

Ausländerrecht; Ausstellung einer Duldungsbescheinigung nach einer Anweisung des Bundesamtes an die Ausländerbehörde, die Abschiebungsanordnung nicht zu vollziehen

1. Hat das Bundesamt die Ausländerbehörde angewiesen, eine bestandskräftige Abschiebungsanordnung (§ 34a AsylG) vorläufig nicht zu vollziehen, hat die Ausländerbehörde dem Ausländer eine Duldungsbescheinigung (§ 60a Abs. 4 AufenthG) auszustellen.
2. Erklärt das Bundesamt, die Vollziehung einer bestandskräftigen Abschiebungsanordnung "gemäß § 80 Abs. 4 VwGO" wegen der Corona-Pandemie aussetzen zu wollen, handelt es sich der Sache nach um eine Anweisung an die Ausländerbehörde, die Abschiebungsanordnung vorläufig nicht zu vollziehen.

OVG Bremen, Beschluss vom 12.03.2021

OVG 2 B 360/20
(VG 2 V 2172/20)

Stichwort: Abschiebungsanordnung, Aussetzung der Vollziehung, Corona-Pandemie, Duldung, Duldungsbescheinigung, Duldungsgründe



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 B 360/20

VG: 2 V 2172/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

– Antragsteller und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, den Richter am Oberverwaltungsgericht Traub und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Stybel am 12. März 2021 beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 2. Kammer – vom 2. November 2020 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

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

Gründe

I. Der Antragsteller begehrt den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der die Antragsgegnerin verpflichtet werden soll, ihn zu dulden.

Der Antragsteller ist Staatsangehöriger Guineas. Er reiste nach eigenen Angaben am 02.06.2019 in das Bundesgebiet ein. Der Akte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (nachfolgend: Bundesamt) zufolge, hat er am 12.06.2019 bei der Niedersächsischen Landesaufnahmebehörde in Braunschweig ein Asylgesuch geäußert und ist deswegen dort erkennungsdienstlich behandelt worden. Er soll an die Erstaufnahmeeinrichtung des Landes Hessen, die dem Regierungspräsidium Gießen zugeordnet ist, weitergeleitet worden sein.

Mit Schreiben vom 26.07.2019 teilte das Regierungspräsidium Gießen dem Bundesamt mit, dass der Antragsteller der Weiterleitung nicht gefolgt sei; bereits am 24.07.2019 hatte das Regierungspräsidium den Antragsteller im Ausländerzentralregister (AZR) als nach unbekannt verzogen eingetragen. Aufgrund eines Eurodac-Treffers ermittelte das Bundesamt, dass der Antragsteller im Jahr 2017 in Mailand einen Asylantrag gestellt hatte. Mit Bescheid vom 28.08.2019 lehnte das Bundesamt den Asylantrag als unzulässig ab, stellte das Nichtbestehen von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG fest und ordnete die Abschiebung des Antragstellers nach Italien an. Der Bescheid wurde mit Wirkung zum 16.09.2019 öffentlich zugestellt.

Bereits am 05.07.2019 hatte sich der Antragsteller unter Angabe eines anderen Geburtsdatums und Geburtsortes als in Braunschweig angegeben bei der Erstaufnahmeeinrichtung in Bremen gemeldet. Er beehrte zunächst die Inobhutnahme als unbegleiteter minderjähriger Ausländer. Nachdem dies abgelehnt worden war, erließ das Migrationsamt der Antragsgegnerin am 14.10.2019 eine Vorspracheverpflichtung nach § 15a Abs. 2 AufenthG; am 30.10.2019 erließ die zuständige Behörde des Landes Bremen einen Verteilungsbescheid. Nachdem die bremischen Behörden im November 2019 über einen Fingerabdruckabgleich von dem Asylgesuch und der Entscheidung des Bundesamtes Kenntnis erlangt hatten, hoben sie die noch nicht bestandskräftigen Vorsprache- und Verteilungsbescheide auf. Am 25.03.2020 erteilte das Migrationsamt dem Antragsteller eine bis zum 25.09.2020 befristete Duldung. Die Duldungsbescheinigung enthielt die Nebenbestimmung „Zur Wohnsitznahme in der Stadtgemeinde Bremen verpflichtet“. Mit Schreiben vom 15.05.2020 teilte das Bundesamt dem Regierungspräsidium Gießen und dem Antragsteller mit, dass die Vollziehung der Abschiebungsanordnung gem. § 80 Abs. 4 VwGO im Hinblick auf die Corona-Pandemie bis auf Weiteres ausgesetzt werde. Die Aussetzung stehe unter dem Vorbehalt des

Widerrufs. Am 06.07.2020 nahm das Migrationsamt der Antragsgegnerin die am 25.03.2020 erteilte Duldung gem. § 48 BremVwVfG mit Rückwirkung auf ihren Erteilungszeitpunkt zurück. Die Duldung sei von Anfang an rechtswidrig gewesen, zum einen weil die örtlich zuständige Ausländerbehörde nicht das Migrationsamt, sondern das Regierungspräsidium Gießen sei, und zum anderen, weil die Kompetenz zur Entscheidung über das Vorliegen von Duldungsgründen infolge der Existenz einer Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG nicht bei der Ausländerbehörde, sondern beim Bundesamt liege. Die sofortige Vollziehung wurde angeordnet.

Der Antragsteller hat gegen die Rücknahme der Duldung am 14.07.2020 Widerspruch erhoben.

Mit Schreiben vom 05.08.2020 an den Prozessbevollmächtigten des Antragstellers widerrief das Bundesamt die Aussetzung der Vollziehung der Abschiebungsanordnung; dies teilte das Bundesamt dem Regierungspräsidium Gießen unter dem 07.09.2020 mit.

Am 09.10.2020 hat der Antragsteller beim Verwaltungsgericht die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beantragt. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag mit Beschluss vom 02.11.2020 abgelehnt. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass der Antrag bei wörtlichem Verständnis mangels Rechtsschutzbedürfnis unzulässig wäre. Denn die zurückgenommene Duldung wäre inzwischen ohnehin abgelaufen. Das Gericht verstehe das Begehren daher als Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der die Antragsgegnerin verpflichtet werden solle, dem Antragsteller eine Duldung zu erteilen. Der so verstandene Antrag sei unbegründet. Dem Antragsteller stehe gegen die Antragsgegnerin kein Anspruch auf eine Duldung zu. Im Anwendungsbereich des § 34a AsylG sei ausschließlich das Bundesamt für die Prüfung von Duldungsgründen zuständig. Dies gelte auch für nach Erlass der Abschiebungsanordnung eingetretene Duldungsgründe. Soweit der Antragsteller bestreite, ein Asylgesuch geäußert zu haben, würde diese Behauptung selbst dann, wenn sie zuträfe, allenfalls zur Rechtswidrigkeit, nicht aber zur Nichtigkeit der Abschiebungsanordnung führen.

Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Antragstellers.

II. Die zulässige Beschwerde, bei deren Prüfung der Senat auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ist unbegründet. Der Antragsteller hat nicht glaubhaft gemacht, dass ihm im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats ein Anspruch gegen die Antragsgegnerin auf Erteilung einer Duldung zusteht.

1. Allerdings ist der Beschwerde zuzugeben, dass der Antragsteller einen Anspruch gegen die örtlich zuständige Ausländerbehörde auf Ausstellung einer Duldungsbescheinigung hatte (§ 60a Abs. 4 AufenthG), solange die Vollziehung der Abschiebungsanordnung durch das Bundesamt ausgesetzt war.

a) Zwar besteht nach Erlass einer Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG durch das Bundesamt keine eigene Entscheidungskompetenz der Ausländerbehörde für die Erteilung einer Duldung, weil das Bundesamt im Rahmen der Abschiebungsanordnung sowohl zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse als auch der Abschiebung entgegenstehende inlandsbezogene Vollzugshindernisse zu prüfen hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2014 – 2 BvR 1795/14, juris Rn. 9; BayVGH, Beschl. v. 12.03.2014 – 10 CE 14.427, juris Rn. 4; OVG SL, Beschl. v. 25.04.2014 – 2 B 215/14, juris Rn. 7; Nds. OVG, Beschl. v. 02.05.2012 – 13 MC 22/12, juris Rn. 27; OVG NW, Beschl. v. 30.08.2011 – 18 B 1060/11, juris Rn. 4; VGH BW, Beschl. v. 31.05.2011 – A 11 S 1523/11, juris Rn. 4). Dies gilt nicht nur hinsichtlich bereits bei Erlass der Abschiebungsanordnung vorliegender, sondern auch bei nachträglich auftretenden Abschiebungshindernissen und Duldungsgründen. Gegebenenfalls hat das Bundesamt die Abschiebungsanordnung aufzuheben oder die Ausländerbehörde anzuweisen, von der Vollziehung der Abschiebungsanordnung abzusehen (BVerfG, Beschl. v. 17.09.2014 – 2 BvR 1795/14, juris Rn. 10; BayVGH, Beschl. v. 12.03.2014 – 10 CE 14.427, juris Rn. 4; OVG SL, Beschl. v. 25.04.2014 – 2 B 215/14, juris Rn. 7; OVG NW, Beschl. v. 30.08.2011 – 18 B 1060/11, juris Rn. 4).

b) Das Schreiben des Bundesamtes an das Regierungspräsidium Gießen vom 15.05.2020, in dem wegen der Corona-Pandemie wörtlich „die Vollziehung der Abschiebungsanordnung gemäß § 80 Abs. 4 VwGO i.V.m. Art. 27 Abs. 4 Dublin-III-VO ausgesetzt“ wurde, ist bei sachgerechter Auslegung als eine Anweisung an die (nach Auffassung des Bundesamtes zuständige) Ausländerbehörde zu verstehen, von der Vollziehung der Abschiebungsanordnung wegen eines nachträglich eingetretenen Vollstreckungshindernisses abzusehen. Die bei wörtlichem Verständnis verfügte Aussetzung der Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO war vorliegend nicht möglich. Mindestvoraussetzung einer behördlichen Aussetzungsentscheidung nach § 80 Abs. 4 VwGO ist, dass der Antragsteller einen Rechtsbehelf gegen die Abschiebungsanordnung eingelegt hat (BVerwG, Urt. v. 09.01.2019 – 1 C 36/18, juris Rn. 14). Dies hat der Antragsteller indes nicht getan; die Abschiebungsanordnung ist und war auch schon am 15.05.2020 bestandskräftig. Die Schreiben des Bundesamtes brachten jedoch deutlich zum Ausdruck, dass die Ausländerbehörde den Antragsteller vorläufig nicht in Vollziehung der Abschiebungsanordnung abschieben sollte. In dem Schreiben an den Antragsteller

bezieht sich das Bundesamt sogar ausdrücklich auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17.09.2014 – 2 BvR 1795/14 – und die ihm dort für den Fall des nachträglichen Auftretens von Abschiebungshindernissen oder Duldungsgründen auferlegten Pflichten.

c) Die ausschließliche Kompetenz des Bundesamtes für die Entscheidung über das Vorliegen von Duldungsgründen nach dem Erlass einer Abschiebungsanordnung sagt indes nichts darüber aus, ob die Ausländerbehörde dem Ausländer eine Duldungsbescheinigung nach § 60a Abs. 4 AufenthG ausstellen muss, wenn das Bundesamt einen nachträglich eingetretenen Duldungsgrund bejaht und die Ausländerbehörde deshalb angewiesen hat, die Abschiebungsanordnung (vorläufig) nicht zu vollziehen (vgl. auch Nds. OVG, Beschl. v. 20.06.2017 – 13 PA 104/17, juris Rn. 16; VG Karlsruhe, Beschl. v. 19.05.2014 – A 9 K 3615/13, juris Rn. 4; Funke-Kaiser, in: GK-AsylG, § 34a Rn. 19). Für die Ausstellung einer Duldungsbescheinigung besteht ein Bedürfnis, wenn – wie im vorliegenden Fall – Unzulässigkeitsentscheidung und Abschiebungsanordnung des Bundesamtes bereits bestandskräftig sind und die Aufenthaltsgestattung des Betroffenen daher endgültig erloschen ist (§ 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 AsylG). Eine Möglichkeit, den Aufenthaltsstatus des Ausländers in einem solchen Fall für den Zeitraum, in dem die Abschiebungsanordnung nicht vollzogen werden darf, zu regeln, stellt das Asylgesetz dem Bundesamt nicht zur Verfügung. Die Systematik des deutschen Ausländerrechts lässt jedoch grundsätzlich keinen Raum für einen ungeregelten Aufenthalt. Nach der gesetzlichen Konzeption ist ein Ausländer, dem kein Aufenthaltsrecht zusteht, entweder abzuschicken oder ihm ist eine Duldung zu erteilen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.03.2003 – 2 BvR 397/02, juris Rn. 37, noch zum AuslG). Eine stillschweigende „faktische“ Aussetzung der Abschiebung anstelle der förmlichen, durch eine Bescheinigung nach § 60a Abs. 4 AufenthG dokumentierten Duldung ist nicht zulässig (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.03.2014 – 5 C 13/13, juris Rn. 15, 20). Im Hinblick auf die Strafvorschrift des § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG und das Bedürfnis, z.B. bei Polizeikontrollen ein Dokument vorlegen zu können, ist es dem Ausländer nicht zumutbar, sich während des Zeitraums, für den das Bundesamt die Ausländerbehörde angewiesen hat, die Abschiebungsanordnung nicht zu vollziehen, ohne eine behördliche Bescheinigung zu seinem Aufenthaltsstatus in Deutschland aufhalten zu müssen (vgl. auch OVG Bremen, Beschl. v. 24.06.2020 – 2 PA 99/20, juris Rn. 6). Daher hat ihm die Ausländerbehörde eine Duldungsbescheinigung auszustellen, wenn es sich nicht nur um eine ganz geringfügige zeitliche Verzögerung der Vollziehung der Abschiebungsanordnung handelt.

d) Mit Schreiben vom 04.08.2020 an den Antragsteller und vom 07.09.2020 an das Regierungspräsidium Gießen hat das Bundesamt jedoch die Anweisung, die

Abschiebungsanordnung vorläufig nicht zu vollziehen, widerrufen. Zu einer inhaltlichen Überprüfung der Entscheidung des Bundesamtes, dass einer Abschiebung nach Italien keine rechtlichen oder tatsächlichen Hindernisse mehr entgegenstehen, ist die Ausländerbehörde – wie oben unter a) ausgeführt – nicht befugt. Die Ausstellung einer Duldungsbescheinigung kommt daher derzeit nicht in Betracht. Seine Argumente gegen eine Abschiebung hat der Antragsteller in einem verwaltungsgerichtlichen (Eil-)Verfahren gegen das Bundesamt, gerichtet auf dessen Verpflichtung zur Aufhebung der Abschiebungsanordnung bzw. zur erneuten Anweisung an die Ausländerbehörde, diese vorläufig nicht zu vollziehen, vorzubringen.

2. Da nach den vorstehenden Ausführungen eine Duldung des Antragstellers oder die Ausstellung einer Duldungsbescheinigung derzeit nicht in Betracht kommen, kann dahinstehen, ob für eine Duldung(-sbescheinigung) das Regierungspräsidium Gießen oder das Migrationsamt der Antragsgegnerin örtlich zuständig wäre.

3. Für das vorliegende Verfahren unerheblich sind die Ausführungen des Antragstellers zu den Gründen, die einem Umzug in den Zuständigkeitsbereich des Regierungspräsidiums Gießen entgegenstehen. Streitgegenstand ist allein der Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der die Antragsgegnerin verpflichtet werden soll, die Abschiebung auszusetzen bzw. hierüber eine Bescheinigung zu erstellen. Wohnsitzauflagen oder räumliche Beschränkungen sind nicht Streitgegenstand, sondern wären allenfalls Vorfragen gewesen, die sich im Rahmen der Prüfung der örtlichen Zuständigkeit der Antragsgegnerin gestellt hätten, wenn die materiellen Voraussetzungen für eine Duldung bzw. die Ausstellung einer Duldungsbescheinigung vorliegen würden.

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

gez. Dr. Maierhöfer

gez. Traub

gez. Stybel