

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

Beschluss vom 24.5.2007

Gründe

Die zulässige Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts ist begründet.

Mit seinem Beschluss vom 11. April 2007 hat es das Verwaltungsgericht abgelehnt, der Antragstellerin vorläufigen Rechtsschutz gegen ihre Abschiebung nach Serbien (Kosovo), die ursprünglich für den 12. April 2007 vorgesehen war und nunmehr bei für die Antragstellerin negativem Ausgang im Anschluss an die Beschwerdeentscheidung geplant ist, zu gewähren. Der ausreisepflichtigen Antragstellerin stehe kein Duldungsanspruch gemäß § 60 a Abs. 2 AufenthG zu. Sie sei reisefähig, und es sei – soweit dies in die Verantwortung des Antragsgegners als Ausländerbehörde falle – eine medizinische Anschlussbehandlung im Kosovo sichergestellt. Ferner sei nicht ersichtlich, dass der Antragstellerin ein Duldungsanspruch gemäß § 60 a Abs. 1 AufenthG i. V. m. Ziffer III des Runderlasses des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 6. Dezember 2006 zustehe. Darin seien zwar die Aussetzung der Abschiebung und die Erteilung einer Duldung zugunsten von Ausländern angeordnet worden, die von der unter Ziffer II des Erlasses getroffenen Bleiberechtsregelung begünstigt werden. Die Antragstellerin gehöre jedoch nicht zu diesem Personenkreis, da sie den Versagungsgrund der Ziffer II 5.1.1 Alternative 2 des Erlasses verwirklicht, also durch ihr Verhalten behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung hinausgezögert habe. Ihr sei insoweit vorzuhalten, dass sie dem Antragsgegner im Jahr 2000 eine „Roma-Bescheinigung“ eines privaten Vereins aus D. vorgelegt habe. Der Antragsgegner habe dem zunächst Glauben geschenkt, die Antragstellerin folglich zur Minderheit der Roma gerechnet, nach Maßgabe des niedersächsischen Erlasses vom 18. Dezember 2000 (zunächst) von der Abschiebung der Antragstellerin abgesehen und ihren Aufenthalt weiterhin geduldet. Tatsächlich sei die Antragstellerin jedoch jedenfalls nicht „Roma“ im Sinne der niedersächsischen Erlasse, nach denen in der Vergangenheit „Roma“ wiederholt von der ansonsten gebotenen Rückführung in das Kosovo ausgenommen worden seien. Diese Erlasse seien allein in Reaktion auf die Weigerung der UNMIK ergangen, bestimmte Personengruppen aus dem Kosovo, darunter u. a. Roma, wieder aufzunehmen. Maßgebend für den Abschiebungsschutz nach den niedersächsischen Erlassen sei demnach letztlich nicht die Volkszugehörigkeit des Betroffenen, sondern die Weigerung der UNMIK, ihn in den Kosovo zwangsweise rückführen zu lassen. Zu dieser Personengruppe gehöre die Antragstellerin nicht. Denn die UNMIK habe zweimal keine Einwände gegen die Abschiebung der Antragstellerin in den Kosovo erhoben. Die Kammer gehe dabei auch davon aus, dass die UNMIK in jedem Fall eigenständig die ethnische Zugehörigkeit überprüft habe. Habe die Antragstellerin somit durch ihr Verhalten jedenfalls (objektiv) behördliche Maßnahmen

zur Aufenthaltsbeendigung hinausgezögert, so könne dahinstehen, ob sie zugleich bzw. außerdem über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände im Sinne von Ziffer II 5.1.1 Alternative 1 des Erlasses getäuscht habe.

Die gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerde der Antragstellerin hat Erfolg, da die Voraussetzungen für den Erlass der von der Antragstellerin beantragten einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO gegeben sind.

Der erforderliche Anordnungsgrund, d. h. die Dringlichkeit der Regelung, liegt vor. Denn ohne die beantragte einstweilige Anordnung wird die Antragstellerin umgehend abgeschoben. Die Antragstellerin hat weiterhin glaubhaft gemacht, dass ihr auch ein Anordnungsanspruch zusteht, d.h. ein Anspruch auf vorläufige Duldung ihres weiteren Aufenthaltes nach § 60 a Abs. 1 AufenthG i. V. m. Ziffer III des Runderlasses des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 6. Dezember 2006 (= Erlass).

Die Antragstellerin erfüllt die Grundvoraussetzungen für die Aussetzung ihrer Abschiebung bis zum 30. September 2007 nach Ziffer III des Erlasses, da sie sich seit 1993 zunächst aufgrund einer Aufenthaltsgestattung und im Anschluss daran langjährig mit einer Duldung im Bundesgebiet aufhält und auch über die weiteren Voraussetzungen mit Ausnahme des Versagungsgrundes nach Ziffer II 5. 1. 1. des Erlasses kein Streit besteht. Die Antragstellerin wendet sich mit ihrer Beschwerde auch erfolgreich gegen die Annahme eines Versagungsgrundes gemäß Ziffer II 5.1.1 des Erlasses. Auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse lässt sich das Vorliegen dieses Versagungsgrundes nicht hinreichend sicher feststellen, so dass es zur Verhinderung vollendeter Tatsachen, nämlich der Abschiebung der Antragstellerin, geboten ist, die beantragte einstweilige Anordnung zu erlassen.

Das Verwaltungsgericht hat die vorliegend von ihm angewandte 2. Alternative der Ziffer II 5.1.1 des Erlasses dahingehend verstanden, dass es allein darauf ankommt, ob durch das Verhalten des Betroffenen objektiv behördliche Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung hinausgezögert worden sind. Ob diese Annahme zutrifft, ist sehr zweifelhaft und in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht abschließend zu klären.

Bei einem Erlass eines Ministeriums handelt es sich nicht um eine Rechtsnorm, sondern um eine Verwaltungsvorschrift. Als innerdienstliche Richtlinie begründet sie nicht unmittelbar Rechte und Pflichten für den Ausländer. Der Erlass ist vielmehr als Willenserklärung einer obersten Landesbehörde unter Berücksichtigung des wirklichen Willens des Erklärenden und unter Berücksichtigung seiner tatsächlichen Handhabung auszulegen, d. h. unter Berücksichtigung der vom Urheber gebilligten oder geduldeten Verwaltungspraxis (BVerwG, Beschl. v. 5.7.2004 - 1 B 79/04 -, Buchholz 402.240 § 32 AuslG Nr. 5, m. w. N.). Es erscheint hier zweifelhaft, ob das vom Verwaltungsgericht angenommene Verständnis von Ziffer II 5.1.1 des Erlasses dem wirklichen Willen des Niedersächsischen Innenministeriums als dem Urheber des Erlasses und seiner tatsächlichen Handhabung entspricht.

Für das vom Verwaltungsgericht angenommene Verständnis der streitigen Versagungsregelung, wonach es keines vorsätzlichen Hinauszögerns oder Behinderens der Aufenthaltsbeendigung durch den

betroffenen Ausländer bedarf, spricht zwar der Vergleich des niedersächsischen Erlasses vom 6. Dezember 2006 mit dem vorhergehenden Beschluss der Innenministerkonferenz vom 16./17. November 2006. Stellt man Ziffern 6.1 und 6.2 des Beschlusses der Innenministerkonferenz und Ziffer II 5.1.1 des niedersächsischen Erlasses vom 6. Dezember 2006 gegenüber, so sind in dem niedersächsischen Erlass dem Wortlaut nach die Versagungsgründe in mehrfacher Hinsicht verschärft worden. Denn nach dem Beschluss der Innenministerkonferenz soll nur eine Täuschung gegenüber der Ausländerbehörde versagungsrelevant sein. Zudem müssen danach sowohl diese Täuschung als auch das Hinauszögern oder das Behindern von behördlichen Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung ausdrücklich vorsätzlich erfolgt sein. Dem Wortlaut des niedersächsischen Erlasses nach sind hingegen (alle) Täuschungen eines Ausländers über aufenthaltsrechtliche Umstände für die Versagung des Bleiberechts ausreichend, also etwa auch solche falschen Erklärungen, die gegenüber dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge abgegeben worden sind. Ein vorsätzliches Verhalten wird dem Wortlaut nach ebenfalls nicht gefordert.

Ob diese, grundsätzlich in einem landesrechtlichen Erlass zulässige (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.9.2000 - 1 C 19/99 -, BVerwGE 112, 63, 69) Verschärfung der Versagungsgründe, d. h. die Eingrenzung des Kreises der Bleiberechtsberechtigten, dem wirklichen Willen und der tatsächlichen Handhabung des Niedersächsischen Innenministeriums entspricht, erscheint aber fraglich. Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat nämlich zu dem gleichen Aktenzeichen und unter dem gleichen Datum, unter dem die zuvor wiedergegebenen Anordnungen nach § 23 (Bleiberechtsregelung) und nach § 60a (Abschiebungsstopp) des Aufenthaltsgesetzes durch Erlass getroffen worden sind, mit einem zweiten Erlass ergänzende Hinweise zum weiteren Verfahren gegeben. Daraus ergeben sich erhebliche Zweifel daran, dass die dem Wortlaut nach erfolgte Verschärfung der Versagungsgründe tatsächlich gewollt ist. So heißt es unter Ziffer 1 des ergänzenden Erlasses in dem hier maßgeblichen Zusammenhang, dass die Bestimmungen so anzuwenden sind, dass nicht jede ausländerrechtlich relevante Verfehlung zum automatischen Ausschluss führe. Ausländische Staatsangehörige könnten dann nicht begünstigt werden, wenn sie ihre Rückführung in gravierender Weise verhindert oder behindert hätten. Festgestellte Täuschungen seien als aufenthaltsrechtlich relevant anzusehen, wenn sie einen Bezug zur Aufenthaltsbeendigung aufwiesen und die Aufenthaltsbeendigung dadurch vereitelt oder erheblich hinausgezögert worden sei. Dies sei von der Ausländerbehörde im jeweiligen Einzelfall festzustellen. Zugunsten der ausländischen Staatsangehörigen könne eine erfolgreiche Integration berücksichtigt werden.

Diese Ergänzungen sprechen eher dafür, dass es gerade nicht Sinn und Zweck der niedersächsischen Regelung in Ziffer II 5.1.1 des Erlasses vom 6. Dezember 2006 gewesen ist, die Versagungsgründe abweichend von dem auf der Innenministerkonferenz getroffenen Beschluss zu verschärfen. Außerdem ist der Beschluss der Innenministerkonferenz inzwischen wörtlich in den Gesetzentwurf zur Ergänzung des Aufenthaltsgesetzes um einen „§ 104 a Altfallregelung“ aufgenommen worden ist (BT-Drucks. 16/5065, S. 57); hinreichende Anhaltspunkte für ein bewusstes Abweichen Niedersachsens hiervon fehlen. Schließlich ist gegen das vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegte „objektive“ Verständnis des Versagungsgrundes gemäß Ziffer II 5.1.1 Alternative 2 des Erlasses vom 6. Dezember 2006 anzuführen, dass ein darüber hinaus erforderliches subjektives Element ohnehin bereits in dem nach der Alternative 1 vorausgesetzten „Täuschen“ bzw. in den in der Alternative 2 verwendeten Begriffen „Hinauszögern“ oder „Behindern“ enthalten ist und auch geboten erscheint. Ande-

renfalls würde beispielsweise auch ein objektives und unverschuldetes Abschiebungshindernis wie die krankheitsbedingte Reiseunfähigkeit den Versagungsgrund auslösen. Dies kann jedoch nicht gemeint sein. Ist somit der wirkliche Wille des Erlassgebers allein aus dem Wortlaut seiner Erlasse vom 6. Dezember 2006 heraus nicht hinreichend ermittelbar und fehlen – bislang jedenfalls – zuverlässige Hinweise auf die praktische Handhabung, so ist in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zur Verhinderung vollendeter Tatsachen zugunsten der Antragstellerin davon auszugehen, dass in Niedersachsen ebenso wie – soweit ersichtlich – in den anderen Ländern auch beide Alternativen der Ziffer III 5.1.1 des Erlasses ein vorsätzliches Verhalten des Ausländers voraussetzen.

Ein vorsätzliches Verhalten der Antragstellerin hat das Verwaltungsgericht aber gerade nicht festgestellt. Dies ist auch dem Senat bei der hier vorzunehmenden summarischen Prüfung nicht mit der notwendigen Gewissheit möglich, obwohl für ein Fehlverhalten der Antragstellerin durchaus einige Anhaltspunkte bestehen. So lassen die wechselnden Angaben zu ihrer Volkszugehörigkeit Zweifel daran aufkommen, ob ihre aktuelle, für sie derzeit aufenthaltsrechtlich günstige Angabe zutrifft, dem Volk der Roma anzugehören. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil sie zugleich angibt, dass nur ihr Vater Volkszugehöriger der Roma gewesen sei, ihre Mutter hingegen Albanerin, und dass in ihrem Elternhaus ausschließlich albanisch gesprochen worden sei und sie deshalb die Sprache der Roma nicht beherrsche. Dass die UNMIK der Abschiebung der Antragstellerin in den Kosovo nicht widersprochen hat, stellt ein weiteres Indiz gegen ihre Zugehörigkeit zum Volk der Roma dar, kann aber nicht allein ausschlaggebend für die Annahme sein, die Antragstellerin habe insoweit bewusst getäuscht. Denn es ist für den Senat nicht ersichtlich, ob und, wenn ja, nach welchen Kriterien im Einzelnen die UNMIK eine entsprechende Volkszugehörigkeit überprüft und welche Verlässlichkeit solche Überprüfungen aufweisen. Ob die von der Antragstellerin inzwischen von drei verschiedenen Stellen, darunter zwei aus dem Kosovo, vorgelegten Bescheinigungen über ihre Volkszugehörigkeit zutreffen und danach eine Zugehörigkeit zum Volk der Roma in dem hier maßgeblichen Sinne gegeben ist, wird daher erst im Verlauf des weiteren Verwaltungsverfahrens von dem Antragsgegner bzw. in einem sich ggf. anschließenden gerichtlichen Hauptsacheverfahren zu klären sein.

Der Antragstellerin kann darüber hinaus auch nicht mit der notwendigen Gewissheit vorgehalten werden, sie habe, unabhängig von ihrer tatsächlichen Volkszugehörigkeit, bewusst falsche Angaben über die mutmaßliche Haltung der UNMIK im Falle ihrer Abschiebung gemacht. Dem steht schon entgegen, dass die Antragstellerin zwar Bescheinigungen über ihre Volkszugehörigkeit vorgelegt hat, deren inhaltliche Richtigkeit noch zu überprüfen sein wird, nicht aber Erklärungen dazu abgegeben hat, ob die UNMIK ihrer Abschiebung in das Kosovo widersprechen werde.

Der Senat hat ergänzend erwogen, ob eine Täuschung der Antragstellerin über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände i. S. v. Ziffer II 5.1.1 des Erlasses nicht bereits darin gesehen werden kann, dass sie sich im Widerspruch zu ihrem jetzigen Vorbringen in ihrem Asylerst- und dem daran anschließenden ersten Asylfolgeverfahren ausdrücklich auf eine albanische Volkszugehörigkeit berufen hat und dass sie jedenfalls ihren ersten Asylfolgeantrag im Kern gerade auf eine an diese Volkszugehörigkeit anknüpfende Gruppenverfolgung gestützt hat. Ob dieser, nach den Erfahrungen des Senats mit Asylantragstellern aus dem Kosovo sehr häufige Wechsel der Angaben über die Volkszugehörigkeit allein schon zur Versagung der Bleiberechtsberechtigung führt, lässt sich angesichts der zuvor aufgezeigten Unsicherheiten bei der Auslegung von Ziffer II 5.1.1 des Erlasses vom 6. Dezember 2006

nicht sicher sagen, wird in der Literatur aber immerhin mit unterschiedlicher Begründung verneint (vgl. Marx, Der Bleiberechtsbeschluss v. 17.11.2006, Nr. 5 b; Scherenberg, Hessischer Flüchtlingsrat, Nr. 4.1; jeweils im Internet abrufbar über „asyl.net“; Kabis, Bleiberecht bei Passlosigkeit oder Verletzung von Mitwirkungspflichten, Asylmagazin 5/2007, Nr. III 2 a) und ist daher ebenfalls nicht in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu klären.

Schließlich greift auch nicht der vom Antragsgegner zuletzt sinngemäß erhobene Einwand, die Antragstellerin habe den streitigen Versagungsgrund dadurch erfüllt, dass sie „jedes Mal, wenn der Abschiebungstermin konkret festgestanden habe, psychologische Hilfe in geschlossenen Anstalten in Anspruch genommen habe.“ Ein Versagungsgrund läge darin nur dann, wenn die Antragstellerin sich unter Vorspiegelung falscher Tatsachen, also unberechtigt dorthin begeben hätte. Dies lässt sich den hier vorliegenden ärztlichen Stellungnahmen aber nicht entnehmen. So wurde etwa die Antragstellerin nach dem Schreiben von E. vom 11. Januar 2007 nach anfänglich freiwilliger Aufnahme in der geschlossenen psychiatrischen Station im Klinikum F. dort anschließend auf der Grundlage des NdsPsychKG vorübergehend gegen ihren Willen untergebracht.

*Vorinstanz: VG Braunschweig, Beschluss vom 11.4.2007, 6 B 69/07*