



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 302/13

(VG: 4 V 2045/13)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richterinnen Dr. Jörgensen, Richter Dr. Baer und Richter Dr. Harich am 29. Januar 2014 beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragsteller wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 4. Kammer – vom 2. Dezember 2013 mit Ausnahme der Festsetzung des Streitwertes aufgehoben.

Die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragsteller gegen die Vorspracheverpflichtungen vom 28. Oktober 2013 und gegen die Verteilungsbescheide vom 5. November 2013 wird angeordnet.

Die Kosten des Verfahrens haben die Antragsgegnerinnen zu je ½ zu tragen.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

Den Antragstellern wird für das Beschwerdeverfahren Prozesskostenhilfe ohne Ratenzahlung unter Beiordnung von Rechtsanwält ... bewilligt.

G r ü n d e

I.
Die 1966 und 1960 geborenen Antragsteller sind serbische Staatsangehörige. Sie wehren sich gegen ihre länderübergreifende Verteilung nach § 15a AufenthG.

Die miteinander verheirateten Antragsteller reisten Anfang September 2013 in die Bundesrepublik ein. Seitdem halten sie sich in Bremen auf. Ihr Sohn und ihre Enkelkinder leben ebenfalls hier.

Einen Asylantrag stellten sie nicht.

Mit Schreiben vom 17.09.2013 beantragten sie bei der Ausländerbehörde der Antragsgegnerin die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen.

Mit Schreiben vom 09.10.2013 legten sie Überweisungsscheine an einen Neurologen/Psychiater sowie an einen Internisten/Nephrologen und ein ärztliches Attest des in Bremen praktizierenden Internisten Dr. med. K. vom Vortag vor, wonach die Antragstellerin zu 1. aufgrund einer arteriellen Hypertonie, eines Asthma bronchiale und einer Depression nicht reisefähig sei.

Am 28.10.2013 fand die persönliche Anhörung der Antragsteller bei der Ausländerbehörde zur Vorbereitung der Verteilungsentscheidung statt. Als Grund ihrer Einreise gaben sie an, sie hätten Probleme in ihrer Heimat gehabt. Ihr Haus sei verbrannt worden, weil sie ihre Schulden nicht hätten bezahlen können. Außerdem hätten sie erfahren, dass ihr Enkelkind in Bremen sexuell missbraucht worden sei. Sie befürchteten negative Folgen, wenn sie in ein anderes Bundesland verteilt würden, weil sie dort auf sich allein gestellt seien und nicht die Unterstützung der Familie hätten. Es gebe dort niemanden, der sie pflegen würde, sollten sie krank werden.

Mit Bescheid vom 25.10.2013 stellte die Ausländerbehörde fest, dass die Einreise der Antragsteller in die Bundesrepublik unerlaubt gewesen sei. Hiergegen legten die Antragsteller mit Schreiben vom 01.11.2013 Widerspruch ein.

Mit Bescheiden vom 28.10.2013 verpflichtete die Ausländerbehörde die Antragsteller gemäß § 15a Abs. 2 AufenthG, sich unverzüglich zur Zentralen Aufnahmestelle für Asylbewerber (ZAST) zu begeben. Die Antragsteller seien illegal in die Bundesrepublik eingereist und unterlägen damit dem Verteilungsverfahren nach § 15a AufenthG. Zwingende Gründe im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 6 AufenthG, die der Verteilung an einem bestimmten Ort entgegenstünden, seien nicht nachgewiesen.

Am 05.11.2013 sprachen die Antragsteller bei der ZAST und am Folgetag noch einmal bei der Ausländerbehörde vor. Sie legten unter anderem ein fachärztliches Attest des im Medizinischen Versorgungszentrum Bremen-West tätigen Arztes für Innere Medizin Dr. W. vom 30.10.2013 vor, wonach die Antragstellerin zu 1. sich aufgrund einer anhaltenden Bluthochdruckkrise (RR bis 240/120 mmHg) begleitet von Herzschmerzen vorgestellt habe. Aufgrund der aktuell bestehenden hohen Gesundheitsgefährdung (Hirnblutung, Herzversagen) sei die Patientin vorübergehend bis voraussichtlich nächste Woche nicht reisefähig.

Mit Verteilungsbescheiden ebenfalls vom 05.11.2013 wies die ZAST die Antragsteller der Aufnahmeeinrichtung des Landes Schleswig-Holstein in Neumünster zu. Zugleich drohte sie die Anwendung unmittelbaren Zwangs an, sollten die Antragsteller der Zuweisung nicht innerhalb von drei Tagen nach Zustellung des Bescheides Folge leisten und ordneten die sofortige Vollziehung der Androhung an.

In einem internen Vermerk der Ausländerbehörde vom 06.11.2013 heißt es im Hinblick auf die nunmehr vorgelegten Atteste, an der bereits getroffenen Verteilungsentscheidung sei festzuhalten. Soweit der Antragstellerin zu 1. in dem Attest von Dr. W. Reiseunfähigkeit für die Dauer von einer Woche bescheinigt worden sei, sei die Woche bereits verstrichen, so dass Reiseunfähigkeit nicht mehr bestehen dürfte. Im Übrigen seien die bislang vorgelegten Atteste nicht ausreichend substantiiert, um eine Reiseunfähigkeit zu belegen.

Am 12.11.2013 haben die Antragsteller Anfechtungsklage gegen die Vorspracheverpflichtungen vom 28.10.2013 sowie gegen die Verteilungsbescheide vom 05.11.2013 erhoben und zugleich beantragt, die aufschiebende Wirkung dieser Klage anzuordnen. Sie haben im Hinblick auf den Gesundheitszustand der Antragstellerin zu 1. zwei weitere ärztliche Atteste vorgelegt: Der behandelnde Internist Dr. K. hat am 19.11.2013 bescheinigt, die Patientin leide an Angstzuständen, Schlafstörungen, Antriebslosigkeit und Kopfschmerzen und habe gelegentlich suizidale Gedanken. Die Rückführung in ihr Heimatland sowie die Umverteilung innerhalb Deutschlands würde ihren Gesundheitszustand deutlich gefährden. Aus ärztlicher Sicht sei die Antragstellerin zu 1. nicht reisefähig. Dr. W. führte in einem Arztbrief wohl vom 06.11.2013 aus, vermutlich aufgrund der aktuellen sozialen Belastungen infolge der geplanten Verlegung finde sich bei der Antragstellerin zu 1. eine akzelerierte arterielle Hypertonie mit krisenartigen symptomatischen Blutdruckanstiegen. Nachdem in der Vergangenheit eine vorübergehende Reiseunfähigkeit aufgrund der hohen Gesundheitsgefährdung attestiert worden sei, sei bei der Kontrolle am 06.11.2013 ein RR-Abfall auf Werte um 170/105 mmHg ohne weitere symptomatische krisenartige Anstiege festzustellen gewesen. Eine weitere Absenkung sei bei noch nicht voll erreichter medizinischer Wirksamkeit zu

erwarten. Die Antragstellerin zu 1. sei aber wegen der weiter angespannten sozialen Situation sehr beeinträchtigt.

Das Verwaltungsgericht Bremen - 4. Kammer - hat den Antrag mit Beschluss vom 02.12.2013 abgelehnt. Die Vorspracheverpflichtung der Antragsgegnerin zu 1. sei nicht zu beanstanden. Die Antragsteller seien unerlaubt in das Bundesgebiet eingereist. Ihrer visafreien Einreise als serbische Staatsangehörige stehe entgegen, dass sie schon bei ihrer Einreise planten, für einen längeren Zeitraum in der Bundesrepublik zu bleiben. Deutlich werde dies insbesondere an den bei der persönlichen Anhörung gemachten Angaben zum Grund der Einreise. Die Antragsteller hätten auch keinen zwingenden Grund nachgewiesen, der der Verteilung entgegenstehe. Dies gelte auch für die Erkrankung der Antragstellerin zu 1. Maßgeblicher Zeitpunkt sei insoweit der 28.10.2013. Zu diesem Zeitpunkt habe lediglich das ärztliche Attest des Herrn K. vorgelegen. Dieses Attest genüge nicht den von der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen. Nicht zu beanstanden sei darüber hinaus auch der Verteilungsbescheid der Antragsgegnerin zu 2.

Hiergegen richtet sich die fristgerecht eingelegte Beschwerde der Antragsteller. Sie machen geltend, das Verwaltungsgericht gehe fehlerhaft von einer unerlaubten Einreise aus. Die Antragsteller seien ursprünglich nicht zur Krankenbehandlung oder zum dauerhaften Verbleib, sondern zu Besuchszwecken eingereist. Sie hätten ihren Sohn und ihr Enkelkind unterstützen wollen. Ihr 7-jähriges Enkelkind sei Opfer sexuellen Missbrauchs in der Aufnahmeeinrichtung geworden. Es sei in kinderpsychologischer Behandlung. Bei der Bremer Polizei werde ein Ermittlungsverfahren geführt. Während ihres Aufenthalts hätten sie erfahren, dass sie inzwischen selber gefährdet seien. Daraufhin hätten sie nach anwaltlicher Beratung einen Antrag auf Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen gestellt. Dieser habe eine Fiktionswirkung ausgelöst. § 15a AufenthG unterfielen sie deshalb nicht. Ferner sei von der Umverteilung der Antragsteller aufgrund der erheblichen psychischen Belastung der Antragstellerin zu 1. abzusehen. Selbst die bloße Unterbrechung der Behandlung hätte irreversible Folgen. Ohnehin sei die Antragstellerin zu 1. nicht reisefähig. Ein öffentliches bremisches Interesse an der Umverteilung der Antragsteller zur gleichmäßigen Verteilung der sozialen Lasten bestehe nicht, da sie bei Verbleib in Bremen auf die von Bremen zu erfüllende Quote angerechnet würden. Soweit im Bescheid vom 05.11.2013 die sofortige Vollziehung der Zwangsmittellandrohung angeordnet worden sei, sei sie zu pauschal begründet.

Die Antragsteller haben im Beschwerdeverfahren weitere ärztliche Bescheinigungen vorgelegt: In einem Attest des Arztes für Allgemeinmedizin Schäfer vom 03.01.2014 heißt es, die Antragstellerin zu 1. sei wegen einer Hypertonie mit schlecht einstellbaren Werten in seiner ärztlichen Behandlung. Wegen der hohen Blutdruckwerte und der drohenden Gefahren wie Schlaganfall etc. sei sie zurzeit nicht reisefähig. Die Reiseunfähigkeit werde bis Ende März 2014 andauern. Dr. K. bestätigt in einem Attest vom 06.01.2014 seine bisherige medizinische Einschätzung. Die Patientin sei weiterhin nicht reisefähig. Da sie zunehmend suizidale Tendenzen zeige, sei die in Bremen begonnene erforderliche Therapie unbedingt fortzusetzen.

Die Antragsgegnerinnen verteidigen den angefochtenen Beschluss.

II.

Die Beschwerde der Antragsteller, bei deren Prüfung der Senat auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1.

Soweit sich der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage 4 K 2044/13 gegen die Vorspracheverpflichtungen vom 28.10.2013 richtet, haben sich die entsprechenden Verwaltungsakte nicht durch Erlass der Verteilungsbescheide erledigt. Dies entspricht der Rechtsprechung des Senats (Beschluss vom 07.01.2014 – 1 B 290/13 – zur Veröffentlichung vorgesehen), an der festzuhalten ist.

2.

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ist auch begründet. Das Interesse der Antragsteller an einer Aussetzung des Vollzugs sowohl der Vorspracheverpflichtungen als auch der Verteilungsbescheide überwiegt gegenüber dem öffentlichen Vollzugsinteresse, weil die Bescheide nach vorläufiger Prüfung und auf der Grundlage des bisherigen Sach- und Streitstandes rechtswidrig sind. Zwar unterliegen die Antragsteller grundsätzlich dem Verteilungsverfahren nach § 15a AufenthG (a.). Die Ausländerbehörde der Antragsgegnerin zu 1. hat aber fehlerhaft ange-

nommen, die Antragsteller hätten keinen zwingenden Grund nachgewiesen, der der Verteilung entgegensteht (**b.**). Dieser Fehler macht auch die Verteilungsentscheidung der Antragsgegnerin zu 2. rechtswidrig (**c.**).

a.

Nach vorläufiger Einschätzung sind die Antragsteller gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG unerlaubt in die Bundesrepublik eingereist, weil sie nicht über das für einen längerfristigen Aufenthalt erforderliche Visum verfügten. Auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts (Ziffer II.2.a.) wird insoweit Bezug genommen. Der Senat teilt auch die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, dass insbesondere die Einlassung der Antragsteller im Rahmen ihrer persönlichen Anhörung vor der Ausländerbehörde am 28.10.2013 dafür spricht, dass sie von Anfang planten, sich nicht nur für 90 Tage in der Bundesrepublik aufzuhalten. Da sich die Antragsteller nicht rechtmäßig in der Bundesrepublik aufhalten, kann ihrem Antrag auf Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen auch keine Fiktionswirkung nach § 81 Abs. 3 Satz 1 AufenthG zukommen.

b.

Der Antrag ist aber deswegen begründet, weil nach vorläufiger Einschätzung die Auffassung der Antragsgegnerin zu 1., die Antragsteller hätten einen der Verteilung entgegenstehenden zwingenden Grund nicht nachgewiesen, nicht überzeugt.

Weist der Ausländer vor Veranlassung der Verteilung nach, dass eine Haushaltsgemeinschaft zwischen Ehegatten oder Eltern und ihren minderjährigen Kindern oder sonstige zwingende Gründe bestehen, die der Verteilung an einem bestimmten Ort entgegenstehen, so ist dem gemäß § 15a Abs. 1 Satz 6 AufenthG bei der Verteilung Rechnung zu tragen. Bei den Antragstellern kommt von vornherein nur ein so genannter sonstiger zwingender Grund in Betracht, der der Verteilung entgegensteht (vgl. hierzu zuletzt Beschlüsse des Senats vom 08.03.2013 - 1 B 13/13, InfAusIR 2013, 250 und vom 14.05.2013 - 1 S 59/13).

Ein solcher zwingender Grund kann auch in einer Erkrankung liegen. Dies entspricht zu Recht der Verwaltungspraxis der Antragsgegnerinnen. Da Erkrankungen in der Regel überall in der Bundesrepublik behandelbar sind, können sie einer Verteilung aber nur ausnahmsweise entgegenstehen. Ein solcher Ausnahmefall kann dann vorliegen, wenn die mit der Verteilung verbundene soziale Belastung eine ernsthafte Gesundheitsgefährdung zur Folge hat.

Die Geltendmachung zwingender einer Verteilung entgegenstehender Gründe unterliegt allerdings einer zeitlichen Beschränkung. Dies entspricht der mit der Prüfung zwingender Gründe durch die Ausländerbehörde beabsichtigten Filterfunktion (vgl. näher Beschluss vom 07.01.2014 – 1 B 290/13). Maßgeblicher Zeitpunkt ist insoweit der Zeitpunkt der Veranlassung der Verteilung. Dies folgt aus dem Wortlaut des § 15a Abs. 1 Satz 6 AufenthG. Da die Verteilung erst gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als der zentralen Verteilungsstelle veranlasst wird, liegt dieser Zeitpunkt nach Erlass der Vorspracheverpflichtung, mit der das Vorhandensein zwingender Gründe zunächst abgelehnt wird. Praktische Auswirkungen wird dies nur in wenigen Fällen haben. Ausgeschlossen ist es aber nicht, dass die Ausländerbehörde Gründe zu berücksichtigen hat, die vor Veranlassung der Verteilung, aber nach Erlass der Vorspracheverpflichtung dargelegt werden.

Selbst wenn die betroffenen Ausländer entsprechende ärztliche Bescheinigungen erst nach der Veranlassung der Verteilung vorlegen, bedeutet dies nicht, dass sie von den beteiligten Behörden (und von den Gerichten) im weiteren Verfahren nicht zu berücksichtigen wären. Es liegt auf der Hand, dass die mit der Verteilung zusammenhängende ernsthafte Gefahr einer Gesundheitsschädigung Auswirkungen auf die Durchsetzung der Verteilung haben kann. In einem solchen Fall können zwar der Bescheid über die Vorspracheverpflichtung und der Verteilungsbescheid rechtmäßig sein. Es kann aber ein Vollstreckungshindernis vorliegen, dass nicht erst der Anwendung unmittelbaren Zwangs entgegensteht, sondern bereits deren Androhung rechtswidrig macht (vgl. nur zum Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes Hk-VerwR/Lemke, 2. Aufl. 2010, § 18 VwVG Rn. 15).

Der Senat hat erwogen, ob im Fall einer nur vorübergehend bestehenden Gesundheitsgefährdung von vornherein nur ein Vollstreckungshindernis in Betracht kommt und die Annahme eines zwingenden Grundes nach § 15a Abs. 1 Satz 6 AufenthG deshalb ausscheidet. Hiervon ist zunächst nicht auszugehen. In der bisherigen Verwaltungspraxis der Antragsgegnerinnen findet eine solche Unterscheidung anscheinend nicht statt. Sie dürfte praktisch nur schwer durchführbar sein. Zudem ist zweifelhaft, ob sie dem Sinn und Zweck des Verteilungsverfahrens entsprechen würde. Sinn

und Zweck des Verfahrens ist letztlich unter gleichmäßiger Verteilung der aus einer unerlaubten Einreise von Ausländern folgenden finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte die für das weitere aufenthaltsrechtliche Verfahren zuständige Behörde zu bestimmen. Dies setzt den zügigen Abschluss dieses Verfahrens voraus.

Unter Zugrundelegung dieses rechtlichen Maßstabs ergibt sich Folgendes:

Die bislang im Verwaltungsverfahren und dem sich anschließenden gerichtlichen Verfahren vorgelegten ärztlichen Stellungnahmen gehen übereinstimmend davon aus, dass bei der Antragstellerin zu 1. aufgrund ihrer arteriellen Hypertonie, die zeitweise mit einer hypertensiven Krise einherging, zumindest vorübergehend Reiseunfähigkeit bestand. Dies entspricht auch dem aktuellen Stand (Atteste vom 03.01.2014 und vom 06.01.2014), nachdem in der Zwischenzeit krisenartige Blutdruckanstiege nicht mehr festzustellen waren (Arztbrief von Dr. W. vom 05.11.2013). Der Schlussfolgerung einer „Reiseunfähigkeit“ liegt letztlich eine Gefährdungsprognose der behandelnden Ärzte im Hinblick auf die gesundheitlichen Folgen der Durchsetzung der Verteilungsentscheidung zugrunde. Es mögen Zweifel an der Überzeugungskraft der vorgelegten Atteste bestehen. Das ändert aber nichts daran, dass es sich um medizinisch begründete Prognosen handelt. Hält die Behörde diese fachlichen Stellungnahmen für unsubstantiiert, besteht gegebenenfalls Anlass für weitere Ermittlungen. Auf einer ersten Stufe kann ein entsprechender Hinweis an den zur Mitwirkung verpflichteten Ausländer angezeigt sein, wie es im Übrigen der Erlasslage entspricht, auf die sich die Ausländerbehörde in ihrer internen Einschätzung vom 06.11.2013 beruft. Darüber hinaus können die Einholung ärztlicher Befundberichte oder eine amtsärztliche Untersuchung angezeigt sein. Nicht zulässig war es dagegen, sich über die hier vorgelegten ärztlichen Einschätzungen unter Hinweis auf die fehlende Substantiierung ohne weiteres hinwegzusetzen.

Etwas anderes folgt entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts auch nicht aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.09.2007 (10 C 8.07, BVerwGE 129, 251). Gegenstand der Entscheidung war eine (erfolgreiche) Verfahrensrüge im Revisionsverfahren, weil die Vorinstanz einem Beweisantrag unter Hinweis auf eine „fehlende Glaubhaftmachung“ nicht nachgekommen war. Das BVerwG hat insoweit nähere Ausführungen zur Substantiierung eines Sachverständigenbeweisantrages gemacht, der das Vorliegen einer behandlungsbedürftigen posttraumatischen Belastungsstörung zum Gegenstand hat. Ein Widerspruch besteht insoweit nicht.

Vor dem Hintergrund der von den Antragstellern im Verwaltungsverfahren vorgelegten ärztlichen Stellungnahmen sind bereits die Bescheide vom 28.10.2013, mit dem die Antragsteller zur Vorsprache bei der ZASt verpflichtet und das Vorliegen zwingender – einer Verteilung entgegenstehender – Gründe abgelehnt wurde, rechtswidrig. Anhand der vorgelegten Verwaltungsvorgänge lässt sich der Sachverhalt bei Veranlassung der Verteilung nicht mehr in jeder Einzelheit rekonstruieren. Aktenkundig ist jedenfalls, dass der zuständige Mitarbeiter der ZASt versuchte, noch am 05.11.2013 Rücksprache mit der Ausländerbehörde zu halten, ob der Sachverhalt aufgrund der nunmehr vorgelegten Atteste (Atteste vom 08.10.2013 und vom 30.10.2013) anders zu bewerten sei. Die Ausländerbehörde hat dies ohne weitere Einholung medizinischen Sachverständigen abgelehnt. Dies überzeugt nicht. Das gilt auch im Hinblick auf die Stellungnahme von Dr. W., der, ausgehend von einer Verteilung am Folgetag, am 30.10.2013 Reiseunfähigkeit bis „voraussichtlich nächste Woche“ attestiert hat. Ohne vorherige Rückfrage durfte die Behörde nicht davon ausgehen, am 05. bzw. 06.11.2013 bestehe keine Gesundheitsgefährdung mehr.

c.

Die Rechtswidrigkeit der Bescheide der Antragsgegnerin zu 1. vom 28.10.2013 macht auch die Verteilungsbescheide vom 05.11.2013 rechtswidrig. Auch dies entspricht der bisherigen Rechtsprechung des Senats, an der festgehalten wird (Beschluss vom 07.01.2014 – 1 B 290/13).

3.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 GKG. Die Gewährung von Prozesskostenhilfe folgt aus § 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. §§ 114 ff. ZPO.

gez. Dr. Jörgensen

gez. Dr. Baer

gez. Dr. Harich