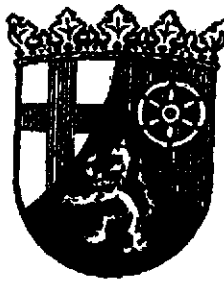


7 A 10768/02.OVG
3 K 1348/01.KO

**Die Entscheidung ist
rechtskräftig!**



Frau MeWes

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL IM NAMEN DES VOLKES

Eingang
14. Jan. 2003
Diakonisches Werk des
Kirchenkreises Ansbach/Regen

In dem Verwaltungsrechtsstreit

*** *****

gegen

wegen Ausländerrechts (Iran)

hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. November 2002, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Hoffmann
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Holl
Richter am Verwaltungsgericht Goergen
ehrenamtliche Richterin Hauswirtschaftsmeisterin Kämmerer
ehrenamtlicher Richter Bankkaufmann Kauer

für Recht erkannt:

Unter Abänderung des aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. Januar 2002 ergangenen Urteils des Verwaltungsgerichts Koblenz wird der Bescheid des Beklagten vom 28. Mai 2001 aufgehoben.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge hat der Beklagte zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Aufhebung einer Auflage zu seiner Duldung, durch die er verpflichtet wird, in der Landesunterkunft Rheinland-Pfalz in Ingelheim ausschließlichen Wohnsitz zu nehmen. Er ist iranischer Staatsangehöriger. Nach seiner Einreise in die Bundesrepublik Deutschland betrieb er ohne Erfolg ein Asylverfahren. Er ist vollziehbar ausreisepflichtig.

Seit dem 26. Januar 1999 werden dem Kläger von dem Beklagten Duldungen erteilt. Der Kläger verfügt über keine Reisedokumente, sondern nur über einen internationalen Führerschein. Die Ausländerbehörde ermittelte im Januar 2001 in Zusammenarbeit mit der sog. Clearingstelle, dass die iranische Botschaft grundsätzlich bereit sei, ein Passersatzpapier für den Kläger auszustellen, wenn sein Führerschein dort im Original vorgelegt und der Vordruck eines Antrags für einen Laissez passer vom Kläger unterschrieben werde. Der Kläger füllte zwar den Passersatzpapierantrag aus, kam der Aufforderung zur Unterschriftsleistung indessen nicht nach und ergänzte insoweit den Antrag mit den Worten: „Ausländerbehörde hat mich bedroht und für diese Tat bezwingen“.

In der Folge erwirkte der Beklagte eine Aufnahmezusage für den Kläger in der Landesunterkunft Rheinland-Pfalz für Ausreisepflichtige und erließ gegenüber dem Kläger am 28. Mai 2001 einen Bescheid, nach dem die dem Kläger erteilte

Duldung gemäß § 56 Abs. 3 Satz 2 AuslG mit der Auflage versehen werde, dass er ab dem 14. Juni 2001 zur ausschließlichen Wohnsitznahme in der Landesunterkunft verpflichtet sei. Zur Begründung heißt es im Wesentlichen, dass bisherige Bemühungen zur Erlangung von Ausreisepapieren für den Kläger fehlgeschlagen seien, so dass nunmehr intensivere behördliche Maßnahmen zur Beschaffung der zu seiner Ausreise erforderlichen Unterlagen notwendig seien. Diese sollten in der Landesunterkunft erfolgen. Es sei erforderlich, dass der Kläger dort Wohnung nehme, um für die notwendigen Maßnahmen jederzeit zur Verfügung zu stehen.

Dagegen hat der Kläger am 13. Juni 2001 Klage erhoben, zu deren Begründung er im Wesentlichen geltend gemacht hat: Auch im Falle seines Aufenthaltes in der Landesunterkunft werde er keine Unterschrift unter die Antragspapiere fertigen. Inwieweit bisher erfolglose Maßnahmen zur Passbeschaffung durch den Aufenthalt in Ingelheim erfolgreicher sein könnten, sei nicht zu erkennen. Im Übrigen könne er im Falle seines Verbleibens im Westerwaldkreis einer Arbeitstätigkeit nachgehen, wenn er denn im Besitz einer Arbeitserlaubnis wäre. Er sei im Übrigen Übungsleiter der C-Jugend-Mannschaft des FV R. sowie Leiter eines Fußballprojektes für Immigranten und arbeite zweimal wöchentlich im Verein für Jugendhilfe R.. Seine Einweisung in die Landesunterkunft stelle eine Art Bestrafung dar. Diesem Zweck diene § 56 Abs. 3 AuslG nicht, die Bestimmung sei keine Grundlage für die Begründung einer Art von Beugehaft.

Der Kläger hat beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 28. Mai 2001 aufzuheben.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat insbesondere geltend gemacht, bei der Landesunterkunft handele es sich um eine offene Einrichtung für ausländische Personen, in der durch eine Kombination von psychosozialer Betreuung und ausländerrechtlicher Beratung die Bereitschaft geschaffen werden solle, bei der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken und letztlich damit die freiwillige Ausreise zu fördern. Der Kläger müsse wegen seiner Ausreisepflicht in sein Heimatland zurückgeführt werden, die Integration ins Arbeitsleben bzw. in sein bisheriges Lebensumfeld verdiene keine Förderung.

Das Verwaltungsgericht Koblenz hat die Klage mit aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. Januar 2002 ergangenen Urteil abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Die angegriffene Verfügung sei rechtmäßig und finde ihre Ermächtigungsgrundlage in § 56 Abs. 3 Satz 2 AuslG, wonach bei der Duldung über die Beschränkung auf das Gebiet eines Landes hinaus weitere Bedingungen und Auflagen angeordnet werden könnten. Im Rahmen der Ermessensausübung sei zwar zu berücksichtigen, dass – wie auch die entsprechenden Richtlinien vorsehen würden –, bei dem Ziel der Förderung der Rückkehr eine realistische Chance auf Beschaffung von Rückreisepapieren bestehen müsse und darüber hinaus die Maßnahme nicht schikanösen Charakter haben dürfe. Diesen Anforderungen genüge die hier getroffene Maßnahme indessen. Ziel des Aufenthalte in der Unterkunft sei es, die noch erforderliche Unterschrift zu erlangen, aufgrund derer die iranischen Auslandsvertretungen bereit seien, die erforderlichen Pässersatzpapiere auszustellen. Die nur eingeschränkt überprüfbare Prognose der Behörde, dass insoweit Aussicht auf Erfolg bestehe, sei gerichtlich hier nicht zu beanstanden. Die in Aussicht genommenen „intensiveren behördlichen Maßnahmen“ sowie die Kombination von „psychosozialer Betreuung und ausländerrechtlicher Beratung“ dienten weder einer unzulässigen Beugung des Willens des Betroffenen noch seien sie ungeeignet, um den Kläger zu einer Mitwirkung zu bewegen. Die Maßnahme sei auch nicht unverhältnismäßig, da der Kläger vollziehbar ausreisepflichtig sei und im Übrigen nach der Verwaltungspraxis bei

erkannter Erfolglosigkeit der Passbeschaffung eine Entlassung aus der Landesunterkunft erfolge.

Dagegen hat der Kläger die vom Senat mit Beschluss vom 21. Mai 2002 zugelassene Berufung eingelegt. Zur Begründung wird geltend gemacht: Die Maßnahme stelle entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts eine strafähnliche Maßnahme bzw. Schikane dar, da keine realistische Chance bestehe, durch den Aufenthalt in der Landesunterkunft seine Bereitschaft zur Mitwirkung und Unterschriftsleistung zu fördern. Er müsse sich auch nicht eine psychosoziale bzw. ausländerrechtliche Beratung aufdrängen lassen. Er sei mit der Rechtslage hinreichend vertraut und wisse insbesondere, dass er einen Pass bzw. ein Rückreisedokument von seinem Heimatstaat nur erhalte, wenn er eine entsprechende Unterschrift leiste. Sein Wille, die Unterschrift nicht zu leisten und eine Existenz auf niedrigstem Niveau in Deutschland der Rückkehr in seine Heimat vorzuziehen, sei auch durch den Zwang, in Ingelheim Unterkunft zu nehmen, nicht zu beugen. Dass die entsprechenden Maßnahmen ungeeignet seien, gehe letztlich auch aus den Auskünften des in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht angehörten Leiters der Unterkunft hervor, nach dessen Angaben lediglich etwa 10 % der von ihm betreuten Ausländer zum Verlassen der Bundesrepublik Deutschland hätten gebracht werden können. Nur die Hälfte davon habe überhaupt dazu bewegt werden können, bei der Beschaffung von Rückreisedokumenten mitzuwirken. In seinem Falle sei ein solcher Erfolg undenkbar.

Der Kläger beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts gemäß seinem Klageantrag erster Instanz zu erkennen.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er bezieht sich im Wesentlichen auf die Begründung des Verwaltungsakts und das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz. Ergänzend wird vorgetragen, den Kläger treffe nach § 15 Abs. 2 Ziffer 6 AsylMG die Pflicht, im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder eines Passersatzpapiers an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken. Dazu gehöre auch die von der Auslandsvertretung des Iran geforderte Unterschriftsleistung. Durch die Unterlassung liege ein klarer Gesetzesverstoß vor. In dieser Situation könne kein Recht anerkannt werden, dass der Kläger sich der Belehrung und Beratung in der Landesunterkunft entziehen könne und jeden Versuch abblocke, eines Besseren belehrt zu werden. Ein direkter Gesetzesverstoß könne nicht letztlich zu einer Belohnung führen.

Der Senat hat in der mündlichen Verhandlung den Leiter der Clearingstelle und den Leiter der Landesunterkunft zur Aufgabenstellung und Arbeitsweise dieser Einrichtungen angehört.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die von den Beteiligten gewechselten Schriftsätze sowie die beigezogenen Verwaltungsakten Bezug genommen, die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Die Berufung des Klägers hat Erfolg.

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die angegriffene Einschränkung der erteilten Duldung rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Sie ist deshalb aufzuheben (§ 113 Abs. 1 VwGO).

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erhebung der Anfechtungsklage sind hier erfüllt. Es handelt sich bei der (weiteren) Einschränkung einer Duldung um

eine selbständig anfechtbare Auflage (§ 36 Abs. 2 Ziffer 4 VwVfG); die Nebenbestimmung bildet mit dem Hauptverwaltungsakt keine untrennbare Einheit und die Aufhebung führt hier auch nicht zu einem rechtswidrigen Zustand (vgl. BVerwGE 81, 185).

Der Durchführung eines Vorverfahrens (§ 68 Abs. 1 VwGO) bedurfte es nicht; nach § 71 Abs. 3 AuslG findet gegen die Versagung einer Duldung kein Widerspruch statt. Mit der Anfechtung der Nebenbestimmung zu der erteilten Duldung steht ein Streitgegenstand in Rede, der mit der in § 71 Abs. 3 AuslG geregelten Konstellation gleichzusetzen ist. Hier gilt in gleichem Maße der in der Bestimmung zum Ausdruck kommende Beschleunigungsgedanke.

Die angegriffene Verfügung ist rechtswidrig, da die Behörde die Grenzen des ihr eingeräumten Ermessens nicht hinreichend beachtet hat (§ 114 Satz 1 VwGO). Von dem Ermessen ist in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden.

Nach § 56 Abs. 3 AuslG ist die Duldung, die einem Ausländer nach § 55 Abs. 2 AuslG erteilt wird, wenn seine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist, auf das Gebiet des Landes beschränkt. Nach Satz 2 der Bestimmung „können weitere Bedingungen und Auflagen angeordnet werden“. Darunter fällt ohne Zweifel auch eine erforderliche „weitere“ Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs der Duldung, die hier auf die Wohnsitznahme in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Ingelheim zielt. Wie in der Rechtsprechung des Gerichts anerkannt ist (vgl. Beschluss des 11. Senats vom 19. Januar 2001 – 11 B 12129/00.OVG -) können auch Erfordernisse im Zusammenhang mit der Beschaffung von Ausreisepapieren die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft mit der nur dort möglichen konkreten Förderung des Verfahrens die Einschränkung der Duldung legitimieren. Grenzen ergeben sich daraus, dass die Maßnahme einen sinnvollen Bezug zu diesem Verfahrenszweck aufweisen muss und insbesondere keine Schikane oder strafähnliche Maßnahme gegenüber dem Ausländer darstellen darf (vgl. Senat, Beschluss vom 17. Oktober 2001 – 7 B 11319/01 -). Dabei ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu

tragen; darüber hinaus kann sich der Betroffene auf den Grundsatz der Gleichbehandlung entsprechend der vom Land in diesem Zusammenhang geübten Verwaltungspraxis berufen.

Vorliegend ist wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls der erforderliche Zusammenhang mit dem eigentlichen legitimen Zweck der einschlägigen Maßnahme nicht mehr hinreichend erkennbar.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - was die Einschränkung der Persönlichkeitsrechte des Betroffenen angeht (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG) - ist allerdings - wie das Verwaltungsgericht zu Recht betont hat - nicht etwa bereits allein dadurch verletzt, dass der Betroffene aus seinem bisherigen Lebenszusammenhang herausgerissen und den Einschränkungen unterworfen wird, wie sie in einer Gemeinschaftsunterkunft bestehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach negativem Abschluss des Asylverfahrens und angesichts des Bestehens der Ausreisepflicht ein selbständiges Recht auf Beibehaltung des Lebenskreises nicht mehr geschützt sein kann. Der Einwand ist indessen nur erheblich, wenn mit der Maßnahme die aufgezeigte legitime Zwecksetzung verfolgt wird. Darüber hinaus würde die Maßnahme sich auf den einzelnen Betroffenen schikanös auswirken.

Der Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung im Zusammenhang mit der informellen Befragung des Leiters der Clearingstelle Rheinland-Pfalz, Herrn Martini-Emden, sowie des Leiters der Landesunterkunft, Herrn Abteilungsleiter Braum, im Wesentlichen den funktionellen Zusammenhang der Maßnahmen dahingehend skizziert, dass zunächst die dezentral zuständigen Ausländerbehörden in die Beschaffung der Ausreisepapiere eingebunden sind. Ggf. bedienen sie sich der Amtshilfe der zentral bei der Stadtverwaltung Trier als spezialisierte Behörde eingerichteten Clearingstelle. In diesem Zusammenhang wird zum Teil auf schriftlichem Wege, zum Teil aber auch durch Vorführung des Betroffenen in Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen des in Betracht kommenden

Heimatstaates die Identität geklärt und auf die Ausstellung von Rückreisepapieren hingewirkt, wobei insoweit eine unterschiedliche Kooperationsbereitschaft der einzelnen betroffenen Staaten zu erkennen ist. Bei erheblichen Mängeln in der Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten wird danach über das Bundesinnenministerium und das Auswärtige Amt eine Klärung auf diplomatischem Wege angestrebt. In der Praxis als hilfreich haben sich dann auch besonders abgeschlossene Rückreiseabkommen mit einzelnen Staaten erwiesen.

Die Zuführung zu der Einrichtung in Ingelheim wird nach Konsultation von Clearingstelle und Landesunterkunft (letztere im Wesentlichen im Hinblick auf gesundheitliche und persönliche Fragen) danach nur dann angestrebt, wenn die Bemühungen „vor Ort“ sich als unzulänglich erweisen. Dies kann in besonders schwierigen Fällen der Identitätsklärung wie auch bei unzureichender Mitwirkungsbereitschaft des Betroffenen der Fall sein.

Gemessen an der Funktion der räumlichen Einschränkung der Duldung auf dem Bereich der Gemeinschaftsunterkunft innerhalb dieses Verfahrenszusammenhangs ist die hier angegriffene Entscheidung ermessensfehlerhaft. Die Zuweisung zur Gemeinschaftsunterkunft ist im vorliegenden Einzelfall keine geeignete Maßnahme und für den Betroffenen unzumutbar. Die Beteiligten sind sich darüber einig, dass die Identität des Klägers zweifelsfrei ist und auch angesichts der Vorlage des Originalführerscheins von Seiten der iranischen Auslandsvertretung nichts gegen die Ausstellung eines Laissez passer sprechen würde. Dazu kommt es lediglich deshalb nicht, weil die iranischen Stellen auf der Unterschrift auf einem entsprechenden Antrag bestehen und damit letztlich im Zusammenspiel mit ihrem Landsmann die Freiwilligkeit der Ausreise zur Bedingung machen. Sie verstoßen damit angesichts der ohne Zweifel geklärten Identität gegen ihre völkerrechtlichen Pflichten zur Rückübernahme des iranischen Staatsangehörigen. Das tunliche Mittel zur Beseitigung der Schwierigkeiten liegt deshalb darin, auf diplomatischem Wege auf die Beseitigung der Hindernisse hinzuwirken. Der Leiter der Clearingstelle hat vor dem Senat auch eingeräumt, dass in Fällen, in denen

das schlechte Beispiel Schule zu machen droht und nicht mehr lediglich einzelne Fälle betroffen sind, üblicherweise diplomatische Kanäle genutzt werden.

Der Aufenthalt in der Landesunterkunft kann angesichts dessen nur auf den Versuch der Willensbeugung bei den Betroffenen hinauslaufen. Er ist zwar – wie die Behörden zu Recht betonen – nach § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylVfG ohne Zweifel verpflichtet, „an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken“. Dies führt bei dem hier vorliegenden Problem indessen nicht weiter, weil sich gerade die Frage der Vollstreckbarkeit dieser Pflicht stellt. Geeignete Mittel zur Beugung des Willens sind hier nicht erkennbar, wie auch der Leiter der Unterkunft vor dem Senat eingeräumt hat, wenn er bekundet, dass ein solcher Fall bisher in der Praxis der Landesunterkunft noch nicht vorgekommen sei. Der von ihm angeführte Gedanke allein, dass angesichts der durchschnittlichen Erfolge des Verfahrens – mögen sie auch noch so bescheiden sein – die Versuche nicht von vornherein als aussichtslos erschienen, kann die Geeignetheit angesichts der Umstände des vorliegenden Einzelfalles hier nicht dartun. Die einzig ersichtliche Einwirkung liegt offenkundig in den Erschwernissen, die der Aufenthalt in der Einrichtung mit ihren Einschränkungen des persönlichen Lebenskreises für den Betroffenen mit sich bringt. In einem solchen Fall erweist sich die Maßnahme indessen als bloße Sanktion und sträfähnliche Maßnahme. Dafür fehlt es an der hinreichenden gesetzlichen Ermächtigung.

Daran ändert auch ein Vergleich mit der Abschiebungshaft nach § 57 Abs. 2 AuslG nichts. Die Maßnahme ist nicht etwa deshalb gerechtfertigt, weil die Zuweisung zur Landesunterkunft – wie der Leiter der Clearingstelle angedeutet hat – als Konzept zur Vermeidung von Abschiebehaft bzw. insoweit als mildere Maßnahme angesehen wird. Der Gesetzgeber hat die Abschiebehaft unter klar geregelten tatbestandlichen Voraussetzungen zugelassen, die hier nicht erfüllt sind, im Wesentlichen weil kein begründeter Verdacht besteht, dass der Kläger sich der Abschiebung entziehen will. Es ist nicht nachgewiesen, dass er den Behörden an seinem bisherigen Aufenthaltsort nicht stets zu den erforderlichen

Ermittlungen und Beratungen zur Verfügung gestanden hätte. Würden umgekehrt die Voraussetzungen etwa nach § 57 Abs. 2 Nr. 5 AuslG vorliegen, so ist die Bestimmung zwingend, d.h. der Ausländer „ist in Haft zu nehmen“. Die vom Gesetz angestrebte „Sicherung der Abschiebung“ ist im Übrigen – wie die Erfahrungen in der Landesunterkunft mit zahlreichen Fällen des Untertauchens erweisen – in der Einrichtung nicht zu gewährleisten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die zur vorläufigen Vollstreckbarkeit wegen der Kosten auf § 167 VwVO i.V.m. § 708 Nr. 10 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da Gründe der in § 132 Abs. 2 VwGO bezeichneten Art nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Hausadresse: Deinhardplatz 4, 56088 Koblenz/Postanschrift: 56065 Koblenz) einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist ebenfalls bei dem Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Hausadresse: Deinhardplatz 4, 56088 Koblenz/Postanschrift: 56065 Koblenz) einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Prozessbevollmächtigten erfolgen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez. Hoffmann

gez. Dr. Holl

gez. Goergen

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 2.000,- € festgesetzt (§§ 14, 13 Abs. 1 GKG).

gez. Hoffmann

gez. Dr. Holl

gez. Goergen