

## Orientierungssätze:

1. Bei der Festlegung des Endes (der Befristung) der Sperrwirkung aufgrund Ausweisung handelt es sich um einen gebundenen Verwaltungsakt, der schon zu einem Zeitpunkt erlassen wird, in dem seine gesetzlichen Voraussetzungen noch nicht vollständig vorliegen.
2. § 11 Abs.1 Satz 3 AufenthG ermöglicht es, dass die Ausländerbehörde fassbare Anhaltspunkte für einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit in Form einer Bedingung für den Fristablauf berücksichtigt. Die Vorschrift steht einer Verfolgung des Sicherheitsziels durch eine differenzierte Rückkehrperspektive nicht entgegen.

### Hinweis:

Im Rahmen eines PKH-Beschwerdeverfahrens äußert sich der BayVGH zur Zulässigkeit der Beifügung einer Bedingung zur Entscheidung über die Befristung der Wirkungen einer Ausweisung (im konkreten Fall: Nachweis der Drogenfreiheit).

Danach ist eine durch den Nachweis der Strafflosigkeit und/ oder der Drogenfreiheit im Heimatland bedingte Befristungsentscheidung grundsätzlich zulässig, wenn eine Mehrzahl von Rechtsverstößen zur Ausweisung geführt haben oder eine bestehende Suchtproblematik die Begehung weiterer Straftaten wahrscheinlich macht.

Dabei stellt das Gericht zunächst klar, dass gem. Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG eine Nebenbestimmung – insbesondere eine Bedingung – unter anderem sicherstellt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden, wenn es sich bei dem als Bedingung verfügten Erfordernis um eine Rechtsvoraussetzung eines gebundenen Verwaltungsakts handelt.

Da die Ausländerbehörde verpflichtet sei, die Befristung bereits im Zusammenhang mit dem Eintritt der Sperrwirkung vorzunehmen, also zu einem Zeitpunkt, in dem die Voraussetzung für das Fristende (das Fehlen einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit) noch nicht vorliegt, könne eine Bedingung verfügt werden, um das Ende der Befristung der Sperrwirkung bereits zum Entscheidungszeitpunkt festlegen zu können.

Nach dem BayVGH steht auch § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG der Fristfestlegung unter Befügung einer Bedingung nicht entgegen, obwohl er diese Möglichkeit nicht erwähnt. Dies gelte auch für die Rückführungsrichtlinie, die nicht dazu zwingt, die Befristungsentscheidung auf eine bloße Fristfestlegung zu beschränken, also die im Einzelfall vorhandenen Umstände außer Acht zu lassen, die erneute Rechtsverstöße besonders wahrscheinlich machen und leicht kontrollierbar sind.

Der VGH Baden-Württemberg hat in seinem Beschluss vom 09.11.2012 (Az.: 11 S 2200/12) offen gelassen, ob eine Befristung unter aufschiebenden Bedingungen bzw. unter einer auflösenden Bedingung zulässig ist oder ob es bei einer bedingten Entscheidung an der gebotenen Befristungsentscheidung deshalb fehlt, weil im Falle der Nichterfüllung der Bedingung das Einreiseverbot zeitlich unbegrenzt bestehen würde.

=====

19 C 13.1206  
RN 9 K 13.20

*Großes  
Staatswappen*

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\* (geb. \*\*\*\*\*),

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* ,

- Kläger -

bevollmächtigt:

Rechtsanwältin \*\*\* \*\*\*\*\* ,

\*\*\*\*\* \*\* \*\*\*\*\* ,

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,

- Beklagter -

wegen

Befristung der Wirkungen der Ausweisung

(Antrag auf Prozesskostenhilfe);

hier: Beschwerde des Klägers gegen den Beschluss des Bayerischen  
Verwaltungsgerichts Regensburg vom 23. Mai 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 19. Senat,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Krodel,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Herrmann,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Häberlein

ohne mündliche Verhandlung am **21. November 2013**  
folgenden

### **Beschluss:**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

### **Gründe:**

- 1 Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.
- 2 Das Verwaltungsgericht hat die Bewilligung von Prozesskostenhilfe und Anwaltsbeordnung zu Recht abgelehnt. Die gegen den Bescheid vom 13. Dezember 2012 gerichtete Klage auf Verkürzung der nach § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG festgesetzten Sperrfrist von fünf Jahren und auf Aufhebung der sinngemäßen Festlegung, dass das Einreiseverbot nur bei Nachweis der Drogenabstinenz endet, hat keine hinreichende Aussicht auf Erfolg im Sinne der §§ 166 VwGO, 114 ZPO. Die vom Beklagten (Schriftsatz vom 22.8.2013) geltend gemachte Unbestimmtheit der Klage liegt allerdings nach Auffassung des Senats nicht vor. Der Klageantrag kann vom Verwaltungsgericht sachgerecht ausgelegt werden; überdies ist er vom Kläger mit Schriftsatz vom 5. September 2013 (a. E.) konkretisiert worden.
- 3 1. Die Festlegung eines Zeitraums von fünf Jahren als Sperrfrist ist im streitgegenständlichen Bescheid nachvollziehbar begründet und im angefochtenen Beschluss zutreffend nicht beanstandet worden. Der Kläger trägt hiergegen nichts Substantielles vor.
- 4 2. Der Kläger rügt, das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass seine Klage deshalb Erfolgsaussichten habe, weil der Ablauf der Sperrfrist zu Unrecht von der Bedingung des Nachweises von Drogenabstinenz abhängig gemacht worden sei. Die von ihm

begangenen Rechtsverstöße hätten nicht in Zusammenhang mit seiner Drogenabhängigkeit gestanden, so dass ein Nachweis der Drogenabstinenz nicht gefordert werden dürfe. Seine Alkoholentwöhnungstherapie im Bezirksklinikum M. sei in vollem Umfang erfolgreich gewesen.

- 5 Dieses Vorbringen greift nicht durch.
- 6 Es kann offen bleiben, ob von einem Erfolg der Alkoholentwöhnungstherapie gesprochen werden kann, wenn während der Behandlung in der Einrichtung über mehrere Monate hinweg regelmäßig und durchgehend synthetische Cannabinoide konsumiert werden, deshalb von der Einrichtung die originäre Suchttherapie abgebrochen wird und eine weitere Therapie als aussichtslos angesehen wird (gutachterliche Stellungnahme der Forensischen Klinik des Bezirksklinikums M. vom 30.1.2012). Jedenfalls bestehen vorliegend zweifelsfrei Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Zusammenhang mit dem suchtbedingten Konsum von Cannabinoiden. Zwar findet sich im Strafurteil des Amtsgerichts D. vom 26. Oktober 2009 – anders als vom Ausweisungsbescheid vom 12. Juli 2012 (S. 12 Mitte) unterstellt – nicht die Feststellung, die geahndeten Straftaten stünden in einem Zusammenhang auch mit Drogensucht; insoweit findet nur die Alkoholsucht des Klägers Erwähnung. Jedoch darf sowohl bei der Ausweisung als auch bei der Befristung nicht nur die abgeurteilte Straftat in den Blick genommen werden, sondern muss die Persönlichkeit insgesamt einer prognostischen Betrachtung betreffend ihre Gefährlichkeit unterzogen werden. Die Persönlichkeit des Klägers weist nach der gutachterlichen Stellungnahme vom 30. Januar 2012 (S. 3) eine Suchtstruktur auf, die Anlass zu einer ungünstigen Kriminalprognose gibt. Eine solche Suchtstruktur kann durch die bloße Entwöhnung vom Alkohol nicht beseitigt werden. Dies wird dadurch bestätigt, dass beim Kläger ein suchtbedingter Konsum von Cannabinoiden festgestellt worden ist. Der gutachterlich festgestellte Grund für die ungünstige Kriminalprognose besteht somit weiter. Nachdem sich die Suchtstruktur der Persönlichkeit des Klägers derzeit als Drogensucht realisiert, ist der Beklagte zu Recht davon ausgegangen, dass ein weiterer Drogenkonsum (auch wenn dieser Konsum noch nicht zu einer Straftat geführt hat) ein taugliches Indiz dafür darstellt, dass vom Kläger erneut Straftaten zu erwarten sind.
- 7 Auf den Umstand, dass die Ausländerbehörde aufgrund nicht in jedem Detail zutreffender Erwägungen zu dem richtigen Ergebnis gekommen ist, kommt es nicht an. Der Befristungsanspruch des Ausgewiesenen unterliegt (seit dem Inkrafttreten des

Richtlinienumsetzungsgesetzes 2011) nämlich der vollständigen gerichtlichen Überprüfung; bei solchen Befristungen verfügt die Verwaltung nicht mehr über einen Ermessensspielraum, wie er früher die Verwaltungsgerichte zur Aufhebung und zur Neuverbescheidungsverpflichtung veranlasst hat, wenn die vorgenommenen Befristung fehlerhaft begründet war (st. Rspr. des BVerwG seit dem U.v. 14.2.2012 – 1 C 7.11 – BVerwGE 142, 29 Rn. 31 ff.; vgl. auch BVerwG vom 4.9.2007 – 1 C 21.07 – BVerwGE 129, 243).

- 8 3. Der Kläger macht weiter geltend, die Bedingung hätte wegen Art. 36 BayVwVfG nur aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung außerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes festgelegt werden dürfen. Nachdem eine solche Ermächtigung nicht vorhanden sei, sei die Bedingung als solche unzulässig. Auch dies greift nicht durch.
- 9 a) Der Kläger missversteht die von ihm in Bezug genommenen Quellen (BVerwG, U.v. 23.3.1982 NJW 1982, 1956; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, § 36 Rn. 39 und 41 - nunmehr 14. Aufl. 2013). Nach dieser Kommentierung (das zitierte Urteil des BVerwG hat keinen Bezug zur vorliegenden Frage) stellt eine Nebenbestimmung – insbesondere eine Bedingung – (unter anderem) dann sicher, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden (vgl. Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 VwVfG), wenn es sich bei dem als Bedingung verfüigten Erfordernis um eine Rechtsvoraussetzung eines gebundenen Verwaltungsakt handelt. Das materielle Recht (außerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes) entscheidet somit darüber, ob eine solche Bedingung verfügt werden kann. Der Zweck einer solchen Vorgehensweise besteht vor allem darin, es der Behörde im Interesse des Bürgers oder auch im öffentlichen Interesse zu ermöglichen, in sachlich besonders gerechtfertigten Fällen ausnahmsweise abschließende Sachentscheidungen schon zu einem Zeitpunkt zu treffen, in dem noch nicht alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt oder nachgewiesen werden können (Kopp/Ramsauer a.a.O. Rn. 44).
- 10 Bei der Festlegung des Endes (der Befristung) der Sperrwirkung aufgrund Ausweisung handelt es sich um einen solchen gebundenen Verwaltungsakt, der schon zu einem Zeitpunkt erlassen wird, in dem seine gesetzlichen Voraussetzungen noch nicht vollständig vorliegen. Die Ausländerbehörde ist verpflichtet, die Befristung bereits im Zusammenhang mit dem Eintritt der Sperrwirkung vorzunehmen, also zu einem Zeitpunkt, in dem die Voraussetzung für das Fristende (das Fehlen einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit) noch nicht vorliegt.

- 11 b) Die Bedingung ist auch nicht deshalb unzulässig, weil nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG in der Fassung des Richtlinienumsetzungsgesetzes 2011 (BGBl I S. 2258) die in § 11 Abs. 1 Sätze 1 und 2 AufenthG bezeichneten Sperrwirkungen befristet werden und die Vorschrift die Möglichkeit nicht erwähnt, die Fristfestlegung zu modifizieren, insbesondere sie mit einer Nebenbestimmung zu versehen. Trotz dieses Wortlauts ermöglicht es die Vorschrift, dass die Ausländerbehörde fassbare Anhaltspunkte für eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit in Form einer Bedingung für den Fristablauf (für den Zeitpunkt, zu dem sie vom Wegfall der Sicherheitsgefahr ausgeht) berücksichtigt, so dass sie einer Verfolgung des Sicherheitsziels durch eine differenzierte Rückkehrperspektive nicht entgegensteht.
- 12 Der Senat nimmt gelegentlich des vorliegenden Beschwerdeverfahrens hierzu Stellung, nachdem im Zentrum des Klageverfahrens nicht nur die vom Kläger angesprochene Thematik steht, sondern auch die Frage der Vereinbarkeit der Bedingung mit dem Wortlaut des § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG, und diese Frage bisher von keiner Seite angesprochen worden ist:
- 13 Bis zum Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 ist es zulässig gewesen, die Befristung unter Einbeziehung fassbarer Anhaltspunkte für eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit zu formulieren (aa). Diese Möglichkeit ist weder von der Rückführungsrichtlinie beseitigt worden (bb) noch vom Bundesgesetzgeber bei der Neufassung des § 11 Absatz 1 Satz 3 AufenthG durch das Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 (cc). Schließlich widerspricht die Einbeziehung konkreter Anhaltspunkte für eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit auch nicht den Entscheidungen, die das Bundesverwaltungsgericht in Anwendung des § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG n.F. erlassen hat (dd).
- 14 aa) Die Befugnis der Ausländerbehörde, im Rahmen der Befristung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG das Sicherheitsziel durch eine differenzierte, auch Bedingungen umfassende Rückkehrperspektive zu verfolgen, ist während der Geltung der Vorschrift in der Fassung vor dem Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 unbestritten gewesen. Ein anhaltend gefährlicher Ausländer konnte kein zeitlich begrenztes Einreiseverbot beanspruchen (Dienelt in Renner, AuslR, 9. Auflage 2011, § 11 Rn. 29 m.w.N.). Der Nachweis einer positiven Persönlichkeitsentwicklung konnte verlangt werden, wenn der spezialpräventive Ausweisungszweck auch an persönliche Eigen-

schaften (Drogen- und Alkoholkonsum) anknüpfte (Marx, Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht, 3. Aufl. 2007, § 7 Rn. 503 unter Hinweis auf VGH Baden-Württemberg, U.v. 24.6.1998 InfAuslR 1998, 433/435). Nach Nummer 11.1.4.5 (der das Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 auch heute noch nicht berücksichtigenden) AVwV AufenthG ist hinsichtlich der Frage, ob die von der Abschiebung ausgehende Wirkung befristet werden soll, auf das Verhalten des Ausländers vor und – in Fällen der nachträglichen Befristung – nach der Ausreise abzustellen; in der Regel sind Führungszeugnisse oder ähnliche Dokumente des Aufenthaltsstaats anzufordern; eine Stellungnahme der konsularisch zuständigen deutschen Auslandsvertretung über die inhaltliche Richtigkeit des Dokuments ist gegebenenfalls über das Auswärtige Amt anzufordern (zur Einholung von Strafregisterauszügen vgl. auch Oberhäuser in Hofmann/Hoffmann, HK-AuslR, § 11 AufenthG Rn. 24).

- 15 bb) Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 348/98 vom 24.12.2008 – im Folgenden: Rückführungsrichtlinie oder RL 2008/115), auf die der Bundesgesetzgeber die Neufassung des § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG gestützt hat (BT-Drs. 17/5470, S. 17 re. Sp. und S. 21; Funke-Kaiser in GK AufenthG, § 59 Rn 267), steht nicht in Widerspruch zu einer Befugnis der Ausländerbehörde, im Rahmen der Befristung des Einreiseverbots das Sicherheitsziel durch eine differenzierte, auch Bedingungen ermöglichende Rückkehrperspektive zu verfolgen. Die Richtlinie ist insoweit „ade clair“, weil ihr Wortlaut ihre Erwägungsgründe und auch ihre Entstehungsgeschichte übereinstimmend zu diesem Ergebnis führen.
- 16 Zwar äußert sich die Rückführungsrichtlinie nicht eindeutig dazu, ob sie auch diejenigen Entscheidungen erfasst, durch die ein materiell illegaler Aufenthalt erst formell illegal wird (Widerruf, Rücknahme und Befristung des Aufenthaltstitels sowie die Ausweisung; für eine Einbeziehung von Ausweisungen spricht allerdings die Opt-out-Klausel des Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2008/115); diese Frage ist deshalb umstritten (vgl. etwa BVerwG, U.v. 10.7.2012 – 1 C 19/11 – BVerwGE 143, 277 – juris Rn. 45, und Funke-Kaiser, a.a.O., Rn. 262 ff.). Angesichts der Orientierung des Bundesgesetzgebers bei der Neufassung des § 11 AufenthG an der Rückführungsrichtlinie ist diese aber auch dann zur Auslegung des § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG heranzuziehen, wenn die Rückführungsrichtlinie selbst Ausweisungen nicht erfassen sollte.



- 17 Zentraler Regelungsgegenstand der Richtlinie ist die Rückführung nach illegaler (un- genehmigter) Einreise und/oder nach illegalem Aufenthalt, auch nach negativ abge- schlossenem Asylverfahren (vgl. die Erwägungsgründe 1 bis 9 der Rückführungs- richtlinie). Im Normalfall einer solchen Rückführung sind außer dem im Ausland zu verbringenden Zeitraum und dessen im Regelfall anzunehmender Läuterungs- wirkung keine Anhaltspunkte vorhanden, anhand derer eine Einschätzung der vom Ausländer ausgehenden Sicherheitsgefahr vorgenommen werden kann (1). Die Vor- schrift schließt es jedoch nicht aus, in denjenigen Befristungsfällen solche weiteren, konkreteren Anhaltspunkte zu berücksichtigen, in denen sie vorhanden sind (2).
- 18 (1) Die Rückführungsrichtlinie setzt bei der Verfolgung des Sicherheitsziels an der Sicherheitsbedrohung an, die durch einen begangenen Rechtsverstoß indiziert wird. Bei der deutschen Ausweisung ist der Zusammenhang zwischen Gefahrenabwehr und begangenen Rechtsverstoß den Regelungen der §§ 53 ff. AufenthG zu entneh- men. Bei der Abschiebung und der Zurückschiebung ergibt er sich daraus, dass sie erfolgen, wenn der unberechtigt aufhältige Ausländer die ihm gesetzte Ausreisefrist nicht beachtet hat oder sein Verhalten insgesamt eine Aufforderung zur selbstorgani- sierten Ausreise von vornherein als sinnlos oder als unangemessenes Entgegen- kommen erscheinen lässt. Zuzufolge Art. 11 Abs. 1 Satz 1 RL 2008/115 gehen Rück- kehrentscheidungen mit einem Einreiseverbot einher, falls keine Frist für eine frei- willige Ausreise eingeräumt wurde (was nur nach Rechtsverstößen geschieht) oder falls der Rückkehrverpflichtung nicht nachgekommen wurde; nach Absatz 2 der Vor- schrift ist ein besonders langes Einreiseverbot möglich, wenn der Drittstaatsangehö- rige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicher- heit oder die nationale Sicherheit darstellt. Die Rückführungsrichtlinie ermöglicht auch in anderen Fällen als denjenigen des Art. 11 Abs. 1 Satz 1 RL 2008/115 die Verbindung der Rückkehrentscheidung mit einem Einreiseverbot (Abs. 1 Satz 2 der Vorschrift), allerdings ohne diese anderen Fälle näher zu beschreiben. Nach dem Sinn der Regelung kommen aber auch hier nur Rückführungen aufgrund eines be- gangenen Rechtsverstoßes in Betracht. Ein Rechtsverstoß indiziert – wenn sonstige Indizien für eine Wiederholungsgefahr fehlen (viele Rechtsverstöße können nicht auf greifbare persönliche Eigenschaften oder sonstige konkrete Ursachen zurückgeführt werden) - regelmäßig deshalb die Gefahr weiterer Rechtsverstöße, weil er ein Beleg für die Auffassung ist, Rechtsverstöße jedenfalls der begangenen Art seien geeig- nete Maßnahmen, um der Erfüllung eigener Wünsche oder der Lösung eigener Probleme näher zu kommen (der Wortlaut des Erwägungsgrundes 14 der Richtlinie

deutet allerdings darauf hin, dass durch das Einreiseverbot gleichzeitig auf den Drittstaatsangehörigen im Sinne einer Haltungsänderung eingewirkt werden soll, dieses also auch einen gewissen Sanktionscharakter hat).

- 19 Die von der Rückführungsrichtlinie vorgesehene Befristung trägt dem durch den Rechtsverstoß geschaffenen Gefährlichkeitsindiz und dessen begrenzter Aussagekraft Rechnung. In die Überlegung einzustellen ist darüber hinaus auch die von einer Befristungsentscheidung ausgehende „befriedende“ Wirkung. Wird dem Ausländer eine Perspektive eröffnet, nach einiger Zeit wieder legal ins Bundesgebiet einreisen zu dürfen, kann ihm allein dies Anlass sein, sein Verhalten zu überdenken und künftig ein verantwortungsbewusstes Leben zu führen. Die Rückführungsrichtlinie selbst betont im Zusammenhang mit der zwangsweisen Rückführung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Erwägungsgrund 13 Satz 1) und trägt dadurch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 8 EMRK Rechnung, in der im Zusammenhang mit Einreiseverboten nach Aufenthaltsbeendigungen einer angemessenen Rückkehrperspektive Bedeutung beigemessen wird (z.B. U.v. 17.4.2003 - Nr. 52853/99 <Yilmaz> - NJW 2004, 2147; v. 27.10.2005 - Nr. 32231/02 <Keles> - InfAuslR 2006, 3/4; v. 22.3.2007 - Nr. 1638/03 <Maslov> - InfAuslR 2007, 221/223 und v. 25.3.2010 - Nr. 40601/05 <Mutlag> - InfAuslR 2010, 325/327).
- 20 (2) Die Rückführungsrichtlinie zwingt aber nicht dazu, die Befristungsentscheidung auf eine bloße Fristfestlegung zu beschränken, also die im Einzelfall vorhandenen Umstände außer Acht zu lassen, die erneute Rechtsverstöße besonders wahrscheinlich machen und leicht kontrollierbar sind.
- 21 Künftige Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung können aufgrund konkreter Umstände besonders wahrscheinlich sein (wahrscheinlicher als der bloße Rechtsverstoß signalisiert), etwa weil nicht eine Tat, sondern eine Mehrzahl von Rechtsverstößen zur Ausweisung geführt hat (vgl. insoweit auch Erwägungsgrund 14 Satz 3 der Richtlinie) oder wegen einer Suchtproblematik. Es widerspräche der staatlichen Verpflichtung zur Sicherheitsgewährleistung, solche besonderen Gefahrenanzeichen bei der Festlegung der Einreiseverbotsdauer zu vernachlässigen. Ein vom Heimatstaat erstellter Strafregisterauszug kann Aufschluss darüber geben, ob aufgrund von Straftaten auch während des bestehenden Einreiseverbots Indizien dafür vorliegen, dass die Rückkehrentscheidung und die anschließende Fernhaltung

vom Bundesgebiet den Entschluss, keine Rechtsverstöße mehr zu begehen, oder jedenfalls dessen Verwirklichung nicht zur Folge gehabt haben. Ein Drogentest kann Aufschluss darüber geben, ob eine Sucht fortbesteht, die Straftaten wahrscheinlich macht. Die genannten Kontrollbelege sind im Wesentlichen standardisiert und bedeuten für den Ausländer keinen unverhältnismäßigen Aufwand.

- 22 Die Rückführungsrichtlinie steht der Festlegung derartiger Bedingungen gleichzeitig mit der Befristungsentscheidung nicht entgegen. Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 RL 2008/115 ist die Dauer des Einreiseverbots einzelfallabhängig festzusetzen; in der weiteren Festlegung der Vorschrift, die Dauer überschreite grundsätzlich nicht fünf Jahre, kommt das zentrale Ziel der Rückführungsrichtlinie zum Ausdruck, die Rückführung nach (einfachem) illegalen Aufenthalt zu regeln. Diese Bestimmung verpflichtet die Ausländerbehörden aber weder zu einer unabänderlichen noch zu einer unbedingten Festlegung. Nach Art. 11 Abs. 2 Satz 2 RL 2008/115 ist nicht im Grundsatz, wohl aber unter bestimmten Voraussetzungen ein über fünf Jahre hinausgehendes Einreiseverbot möglich; eine nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen überschreitbare weitere Zeitschwelle nennt diese Bestimmung nicht. Die von der Rückführungsrichtlinie vorgesehene grundsätzliche Befristungspflicht steht somit einem dauerhaften Ausschluss vom Bundesgebiet nicht in jedem Fall entgegen, insbesondere nicht bei anhaltend gefährlichen Ausländern. Die geringe Regelungsdichte betreffend die maximale Dauer des Einreiseverbots beruht darauf, dass Ausweisungen – bei denen die Frage der Gefahren für die öffentliche Sicherheit von besonderer Bedeutung ist – zwar möglicherweise von der Rückführungsrichtlinie erfasst werden, auch wenn diese eigentlich die Rückführung nach dem (einfachen) illegalen Aufenthalt regeln soll (vgl. Nr. 3.b,aa vor <1>), jedenfalls aber nicht im Zentrum der Rückführungsrichtlinie stehen (vgl. die Opt-out-Klausel des Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2008/115). Der Unionsrechtsgeber hat daher davon abgesehen, Details der Einreiseverbotsbefristung bei solchen Drittstaatsangehörigen abschließend zu regeln, von denen erhöhte Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen. Die Vorschrift des Art. 11 Abs. 2 RL 2008/115 stellt eine Kompromissformel dar, die der Gesetzgebung und Praxis einiger Mitgliedstaaten Rechnung tragen soll, die Möglichkeit eines lebenslangen Einreiseverbots beizubehalten, und andererseits den Vorschlägen des Europäischen Parlaments, das ein unbefristetes Einreiseverbot kategorisch ausschließen wollte, durch eine Beschränkung dieses Befugnis entgegenkommt (Hailbronner, Ausländerrecht, § 11 AufenthG Rn. 18).

- 23 Im Ergebnis erschöpft sich die der Rückführungsrichtlinie zu entnehmende Befristungspflicht bei Rückkehrentscheidungen aufgrund erheblicher Straftaten in dem Erfordernis, das bereits der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hervorgehoben hat: dem Erfordernis, eine verhältnismäßige Rückkehrperspektive zu eröffnen. Art. 11 Abs. 2 RL 2008/115 ist eine Ausprägung dieses Gebots. Der Erwägungsgrund 13 der Rückführungsrichtlinie bestätigt dies. Gerade wegen des Ziels der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Rückführungsrichtlinie, dem Ausländer eine Perspektive zu eröffnen, also zusätzlich zu dem negativen Anreiz für künftiges rechtstreues Verhalten (dem Fernhalten vom Bundesgebiet) auch einen positiven Anreiz zu schaffen, ist ein Hinweis auf die konkreten Bedingungen für das Ende des Einreiseverbots schon im Rahmen der mit dem Einreiseverbot verbundenen Befristungsentscheidung nicht nur sachgerecht, sondern geboten. Mit der (vom Bundesverwaltungsgericht in einigen Entscheidungen angedachten) Verwertung einer weiterhin bestehenden Sucht oder Delinquenz als Grund für die Ablehnung des Titelerteilungsantrags nach Ablauf einer reinen Sperrfrist würden die Chancen versäumt, die ein solcher positiver Anreiz bietet.
- 24 cc) Die Fassung, die der Bundesgesetzgeber der Vorschrift des § 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG durch das Richtlinienumsetzungsgesetz 2011 gegeben hat, hindert die Ausländerbehörde nicht daran, Gefahren, die ersichtlich mit persönlichen Gewohnheiten oder Eigenschaften in Zusammenhang stehen, bereits beim Konzipieren der Befristungsentscheidung zu berücksichtigen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bundesgesetzgeber dadurch, dass er die bisher vorhandene Beschränkung der Befristung auf den Regelfall beseitigt hat, über eine Anpassung des § 11 Abs. 1 AufenthG an die Rückführungsrichtlinie hinausgehen und die Möglichkeiten der Ausländerbehörde bei der Verfolgung des Sicherheitsziels einengen wollte. Der Bundesgesetzgeber hat die durch Art. 2 Abs. 2 lit. b RL 2008/115 den Mitgliedstaaten eröffnete Möglichkeit genutzt, die Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren anhängig ist. Er hat diese „Opt-out“-Klausel insoweit in Anspruch genommen, als er die Überschreitung der in Art. 11 Abs. 2 Satz 1 RL 2008/115 genannten Frist bei Ausländern, die aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen worden sind, auch dann zugelassen hat, wenn diese Ausländer keine Gefahr des in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 RL 2008/115 genannten Grades darstellen (§ 11 Abs. 1 Satz 4 AufenthG; insoweit unklar: Hailbronner, Ausländerrecht, § 11

AufenthG Rn. 20 und 21). Durch § 11 Abs. 1 Satz 7 AufenthG hat der Bundesgesetzgeber festgelegt, dass keine Befristung erfolgt, wenn ein Ausländer wegen eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder aufgrund einer Abschiebungsanordnung nach § 58a aus dem Bundesgebiet abgeschoben wurde. Diese Regelungen sowie die Entwurfsbegründung des Richtlinienumsetzungsgesetzes 2011 (BT-Drs. 17/5470 Seite 21) belegen, dass der Bundesgesetzgeber bestrebt war, die Einwirkungen auf das deutsche Ausweisungsrecht gering zu halten, die die Rückführungsrichtlinie möglicherweise mit sich bringt, nicht aber, diesem Ausweisungsrecht engere Grenzen aufzuerlegen als von der Rückführungsrichtlinie gefordert (die im U.d. BayVGH vom 5.3.2012 – 10 BV 09.2237, juris Rn. 25 – vertretene, allerdings nicht entscheidungstragende Auffassung, von § 11 Abs. 1 Satz 7 AufenthG abgesehen sei eine Befristung in allen Fällen erforderlich, berücksichtigt dies wohl nicht ausreichend).

- 25 dd) Eine durch den Nachweis der Strafflosigkeit und/der Drogenfreiheit im Heimatland bedingte Befristungsentscheidung steht auch nicht in Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.
- 26 Das Bundesverwaltungsgericht ist in einigen Fällen davon ausgegangen, dass – wenn die Voraussetzungen für ein Überschreiten der zeitlichen Grenze von fünf Jahren gemäß § 11 Abs. 1 Satz 4 AufenthG vorliegen – in der Regel ein Zeitraum von maximal zehn Jahren den Zeithorizont darstellt, für den eine Prognose realistischer Weise noch gestellt werden kann. Es weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mit zunehmender Zeit sich die Persönlichkeitsentwicklung – insbesondere bei jüngeren Menschen – kaum weiter in die Zukunft abschätzen lasse, ohne spekulativ zu werden (und darauf, dass die Fähigkeit zur Vorhersage zukünftiger persönlicher Entwicklungen abnehme, vgl. u.a. BVerwG, U.v. 13.12.2012 -1 C 14/12 - juris Rn. 14 sowie U.v. 30.7.2013 - 1 C 9/12 - juris Rn. 62). Diese Ausführung zeigt, dass das Bundesverwaltungsgericht greifbare Gefahrenzeichen wie Sucht oder wiederholte Straffälligkeit, deren Fortbestehen konkret überprüfbar ist, nicht im Blick gehabt hat. In den Gründen der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts wird eine Bedingung zur Befristung weder problematisiert noch auch nur angesprochen. Irgendeine Aussage oder Tendenz dahingehend, dass eine durch den Nachweis von Strafflosigkeit und/oder Drogenfreiheit im Heimatland bedingte Befristungsentscheidung rechtlich nicht möglich wäre, ist ihnen nicht zu entnehmen.

- 27 In seinen Entscheidungen zu Art. 11 Abs. 1 Satz 3 AufenthG in der Fassung des Richtlinienumsetzungsgesetzes 2011 spricht das Bundesverwaltungsgericht stets nur von einer Verpflichtung der Ausländerbehörde, zusammen mit der Ausweisungsentscheidung eine Befristung zu verfügen. Die Fallkonstellationen, zu denen die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ergangen sind, haben ihm jedoch keine Gelegenheit gegeben, sich zu einer Befristungsentscheidung zu äußern, die besonders gefährbringenden Gewohnheiten oder persönlichen Eigenschaften des Drittstaatsangehörigen Rechnung trägt. Dass eine solche differenzierte Befristungsentscheidung derselben vollständigen gerichtlichen Kontrolle zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit unterliegt wie eine reine Befristungsentscheidung (vgl. hierzu Nr. 2 a.E.), versteht sich von selbst.
- 28 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 161 Abs. 1, 154 Abs. 2 VwGO. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens werden nicht erstattet (§ 166 VwGO i.V.m. § 127 Abs. 4 ZPO). Einer Streitwertfestsetzung bedurfte es im Hinblick auf § 3 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 5502 des Kostenverzeichnisses zum GKG nicht.
- 29 Dieser Beschluss ist nicht anfechtbar (§§ 152 Abs. 1, 158 Abs. 1 VwGO).

Krodel

Herrmann

Häberlein