



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 LB 312/24

VG: 7 K 263/22

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

– Kläger und Berufungsbeklagte –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesministerin des Innern und für Heimat, diese vertreten durch den Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge,
Frankenstraße 210, 90461 Nürnberg,

– Beklagte und Berufungsklägerin –

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, den Richter am Oberverwaltungsgericht Lange und den Richter am Verwaltungsgericht Kaysers sowie die ehrenamtliche Richterin Georgus und den ehrenamtlichen Richter Grimm aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Februar 2025 für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 7. Kammer – vom 22. August 2023 geändert, soweit das Verwaltungsgericht festgestellt hat, dass eine Abschiebung der Kläger aufgrund der Abschiebungsandrohung aus dem Bescheid vom 18. Dezember 2019 in Verbindung mit dem Bescheid vom 28. Januar 2022 nicht erfolgen dürfe.

Die Klage wird auch insoweit abgewiesen.

Die Kläger tragen – unter Einbeziehung der Kostenentscheidung des erstinstanzlichen Urteils, soweit dieses in Rechtskraft erwachsen ist – die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen. Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger sind albanische Staatsangehörige. Sie stellten am 04.06.2019 beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (nachfolgend: Bundesamt) Asylanträge. Mit Bescheid vom 18.12.2019 lehnte das Bundesamt die Asylanträge als offensichtlich unbegründet ab und stellte fest, dass Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 und 7 Satz 1 AufenthG nicht vorlägen. Die Kläger wurden aufgefordert, die Bundesrepublik innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe der Entscheidung zu verlassen; für den Fall der nicht fristgerechten Ausreise wurde ihnen die Abschiebung nach Albanien angedroht (Ziffer 5 des Bescheids). Zusätzlich ordnete das Bundesamt ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG an und befristete dieses auf 30 Monate ab dem Tag der Abschiebung. Gegen diesen Bescheid erhoben die Kläger keine Klage.

Die Kläger reisten im Jahr 2020 aus dem Bundesgebiet aus. Nach ihrer Wiedereinreise stellten sie am 08.10.2021 beim Bundesamt Folgeanträge, die dieses mit Bescheid vom 28.01.2022 als unzulässig ablehnte. Außerdem lehnte das Bundesamt eine Änderung des Bescheids vom 18.12.2019 bezüglich der Nichtfeststellung von Abschiebungsverböten ab. Unter Ziffer 3 der Begründung des Bescheids heißt es, einer erneuten Abschiebungsandrohung bedürfe es gemäß § 71 Abs. 5 Satz 1 AsylG nicht. Die erlassene Abschiebungsandrohung sei weiter gültig und vollziehbar.

Die Kläger haben gegen diesen Bescheid Klage erhoben und einen Eilantrag gestellt. Mit Beschluss vom 16.05.2022 (Az.: 7 V 403/22) hat das Verwaltungsgericht die Beklagte im Wege einer einstweiligen Anordnung verpflichtet, der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen, dass eine Abschiebung der Kläger aufgrund der Abschiebungsandrohung aus dem Bescheid vom 18.12.2019 vorläufig bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache nicht erfolgen dürfe. Mit Urteil vom 22.08.2023 hat das Verwaltungsgericht die Klage hinsichtlich der Unzulässigkeitsentscheidung und der Nichtfeststellung von Abschiebungsverboten abgewiesen. Auf einen Hilfsantrag der Kläger hat es jedoch festgestellt, dass eine Abschiebung der Kläger auf der Grundlage der Abschiebungsandrohung vom 18.12.2019 nicht erfolgen dürfe. Insoweit hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, nach § 71 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 6 Satz 1 AsylG bedürfe es zum Vollzug der Abschiebung zwar keiner erneuten Fristsetzung und Abschiebungsandrohung, wenn die Antragsteller – wie hier – einen Folgeantrag stellten und das Bundesamt die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens ablehne. Diese Norm sei im Falle einer zwischenzeitlichen freiwilligen Ausreise der Antragsteller jedoch unionsrechtswidrig. Durch die Ausreise habe sich die ursprüngliche Rückkehrentscheidung – die Abschiebungsandrohung in Ziffer 5 des Bescheids vom 18.12.2019 – erledigt. Dies ergebe sich aus einer Auslegung der Richtlinie 2008/115/EG (nachfolgend: Rückführungsrichtlinie, RFRL). Durch die Stellung eines Folgeantrags würden die Kläger das Recht auf Verbleib nach Art. 9 der Richtlinie 2013/32/EU (nachfolgend: Verfahrensrichtlinie, VRL) erhalten. Da sich eine Rückkehrentscheidung stets auf einen (jeweiligen) illegalen Aufenthalt beziehe, müsse nach der Ausreise erneut eine solche erlassen werden. Außerdem erfordere eine Rückkehrentscheidung eine Fristsetzung zur freiwilligen Ausreise und die Berücksichtigung bestimmter, in Art. 5 RFRL geregelter Belange. Beides sei nicht gegeben, wenn lediglich auf eine bestehende Rückkehrentscheidung Bezug genommen würde.

Der Senat hat die Berufung – beschränkt auf die Feststellung der Unzulässigkeit einer Abschiebung – mit Beschluss vom 17.09.2024 wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage zugelassen, ob die Regelung des § 71 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 6 Satz 1 AsylG in Einklang mit der Rückführungsrichtlinie steht. Die Beklagte hat zur Begründung ihrer Berufung im Wesentlichen auf ihren Bescheid vom 18.12.2019, den Antrag auf Zulassung der Berufung vom 04.10.2023 und den Zulassungsbeschluss des Senats Bezug genommen. Ergänzend hat sie vorgetragen, die Prüfständigkeit des Bundesamts hinsichtlich der Abschiebungsandrohung ende mit dem unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens. Etwaige Änderungen der in Art. 5 RFRL genannten Belange könnten ab diesem Zeitpunkt gegenüber der Ausländerbehörde geltend gemacht werden. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes lasse eine solche Zuständigkeitsteilung ausdrücklich zu.

Die Beklagte beantragt,

das erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 22.08.2023, Aktenzeichen 7 K 263/22, zu ändern und die Klage vollumfänglich abzuweisen.

Die Kläger beantragen,

die Berufung zurückzuweisen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Beklagten ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Unrecht festgestellt, dass eine Abschiebung der Kläger aufgrund der Abschiebungsandrohung aus dem Bescheid vom 18.12.2019 nicht erfolgen darf. Das Urteil der 7. Kammer vom 22.08.2023 (7 K 263/22) war abzuändern und die Klage auch insoweit abzuweisen. Denn die Klage ist, soweit sie Gegenstand des Berufungsverfahrens ist, zulässig, aber unbegründet.

I. Die Feststellungsklage ist zulässig.

1. Es besteht ein streitiges Rechtsverhältnis, an dem die Beklagte beteiligt ist.

Unter einem Rechtsverhältnis i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO sind diejenigen rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer diesen Sachverhalt betreffenden öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben. Ein solches Rechte und Pflichten begründendes Rechtsverhältnis kann unmittelbar aus Rechtsnormen folgen, aber auch aus einem Verwaltungsakt (vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 29.08.1986 - 7 C 5.85, juris Rn. 16 ff.).

Streitig ist vorliegend nicht das Bestehen oder Nichtbestehen der Ausreisepflicht der Kläger; diese ergibt sich bereits unmittelbar aus dem Gesetz (§ 58 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Vielmehr ist die Frage streitig, ob der von der Beklagten erlassene Verwaltungsakt – die Abschiebungsandrohung vom 18.12.2019 – noch (vollständig) wirksam ist (zur Feststellungsklage hinsichtlich der – wenn auch anfänglichen – Unwirksamkeit eines Verwaltungsakts vgl. BVerwG, Urt. v. 21.11.1986 - 8 C 127.84). Der Senat versteht den Antrag deshalb dahingehend, dass die Kläger in der Sache festgestellt wissen wollen, dass die Abschiebungsandrohung vom 18.12.2019 aufgrund der Unionsrechtswidrigkeit der Regelung in

§ 71 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 6 Satz 1 AsylG als Grundlage für eine Abschiebung verbraucht ist.

Beteiligte des dargestellten, durch Verwaltungsakt begründeten Rechtsverhältnisses ist die Beklagte als diejenige Behörde, die die Abschiebungsandrohung erlassen hat und sich weiterhin auf ihre Wirksamkeit nach den streitgegenständlichen Normen des Asylgesetzes beruft.

2. Das erforderliche Feststellungsinteresse liegt – auch mit Blick auf eine Feststellung gerade der Beklagten gegenüber – vor.

Unter einem berechtigten Interesse i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO ist jedes nach Lage des Falles anzuerkennende schutzwürdige Interesse, sei es rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art, zu verstehen. Entscheidend ist, dass die begehrte Feststellung geeignet ist, eine rechtlich relevante Position des Klägers zu verbessern (BVerwG, Urt. v. 06.02.1986 - 5 C 40.84, juris Rn. 28). Diese Voraussetzungen liegen mit Blick auf die an die Frage der (Un-)Wirksamkeit eines Bescheids unmittelbar anknüpfenden belastenden oder eben nicht belastenden Folgen regelmäßig vor (vgl. etwa OVG MV, Urt. v. 24.03.2015 - 1 L 313/11, juris Rn. 36). Die Zulässigkeit einer Feststellungsklage setzt aber auch voraus, dass das Feststellungsinteresse gerade gegenüber der beklagten Partei besteht (zu einem Drittrechtsverhältnis vgl. BVerwG, Urt. v. 27.06.1997 - 8 C 23.96, juris Rn. 17). Ein Feststellungsinteresse gegenüber einem etwaig beizuladenden Dritten ist nicht ausreichend (Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 43 Rn. 79 m.w.N.). Hieran gemessen besteht ein Feststellungsinteresse der Kläger nicht darin, dass sie im Erfolgsfalle rechtlich vor einer Abschiebung geschützt wären (hierzu a)); ein Feststellungsinteresse liegt jedoch in der faktischen Verbesserung ihrer rechtlichen Situation (hierzu b)).

a) Die begehrte Feststellung vermittelt den Klägern keinen rechtlichen Abschiebungsschutz. Eine Abschiebung kann nach der gesetzlichen (Neu-)Konzeption des § 71 Abs. 5 Satz 3 AsylG kraft Gesetzes vollzogen werden, wenn die Klagefrist nach § 75 Abs. 1 Hs. 2 AsylG abgelaufen ist oder – im Falle der Stellung eines Eilantrags – dieser abgelehnt wurde. Entgegen der früheren Fassung der Norm knüpft der Vollzug der Abschiebung rechtlich damit nicht mehr an eine Mitteilung des Bundesamts an die Ausländerbehörde an; dies gilt nur noch für den hier nicht vorliegenden Fall des § 71 Abs. 5 Satz 2 AsylG, namentlich bei missbräuchlichen oder wiederholten Folgeanträgen. Dies hat zur Folge, dass eine Abschiebung – selbst im Falle eines erfolgreichen Eilantrags – spätestens dann vollzogen werden darf, wenn die vom Bundesamt getroffene Unzulässigkeitsentscheidung bestandskräftig geworden ist. Dies ist vorliegend mit der rechtskräftigen Abweisung der

Klage durch das Verwaltungsgericht hinsichtlich der Unzulässigkeit des Folgeantrags und der Feststellung des Nichtbestehens von Abschiebungsverboten der Fall. Die vom Verwaltungsgericht getroffene Feststellung, dass eine Abschiebung der Kläger auf der Grundlage der Abschiebungsandrohung vom 18.12.2019 nicht erfolgen dürfe, hindert die zuständige Ausländerbehörde an einer Abschiebung nicht. Denn die gerichtliche Entscheidung über die Feststellungsklage wirkt grundsätzlich nur inter partes (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.02.1993 - 1 C 16.87, juris Rn. 19), d.h. sie bindet nur das Bundesamt.

b) Trotz der fehlenden unmittelbaren Bindung der Ausländerbehörde an die begehrte Feststellung besteht vorliegend ein hinreichendes Feststellungsinteresse. Die Feststellung ist geeignet, die Rechtsposition der Kläger jedenfalls faktisch zu verbessern. Durch die gesetzlich gewollte Zentralisierung zahlreicher Zuständigkeiten beim Bundesamt und die Pflicht zur gegenseitigen Information (§ 40 AsylG) besteht eine enge Bindung zwischen Bundesamt und Ausländerbehörden. Ein Tätigwerden der Ausländerbehörden ist regelmäßig von Vorentscheidungen des Bundesamtes abhängig. Auch in anderen Rechtsbereichen wird ein Feststellungsinteresse für eine Feststellung gegenüber einer Behörde gerade mit Blick auf weitere Verfahren bei anderen Behörden oder vor Gerichten bejaht, obwohl mangels Rechtskrafterstreckung keine unmittelbare Bindungswirkung besteht (vgl. für eine Feststellungsklage mit Blick auf ein laufendes Bußgeldverfahren: VGH BW, Urt. v. 11.02.2010 - 9 S 1130/08, juris Rn. 17 und OVG NRW, Urt. v. 29.01.2014 - 13 A 1901/11, juris Rn. 35).

Dass die begehrte Feststellung auch faktische Vorteile mit sich bringt, ergibt sich im vorliegenden Fall auch daraus, dass sich die Ausländerbehörde nach Kenntnis des Senats aus anderen Verfahren an diese Feststellung gebunden fühlt und mit Blick auf diese Duldungen nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG erteilt (vgl. zu entsprechenden Feststellungen auch das Senatsurteil vom selben Tag, Az. 1 LB 373/24). Auch im Fall der Kläger dieses Verfahrens hat die Ausländerbehörde trotz rechtskräftiger Abweisung der Klage gegen die vom Bundesamt getroffene Unzulässigkeitsentscheidung Duldungen mit Blick auf die vom Verwaltungsgericht tenorierte Feststellung erteilt.

3. Schließlich ist die Subsidiarität der Feststellungsklage (vgl. § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO) gewahrt. Nach dieser Norm kann eine Feststellung nicht begehrt werden, soweit die Kläger ihre Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können oder hätten verfolgen können. Die Anfechtungsklage verschließt den Weg zur Feststellungsklage allerdings nicht, soweit das Klageziel durch Anfechtung überhaupt nicht erreicht werden kann. So steht gerade für den Streit darüber, ob sich ein Verwaltungsakt inzwischen erledigt hat und deshalb nicht mehr wirksam ist, die Feststellungsklage zur Verfügung (Marsch, in:

Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 45. EL Januar 2024, § 43 VwGO Rn. 47 m.w.N.). Eine Anfechtungsklage gegen die Abschiebungsandrohung vom 18.12.2019 hätte angesichts ihrer Bestandskraft keine Aussicht auf Erfolg. Ein Antrag auf Wiederaufgreifen bei der Beklagten oder ein Antrag auf Erteilung einer Duldung wegen inlandsbezogener Abschiebungshindernisse bei der Ausländerbehörde – und ggf. hierauf gerichtete Verpflichtungsklagen – sind für das Rechtsschutzbegehren der Kläger nicht statthaft. Denn die Kläger wollen festgestellt wissen, dass die Abschiebungsandrohung vom 18.12.2019 ihre Wirksamkeit schon verloren hat; sie begehren damit gerade keine erneute Überprüfung, Aufhebung oder Änderung dieses Verwaltungsakts.

II. Die Feststellungsklage ist jedoch unbegründet. Die Kläger haben in dem gemäß § 77 Abs. 1 Satz 1 AsylG maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat keinen Anspruch auf die Feststellung, dass die Abschiebungsandrohung in Ziffer 5 des Bescheids vom 18.12.2019 verbraucht ist.

1. Ein Verwaltungsakt bleibt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben oder durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt ist, § 43 Abs. 2 VwVfG. Ein Verwaltungsakt erledigt sich erst dann, wenn er nicht mehr geeignet ist, rechtliche Wirkungen zu erzeugen oder wenn die Steuerungsfunktion, die ihm ursprünglich innewohnte, nachträglich entfallen ist (BVerwG, Urt. v. 22.08.2017 - 1 A 3.17, juris Rn. 12). Mit der Erfüllung eines Gebots kann ein Verwaltungsakt zwar grundsätzlich erlöschen. Dies gilt aber dann nicht, wenn der Verwaltungsakt auch nach seiner Erfüllung noch Rechtswirkungen zeitigt.

Hieran gemessen hat sich die Abschiebungsandrohung in Ziffer 5 des Bescheids vom 18.12.2019 nicht erledigt. Zwar ist nach der deutschen Dogmatik eine Abschiebungsandrohung *als Grundlage für eine erneute Abschiebung* regelmäßig durch ihren Vollzug oder durch eine freiwillige Ausreise verbraucht (vgl. statt vieler: BGH, Beschl. v. 11.02.2019 - V ZB 62/17, juris Rn. 12 m.w.N.). Von diesem Grundsatz hat der Gesetzgeber mit § 71 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 6 Satz 1 AsylG jedoch ausdrücklich eine Ausnahme vorgesehen. Diese Normen bestimmen, dass es zum Vollzug der Abschiebung auch dann keiner erneuten Fristsetzung und Abschiebungsandrohung bedarf, wenn der Ausländer nach zwischenzeitlicher Ausreise aus dem Bundesgebiet einen Folgeantrag stellt und das Bundesamt die Durchführung eines weiteren Asylverfahrens ablehnt. Der Gesetzgeber hat hiermit eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass nach nationalem Recht ein „Verbrauch“ der Abschiebungsandrohung durch die freiwillige Ausreise gerade nicht eintreten soll, da diese für den Fall der Wiedereinreise und Folgeantragstellung Grundlage für eine Abschiebung bleiben soll (vgl. etwa ausdrücklich: BGH, Beschl. v. 16.05.2019 - V ZB 1/19, juris Rn. 18).

Eine *vollständige* Erledigung einer Abschiebungsandrohung allein durch eine – freiwillige oder zwangsweise – „Erfüllung“ der Ausreisepflicht tritt ohnehin nicht ein. Denn diese kann im Falle einer Abschiebung Grundlage für ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG oder für die Geltendmachung der Vollstreckungskosten sein (vgl. etwa OVG Bremen, Beschl. v. 04.01.2022 - 2 LB 383/21, juris). Auch im Falle der freiwilligen Ausreise erledigt sich eine Abschiebungsandrohung dann nicht vollständig, wenn von ihr noch ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 7 AufenthG abhängt.

2. § 71 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 6 Satz 1 AsylG ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts mit Unionsrecht vereinbar (wie hier: VG Sigmaringen, Beschl. v. 08.04.2024 - A 7 K 1096/24; VG Karlsruhe, Beschl. v. 25.03.2024 - A 8 K 1026/24 und Beschl. v. 13.09.2024 - A 13 K 4623/24; VG Trier, Urt. v. 25.06.2024 - 8 K 1778/24.TR; VG Hannover, Beschl. v. 04.07.2024 - 12 E 2743/24, alle juris; a.A.: VG Leipzig, Beschl. v. 25.10.2023 - 4 L 345/23.A; VG Hamburg, Beschl. v. 15.07.2024 - 21 AE 2266/24; VG Würzburg, Beschl. v. 27.04.2023 - W 4 E 23.30232; VG Düsseldorf, Beschl. v. 31.10.2024 - 21 L 1870/24.A, alle juris sowie Müller, in: Hofmann, Ausländerrecht, 3 Aufl. 2023, § 71 AsylG Rn. 6, 48 und Funke-Kaiser, GK AsylG, § 71 Rn. 313). Eine Auslegung der Rückführungs- und Verfahrensrichtlinie ergibt, dass diese einer nationalen Regelung wie der hier streitgegenständlichen nicht entgegenstehen.

a) Aus dem Wortlaut der Rückführungsrichtlinie ergibt sich zunächst nicht, dass sich eine Abschiebungsandrohung, die nach nationalem Recht die Rückkehrentscheidung i.S.d. Art. 3 Nr. 4 RFRL darstellt (BVerwG, Vorlagebeschl. v. 08.06.2022 - 1 C 24.21, juris Rn. 18 m.w.N.), durch eine freiwillige Ausreise erledigt.

aa) Eine solche Rechtsfolge ergibt sich zunächst nicht aus Art. 3 und Art. 6 RFRL. Nach Art. 6 Abs. 1 RFRL treffen die Mitgliedstaaten gegen alle illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrentscheidung. Eine Rückkehrentscheidung ist nach der Legaldefinition aus Art. 3 Nr. 4 RFRL die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird. Nach der Konzeption der Rückführungsrichtlinie ist es möglich, dass gegenüber einem Drittstaatsangehörigen im Verlauf der Zeit mehr als eine Rückkehrentscheidung erlassen wird (vgl. etwa Erwägungsgrund 14 der Rückführungsrichtlinie). Eine generelle Aussage zur „Geltungsdauer“ einer einmal getroffenen Rückkehrentscheidung oder das Verbot der Aufrechterhaltung einer Rückkehrentscheidung trotz Ausreise ist damit jedoch nicht verbunden.

Das Unionsrecht verhält sich auch nicht ausdrücklich dazu, was zum „Rückkehrverfahren“ gehört und wann dieses mit welchen Folgen seinen Abschluss findet. Der Begriff des Rückkehrverfahrens kommt in der Rückführungsrichtlinie nur vereinzelt vor. Lediglich die „Rückkehr“ ist in Art. 3 Nr. 3 RFRL legaldefiniert und meint grundsätzlich die Rückreise des Drittstaatsangehörigen in freiwilliger Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung oder die erzwungene Rückführung in dessen Herkunftsland. Die konkrete Ausgestaltung des Rückkehrverfahrens ist der Regelung der Mitgliedsstaaten überlassen (sog. Verfahrensautonomie, vgl. ausführlich Ludwigs, NVwZ 2018, 1417). Allein der Umstand, dass die Rückkehr die „Erfüllung“ der Rückkehrverpflichtung darstellt, ist jedoch für die Beantwortung der hiesigen Streitfrage unergiebig. Denn die Rückführungsrichtlinie besagt nicht, dass die Erfüllung der Rückkehrverpflichtung die zugrundeliegende Rückkehrentscheidung unwirksam werden lässt.

bb) Der Umstand, dass einer Rückkehrentscheidung grundsätzlich eine Prüfung bestimmter materieller Belange vorgelagert ist (Art. 5 RFRL) und diese eine Ausreisefrist enthalten soll (Art. 7 RFRL), ist für die Beantwortung der Frage, ob eine Änderung der Umstände den Erlass einer erneuten Rückkehrentscheidung erfordert, ebenfalls unergiebig. Das deutsche Recht sieht – seit der Änderung des Asylgesetzes durch das Rückführungsverbesserungsgesetz vom 26.02.2024 – vor, dass eine Prüfung der in Art. 5 RFRL genannten Belange schon vor Erlass einer Abschiebungsandrohung stattfindet (§ 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 AsylG). Außerdem wird in einer Abschiebungsandrohung eine Ausreisefrist eingeräumt (vgl. etwa § 38 Abs. 1 Satz 1 AsylG).

Dem steht auch vorliegend nicht entgegen, dass bei Erlass der Abschiebungsandrohung gegenüber den Klägern aufgrund der damaligen (unionsrechtswidrigen) Rechtslage eine Prüfung der in Art. 5 RFRL genannten Belange nicht vollständig stattgefunden hat. Denn dies macht diese Abschiebungsandrohung nicht nichtig oder führt zu deren Erledigung, sondern allenfalls zu einer Rechtswidrigkeit der damals getroffenen Rückkehrentscheidung (vgl. VG Karlsruhe, Beschl. v. 25.03.2024 - A 8 K 1026/24, juris Rn. 42).

Nichts Abweichendes ergibt sich aus der jüngsten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zur Reichweite von Art. 5 RFRL (Urt. v. 17.10.2024 - C-156/23, juris). Danach ist eine Ausländerbehörde, die einen auf nationales Recht gestützten Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels ablehnt und infolgedessen feststellt, dass sich der betreffende Drittstaatsangehörige illegal im Hoheitsgebiet des in Rede stehenden Mitgliedstaats aufhält, verpflichtet, sich der Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu vergewissern. Dafür muss sie die zuvor gegen diesen Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines Asylverfahrens erlassene Rückkehrentscheidung, deren Aussetzung nach einer solchen

Ablehnung endet, im Hinblick auf diesen Grundsatz überprüfen (Rn. 43). Unabhängig davon, dass die Entscheidung weder einen Folgeantrag noch einen Fall zwischenzeitlicher Ausreise betraf, ist sie für die Beantwortung der streitgegenständlichen Frage auch unerheblich. Selbst wenn man das Urteil dahingehend verstehen sollte, dass auch das Bundesamt bei der Prüfung von Asylfolgeanträgen neben dem Non-Refoulement-Gebot (Art. 5 RFRL, Art. 9 RFRL) auch die Übrigen in Art. 5 RFRL genannten Belange zu prüfen hat, so wäre für diese Prüfung nicht zwingend eine erneute Rückkehrentscheidung zu treffen. Der Europäische Gerichtshof spricht in seiner Entscheidung vielmehr davon, dass eine bereits erlassene Rückkehrentscheidung „überprüft“ werden muss. Einer solchen Überprüfung, sollte sie unionsrechtlich geboten sein, stünde das deutsche Asylrecht nicht entgegen. So könnte das Bundesamt erforderlichenfalls inzident prüfen, ob die in Art. 5 RFRL genannten Belange es erforderlich machen, die „alte“ Abschiebungsandrohung aufzuheben. Die Frage, ob sich die „alte“ Abschiebungsandrohung (durch die zwischenzeitliche Ausreise) erledigt hat, stellt sich in diesem Fall nicht; vielmehr wäre hier bei entsprechender Auslegung des europäischen und deutschen Rechts allenfalls ein entsprechender Wiederaufgreifensantrag beim Bundesamt zu stellen.

b) Die Systematik der Rückführungsrichtlinie spricht dafür, dass durch eine Ausreise und anschließende Folgeantragstellung kein unionsrechtlicher „Verbrauch“ der Rückkehrentscheidung anzunehmen ist.

aa) Für einen solchen Verbrauch spricht zunächst nicht der Umstand, dass nach der Systematik der Rückführungsrichtlinie der Erlass einer Rückkehrentscheidung der Regelfall ist, von dem nur wenige Ausnahmen zugelassen sind (vgl. Art. 6 Abs. 2 bis 5 RFRL). Denn es geht vorliegend nicht um die Frage, ob eine Rückkehrentscheidung insgesamt nicht erforderlich ist, sondern ob es nach zwischenzeitlicher Ausreise einer erneuten Rückkehrentscheidung bedarf.

bb) Art. 6 Abs. 4 RFRL und Art. 9 Abs. 1 RFRL sprechen dafür, dass eine Rückkehrentscheidung sich nicht ohne Weiteres durch nachträglich eintretende Umstände erledigt.

Nach Art. 6 Abs. 4 RFRL können die Mitgliedstaaten jederzeit beschließen, illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen. In diesem Fall wird keine Rückkehrentscheidung erlassen. Ist bereits eine Rückkehrentscheidung ergangen, so ist diese zurückzunehmen oder für die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels oder der sonstigen Aufenthaltsberechtigung auszusetzen. Nach Art. 9 Abs. 1 RFRL ist eine Abschiebung aufzuschieben, wenn diese gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde. Dies gilt, obwohl

dieser auch in Art. 5 RFRL genannte Grundsatz schon bei dem Erlass der Rückkehrentscheidung zwingend zu berücksichtigen ist. Aus beiden Normen ergibt sich deutlich der Wille des Unionsgesetzgebers, dass eine einmal getroffene Rückkehrentscheidung durch sich nachträglich ändernde Umstände wie eine Legalisierung des Aufenthalts oder eine Änderung der in Art. 5 RFRL genannten Belange nicht hinfällig wird. Die genannten Normen widersprechen auch der in der erstinstanzlichen Rechtsprechung vertretenen Auffassung, dass sich der Regelungsgehalt einer Rückkehrentscheidung von vornherein nur auf einen konkreten illegalen Aufenthalt beziehen kann, der festgestellt und beendet werden soll. Es spricht insoweit nichts dafür, dass der Fall einer zwischenzeitlichen Legalisierung eines (durchgängigen) Aufenthalts insoweit anders zu behandeln ist als die Beendigung und Neubegründung eines (weiterhin) illegalen Aufenthalts.

cc) Vor diesem Hintergrund führt auch das durch einen Folgeantrag bewirkte Recht auf Verbleib keinen Verbrauch der Rückkehrentscheidung herbei.

Grundsätzlich haben Asylantragsteller ein Recht auf Verbleib, bis die Asylbehörde über den Antrag entschieden hat (Art. 9 VRL). Dies gilt – bis auf bestimmte Sonderkonstellationen gemäß Art. 41 VRL, namentlich bei missbräuchlichen oder wiederholten Folgeanträgen – auch für Folgeantragsteller. Das nationale Asylrecht stellt dieses Recht der Folgeantragsteller auf Verbleib sicher. Trotz des Fortbestehens einer bereits getroffenen Abschiebungsandrohung sind Betroffene durch § 71 Abs. 5 Satz 3 AsylG vor einer Abschiebung geschützt, bis das Bundesamt und ggf. das Verwaltungsgericht im erstinstanzlichen Eilverfahren entschieden haben. Dass ein solches zwischenzeitliches Recht auf Verbleib jedoch nicht zwingend zu einer Beendigung eines bereits begonnenen Rückkehrverfahrens führt, ergibt sich bereits aus der dargestellten Systematik der Rückführungsrichtlinie. Auch der Europäische Gerichtshof hat dies im Übrigen für die Stellung eines *Asylerstantrags* nach Erlass einer Rückkehrentscheidung bereits ausdrücklich entschieden (EuGH, Urt. v. 30.05.2013 - C-534/11 und Urt. v. 15.02.2016 - C-601/15, beide juris). Nach diesen Entscheidungen ist das Rückkehrverfahren nach Ende des Rechts auf Verbleib fortzusetzen, was gegen die Notwendigkeit einer erneuten Rückkehrentscheidung spricht. Das diesen Entscheidungen zugrundeliegende Verständnis ist auf Folgeanträge ohne Weiteres übertragbar. Auch hieraus folgt im Übrigen, dass der Europäische Gerichtshof für den Fall einer vorübergehenden Legalisierung des Aufenthalts in materieller Hinsicht eine erneute Prüfung der in Art. 5 RFRL genannten Belange oder eine erneute Fristsetzung zur freiwilligen Ausreise nicht für geboten hält.

dd) Die dargestellte Systematik und das hiesige Verständnis von der Rechtsprechung, wonach ein begonnenes Rückkehrverfahren nach erfolgloser Beendigung eines zwischenzeitlich eingeleiteten Asylverfahrens fortzusetzen ist, stehen nicht im Widerspruch zur Regelung des Art. 41 Abs. 1 Satz 2 VRL. Diese Norm betrifft Sonderkonstellationen beim Folgeantrag (missbräuchlicher oder wiederholter Folgeantrag), in welchen ein Recht auf Verbleib nicht zwingend begründet wird. Selbst in diesen Fällen fordert aber Art. 41 Abs. 1 Satz 2 VRL, dass die Asylbehörde die Auffassung vertritt, dass „eine Rückkehrentscheidung keine direkte oder indirekte Zurückweisung zur Folge hat, die einen Verstoß gegen die völkerrechtlichen und unionsrechtlichen Pflichten dieses Mitgliedstaats darstellt“. Dies stellt sicher, dass auch in den genannten Sonderfällen der Grundsatz der Nichtzurückweisung stets beachtet wird. Der Wortlaut dieser Vorschrift wird von manchen Verwaltungsgerichten dahingehend verstanden, dass beim missbräuchlichen Folgeantrag eine (neue) Rückkehrentscheidung zu treffen sei (vgl. etwa VG Leipzig, Beschl. v. 25.10.2023 - 4 L 345/23.A, juris Rn. 67). Ein solches Verständnis ist jedoch nicht zwingend, da die Vorschrift nicht von einer „zu treffenden“ Rückkehrentscheidung spricht und ebenso eine schon bestehende Rückkehrentscheidung angesprochen sein kann.

c) Sinn und Zweck der Rückführungsrichtlinie sprechen dafür, dass eine Ausreise nicht den Verbrauch einer getroffenen Rückkehrentscheidung zur Folge hat.

Der Europäische Gerichtshof betont in ständiger Rechtsprechung, dass die Richtlinie insbesondere eine wirksame Rückführungspolitik zum Ziel habe. Er hat deshalb wiederholt entschieden, dass selbst im Falle der Stellung eines Asylerstantrags ein bereits begonnenes Rückkehrverfahren lediglich unterbrochen werde und nach Beendigung des Asylverfahrens wiederaufzunehmen sei (EuGH, Urt. v. 30.05.2013 - C-534/11, juris Rn. 60). Dies ergebe sich aus der Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten, die aus Art. 4 Abs. 3 EUV folge. Danach und auch aus der Richtlinie selbst seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Abschiebung binnen kürzester Frist durchzuführen. Dies spricht nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs dagegen, dass ein Rückführungsverfahren im Falle einer Asylantragstellung von vorne beginnen müsse (EuGH, Urt. v. 15.02.2016 - C-601/15, juris Rn. 75 f.).

Auch wenn entsprechende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes nicht zu Asylfolgeanträgen ergangen sind, sind die zugrundeliegenden Wertungen auf den hiesigen Fall ohne Weiteres übertragbar. Wenn der Sinn und Zweck der Richtlinie es mithin verbieten, selbst bei einer zwischenzeitlichen Legalisierung eines Aufenthalts ein Rückkehrverfahren als beendet anzusehen, so spricht nichts dafür, den Fall einer bloßen zwischenzeitlichen Ausreise anders zu beurteilen. Vielmehr entspricht die deutsche Regelung, auch in diesem

Fall das begonnene Rückkehrverfahren fortzuführen, insoweit im besonderen Maße dem von der Richtlinie verfolgten Zweck.

d) Schließlich gebieten auch Rechtsschutzgesichtspunkte nach einer zwischenzeitlichen Ausreise nicht den erneuten Erlass einer Rückkehrentscheidung.

Die Rückführungsrichtlinie verfolgt nicht nur den Zweck einer effektiven Rückführungspolitik, sondern auch den der Wahrung eines fairen und transparenten Verfahrens (vgl. Erwägungsgrund 6 der Rückführungsrichtlinie). Sie räumt den Betroffenen daher auch materielle Rechtspositionen ein (insb. Art. 5 RFRL) und stellt den Betroffenen effektiven Rechtsschutz zur Sicherung dieser Verfahrensgarantien zur Verfügung (vgl. Art. 13 RFRL). Diese von der Richtlinie aufgestellten Anforderungen sind jedoch auch unter Geltung der streitgegenständlichen Normen des nationalen Rechts gewahrt.

aa) Insbesondere sind die Betroffenen nach deutschem Recht ausreichend für den Fall abgesichert, dass sich die individualschützenden Belange (insb. aus Art. 5 RFRL) nach einer zwischenzeitlichen Ausreise geändert haben. Es kann insoweit dahinstehen, ob eine solche Veränderung gegenüber dem Bundesamt mit einem Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens geltend gemacht werden kann (vgl. etwa Pietzsch, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 42. Edition Stand: 01.04.2024, § 34 AsylG Rn. 24a.1 m.w.N.). Denn jedenfalls könnten die in Art. 5 RFRL genannten Belange als inlandsbezogene Abschiebungshindernisse gegenüber der Ausländerbehörde mit einem Duldungsantrag geltend gemacht werden (vgl. insoweit auch die Gesetzesbegründung zum Rückführungsverbesserungsgesetz, BT-Drs. 20/9463, S. 58).

Diese Möglichkeiten genügen auch den unionsrechtlichen Anforderungen an effektiven Rechtsschutz. Besondere Anforderungen an die Rechtsbehelfe oder die Information hierüber enthält die Rückführungsrichtlinie für den Fall von nachträglich eintretenden Veränderungen nicht. Weder Art. 12 RFRL noch Art. 13 RFRL gebieten es, dass die nationalen Behörden auf Rechtsbehelfe hinweisen, die sich auf Umstände beziehen, die erst nach Erlass der Rückkehrentscheidung entstehen, wie etwa auf einen Aussetzungsantrag nach Art. 9 RFRL. Im Übrigen obliegt es den Gerichten, dafür Sorge zu tragen, dass Asylantragstellern auch in diesem Fall effektiver Rechtsschutz gewährt wird (vgl. etwa BVerwG, Vorlagebeschl. v. 08.06.2022 - 1 C 24.21, juris Rn. 25 m.w.N.).

bb) Aus dem Umstand, dass die Rechtsmittelbelehrung des Bescheids vom 28.01.2022 nicht auf die Möglichkeit hinweist, einstweiligen Rechtsschutz gegen die Unzulässigkeits-

entscheidung zu suchen, folgt nichts Abweichendes. Denn selbst eine fehlerhafte Rechtsmittelbelehrung hätte nicht die Rechtswidrigkeit des Bescheids zur Folge. Dies gilt erst Recht für einen früheren Bescheid, auf den Bezug genommen wird. Die Beklagte könnte im Übrigen durch eine verständlichere Fassung der Bescheide und der Rechtsbehelfsbelehrungen etwaige Informationsdefizite beheben; für eine Verbesserung der Rechtsschutzmöglichkeiten ist es insoweit nicht erforderlich, das deutsche Asylverfahrensrecht als unionsrechtswidrig unangewendet zu lassen.

Schließlich ist auch der „Verzicht“ auf eine erneute Abschiebungsandrohung als solcher nicht intransparent. In der Begründung des angefochtenen Bescheids wird unter Ziffer 3 ausdrücklich erwähnt, dass die bereits erlassene Abschiebungsandrohung weiter gültig und vollziehbar sei. Schon hieraus ergibt sich für einen objektiven Empfänger mit hinreichender Deutlichkeit, dass eine Abschiebung jederzeit erfolgen kann, wenn nicht umgehend (einstweiliger) Rechtsschutz gesucht wird.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, § 83b AsylG. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.

IV. Die Revision ist zuzulassen, da die Rechtssache nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO grundsätzliche Bedeutung hat. Die Frage, ob die Regelung in § 71 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 6 Satz 1 AsylG mit Unionsrecht vereinbar ist, ist bisher nicht höchstrichterlich entschieden, stellt sich jedoch bundesweit in zahlreichen Fällen. Entsprechendes gilt für die Frage, ob es für die Annahme eines Feststellungsinteresses ausreicht, wenn die begehrte Feststellung lediglich mittelbare Vorteile gegenüber der Vollzugsbehörde bringt.

Rechtsmittelbelehrung

Das Urteil kann durch Revision angefochten werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen

einulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm

und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Sperlich

gez. Lange

gez. Kaysers