

Verwaltungsgericht Berlin

Urteil vom 25.06.2015

T e n o r

Die Befristungsentscheidung des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten vom 12. März 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 20. Mai 2015 wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der 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

Die Beteiligten streiten über die Sperrwirkungen einer Abschiebung.

Der 1985 geborene Kläger ist bosnischer Staatsangehöriger. Nach eigenen Angaben reiste er letztmals im August 2012 in das Bundesgebiet ein und stellte hier in der Folge einen Asylantrag. Mit Bescheid vom 30. Oktober 2012 lehnte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) den Asylantrag als offensichtlich unbegründet ab und stellte fest, dass auch die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft offensichtlich nicht vorlägen. Darüber hinaus lägen auch Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG nicht vor. Der Kläger wurde aufgefordert, die Bundesrepublik Deutschland innerhalb von einer Woche nach Bekanntgabe des Bescheides zu verlassen. Für den Fall, dass die Ausreisefrist nicht eingehalten werde, wurde dem Kläger die Abschiebung in die Republik Bosnien und Herzegowina oder einen anderen Staat angedroht, in den er einreisen dürfe oder der zu seiner Rücknahme verpflichtet sei.

Mit Bescheid vom 27. September 2013 lehnte der Beklagte einen Antrag des Klägers auf Erteilung einer Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG ab. Hiergegen erhob der Kläger am 28. Oktober 2013 Klage zum Verwaltungsgericht Berlin; die Klage erhielt das Aktenzeichen VG 19 K 326.13.

Am 29. Oktober 2013 wurde der Kläger in sein Heimatland Bosnien-Herzegowina abgeschoben.

Mit Schriftsatz vom 23. Februar 2014 änderte der Bevollmächtigte des Klägers für diesen die Klage in dem Verfahren VG 19 K 326.13; statt der Aussetzung der Abschiebung beantragte der Kläger nunmehr, die Rechtswidrigkeit seiner Abschiebung festzustellen.

Mit Schriftsatz vom 12. März 2014 teilte der Beklagte in dem Verfahren VG 19 K 326.13 mit, die Einreisesperre werde von Amts wegen auf den 29. Oktober 2018 befristet.

Unter dem 25. April 2014 erhob der Bevollmächtigte des Klägers für diesen Widerspruch gegen die Befristungsentscheidung vom 12. März 2014.

Mit weiterem Schriftsatz vom 13. Mai 2014 teilte der Beklagte in dem Verfahren VG 19 K 326.13 mit, nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 21. März 2014 - OVG 12 S 113.13 - müsse er nunmehr davon ausgehen, dass die Abschiebung des Klägers mangels vorheriger Befristungsentscheidung rechtswidrig gewesen sei. Die Beteiligten erklärten daraufhin den Rechtsstreit VG 19 K 326.13 übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt.

Mit Beschluss vom 27. Juni 2014 - VG 19 L 139.14 - lehnte das Verwaltungsgericht Berlin einen Antrag des Klägers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ab, mit dem der Kläger begehrte, den Beklagten einstweilen zu verpflichten, die Einreisesperre des Klägers zu löschen, hilfsweise, den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger die Einreise und den Aufenthalt zur Teilnahme an der mündlichen Verhandlung in seinem Asylverfahren (VG 37 K 731.12 A) am 3. Juli 2014 vor dem Verwaltungsgericht Berlin zu gestatten; die hiergegen von dem Kläger zum Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg erhobene Beschwerde blieb ohne Erfolg (Beschluss vom 2. Juli 2014 - OVG 12 S 44.14 -).

Mit Widerspruchsbescheid vom 20. Mai 2015 änderte der Beklagte auf den Widerspruch des Klägers die Befristungsentscheidung vom 12. März 2014 dahingehend, dass die Wirkung der Abschiebung auf zwei Jahre nach erfolgter Abschiebung befristet wurde. Im Übrigen wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Zur Begründung führte der Beklagte im Wesentlichen aus, nach seiner Verwaltungspraxis sei im Regelfall ohne Vorliegen besonderer Gründe die Sperrfrist einer Abschiebung auf zwei Jahre festzulegen. Die Einreisesperre sei vorliegend auch entstanden, weil die Abschiebung des Klägers rechtmäßig gewesen sei. Die Auffassung, vor der Abschiebung hätte eine Befristungsentscheidung getroffen werden müssen, werde nicht mehr geteilt. Offenbar seien auch das Verwaltungsgericht Berlin und das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in ihren Entscheidungen vom 27. Juni 2014 (VG 19 L 139.14) bzw. vom 2. Juli 2014 (OVG 12 S 44.14) davon ausgegangen, dass die Abschiebung rechtmäßig erfolgt sei.

Unterdessen hat der Kläger am 30. März 2015 erneut Klage zum Verwaltungsgericht Berlin erhoben.

Der Kläger ist der Auffassung, die Abschiebung könne die in § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG bezeichneten Wirkungen nicht auslösen, weil sie mangels vorheriger Befristungsentscheidung rechtswidrig gewesen sei.

Das Begehren des Klägers ist ursprünglich darauf gerichtet gewesen festzustellen, dass seine Abschiebung nicht die in § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG bezeichneten Wirkungen ausgelöst hat. Nach Erlass des Widerspruchsbescheides vom 20. Mai 2015 hat der Kläger mit Schriftsatz vom 20. Mai 2015 erklärt, der Widerspruchsbescheid vom 20. Mai 2015 werde in das Klageverfahren einbezogen. In der mündlichen Verhandlung am 25. Juni 2015 hat die (Unter-) Bevollmächtigte des Klägers erklärt, die Klage habe damit in eine Anfechtungsklage geändert werden sollen. Der Beklagte hat in die Klageänderung eingewilligt.

Der Kläger beantragt zuletzt,

die Befristungsentscheidung des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten vom 12. März 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides derselben Behörde vom 20. Mai 2015 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Zur Begründung bezieht er sich im Wesentlichen auf den Inhalt des Widerspruchsbescheides vom 20. Mai 2015.

Mit Beschluss vom 26. Mai 2015 hat die Kammer den Rechtsstreit gemäß § 6 Abs. 1 VwGO dem Berichterstatter als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte und die Streitakte VG 19 K 326.13 verwiesen sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten (1 Hefter), die dem Gericht vorgelegen haben und Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

1. Die Klage, über die aufgrund des Beschlusses der Kammer vom 26. Mai 2015 gemäß § 6 Abs. 1 VwGO der Berichterstatter als Einzelrichter entscheidet, hat Erfolg. Sie ist zulässig (1.1) und begründet (1.2).

1.1 Die Klage ist als Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 1. Var. VwGO zulässig.

Der Kläger hat seine ursprünglich als Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO erhobene Klage gemäß § 91 VwGO zulässigerweise in eine Anfechtungsklage geändert. Der Beklagte hat in die Klageänderung eingewilligt (§ 91 Abs. 1, 1. Var. VwGO). Davon unabhängig ist die Klageänderung auch sachdienlich (§ 91 Abs. 1, 2. Var. VwGO). Die Prüfung der Befristungsentscheidung schließt die Prüfung ein, ob die gesetzlichen Sperrwirkungen aus § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG eingetreten sind, erspart aber ein sonst anstehendes weiteres gerichtliches Verfahren (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. November 2008 - OVG 9 B 17.08 -, juris Rn. 31). Einer Klärung der Frage nach dem Eintritt der Sperrwirkungen in einer Feststellungs- und einer Anfechtungsklage bedarf es nicht, weshalb angesichts der Subsidiaritätsregelung in § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO im Übrigen auch Zweifel bestehen könnten, ob eine Feststellungsklage hier überhaupt zulässig gewesen wäre (die Zulässigkeit in einem ähnlichen Fall bejahend, allerdings ohne nähere Begründung, VG Berlin, Urteil vom 12. November 2014 - VG 15 K 252.14 -, S. 3 d. Abdr.; ferner zuvor auch schon VG Berlin, Urteil vom 27. Juni 2008 - VG 19 A 319/02 -, NVwZ 2009, 124 <128>; vgl. in anderer Konstellation aber auch VG Berlin, Urteil vom 13. Oktober 2014 - VG 11 K 68.14 -, juris Rn. 9: Unzulässigkeit einer Klage auf Feststellung, dass eine Ausweisung keine Sperrwirkung mehr entfaltet); Letzteres bedarf aufgrund der Klageänderung indes keiner Entscheidung mehr.

Die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1, 1. Var. VwGO liegen vor. Insbesondere ist der Anfechtungsantrag - und nicht etwa ein Verpflichtungsantrag gemäß § 42 Abs. 1, 2. Var. VwGO - hier der statthafte Rechtsbehelf. Denn dem Kläger geht es nicht um eine Verkürzung der Befristungsentscheidung des Beklagten gemäß § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG, gegebenenfalls „auf sofort“ bzw. „auf Null“ (vgl. zur Statthaftigkeit der Verpflichtungsklage in einer derartigen Situation nur Bayerischer VGH, Beschluss vom 29. November 2013 - VGH 10 C 13.1191 -, juris Rn. 15; Bauer, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2014, § 11 AufenthG Rn. 59). Vielmehr ist er der Ansicht, dass die Befristungsentscheidung von vornherein „ins Leere“ gehe, weil seine Abschiebung die gesetzlichen Sperrwirkungen aus § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG nicht ausgelöst habe. Bei dieser Sachlage ist der Kläger auf die Anfechtungsklage verwiesen, um den aus seiner Sicht durch die Befristungsentscheidung entstandenen Anschein aus der Welt zu schaffen, die in § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG bezeichneten Wirkungen seien eingetreten. Aufgrund dieses Anscheins stellt sich die Befristungsentscheidung aus Sicht des Klägers auch insgesamt als belastende Regelung dar, und nicht etwa als teilweise begünstigende Regelung (Verkürzung der kraft Gesetzes zunächst unbefristeten Wirkungen der Abschiebung; vgl. Bauer, a.a.O., § 11 AufenthG Rn. 48).

1.2 Die Klage ist auch begründet. Die Befristungsentscheidung des Beklagten vom 12. März 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 20. Mai 2015 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage der Befristungsentscheidung ist § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG. Danach werden die in § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG bezeichneten Wirkungen auf Antrag befristet. § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG bestimmt, dass ein Ausländer, der ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist, nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten darf (Einreisesperre). Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 AufenthG wird ihm auch bei Vorliegen der Voraussetzungen eines Anspruchs nach dem Aufenthaltsgesetz kein Aufenthaltstitel erteilt (Titelerteilungssperre).

Die Befristungsentscheidung gemäß § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG setzt voraus, dass die in § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG bezeichneten Wirkungen tatsächlich auch eingetreten sind. Daran fehlt es hier. Denn die am 29. Oktober 2013 erfolgte Abschiebung des Klägers war rechtswidrig. Die Abschiebung war daher nicht geeignet, die Wirkungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG nach sich zu ziehen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. Juli 2010 - OVG 3 S 26.10 -, juris Rn. 24; VG Berlin, Urteile vom 12. November 2014, a.a.O., S. 3 f. d. Abdr., und vom 27. Juni 2008, a.a.O.; zu der vergleichbaren Rechtslage nach § 8 Abs. 2 AuslG auch schon BVerwG, Urteile vom 7. Dezember 2004 - BVerwG 1 C 14/04 -, NVwZ 2005, 704, und vom 16. Juli 2002 - BVerwG 1 C 8/02 -, NVwZ 2003, 217 <218>).

Die Abschiebung des Klägers war rechtswidrig, weil ihr keine Befristungsentscheidung gemäß § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG vorausging. Zwar geht § 11 Abs. 1 AufenthG vom Konzept der nachträglichen Befristung aus. Dies steht jedoch nicht im Einklang mit der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. Nr. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 98; sog. Rückführungsrichtlinie), der ein

anderes Konzept zugrunde liegt. Nach der Rückführungsrichtlinie ist das Einreiseverbot stets mit einer bestimmten zeitlich begrenzten Geltungsdauer auszusprechen, die in Anbetracht der Umstände des jeweiligen Einzelfalls festzusetzen ist; ein zeitlich unbefristetes Einreiseverbot, wie § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG es bestimmt, lässt die Rückführungsrichtlinie nicht zu (vgl. Art. 3 Nr. 6 sowie Art. 11 Abs. 1 und 2 der Rückführungsrichtlinie). Daher ist § 11 Abs. 1 AufenthG unionsrechtskonform dahingehend anzuwenden, dass die Befristungsentscheidung im Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie spätestens einen Tag vor dem Vollzug der Abschiebung getroffen und bekanntgegeben werden muss (vgl. eingehend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 21. März 2014 - OVG 12 S 113.13 -, juris Rn. 14 ff.; ähnlich Hessischer VGH, Beschluss vom 13. Oktober 2014 - VGH 7 B 1413/14 -, juris Rn. 10 ff.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19. Dezember 2012 - VGH 11 S 2303/12 -, juris Rn. 8 m.w.Nachw.). Der Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie ist vorliegend auch eröffnet (vgl. Art. 2 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie).

Die fehlende vorherige Befristungsentscheidung hat die Rechtswidrigkeit der Abschiebung zur Folge, weil sie dazu führte, dass der Abschiebung zum Zeitpunkt ihres Vollzugs ein rechtliches Abschiebungshindernis im Sinne des § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG entgegenstand (vgl. ausdrücklich VG Berlin, Beschluss vom 2. Oktober 2013 - VG 19 L 237.13 -, juris Rn. 22; ferner auch Hessischer VGH, Beschluss vom 13. Oktober 2014, a.a.O., Rn. 11: rechtliche Unmöglichkeit der Abschiebung; für eine Rechtswidrigkeit der Abschiebung im Ergebnis etwa auch VG Berlin, Urteil vom 12. November 2014, a.a.O., S. 4 d. Abdr.). Dem Kläger stand ein subjektiv-öffentliches Recht darauf zu, dass ihm vor Durchführung der Abschiebung die ausländerbehördliche Entscheidung über die Befristung des an diese anknüpfenden Einreise- und Aufenthaltsverbots bekannt gegeben wird und er hinreichend Zeit hat, in Bezug auf diese Entscheidung einen Rechtsbehelf einzulegen (vgl. Hessischer VGH, Beschluss vom 13. Oktober 2014, a.a.O.). Die unter Missachtung des Abschiebungshindernisses erfolgte Abschiebung war rechtswidrig und vermochte die gesetzlichen Sperrwirkungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG nicht auszulösen (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2004, a.a.O.).

Die von dem Beklagten im Widerspruchsbescheid vom 20. Mai 2015 angeführten Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin vom 27. Juni 2014 - VG 19 L 139.14 - und des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 2. Juli 2014 - OVG 12 S 44.14 - stehen der Annahme der Rechtswidrigkeit der Abschiebung nicht entgegen. In dem zugrunde liegenden Fall ging es um die Frage, ob der Kläger im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Löschung seiner Einreisesperre beanspruchen konnte, um zum Zweck der Teilnahme an der für den 3. Juli 2014 vor dem Verwaltungsgericht Berlin anberaumten mündlichen Verhandlung in seinem Asylverfahren in das Bundesgebiet einreisen zu können. Dies haben das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht mit der Begründung verneint, es fehle jedenfalls an dem erforderlichen Anordnungsgrund; die Löschung der Einreisesperre sei nicht erforderlich, um wesentliche Nachteile abzuwenden; dem geltend gemachten Interesse des Klägers könne auch mit einer Betretenserlaubnis gemäß § 11 Abs. 2 AufenthG Rechnung getragen werden, deren Voraussetzungen allerdings nicht vorlägen. Anders als der Beklagte meint, sind das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht damit nicht davon ausgegangen, die Abschiebung des Klägers sei rechtmäßig erfolgt. Zur Frage der Rechtmäßigkeit der Abschiebung verhalten sich die Entscheidungen letztlich nicht; die Rechtmäßigkeit der Abschiebung wird auch nicht unterstellt. Die Entscheidungen knüpfen daran an, dass die Einreisesperre - unabhängig von dem rechtlichen Eintritt der Sperrwirkungen - tatsächlich eingetragen ist und somit zumindest faktisch

wirkt. Zur Überwindung einer solchen zumindest faktisch wirkenden Einreisesperre sehen das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes die Betretenserlaubnis gemäß § 11 Abs. 2 AufenthG als das geeignete und ausreichende Instrument an. Dies jedenfalls dann, wenn es - wie im Fall des Klägers - lediglich um eine kurzfristige, anlassbezogene (Wieder-) Einreise geht, die eine grundlegende Klärung der Frage, ob die Abschiebung rechtmäßig und somit geeignet war, die Sperrwirkungen aus § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG rechtswirksam auszulösen, nicht erfordert. Insoweit stellte sich die Situation auch anders dar als in den Fällen, in denen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes im Wege der Folgenbeseitigung letztlich eine rückgängigmachung der Abschiebung erreicht werden soll. In diesen Fällen prüfen die Gerichte als Voraussetzung eines entsprechenden Folgenbeseitigungsanspruchs mitunter in der Tat ausdrücklich, ob die Abschiebung rechtswidrig war, wobei wegen des Vorwegnahmecharakters der Eilentscheidung die offensichtliche Rechtswidrigkeit der Abschiebung gefordert wird (vgl. etwa VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11. März 2008 - VGH 13 S 418/08 -, juris Rn. 7).

Eine Heilung des Rechtsfehlers durch die nachträgliche Befristungsentscheidung vom 12. März 2014 kommt nicht in Betracht. Insbesondere sind die Heilungsmöglichkeiten des § 45 VwVfG (i.V.m. § 1 Abs. 1 VwVfG Bln) nicht einschlägig. Dies schon deshalb nicht, weil § 45 VwVfG - jedenfalls unmittelbar - nur auf Verwaltungsakte anwendbar ist, die Abschiebung aber einen Realakt darstellt (vgl. nur Oberhäuser, in: Hofmann/Hoffmann <Hrsg.>, Ausländerrecht, 2008, § 58 AufenthG Rn. 31). Eine entsprechende Anwendung von § 45 VwVfG scheidet jedenfalls deshalb aus, weil es angesichts des Schutzzwecks der Befristungsregelungen aus der Rückführungsrichtlinie und des § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG an einer vergleichbaren Interessenlage fehlt (vgl. zur Analogiefähigkeit von § 45 VwVfG allgemein nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 45 Rn. 8 f.).

Schließlich kann der Eintritt der gesetzlichen Sperrwirkungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 und 2 AufenthG auch nicht damit begründet werden, dass mit der nachträglichen Befristung zwar nicht die Rechtswidrigkeit der Abschiebung geheilt werde, aber nunmehr ein „materiell rechtmäßiger Zustand“ erreicht sei (so das Vorbringen des Beklagten in dem Verfahren VG 15 K 252.14; vgl. VG Berlin, Urteil vom 12. November 2014, a.a.O., S. 3 d. Abdr.). Diese Sichtweise geht an der gesetzlichen Systematik des § 11 Abs. 1 AufenthG vorbei. Danach werden die den Ausländer belastenden Wirkungen schon und nur von der Maßnahme der Abschiebung selbst ausgelöst, sofern die Abschiebung rechtmäßig ist (s.o.). Eine der Abschiebung nachfolgende Befristungsentscheidung vermag die Sperrwirkungen demgegenüber nicht (mehr) auszulösen. Davon unabhängig ist es auch aus rechtsstaatlichen Gründen nicht hinnehmbar, dass eine - ungeachtet der späteren Befristung - nach wie vor rechtswidrige staatliche Maßnahme gegenüber dem Betroffenen (zeitlich verzögert) belastende Wirkungen zeitigt (so zu Recht VG Berlin, Urteil vom 12. November 2014, a.a.O., S. 4 d. Abdr.).

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 AufenthG, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.