

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg

Beschluss vom 24.11.2015

T e n o r

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 10. Februar 2015 wird mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung geändert.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 2. Oktober 2014 wird angeordnet.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge trägt die Antragsgegnerin.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 2 500 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

Die Beschwerde der Antragstellerin, einer Beförderungsunternehmerin, die internationale Buslinienverkehre insbesondere innerhalb der Binnengrenzen des Schengener Grenzkodex betreibt (hier: Reisebusverkehr über die belgisch-deutsche Grenze), hat Erfolg.

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts war aus von der Antragstellerin fristgerecht dargelegten Beschwerdegründen, auf deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), zu ändern und die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 2. Oktober 2014 anzuordnen. Nach der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erscheint es entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts zumindest offen, ob der angefochtene Bescheid, mit dem der Antragstellerin unter Zwangsgeldandrohung die grenzüberschreitende Beförderung von Ausländern ohne erforderlichen Pass und Aufenthaltstitel auf dem Landweg von Belgien nach Deutschland untersagt wird, rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Bei der danach vorzunehmenden Abwägung der widerstreitenden privaten und öffentlichen Interessen (§ 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO) überwiegt das private Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Anordnung.

Das Beschwerdevorbringen stellt mit Blick auf europarechtliche Vorgaben die erstinstanzliche Annahme, die Untersagungsverfügung der Antragsgegnerin erweise sich als voraussichtlich rechtmäßig, mit gewichtigen Argumenten in Frage. Die Klärung der aufgezeigten Zweifel muss daher – wie auch das Verwaltungsgericht hinsichtlich der aus seiner Sicht „etwaig verbleibenden Restzweifel“ (BA S. 6) erkannt hat – einem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.

1. Dem Verwaltungsgericht ist zunächst zuzugeben, dass sowohl das Beförderungsverbot als auch die in § 63 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 AufenthG vorgesehene Zwangsgeldandrohung den Zweck verfolgen, die Einhaltung der Pass- und Visumpflicht in jedem Einzelfall sicherzustellen und es den Beförderungsunternehmern deshalb – wie bereits früher gemäß § 74 AuslG – untersagt, Ausländer ohne die erforderlichen Reisedokumente in das Bundesgebiet zu befördern. Ebenso wenig steht die Befugnis der Schengener Vertragsstaaten in Frage, in Ausübung ihrer staatlichen Souveränität Passbesitzpflichten zu regeln, zumal im Schengen-Raum Passmitführungspflichten selbst für Unionsbürger nicht aufgehoben worden sind und diese nach ihrer Einreise in einen Mitgliedstaat gegebenenfalls entsprechende Dokumente vorlegen können müssen (vgl. etwa Art. 5 und 6 der Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004, ABl. Nr. L 158 vom 30. April 2004, S. 77 – sog. Unionsbürgerrichtlinie –). Ebenso trifft es zu, dass – worauf die Antragsgegnerin unter Bezugnahme auf Personenkontrollen an den Außengrenzen durch Grenzschutzbeamte nach Art. 7 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen - Schengener Grenzkodex (SGK) - (ABl. Nr. L 105 vom 13. April 2006, S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 (ABl. Nr. L 295 vom 6. November 2013, S. 1) zutreffend hinweist – der Prüfungsumfang der Reisedokumente durch Beförderungsunternehmer regelmäßig weniger intensiv sein dürfte als derjenige durch Grenzschutzbeamte.

Offen ist indes, ob die dem Beförderungsunternehmer im Rahmen des Beförderungsvorgangs auferlegte originäre Kontrollpflicht nach § 63 Abs. 1 AufenthG, der nicht zwischen den Außengrenzen der Schengener Vertragsstaaten und den Schengen-Binnengrenzen unterscheidet, (noch) im Einklang mit den Regelungen des Gemeinschaftsrechts steht. Denn der Abschaffung der behördlichen Kontrollen an den Binnengrenzen (Art. 20 SGK), die nur unter bestimmten engen Voraussetzungen vorübergehend wiedereingeführt werden dürfen (Art. 23 ff. SGK), könnten systematische Personenkontrollen durch Private entgegenstehen. Auch wenn deren Prüfpflichten nicht in jeder Hinsicht dem Prüfprogramm von Grenzübertrittskontrollen entsprechen, könnten sie diesen aber in ihrer tatsächlichen Wirkung gleichstehen.

Das Verwaltungsgericht räumt in dem angegriffenen Beschluss selbst ein, dass Art. 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen – Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) – (ABl. 2000 Nr. L 239, S. 19, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 (ABl. Nr. L 182 vom 29. Juni 2013, S. 1) allein das „Kontrollregime an den Außengrenzen der Schengener Vertragsstaaten regelt“. Ausschließlich in Bezug auf die Einreise von Drittstaaten in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien verpflichten sich diese ihrerseits gemäß Art. 26 Abs. 1 lit. a und b sowie Abs. 2 SDÜ in ihre nationalen Rechtsvorschriften Regelungen aufzunehmen, die Beförderungsunternehmer betreffen. Dabei handelt es sich um die Pflichten zur Kontrolle der Reisedokumente und die Einführung von Sanktionen für diejenigen, die Drittstaaten ohne die

erforderlichen Reisedokumente aus einem Drittstaat in ihr Hoheitsgebiet verbringen. Dies gilt auch für Beförderungsunternehmer, die – wie hier – im internationalen Linienverkehr Gruppen von Personen in Autobussen befördern (Art. 26 Abs. 3 SDÜ). Zu den Sorgfaltspflichten für Beförderungsunternehmer im grenzüberschreitenden Verkehr an den Binnengrenzen verhält sich das Schengener Durchführungsübereinkommen hingegen nicht.

Der Schengener Grenzkodex (SGK) enthält keine grundlegenden Abweichungen. Die Verordnung legt ebenfalls nur Regeln für die Grenzkontrollen hinsichtlich derjenigen Personen fest, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union überschreiten und schafft zugleich ausdrücklich die Personenkontrollen an den Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen ab. Die Binnengrenzen dürfen vielmehr an jeder Stelle überschritten werden (vgl. Art. 1 und Art. 20 SGK).

Angesichts des ersatzlosen Wegfalls der behördlichen Personenkontrollen an den Binnengrenzen erscheint es nicht ausgeschlossen, dass in Konsequenz zu Art. 20 SGK auch die Kontrollpflichten des (privaten) Beförderungsunternehmers entfallen und Beförderungsuntersagungen sowie Zwangsmittel gegen Beförderungsunternehmer im Schengen-Binnenverkehr unzulässig sind (so Ott in: GK AufenthG, Std. Oktober 2015, § 63 Rn. 20) oder ihnen zumindest im Busverkehr sowie bei Schengen-Binnenflügen und Fährverbindungen zwischen den Schengen-Staaten keine praktische Bedeutung mehr zukommt (so Bauer in Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, Rn. 2, 3). Vor diesem europarechtlichen Hintergrund dürfte die den Beförderungsunternehmern obliegende Kontrollpflicht im Sinne des § 63 AufenthG sowie die Rückbeförderungspflicht nach § 64 AufenthG nur noch dazu dienen, illegale Einreisen und unerlaubte Zuwanderung in den Schengen-Raum zu verhindern. Davon scheint im Ergebnis auch die Europäische Kommission auszugehen, denn sie ist mit Blick auf die Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Art. 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (ABl. EG Nr. L 187/45 vom 10. Juli 2001) offenkundig der Auffassung, dass die Sanktion der Unternehmer bei einer Beförderung von Personen ohne hinreichende Dokumente nur Situationen betreffe, in denen Beförderungsunternehmen Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union befördern. Die Haftung von Beförderungsunternehmen gelte weder für Verbindungen innerhalb des Schengen-Raums noch für EU-Bürger (vgl. Aufforderung der Europäischen Kommission vom 20. Februar 2014 im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Tschechische Republik.).

Selbst wenn – wie die Antragsgegnerin und das Verwaltungsgericht meinen – allein die fehlende Erwähnung von Binnengrenzen in Art. 26 SDÜ nicht ohne weiteres den Umkehrschluss zulasse, dass jegliche Kontrollmaßnahmen in Bezug auf Binnengrenzen verboten seien, sind weder der Hinweis auf den Erwägungsgrund 4 der Richtlinie 2001/51/EG noch auf Art. 21 lit.c SGK geeignet, die Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung bei summarischer Prüfung feststellen zu können. Denn dass nach Art. 21 lit.c SGK die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit nicht berührt, in ihren Rechtsvorschriften die Verpflichtung zum Besitz oder Mitführen von Urkunden und Bescheinigungen

vorzusehen bzw. den Mitgliedstaaten zusätzliche Maßnahmen oder Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen unbenommen bleiben, eröffnet den Mitgliedstaaten zunächst lediglich die Beibehaltung/Schaffung weiterer materieller Regelungen im Rahmen ihrer jeweiligen Passhoheit. Über die Modalitäten etwaiger Kontrollpflichten lässt sich Art. 21 lit.c SGK nichts Verwertbares entnehmen. Vielmehr bleiben die Kontrollpflichten durch Beförderungsunternehmer von der Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen gemäß Art. 21 lit.b SGK ausdrücklich nur insoweit unberührt, als die Durchführung von Sicherheitskontrollen bei Personen in See- oder Flughäfen betroffen ist, sofern diese Kontrollen auch bei Personen vorgenommen werden, die Reisen innerhalb der Mitgliedstaaten unternehmen.

Über den Umfang systematischer Kontrollpflichten an den Binnengrenzen durch Unternehmer, die Reisende auf dem Landweg nach Deutschland befördern, enthalten die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex keine abschließende Aussage. Auch der Europäische Gerichtshof hat sich dazu noch nicht geäußert. Er hat bisher für Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaates im Einklang mit Art. 21 lit. a SGK lediglich festgestellt, dass die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nicht die Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des nationalen Rechts berührt, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben (vgl. EuGH, Urteile vom 22. Juni 2010 – C-188/10, C-189/10 – juris, Rn.69 ff.; vom 19. Juli 2012 – C-278/12 PPU – juris, Rn. 56 ff.). Es bedarf daher der Klärung in einem Hauptsacheverfahren, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die den Beförderungsunternehmern nach § 63 Abs. 1 AufenthG auferlegte systematische Pflicht, Pass- und Aufenthaltstitel zu kontrollieren, in ihrer tatsächlichen Wirkung einer Grenzkontrolle von Personen an den Binnengrenzen gleichkommt.

2. Dem privaten Interesse der Antragstellerin, von der Vollziehung der Untersagungsverfügung bis zur Entscheidung über den Widerspruch verschont zu bleiben, gebührt schon mit Blick auf den in der Praxis ohne weitere Begründung von der Kontrollpflicht nach § 63 AufenthG ausgenommenen Eisenbahnverkehr (vgl. AufenthG-VwV Nr. 63.1.1 zu § 63) der Vorzug gegenüber dem öffentlichen Interesse der Antragsgegnerin an der sofortigen Vollziehung.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).