

1. Die nachträgliche Benennung oder Konkretisierung des Zielstaats einer Abschiebung i.S.v. § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG muss in Form eines Verwaltungsakts ergehen (Anschluss an OVG Magdeburg, Beschl. v. 30.5.2007, 2 M 153/07, juris Rn. 7; OVG Magdeburg, Beschl. v. 24.10.2022, 2 M 74/22, juris Rn. 11; VGH Mannheim, Beschl. v. 13.9.2007, 11 S 1684/07, juris Rn. 11; OVG Münster, Beschl. v. 13.1.2020, 19 A 2730/19.A, juris Rn. 3 ff.; entgegen VG Hamburg, Beschl. v. 6.10.2009, 4 E 2704/09, juris Rn. 2).

2. Im Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115/EG ist die Benennung eines Ziellandes bei Erlass einer Rückkehrentscheidung zwingende Voraussetzung und ist die Änderung des in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung genannten Ziellandes als neue Rückkehrentscheidung anzusehen, welche die Einhaltung der für den Erlass einer Rückkehrentscheidung erforderlichen Verfahrens- und Formvorschriften erfordert (Anschluss an EuGH, Urt. v. 14.5.2020, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, juris Rn. 115 ff.; EuGH, Urt. v. 24.2.2021, C-673/19, juris Rn. 39 ff.).

(Amtliche Leitsätze)

21 K 5877/16

Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil vom 22.02.2023

T e n o r

Der Bescheid vom 9. August 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 8. September 2016 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

T a t b e s t a n d

1 Der Kläger wendet sich gegen die Festsetzung von Abschiebungskosten.

2 Der 1983 in ..., Montenegro, geborene Kläger ist montenegrinischer Staatsangehöriger, dem Volk der Roma zugehörig.

3 Der Kläger reiste erstmals mit seinen Eltern und Geschwistern im Jahr 1998 nach Deutschland ein. Dabei wurde eine Geburtsurkunde des Klägers vorgelegt, aus der als Geburtsort ... in der serbischen Provinz Kosovo hervorging. Mit Bescheid aus dem Jahr 1998 wurde ein Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung abgelehnt und der Kläger ausgewiesen. Ihm wurde die Abschiebung in die Republik Jugoslawien angedroht.

4 Seit Ausstellung einer Duldungsbescheinigung am 24. Juli 2007 wurde der Kläger von der Beklagten als kosovarischer Staatsangehöriger geführt, nachdem er zuvor als serbischer oder jugoslawischer Staatsangehöriger geführt worden war.

5 Am 9. Februar 2009 wurde dem Kläger eine bis zum 15. Juni 2010 befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 AufenthG erteilt.

6 2009 gebar Frau ... ihre Tochter A. Für das Kind erkannte der Kläger durch notariell beurkundete Erklärung vom 8. Februar 2010 mit Zustimmung von Frau ... die Vaterschaft an. Beide erklärten notariell beurkundet, die elterliche Sorge gemeinsam auszuüben.

7 Nach Vorsprache am 15. Juni 2010 wurde dem Kläger eine Fiktionsbescheinigung ausgestellt.

8 Am 16. September 2010 gelangte eine Bescheinigung der Stadt ... der Republik Serbien zur Ausländerakte, in der erklärt wurde, dass der Kläger im Geburtsregister und im vom 6. Mai 1983 bis 13. August 2010 geführten Staatsbürgerbuch des Ortes ... nicht eingetragen sei.

9 Am ... 2010 gab die Botschaft der Republik Kosovo eine Negativbescheinigung in Bezug auf den Kläger ab. Am ... 2011 bescheinigte die Botschaft der Republik Kosovo erneut, dass der Kläger kein kosovarischer Staatsbürger sei.

10 Mit Schreiben vom ... 2011 teilte das Innenministerium der Republik Montenegro mit, dass der Kläger in der Bezirkseinheit ... nicht als Staatsangehöriger von Montenegro registriert sei. Mit Schreiben vom ... 2012 teilte das Innenministerium der Republik Montenegro mit, dass hinsichtlich des Vaters des Klägers eine Übernahmeverpflichtung bestehe.

11 2011 gebar Frau ... ihre Tochter B. Für das Kind erkannte der Kläger am ... 2012 mit Zustimmung von Frau ... die Vaterschaft an.

12 Seit Erteilung einer Fiktionsbescheinigung am 28. Juni 2013 wurde der Kläger von der Beklagten als serbischer Staatsangehöriger geführt.

13 Mit Bescheid vom 15. Oktober 2014 lehnte die Beklagte die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ab und drohte ihm die Abschiebung in sein Heimatland an. Der Kläger wurde im Rubrum des Bescheids als serbischer Staatsangehöriger geführt. Der Kläger habe keinen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG. Der Kläger erfülle nicht die Passpflicht nach § 5 Abs. 1 AufenthG. Er sei auch seinen Mitwirkungspflichten zur Passbeschaffung nicht hinreichend nachgekommen. Sein Vater

besitze nachweislich die montenegrinische Staatsangehörigkeit. Es fehle an ausreichenden und nachdrücklichen Bemühungen durch Kontaktaufnahme und mit Hilfe von Familienangehörigen oder zuständigen Auslandsvertretungen, auch im Heimatland, seine Identität zu klären.

14 Am 10. November 2014 erhob der Kläger Widerspruch gegen die Versagung der Aufenthaltserlaubnis. Zur Begründung führte er aus, dass er sich hinreichend um die Passbeschaffung bemüht und entsprechende Bescheinigungen der kosovarischen, serbischen und montenegrinischen Behörden beigebracht habe. Von einer Anfrage bei den Behörden Bosnien und Herzegowinas habe er abgesehen, da die Beklagte dies nicht für erforderlich gehalten habe. Er sei 2013 auch bereit gewesen, zwecks Registrierung und Passbeschaffung in sein Heimatland zu reisen, habe jedoch keine Reisedokumente ausgestellt erhalten.

15 Mit Nachricht vom 20. November 2014 erklärte die Republik Kosovo in Beantwortung eines Übernahmearbeitens die Bereitschaft den Kläger aufzunehmen.

16 Mit Widerspruchsbescheid vom 9. Dezember 2014 wies die Beklagte den Widerspruch gegen die Versagung der Aufenthaltserlaubnis zurück. Der Kläger wurde im Widerspruchsbescheid als kosovarischer Staatsangehöriger geführt. Im Sachbericht wurde ausgeführt, dass die Republik Kosovo die Bereitschaft mitgeteilt habe, den Kläger aufzunehmen. Der Kläger habe keinen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 5 AufenthG. Der Kläger habe nicht glaubhaft gemacht, dass er einer legalen Erwerbstätigkeit nachgegangen sei und seinen Lebensunterhalt ganz oder teilweise eigenständig durch legale Beschäftigung habe sichern können. Vor diesem Hintergrund lägen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass zukünftig der Lebensunterhalt überwiegend gesichert sein werde. Der Kläger habe auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Es liege kein unverschuldetes Ausreisehindernis vor. Die gegenwärtige Passlosigkeit des Klägers sei selbst verschuldet, da er keine hinreichenden Anstrengungen unternommen habe, um Reisepapiere oder einen Pass zu erlangen. Auch im Hinblick auf Art. 8 EMRK liege kein Ausreisehindernis vor. Neben einer gewissen Dauer des Aufenthalts müsse dieser durch ein entsprechendes Aufenthaltsrecht abgesichert sein. Eine Verwurzelung komme grundsätzlich nur auf der Grundlage eines rechtmäßigen Aufenthaltes und eines Vertrauens auf den Fortbestand des Aufenthaltes in Betracht. Der Kläger verfüge nicht über einen Aufenthaltstitel. Angesichts des fehlenden Passes und des Bezuges öffentlicher Mittel habe er auch nicht darauf vertrauen können, auf Dauer im Bundesgebiet verbleiben zu können. Er habe auch nicht glaubhaft gemacht, nachhaltig in die hiesigen Verhältnisse trotz eines 16-jährigen Aufenthalts in Deutschland integriert zu sein. Es sei keine erfolgreiche schulische, berufliche und wirtschaftliche Integration erfolgt. Es sei weder glaubhaft gemacht worden, dass er einen Schulabschluss erlangt habe, noch, dass er einen Beruf erlernt und sich auf dem Arbeitsmarkt eingegliedert habe. Auch die ihm mit der Aufenthaltserlaubnis auf Probe gewährte Chance zur weiteren Integration habe er nicht genutzt. Es sei auch nicht ersichtlich, dass der Kläger seine verwandtschaftlichen Beziehungen nur in Deutschland pflegen könne. Seine Lebensgefährtin und das gemeinsame Kind seien ebenfalls vollziehbar ausreisepflichtig und würden nur wegen fehlender Reisepapiere geduldet.

Auch der Vater des Klägers sei vollziehbar ausreisepflichtig. Dass der Kläger seiner Mitwirkungspflicht zur Passbeschaffung nicht nachkomme, spreche ebenfalls gegen eine nachhaltige Integration. Es habe auch keine Entwurzelung aus der Heimat stattgefunden. Der Kläger sei erst im Alter von 15 Jahren in das Bundesgebiet eingereist. Er sei im Heimatland geboren und aufgewachsen und habe in einer jugoslawischen Roma-Familie gelebt. Die dortigen Verhältnisse seien ihm vertraut. Er dürfte auch die dortige Sprache beherrschen. Selbst bei unterstellter Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen sei das Ermessen zu Ungunsten des Klägers auszuüben. Den öffentlichen Belangen an der Identitätsaufklärung und der Erfüllung der Passpflicht wäre der Vorrang vor den privaten Interessen des Klägers einzuräumen. Zudem erfülle der Kläger die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nicht, da seine Identität nicht geklärt sei, ein Ausweisungsinteresse wegen seiner Straffälligkeit bestehe und er seine Passpflicht nicht erfülle. Ein ausnahmsweises Absehen im Ermessenswege nach § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG komme nach ständiger Verwaltungspraxis nicht in Betracht, da der Kläger die fehlende Erteilungsvoraussetzung selbst zu vertreten habe.

17      Anschließend wurde der Kläger weiter als serbischer Staatsangehöriger geduldet.

18      2015 gebar Frau ... ihre Tochter C. Eine Vaterschaftsanerkennung wurde zunächst nicht abgegeben.

19      Am 9. Januar 2015 erhob der Kläger Klage gegen die Versagung der Aufenthaltserlaubnis.

20      Mit Beschluss vom 16. März 2015 ordnete das Verwaltungsgericht Hamburg die aufschiebende Wirkung der Klage an. Zur Begründung führte das Gericht im Wesentlichen aus, dass es bei summarischer Prüfung möglich erscheine, dass dem Kläger eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG zu erteilen sei. Es dürfte in Betracht kommen, dass die familiäre Lebensgemeinschaft zwischen dem Kläger und seiner Tochter A. nur in Deutschland geführt werden könne. Es seien weder die Staatsangehörigkeit des Kindes noch die Aufnahmebereitschaft der Republik Kosovo geklärt.

21      Am 7. Oktober 2015 fertigte die Beklagte ein Übernahmeersuchen für den Kläger, Frau ... und ihre drei Kinder an die Republik Kosovo. Mit Schreiben vom ... 2015 stimmte die Republik Kosovo dem Übernahmeersuchen zu.

22      Mit Schreiben vom 19. Februar 2016 beantragte die Beklagte die Abänderung des gerichtlichen Beschlusses vom 16. März 2015 und verwies auf die von der Republik Kosovo erklärte Übernahmebereitschaft für den Kläger, Frau ... und deren drei Kinder. Es sei beabsichtigt, den Kläger zusammen mit seiner Familie in den Kosovo abzuschicken.

23      Auf Bitte um Klarstellung, ob sich die Übernahmebereitschaft nicht nur auf den Kläger, sondern auch auf Frau ... und deren Kinder beziehe, erklärte die Republik Kosovo mit Nachricht vom 8. März 2016 die Übernahmebereitschaft für den Kläger, Frau ... und deren Kinder.

24 Mit Beschluss vom 11. April 2016 hob das Verwaltungsgericht den Beschluss vom 16. März 2015 auf und lehnte den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ab. Es bestünden keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Versagung der vom Kläger begehrten Aufenthaltserlaubnis. Der Kläger habe weder einen Anspruch aus § 25 Abs. 5 AufenthG noch aus § 25b AufenthG.

25 Mit Bescheid vom 1. Juni 2016 befristete die Beklagte das im Fall der Abschiebung entstehende Einreise- und Aufenthaltsverbot auf zwei Jahre Auslandsaufenthalt ab dem Zeitpunkt der Abschiebung. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass das Einreise- und Aufenthaltsverbot in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens auf zwei Jahre befristet werde. Diese Frist sei angemessen, da der Kläger sich nicht um eine freiwillige Ausreise bemüht habe. Es sei das Gleichbehandlungsgebot beachtet worden, da vergleichbare Sachverhalte ebenfalls eine zweijährige Fernhaltung zur Folge hätten. Die auf zwei Jahre bemessene Frist liege unterhalb der gesetzlich maximal zulässigen Fernhaltungsdauer und sie sei auch angesichts der stetig steigenden Flüchtlingszahlen aus spezial- und generalpräventiven Gründen verhältnismäßig.

26 Am 9. Juni 2016 wurde der Kläger mit Frau S. und den Kindern A., B. und C. in die Republik Kosovo abgeschoben.

27 Die gegen die Ablehnung des Eilantrags erhobene Beschwerde des Klägers wies das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht mit Beschluss vom 20. Juni 2016 zurück. Aus den von dem Antragsteller dargelegten Gründen, die das Beschwerdegericht nur zu prüfen habe, sei die angefochtene Entscheidung weder zu ändern noch aufzuheben.

28 Mit Kostenfestsetzungsbescheid vom 9. August 2016 forderte die Beklagte den Kläger auf, die Kosten seiner Abschiebung in Höhe von 1.427,23 Euro zu erstatten.

29 Am 22. August 2016 erhob der Kläger Widerspruch gegen den Kostenfestsetzungsbescheid. Die Abschiebung sei rechtswidrig. Der Kläger besitze nicht die Staatsangehörigkeit des Zielstaats. Er und seine Familie seien von den dortigen Behörden zurückgewiesen worden.

30 Mit Widerspruchsbescheid vom 8. September 2016, zugestellt am 14. September 2016, änderte die Beklagte die festgesetzten Kosten auf 1.433,33 Euro ab und wies den Widerspruch gegen den Kostenfestsetzungsbescheid im Übrigen zurück. Zur Begründung führte die Beklagte insbesondere aus, dass die Abschiebung rechtmäßig gewesen sei. Der Kläger sei nach Zurückweisung seiner Beschwerde durch das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht vollziehbar ausreisepflichtig gewesen. Es komme nicht darauf an, ob der Kläger die kosovarische Staatsangehörigkeit besitze, um in den Kosovo abgeschoben werden zu können. Es sei ausreichend, dass der Zielstaat bereit sei, den ausreisepflichtigen Ausländer aufzunehmen. Eine

Übernahmeerklärung des Kosovo habe jedoch vorgelegen. Der Kläger habe auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gehabt.

31 Am 14. Oktober 2016 hat der Kläger die vorliegende Klage gegen die Festsetzung von Abschiebekosten erhoben. Zur Begründung trägt er vor, dass die Abschiebung rechtswidrig gewesen sei. Er besitze nicht die Staatsangehörigkeit des Kosovo, sondern sei staatenlos. Nach seinem Eintreffen im Kosovo sei er mit seiner Familie von den dortigen Behörden zurückgewiesen worden. Kein Familienmitglied spreche die erforderliche Sprache. Er sei völlig hilflos sich selbst überlassen und misshandelt worden.

32 Der Kläger hat am 10. November 2017 bei der Beklagten vorgesprochen und unter anderem vorgetragen, dass er am ... 2017 wieder ins Bundesgebiet eingereist sei. In der Folge hat der Kläger eine am ... 2016 ausgestellte Identitätskarte der Republik Montenegro, einen am ... 2017 ausgestellten montenegrinischen Nationalpass sowie seine montenegrinische Geburtsurkunde vorgelegt.

33,34 Der Kläger beantragt, den Bescheid vom 9. August 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 8. September 2016 aufzuheben.

35,36 Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

37 Sie bezieht sich zur Begründung auf ihren angefochtenen Bescheid.

38 Hinsichtlich des Vortrags der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung wird ergänzend auf das Protokoll Bezug genommen. Die bei der Freien und Hansestadt Hamburg geführte Ausländerakte sowie die im Protokoll der mündlichen Verhandlung näher genannten Akten sind Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen.

## E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

I.

39 Die zulässige Anfechtungsklage ist begründet. Der Bescheid vom 9. August 2016 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 8. September 2016 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

40 Maßgeblich für die rechtliche Beurteilung der angefochtenen Bescheide ist die Sach- und Rechtslage bei Erlass der letzten behördlichen Entscheidung. Daher ist im vorliegenden Verfahren das Aufenthaltsgesetz in der Fassung des am 6. August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939) sowie die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 S. 98, im Folgenden: Richtlinie 2008/115/EG) anzuwenden. Die im Rahmen der Prüfung des

Leistungsbescheids inzident zu beurteilende Rechtmäßigkeit der Abschiebung bestimmt sich hingegen nach der im Zeitpunkt der Maßnahme geltenden Rechtslage; maßgeblich ist diesbezüglich das Aufenthaltsgesetz in der Fassung des Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 394), das am 17. März 2016 in Kraft getreten ist (zu vorstehenden Maßstäben BVerwG, Urt. v. 21.8.2018, 1 C 21/17, juris Rn. 13; BVerwG, Urt. v. 14.12.2016, 1 C 11/15, juris Rn. 18; BVerwG, Urt. v. 10.12.2014, 1 C 11/14, juris Rn. 8).

41 Die angefochtenen Bescheide finden ihre Rechtsgrundlage in § 66 Abs. 1 AufenthG und § 67 Abs. 1 und 3 AufenthG. Nach § 66 Abs. 1 AufenthG hat der Ausländer die Kosten, die durch die Abschiebung entstehen, zu tragen. Den Umfang der zu erstattenden Kosten bestimmt § 67 Abs. 1 AufenthG. Die Kosten werden nach § 67 Abs. 3 Satz 1 AufenthG durch Leistungsbescheid in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten erhoben.

42 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts haftet der Ausländer für die Kosten einer Abschiebung nur, wenn die zu ihrer Durchsetzung ergriffenen Amtshandlungen und Maßnahmen ihn nicht in seinen Rechten verletzen. Folglich können nur die Kosten einer rechtmäßigen Abschiebung geltend gemacht werden. Deren Rechtmäßigkeit ist aus der behördlichen Sicht bei ihrer Durchführung – also ex ante – zu beurteilen (BVerwG, Urt. v. 21.8.2018, 1 C 21/17, juris Rn. 15; BVerwG, Urt. v. 14.12.2016, 1 C 11/15, juris Rn. 21; BVerwG, Urt. v. 10.12.2014, 1 C 11/14, juris Rn. 10; BVerwG, Urt. v. 16.10.2012, 10 C 6/12, juris Rn. 22).

43 Die Abschiebung des Klägers in den Kosovo war rechtswidrig. Denn es fehlte an einer ordnungsgemäßen Zielstaatsbestimmung im Sinne von § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG für eine Abschiebung in den Kosovo. Sowohl aus den anwendbaren Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes (hierzu 1.) als auch aus der Richtlinie 2008/115/EG (hierzu 2.) ergibt sich, dass die Abschiebung in einen Staat, der nicht durch eine ordnungsgemäße Zielstaatsbestimmung bezeichnet worden ist, rechtswidrig ist.

44 1. Nach den anwendbaren Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes war die Abschiebung des Klägers in den Kosovo rechtswidrig. Denn eine Abschiebung in einen Staat, der nicht durch eine ordnungsgemäße Zielstaatsbestimmung bezeichnet worden ist, ist rechtswidrig (vgl. zu diesem Rechtswidrigkeitszusammenhang VGH Mannheim, Beschl. v. 13.9.2007, 11 S 1684/07, juris Rn. 7; OVG Magdeburg, Beschl. v. 13.8.2008, 2 L 12/08, juris Rn. 4 f.).

45 Selbst wenn mit der – vor Inkrafttreten der Rückführungsrichtlinie ergangenen – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon ausgegangen wird, dass dem Kläger in der Abschiebungsandrohung im Bescheid vom 15. Oktober 2014 noch die Abschiebung in sein nicht näher bezeichnetes Heimatland angedroht werden durfte [hierzu a)], ist es jedoch erforderlich gewesen, vor der Abschiebung den Zielstaat

hinreichend durch Verwaltungsakt zu bestimmen [hierzu b)]. Eine solche verwaltungsaktförmige Zielstaatsbestimmung lag auch nach Auslegung der infrage kommenden Äußerungen der Beklagten nicht vor [hierzu c)].

46 a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Staat, in den der Ausländer (in erster Linie) abgeschoben werden soll, regelmäßig namentlich zu bezeichnen. Die Bezeichnung "Herkunftsstaat" genügt diesen Anforderungen jedenfalls dann nicht, wenn sich auch aus den Gründen des Bescheides nicht ergibt, welcher konkrete Staat damit gemeint ist. Die Zielstaatsbezeichnung verfolgt danach den Zweck, das vorrangige Abschiebezielland für die vollziehende Behörde eindeutig zu kennzeichnen und möglichst frühzeitig die Prüfung von Abschiebungshindernissen bezüglich dieses Staates vorzunehmen. Dem wird nur die ausdrückliche Benennung des Abschiebezielstaates gerecht, auch wenn es sich um den Herkunftsstaat des Ausländers handelt. § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG sieht die Bezeichnung des Zielstaates der Abschiebung nämlich nur für den Regelfall vor. Zielstaat wird zumeist der Staat sein, dessen Staatsangehörigkeit der Ausländer besitzt, bei Staatenlosen der Staat des gewöhnlichen Aufenthalts; es kann je nach den Umständen des Falles aber auch ein sonstiger zur Aufnahme bereiter oder verpflichteter Drittstaat sein. Ist indes die Staatsangehörigkeit des Ausländers ungeklärt und auch ein aufnahmebereiter anderer Staat nicht erkennbar, so liegen besondere Umstände vor, die ein Absehen von der Zielstaatsbezeichnung rechtfertigen. Wenn die Abschiebungsandrohung einen Zielstaat nicht oder nicht namentlich bezeichnet, muss der konkrete Zielstaat dem Betroffenen vor der Abschiebung in einer Weise mitgeteilt werden, dass er einen den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG genügenden Rechtsschutz erlangen kann. Dies gilt auch, wenn der Ausländer keine oder falsche Angaben über seine Staatsangehörigkeit gemacht hat. Ein Anspruch auf den möglicherweise günstigeren Rechtsschutz gegen eine Zielstaatsbezeichnung in der Abschiebungsandrohung steht dem Betroffenen dagegen nicht zu. Mit der Androhung der Abschiebung in den "Herkunftsstaat" kann deshalb nicht mehr erreicht werden als mit dem allgemeinen Hinweis auf andere aufnahmebereite Staaten nach § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG. Dieser Hinweis soll dem Ausländer lediglich klarmachen, dass er ohne erneute Abschiebungsandrohung in einen später noch zu benennenden (anderen) Staat abgeschoben werden kann (zum Vorstehenden BVerwG, Urt. v. 25.7.2000, 9 C 42/99, juris Rn. 10, 13. f.; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 4.12.2001, 1 C 11/01, juris Rn. 11).

47 b) Die nachträgliche Benennung oder Konkretisierung des Zielstaats muss allerdings in Form eines Verwaltungsakts ergehen (so ausdrücklich auch OVG Magdeburg, Beschl. v. 30.5.2007, 2 M 153/07, juris Rn. 7; OVG Magdeburg, Beschl. v. 24.10.2022, 2 M 74/22, juris Rn. 11; VGH Mannheim, Beschl. v. 13.9.2007, 11 S 1684/07, juris Rn. 11; OVG Münster, Beschl. v. 13.1.2020, 19 A 2730/19.A, juris Rn. 3 ff.; VG Bayreuth, Urt. v. 14.7.2006, B 5 K 06.30023, juris Rn. 44; VG Schleswig, Urt. v. 23.1.2014, 4 A 281/12, juris; GK-AufenthG/Funke-Kaiser, 127. EL September 2022, § 59 AufenthG Rn. 82.1; a.A. wohl OVG Hamburg, Beschl. v. 30.12.2010, 1 Bs 285/10, n.v.; VG Hamburg, Beschl. v. 6.10.2009, 4 E 2704/09, juris Rn. 2; VG Hamburg, Beschl. v. 25.6.2018, 2 E 3098/18, n.v., wonach jedenfalls kein förmlicher Bescheid erforderlich sein soll). Die Zielstaatsbestimmung in § 59 Abs. 2 Satz 1 AufenthG vervollständigt die

Abschiebungsandrohung, erst die Konkretisierung des Zielstaats führt die Vollstreckungsfähigkeit der Abschiebungsandrohung herbei. Daher kommt der Zielstaatsbestimmung auch Regelungscharakter zu und knüpfen auch weitere Rechtsfolgen an eine Zielstaatsbestimmung an, wie etwa an § 59 Abs. 4 Satz 1 AufenthG ersichtlich ist (vgl. zum Regelungscharakter einer Zielstaatsbestimmung BVerwG Urt. v. 29.9.2011, 10 C 23/10, juris Rn. 10). Diese der Zielstaatsbestimmung innewohnende Regelungswirkung entfaltet gegenüber den Betroffenen eine von der Abschiebungsandrohung abweichende belastende Wirkung, so dass zum Schutz der Betroffenen die Handlungsform des Verwaltungsaktes zu wählen ist (vgl. zu diesem Gesichtspunkt Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 27a m.w.N.). Die mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes einhergehende Klarstellungs- und Warnfunktion verdeutlicht sowohl dem betroffenen Ausländer als auch der Ausländerbehörde die mit der Zielstaatsbestimmung vorgenommene Weichenstellung für den weiteren Vollzug der Abschiebung. Dem steht auch nicht der Umstand entscheidend entgegen, dass Betroffene auch bei einem bloßen Hinweisscharakter der Zielstaatsbestimmung effektiven Rechtsschutz etwa durch separate Geltendmachung eines zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbots geltend machen könnten. Dass die Zielstaatsbestimmung in Gestalt eines Verwaltungsaktes erfolgen muss, wird zudem nicht dadurch infrage gestellt, dass sie Teil des Vollstreckungsverfahrens der Ausländerbehörde ist und dass der Gesetzgeber mit Einführung des Hinweises auf andere Abschiebezielstaaten in § 59 Abs. 2 Satz 1 a.E. AufenthG (damals § 50 Abs. 2 AuslG) eine Beschleunigung der Vollstreckung beabsichtigt hat (vgl. BT-Drucks. 12/2062, S. 43), da dieser Hinweis anders als die Zielstaatbestimmung eben bloßen Hinweisscharakter hat und nicht zum Vollzug einer Abschiebung ohne (nachträgliche) Konkretisierung eines Zielstaats ermächtigt (siehe oben, BVerwG, Urt. v. 25.7.2000, 9 C 42/99, juris Rn. 10 a.E., 14).

48 c) Gemessen an diesen Maßstäben ist vor der Abschiebung des Klägers die Republik Kosovo als Zielstaat nicht ordnungsgemäß bestimmt worden.

49 Ob eine behördliche Maßnahme Regelungscharakter und damit Verwaltungsaktqualität hat, ist durch Auslegung zu bestimmen. Dabei kommt vor allem der entsprechend anwendbaren Auslegungsregel des § 133 BGB Bedeutung zu. Danach ist der objektive Erklärungsgehalt der Maßnahme zu bestimmen; es kommt darauf an, wie sie der Adressat bei objektiver Betrachtung verstehen kann (BVerwG, Urt. v. 21.6.2017, 6 C 3/16, juris Rn. 14 m.w.N.). Auch bei Ermittlung des Regelungsgehalts eines Verwaltungsaktes ist der erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte. Bei der Ermittlung dieses objektiven Erklärungswertes sind alle dem Empfänger bekannten oder erkennbaren Umstände heranzuziehen, insbesondere auch die Begründung des Verwaltungsakts. Die Begründung hat einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Regelungsgehalt. Sie ist die Erläuterung der Behörde, warum sie den verfügenden Teil – den Tenor – ihres Verwaltungsakts so und nicht anders erlassen hat. Die Begründung bestimmt damit den Inhalt der getroffenen Regelung mit, so dass sie in aller Regel unverzichtbares Auslegungskriterium ist. Indes verbietet es sich ebenso regelmäßig, bei einem keinen Auslegungsspielraum eröffnenden Erklärungsinhalt des Tenors eines Verwaltungsakts dessen Begründung

einen weitergehenden, mit einer Anfechtungslast verbundenen Regelungsgehalt zu entnehmen (BVerwG, Urt. v. 24.6.2020, 6 C 3/19, juris Rn. 20).

50 aa) Aus dem Bescheid vom 15. Oktober 2014 ergibt sich jedenfalls nicht die Republik Kosovo als Zielstaat. Die Abschiebungsandrohung nennt lediglich das "Heimatland" des Klägers. Aus der Begründung des Bescheids ergibt sich kein Hinweis darauf, dass die Beklagte den Kläger als Staatsangehörigen des Kosovo oder den Kosovo als dessen Heimatland angesehen hat, so dass sich eine Zielstaatsbestimmung auch nicht aus dem Begriff "Heimatland" in Verbindung mit der Begründung des Bescheides ergibt. Die Bezeichnung als serbischer Staatsangehöriger im Rubrum des Bescheides ist wiederum nicht als entsprechende Zielstaatsbestimmung zu verstehen. Denn in der Begründung des Bescheides finden sich keine weiteren Bezüge auf eine serbische Staatsangehörigkeit; vielmehr wird auf die montenegrinische Staatsangehörigkeit des Vaters des Klägers verwiesen und auf die Pflichten des Klägers zur Klärung seiner Identität. Damit ist der Bescheid vielmehr entsprechend der unspezifischen Abschiebungsandrohung aus Empfängersicht so zu verstehen, dass die Beklagte bei Bescheiderlass eine ungeklärte Staatsangehörigkeit des Klägers angenommen hat.

51 bb) Auch aus dem Widerspruchsbescheid vom 9. Dezember 2014, mit dem die Beklagte den Widerspruch gegen die Versagung der begehrten Aufenthaltserlaubnis zurückgewiesen hat, ergibt sich nicht die Bestimmung des Zielstaats Kosovo. Aus dem Bescheidtenor selbst ergibt sich nur die Zurückweisung des Widerspruchs. Eine gesonderte Zielstaatsbestimmung wird im Tenor nicht vorgenommen. Der Kläger wird im Rubrum des Widerspruchsbescheids zwar als kosovarischer Staatsangehöriger geführt. Auch wird im Sachbericht und in der Begründung des Widerspruchsbescheides die Tatsache der Übernahmbereitschaft der Republik Kosovo mitgeteilt. Diese Hinweise auf den Kosovo lassen aus der maßgeblichen Sicht des Empfängers nicht mit hinreichender Sicherheit erkennen, dass die Beklagte im Widerspruchsbescheid mit Regelungswirkung einen Zielstaat bestimmt hat, zumal eine erstmalige belastende Bestimmung des Zielstaats – gewissermaßen als *reformatio in peius* – im Bescheidtenor zu erwarten gewesen wäre und der Begründung ein weitergehender Regelungsgehalt unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht beigemessen werden kann. Zudem spricht gegen einen Willen der Beklagten bei Erlass des Widerspruchsbescheides eine eigenständige Zielstaatsbestimmung zu treffen der Umstand, dass in den Gründen zu I. irrtümlich behauptet wird, die Beklagte habe mit Ausgangsbescheid vom 15. Oktober 2014 bereits die Abschiebung in den Kosovo angedroht (S. 4 des Widerspruchsbescheides).

52 cc) Auch soweit die Beklagte im Rahmen des Antrags nach § 80 Abs. 7 VwGO (9 E 821/16) nach Darstellung des Übernahmeersuchens und Ausführungen zum Fehlen rechtlicher Ausreisehindernisse vorgetragen hat, dass sie "beabsichtigt (...), den Antragsteller mit seiner Familie in den Kosovo abzuschieben" (S. 413 der Ausländerakte), liegt darin keine verwaltungsaktförmige Zielstaatsbestimmung. Schon nach der äußeren Erscheinung des Schriftsatzes sind keine Anhaltspunkte für einen Verwaltungsakt vorhanden. So handelt es sich um eine Stellungnahme gegenüber dem Gericht, in deren Rahmen der Kläger weder direkt

adressiert noch eine Rechtsbehelfsbelehrung beigefügt wird. Auch aus der konkreten Formulierung ergibt sich nach dem Empfängerhorizont lediglich die bloße Mitteilung einer Absicht künftigen Vorgehens und nicht die Setzung einer Rechtsfolge.

53 dd) Schließlich nennt auch der Bescheid, mit dem die Beklagte das Einreise- und Aufenthaltsverbot befristet hat, keinen Zielstaat der Abschiebung. Auch im Übrigen ist diesem Bescheid keine Zielstaatsbestimmung zu entnehmen. Im Rubrum des Bescheides wird der Kläger als kosovarischer Staatsangehöriger geführt, was keine hinreichenden Anhaltspunkte bietet, darin den Erlass eines Verwaltungsaktes zur Zielstaatsbestimmung zu erkennen; insoweit wird auf die Ausführungen zum Widerspruchsbescheid [oben unter bb)] verwiesen.

54 2. Unabhängig von den obenstehenden Ausführungen folgt die Rechtswidrigkeit der Abschiebung des Klägers auch aus einem Verstoß gegen die Richtlinie 2008/115/EG.

55 Die auf den vorliegenden Fall anwendbare Richtlinie 2008/115/EG [hierzu a)] setzt die Benennung eines Ziellandes bei Erlass einer Rückkehrentscheidung zwingend voraus und verlangt für die nachträgliche Änderung des Ziellandes die Einhaltung der für den Erlass einer Rückkehrentscheidung erforderlichen Verfahrens- und Formvorschriften [hierzu b)]. Daran fehlt es im Fall der Abschiebung des Klägers, so dass sich die Abschiebung als unionsrechtswidrig erweist [hierzu c)]. Dagegen kann offenbleiben, ob die ursprünglich fehlende Zielstaatsbestimmung auch zur Rechtswidrigkeit der Abschiebungsandrohung geführt hat und ob der Kosovo überhaupt geeignetes Zielland einer Rückkehrverpflichtung sein konnte [hierzu d)].

56 a) Die Abschiebung des Klägers unterfällt dem sachlichen und persönlichen Anwendungsbereich nach Art. 2 und 3 Richtlinie 2008/115/EG. Insbesondere handelte es sich bei dem Kläger um einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen. Die Umsetzungsfrist ist nach Art. 20 Abs. 1 Richtlinie 2008/115/EG bereits zum 24. Dezember 2010 abgelaufen, so dass diese schon bei Abschiebung des Klägers im Jahr 2016 zwingend zu beachten war.

57 b) Die Abschiebungsandrohung ist als Rückkehrentscheidung im Sinne des Art. 3 Nr. 4 Richtlinie 2008/115/EG anzusehen (BVerwG, Urt. v. 16.2.2022, 1 C 6/21, juris Rn. 41 m.w.N.). In jeder Rückkehrentscheidung muss unter den in Art. 3 Nr. 3 Richtlinie 2008/115/EG genannten Drittländern dasjenige angegeben werden, in das der Adressat der Rückkehrentscheidung abzuschicken ist. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergibt sich aus Art. 3 Nr. 4 Richtlinie 2008/115/EG, dass die Auferlegung oder Feststellung einer Rückkehrverpflichtung eines der beiden Tatbestandsmerkmale einer Rückkehrentscheidung darstellt. Im Hinblick auf Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2008/115 ist eine solche Rückkehrverpflichtung nicht ohne die Bestimmung eines Ziellandes vorstellbar, das eines der in Art. 3 Nr. 3 der Richtlinie 2008/115/EG genannten Länder sein muss (EuGH, Urt. v. 14.5.2020, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, juris Rn. 115; EuGH, Urt. v. 24.2.2021, C-673/19, juris Rn. 39; zustimmend VGH Mannheim,

Urt. v. 2.1.2023, 12 S 1841/22, juris Rn. 131 m.w.N.; OVG Greifswald, Urt. v. 7.12.2022, 4 LB 233/18 OVG, juris Rn. 75; VG Hamburg, Beschl. v. 22.11.2022, 2 AE 4167/22, juris Rn. 13; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2022, 9 K 3739/21, juris Rn. 48, 51; VG Freiburg, Urt. v. 17.5.2022, 10 K 5070/19, juris Rn. 37 ff.; VG Freiburg, Urt. v. 13.4.2022, 7 K 2089/20, juris Rn. 43). Damit ist es rechtlich unmöglich, eine Rückkehrentscheidung zu erlassen, wenn ein Zielland in rechtlich zulässiger Weise nicht festgelegt werden kann (EuGH, Urt. v. 24.2.2021, C-673/19, juris Rn. 42; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2022, 9 K 3739/21, juris Rn. 51; VG Freiburg, Urt. v. 13.4.2022, 7 K 2089/20, juris Rn. 43). Wenn die zuständige nationale Behörde das in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung genannte Zielland ändert, wird die Rückkehrentscheidung so wesentlich geändert, dass sie als eine neue Rückkehrentscheidung im Sinne von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2008/115/EG anzusehen ist (EuGH, Urt. v. 14.5.2020, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, juris Rn. 116). Aus der Gleichsetzung einer Entscheidung, mit der das in einer vorausgegangenen Rückkehrentscheidung angegebene Zielland abgeändert wird, mit einer neuen Rückkehrentscheidung folgt weiter, dass die zuständige nationale Behörde, wenn sie eine solche Änderung der Rückkehrentscheidung in Betracht zieht, dafür sorgen muss, dass alle Verfahrensvorschriften der Richtlinie 2008/115/EG betreffend den Erlass einer Rückkehrentscheidung eingehalten werden (EuGH, Urt. v. 14.5.2020, C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, juris Rn. 122). Nach Art. 12 Abs. 1 Richtlinie 2008/115/EG ergehen Rückkehrentscheidungen sowie – gegebenenfalls – Entscheidungen über ein Einreiseverbot oder eine Abschiebung schriftlich und enthalten eine sachliche und rechtliche Begründung sowie Informationen über mögliche Rechtsbehelfe.

58 c) Gemessen an diesen Maßstäben erweist sich die Abschiebung des Klägers als rechtswidrig, da sie gegen die Vorgaben der Richtlinie 2008/115/EG verstößt.

59 aa) Die Abschiebungsandrohung im Bescheid vom 15. Oktober 2014 enthält mit der Nennung des "Heimatlandes" keine Festlegung des Ziellandes im Rahmen einer Rückkehrentscheidung nach Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Nr. 4 Richtlinie 2008/115/EG, da der Bescheid offenlässt, welches Land als das Heimatland des Klägers anzusehen ist. Insoweit wird zur Würdigung des Bescheidinhalts auf die obenstehenden Ausführungen [siehe oben unter 1. c) aa)] verwiesen.

60 bb) Das Zielland ist auch nicht nachträglich ordnungsgemäß bestimmt worden, da die dem Kläger bekannt gewordenen Mitteilungen der Beklagten zur Absicht einer Abschiebung in den Kosovo nicht in Übereinstimmung mit den zu beachtenden Verfahrensvorschriften von Art. 12 Abs. 1 Richtlinie 2008/115/EG stehen. Im Widerspruchsbescheid vom 9. Dezember 2014 ist keine Rückkehrentscheidung zu erkennen, da eine Zielstaatsbestimmung dem Bescheidtenor nicht zu entnehmen ist und die Mitteilungen zur Übernahmbereitschaft der Republik Kosovo und der kosovarischen Staatsangehörigkeit des Klägers aus Sicht eines verständigen Empfängers nicht erkennen lassen, dass damit die Bestimmung eines Ziellandes im Sinne der Richtlinie 2008/115/EG verbunden ist. Auch würde es insoweit an einer hinreichenden Begründung für die Auswahl der Republik Kosovo als Zielland der Rückführung fehlen. Im Übrigen wird

für die Auslegung der Äußerungen der Beklagten hinsichtlich des Kosovo im Vorfeld der Abschiebung auf die obenstehenden Ausführungen [siehe oben I. c)] verwiesen.

61 d) Es muss in diesem Zusammenhang nicht entschieden werden, ob nach Inkrafttreten der Richtlinie 2008/115/EG eine Abschiebungsandrohung ohne Zielstaatsbestimmung bereits aus diesem Grunde rechtswidrig ist (in diesem Sinne OVG Greifswald, Urt. v. 7.12.2022, 4 LB 233/18 OVG, juris Rn. 75; VG Hamburg, Beschl. v. 22.11.2022, 2 AE 4167/22, juris Rn. 13; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2022, 9 K 3739/21, juris Rn. 45 ff.; VG Freiburg, Urt. v. 17.5.2022, 10 K 5070/19, juris Rn. 37 ff.; VG Freiburg, Urt. v. 13.4.2022, 7 K 2089/20, juris Rn. 43) oder ob die Abschiebungsandrohung, ohne noch als Rückkehrentscheidung im Sinne der Richtlinie 2008/115/EG zu gelten, im Übrigen Bestand haben kann (so wohl VG Schleswig, Urt. v. 19.10.2022, 11 A 10/20, juris Rn. 56 f.: Aufrechterhaltung der Abschiebungsandrohung ohne Zielstaatsbestimmung). Denn allein aufgrund der fehlenden Nennung des Ziellandes im Bescheid vom 15. Oktober 2014 fehlt es an einer Rückkehrentscheidung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Nr. 4 Richtlinie 2008/115/EG als Grundlage für eine Rückführung des Klägers in den Kosovo und stellt die vollzogene Abschiebung des Klägers einen Verstoß gegen die Richtlinie 2008/115/EG dar.

62 Zudem kann offenbleiben, ob die Republik Kosovo überhaupt ein taugliches Zielland im Sinne von Art. 3 Nr. 3 Richtlinie 2008/115/EG im Rahmen einer Rückkehrentscheidung hätten darstellen können. Insoweit dürften Zweifel bestehen, da bereits nach damaliger Aktenlage keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür bestanden haben dürften, dass die Republik Kosovo das Herkunftsland des Klägers war, und da die Republik Kosovo auch nicht als Transitland oder Drittland, in das der Kläger freiwillig zurückkehren wollte, anzusehen gewesen sein dürfte.

## II.

63 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.