

OVG Lüneburg, 11 ME 207/03, Beschluss vom 24.06.2003

Vorinstanz:

VG Lüneburg, 3 B 50/03, Urteil vom 23.06.2003

Herangezogene Normen (Gesetze, Verordnungen, etc.):

AsylVfG 36 IV 1; AsylVfG 71 IV; AuslG 55 III; AuslG 55 IV 1; GG 16 a IV 1; GG 17; GG 3 I; GG 6; VwGO 123 I

Leitsatz:

Zum Einfluss eines Petitionsverfahrens auf ausländerrechtliche Entscheidungen

Aus dem Entscheidungstext:

Die Beschwerde der Antragsteller, über die der Senat unter erheblichem Zeitdruck entscheiden musste, gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts, mit dem ihr Antrag, bis zum Abschluss des beim Niedersächsischen Landtag anhängigen Petitionsverfahrens von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen gegen den Antragsteller zu 2) abzusehen, abgelehnt worden ist, bleibt ohne Erfolg. Die mit der Beschwerdebegründung vorgebrachten Argumente, auf deren Überprüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen keine für die Antragsteller günstigere Beurteilung.

Es könnte bereits zweifelhaft sein, ob der auf § 123 Abs. 1 VwGO gestützte Antrag der Antragsteller überhaupt statthaft ist. Sie wollen erreichen, dass der Antragsgegner von der für heute – voraussichtlich um 16.00 Uhr – vorgesehenen Abschiebung des ausreisepflichtigen Antragstellers zu 2) auf dem Luftweg in die Türkei Abstand nimmt. Einen Antrag mit dem gleichen Rechtsschutzziel, nämlich dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, vorläufig von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen abzusehen, hat das Verwaltungsgericht schon mit Beschluss vom 12. Juni 2003 (3 B 44/03) – zugestellt am 13. Juni 2003 – abgelehnt, ohne dass die Antragsteller dagegen bisher Beschwerde eingelegt haben. Dass jener Antrag im Wesentlichen mit der Unzumutbarkeit einer auch nur vorübergehenden Trennung von der Antragstellerin zu 1), die der seit dem 25. März 2003 in Abschiebehaft befindliche Antragsteller zu 2) am [REDACTED] geheiratet hat, begründet worden ist, ändert nichts daran, dass das Rechtsschutzziel identisch ist. Stattdessen haben sie am 23. Juni 2003 einen neuen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Verwaltungsgericht gestellt, wobei sie sich zur Begründung auf das von ihnen am 16. Juni 2003 beim Niedersächsischen Landtag eingeleitete Petitionsverfahren und den dazu ergangenen Runderlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 27. September 1999 – 45.23-12230/1-1 (§ 55) - (Nds. MBl. 1999, 683) berufen haben. Da es sich hierbei um einen neuen Umstand handelt, hätte sich für dessen Geltendmachung das Abänderungsverfahren entsprechend § 80 Abs. 7 VwGO oder die Beschwerde gemäß § 146 Abs. 4 VwGO angeboten. Es erscheint deshalb fraglich, ob der neuerliche Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO das richtige Rechtsmittel ist. Diese Frage kann aber letztlich dahinstehen, weil der Antrag und damit auch die Beschwerde jedenfalls in der Sache keinen Erfolg hat.

Es ist allgemein anerkannt, dass ein Petitionsverfahren einem ausreisepflichtigen Ausländer keinen Rechtsanspruch auf Aussetzung der Abschiebung verschafft (vgl. GK-AuslR, § 55 AuslG Rdnr. 50; Renner, AuslR in Deutschland, 1998, § 42 Rdnr. 413; Hailbronner, AuslR, § 55 AuslG Rdnr. 59; Hess. VGH, Urt. v. 2.10.1995, InfAuslR 1996, 114; OVG NRW, Beschl. v. 21.2.1994 – 18 B 457/94 -; Hederich, Petitionen und gerichtliche Verfahren, NdsVBl. 1997, 225, 227). Allerdings gebietet Art. 17 GG, dass der Zugang zum Petitionsadressaten durch aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vereitelt oder in unzumutbarer Weise erschwert wird

(vgl. Renner, a. a. O.; GK-AuslR, a. a. O., § 49 AuslG Rdnr. 58). Ist das Petitionsverfahren aber – wie hier – bereits in Gang gesetzt, ist es dem Petenten grundsätzlich zumutbar, den Ausgang seines Verfahrens im Ausland abzuwarten. Etwas anderes gilt dann, wenn eine Duldung im Ermessenswege nach § 55 Abs. 3 oder 4 AuslG in Betracht kommt. Das Niedersächsische Innenministerium (MI) hat zur Auslegung und Anwendung dieser Bestimmungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Petitionsverfahren im Runderlass vom 27. September 1999 – 45.23-12230/1-1 (§ 55) – (Nds. MBl. 1999 S. 683) Hinweise gegeben. Diese ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften binden zwar grundsätzlich nur die Behörden, an die sie gerichtet sind, doch entfalten sie im Zusammenhang mit dem aus Art. 3 Abs. 1 GG herzuleitenden Maßstab der Gleichbehandlung Außenwirkung und bewirken damit mittelbar auch eine Bindung der Gerichte (vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl., § 114 Rdnr. 42 m. N.). Zu berücksichtigen ist dabei auch die tatsächliche Verwaltungspraxis, soweit diese vom Richtliniengeber geduldet wird. Da derartige Verwaltungsvorschriften nur für den Regelfall gelten, müssen sie für die Berücksichtigung der Besonderheiten atypischer Fälle aber Spielraum lassen (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl., § 40 Rdnr. 27 a m. N. aus der Rspr.).

Nach der Erlasslage ist der Antragsgegner jedoch nicht zur Erteilung einer Duldung für die Dauer des Petitionsverfahrens des Antragstellers zu 2) verpflichtet. Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist insoweit § 55 Abs. 3 AuslG. Danach kann einem Ausländer eine Duldung auch für den Fall erteilt werden, dass erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Nach Nr. 1 („Zu § 55 Abs. 3“) des genannten Runderlasses rechtfertigt es die durch Art. 17 GG verfolgte Zielsetzung, die parlamentarische Kontrolle der Exekutive zu verbessern, regelmäßig ein erhebliches öffentliches Interesse daran zu bejahen, dass vor Abschluss der parlamentarischen Beratung über eine Petition keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden, so dass von der Möglichkeit, den weiteren Aufenthalt der Betroffenen zu dulden, in diesen Fällen stets Gebrauch zu machen ist. Allerdings kann danach in besonders gelagerten Einzelfällen die Abschiebung ausnahmsweise schon vor Abschluss des Petitionsverfahrens durchgeführt werden, wenn ein besonderes öffentliches Interesse an der Aufenthaltsbeendigung besteht, das das öffentliche Interesse an der Anwesenheit der oder des Betroffenen während des Petitionsverfahrens überwiegt. In derartigen Fällen ist unter Darstellung der besonderen Umstände die Zustimmung des MI zur sofortigen Abschiebung einzuholen. Der Antragsgegner als zuständige Ausländerbehörde hat mit Bericht vom 18. Juni 2003 gegenüber der Bezirksregierung C. zu der Landtagseingabe der Antragsteller Stellung genommen. Diesen Bericht hat die Bezirksregierung C. am selben Tag an das MI weitergeleitet und sich der Stellungnahme des Antragsgegners angeschlossen, dass die Petition keinen Einfluss auf die Durchführung der Abschiebung habe. Auf telefonische Anfrage hat die Bezirksregierung Lüneburg dem beschließenden Senat am heutigen Vormittag Folgendes mitgeteilt: Wenn auf den Bericht der Bezirksregierung seitens des MI keine Einwände erfolgten, sei es die seit Jahren geübte Praxis, dass die Rechtsauffassung der Bezirksregierung durch das MI geteilt werde. Eine abweichende Auffassung des Innenministeriums sei ihr bis jetzt nicht mitgeteilt worden. Der Senat sieht keinen Anlass, an diesen Angaben der Bezirksregierung zu zweifeln. Es ist deshalb davon auszugehen, dass zumindest eine konkludente Zustimmung des Innenministeriums zur sofortigen Abschiebung des Antragstellers zu 2) entsprechend dem genannten Runderlass erfolgt ist.

Dem können die Antragsteller nicht mit Erfolg entgegenhalten, die vorstehende Argumentation übersehe, dass nach dem genannten Runderlass eine Duldung erteilt werden müsse, wenn es an einer rechtskräftigen Entscheidung über die Zulässigkeit der Abschiebung fehle. Diese Auffassung verkennt den Inhalt des genannten Runderlasses. Die maßgebliche Nr. 2.1 hat, soweit es hier darauf ankommt, folgenden Wortlaut:
„Wenn rechtskräftig entschieden wurde, dass die Durchführung einer Abschiebung zulässig ist,

darf nach § 55 Abs. 4 eine Duldung nur noch erteilt werden, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Eine Eingabe an den LT begründet keine Unmöglichkeit der Abschiebung i. S. des § 55 Abs. 4. Eine Duldung aufgrund einer Petition kommt somit dann nicht in Betracht, wenn eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung vorliegt, in der inhaltlich über die Zulässigkeit der Abschiebung entschieden wurde.

Bei den Gerichtsentscheidungen kann es sich um Urteile, Beschlüsse und Vergleiche handeln, in denen inhaltlich (materiell-rechtlich) die Zulässigkeit der Abschiebung bestätigt wurde. Die Entscheidung darf nicht nur die Ausreisepflicht zum Gegenstand haben. Ausschlaggebend ist, dass sich aus ihr ergibt, dass die Abschiebung durchgeführt werden darf. Aus der Tatsache, dass das Gericht die Abschiebung für zulässig erklärt hat, kann ohne weiteres entnommen werden, dass auch das Vorliegen von Abschiebungshindernissen geprüft und verneint wurde, auch wenn dies in der Begründung nicht ausdrücklich oder nur knapp erwähnt wurde. Dies gilt auch, wenn im Ausgangsbescheid eine inhaltliche Entscheidung über das Vorliegen von Abschiebungshindernissen getroffen wurde und das Gericht die Rechtmäßigkeit des Bescheides bestätigt hat. Eine inhaltliche Entscheidung liegt jedoch dann nicht vor, wenn im gerichtlichen Verfahren unter Hinweis auf § 50 Abs. 3 Satz 1 AuslG lediglich die Rechtmäßigkeit der Abschiebungsandrohung bestätigt wurde, ohne dass sich das Gericht erkennbar mit dem Vorliegen von Abschiebungshindernissen auseinander gesetzt hat oder wenn das Rechtsmittel nur aus formellen Gründen (z. B. Fristversäumnis, Einstellung des Verfahrens wegen Nichtbetreibens) keinen Erfolg hatte.“

Hieraus geht hervor, dass die entsprechenden Erlassregelungen im Zusammenhang mit § 55 Abs. 4 AuslG gesehen werden müssen. Diese Vorschrift kommt allerdings erst dann zur Anwendung, wenn der Ausländer die Voraussetzungen des § 55 Abs. 3 AuslG erfüllt, und stellt dann einen Ausschlussgrund dar. Im vorliegenden Fall ist aber – wie oben dargelegt – davon auszugehen, dass es auch nach der Erlasslage zulässig ist, die Abschiebung des Antragstellers zu 2) ausnahmsweise schon vor Abschluss des Petitionsverfahrens durchzuführen. Zu dieser Frage fehlen jegliche Ausführungen der Antragsteller. Sie haben sich im Beschwerdeverfahren ausschließlich darauf berufen, dass noch keine rechtskräftige Entscheidung darüber vorliege, ob die Durchführung der Abschiebung des Antragstellers zu 2) zulässig sei. Denn der Beschluss des Verwaltungsgerichts Lüneburg vom 12. Juni 2003 könne noch angefochten werden, da die Beschwerdefrist erst am 27. Juni 2003 ablaufe.

Aber selbst wenn man der Auffassung wäre, dass dem Antragsteller zu 2) der Duldungsgrund des § 55 Abs. 3 AuslG in Verbindung mit Nr. 1 des genannten Runderlasses zur Seite steht, würde dies den Antragstellern nicht weiterhelfen. Einer Duldungserteilung würde nämlich der Ausschlussgrund des § 55 Abs. 4 Satz 1 AuslG in Verbindung mit Nr. 2.1 des genannten Erlasses entgegenstehen.

Allerdings ist umstritten, wie die Einschränkung nach § 55 Abs. 4 Satz 1 AuslG („ist rechtskräftig entschieden, dass die Abschiebung eines Ausländers zulässig ist ...“) zu verstehen ist (vgl. zum Streitstand näher VG Aachen, Beschl. v. 28.9.2000, InfAuslR 2001, 334). Während wohl Übereinstimmung darin besteht, dass es sich nicht um ein rechtskräftiges Urteil handeln muss, sondern auch unanfechtbare Beschlüsse nach § 80 Abs. 5 oder § 123 Abs. 1 VwGO genügen (vgl. etwa GK-AuslR, § 55 AuslG Rdnr. 55), gehen die Ansichten über die Frage auseinander, wann eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Abschiebung vorliegt. Die überwiegende Meinung geht dahin, dass § 55 Abs. 4 AuslG nur die Fälle betrifft, in denen das Gericht auch bereits – und zwar in vollem Umfang – über die (inhaltliche) Zulässigkeit der Abschiebung entschieden hat (vgl. Hailbronner, a. a. O., § 55 AuslG Rdnr. 62; GK-AuslR, § 55 AuslG Rdnr. 55 f.; Hederich, a. a. O., S. 226). Nicht ausreichend ist danach die gerichtliche Entscheidung im Verfahren über die Anerkennung als Asylberechtigter und die Gewährung von

Abschiebungsschutz, sondern es müssen auch bereits inlandsbezogene Abschiebungshindernisse wie z. B. eheliche/familiäre Bindungen (Art. 6 GG) gerichtlich geprüft worden sein. Einer Klärung dieser Streitfrage im vorliegenden Eilverfahren bedarf es jedoch nicht.

Zwar liegt bisher lediglich eine unanfechtbare gerichtliche Entscheidung über die Zulässigkeit der Abschiebung des Antragstellers zu 2) nach Art. 16 a Abs. 4 Satz 1 GG, §§ 36 Abs. 4 Satz 1 und 71 Abs. 4 AsylVfG (Beschl. d. VG v. 19.5.2003 – 3 B 31/03 -) vor, während der Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 12. Juni 2003 – 3 B 44/03 -, mit dem der Antrag der Antragsteller, dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, einstweilen von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen Abstand zu nehmen, abgelehnt worden ist, noch angefochten werden kann. Es fehlt deshalb bisher an einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung, aus der sich allgemein die Zulässigkeit der Abschiebung, d. h. auch im Blick auf mögliche Abschiebungshindernisse nach § 55 AuslG, ergibt. Dies ist aber im Ergebnis unschädlich, weil den Antragstellern rechtsmissbräuchliches Verhalten vorzuwerfen ist.

Der Senat hat nach den gesamten Umständen des Falles den Eindruck, dass es den Antragstellern vor allem darum geht, die Abschiebung des Antragstellers zu 2) zu verzögern, obwohl alles dafür spricht, dass ihm nach der Ablehnung seines Asylfolgeantrages kein weiteres Aufenthaltsrecht zusteht. Dies lässt vermuten, dass es die Antragsteller bisher aus taktischen Überlegungen vermieden haben, gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 12. Juni 2003 Beschwerde einzulegen. Es sind keinerlei triftigen Gründe erkennbar, weshalb sie stattdessen – wie bereits erwähnt – kurzfristig am 23. Juni 2003, also lediglich einen Tag vor der geplanten Abschiebung, einen erneuten Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO beim Verwaltungsgericht gestellt haben, vorläufig (d. h. bis zum Abschluss des beim Niedersächsischen Landtag anhängigen Petitionsverfahrens) von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen abzusehen. Hätten sie von der verfahrensrechtlich naheliegenden Beschwerdemöglichkeit Gebrauch gemacht, hätte der beschließende Senat umgehend, d. h. noch vor der beabsichtigten Abschiebung des Antragstellers zu 2), eine Entscheidung getroffen, die nach § 152 Abs. 1 AuslG unanfechtbar gewesen wäre. Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand wäre der Senat mit hoher Wahrscheinlichkeit auch der Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch das Verwaltungsgericht im Beschluss vom 12. Juni 2003 – 3 B 44/03 – gefolgt und hätte deshalb die Beschwerde zurückgewiesen, zumal die Antragsteller insofern lediglich pauschal geltend gemacht haben, das Verwaltungsgericht habe sich nicht ausreichend mit ihrer Rechtsauffassung auseinander gesetzt, dass vor dem Hintergrund des Art. 8 EMRK der Antragsteller zu 2) zumindest vorübergehend zu dulden sei. Angesichts dessen kann das bewusste Hinauszögern der verfahrensrechtlich gebotenen Beschwerde, ohne dass dafür sachgerechte Gründe ersichtlich sind, nach Auffassung des Senats nicht dazu führen, den ausreisepflichtigen Antragsteller zu 2) unter formaler Berufung auf den genannten Runderlass weiterhin im Bundesgebiet zu belassen und dadurch die ausländerrechtlichen Regelungen über die Aufenthaltsbeendigung zu unterlaufen.