Behörde bei Vorliegen einer dieser Voraussetzungen nicht im Ermessen der Behörde, sondern sie „ist“ zu erteilen. Damit ist die Ablehnung einer Erlaubnis auch verwaltungsgerichtlich umfassend überprüfbar.

„Zwingende Gründe“ in diesem Sinne sind die gleichen wie bei § 57 Abs.1 AsylVfG.

„Dringende öffentliche Interessen“ knüpfen an Umstände außerhalb der Person des Ausländers an, z.B. allgemeine Notstände.⁴⁶

Eine „unbillige Härte“ ist jede Beeinträchtigung persönlicher Belange des Asylsuchenden, die im Vergleich zu den tangierten öffentlichen Interessen und im Hinblick auf den vom Gesetz vorausgesetzten Zweck der Aufenthaltsbeschränkung als unangemessen schwer anzusehen ist.⁴⁷ Zwar rechtfertigt der Begriff der „unbilligen Härte“ nicht einen sofortigen Anspruch des Ausländers, allerdings soll der Begriff Ungerechtigkeiten durch den zu engen Begriff des „zwingenden Grundes“ für Asylbewerber ausgleichen, deren Asylantrag nicht kurzfristig rechtskräftig beschieden werden kann.⁴⁸ Gerade diese zeitliche Komponente wird eine angemessene Berücksichtigung zu finden haben.⁴⁹ Daraus folgt: der Begriff der „unbilligen Härte“ ist nicht feststehend, sondern hat sich u.a. auch nach persönlichen Umständen des Asylbewerbers zu richten. Je höher z.B. die verstrichene Dauer des Asylverfahrens ist, je weniger ist es gerechtfertigt, die Erlaubnis zu versagen. Dabei werden die gesetzlichen Bestimmungen zur Integration von Asylbewerbern zu berücksichtigen sein.

In einer ersten Stufe wird nach einem Jahr Aufenthalt für Asylbewerber das Beschäftigungsverbot aufgehoben, wobei Voraufenthaltszeiten mit Aufenthaltserlaubnis oder Duldung anzurechnen sind (§ 61 Abs.2 AsylVfG). Der Gesetzgeber geht mit dieser Regelung zu Recht davon aus, dass es nicht mit den Freiheitsrechten und der Menschenwürde vereinbar ist, einen Asylbewerber grundsätzlich vom Arbeitsmarkt auszuschließen. Auch wenn die Erteilung einer Arbeitserlaubnis gemäß § 13 BeschVO

⁴⁶ Bodenbender in Gk-AsylVfG, II - § 58, Rdnr. 10; Marx, § 58, Rdnr. 25 ff.

⁴⁷ Hess.VGH, Beschl. v. 13.03.1990 – 12 TG 689/90, juris; Bodenbender in Gk-AsylVfG, II - § 58, Rdnr. 12; Marx, § 58, Rdnr. 14, 15.

⁴⁸ Hess. VGH, Beschl. v. 13.03.1990 - aaO

⁴⁹ vgl. BVerfG, Urt. v. 10.04.1997, aaO; VG Göttingen, Beschl. v. 26.10.2005 – 4 B 181/05 – juris; Hailbronner, § 58 AsylVfG, Rdnr. 9; Marx, § 58, Rdnr. 17.

örtlich begrenzt werden kann, bedeutet die Aufhebung des Beschäftigungsverbots eine Lockerung der strengen Beschränkungen für Asylbewerber. Dieser gesetzgeberische Wille ist auch bei der Frage zu berücksichtigen, ob eine „unbillige Härte“ vorliegt.

Eine weitere Stufe der Erleichterungen der Lebensumstände für Asylbewerber liegt in der Gewährung von Analogleistungen gemäß § 2 AsylBIG nach 48 Monaten Aufenthalt. Auch hier geht der Gesetzgeber davon aus, dass die leistungsrechtlichen Beschränkungen gegenüber Asylbewerbern nicht mehr gerechtfertigt sind und stellt sie deutschen Staatsangehörigen gleich. Auch diese zeitliche Grenze ist im Rahmen der Prüfung, ob eine „unbillige Härte“ vorliegt zu berücksichtigen. Es sind im Grunde kaum Fälle denkbar, in denen die Verlassenserlaubnis noch verweigert werden darf.

Weiter wird eine solche Verweigerung nicht mehr zulässig sein, wenn der Asylbewerber sich über einen solchen Zeitraum in der Bundesrepublik aufhält, der es bereits aus asylunabhängigen Gründen wegen einer Verwurzelung unmöglich macht, den Asylbewerber noch aus Deutschland zu entfernen. Dazu kann etwa das Recht auf Privatleben aus Art. 8 EMRK gerade bei Familien mit minderjährigen Kindern eine gewichtige Rolle spielen. In der Praxis wird nach sechs bis acht Jahren bei Familien mit Kindern, die als Kleinkinder nach Deutschland gekommen sind oder sogar hier geboren sind, an eine Aufenthaltsbeendigung auch im Falle der rechtskräftigen Ablehnung des Asylantrags nur noch im Ausnahmefall zu denken sein.⁵⁰ Erst Recht hat dieses zu gelten, wenn der Asylbewerber die zeitlichen Aufenthaltsgrenzen des § 104 a AufenthG oder einer anderweitigen Bleiberechtsregelung überschritten hat.

Gleiches gilt, wenn aus anderen tatsächlichen oder rechtlichen Gründen eine Aufenthaltsbeendigung nicht mehr möglich ist und selbst nach Ablehnung des Asylantrags eine Aufenthaltserlaubnis oder zumindest eine langfristige Duldung zu erteilen wäre. Das ist der Fall, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zwar nicht die Flüchtlingseigenschaft, allerdings ein Abschiebungsverbot festgestellt hat. Ebenso wird das der Fall sein, wenn auf der Hand liegt, dass Ausreise- oder Abschiebungsmöglichkeiten langfristig aus individuellen Gründen (fehlende Reisefähigkeit, nicht trennbare familiäre Lebensgemeinschaften) oder allgemeinen

⁵⁰ vgl. zur Verwurzelung von Ausländern BVerwG, Urt. V. 27.01.2009 – 1 C 40.07, Asylmagazin 5/2009

Gründen (Unmöglichkeit der Rückkehr in bestimmte Länder mangels Wiederaufnahme oder mangels Flugverbindungen) nicht bestehen.

Wenn sich also aus anderweitigen gesetzlichen Regelungen Vorgaben des Gesetzgebers zur Erleichterung der Lebensumstände für Flüchtlinge im Verfahren ergeben, so haben diese gesetzlichen Bestimmungen auch mittelbar Auswirkungen auf die Frage, ob die Ablehnung einer Verlassenserlaubnis als „unbillige Härte“ zu bewerten ist.

Im Übrigen können sich Härtegründe aus den persönlichen Umständen des Betroffenen ergeben. Als solche sind anerkannt die Beerdigung einer Schwester im Ausland⁵¹, Schulfreizeiten im Ausland⁵².

Durch übergeordnete „rechtlichen Hinweise“ in Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen oder Erlasse könnten die Begriffe „dringendes öffentliches Interesse“, „zwingende Gründe“ oder „unbillige Härte“ in § 58 Abs.1 S.2 AsylVfG erläutert und mit Regelbeispielen beschrieben werden. Es könnte z.B. beschrieben werden, dass und ggf. welche bisherige Aufenthaltsdauer Anhaltspunkt für das Vorliegen eines Grundes im Sinne des § 58 Abs.1 S.2 AsylVfG ist. Das könnte dazu führen, dass die Erteilung von Erlaubnissen in den Kreisen gleichförmiger geschieht, dass die restriktive Praxis vor dem Hintergrund der eigentlich vorzunehmenden Rechtsanwendung gelockert wird und das allgemeine Gerechtigkeitsempfinden erhöht wird.

ee. Ermessenserlaubnis

Darüberhinaus liegt es im Ermessen der Ausländerbehörde, auch ohne die in § 58 Abs.1 S.2 AsylVfG genannten Gründe eine Erlaubnis zu erteilen. Das ergibt sich aus der Generalklausel des § 58 Abs.1 S.1 AsylVfG. Sofern man bestimmte Aufenthaltszeiten nicht im Rahmen der „unbilligen Härte“ zu berücksichtigen hat, werden sie jedenfalls ein sehr gewichtiger Umstand sein, der bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen ist. Auch das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgebot ist dabei zu berücksichtigen.

⁵¹ Hess.VGH, Beschl. v. 13.03.1990 - aaO

⁵² VG Göttingen, Beschl. v. 26.10.2005, aaO

Zum Teil sind in den Bundesländern zu den Einzelfallerlaubnissen präzisierende bzw. ermessenssteuernde Erlasse zu beachten.

Im Land Brandenburg sind Einzelheiten dazu regelt im Organisationserlass 1/97 vom 07.03.1997. Der Erlass sieht vor, dass eine Erlaubnis im Einzelfall in der Regel erteilt wird

- bei Arbeitnehmern, wenn sie täglich zum zugewiesenen Aufenthaltsort zurückkehren,
- bei Wahrnehmung von Arztterminen oder Krankenhausaufenthalten, wenn bei Leistungsbeziehern die Kostenübernahme bestätigt ist, im Übrigen die Erforderlichkeit durch den behandelnden Arzt bestätigt ist,
- bei Teilnahme als Mitglied einer Sportmannschaft, Musikkapelle oder Hilfsorganisation o.ä. an einer Veranstaltung seines Vereins bzw. seiner Organisation,
- bei Teilnahme an kirchlichen oder religiösen Veranstaltungen; bei Teilnahme an Gottesdiensten nur, wenn sie nicht am Ort der Zuweisung möglich sind,
- bei Familienbesuchen aus besonderen Anlässen,
- bei Schullandheimaufenthalten und Studienfahrten.

Der Erlass deutet daraufhin, dass alles dort Geregelt auch regelbar ist. Das ist allerdings nicht richtig. Ermessen kann nur dort gesteuert werden, wo das Gesetz den Behörden Ermessen einräumt. § 58 Abs.1 S.2 AsylVfG ist dem entzogen, weil die gesetzliche Vorschrift den Behörden kein Ermessen einräumt. Soweit also etwa im Brandenburgischen Organisationserlass 1/97 davon die Rede ist, dass ein Erlaubnisgrund dann „in der Regel“ vorliegt, wenn der Asylbewerber die Arbeitsstelle aufsuchen will, so bedeutet dies, dass nur dann von dieser Regel eine Ausnahme gemacht werden darf, wenn das Aufsuchen der Arbeitsstelle nicht schon „zwingender Grund“ ist oder aus Gründen „unbilliger Härte“ zu erlauben ist. Ist das nämlich der Fall, liegt gar kein Ermessen der Behörde vor, welches durch Erlass des Ministeriums gesteuert werden könnte. In diesem Falle kann der Asylbewerber das Recht, die Arbeitsstelle aufzusuchen, unmittelbar einklagen. Er hat Anspruch auf die Erlaubnis. Der Organisationserlass würde dann nur die Begriffe des § 58 Abs.1 S.2 AsylVfG beschreiben. Handelt es sich nur um eine Beschreibung der ohnehin schon zwingenden Gründe für die Erlaubnis, so bedeutet das, dass in den nicht im Erlass genannten Fällen gleichwohl die Ausländerbehörde zur

Erteilung der Erlaubnis im Ermessenswege befugt ist und die Erlaubnis unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien zur Aufenthaltsdauer auch erteilen muss. Keinesfalls darf die Ausländerbehörde unter Hinweis auf die angeblich durch den Erlass eingeschränkten Möglichkeiten Erlaubnisse in Übrigen Fällen versagen.

Im Übrigen, wenn also in dem Aufsuchen der Arbeitsstelle kein „zwingender Grund“ liegt oder eine „unbillige Härte“ dieses nicht erfordert, ist der Erlass ermessenssteuernd dahingehend, dass in den dort beschriebenen Regelbeispielen das Ermessen der Behörden nur noch bei atypischen Fällen zu Lasten des gestatteten Asylbewerbers ausgeübt werden darf, im Übrigen aber nicht mehr.

ff. weitere Ansprüche aus der Aufnahmerichtlinie

Fraglich ist, ob sich aus der Aufnahmerichtlinie weitergehende Rechte ergeben. Dazu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine richtlinienkonforme Anwendung durch die weiteren unbestimmten Rechtsbegriffe auf der Tatbestandsseite des § 58 Abs.1 S.2 AsylVfG vereinfacht wird. Insofern können die Vorgaben des Richtliniengabers auch im Rahmen einer richtlinienkonformen Auslegung der unbestimmten Begriffe der „dringenden öffentlichen Interessen“ sowie der „unbilligen Härte“ umgesetzt werden. Auch im Rahmen der Ermessensausübung gemäß § 58 Abs.1 S.1 AsylVfG können Vorgaben aus der Richtlinie in die Entscheidung einfließen, sofern sie nicht schon auf der Tatbestandsseite zu berücksichtigen sind.

Zur Umsetzung der Aufnahmerichtlinie ist im Übrigen auf die Ausführungen zu § 57 AsylVfG zu verweisen mit folgenden Ergänzungen:

Aus Art. 10 der Richtlinie 2003/9/EG ergibt sich das Recht des Schulbesuchs von Minderjährigen spätestens ab dem vierten Monat nach Asylantragstellung. Hier kann also ein Fall eines Anspruchs aus der Richtlinie vorliegen, wenn der Schulbesuch (z.B. einer Spezialschule) im Bezirk der Zuweisung nicht möglich ist.

Die Erteilung der Verlassenserlaubnis ist schließlich nicht auf das Bundesland, nicht einmal auf die Bundesrepublik beschränkt. Es kann daher auch eine Erlaubnis erteilt werden, ins Ausland zu reisen.⁵³

c. allgemeine Erlaubnis im Einzelfall gemäß § 58 Abs.1 AsylVfG

Neben diesen, in jedem einzelnen Verlassensfall zu prüfenden Erlaubnissen, enthält das Gesetz in § 58 Abs.1 AsylVfG die Möglichkeit „einem Ausländer“ das Verlassen des Bereichs in den angrenzenden Bezirk „allgemein“ zu erlauben. Im Vergleich zu § 58 Abs.6 AsylVfG ist in Absatz 1 ausdrücklich von einem Ausländer die Rede, während Abs.6 allgemein von Ausländern spricht. Daraus folgt, dass die Möglichkeit der „allgemeinen“ Verlassenserlaubnis immer nur den einzelnen Ausländer betrifft, der diese Erlaubnis beantragen muss.

Voraussetzung für diese „allgemeine Erlaubnis“ ist das Vorliegen eines der in § 58 Abs.1 S.2 AsylVfG genannten Gründe oder eine Ermessensentscheidung der Behörde nach S.1 der Vorschrift. Grundsätzlich: die Erteilung der „allgemeinen“ Erlaubnis beinhaltet nicht nur die Bewegungsfreiheit in den Nachbarkreis, sondern auch die Verlegung der Residenz nach dort.⁵⁴ Die „allgemeine“ Erlaubnis setzt daher in jedem Falle die Zustimmung der Ausländerbehörde des Nachbarbezirks voraus (§ 58 Abs.1 S.3 AsylVfG). Soll der Wohnsitz nicht verlegt werden, ist zugunsten des Asylbewerbers allerdings stets zu prüfen, ob verfahrensvereinfachend eine Einzelfallerlaubnis für das wiederholte Verlassen des zugewiesenen Bereichs erteilt werden kann (s.o.). Bei der Erteilung von Einzelfallerlaubnissen für das wiederholte Verlassen sind andere Behörden nicht zu beteiligen.⁵⁵ Dieses ergibt sich aus dem Umkehrschluss des § 58 Abs.1 S.1 2. Alt. i.V.m. § 58 Abs.1 S.3 AsylVfG, wonach nur die allgemeine Erlaubnis, sich in einem angrenzenden Bezirk aufzuhalten, von der Zustimmung der dort zuständigen Ausländerbehörde abhängig ist. Die Abgrenzung zwischen der „allgemeinen“ Erlaubnis und der Erlaubnis für „wiederholtes“ Verlassen mag allerdings im Einzelfall schwierig sein. Da die „allgemeine“ Erlaubnis auch die Residenz umfasst, wird man darauf

⁵³ OVG Saarland, Beschl. v. 02.08.1989 – 3 W 61/89, juris; Hess.VGH, Beschl. v. 13.03.1990 – 12 TG 689/90, juris; VG Göttingen, Beschl. v. 26.10.2005, aaO

⁵⁴ Marx, § 58, Rdnr. 29.

⁵⁵ Bodenbender in Gk-AsylVfG, II - § 58, Rdnr. 18

abzustellen haben, wo letztlich der Lebensmittelpunkt liegt. Hat der Asylbewerber z.B. ein Zimmer in einer Asylbewerberunterkunft, hält er sich aber z.B. zum Zwecke der Beschäftigung im angrenzenden Bezirk auf und übernachtet dort auch in der Regel, so wird man entsprechend den Regeln eines Zweitwohnsitzes von der Notwendigkeit einer „allgemeinen“ Erlaubnis auszugehen haben mit der Folge, dass dann auch die Zustimmung der Ausländerbehörde des angrenzenden Bezirks einzuholen ist. Ist der Asylbewerber täglicher Pendler, wird man von einer Erlaubnis zum „wiederholten“ Verlassen sprechen können, wofür die Zustimmung der Ausländerbehörde des angrenzenden Bezirks nicht erforderlich ist.

Was „angrenzender Bezirk“ im Einzelnen bedeutet, ist unklar. Das kann bedeutsam für die Frage sein, ob nur Nachbarlandkreise im eigenen Bundesland oder auch Bereiche außerhalb des eigenen Bundeslandes zugelassen sind. Der Gesetzgeber hat die Regelung bereits 1992 in das AsylVfG auf Vorschlag der Stadtstaaten aufgenommen, um diesen die Möglichkeit zu geben, für Asylbewerber Unterkünfte außerhalb des eigenen Bundeslandes zu schaffen.⁵⁶ Da Stadtstaaten keine Landkreise sind, hat man den Begriff Bezirk gewählt. Daraus folgt aber auch, dass ein angrenzender Bezirk eines Landkreises auch ein Stadtstaat sein kann mit der Folge, dass mit einfacher Zustimmung dieses Stadtstaates der „allgemeine Aufenthalt“ für gestattete Asylbewerber dort erlaubt werden kann. Da der „allgemeine Aufenthalt“ sowohl die Freizügigkeit als auch die Residenz enthält, ist es möglich, dass die Zustimmung nur für die Freizügigkeit, nicht aber für die Residenz erteilt wird, um örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen.

Wenn es im Ermessen der Behörde liegt, auf Antrag zu erlauben, dass sich der Asylbewerber allgemein in dem angrenzenden Bezirk aufhalten darf, kann dieses Ermessen ist der Regelung durch einen Erlass gesteuert werden, indem die für den Erlass zuständige übergeordnete Stelle des Kreises bestimmt, dass das Ermessen in jedem oder zumindest in näher bestimmten Fällen zugunsten des Betroffenen ausgeübt wird. Da das Gesetz bereits eine abgestufte Bestimmung enthält, d.h. bei Vorliegen der Voraussetzungen „zwingender Grund“, „dringendes öffentliches Interesse“ oder „unbillige Härte“ kein Ermessen mehr vorliegt, ist es nicht möglich, durch einen Erlass in jedem Fall vorzuschreiben, dass die Erlaubnis zu erteilen ist. Der Gesetzgeber geht davon

⁵⁶ Hailbronner, § 58, AsylVfG, Rdnr.7.

aus, dass es Fälle geben kann, in denen die Erlaubnis versagt werden kann. Dieses „Rest“-Ermessen wird ein Erlass nicht beseitigen dürfen. Allerdings kann diese erhalten bleiben, in dem es auf Ausnahmefälle eingeschränkt wird. Im Erlasswege könnte daher geregelt werden, dass die Erlaubnis generell erteilt werden „soll“.

Voraussetzung für eine solche Regelung ist allerdings, dass die Ausländerbehörde des angrenzenden Bezirks zustimmt (§ 58 Abs.1 S.3 AsylVfG), wobei dieses auch länderübergreifend sein kann (s.o.). Beabsichtigt also etwa die Stadt Potsdam den Aufenthalt auf das Land Berlin auszudehnen, müsste das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Inneres dem zustimmen. Gleiches gilt im umgekehrten Fall.

Fraglich ist, ob eine entsprechende Regelung als Dienstanweisung herausgegeben werden könnte oder ob mindestens ein ministerieller Erlass erforderlich ist. Die Antwort auf diese Frage richtet sich nach den grundsätzlichen Regeln der Gesetzgebung. Innerhalb der Gesetzgebung gibt es die Abstufung Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungsvorschrift, Erlass, Dienstanweisung. Gesetze werden von der Legislative beschlossen, alle anderen von der Exekutive. „Wesentliche Grundentscheidungen“ unterliegen dem Parlamentsvorbehalt.⁵⁷ Der Normierungsbedarf kann aber nicht allein durch die Parlamente erfüllt werden, denn einen „Totalvorbehalt“ gibt es nicht.⁵⁸ Daher lässt es das Grundgesetz zu, dass die Exekutive Normsetzungsbefugnisse übertragen erhält. Für die Rechtsverordnung muss im Gesetz eine ausdrückliche Ermächtigung erfolgen. Für andere exekutive Rechtsvorschriften gibt es einen solchen Vorbehalt nicht, weil sie keine unmittelbar verbindlichen Vorschriften sind, sondern lediglich über den Gleichheitssatz mittelbar Außenwirkung haben. Dabei ist die Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften am stärksten.⁵⁹ Daraus folgt, dass auf alle Fragen der Zuständigkeit für den Erlass von Rechtsvorschriften die „Wesentlichkeitstheorie“ grundsätzlich anwendbar ist in dem Sinne, dass mit stärkerer Außenwirkung und größerer Berührung von Grundrechten auch ein höherrangiges Recht gesetzt werden muss. Da Dienstanweisungen nur in seltenen Fällen überhaupt ansatzweise und mittelbar eine Außenwirkung entfalten können, genügen sie nicht, um eine Regelung mit der erforderlichen Verbindlichkeit nach Außen zu schaffen. Es ist mindestens ein Erlass erforderlich. In der Praxis müsste das Land

⁵⁷ sog. „Wesentlichkeitstheorie“; BVerfG, Beschl. v. 28.10.1975 – 2 BvR 883,73, BVerfGE 40, 237 ff., st.Rspr.

⁵⁸ Ehlers in Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13.Aufl. 2006, § 2 II 2, Rdnr. 42 m.w.N.

⁵⁹ BVerwGE, Urt. v. 17.02.1978 – 1 C 102.76, BVerwGE 55,250; Ehlers in Erichsen/Ehlers, aaO, Rdnr. 65

Brandenburg als übergeordnete Stelle der Stadt Potsdam einen Erlaß schaffen und dürfte diesen nach – ggf. bedingter oder einschränkender - Zustimmung des Landes Berlin in Kraft setzen.

Allerdings ist klarzustellen, dass auf der Grundlage einer solchen Regelung nicht etwa Asylbewerbern aus Prignitz erlaubt werden könnte, ihren Bereich vorübergehend nach Berlin zu verlassen, da Berlin nicht angrenzender Bezirk ist. Ebenso ist klarzustellen, dass der Erlass keine unmittelbare Wirkung entfaltet, sondern dass es einer Umsetzung des Erlasses durch Eintragung der Erlaubnis in die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung im Einzelfall bedarf.

d. allgemeine Erlaubnis im Einzelfall gemäß § 58 Abs.5 AsylVfG

§ 58 Abs.5 AsylVfG enthält die Möglichkeit der Erteilung der „allgemeinen“ Erlaubnis zum vorübergehenden Aufenthalt im gesamten Kreisgebiet. Diese Regelung hat nur für den seltenen Fall Bedeutung, dass ein Kreis in mehrere Untergliederungen aufgeteilt ist mit jeweils eigenen Ausländerbehörden.

e. generelle Erlaubnis ohne konkreten Bezug zum Einzelfall

Fraglich ist, ob es Möglichkeiten gibt, Asylbewerbern außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen generell ohne Bezug zum Einzelfall und ohne einzuholende Erlaubnis das Verlassen durch allgemeine Regelungen zu erlauben.

aa. Allgemeinverfügung gemäß § 35 S.2 VwVfG

Es gilt hier das gleiche, wie bei Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen. Eine Allgemeinverfügung kann nur in den Fällen erfolgen, in denen die Erlaubnis für einen konkreten feststehenden Zweck erteilt werden soll, im Übrigen nicht.

bb. Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen und Erlasse

Für die Anwendung des § 58 AsylVfG gilt folgendes: Die Möglichkeit einer generellen Regelung durch Verwaltungsvorschrift, Erlass oder Dienstanweisung würde voraussetzen, dass das Gesetz eine Regelung enthält, die es den Behörden erlaubt, über den konkreten Einzelfall hinausgehend allgemeine Erlaubnisse im Ermessenswege zu erteilen, ohne dass es noch eines Antrags bedarf. Das ist aber nicht der Fall. Auch die Erlaubnis des Verlassens des zugewiesenen Bereichs in den Nachbarbezirk ist nach dem Willen des Gesetzgebers immer noch eine Einzelfallerlaubnis, die beantragt werden muss, so dass eine Möglichkeit, generell das Verlassen des zugewiesenen Bereichs in den Nachbarbezirk zu erlauben, nicht besteht.

Darüberhinausgehend enthält § 58 AsylVfG keine durch Erlass regelbare Ermessensausübung zur generellen Erlaubnis.

cc. Rechtsverordnung

Eine Rechtsverordnung ist eine untergeordnete gesetzliche Regelung mit unmittelbarer Außenwirkung. Für ihren Erlass ist Voraussetzung, dass der Gesetzgeber dafür eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen hat.

Das AsylVfG enthält in § 58 Abs.6 AsylVfG eine Ermächtigungsgrundlage für die Schaffung einer Rechtsverordnung. Die Vorschrift soll es ermöglichen, dort Abhilfe zu schaffen, wo verbindliche kommunale Grenzen mit der Lebenswirklichkeit oft nicht übereinstimmen.⁶⁰ Anknüpfungspunkt für die Verordnung sind nach ihrem Wortlaut lediglich örtliche Verhältnisse, nicht hingegen persönliche Verhältnisse des Ausländers.⁶¹ Örtliche Verhältnisse, die eine Rechtsverordnung rechtfertigen, sollen etwa dann vorliegen, wenn aufgrund der örtlichen Lage andere Bezirke durchquert werden müssen, um einen Bereich des zugewiesenen Bereichs zu erreichen.⁶² Das ist aber nur ein Beispielfall einer Rechtfertigung für eine Rechtsverordnung. Die Schaffung einigermaßen gleichmäßiger Verhältnisse für Asylbewerber in der Bundesrepublik lässt es

⁶⁰ Bodenbender, Gk-AsylVfG, II - § 58, Rdnr. 33

⁶¹ Bodenbender, Gk-AsylVfG, II - § 58, Rdnr. 35.

⁶² Bodenbender, Gk-AsylVfG, II - § 58, Rdnr. 35; Hailbronner, § 58 AsylVfG, Rdnr. 16

auch zu, die persönliche Situation von Asylbewerbern an bestimmten Orten zu berücksichtigen. So sind es häufig die örtlichen Verhältnisse, die ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben verhindern, also etwa die Teilnahme an einem Vereinsleben, der Gang ins Kino oder zu anderen kulturellen Veranstaltungen. Persönliche und örtliche Verhältnisse sind in der Regel nicht abzugrenzen. Wünscht ein Asylbewerber ins Kino zu gehen, so betrifft das seine persönlichen Verhältnisse. Befindet sich in seinem Bezirk kein Kino, betrifft das die örtlichen Verhältnisse. Auch in abgeschiedenen Regionen rechtfertigen daher die örtlichen Verhältnisse eine Rechtsverordnung. Ebenso kann eine Verordnung gerechtfertigt sein, um etwa Ausländern die Möglichkeit zur Ausübung beruflicher Tätigkeiten zu geben, bei denen sie sich in einem die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden umfassten Bereich aufhalten müssen,⁶³ z.B. als Speditionsfahrer, insbesondere aber auch dann, wenn aufgrund der örtlichen Verhältnisse das Finden einer Beschäftigungsmöglichkeit überhaupt unmöglich erscheint.

Im Bundesgebiet gibt es eine Reihe derartiger Verordnungen, u.a. in

- Hessen: Verordnung über den vorübergehenden Aufenthalt von Asylbewerbern außerhalb des Bereichs der Aufenthaltsgestattung (VorAufVO) vom 03.12.1991 (GVBl. I S. 359): Erlaubnis ausgedehnt auf den Bereich des Regierungsbezirks
- Rheinland-Pfalz: Landesverordnung zur Durchführung des Asylverfahrensgesetz (AsylVfGDVO) vom 14.12.1999 (GVBl. S.450): Erlaubnis ausgedehnt auf jeweils drei zusammengelegte Aufenthaltsbereiche
- Mecklenburg-Vorpommern: Landesverordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Zuwanderung und zur Durchführung des Flüchtlingsaufnahmegesetzes vom 10.02.2005 (ZuwZL VO M-V) (GVBl. 2005, S.68): Erlaubnis ausgedehnt auf jeweils vier zusammengelegte Aufenthaltsbereiche

Alle vorgenannten Verordnungen fassen mehrere Landkreise zu einem Bezirk zusammen, sodass der Ausländer einen insgesamt größeren Bereich hat, in dem er sich aufhalten darf.

⁶³ Hailbronner, § 58 AsylVfG, Rdnr. 16.

Da die Länder keine Verordnungen betreffend Sachverhalte in anderen Bundesländern treffen dürfen, ist fraglich, ob auf der Grundlage des § 58 Abs.6 AsylVfG auch länderübergreifende Regelungen geschaffen werden können und ggf. wie das umzusetzen ist. Grundsätzlich gilt, dass gestattete Asylbewerber auch länderübergreifend vorübergehende Verlassenserlaubnisse in Einzelfällen erhalten können und auch länderübergreifend für angrenzende Bezirke eine allgemeine Erlaubnis erteilt werden darf (s.o.). § 58 Abs.6 AsylVfG spricht von Landesregierungen in der Mehrzahl, weswegen es nach dem Wortlaut der Vorschrift rechtlich nicht ausgeschlossen ist, dass zwei oder mehrere Landesregierungen eine Verwaltungsvereinbarung über die räumliche Beschränkung von Asylbewerbern treffen, sofern die örtlichen Verhältnisse dieses erfordern. Dieses kommt insbesondere bei Stadtstaaten und den anliegenden Bundesländern in Betracht oder in länderübergreifenden Ballungszentren.

Es gibt viele Bereiche, in denen länderübergreifende Verwaltungsvereinbarungen getroffen wurden. Zwischen Berlin und Brandenburg gab es bis heute 79 solcher Vereinbarungen in unterschiedlichen Rechtsgebieten, von denen die meisten in Kraft sind.⁶⁴ Da das AsylVfG die Entscheidung über die generelle Erweiterung „räumlicher Beschränkungen“ in die Hände der Länder legt, spricht nichts dagegen, dass derartige Vereinbarungen getroffen werden und per Rechtsverordnung in den jeweiligen Ländern umgesetzt werden. Voraussetzung ist allerdings auch hier, dass die örtlichen Verhältnisse eine entsprechende Verordnung erfordern. Zudem liegt die Entscheidung über den Erlass einer Verordnung im weiten politischen Ermessen der Gesetzgeber der Länder. Zu den örtlichen Verhältnissen wird auf die o.g. Ausführungen verwiesen.

Rein praktisch müsste zwischen den Ländern eine Verwaltungsvereinbarung getroffen werden, die dann in beiden Ländern durch Rechtsverordnung umgesetzt wird. Die Verwaltungsvereinbarung könnte etwa so aussehen, dass es Asylbewerbern aus den Bundesländern Berlin und Brandenburg aus Gründen der örtlichen Verhältnisse erlaubt ist, sich vorübergehend in dem jeweiligen anderen Bundesland aufzuhalten, ohne dort den Wohnsitz zu nehmen. Durch eine zu veröffentlichende Rechtsverordnung müsste diese Regelung dann umgesetzt werden. Da mit der Veröffentlichung die Rechtsverordnung

⁶⁴ www.berlin-brandenburg.de/politik-verwaltung/dokumente/verwaltungsvereinbarungen/index.html

allgemeinverbindlich ist, bedarf es zur Umsetzung der Regelung dann nur noch einer Eintragung in die Aufenthaltsgestattung der Ausländer.

dd. Ergebnis

Der Gesetzgeber könnte den Bereich der Verordnungsermächtigung nach § 58 Abs.6 AsylVfG um persönliche Umstände erweitern, im Übrigen könnten die Länder von der bestehenden Verordnungsermächtigung Gebrauch machen.

III. Ausländer mit vollziehbarer Ausreisepflicht, d.h. geduldete Ausländer (§ 60 a AufenthG)

Rechtsgrundlage für die räumliche Beschränkung für geduldete Ausländer ist § 61 AufenthG. Grundsätzlich ist der (auch nur vorübergehende) Aufenthalt auf das Bundesland beschränkt (§ 61 Abs.1 AufenthG). Anders als bei der Aufenthaltsgestattung in § 55 AsylVfG spricht § 61 AufenthG nicht davon, dass die Duldung für das Bundesgebiet erteilt wird. Damit ist die gesetzliche räumliche Beschränkung des § 61 Abs.1 S.1 AufenthG keine Nebenbestimmung zur Duldung, sondern Gegenstand der Duldung.

Grundsätzliche Voraussetzung der räumlichen Beschränkung ist die vollziehbare Ausreisepflicht. Besteht zwar eine Ausreisepflicht, ist diese aber nicht vollziehbar, ist der Aufenthalt nicht räumlich beschränkt. Ob eine Ausreisepflicht vollziehbar ist, richtet sich nach § 58 Abs.2 AufenthG. An der Vollziehbarkeit kann es auch durch einen gerichtlichen Beschluss über die Aussetzung der Abschiebung fehlen.⁶⁵ Insgesamt ist es häufig sehr schwer festzustellen, ob die Ausreisepflicht auch vollziehbar ist, da dieses in die Duldung nicht eingetragen wird. Für die Strafbarkeit nach § 95 Abs.1 Nr. 7 AufenthG bedeutet dieses ein hohes Maß an Unsicherheiten und Aufklärungsbedarf.⁶⁶

Das Gesetz beschreibt in § 61 AufenthG auf welches Bundesland die Duldung beschränkt ist. Aus § 56 Abs.3 AsylVfG ergibt sich jedenfalls für Asylbewerber, dass die während

⁶⁵ VG Aachen, Beschl. v. 02.10.2006 – 8 L 46/06, InfAuslR 2006, 456

⁶⁶ Westphal/Stoppa, Ausländerrecht für die Polizei, 3. Aufl. 2007, S.715

des Asylverfahrens erfolgte Entscheidung zur räumlichen Beschränkung weiter Geltung hat und deswegen die Duldung auf das Land beschränkt ist, indem der Geduldete seinen zugewiesenen Wohnsitz hat. Über die Regelungen des § 15 a AufenthG dürfte das analog auch für Ausländer gelten, die – ohne in Besitz einer Aufenthaltserlaubnis gewesen zu sein – vollziehbar ausreisepflichtig sind. Ob ein vollziehbar Ausreisepflichtiger daneben oder stattdessen nach „Umverteilung“ auch in einem anderen Bundesland einen Wohnsitz begründen kann, war bislang höchst streitig.⁶⁷ Die neuen allgemeinen Verwaltungsvorschriften lassen einen länderübergreifenden Umzug mit Zustimmung der aufnehmenden Behörde zu.⁶⁸ Für die Frage der räumlichen Beschränkung ist dieser Streit bedeutungslos. Entscheidungen über die Verlassenerlaubnis trifft die am Wohnort zuständige Behörde. Ggf. ist die Zustimmung der Ausländerbehörde des besuchten Bezirks erforderlich.

1. weitere Einschränkung

Ob und ggf. auf welcher Rechtsgrundlage eine weitere räumliche Beschränkung durch anfechtbaren Verwaltungsakt vorgenommen werden darf, ist streitig.

§ 61 Abs.1 S.2 AufenthG lässt die Anordnung weiterer Bedingungen und Auflagen zu. Die Vorschrift bezieht sich auf andere Bedingungen und Auflagen. Darunter fällt nach wohl überwiegender Meinung auch die räumliche Beschränkung.⁶⁹ Dem steht scheinbar entgegen, dass § 61 Abs.1 S.3 AufenthG nur auf S.1 Bezug nimmt, nicht aber auf S.2. In S.3 heißt es, dass von der räumlichen Beschränkung nach Satz 1 abgewichen werden kann, wenn der Ausländer zur Ausübung einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung berechtigt ist. Würde man über Satz 2 räumliche Beschränkungen regeln können, müsste Satz 3 auch darauf Bezug nehmen.

⁶⁷ für sog. Zweitduldung u.a. BayVGH, Beschl. v. 13.10.20005 – 24 ZB 05.1954; Renner, § 61 AufenthG, Rdnr. 4; Hk-AuslR/Kessler, § 61 AufenthG, Rdnr. 9; dagegen OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 10.04.2008 – OVG 8 S 21.00; Nr. 61.1.1.3 VAH Berlin

⁶⁸ Nr. 61.1.1.1 VV-AufenthG; vgl. § 72 Abs.3 AufenthG.

⁶⁹ Nr. 61.1.1.1 VV-AufenthG; BayVGH, Beschl. V. 21.12.2006 – 24 CS 06.2958, juris.

Renner will die weitere Einschränkung aus dem allgemeinen Verfahrensrecht, und zwar aus § 36 Abs.2 Nr. 4 VwVfG entnehmen.⁷⁰ Das ist im Hinblick auf die sehr spezielle ausländerrechtliche Materie nicht nachvollziehbar.

Eine weitere Einschränkung der räumlichen Bewegungsfreiheit kann sich schließlich nach seinem Wortlaut aus § 46 Abs.1 AufenthG ergeben. Die Vorschrift soll es zulassen, dass die Ausländerbehörde Maßnahmen zur Förderung der Ausreise vollziehbarer Ausländer treffen kann. Darunter fällt nach dem Gesetzeswortlaut insbesondere die Wohnsitzauflage. Auch räumliche Beschränkungen sollen auf der Grundlage dieser Vorschrift möglich sein.⁷¹ Das ist sehr zweifelhaft. Hintergrund der Vorschrift war der Gedanke des Gesetzgebers, die Duldung mit der räumlichen Beschränkung vollständig abzuschaffen. Dadurch bedingt war es aus Sicht des Gesetzgebers notwendig, eine Regelung für die Ausländerbehörden zu schaffen, die es zuließ, bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern vergleichbare Maßnahmen zu ergreifen.⁷² Es kam dann aber anders: die Duldung wurde nicht abgeschafft, sondern in § 60 a AufenthG beibehalten. Die räumliche Beschränkung wurde in § 61 Abs.1 AufenthG verankert. In § 61 Abs.3 AufenthG wurde die Möglichkeit der Schaffung von Ausreiseeinrichtungen geschaffen. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen diese spezielle Vorschrift durch eine allgemeine, zu unbestimmte Generalklausel abgesichert werden sollte.⁷³

Auch aus anderen Gründen ist es sehr zweifelhaft, aus § 46 Abs.1 AufenthG die Möglichkeit weitergehender räumlicher Beschränkungen abzuleiten. Es bestehen ernsthafte Bedenken, durch eine derart weite Generalermächtigung den Behörden praktisch jedes Mittel in die Hand zu geben, um eine Ausreisebereitschaft zu fördern. Es ist auch zweifelhaft, ob räumliche Beschränkungen überhaupt einen Einfluss auf die Ausreisebereitschaft haben können.⁷⁴

Sofern überhaupt der Geltungsbereich einer Duldung weiter beschränkbar ist, wird das nur auf der Grundlage des § 61 Abs.1 S.2 AufenthG möglich sein.

⁷⁰ Renner, § 61 AufenthG, Rdnr. 4.

⁷¹ Nr. 46.1.4.5 VV-AufenthG

⁷² BT-DrS 15/420, S.88; Renner, § 46, Rdnr. 3.

⁷³ Grünwald in Gk-AufenthG, II - § 46, Rdnr. 17

⁷⁴ HK-AuslR/Möller, § 46 AufenthG, Rdnr. 8

Die weitere Einschränkung steht im Ermessen der Behörde. Dabei ist abzuwägen zwischen den Freizügigkeitsrechten des Ausländers und dem Zweck des Gesetzes, die Ausreisebereitschaft zu fördern bzw. die Ausreise besser überwachen zu können. Im Widerspruch zu diesem Zweck steht es, wenn die weitere Einschränkung in erster Linie Sanktionscharakter hat oder sich vornehmlich als schikanös darstellt.⁷⁵ Die Abgrenzung zwischen Förderung der Ausreisebereitschaft und Sanktion bzw. Schikane wird in der Regel schwer zu bestimmen sein. Je mehr der geduldete Ausländer bei der Beseitigung der Ausreisehindernisse mitwirkt, je weniger wird eine weitere Einschränkung zulässig sein, sofern man überhaupt einen Zusammenhang zwischen Förderung der Ausreise und räumliche Beschränkung zu sehen vermag.⁷⁶ Dabei wird häufig Streit darüber entbrennen, zu welchen Maßnahmen zur Passbeschaffung der Ausländer verpflichtet ist und wann ein Verstoß gegen Mitwirkungspflichten vorliegt. Da die räumliche Beschränkung keinen Sanktionscharakter haben darf, ist es bedenklich, aus dem Verstoß gegen Mitwirkungspflichten eine Ermessenserwägung zugunsten der Behörde abzuleiten. Das AufenthG enthält für Verstöße gegen Mitwirkungspflichten explizite Regelungen, weswegen es eines Rückgriffs auf eine räumliche Beschränkung allenfalls dann bedarf, wenn diese als milderes Mittel zur Freiheitsbeschränkung in der Ausreiseeinrichtung oder Freiheitsentziehung in der Abschiebungshaft in Betracht kommt.

Einzelheiten der Ermessenssteuerung können durch einen ermessenssteuernden Erlass geregelt werden. Dieser kann in zulässiger Weise auch vorsehen, dass von weiteren Beschränkungen ganz abzusehen ist.

Die weitere Einschränkung ist im Übrigen ein Verwaltungsakt, der – wenn die Rechtsbehelfsbelehrung fehlt, was häufig der Fall ist – binnen Jahresfrist mit dem Widerspruch angefochten werden kann. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung, sofern nicht die sofortige Vollziehung angeordnet wurde (§ 80 Abs.1 und 2 VwGO, § 84 AufenthG). Schließlich stellt eine Verletzung gegen die bestandskräftige weitergehende räumliche Beschränkung keine Straftat gemäß § 95 AufenthG dar, da nur die Verletzung

⁷⁵ BayVGh, Beschl. V. 21.12.2006 – 24 CS 06.2958, juris

⁷⁶ zweifelnd auch Bay VGh, aaO (Fußn. 72); HK-AuslR/Möller, aaO (Fußn. 71)

der sich aus § 61 Abs.1 S.1 AufenthG ergebenden Beschränkung in § 95 Abs.1 Nr.7 AufenthG sanktioniert ist.⁷⁷

2. Einzelfallerlaubnis

Bei der Erteilung von Einzelfallerlaubnissen sind jeweils zwei Fallgruppen zu unterscheiden: geduldete Ausländer ohne Auflage der räumlichen Beschränkung und solche mit zusätzlicher Auflage.

a. Geduldete mit Beschäftigungserlaubnis

Nach § 61 Abs. 1 S. 3 AufenthG können Ausländerbehörden für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer mit bestehender Arbeitserlaubnis die räumliche Beschränkung vollständig aufheben. Das ist auch länderübergreifend möglich, der gesetzliche Wortlaut ist eindeutig. Für eine solche Erlaubnis des vorübergehenden Aufenthalts im anderen Bundesland aus Gründen einer Beschäftigung ist auch keine Zustimmung des anderen Bundeslandes erforderlich, denn auch davon spricht die Vorschrift nicht. Zudem enthält die abschließende Vorschrift des § 72 Abs.3 AufenthG ebenso wenig ein Zustimmungserfordernis. Lediglich die Zweitbehörde darf eine Auflage der Erstbehörde nicht ohne deren Zustimmung ändern. Wird mit der Aufhebung der räumlichen Beschränkung auch die Wohnsitzänderung möglich, ist allerdings die Zustimmung der aufnehmenden Behörde erforderlich.⁷⁸

§ 61 Abs.1 S.3 AufenthG deutet im Übrigen darauf hin, dass schon die Berechtigung zur Beschäftigung ausreichend ist, nicht erst das tatsächliche Beschäftigungsverhältnis.

Liegen die Voraussetzungen des § 10 BeschVerfVO vor, so ist die räumliche Beschränkung aufzuheben, um dem geduldeten Ausländer die Möglichkeit zu geben, der erlaubten Beschäftigung auch nachzugehen, denn die Beschäftigungserlaubnis wird gemäß § 10 Abs.2 S.2 BeschVerfVO abweichend von § 13 BeschVerfVO ortsungebunden erteilt. Das in § 61 Abs.1 S.3 AufenthG enthaltene Ermessen ist durch die gesetzliche

⁷⁷ BGH, Beschl. v. 17.02.2009 – 1 StR 381/08, juris

⁷⁸ Nr. 61.1.3 VV-AufenthG

Vorschrift des § 10 BeschVerfVO vollständig begrenzt, denn die Ausländerbehörde darf in ihrer Ermessensausübung nicht gegen den in § 10 BeschVerfVO zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers verstoßen.⁷⁹

Macht die Ausländerbehörde von einer zusätzlichen Beschränkung gemäß § 61 Abs.1 S.2 AufenthG Gebrauch, so gilt folgendes: Die Einzelfallerlaubnis bei einem Beschäftigungsangebot ist nicht gemäß § 61 Abs.1 S.3 AufenthG möglich, weil diese Vorschrift nur auf Satz 1 Bezug nimmt, nicht aber auf Satz 2.

b. Einzelfallerlaubnisse gemäß § 12 Abs.5 AufenthG

Über § 61 AufenthG hinausgehend können Einzelfallerlaubnisse gemäß § 12 Abs.5 AufenthG erteilt werden. Die Vorschrift gleicht § 58 AsylVfG. Es fehlt allerdings eine Regelung, die Anspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis zum Bevollmächtigten etc. gibt. Die Erteilung von Verlassenserlaubnissen nach § 12 Abs.5 AufenthG ist nicht an Ländergrenzen gebunden oder erfordert die Zustimmung einer anderen Behörde. Das sieht das Gesetz nicht vor. Wie bei Gestatteten kann die Erlaubnis auch zum wiederholten Verlassen erteilt werden, also z.B. Verwandtenbesuch jeden Sonntag. Das Gesetz verbietet eine solche Regelung nicht.

Macht die Behörde von einer weiteren Einschränkung der Bewegungsfreiheit nach § 61 Abs.1 S.2 AufenthG Gebrauch, so kann in diesem Fall auf § 12 Abs.5 S.1 und 2 AufenthG zurückgegriffen werden.

aa. Termine bei Behörden und Gerichten

Gemäß § 12 Abs.5 S.3 AufenthG benötigt der Ausländer keine Erlaubnis zur Wahrnehmung von Terminen bei Behörden und Gerichten, bei denen sein persönliches Erscheinen erforderlich ist.

⁷⁹ ähnlich Hk-AuslR/Kessler, § 61 AufenthG, Rdnr. 12

bb. „dringendes öffentliches Interesse“, „zwingende Gründe“, „unbillige Härte“

Gemäß Satz 2 der Vorschrift ist eine Erlaubnis zu erteilen bei einem „dringenden öffentlichem Interesse“, wenn „zwingende Gründe“ sie erfordern oder wenn die Versagung sich als „unbillige Härte“ darstellen würde. Dazu ist zu verweisen auf die Darlegungen zu § 58 AsylVfG. Die Versagung der Erlaubnis, einen Bevollmächtigten, eine Beratungsstelle o.ä. aufzusuchen, wird man als „unbillige Härte“ qualifizieren können.⁸⁰

Die in § 12 Abs.5 S.2 AufenthG genannten unbestimmten Rechtsbegriffe können durch „rechtlichen Hinweise“ in Verwaltungsvorschriften, Erlassen oder Dienstanweisungen präzisiert werden, um eine einheitliche Verwaltungspraxis herzustellen. Rechtlich bindend sind solche Hinweise aber nicht.

In den neuen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG sind einige Hinweise enthalten: So kann ein dringendes öffentliches Interesse bestehen, wenn der Ausländer unter Zeugenschutz steht oder wenn das Verlassen dem Beschaffen von Heimreisedokumenten oder Identitätspapieren dient.⁸¹ Zwingend sind Gründe nur von erheblichem Gewicht. Sie können familiärer, religiöser, gesundheitlicher oder politischer Natur sein. In Betracht kommen Besuches des Facharztes, dringende familiäre Angelegenheiten sowie die Teilnahme an bedeutenden religiösen Riten und Festen.⁸² Unbillige Härten sind Beeinträchtigungen persönlicher Belange, die im Vergleich zu betroffenen öffentlichen Interessen auch im Hinblick auf den vom Gesetz vorausgesetzten Zweck der Aufenthaltsbeschränkung als unangemessen schwer anzusehen sind.⁸³

In den Vorläufigen Anwendungshinweisen Berlins wird nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Einvernehmen mit anderen Ausländerbehörden bei Erlaubnissen zum vorübergehenden Verlassen des Landes Berlin nicht erforderlich ist.

⁸⁰ Hk-AusIR/Müller, § 12 AufenthG, Rdnr. 14

⁸¹ Nr. 12.5.2.1 VV-AufenthG

⁸² Nr. 12.5.2.2 VV-AufenthG

⁸³ Nr. 12.5.2.3 VV-AufenthG

Für den Fall der gemäß § 61 Abs.1 S.2 AufenthG verfügten weiteren Einschränkung kommt eine Verlassenserlaubnis auch nach § 12 Abs.5 S.2 AufenthG in Betracht, wenn die Beschäftigung „zwingender Grund“ ist oder die Versagung der Verlassenserlaubnis sich als „unbillige Härte“ darstellt. Das kommt z.B. in Betracht, wenn die Beschäftigung aufgrund eines therapeutischen Behandlungsplans erforderlich ist, und sie gemäß § 7 BeschVerfV von der Arbeitsagentur erlaubt wurde.

cc. Ermessenserlaubnis

Im Übrigen liegt die Erlaubnis gemäß § 12 Abs.5 S.1 AufenthG im Ermessen der Behörde, auch im Falle der vorher verfügten Einschränkung nach § 61 Abs.1 S.2 AufenthG. Es gelten die oben zu § 58 AsylVfG beschriebenen Regeln mit folgenden Abweichungen:

Bei der Ermessensausübung ist zu berücksichtigen, dass Zweck der räumlichen Beschränkung bei geduldeten Ausländern ein anderer ist als bei gestatteten Asylbewerbern. Bei den zuletzt genannten ist der Aufenthalt während des Asylverfahrens rechtmäßig und wird mit zunehmender Dauer verfestigt, was bei der Ermessensausübung zugunsten des Asylbewerbers zu berücksichtigen ist. Zweck der räumlichen Beschränkung ist dort die Sicherstellung der Erreichbarkeit zur zügigen Durchführung des Asylverfahrens. Letztlich ist der Zweck immer unabhängig vom Verhalten des Ausländers, weil er die Dauer des Asylverfahrens in der Regel nicht vorwerfbar beeinflussen kann.

Bei geduldeten Ausländern ist zunächst festzuhalten, dass deren Aufenthalt nicht rechtmäßig ist. Zweck der Beschränkung ist die bessere Überwachung der Ausreise. Auch bei Geduldeten ist jedoch die Dauer des geduldeten Aufenthalts bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen. Dabei ist auch bei der Ermessensausübung das Maß dessen zu berücksichtigen, was der Ausländer noch an der fehlenden Ausreisemöglichkeit zu vertreten hat. Je weniger die fehlende Ausreisemöglichkeit in seinem Einflussbereich liegt, je weniger ist die Versagung der Erlaubnis zu rechtfertigen. In der Regel stellt sich in derartigen Fällen allerdings die Frage nach der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs.5 AufenthG. Sofern ersichtlich ist, dass der

geduldete Ausländer ein Bleiberecht wird geltend machen können, wird es in der Regel ermessensfehlerhaft sein, das Ermessen zu seinen Lasten auszuüben.

Im Übrigen wird eine Ermessensausübung möglich sein, im Falle des § 10 BeschVerfVO ausschließlich zugunsten des Ausländers. Ist die Bewegungsfreiheit durch Auflage gemäß § 61 Abs.1 S.2 AufenthG beschränkt, wird bei Einzelfallerlaubnissen großzügiger zu entscheiden sein.

Das den Behörden eingeräumte Ermessen kann durch Erlasse gesteuert werden. Derartige Erlasse erhalten über Art. 3 GG eine rechtliche Bindung (s.o.). Da ein derartiger Erlass lediglich die Anwendung des Rechts im Einzelfall regelt und im Einzelfall auch länderübergreifend eine Verlassenserlaubnis erteilt werden kann, ist eine Beteiligung anderer Bundesländer nicht erforderlich, solange nicht in dem Erlass Regelungen geschaffen werden, die auf einen dauerhaften Umzug hinauslaufen, oder das Zustimmungserfordernis bewusst umgehen sollen.

Die neuen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG enthalten zur Ermessensausübung nach § 12 Abs.5 S.1 AufenthG nur den Hinweis auf die mögliche flexible Handhabung durch die Ausländerbehörden.

Die Vorläufigen Anwendungshinweise Berlin sehen eine großzügige Anwendung des Ermessens vor. Eine Versagung soll nur erfolgen, wenn Hinweise darauf vorliegen, dass der Betroffene nicht zurückkehren wird oder beabsichtigt, sich strafbar zu machen.⁸⁴ Im Einzelnen wird herausgestellt die Erteilung der Erlaubnis an Schüler für Klassenreisen, die nur bei einem feststehenden Abschiebungstermin versagt werden darf.⁸⁵

dd. allgemeine Erlaubnis im Einzelfall gemäß § 58 AsylVfG analog

Fraglich ist, ob im Einzelfall, wie bei § 58 AsylVfG, eine Erlaubnis unabhängig vom Einzelfall erteilt werden kann, den angrenzenden Bezirk aufzusuchen. Im Gegensatz zu § 58 AsylVfG enthält § 12 Abs.5 AufenthG allerdings nicht die Möglichkeit einer

⁸⁴ Nr. 12.5.1.1. VAH Berlin

⁸⁵ Nr. 12.5.1.2. VAH Berlin

„allgemeinen“ Erlaubnis im Einzelfall. Weder § 61 Abs.1 AufenthG noch § 12 Abs.5 AufenthG enthalten eine solche Möglichkeit.

Es kann aber die Vorschrift des § 58 AsylVfG analog angewendet werden.⁸⁶ Auch wenn die räumlichen Beschränkungen bei Gestatteten und Geduldeten nicht den gleichen Zwecken dienen, zumindest sind sie ähnlich. Auch aus § 56 Abs.3 AsylVfG ergibt sich ein Hinweis auf die Möglichkeit analoger Anwendung. Nach § 56 Abs.3 AsylVfG gilt die während des Asylverfahrens verfügte räumliche Beschränkung nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrages und damit verbundener Ungültigkeit der Aufenthaltsgestattung fort. Daraus ist abzuleiten, dass alle Regelungen betreffend die Erteilung von Erlaubnissen, den Bezirk der räumlichen Beschränkung zu verlassen, aus § 58 AsylVfG auf Geduldete grundsätzlich übertragbar sind.

Voraussetzung für die Erteilung einer allgemeinen Erlaubnis ist allerdings die Zustimmung der Behörde des besuchten Bezirks.⁸⁷

ee. weitere Ansprüche aus der Aufnahmerichtlinie

Ob weitere Ansprüche aus der Aufnahmerichtlinie geltend gemacht werden können, hängt davon ab, dass diese für Geduldete – noch – anwendbar ist. Nach Art. 3 Abs.1 der Richtlinie ist sie anwendbar auf Drittstaatsangehörige, „solange sie als Asylbewerber im Mitgliedstaat verbleiben dürfen“. Damit spricht die Richtlinie auf den Aufenthalt zum Zwecke der Durchführung des Asylverfahrens an. Die Richtlinie enthält allerdings nicht den Begriff der „Rechtmäßigkeit“ des Aufenthalts, sondern spricht ausdrücklich von „dürfen“. Da die Richtlinie den Begriff der Aufenthaltsgestattung nicht kennt, kann es daher auch nicht darauf ankommen, ob der Ausländer in Besitz einer Aufenthaltsgestattung ist oder nicht. Entscheidend ist die Entscheidung der Behörde, dass der Ausländer als Asylbewerber vorerst im Land verbleiben „darf“. Das kann z.B. auch der Fall sein, wenn die Behörde von sich aus zur Durchführung eines Asylfolgeverfahrens von der Durchsetzung der Abschiebung absieht oder wenn ein Gericht die Abschiebung wegen des Asylfolgeverfahrens aussetzt und der Betroffene gleichwohl im Besitz einer

⁸⁶ so auch Nr. 12.5.1.1 VAH Berlin

⁸⁷ Nr. 12.5.1 VAH Berlin

Duldung ist. Es ist daher sehr genau zu prüfen, aus welchen Gründen der Ausländer geduldet ist. Ist er als Asylbewerber zur Durchführung eines Folgeverfahrens geduldet, kann er sich auch in Bezug auf die Bestimmungen zur räumlichen Beschränkung auf die Aufnahmerichtlinie berufen, im Übrigen aber nicht. Zu den einzelnen Bestimmungen der Richtlinie gelten die zu den §§ 56 ff. AsylVfG dargelegten Ausführungen.

3. generelle Erlaubnis ohne konkreten Bezug zum Einzelfall

Fraglich ist, ob es Möglichkeiten gibt, Geduldeten generell ohne Bezug zum Einzelfall und ohne einzuholende Erlaubnis das Verlassen durch allgemeine Regelungen zu erlauben.

a. generelle Erlaubnis in § 61 Abs.1 AufenthG, 12 Abs.5 AufenthG

Die §§ 61 AufenthG und 12 Abs.5 AufenthG haben jeweils den konkreten Ausländer im Blick. Das ergibt sich aus dem Wortlaut „eines Ausländers“ in § 61 Abs.1 AufenthG bzw. „dem Ausländer“ in § 12 Abs.5 AufenthG. Unmittelbar aus den vorgenannten Vorschriften gibt es keine Möglichkeit, Ausländern generell das Verlassen des Bereichs der räumlichen Beschränkung zu erlauben, ohne dass dieses beantragt wird.

b. Allgemeinverfügung gemäß § 35 S.2 VwVfG

Wie im Fall der gestatteten Ausländer kann eine Allgemeinverfügung nur im Rahmen des konkreten Einzelfalls erlassen werden, also z.B. die Erlaubnis an alle Geduldeten zum Zwecke der Teilnahme an einem ganz bestimmten konkreten Ereignis. Darüber hinaus kann mit der Allgemeinverfügung nicht die Erlaubnis für zukünftige unbestimmte Zwecke erteilt werden.

c. Verwaltungsvorschriften, Erlasse, Dienstanweisungen

Die §§ 61 und 12 Abs.5 AufenthG enthalten keine Möglichkeit, genereller Erlaubnisse ohne Antrag durch Verwaltungsvorschrift, Dienstanweisung oder Erlass zu regeln. Es

können lediglich unverbindliche rechtliche Hinweise oder verbindliche ermessenssteuernde Regelungen für die Anwendung des Einzelfalls erlassen werden.

d. Rechtsverordnung

Eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung enthalten weder die §§ 61 und 12 AufenthG noch § 99 AufenthG. Eine analoge Anwendung des § 58 Abs.6 AufenthG scheidet schon am verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot der Ermächtigung.

Für eine länderübergreifende Zusammenlegung von Bereichen der räumlichen Beschränkung der Duldung wäre daher eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes dahingehend erforderlich, dass eine Rechtsverordnung zulässig ist. Die Änderung könnte in Entsprechung des § 58 Abs.6 AufenthG vorgenommen werden.

e. Ergebnis

Für Geduldete gibt es keine Möglichkeit, einen einzelfallunabhängige generelle Erlaubnis zu erteilen, sofern nicht der Gesetzgeber eine solche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung schafft.

IV. Zusammenfassung

Als Ergebnis ist festzuhalten:

1. Für Asylbewerber in Aufnahmeeinrichtungen gibt es außerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens keine Möglichkeit eine generelle Regelung zum Verlassen des zugewiesenen Bereichs zu schaffen. In einem Gesetzgebungsverfahren wäre § 57 Abs.1 AsylVfG an die Vorgaben der Aufnahmerichtlinie anzupassen.

Es gäbe auch die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber dem BMI durch Rechtsverordnung die Möglichkeit gibt, weitergehende Regelungen zu schaffen,

soweit sie die bestehenden Regelungen nicht weiter zu Lasten der Betroffenen einschränken.

Es könnten ferner übergeordnete „rechtliche Hinweise“ und ermessenssteuernde Regelungen durch das BMI geschaffen werden.

Die Dienstanweisung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ist zu ändern im Hinblick auf die Pflicht zur Berücksichtigung humanitärer und individueller Aspekte aufgrund der persönlichen Lebenssituation.

2. Für Asylbewerber außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen gibt es die Möglichkeit für den Gesetzgeber, weitergehende Rechtsverordnungen zuzulassen, in denen nicht nur auf örtliche Verhältnisse Bezug genommen wird, sondern auch auf persönliche Belange.

Jedenfalls kann nach jetziger Rechtslage gemäß § 58 Abs.6 AsylVfG versucht werden, durch Rechtsverordnung mit einer länderübergreifenden Verwaltungsvereinbarung örtlichen Verhältnissen gerecht zu werden.

Im Übrigen können Erlasse weitergehende „rechtliche Hinweise“ sowie ermessenssteuernde Vorschriften zugunsten einer einheitlichen und großzügigeren Handhabung der Einzelfallerlaubnisse schaffen.

3. Für Geduldete gibt es außerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens keine Möglichkeit eine generelle Regelung zum Verlassen des zugewiesenen Bereichs zu schaffen. Der Gesetzgeber könnte Einzelheiten selbst regeln oder eine Verordnungsermächtigung erteilen.

Es kann außerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens ein Erlass des Innenministeriums weitergehende „rechtliche Hinweise“ sowie ermessenssteuernde Vorschriften zugunsten einer einheitlichen und großzügigeren Handhabung der Einzelfallerlaubnisse schaffen.