

Versieht die Ausländerbehörde eine Betretenserlaubnis mit einschränkenden Regelungen, die die Ausreise des Ausländers nach deren Ablauf sicherstellen sollen, können diese im Regelfall nicht isoliert angefochten werden. Rechtsschutz kann der Ausländer in diesem Fall nur mit einem Verpflichtungsbegehren erlangen, gerichtet auf die Erteilung einer Betretenserlaubnis ohne die betreffenden einschränkenden Regelungen.

OVG Bremen, Beschluss vom 12.01.2011

OVG: 1 B 14/11
(VG: 4 V 11/11)

Stichworte: Betretenserlaubnis



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 14/11

(VG: 4 V 11/11)

Bt

Beschluss In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Alexy, Dr. Grundmann und Traub am 12.01.2011 beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Bremen - 4. Kammer - vom 07.01.2011 mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung aufgehoben.

Der Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 28.12.2010 wird abgelehnt.

Die Antragsgegnerin wird im Wege einer einstweiligen Anordnung verpflichtet, die dem Antragsteller mit Bescheid vom 28.12.2010 erteilte Betretenserlaubnis dahin abzuändern, dass

- 1. dem Antragsteller die Einreise und Ausreise auch über die Flughäfen Hamburg oder Hannover ermöglicht wird,**
- 2. die vom Antragsteller vor der Einreise durch Hinterlegung zugunsten des Stadtamts zu erbringende Sicherheitsleistung auf 500,00 Euro gemindert wird.**

Die Kosten des Verfahrens tragen die Beteiligten jeweils zur Hälfte.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 1.250,00 Euro festgesetzt.

Dem Antragsteller wird für das Beschwerdeverfahren Prozesskostenhilfe ohne Ratenzahlung bewilligt und Rechtsanwalt S. beigeordnet.

G r ü n d e

I.

Der 1982 geborene Antragsteller ist türkischer Staatsangehöriger.

Er reiste bis Ende 2002 wiederholt mit einem Besuchervisum in das Bundesgebiet ein.

Anfang 2003 reiste er erneut ein und stellte am 03.02.2003 mit nicht zutreffenden Angaben zu seiner Identität einen Asylantrag. Der Antrag wurde am 18.02.2003 abgelehnt; Unanfechtbarkeit trat am 17.01.2006 ein. Der am 31.01.2006 gestellte Asylfolgeantrag des Antragstellers blieb ebenfalls erfolglos; Unanfechtbarkeit trat am 25.09.2006 ein.

Im Mai 2006 offenbarte der Antragsteller vor der Ausländerbehörde seine tatsächliche Identität. Am ...2006 heiratete er eine deutsche Staatsangehörige. Ihm wurde wegen der Eheschließung eine bis zum 05.07.2008 gültige Aufenthaltserlaubnis erteilt.

Den Antrag auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis lehnte die Antragsgegnerin mit Bescheid vom 19.08.2009 ab, nachdem Ermittlungen der Behörde ergeben hatten, dass der Antragsteller und seine Ehefrau seit dem 01.09.2007 im steuerlichen Sinne getrennt lebten und die Ehe seit dem 01.02.2009 rechtskräftig geschieden ist. Zugleich drohte die Antragsgegnerin dem Antragsteller für den Fall der nicht freiwilligen Ausreise die Abschiebung in die Türkei an.

Am 18.01.2010 wurde der Antragsteller in die Türkei abgeschoben. Zuvor hatte das Verwaltungsgericht einen am selben Tag gestellten Antrag, die Abschiebung auszusetzen, abgelehnt (Az. 4 V 54/10). Der Antragsteller habe nicht glaubhaft gemacht, dass er, wie von ihm behauptet, reiseunfähig sei. Die vorlegte nervenärztliche Bescheinigung sei wenig aussagekräftig.

Am ...2010 heiratete der Antragsteller in der Türkei erneut eine deutsche Staatsangehörige. Seine Ehefrau ist schwanger; voraussichtlicher Entbindungstermin ist der 09.02.2011.

Am 06.07.2010 erhob der Antragsteller vor dem Verwaltungsgericht Untätigkeitsklage u. a. mit dem Ziel, die Antragsgegnerin zur Befristung der Sperrwirkung der Abschiebung zu verpflichten (Az. 4 K 877/10).

Mit Bescheid vom 21.07.2010 setzte die Antragsgegnerin die Abschiebungskosten auf 5.637,44 Euro fest (488,02 Euro Flugkosten; 2.473,24 Euro Begleitkosten Bundespolizei; 2.299,68 Euro medizinische Versorgung bei der Rückführung; 364,50 Euro Fahrtkosten PGW; 12,00 Euro Reisekostenvergütung PGW).

Ebenfalls mit Bescheid vom 21.07.2010 befristete die Antragsgegnerin die Wirkung der Abschiebung auf zwei Jahre, beginnend mit der Ausreise, sowie nach Erstattung der Abschiebungskosten in Höhe von 5.637,44 Euro.

Dagegen hat der Antragsteller Widerspruch eingelegt. Er hält die am 18.01.2010 durchgeführte Abschiebung für rechtswidrig, die Dauer der Sperrwirkung für zu lang, die festgesetzten Abschiebungskosten für zu hoch und die Verknüpfung zwischen deren Erstattung und dem Ende der Sperrwirkung für unzulässig.

Das Verwaltungsgericht hat dem Senator für Inneres aufgegeben, bis zum 04.03.2011 über die Widersprüche zu entscheiden.

Am 20.10.2010 beantragte der Antragsteller beim Verwaltungsgericht, die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihm im Hinblick auf die Schwangerschaft seiner Ehefrau eine Betretenserlaubnis nach § 11 Abs. 2 AufenthG zu erteilen. Dazu legte er ärztliche Bescheinigungen vor, wonach es sich um eine Risikoschwangerschaft handelt (Bescheinigungen vom 26.08.2010 und vom 01.10.2010).

Mit Beschluss vom 15.12.2010 verpflichtete das Verwaltungsgericht die Antragsgegnerin, dem Antragsteller zum Zwecke des Beistandes seiner Ehefrau bis zum Ablauf von sechs Wochen nach der Entbindung eine Betretenserlaubnis zu erteilen. Zugleich ließ es der Antragsgegnerin nach, der Betretenserlaubnis Nebenbestimmungen beizufügen, durch die u. a. das unverzügliche Verlassen des Bundesgebiets nach Ablauf der Betretenserlaubnis sichergestellt werde (Az. 4 V 1757/10).

Das Oberverwaltungsgericht wies die gegen diesen Beschluss gerichtete Beschwerde der Antragsgegnerin mit Beschluss vom 20.12.2010 zurück (Az. 1 B 336/10).

Mit Bescheid vom 28.12.2010 erteilte die Antragsgegnerin dem Antragsteller eine Betretenserlaubnis für das Bundesgebiet bis zum Ablauf von sechs Wochen nach Entbindung des gemeinsamen Kindes. In dem Bescheid heißt es: „Vorgeschriebener Reiseweg: Die Einreise und Ausreise hat über den Flughafen Bremen zu erfolgen“. Weiter heißt es unter

„Bedingungen/Auflagen:

1. Herrn G. wird aufgegeben, vor der Einreise in das Bundesgebiet eine Sicherheitsleistung in Höhe von 5.500,00 Euro zugunsten des Stadtamtes Bremen zu hinterlegen.
2. Während des Aufenthalts im Bundesgebiet ist der Aufenthaltsort auf die Stadt Bremen beschränkt. Der Wohnsitz ist bei der Ehefrau, J. R., einzunehmen.
3. Herr G. hat innerhalb einer Woche nach der Geburt des Kindes der Ausländerbehörde Bremen ein Flugticket für den Rückflug in die Türkei für einen Termin sechs Wochen nach der Geburt des Kindes vorzulegen. Zudem ist der Nachweis über die Geburt des Kindes zu führen.“

Der Antragsteller hat am 05.01.2011 Widerspruch gegen die den Reiseweg betreffende Regelung sowie das Verlangen, eine Sicherheitsleistung in Höhe von 5.500,00 Euro zu hinterlegen, eingelegt. Er hat geltend gemacht, dass er in Istanbul lebe und es keine direkte Flugverbindung zwischen Istanbul und Bremen gebe. Er sei mittellos und beabsichtige deshalb, die kostengünstigen Flugverbindungen über Hamburg oder Hannover zu nutzen. Er sei auch nicht in der Lage, 5.500,00 Euro als Sicherheitsleistung aufzubringen. Durch diese Forderung werde es ihm faktisch unmöglich gemacht, von der Betretenserlaubnis Gebrauch zu machen.

Ebenfalls am 05.01.2011 hat der Antragsteller beim Verwaltungsgericht beantragt, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen den Bescheid vom 28.12.2010 festzustellen, hilfsweise die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihm eine Betretenserlaubnis ohne die beanstandeten Nebenbestimmungen zu erteilen.

Das Verwaltungsgericht Bremen - 4. Kammer - hat mit Beschluss vom 07.01.2011 antragsgemäß festgestellt, dass der Widerspruch des Antragstellers gegen die genannten Bestimmungen aufschiebende Wirkung hat.

Dagegen richtet sich die am 11.01.2011 eingelegte Beschwerde der Antragsgegnerin. Sie macht geltend, dass die genannten Nebenbestimmungen nicht isoliert anfechtbar seien, weil sie inhaltlich untrennbar mit dem Hauptverwaltungsakt verbunden seien. Durch die einschränkenden Bestimmungen solle sichergestellt werden, dass der Antragsteller die Betretenserlaubnis nur zu dem erlaubten Zweck nutze und er seiner Ausreisepflicht nachkomme.

II.

Die Beschwerde der Antragsgegnerin ist nur teilweise erfolgreich.

1.

Die Antragsgegnerin wendet sich zu Recht dagegen, dass das Verwaltungsgericht hinsichtlich der in der Betretenserlaubnis vom 28.12.2010 enthaltenen Bestimmungen „Die Einreise und Ausreise hat über den Flughafen Bremen zu erfolgen“ und „Herrn G. wird aufgegeben, vor der Einreise in das Bundesgebiet eine Sicherheitsleistung in Höhe von 5.500,00 Euro zugunsten des Stadtamtes Bremen zu hinterlegen,“ die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers festgestellt hat. Der Antragsgegnerin ist darin zu folgen, dass die genannten Bestimmungen nicht isoliert anfechtbar sind.

Die Antragsgegnerin ist aufgrund einer vom Verwaltungsgericht erlassenen einstweiligen Anordnung verpflichtet, dem Antragsteller mit Rücksicht auf die Risikoschwangerschaft seiner Ehefrau sowie den bevorstehenden Entbindungstermin eine Betretenserlaubnis zu erteilen (Beschlüsse des VG Bremen vom 15.12.2010 - 4 V 1757/10 - und des OVG Bremen vom 20.12.2010 - 1 B 336/10). Sie ist berechtigt, im Rahmen des ihr nach § 11 Abs. 2 AufenthG eingeräumten Ermessens diese Betretenserlaubnis mit Bestimmungen zu versehen, die sicherstellen, dass die Erlaubnis nur zu dem Betretenszweck genutzt wird und der Antragsteller nach Ablauf der Erlaubnis das Bundesgebiet unverzüglich wieder verlässt.

Der Sicherungszweck führt dazu, dass die getroffenen Maßnahmen regelmäßig in einer untrennbaren inhaltlichen Beziehung zu der Betretenserlaubnis stehen. Die Betretenserlaubnis wird insoweit durch die Sicherungsmaßnahmen näher ausgestaltet (vgl. OVG Bremen, B. v. 18.03.2010 - 1 B 45/10 - InfAuslR 2010, 243). Der Rechtsnatur nach wird es sich bei ihnen regelmäßig um - nicht selbstständig anfechtbare - Inhaltsbestimmungen der Betretenserlaubnis handeln. Selbst wenn den einschränkenden Regelungen der Charakter einer Bedingung oder Befristung i.S.v. § 36 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwVfG

beizumessen sein sollte, würde dies mit Rücksicht auf den Sicherungszweck nichts daran ändern, dass eine isolierte Anfechtung einzelner Nebenbestimmungen grundsätzlich ausscheidet (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Auflage 2010, § 36 Rn. 63; Eyermann/Happ, VwGO, 13. Auflage 2010, § 42 Rn. 49). Der rechtliche Charakter der betreffenden Regelung hängt dabei nicht von der jeweiligen Bezeichnung, sondern von der von der Behörde gesetzten Rechtsfolge ab (vgl. Kopp/Ramsauer, a. a. O., § 36 Rn. 5a). Rechtsschutz kann der Betroffene in diesen Fällen nur mit einem Verpflichtungsbegehren erlangen, das auf Erteilung einer Betretenserlaubnis ohne die beanstandeten Einschränkungen gerichtet ist (vgl. Renner/Dienelt, AuslR, 9. Auflage 2011, § 11 AufenthG Rn. 44). Ob Regelungen, die eine Betretenserlaubnis inhaltlich ausgestalten, darüber hinaus im Einzelfall auch den Charakter einer - selbstständig durchsetzbaren und damit auch anfechtbaren - Auflage i.S.v. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG besitzen können, mag hier dahinstehen. Denn bei den hier in Rede stehenden Sicherungsmaßnahmen ist dies ersichtlich nicht der Fall.

Bei der den Reiseweg betreffenden Vorgabe handelt es sich um eine Inhaltsbestimmung der Betretenserlaubnis. Ob das Verlangen nach Hinterlegung einer Sicherheitsleistung als Inhaltsbestimmung oder als - aufschiebende - Bedingung zu qualifizieren ist, kann offen bleiben. In jedem Fall scheidet eine isolierte Anfechtbarkeit aus. Für die Gewährung von Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO ist damit kein Raum.

2.

Der Antragsteller hat indes hilfsweise beantragt, die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO zu verpflichten, die Betretenserlaubnis ohne die genannten Beschränkungen zu erteilen. Er hat insoweit in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Anordnungsanspruch und -grund glaubhaft gemacht (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO), so dass eine entsprechende einstweilige Anordnung zu lassen ist.

Die von der Ausländerbehörde im Rahmen von § 11 Abs. 2 AufenthG getroffenen Sicherungsmaßnahmen müssen verhältnismäßig sein, d. h. geeignet, erforderlich und abgewogen (verhältnismäßig i. e. S.) sein. Dies ist hier nicht der Fall.

a)

Soweit dem Antragsteller in dem Bescheid vom 28.12.2010 aufgegeben wird, über den Flughafen Bremen ein- und auszureisen, ist nicht erkennbar, dass diese Vorgabe zur Sicherstellung des Zwecks der Betretenserlaubnis oder einer fristgemäßen Ausreise erforderlich ist.

Eine Begründung für diese Vorgabe enthält der Bescheid vom 28.12.2010 nicht. Auch im anhängigen gerichtlichen Eilverfahren hat die Antragsgegnerin insoweit keine Erläuterungen gegeben. Der Antragsteller hat dazu vorgetragen, dass eine Ein- und Ausreise über die Flughäfen Hamburg oder Hannover, die über eine Direktverbindung nach Istanbul verfügten, für ihn deutlich kostengünstiger sei. Eine Anhörung des Antragstellers hat die Antragsgegnerin vor Erlass des Bescheids vom 28.12.2010 nicht durchgeführt, obwohl das Oberverwaltungsgericht ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass dem Betroffenen jeweils Gelegenheit zu geben ist, zu den in Erwägung gezogenen Sicherungsmaßnahmen Stellung zu nehmen (B. v. 18.03.2010, a. a. O.). Insgesamt ist unter diesen Umständen nicht erkennbar, weshalb bei einer Ein- und Ausreise über die Flughäfen Hamburg oder Hannover der Sicherungszweck gefährdet werden könnte.

b)

Soweit dem Antragsteller in dem Bescheid vom 28.12.2010 aufgegeben wird, vor der Einreise eine Sicherheitsleistung in Höhe von 5.500,00 Euro zugunsten des Stadtamts Bremen zu hinterlegen, ist diese Vorgabe unverhältnismäßig i. e. S.

Der Antragsteller ist nach seinen Angaben mittellos. Im Rahmen des Prozesskostenhilfeantrags, den er für die am 06.07.2010 erhobene Untätigkeitsklage 4 K 877/10 gestellt hat, hat er eine Erklärung über seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse vorgelegt, die diese Angaben bestätigt. Sollte die Antragsgegnerin Zweifel an ihnen haben, hätte sie die Möglichkeit gehabt, diesen im Rahmen der - unterbliebenen - Anhörung vor Erlass der Betretenserlaubnis nachzugehen.

Der Vortrag des Antragstellers, das Verlangen der Antragsgegnerin führe aufgrund seiner Mittellosigkeit dazu, dass er faktisch von der Betretenserlaubnis keinen Gebrauch machen könne, ist unter diesen

Umständen nachvollziehbar. Eine Sicherungsmaßnahme, die im Ergebnis die Inanspruchnahme der Erlaubnis vereitelt, ist aber unverhältnismäßig.

Unter Abwägung der widerstreitenden Belange hält es das Oberverwaltungsgericht für sachgerecht, die vom Antragsteller zu erbringende Sicherheitsleistung an den Flugkosten zu orientieren, die bei der am 18.01.2010 durchgeführten Abschiebung angefallen sind. Eine Sicherheitsleistung von 500,00 Euro ist danach angemessen. Das Gericht geht davon aus, dass dem Antragsteller zugemutet werden kann, eine Sicherheitsleistung in dieser Höhe zu tragen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO; die Streitwertfestsetzung auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Die Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das Beschwerdeverfahren und die Beiordnung eines Rechtsanwalts beruhen auf § 166 VwGO i. V. m. §§ 114, 119 Abs. 1 S. 2, 121 Abs. 1 ZPO).

gez. Alexy

gez. Dr. Grundmann

gez. Traub