

Verwaltungsgericht Köln  
Beschluss vom 20.08.2026

T e n o r :

Dem Antragsteller wird für das Eilverfahren erster Instanz Prozesskostenhilfe gewährt und Rechtsanwalt ... beigeordnet.

Die aufschiebende Wirkung der Klage 11 K 6250/26 wird bzgl. Ziffer I. der Ordnungsverfügung des Antragsgegners vom 17.08.2026 wiederhergestellt und bzgl. Ziffer III. angeordnet. Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsgegner.

Der Streitwert wird auf 2.500,- € festgesetzt.

G r ü n d e

I.

Dem Antragsteller ist § 166 VwGO i.V.m. § 114 Abs. 1 ZPO Prozesskostenhilfe zu bewilligen.

II.

Der sachdienlich ausgelegte Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers (11 K 6250/26)

gegen die in Ziffer II. für sofort vollziehbar erklärte Anordnung nach § 82 Abs. 4 AufenthG der Vorsprache vor "Vertretern der afghanischen Botschaft" in Ziffer I. in dem Bescheid vom 17.08.2026 i.S.d. § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO wiederherzustellen (dazu unten 1.)

und gegen die Androhung unmittelbaren Zwanges (Ziffer III.) i.S.d. § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO anzuordnen (dazu unten 2.),

hat Erfolg.

Der Antrag ist zulässig.

Insbesondere ist der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die für sofort vollziehbar erklärte Vorsprache-Anordnung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO statthaft. Es liegt kein Fall vor, in dem die erhobene Klage bereits kraft Gesetzes aufschiebende Wirkung entfaltet. Die aufschiebende Wirkung entfällt insbesondere nicht nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 84 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a AufenthG. Danach haben Widerspruch und Klage gegen Maßnahmen nach § 49 AufenthG keine aufschiebende Wirkung. Die hier in Rede stehende Anordnung ist jedoch auf § 82 Abs. 4 Satz 1 AufenthG gestützt. Jedoch hat der Antragsgegner die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet.

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Androhung unmittelbaren Zwanges nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO ist statthaft, da diese bereits nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 112 JustG NRW keine aufschiebende Wirkung hat.

Der Antrag ist bzgl. Ziffer 1. (Vorsprache-Anordnung) sowie bzgl. Ziffer 2. (Zwangsmittelandrohung) wegen notwendiger weiterer Sachverhaltsaufklärung und offener Erfolgsaussichten im Klageverfahren und einem Überwiegen des Aussetzungsinteresses des Antragstellers begründet.

1. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Vorsprache-Anordnung in dem Bescheid vom 17.08.2026 für den 21.08.2026, ist begründet.

Zunächst ist die Anordnung der sofortigen Vollziehung bzgl. der Vorsprache-Anordnung formell (gerade) noch ausreichend i.S.d. § 80 Abs. 3 VwGO begründet.

Im Übrigen entscheidet das Gericht auf der Grundlage einer Abwägung der widerstreitenden Interessen. Das sind das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes einerseits und das Interesse des Antragstellers, bis zur Entscheidung über seine Klage von den belastenden Wirkungen des Verwaltungsaktes verschont zu bleiben, andererseits. Dabei fallen die Erfolgsaussichten der erhobenen Klage entscheidend mit ins Gewicht. Ergibt die Einschätzung, dass diese voraussichtlich erfolgreich sein wird, überwiegt das private Aussetzungsinteresse, da an dem Vollzug eines voraussichtlich rechtswidrigen Verwaltungsaktes kein überwiegendes öffentliches Vollzugsinteresse bestehen kann. Ergibt die Bewertung hingegen, dass die Klage voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird, besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes, wenn ein besonderes öffentliches Vollzugsinteresse gegeben ist. Ist der Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache offen, ist aufgrund einer umfassenden Abwägung zu ermitteln, wessen Interesse für die Dauer des Hauptsacheverfahrens der Vorrang einzuräumen ist.

Letzteres ist hier der Fall, es überwiegt jedoch das Aussetzungsinteresse.

a) Die Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache sind offen, da im Rahmen der summarischen Prüfung im Eilverfahren nicht abschließend geklärt werden kann, ob die Ordnungsverfügung vom 17.08.2026 hinsichtlich der Vorspracheanordnung rechtmäßig ist und den Antragsteller nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Bescheides ergeben sich in materieller Hinsicht.

Die Vorspracheanordnung findet ihre Rechtsgrundlage in § 82 Abs. 4 Satz 1 AufenthG.

Danach "kann" u.a. angeordnet werden, dass ein Ausländer bei der zuständigen Behörde sowie den Vertretungen oder ermächtigten Bediensteten des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er vermutlich besitzt, persönlich erscheint und die zur Klärung seiner Identität erforderlichen Angaben macht, soweit es zur Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen nach dem AufenthG und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen erforderlich ist.

Ob diese Voraussetzungen vorliegen, kann nicht in dem am 19.08.2026 eingegangenen und bis zum 20.08.2026 zu entscheidenden Eilverfahren beantwortet, sondern ist durch weitere Sachverhaltsaufklärung im Hauptsacheverfahren zu klären.

aa) Zwar dürfte der Antragsteller - wie für die Vorbereitung einer Abschiebung erforderlich - vollziehbar ausreisepflichtig sein (vgl. zu dieser ungeschriebenen Voraussetzung z.B. VG Schleswig, Beschluss vom 22.01.2018 - 1 B 6/18 - juris Rn. 13, juris).

Seit April 2025 ist die Abschiebungsandrohung bzgl. Afghanistan in dem ablehnenden Bescheid des BAMF vom 02.09.2024 vollziehbar. Ein Klage- und Eilverfahren über die Frage, ob der Antragsteller einen Anspruch auf Aussetzung der Ausreisepflicht hat und eine Ausbildung beginnen kann, ist noch bei der erkennenden Kammer anhängig, wobei auch eine Duldung nicht zwingend einer Anordnung nach § 82 Abs. 4 AufenthG entgegenstünde. Auch aus der Stellung eines Wiederaufgreifensantrags bei dem BAMF (hier wohl kein Folgeantrag, der grds. persönlich, ausnahmsweise per Formblatt schriftlich zu stellen ist, sondern ein sog. isoliertes Folgeschutzgesuch) allein folgt kein Abschiebehindernis.

bb) Zweifel bestehen an dem Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen, insbesondere der "Erforderlichkeit" der Anordnung "zur Klärung der Identität" des Antragstellers, da dieser über einen gültigen afghanischen Pass verfügt, den er bereits bei der Einreise den Behörden vorgelegt hat.

Die Anordnung des persönlichen Erscheinens erfolgt in der Regel dann, wenn die weitere Sachverhaltsaufklärung auf schriftlichem Wege nicht erreicht werden kann oder unverhältnismäßig erschwert würde. Hauptanwendungsfall für eine derartige Anordnung sind bestehende Identitätszweifel oder die Mitwirkung bei der Passbeschaffung. Wird das persönliche Erscheinen vor Bediensteten des Staates, dessen Staatsangehörigkeit der Ausländer vermutlich besitzt, angeordnet, sind darüber hinaus nachvollziehbare Anhaltspunkte für das Bestehen der Staatsangehörigkeit erforderlich. Solche Anhaltspunkte können z.B. eigene Erklärungen des Ausländers oder Informationen aus dem Asylverfahren sein (vgl. BeckOK MigR/Zimmerer, 21. Ed. 1.5.2025, AufenthG § 82 Rn. 23 f., beck-online).

Ausgehend hiervon bestehen Zweifel am Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzung(en).

Die persönliche Vorsprache des Antragstellers ist zwar laut der für Abschiebeverfahren nach Afghanistan zuständigen ZAB Köln gegenüber dem Antragsgegner, der dies in dem streitgegenständlichen Bescheid wiedergibt, für die Vorbereitung und Durchführung einer Abschiebung, also einer "Maßnahme" i.S.d. AufenthG erforderlich, da die aktuelle afghanische Regierung nur mit Passersatzpapieren einer Rücknahme zustimmt.

Allerdings ist die Passersatzpapierbeschaffung üblicherweise in Fällen eine Voraussetzung, in denen kein gültiger Pass des Herkunftslandes (mehr) vorliegt, schon dem Sinn nach, braucht es nur dann einen "Passersatz". Hier ist die Staatsangehörigkeit und Identität des Antragstellers aber - unstreitig - geklärt. Den vom 00.02.2022 bis 00.02.2032 gültigen Pass der "Islamic Republic of Afghanistan" (also nach der Machtübernahme der Taliban ausgestellt) hat er sofort bei der Einreise bei dem BAMF vorgelegt (vgl. Bl. 34 der Gerichtsakte 11 K 3770/26) (vgl. zum Pass als erstes Mittel zum Identitätsnachweis BVerwG, Urteil vom 18.12.2025 - 1 C 27.24 -, juris).

Dass der Pass unecht sein könnte oder die Staatsangehörigkeit nicht richtig wiedergeben würde o.ä., hat der Antragsgegner nicht eingewandt.

Allgemein fehlt es an einer nachvollziehbaren Begründung, warum eine Passersatzpapierbeschaffung durch Vertreter der de-facto-Regierung in Afghanistan bei Vorliegen eines gültigen, echten afghanischen Passes erforderlich ist und welche Voraussetzungen die de facto Regierung für die Ausstellung eines Passersatzpapiers prüft bzw. welche weiteren Verfahrenshandlungen diese vornimmt (vgl. zu einem ähnlich gelagerten Fall so auch VG Köln, Beschluss vom 16.07.2026 - 12 L 1715/26 – n.v.).

Ein schriftliches Abkommen o.ä. wurde dazu auf gerichtliche Nachfrage in dem Verfahren 11 K 3770/26 nicht vorgelegt. Der Antragsgegner hat sich auch nicht auf eine Verschlussache o.ä. berufen.

Vielmehr wurde u.a. ausgeführt (Bl. 53 GA 11 K 3770/26): "Die Zentrale Ausländerbehörde der Stadt Köln teilte am 19.03.2026 mit, dass das Verfahren zur Passersatzpapierbeschaffung für das Herkunftsland Afghanistan wieder aufgenommen wurde. Die Bundesregierung hat eine Zusammenarbeit mit den Behörden der afghanischen de facto Regierung aufgenommen und ein verbindliches Verfahren vereinbart. Für eine Rückführung nach Afghanistan ist auch bei Vorlage eines gültigen Passes ein Passersatzpapier notwendig. Vorführungen sind auch in jedem Fall erforderlich, finden allerdings regelmäßig statt." Die ZAB Köln teilt zu den materiellen Voraussetzungen bei einer Anhörung per E-Mail vom 13.08.2026 mit (Bl. 120 ff. a.a.O.): "Erfahrungsgemäß sind familiäre Bindungen für die PEP Ausstellung hinderlich, welche hier nicht vorliegen. Es ist davon auszugehen, dass nach der Vorführung in einem Zeitraum von acht bis 12 Wochen ein PEP ausgestellt wird, welches sodann für zwei Monate gültig ist. Es hängt hierbei aber auch davon ab, welche Angaben der Betroffene im Rahmen der Anhörung tätigt. [...] Es gibt keine Absprachen zu PEP Verfahren ohne Vorführungen."

Es soll sich demnach um reine "Absprachen", also offenbar mündliche Vereinbarungen handeln, ohne dass für die Einzelrichterin im Eilverfahren ersichtlich ist, zwischen wem diese genau erfolgen und welche Rechtsgrundlagen dem zugrunde liegen. Offenbar erfolgt nach der persönlichen Anhörung eine Übersendung von Unterlagen und eine Überprüfung in Kabul, bei der dann der Antragsteller auch nicht anwesend wäre. Warum der Pass der Regierung in Kabul nicht auch ohne eine Vorsprache etwa zur Prüfung vorgelegt werden könnte, oder ein schriftlicher Passersatzpapierantrag auf der Grundlage des Passes ausreicht, und warum es zu dieser Möglichkeit keine "Absprachen" mit der Bundesregierung geben sollte/könnte, erschließt sich nicht. Da die Ausstellung des Passersatzpapiers auch "davon abhängt, was gesagt wird", ist davon auszugehen, dass keine rein formale Prüfung der Identität stattfindet. Ob eine sonstige Überprüfung etwa von politischen Ansichten o.ä. durch Vertreter der Taliban anlässlich der Frage der Identitätsklärung zumutbar wäre, ist fraglich.

Unklar ist auch, welche "Vertreter des Herkunftslandes" bzw. "Vertreter der afghanischen Botschaft" genau die Anhörung nach welchen Regeln und mit welchen Mitteln durchführen und ob etwa Bundespolizei oder Vertreter des BAMF oder der ZAB Köln anwesend sind, also ob die Anhörung hinsichtlich der weiteren Tatbestandsvoraussetzung der durchführenden Personen bei der zuständigen deutschen Behörde oder den "Vertretungen oder ermächtigten Bediensteten" des afghanischen Staates stattfindet.

Ausländische Vertretung i.S. des § 82 Abs. 4 Satz 1 AufenthG sind nicht Diensträume eines ausländischen Staates, sondern vertretungsberechtigte Personen dieses Staates, auch wenn sich diese Personen in anderen Räumen aufhalten (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28.11.2006 - 19 B 1789/06 -, juris).

Da die Bundesregierung die De-facto-Machthaber in Afghanistan ausdrücklich nicht als die legitime Regierung des "Islamischen Emirats Afghanistans" ansieht, sondern weiterhin nur "technische Gespräche" u.a. zu Abschiebungen führt (vgl. Erklärung des Auswärtigen Amts in der Regierungspressekonferenz vom 19.08.2026 auf Frage nach diplomatischen Beziehungen zwischen Deutschland und Afghanistan [https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz-2798992#content\\_3](https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/regierungspressekonferenz-2798992#content_3); so auch die allgemeine Erläuterung Stand 10.03.2026, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/afghanistan-node/bilateral-204680> (beides heute abgerufen)) und im hiesigen Verfahren keine näheren, gerichtlich nachprüfbaren Informationen zu den Vertretern, die das "ausländische Verwaltungsverfahren auf deutschem Boden" durchführen sollen, und zu deren Legitimierung vorgelegt werden konnten, weil dem Antragsgegner hierüber auch von der ZAB Köln keine näheren Informationen zur Verfügung gestellt wurden, ist auch dieses Tatbestandsmerkmal zumindest zweifelhaft und im Hauptsacheverfahren zu überprüfen.

b) Im Rahmen der unabhängig von den Erfolgsaussichten vorzunehmenden eigenen Interessenabwägung ist die Einzelrichterin der Auffassung, dass das Aussetzungsinteresse überwiegt und das öffentliche Vollzugsinteresse zurücktritt.

Ausweislich der Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes besteht zwar ein erhebliches öffentliches Interesse an der effektiven Durchsetzung der Ausreisepflicht eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers (vgl. etwa §§ 50 Abs. 2, 58 Abs. 1, 97a AufenthG). Der Antragsteller ist seit April 2025 vollziehbar ausreisepflichtig und die Frist zur freiwilligen Ausreise ist abgelaufen. Scheinbar wäre diese auch mit dem Reisepass (ohne Passersatzpapiere) möglich.

Die Möglichkeit der Abschiebung nach Afghanistan von sog. Nicht-Straftätern (wie dem Antragsteller) ist aber erst seit März/April 2026 gegeben und der Bescheid mit Anordnung der sofortigen Vollziehung am 17.08.2026 für den 21.08.2026 erlassen worden, da dies der erste Termin ist, der dem Antragsgegner von der ZAB Köln genannt wurde. Es ist allerdings gerichtsbekannt, dass der Termin am 21.08.2026 nicht der einzige seit April 2026 war und wohl auch nicht der einzige in der nächsten Zeit sein soll, sodass eine das Aussetzungsinteresse angesichts der offenen Erfolgsaussichten überwiegende Eilbedürftigkeit bzgl. der Aufenthaltsbeendigung in diesem Einzelfall nicht ersichtlich ist. Die ZAB Köln hat dem Antragsgegner auch mitgeteilt, dass es regelmäßig Anhörungen gibt und auch regelmäßig Chartermaßnahmen stattfinden. Da der Antragsgegner den morgigen Termin daher auch unter Aufrechterhaltung der Ordnungsverfügung verlegen könnte, ohne dass sich diese erledigt (vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 16.02.2017 - 18 A 1176/13 - juris Rn. 14 ff., und vom 28.11.2006 - 19 B 1789/06 - juris Rn. 9; VG Köln, Beschluss vom 20.11.2025 - 5 L 3086/25 – n.v.), erscheint es hinnehmbar, die Anhörung bis zur Klärung der o.g. Fragen im Hauptsacheverfahren aufzuschieben.

2. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Zwangsmittellandrohung ist ebenfalls begründet.

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag im Rahmen einer eigenen Ermessensentscheidung die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen, wenn das Interesse des Antragstellers an der beantragten Aussetzung der Vollziehung das gesetzlich angeordnete - wie hier gem. § 112 JustG NRW - öffentliche Interesse an der sofortigen Durchsetzbarkeit des Verwaltungsaktes überwiegt. Die dabei vorzunehmende Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Vollzugsinteresse und dem privaten Aussetzungsinteresse des Antragstellers hat sich maßgeblich - wenn auch nicht ausschließlich - an den Erfolgsaussichten in der Hauptsache zu orientieren, wie diese sich bei der im Eilverfahren allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung abschätzen lassen. Bei offenen Erfolgsaussichten ist auch hier eine offene Interessensabwägung vorzunehmen.

Die Interessenabwägung fällt zugunsten des Antragstellers aus. Dies folgt ebenfalls aus einer Folgenabwägung, da die Erfolgsaussichten in der Hauptsache auch hinsichtlich der Zwangsmittellandrohung offen sind und insoweit bei einer Interessenabwägung erst recht das Aussetzungsinteresse überwiegt.

Die Anordnung des persönlichen Erscheinens nach § 82 Abs. 4 Satz 1 AufenthG stellt einen Verwaltungsakt dar, der dem Ausländer zunächst eine durch ihn zu erfüllende Verpflichtung auferlegt. Die Vollstreckung der Anordnung im Wege der Vorführung nach § 42 Abs. 4 Satz 2 AufenthG erfolgt im Wege des Verwaltungszwangs nach den Vorschriften der Landesvollstreckungsgesetze. Die Androhung unmittelbaren Zwangs setzt voraus, dass das insoweit mildere Zwangsmittel des Zwangsgeldes - Ersatzvornahme scheidet mangels vertretbarer Handlung aus - nicht zum Ziel führt. Insoweit darf auch der Zeitfaktor berücksichtigt werden (BeckOK MigR/Zimmerer, 21. Ed. 1.5.2025, AufenthG § 82 Rn. 28, 29, beck-online).

Hiervon ausgehend bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zwangsmittelandrohung, schon weil diese der Frage der Rechtmäßigkeit der Vorspracheanordnung in Ziffer 1. folgt. Insbesondere muss im Rahmen der Verhältnismäßigkeit bzw. der Erforderlichkeit im Hauptsacheverfahren geprüft werden, ob nicht ein milderes Mittel, als ein sofortiger Bescheid nach § 82 Abs. 4 AufenthG verfügbar gewesen wäre, etwa zunächst die Einleitung eines schriftlichen Passersatzpapierverfahrens.

Im Rahmen einer offenen Interessenabwägung überwiegt zudem das Aussetzungsinteresse aufgrund des schwerwiegenden Grundrechtseingriffs bei der Anwendung unmittelbaren Zwanges bzw. dessen Androhung.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

### III.

Der festgesetzte Wert entspricht der Bedeutung der Sache (§ 52 Abs. 1 GKG), der nach Ziffern 8.5, 8.6 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 bei aufenthaltsrechtlichen Ordnungsverfügungen, §§ 46 ff. AufenthG, sowie "Passersatz" bei 5.000 Euro (Auffangwert) liegt. Dies ist auf eine Verfügung nach § 82 Abs. 4 AufenthG zu übertragen. Der Betrag ist wegen der Vorläufigkeit des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens um die Hälfte reduziert worden.

### IV.

Dieser Beschluss ist einschließlich der Streitwertfestsetzung unanfechtbar gemäß § 80 AsylG. Der Beschwerdeausschluss der Norm erfasst auch Verfahren, die wie hier darauf gerichtet sind, die Vollziehbarkeit einer nach § 82 Abs. 4 AufenthG erlassenen Verfügung vorläufig auszusetzen (vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 22.01.2026 - 18 B 1366/25 -, n.v.; vom 20.09.2024 - 18 B 822/24 -, n. v., S. 5; und vom 27.08.2024 - 18 B 626/24 -, juris Rn. 28).