

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

Beschluss vom 21.1.2008

Tenor

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Die zu ihrer Begründung dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Beschlusses.

I. Die Beschwerde stellt letztlich nicht durchgreifend die Richtigkeit der Feststellung des Verwaltungsgerichts in Frage, der Abschiebung des Antragstellers stehe nicht entgegen, dass durch sie der irreversible Verlust schützenswerter Rechte drohe; denn ein – insoweit allein in Betracht kommender – Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 104a Abs. 1 AufenthG stehe diesem nicht zu. Entgegen der Auffassung der Beschwerde ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 104a Abs. 1 AufenthG an den Antragsteller gemäß § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG ausgeschlossen.

Gemäß § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG ist – unter anderem – Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 AufenthG, dass der betreffende Ausländer nicht behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung vorsätzlich hinausgezögert oder behindert hat. Hierfür reicht es jedenfalls aus, wenn der Betreffende hinreichend konkreten Aufforderungen der Ausländerbehörde nicht nachgekommen ist (a). Derartiges Verhalten ist dem Antragsteller anzulasten, so dass die negative Voraussetzung verwirklicht ist (b).

a) Es unterliegt Zweifeln, ob die Bestimmung des § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG so weit zu verstehen ist, wie ihr Wortlaut es zulässt. Diesem zufolge lassen sich unter § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG auch schlicht mangelnde selbstinitiierte Bemühungen um die Passbeschaffung fassen, zumindest wenn – was regelmäßig der Fall sein dürfte – angenommen werden könnte, dass dem Betreffenden klar war, dass dies Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung erschweren oder verzögern

kann, ungeachtet des Umstands, ob die Behörde den Betroffenen auf seine Mitwirkungspflichten hingewiesen hatte.

Demgegenüber könnte Einiges für ein einschränkendes Verständnis dieser Bestimmung dahin sprechen, dass (mindestens) konkrete Aufforderungen der Behörde zur Mitwirkung bei der Passbeschaffung vorausgegangen sein müssen, denen der Betroffene nicht nachgekommen ist.

Die Gesetzesmaterialien sind insoweit weitgehend unergiebig; der sich darin findende Hinweis, die Voraussetzungen und Ausschlussgründe für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104a AufenthG seien „zum großen Teil eng an die des Bleiberechtsbeschlusses der IMK vom 17. November 2006 angelehnt“,

vgl. BT-Drs. 16/5065, S. 202,

hilft wenig weiter, weil sich die Materialien nicht dazu verhalten, in welchen Teilen das Gesetz sich an die Regelungen des IMK-Beschlusses anlehnt und in welchen nicht, und gerade die in Rede stehende Bestimmung nicht so formuliert ist wie der entsprechende Ausschlussgrund nach dem Bleiberechtsbeschluss der IMK. Allerdings wird von dem im Hinblick auf das Gesetz federführenden Bundesministerium des Inneren in seinen Anwendungshinweisen (Hinweise zum Richtlinienumsetzungsgesetz, Stand 2. Oktober 2007) ein deutlich einschränkendes Verständnis des § 104a AufenthG vorgegeben. Wenn auch diese Anwendungshinweise die Gerichte nicht binden, wenn es – wie hier – um die Auslegung von Rechtsbegriffen geht, ohne dass behördliches Ermessen eingeräumt ist, erscheint aber insoweit doch nicht unbeachtlich, dass den genannten Anwendungshinweisen zufolge der „Ausschlussgrund des vorsätzlichen Hinauszögern oder Behinderens behördlicher Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung (. . .) ausschließlich dann vor[liegt], wenn ein Ausländer nachweislich Identitätsnachweise oder Personaldokumente vernichtet und unterdrückt hat, um seine Abschiebung zu verhindern, im Rahmen der Passbeschaffung zu einem konkreten Termin oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums zur Vorsprache bei der Vertretung eines ausländischen Staates aufgefordert worden ist und dieser Aufforderung nicht gefolgt ist, sich durch Untertauchen behördlicher Maßnahmen entzogen hat, der bereits in Abschiebehaft saß, sich beharrlich geweigert hat, an der Durchsetzung seiner Ausreisepflicht mitzuwirken oder sonst seine Abschiebung durch sein persönliches Verhalten verhindert hat.“

Gleichermaßen lassen die Anwendungshinweise des Landes Nordrhein-Westfalen zu § 104a AufenthG vom 16. Oktober 2007, Ziffer 1.1.5.1, ein restriktives Verständnis erkennen. Ihnen zufolge bedarf es im Hinblick auf das Vorliegen der Voraussetzungen nach § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG einer wertenden Gesamtbetrachtung. Erforderlich ist danach ein gezieltes und nachhaltiges Unterlaufen der Aufenthaltsbeendigung, z. B. durch Untertauchen, Vernichten oder Unterdrücken von Urkunden, beharrliche Verweigerung der Mitwirkung bei der Passbeschaffung oder widersetzliches Verhalten bei Vollstreckungsmaßnahmen.

Die Formulierung „beharrliche Verweigerung der Mitwirkung“ legt nicht nahe, dass bereits schlichte Untätigkeit – ohne vorausgegangene konkrete Aufforderungen – ausreicht.

b) Einer Entscheidung über die Reichweite der Bestimmung des § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG bedarf es hier jedoch nicht. Selbst wenn man ausgehend von diesen Überlegungen ein einschränken- des Verständnis zugrunde legt, hätte der Antragsteller die negative Voraussetzung des § 104a Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AufenthG erfüllt. Zwar teilt der Senat nicht die Bedenken des Verwaltungsgerichts im Hinblick auf die Bescheinigung über die Vorsprache bei der nigrischen Botschaft, bei der bei der Datumsangabe in der Tat – wie die Beschwerde geltend macht – ein Fehler unterlaufen sein dürfte; dafür, dass der Antragsteller bei der Botschaft tatsächlich am 3. Juli 2006 vorgesprochen hat (und nicht am 3. Juli 1971, wie es in der Zeile 'Fait È Bonn' heißt), spricht schon der Umstand, dass in der Zeile 'Date de Présentation a l'Ambassade' das zutreffende Datum „3.7.2006“ genannt ist; der Fehler dürfte auf einer Verwechslung mit dem Geburtsjahr des Antragstellers – 1971 – beruhen. Der Antragsgegner hat jedoch den Antragsteller hinreichend konkret zu anderweitigen Maßnahmen zur Passbeschaffung aufgefordert, denen jener nicht nachgekommen ist. So hat der Antragsteller sich im Jahre 2001 geweigert, den Antrag auf Ausstellung von Passersatzpapieren auszufüllen. Nachdem der Antragsteller dies Anfang 2002 nachgeholt hat, mag – auch angesichts des Zeitablaufs seither – fraglich sein, ob ein beharrliches Verweigern gegeben ist. Wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, hat der Antragsgegner den Antragsteller jedoch neben den pauschalen Aufforderungen zur Vorlage von Identitätsnachweisen (die möglicherweise nicht ausreichen) etwa mit dem Bescheid vom 16. April 2005 recht ausführlich auf seine Mitwirkungspflichten hingewiesen, dabei namentlich auf die Möglichkeit, Bevollmächtigte im Heimatstaat einschalten.

Entgegen der Auffassung der Beschwerde ist die Vorlage des Passes im Zuge des vorliegenden Ver- fahrens in der Tat ein Indiz dafür, dass die Bemühungen des Antragstellers um einen Pass zuvor unzureichend waren. Dass der Antragsteller jetzt einen Pass über einen Dritten im Heimatstaat be- schafft hat, zeigt, dass dies möglich ist, und spricht dafür, dass es zuvor ebenfalls möglich gewesen wäre. Zwar ist dieser Schluss nicht zwingend. Das Indiz hätte sich entwerten lassen, und zwar ins- besondere durch einen substantiierten nachvollziehbaren Vortrag des Antragstellers dazu, inwiefern es zuvor nicht möglich war, an einen Pass zu kommen, und aufgrund welcher Zusammenhänge sich diese Gegebenheiten geändert haben. Der Antragsteller hat sich aber gerade hierzu jeder Darstel- lung enthalten, obgleich ihm diese leicht möglich sein müsste. Dass es hieran fehlt, drängt zu der Annahme, dass es derartige Änderungen der Umstände nicht gegeben hat.

II. Das an den Antragsteller gerichtete Schreiben des Antragsgegners vom 8. Juni 2007 veranlasst keine andere Bewertung. Ein rechtlicher Ansatz dafür, aus dem Schreiben einen Anspruch des An- tragstellers auf Erteilung der begehrten Aufenthaltserlaubnis abzuleiten, ist entgegen der Auffassung der Beschwerde nicht gegeben.

In dem Schreiben kann keine Zusicherung im Sinne des § 38 VwVfG NRW gesehen werden. In diesem heißt es unter anderem:

„Eine Erteilung auf Grund der von der Bundesregierung beschlossenen Bleiberechtsregelung ist nicht möglich, da diese noch nicht in Kraft ist. Sobald diese jedoch in Kraft ist, werde ich unaufgefordert auf Ihren Antrag zurückkommen.

Ich bitte allerdings um Beachtung, dass ohne Vorlage eines gültigen Reisepasses die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Herrn N. ausgeschlossen ist.“ (Hervorhebung im Original).

Bei der Auslegung von Verwaltungsakten und Verwaltungshandeln ist der von der Behörde erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen musste. Dabei kommt es nicht auf den inneren Willen der Behörde, sondern auf den objektiven Sinngehalt ihres Verhaltens an, der sich nach dem objektiven Empfängerhorizont erschließt, wobei Unklarheiten zu Lasten der Verwaltung gehen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1980 - 6 C 55.79 -, BVerwGE 60, 223 (228 f.), vom 23. September 1998 - 6 C 2. 98 -, juris, und vom 3. November 1998 - 9 C 51.97 -, Buchholz 310 § 161 VwGO Nr. 116.

Hiervon ausgehend liegt eine Auslegung des Schreibens dahin, dass mit ihm die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zugesichert werden sollte, fern; dies, zumal das in Rede stehende Schreiben nicht an den Antragsteller selbst, sondern an dessen Verfahrensbevollmächtigte gerichtet war. Der erste vorzitierte Absatz deutet vielmehr darauf hin, dass das Vorliegen der noch gar nicht in Kraft befindlichen Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis nach deren Inkrafttreten geprüft werden müsse und werde. Eine Aussage darüber, wie diese Prüfung ausgehen werde, kann dem Schreiben nicht entnommen werden. Mit dem abschließenden Absatz wird auf die Voraussetzung der Passvorlage aufmerksam gemacht; gerade in Zusammenhang mit dem vorstehenden Absatz lässt sich dem aber nicht entnehmen, dass es sich hierbei um die einzige noch zu erfüllende Voraussetzung handelte. Vielmehr dürfte die fragliche Passage als Hinweis auf die Rechtslage zu verstehen sein. Dabei ist ohne Auswirkung auf den Fall, dass die Formulierung, „dass ohne Vorlage eines gültigen Reisepasses die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (... ) ausgeschlossen ist“, mindestens ungenau, wenn nicht falsch ist. Zwar ist – wie das Verwaltungsgericht angenommen hat – das Erfüllen der Passpflicht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG Regelvoraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Bereits der Begriff „Regelvoraussetzung“ verdeutlicht aber, dass Ausnahmen möglich sind. Im Übrigen könnte gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 AufenthG von dem Erfordernis der Passvorlage abgesehen werden, weil die Erteilung eines Aufenthaltserlaubnis nach § 104a Abs. 1 AufenthG eine solche nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG ist oder als solche gilt, § 104a Abs. 1 Sätze 2, 3 AufenthG. Schließlich kann einem Ausländer, der nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzt und einen solchen nicht auf zumutbare Weise erlangen kann, unter bestimmten Voraussetzungen ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden und dieser so seine Passpflicht erfüllen, vgl. §§ 5 Abs. 1, 6 Nr. 2 AufenthG.

Dem Schreiben des Antragsgegners vom 8. Juni 2007 ist – unbeschadet der Frage, ob dies auf einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis führte – auch nicht entnehmen, dass ein Vertrauenstatbestand auf Seiten des Antragstellers begründet worden wäre, der nunmehr den Vorwurf

rechtsmissbräuchlichen Verhaltens rechtfertigte. Einzuräumen ist, dass die Verbindung des Inausrichtstellens weiterer Prüfung mit dem Hinweis auf die Pflicht zur Passvorlage nicht nahe legt anzunehmen, dass gerade der Umstand, dass der Pass aufforderungsgemäß vorgelegt worden ist, zur Ablehnung des Antrags führen würde. Genau besehen hat aber nicht die Passvorlage zur Ablehnung des Antrags geführt. Der Antragsgegner hat den Umstand, dass der Antragsteller nunmehr einen Pass vorgelegt hat, vielmehr als Indiz für die Richtigkeit seiner Auffassung herangezogen, wonach der Antragsteller bei hinreichender Bemühung einen Pass schon lange hätte vorlegen können.

III. Die Kritik der Beschwerde an der Auffassung des Verwaltungsgerichts, wonach der auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gerichtete Antrag, der erstinstanzlich als Haupt-, zweitinstanzlich als Hilfsantrag gestellt worden ist, unzulässig ist, geht fehl. Der nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellte Antrag war – wie das Verwaltungsgericht ausgeführt hat – bereits unzulässig, weil die im Streit stehende Versagung einer Aufenthaltserlaubnis mit Ordnungsverfügung des Antragsgegners vom 10. Oktober 2007 nicht die Wirkungen eines belastenden Verwaltungsaktes hatte. Sie hat kein Bleiberecht des Antragstellers in Form eines aufgrund von § 81 Abs. 3 bzw. Abs. 4 AufenthG entstandenen Fiktionsrechts beendet. Ein bisheriger Aufenthaltstitel kann schon deshalb nicht gemäß § 81 Abs. 4 AufenthG als fortbestehend gelten, weil ein solcher zum Fortbestand geeigneter Titel nicht existierte. Eine Fiktion nach § 81 Abs. 3 AufenthG ist nicht eingetreten, weil diese Regelung einen rechtmäßigen Aufenthalt im Zeitpunkt der Antragstellung voraussetzt, an dem es hier fehlt. Im Übrigen lässt die Beschwerde jede Darlegung vermissen, inwieweit die vom Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der Senatsrechtsprechung vertretene Rechtsauffassung falsch sein soll. Der Hinweis, dass das Verwaltungsgericht Düsseldorf eine abweichende Auffassung vertrete, ist – von der Relevanz des Hinweises abgesehen – in keiner Weise substantiiert.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 3 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

*Vorinstanz: VG Arnsberg, Beschluss vom 16.11.2007, 10 L 853/07*