

Sachgebiet 2.20 aufschiebende Wirkung
3.8 Verwaltungsvollstreckung
5.1.11 Sonstiges Ausländerrecht

Normen AuslG § 82 Abs. 5 Satz 1
AuslG § 82 Abs. 5 Satz 2
AuslG § 83 Abs. 4 Satz 1
AsylbLG § 7 a Satz 1
AsylbLG § 7 a Satz 2
VwGO § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1
VwGO § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2
VwGO § 80 Abs. 2 Satz 2
VwKostG § 1 Abs. 1
LVwVG § 12

Schlagworte Abschiebungskosten
Anordnung
aufschiebende Wirkung
Sicherheitsleistung

Leitsatz

Die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs bzw. einer Klage gegen die Anordnung einer Sicherheitsleistung gemäß § 82 Abs. 5 Satz 1 und 2 AuslG entfällt nicht schon von Gesetzes wegen.

11 S 2443/01



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In der Verwaltungsrechtssache

-Antragsteller-

prozessbevollmächtigt:

gegen

das Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Regierungspräsidium Tübingen
- Bezirksstelle für Asyl -,
Ringelbachstraße 195/40, 72762 Reutlingen, Az: 17-1/BfA327992,
-Antragsgegner-
-Zulassungsantragsteller-

wegen

Sicherheitsleistung;
vorläufiger Rechtsschutz
hier: Antrag auf Zulassung der Beschwerde

hat der 11. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schaeffer, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Albers sowie den Richter am Verwaltungsgericht Maußhardt

am 25. Februar 2002

beschlossen:

Der Antrag des Antragsgegners auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 15. Oktober 2001 - 3 K 1451/01 - wird abgelehnt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert des Zulassungsverfahrens wird auf 319.56 EUR festgesetzt.

Gründe

Der Antrag, die Beschwerde gegen den verwaltungsgerichtlichen Beschluss zuzulassen, ist statthaft (vgl. § 146 Abs. 4 VwGO in der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Fassung; vgl. auch § 194 Abs. 2 VwGO in der Fassung von Art. 1 Nr. 28 des Gesetzes zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess vom 20.12.2001 <BGBl. I 2001 S. 3987>). Er ist auch im Übrigen zulässig. Dem steht nicht entgegen, dass der Antragsteller nach Mitteilung seines Prozessbevollmächtigten vom 20. Dezember 2001 für diesen nicht mehr erreichbar und nach Mitteilung des Regierungspräsidiums Tübingen zur Fahndung ausgeschrieben ist. Der Zulassungsantrag ist aber nicht begründet. Aus dem Antragsvorbringen (vgl. § 146 Abs. 5 Satz 3 VwGO a.F.) ergibt sich nicht, dass einer der geltend gemachten Zulassungsgründe vorliegt.

Mit seinem Beschluss hat das Verwaltungsgericht auf den Antrag des Antragstellers festgestellt, dass dessen Klage gegen die Anordnung einer Sicherheitsleistung für die Kosten der Abschiebung (vgl. Verfügung des Regierungspräsidiums Tübingen vom 30. August 2001) aufschiebende Wirkung hat. Im Blick auf die Bemerkung des Antragsgegners, das Verwaltungsgericht habe nicht berücksichtigt, dass die „eigentliche Anordnung der Sicherheitsleistung und deren Vollziehung (am 30. August 2001 gegen 5.30 Uhr) durch den Polizeivollzugsdienst erfolgte“, betont der Senat, dass Gegenstand des vorliegenden Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes allein die Vollziehbarkeit der (bestätigenden) Anordnung des Regierungspräsidiums Tübingen ist, welche dem Antragsteller noch am 30. August 2001 ausgehändigt worden ist.

Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung (vgl. § 146 Abs. 4 VwGO a.F. i.V.m. 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Die in der Antragsschrift aufgeworfenen Fragen bedürfen keiner Klärung in einem Beschwerdeverfahren. Denn sie sind anhand der ein-

schlägigen gesetzlichen Vorschriften und der hierzu ergangenen obergerichtlichen Rechtsprechung ohne weiteres zu beantworten.

Nach § 82 Abs. 1 AuslG hat der Ausländer Kosten, die durch die Abschiebung, Zurückschiebung oder Zurückweisung entstehen, zu tragen. Diese Kosten werden nach § 83 Abs. 4 Satz 1 AuslG von der nach § 63 zuständigen Behörde durch Leistungsbescheid in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten erhoben. Nach § 82 Abs. 5 Satz 1 AuslG kann von dem Kostenschuldner eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Nach § 82 Abs. 5 Satz 2 AuslG kann die Anordnung einer Sicherheitsleistung des Ausländers von der Behörde, die sie erlassen hat, ohne vorherige Vollstreckungsanordnung und Fristsetzung vollstreckt werden, wenn andernfalls die Erhebung gefährdet wäre.

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners entfällt die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs bzw. einer Klage (vgl. § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO) gegen die Anordnung einer solchen Sicherheitsleistung nicht schon von Gesetzes wegen.

Mit der Anordnung einer Sicherheitsleistung nach § 82 Abs. 5 Satz 1 und 2 AuslG werden nicht öffentliche Abgaben oder Kosten im Sinn von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO angefordert.

Öffentliche Abgaben im Sinn der ersten Alternative dieser Vorschrift sind neben Steuern, Beiträgen und Gebühren allenfalls sonstige Abgaben, durch die, Steuern vergleichbar, die Befriedigung des öffentlichen Finanzbedarfs sichergestellt wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.1992 - 4 C 30/90 -, Buchholz 406.11 § 154 BauGB Nr. 1 = NVwZ 1993, 1112; enger etwa Schoch, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 80 Rdnr. 111 f.). Um eine solche Abgabe handelt es sich bei einer Sicherheitsleistung für die Kosten der Abschiebung ersichtlich nicht.

Mit der Anordnung einer Sicherheitsleistung gemäß § 82 Abs. 5 Satz 1 und 2 AuslG werden aber auch keine Kosten im Sinn der zweiten Alternative von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO angefordert. Nach der ständigen Rechtsprechung des erkennenden Gerichtshofs sind Kosten im Sinn dieser Vorschrift nur solche, die als Gebühren oder Auslagen in einem (förmlichen) Verwaltungsverfahren entstanden sind (vgl. § 1

Abs. 1 VwKostG und VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 9.6.1986 - 1 S 376/86 -, NVwZ 1986, 933; Beschl. v. 16.1.1991 - 8 S 34/91 -, NVwZ-RR 1991, 512; ebenso etwa Schoch a.a.O., § 80 Rdnr. 118 ; Funke-Kaiser, in: Bader/Funke-Kaiser/Kunze/von Albedyll, VwGO, 1999, § 80 Rdnr. 25 f.; Eyermann/ Jörg Schmidt, VwGO, 11. Auflage § 80 Rdnr. 23 f.). Soweit der Antragsgegner dem entgegen hält, Kosten in diesem Sinn seien jegliche Aufwendungen der Verwaltung, vermag dem der Senat nicht zu folgen. Es trifft zwar zu, dass sich der Anwendungsbereich der beiden Alternativen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO überschneidet, soweit unter den Begriff der Abgaben und Kosten jeweils auch Gebühren fallen. Es mag auch sein, dass die Erstattung von Auslagen in einem Verwaltungsverfahren (vgl. etwa § 1 Abs. 1 VwKostG) nicht wie Steuern, Beiträge und Gebühren der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs dienen. Dies kann aber kein Grund dafür sein, den Begriff der Kosten weit auszulegen und unter ihn jegliche aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift auf den Einzelnen überwälzbare Aufwendungen der Verwaltung fallen zu lassen. Im Übrigen ist die Vorschrift des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AuslG schon deshalb eng auszulegen, weil sie als Ausnahmetatbestand von der gesetzlichen Regel des § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO gefasst ist.

Demzufolge entspricht es etwa, soweit ersichtlich, mittlerweile allgemeiner Auffassung in der obergerichtlichen Rechtsprechung, dass Abschiebungskosten keine Kosten im Sinn von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO sind (so schon VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 14.2.1979 - XI 4241/78 -; vgl. auch Schl.-H. OVG, Beschl. v. 24.9.1996 - 4 M 73/96 - Juris; Hess. VGH, Beschl. v. 27.2.1998 - 10 TZ 69/98 -, AuAS 1998, 135; Hamb. OVG, Beschl. v. 4.5.2000 - 3 Bs 422/98, EZAR 049 Nr. 2; a.A. noch Hamb. OVG, Beschl. v. 8.8.1997 - Bs III 16/97 - unveröffentlicht - sowie VG Meiningen, Beschl. v. 30.11.1995 - 2 E 634/95.Me -, AuAS 1996, 127; vgl. auch GK-AuslR, § 82 AuslG Rdnr. 29; Hailbronner, Ausländerrecht, § 83 Rdnr. 8, anders aber § 82 Rdnr. 14).

In Bezug auf die Anordnung einer Sicherheitsleistung für die Kosten einer Abschiebung kann nichts anderes gelten.

Die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen die Anordnung einer Sicherheitsleistung nach § 82 Abs. 5 Satz 1 und 2 AuslG entfällt auch nicht gemäß § 80

Abs. 2 Satz 2 VwGO. Nach dieser Vorschrift können die Länder auch (neben § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO) bestimmen, dass Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die in der Verwaltungsvollstreckung durch die Länder nach Bundesrecht getroffen werden. Eine solche Landesregelung ist § 12 Satz 1 LVwVG. Danach haben Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die in der Verwaltungsvollstreckung getroffen werden. Eine solche Maßnahme in der Verwaltungsvollstreckung ist die Anordnung einer Sicherheitsleistung gemäß § 82 Abs. 5 Satz 1 und 2 AuslG jedoch nicht.

Zwar handelt es sich bei Abschiebungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern um Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung, welche die Länder im Sinn von § 80 Abs. 2 Satz 2 VwGO (teilweise) nach Bundesrecht treffen (vgl. §§ 49 ff. AuslG). Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Abschiebungsandrohung bzw. gegen sonstige Maßnahmen zur Durchsetzung der Vollziehung der Ausreisepflicht haben somit nach § 12 Satz 1 LVwVG keine aufschiebende Wirkung. Diese Wirkung gilt aber nicht gleichermaßen für die Erhebung von Kosten der Vollstreckung.

Insoweit ist in der Rechtsprechung des erkennenden Gerichtshofs geklärt, dass etwa die Erhebung von Kosten einer Ersatzvornahme wie auch die Anforderung einer diesbezüglichen Vorauszahlung (vgl. § 31 Abs. 1, 2 und 5 i.V.m. § 25 LVwVG) keine Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung im Sinn von § 12 LVwVG sind (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 5.2.1996 - 5 S 334/96 -, VBIBW 1996, 262; Beschl. v. 16.1.1991 a.a.O.; a.A. noch Beschl. v. 26.3.1984 - 14 S 2640/83 -; vgl. auch OVG Rhld.-Pfalz, Beschl. v. 28.7.1998 - 1 B 11553/98 -, DVBl. S. 116 m.w.N.). Dazu gehören nur diejenigen Maßnahmen, die zur zwangsweisen Durchsetzung eines Verwaltungsakts getroffen werden. Auch insoweit ist wegen des Ausnahmecharakters des § 80 Abs. 2 Satz 2 VwGO eine enge Auslegung geboten.

Für die Erhebung der Kosten der Abschiebung und für die Anordnung einer Sicherheitsleistung kann nichts anderes gelten (so auch GK-AuslG, § 82 Rdnr. 30). Diese Maßnahmen dienen - wie die Erhebung der Kosten einer Ersatzvornahme bzw. die Anforderung einer Vorauszahlung solcher Kosten - nicht (vorrangig) der Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht des Ausländers, sondern dazu, die Aufwen-

dungen der für die Abschiebung zuständigen Behörde beim Ausreisepflichtigen geltend zu machen bzw. hierfür eine Sicherheit zu erlangen. Ein zu diesem Zweck erlassener Leistungsbescheid und eine Anordnung einer Sicherheitsleistung sind jeweils ihrerseits Verwaltungsakte, die nach Maßgabe von § 2 LVwVG vollstreckt werden können. Erst die zu ihrer Vollstreckung ergriffenen Maßnahmen sind solche nach § 12 LVwVG (vgl. insoweit § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO). Allein der gegebene Zusammenhang mit der Abschiebung als Vollstreckungsmaßnahme ändert daran nichts (ebenso, zu einem einer Duldung beigefügten Verbot der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 6.4.2000 - 10 S 2583/99 -, VBIBW 2000, 325).

Soweit der Antragsgegner diesbezüglich geltend macht, es handele sich bei der Anordnung der Sicherheitsleistung gemäß § 82 Abs. 5 Satz 2 AuslG um eine der Beitreibung der Abschiebungskosten vorgreifliche Vollstreckungsmaßnahme, vermag dem der Senat nicht zu folgen. Maßgeblich ist diesbezüglich allein die rechtliche Ausgestaltung der Vorschrift durch den Bundesgesetzgeber. Insoweit besteht kein Zweifel, dass nach § 82 Abs. 5 Satz 2 AuslG die Vollstreckung einer Sicherheitsleistung eine diesbezügliche bestandskräftige oder sonst vollziehbare Anordnung voraussetzt (vgl. § 2 LVwVG). Zwar kommt in Betracht, schon das Verlangen einer Sicherheitsleistung gemäß § 82 Abs. 5 Satz 1 AuslG als zu vollstreckenden Grundverwaltungsakt zu begreifen. Der Gesetzgeber verwendet den Begriff der Anordnung im folgenden Satz aber nicht in einem vollstreckungsrechtlichen Sinn. Er spricht ausdrücklich von der Anordnung einer Sicherheitsleistung, welche die Behörde erlassen hat und die vollstreckt werden kann. Dies lässt nur den Schluss zu, dass der Begriff der Anordnung hier allein das verbindliche Verlangen einer Sicherheitsleistung nach § 82 Abs. 5 Satz 1 AuslG meint. Danach befreit § 82 Abs. 5 Satz 2 AuslG nur von den allgemeinen vollstreckungsrechtlichen Erfordernissen einer Vollstreckungsanordnung (vgl. etwa § 3 Abs. 1 Halbs. 1 VwVG; vgl. zu diesem Erfordernis auch VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 10.12.1999 - 11 S 240/99 -, VBIBW 2000, 204 = NVwZ-RR 2000, 394 m.w.N.) und einer Fristsetzung (vgl. etwa § 3 Abs. 3 VwVG). Von diesem Verständnis der Vorschrift gehen ersichtlich auch die maßgeblichen Bestimmungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz vom 28.6.2000 (GMBI. 2000, 618) aus (vgl. dort Ziffern 82.5.1 bis 82.5.4).

Einer Auslegung von § 82 Abs. 5 Satz 2 AuslG dahin, bei der Anforderung einer Sicherheitsleistung würde - ähnlich wie bei der Vollstreckung einer gesetzlichen Ausreisepflicht - eine gesetzliche Vorschusspflicht vollstreckt, steht neben dem Wortlaut der Vorschrift auch entgegen, dass die Anforderung einer Sicherheitsleistung - wie im Übrigen auch die Erhebung von Abschiebungskosten - eine Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde erfordert, welche im Hinblick auf den Erlass einer diesbezüglichen Verfügung wie auch im Hinblick auf die ggf. zu bestimmende Höhe des festzusetzenden Betrags dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen muss (vgl. OVG Münster, Urt. v. 20.2.2001 - 18 A 1520/92 -, DVBl. 2001, S. 1012 <nur Leitsatz>).

Der Senat teilt nicht die Auffassung des Antragsgegners, die Regelung des § 82 Abs. 5 Satz 2 AuslG habe vollstreckungsrechtlichen Charakter, weil sie derjenigen des § 7 a Satz 2 AsylbLG gleiche, welche nach der Rechtsprechung des erkennenden Verwaltungsgerichtshofs der des § 6 Abs. 2 VwVG über die Vollstreckung ohne vorausgehenden Verwaltungsakt bzw. des § 8 Abs. 2 PolG über die unmittelbare Ausführung einer Polizeimaßnahme angenähert ist (VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 2.5.2001 - 4 S 667/01 -, InfAuslR 2001, 382). Nach § 7 a Satz 2 AsylbLG kann die Anordnung der Sicherheitsleistung ohne vorherige Vollstreckungsandrohung im Wege des unmittelbaren Zwangs erfolgen. Der Wortlaut dieser Vorschrift kann allerdings nahe legen, dass hier die Anordnung einer Sicherheitsleistung als Vollstreckungsmaßnahme selbst (... im Wege des unmittelbaren Zwangs ...) verstanden wird. Denkbar ist aber auch, dass das verbindliche Verlangen der Sicherheitsleistung als Anordnung bezeichnet wird und lediglich zum Ausdruck gebracht werden soll, dass eine Vollstreckung im Wege des unmittelbaren Zwangs (anders als etwa bei der Vollstreckung einer Verpflichtung zur Sicherheitsleistung nach § 336 Abs. 2 Satz 1 AO) ohne vorherige Vollstreckungsandrohung erfolgen kann. Für dieses Verständnis spricht etwa die amtliche Begründung zu Entwurf des § 7 a AsylbLG in BT-Drucks. 13/10155 (vgl. Kloesel/Christ, Deutsches Ausländerrecht, zu § 7a AsylbLG). Jedenfalls unterscheidet sich der Wortlaut von § 7 a AsylbLG aber wesentlich von dem des § 82 Abs. 5 Satz 2 AuslG. In der zuletzt genannten, im vorliegenden Verfahren in Frage stehenden Vorschrift wird, wie oben ausgeführt, zweifelsfrei die Anordnung als zu vollstreckender Verwaltungsakt und nicht als Akt der Vollstreckung begriffen.

Allein rechtspolitischer Natur ist der Einwand des Antragsgegners, es bestehe ein Bedürfnis daran, dass bei der Anordnung einer Sicherheitsleistung die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs entfalle. Der Senat teilt im Übrigen nicht die diesbezügliche Auffassung des Antragsgegners, bei grundsätzlich eintretender aufschiebender Wirkung von Widerspruch bzw. Klage müsse regelmäßig die sofortige Vollziehung der Anordnung einer Sicherheitsleistung angeordnet werden (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO), um zu verhindern, dass der Ausländer bei ihm gefundenes Geld verbrauche oder beiseite schaffe. Sind vor Ort allein Beamte des Polizeivollzugsdienstes, obliegt es ihnen, gegebenenfalls eine Sicherheitsleistung anzuordnen, sofern ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint (vgl. § 2 Abs. 1 und § 60 Abs. 2 PolG). Ein Widerspruch gegen eine solche Anordnung hat, sofern sie unaufschiebbar ist, von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Hat demgegenüber die zuständige Ausländerbehörde selbst die Sicherheitsleistung angeordnet bzw. bestätigt sie nach dem Wegfall der Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Polizeivollzugsdienstes die Anordnung einer Sicherheitsleistung, ist diese Anordnung vollziehbar, solange der Betroffene keinen Rechtsbehelf eingelegt hat (vgl. § 80 Abs. 1 VwGO). Der Anordnung der sofortigen Vollziehung (unter den Voraussetzungen von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und unter Beachtung des Begründungserfordernisses in § 80 Abs. 3 VwGO) bedarf es dann nur, wenn der Betroffene tatsächlich Widerspruch bzw. Klage erhebt und die vom Polizeivollzugsdienst oder von der Ausländerbehörde einbehaltene Sicherheitsleistung zurückverlangt. Im Übrigen stellt das Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 VwGO keine Anforderungen, welche bei der Anforderung einer Sicherheitsleistung nach § 82 Abs. 5 Satz 1 und 2 AuslG grundsätzlich nicht oder nur schwer zu erfüllen wären.

Aus dem Ausgeführten ergibt sich zugleich, dass weder ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Beschlusses und besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten der Rechtssache noch eine Abweichung von der erwähnten Entscheidung des erkennenden Verwaltungsgerichtshofs vorliegen (vgl. § 146 Abs. 4 VwGO a.F. i.V.m. 124 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 4 VwGO).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 25 Abs. 2, § 14 Abs. 3 und 1 Satz 1, § 20 Abs. 3 und § 13 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Schaeffer

Albers

Maußhardt