

1. Bei einer auf §§ 46 Abs. 1, 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG gestützten Meldeauflage handelt es sich um einen Dauerverwaltungsakt, der von der Ausländerbehörde unter Kontrolle zu halten ist.

2. Die nach § 46 Abs. 1, § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG möglichen Maßnahmen, Bedingungen und Auflagen müssen aufenthaltsrechtlich erheblichen Zwecken dienen, dürfen nicht in Widerspruch zum Zweck einer Duldung stehen und müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben wie beispielsweise den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren. Diese Vorgaben sind nicht erfüllt, wenn die Maßnahmen, Bedingungen und Auflagen in erster Linie Sanktionscharakter haben und sich als schikanös darstellen.

3. Sinn und Zweck einer auf § 46 Abs. 1, § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG gestützten Meldeauflage kann nur sein, die Sicherstellung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung und der Wohnsitzauflage zu erreichen. Fehlende Bemühungen um Identitätspapiere oder Rückreisedokumente rechtfertigen den Erlass und die Aufrechterhaltung einer Meldeauflage nicht.

(Amtliche Leitsätze)

11 K 3204/09

VG Stuttgart

Urteil vom 21.10.2009

T e n o r

Der Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.09.2009 wird aufgehoben.

Der Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Aufhebung der Meldeauflage unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

T a t b e s t a n d

Der Kläger wendet sich gegen eine Meldeauflage.

Der am ... 1980 geborene Kläger reiste am 08.02.2005 in das Bundesgebiet ein. Am 15.02.2005 beantragte er die Gewährung von Asyl und gab hierbei an, sudanesischer Staatsangehöriger zu sein.

Mit Bescheid vom 11.03.2005 lehnte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter ab und stellte gleichzeitig fest, dass die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG und Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 2 - 7

AufenthG nicht vorliegen und drohte dem Kläger mit einer Ausreisefrist von einem Monat die Abschiebung in den Sudan oder nach Nigeria an. Die hierauf eingelegten Rechtsmittel blieben ohne Erfolg (VG Stuttgart, Urt. v. 01.03.2006 - A 7 K 10771/05; VGH Bad.-Württ., Beschl. vom 25.04.2006 - A 9 S 455/06). Der Aufenthalt des Klägers im Bundesgebiet wurde in der Folgezeit geduldet.

Am 26.07.2006 wurde der Kläger der sudanesischen Botschaft vorgeführt; diese schloss eine sudanesishe Staatsangehörigkeit des Klägers ausdrücklich aus.

Bei einer Durchsuchung der Wohnung des Klägers in der S-Straße ... in G. am 06.08.2007 wurde festgestellt, dass diese nicht bewohnt ist.

Mit Schreiben vom 13.08.2007 teilte das Regierungspräsidium Stuttgart der Stadt G. mit, der Kläger erscheine bei der Ausländerbehörde der Stadt G. lediglich zur Duldungsverlängerung und komme ansonsten seiner Verpflichtung zur Wohnsitznahme nicht nach. Deshalb sei die Duldung zukünftig nur noch für zwei Wochen zu verlängern und dem Kläger eine Meldeauflage aufzuerlegen.

Am 23.08.2007 forderte die Stadt G. den Kläger mündlich auf, sich wöchentlich mittwochs gegen 08:00 Uhr bei der Ausländerbehörde zu melden.

Am 05.09.2007 wurde wiederum festgestellt, dass die Wohnung des Klägers in der S-Straße ... in G. nicht bewohnt ist. Diese Situation wurde bei einer weiteren Überprüfung Mitte Dezember 2007 und Mitte März 2008 bestätigt.

Bei einer Vorführung des Klägers am 17.07.2008 bei der Botschaft der Republik Nigeria konnte eine nigerianische Staatsangehörigkeit nicht bestätigt werden.

Mit an das Regierungspräsidium Stuttgart adressiertem Schriftsatz vom 11.09.2008 beantragte der Kläger, die wöchentliche Meldepflicht aufzuheben. Zur Begründung gab er an, diese sei unverhältnismäßig.

Mit Schreiben vom 11.09.2008 teilte das Regierungspräsidium Stuttgart dem Prozessbevollmächtigten des Klägers mit, die Meldeauflage werde nicht geändert. Diese sei nicht unver-

hältnismäßig, da der Kläger keine 5 Minuten Fußweg von seiner zugewiesenen Unterkunft zur Ausländerbehörde habe. Die Meldeauflage sei auch erforderlich, um kurzfristig Zugriff auf den Kläger zu haben, da durch die hohen Fallzahlen bei der Bundespolizei die Plätze für Vorsprachen vor Botschaftsvertretern immer häufiger durch das Nachrückverfahren vergeben würden. Der Kläger komme seinen Mitwirkungspflichten nicht nach. Er habe immer noch keinen Nachweis seiner Identität erbracht und sich auch um Identitätspapiere oder ein Rückreisedokument bislang nicht bemüht.

Am 21.08.2009 hat der Kläger Klage erhoben und zur Begründung vorgetragen, die Verpflichtung, sich wöchentlich bei der unteren Ausländerbehörde zu melden, sei rechtswidrig. Diese Verpflichtung sei weder begründet worden noch verhältnismäßig. Er sei auch nicht verpflichtet, sich ständig in seiner Wohnung aufzuhalten, auch wenn er dort seinen Wohnsitz zu nehmen habe. Solange er keinen Abschiebehaftgrund verwirklicht habe, verstießen alle Maßnahmen, die seine Bewegungsfreiheit auf einen engeren Radius als den des Landkreises beschränkten, gegen die allgemeine Handlungsfreiheit. Seit nunmehr zwei Jahren komme er der Meldeauflage regelmäßig nach. Die Meldeauflage verfolge nur das Ziel, ihn zu ärgern.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.09.2009 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, über seinen Antrag auf Aufhebung der Meldeauflage unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er trägt vor, die Meldeauflage sei verhältnismäßig. Hierbei handele es sich um einen Verwaltungsakt, der auch mündlich erlassen werden könne. Dieser sei dem Kläger am 23.08.2007 mündlich bei dessen Vorsprache bei der Ausländerbehörde der Stadt Giengen bekannt gegeben worden. Die Meldeauflage sei im Auftrag des Regierungspräsidiums Stuttgart angeordnet worden. Sie sei auch nicht mangels Begründung oder fehlender Schriftform nichtig. Ein mündlich erlassener Verwaltungsakt sei schriftlich zu bestätigen, wenn der Betroffene dies unverzüglich verlange; dies sei jedoch nicht geschehen. Da eine weitere Maß-

nahme zur Überprüfung der Identität des Klägers aufgrund seines bisherigen passiven Mitwirkungsverhaltens erforderlich sei, bleibe die Meldeauflage aufrechterhalten.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die zur Sache gehörende Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

Mit dem Einverständnis der Beteiligten ergeht die Entscheidung ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

Die Klage ist zulässig. Da der Bescheid des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.09.2008 eine Rechtsmittelbelehrung nicht enthielt, konnte der Kläger - wie vorliegend geschehen - innerhalb der Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO Klage erheben. Selbst wenn das Schreiben des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.09.2008 kein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 LVwVfG sein sollte, wäre die Klage als Untätigkeitsklage gemäß § 75 VwGO zulässig. In diesem Fall hätte der Beklagte über den Antrag des Klägers vom 11.09.2008 auf Aufhebung der Meldeauflage in angemessener Frist sachlich nicht entschieden.

Die Klage ist auch begründet. Der Kläger hat Anspruch auf Verpflichtung des Beklagten, über seinen Antrag auf Aufhebung der Meldeauflage unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.

Das Regierungspräsidium Stuttgart ist für das Begehren des Klägers passiv legitimiert. Zwar ist die dem Kläger am 23.08.2007 mündlich auferlegte Meldeauflage von der Stadt Giengen ausgesprochen worden. Sie hat hierbei jedoch klargelegt, dass die Meldeauflage im Auftrag des Regierungspräsidiums Stuttgart verfügt wird. Nach § 9 AAZuVO i. d. F. vom 11.01.2005 (GBl. S. 93) - diese Bestimmung ist nach § 15 AAZuVO i.d.F. vom 02.12.2008 (GBl. S. 465) nach wie vor vorliegend anzuwenden - können die Regierungspräsidien die unteren Ausländerbehörden mit der Entgegennahme der Anträge, der Durchführung von Anhörungen nach § 28 LVwVfG sowie der Ausstellung einer Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung und eines Ausweisersatzes beauftragen. Diese Möglichkeit besteht nicht nur bei den Bescheinigungen über die Duldung selbst, sondern auch bei den einer Duldung beigefügten Nebenbestimmungen und sonstigen belastenden Verwaltungsakten nach § 61 Abs. 1 Satz

2 AufenthG (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 18.05.2006 - 13 S 707/06 - InfAuslR 2006, 405). Die auch im vorliegenden Fall bestehende Beauftragung der Stadt Giengen durch das Regierungspräsidium Stuttgart nach § 9 AAZuVO (a.F.) lässt aber die Passivlegitimation des Regierungspräsidiums Stuttgart unberührt. Bei der in § 9 AAZuVO a.F. (entspricht nunmehr wörtlich § 10 AAZuVO n.F.) getroffenen Regelung handelt es sich um eine Art „Verwaltungsleihe“, bei der eine andere Behörde die bloße (technische) Ausführung einer Maßnahme übernimmt (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 18.05.2006 - 13 S 707/06 - a.a.O.).

Die schriftsätzlich begehrte Aufhebung der Meldeauflage, bei der es sich der Sache nach um ein Rücknahmeverlangen nach § 48 Abs. 1 S. 1 LVwVfG bzw. um ein Widerrufsverlangen nach § 49 Abs. 1 LVwVfG handelt, stellt nicht darauf ab, auf welche Weise der Verwaltungsakt bestandskräftig geworden ist. Deshalb schließen die zur Bestandskraft des Verwaltungsakts führenden konkreten Umstände und das Verhalten des Klägers (Verzicht auf Widerspruch) eine Rücknahme oder einen Widerruf nicht aus (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 24.01.2007 - 13 S 451/06 - VBIBW 2007, 392).

§ 48 Abs. 1 LVwVfG räumt dem Kläger nur ein subjektiv-öffentliches Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung hinsichtlich der Entscheidung über die Ausübung der Rücknahmebefugnis ein. Dieses Ermessen war dem Regierungspräsidium Stuttgart eröffnet. Zwar war die dem Kläger am 23.08.2007 auferlegte Meldeauflage nicht rechtswidrig. Diese Meldeauflage, bei der es sich um einen Dauerverwaltungsakt handelt, der von der Ausländerbehörde unter Kontrolle zu halten ist (vgl. Funke-Kaiser in: GK-AufenthG II § 61 RdNr. 7), wurde indes infolge Aufrechterhaltung trotz Zweckerreichung rechtswidrig. Eine erst später eintretende Rechtswidrigkeit kann aber auch ein Rücknahmeverfahren eröffnen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.10.2004 - 1 C 13/03 - NVwZ-RR 2005, 341; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 24.09.2001 - 8 S 641/01 - VBIBW 2002, 208). Für den Fall, dass der mit gewichtigen Gründen vorgebrachten Gegenauffassung (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Auflage § 48 RdNr. 57 m.w.N.) zu folgen ist, wonach eine Rücknahme nach § 48 Abs. 1 LVwVfG bei erst später eintretender Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts ausscheidet, könnte der Kläger sein Begehren auf § 49 Abs. 1 LVwVfG stützen. Auch § 49 Abs. 1 LVwVfG räumt dem Kläger aber nur ein subjektiv-öffentliches Recht auf fehlerfreie Ermessensentscheidung ein.

Rechtsgrundlage der am 23.08.2007 dem Kläger auferlegten Meldeauflage ist § 46 Abs. 1, § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG. Danach kann die Ausländerbehörde gegenüber einem vollziehbar

ausreisepflichtigen Ausländer Maßnahmen zur Förderung der Ausreise treffen und der Duldung weitere Bedingungen und Auflagen beifügen. Insoweit besteht ein Ermessen der zuständigen Behörde. Dieses Ermessen ist indes nicht schrankenlos. Die nach § 46 Abs. 1, § 61 Abs. 1 S. 2 AufenthG möglichen Maßnahmen, Bedingungen und Auflagen müssen ihre Rechtfertigung im Zweck des Gesetzes und der vom Gesetzgeber gewollten Ordnung der Materie finden; sie müssen also aufenthaltsrechtlich erheblichen Zwecken dienen und in diesem Sinne sachgerecht sein, sie dürfen nicht in Widerspruch zum Zweck einer Duldung stehen und müssen die verfassungsrechtlichen Vorgaben wie beispielsweise den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren (vgl. BVerwG, Urteil vom 15.12.1981 - 1 C 145/80 - BVerwGE 64, 285 und Urteil vom 19.03.1996 - 1 C 34/93 - BVerwGE 100, 335). Dies ist insbesondere dann nicht mehr der Fall, wenn die Maßnahmen, Bedingungen und Auflagen in erster Linie Sanktionscharakter haben und sich vornehmlich als schikanös darstellen (vgl. VGH München, Beschluss vom 21.12.2006 - 24 CS 06.2958 - BayVBl. 2007, 567). Der nach Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich garantierte gerichtliche Rechtsschutz setzt voraus, dass die Behörde offenbart, von welchen Gesichtspunkten sie sich bei der Ausübung des Ermessens hat leiten lassen. Diesem Zweck dient auch die Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten gemäß § 39 Abs. 1 LVwVfG (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.09.1996 - 1 C 9/94 - BVerwGE 102, 63). Die dem Kläger am 23.08.2007 mündlich auferlegte Meldeauflage leidet indes entgegen der Ansicht des Klägers nicht an einem Begründungsmangel; die Begründungspflicht nach § 39 Abs. 1 LVwVfG gilt nur für einen schriftlichen oder elektronischen sowie für einen schriftlich oder elektronisch bestätigten Verwaltungsakt. Eine schriftliche Bestätigung des am 23.08.2007 mündlich erlassenen Verwaltungsakts wurde vom Kläger aber nicht unverzüglich verlangt (§ 37 Abs. 1 Satz 2 LVwVfG).

Es ist auch ansonsten nicht erkennbar, dass die dem Kläger am 23.08.2007 auferlegte Meldeauflage nicht hätte ergehen dürfen. Schriftform ist für die auf § 46 Abs. 1, § 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG gestützten Maßnahmen und Auflagen nicht vorgeschrieben (§ 77 Abs. 1 AufenthG). Nach ihrem Sinn und Zweck sind die Regelungen der §§ 46 Abs. 1, 61 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auf die Durchsetzung der Ausreisepflicht eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers ausgerichtet. Beide Vorschriften sollen der Ausländerbehörde die Möglichkeit eröffnen, Vorkehrungen und Maßnahmen zur Durchsetzung der Ausreisepflicht zu treffen. Es ist somit grundsätzlich auch zulässig, den vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer zu verpflichten, sich zur Überwachung des konkreten Aufenthalts und Verbleibs in bestimmten regelmäßigen Abständen bei der Ausländerbehörde zu melden (Meldeauflage). Sinn und

Zweck einer solchen Meldeauflage kann allerdings nur sein, die Sicherstellung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung und der Wohnsitzauflage zu erreichen. Hiervon ausgehend kann aber für die dem Kläger im August 2007 auferlegte Meldeauflage die Erforderlichkeit nicht verneint werden, da er sich über lange Zeit in der ihm zugewiesenen Wohnung in G. nicht aufgehalten hat.

Nach Aktenlage kommt der Kläger indes seit Mitte des Jahres 2008 sowohl der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung als auch der Wohnsitzauflage uneingeschränkt nach. Aufgrund dieses Umstands ist die Erforderlichkeit und damit die Verhältnismäßigkeit der Meldeauflage nicht mehr gegeben; hierdurch wurde der Dauerverwaltungsakt rechtswidrig.

Damit kommt tatbestandsmäßig eine Rücknahme nach § 48 Abs. 1 S. 1 LVwVfG in Betracht. Auch die Tatbestandsvoraussetzungen des § 49 Abs. 1 LVwVfG sind gegeben. Der Beklagte war dementsprechend verpflichtet, über den Rücknahme-/Widerrufsantrag des Klägers nach Ermessen zu entscheiden. Das Regierungspräsidium Stuttgart hat jedoch in dem Bescheid vom 11.09.2008 den Antrag auf Aufhebung der Meldeauflage ermessensfehlerhaft abgelehnt.

Nach Auffassung des Gerichts ist das Schreiben des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.09.2008 als Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 LVwVfG anzusehen. Mit diesem Schreiben hat das Regierungspräsidium Stuttgart den Antrag des Klägers, die ihm auferlegte Meldeauflage aufzuheben, abgelehnt und damit eine rechtsverbindliche Regelung getroffen.

Entscheidend für die Beurteilung, ob einer behördlichen Erklärung Regelungscharakter zukommt, ist nach der im öffentlichen Recht entsprechend anwendbaren Auslegungsregel des § 133 BGB nicht der innere Wille des Bearbeiters, sondern der erklärte Wille, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte (vgl. BVerwG, Urteil vom 02.09.1999 - 2 C 22/98 - BVerwGE 109, 283). Es kommt darauf an, ob der Adressat unter Berücksichtigung aller ihm bekannten Umstände bei verständiger Würdigung die Erklärung als rechtsverbindliche Regelung, also als unmittelbar auf Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtete Maßnahme auffassen musste (vgl. BVerwG, Urteil vom 17.09.1995 - 1 C 15/94 - BVerwGE 99, 101).

An diesem Maßstab gemessen stellt das Schreiben vom 11.09.2008 nach seinem Inhalt eine rechtsverbindliche Regelung dar. Der Beklagte hat mit dem Schreiben vom 11.09.2008 den

Antrag des Klägers auf Aufhebung der Meldeauflage ausdrücklich abgelehnt und damit die belastende Maßnahme der Meldeauflage aufrecht erhalten. Damit hat das Regierungspräsidium Stuttgart im Hinblick auf den Antrag des Klägers auf Aufhebung des belastenden Verwaltungsaktes eine verbindliche Regelung getroffen.

Der Beklagte hat im Bescheid vom 11.09.2008 das ihm nach § 48 Abs. 1 S. 1, § 49 Abs. 1 LVwVfG eingeräumte Ermessen indes nicht zureichend ausgeübt. Bei dieser Ermessensentscheidung hat die Behörde die öffentlichen Interessen und die schutzwürdigen privaten Belange hinreichend abzuwägen und dabei die wesentlichen Gesichtspunkte des Einzelfalls zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.09.2006 - 1 C 20/05 - NVwZ 2007, 470). Daran fehlt es hier. Dem Bescheid vom 11.09.2008 ist schon nicht zu entnehmen, dass das Regierungspräsidium Stuttgart eine Abwägung zwischen den öffentlichen Interessen und den schutzwürdigen privaten Belangen vorgenommen hat. Das Regierungspräsidium Stuttgart hätte in seiner Entscheidung vom 11.09.2008 weiter berücksichtigen müssen, dass der Kläger der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung und der Wohnsitzauflage seit längerem Folge leistet. Darüber hinaus sind die im Bescheid vom 11.09.2008 angestellten Erwägungen auch nicht sachgerecht. Soweit das Regierungspräsidium Stuttgart im Bescheid vom 11.09.2008 darauf abstellt, der Kläger habe sich bislang weder um Identitätspapiere noch um ein Rückreisedokument bemüht und komme somit seinen Mitwirkungspflichten nicht nach, rechtfertigen diese Erwägungen den Erlass und die Aufrechterhaltung einer Meldeauflage nicht. Im Hinblick auf die vom Regierungspräsidium Stuttgart in der Vordergrund gestellten Gesichtspunkte hat die Meldeauflage lediglich Sanktionscharakter und stellt sich als schikanös dar. Dieser Ermessensfehler wurde auch nicht im gerichtlichen Verfahren geheilt. Dabei kann das Gericht dahingestellt sein lassen, ob bei Verpflichtungsklagen § 114 S. 2 VwGO Anwendung findet (vgl. einerseits VGH Bad.-Württ., Urteil vom 19.01.1994 - 13 S 2162/91 - juris - und andererseits Urteil vom 22.07.2009 - 11 S 1622/07 - juris -). Auch im gerichtlichen Verfahren rechtfertigte das Regierungspräsidium Stuttgart die Aufrechterhaltung der Meldeauflage mit dem passiven Mitwirkungsverhalten des Klägers. Dieser Gesichtspunkt ist jedoch - wie bereits dargelegt - keine sachgerechte Erwägung. Die nach wie vor ermessensfehlerhafte Entscheidung über den Antrag des Klägers auf Aufhebung der Meldeauflage führt - wie vom Kläger beantragt - zu einer entsprechenden Bescheidungsverpflichtung des Beklagten nach § 113 Abs. 5 S. 2 VwGO.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.