

# Anonymisierte Fassung

C-546/19 – 1

Rechtssache C-546/19

Vorabentscheidungsersuchen

**Eingangsdatum:**

16. Juli 2019

**Vorlegendes Gericht:**

Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)

Eingetragen in das Register des Gerichtshofes unter der Nr. <u>1122376</u>
Luxemburg, den <u>18.07.2019</u>
Fax/E-mail: <u>[Signature]</u>
eingegangen am: <u>16.7.19</u>
Der Kanzler, im Auftrag Daniel Dittert Referatsleiter

**Datum der Vorlageentscheidung:**

9. Mai 2019

**Kläger, Berufungskläger und Revisionskläger:**

BZ

**Beklagter, Berufungsbeklagter und Revisionsbeklagter:**

Westerwaldkreis

---

**Abschrift**

**Bundesverwaltungsgericht**

**BESCHLUSS**

[OMISSIS]

In der Verwaltungsstreitsache

des BZ,  
[OMISSIS]

Klägers, Berufungsklägers  
und Revisionsklägers,

[OMISSIS]

gegen

DE

den Westerwaldkreis,  
[OMISSIS]

Beklagten, Berufungsbeklagten  
und Revisionsbeklagten, [Or. 2]

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung am 9. Mai 2019  
[OMISSIS]

beschlossen:

Das Verfahren wird ausgesetzt.

Es wird gemäß Art. 267 AEUV eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu folgenden Fragen eingeholt:

1. a) Wird ein Einreiseverbot, das gegen einen Drittstaatsangehörigen zu „nichtmigrationsbedingten“ Zwecken erlassen wird, von dem Anwendungsbereich der 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. L 348 S. 98) jedenfalls dann erfasst, wenn der Mitgliedstaat von der Möglichkeit des Art. 2 Abs. 2 Buchst. b dieser Richtlinie keinen Gebrauch gemacht hat?
  - b) Für den Fall der Verneinung der Frage zu 1. a): Unterfällt ein solches Einreiseverbot auch dann nicht der Richtlinie 2008/115/EG, wenn der Drittstaatsangehörige bereits unabhängig von einer gegen ihn erlassenen Ausweisungsverfügung, an die das Einreiseverbot anknüpft, illegal aufhältig ist und damit dem Anwendungsbereich der Richtlinie dem Grunde nach unterfällt?
  - c) Zählt zu den zu „nichtmigrationsbedingten“ Zwecken erlassenen Einreiseverboten ein Einreiseverbot, das im Zusammenhang mit einer aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (hier: allein aus generalpräventiven Gründen mit dem Ziel der Terrorismusbekämpfung) verfügten Ausweisung ergeht?
2. Soweit Frage 1 dahin beantwortet wird, dass das vorliegende Einreiseverbot in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115/EG fällt:
  - a) Hat die behördliche Aufhebung der Rückkehrentscheidung (hier: der Androhung der Abschiebung) zur Folge, dass ein zeitgleich mit

dieser angeordnetes Einreiseverbot im Sinne des Art. 3 Nr. 6 der Richtlinie 2008/115/EG rechtswidrig wird?

b) Tritt diese Rechtsfolge auch dann ein, wenn die der Rückkehrentscheidung vorgelagerte behördliche Ausweisungsverfügung bestandskräftig (geworden) ist? [Or. 3]

## Gründe

### I

- 1 Gegenstand des Revisionsverfahrens ist ein dem Kläger gegenüber zu „nichtmigrationsbedingten Zwecken“ verfügtes Einreiseverbot.
- 2 Der im Januar 1986 in Syrien geborene Kläger ist palästinensischer Volkszugehöriger mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Er reiste im September 1990 gemeinsam mit seinen Eltern unter falschen Personalien in die Bundesrepublik Deutschland ein. Erfolglos suchte er um seine Anerkennung als Asylberechtigter nach. Seither ist er ausreisepflichtig, hält sich aber auf der Grundlage einer – fortlaufend verlängerten – Duldung nach § 60a AufenthG in Deutschland auf.
- 3 Mit rechtskräftigem Urteil vom 17. April 2013 verurteilte ihn das Oberlandesgericht Koblenz wegen Werbens um Mitglieder oder Unterstützer einer ausländischen terroristischen Vereinigung in 39 Fällen sowie wegen Gewaltdarstellung in zwei Fällen, in einem Fall in Tateinheit mit Billigung von Straftaten, zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und vier Monaten. Ausweislich der tatsächlichen Feststellungen des Oberlandesgerichts verbreitete der Kläger im Zeitraum von September 2007 bis Dezember 2009 Video- und Textbotschaften islamistischer terroristischer Organisationen im Internet. Er gründete und betrieb das „Al-Ansar Media Battalion“, das sich zu einem bedeutenden Medium zur Verbreitung islamistischer Propaganda im deutschsprachigen Raum entwickelte, und stellte unter anderem Erklärungen von Führern oder Repräsentanten terroristischer Vereinigungen auf verschiedenen Internetseiten ein. Im März 2014 wurde die Vollstreckung des Restes der Gesamtfreiheitsstrafe unter Anrechnung der Untersuchungshaft zur Bewährung ausgesetzt, wobei die Bewährungszeit auf vier Jahre festgesetzt wurde.
- 4 Mit Ordnungsverfügung vom 24. Februar 2014 wies der Beklagte den Kläger auf der Grundlage von § 53 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG a.F., hilfsweise von § 54 Satz 1 Nr. 1 AufenthG a.F. aus dem Bundesgebiet aus. Er stellte fest, dass die Ausweisung auch das Verbot der Wiedereinreise in die Bundesrepublik Deutschland enthalte, und setzte die Wirkung der Ausweisung auf sechs Jahre, beginnend [Or. 4] mit dem Tag der Ausreise, fest. Die zugleich verfügte Abschiebungsandrohung hob der Beklagte im Erörterungstermin vor dem Widerspruchsausschuss auf. Widerspruch und Klage sind ohne Erfolg geblieben.

- 5 Mit bestandskräftigem Bescheid vom 21. Juli 2017 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen weiteren Asylantrag des Klägers auf der Grundlage des § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 AsylG beziehungsweise des § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 AsylG als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Zugleich hat es das Vorliegen der Voraussetzungen eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 3 EMRK in Bezug auf die Arabische Republik Syrien festgestellt.
- 6 Im März 2018 hat der Beklagte das ursprünglich auf sechs Jahre befristete Einreise- und Aufenthaltsverbot auf die Dauer von vier Jahren ab einer etwaigen Ausreise verkürzt und unabhängig von einer etwaigen Ausreise bis längstens zum 21. Juli 2023 befristet.
- 7 Mit dem angegriffenen Urteil vom 5. April 2018 hat das Oberverwaltungsgericht die auf die Aufhebung der Ausweisung und die Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbotes gerichtete Berufung des Klägers zurückgewiesen.
- 8 Das Bundesverwaltungsgericht hat dessen Revision, soweit sie sich gegen dessen Ausweisung richtet, zurückgewiesen. [wird ausgeführt] [OMISSIS] **[Or. 5]** [OMISSIS].
- 9 Soweit das Revisionsverfahren die Entscheidung betrifft, das mit der Ausweisung einhergehende Einreise- und Aufenthaltsverbot auf die Dauer von vier Jahren ab einer etwaigen Ausreise zu verkürzen und unabhängig von einer etwaigen Ausreise bis längstens zum 21. Juli 2023 zu befristen, hat das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren mit Beschluss vom 9. Mai 2019 [OMISSIS] abgetrennt und unter dem vorliegenden Aktenzeichen 1 C 14.19 fortgeführt.

## II

- 10 Der Rechtsstreit ist auszusetzen. Gemäß Art. 267 AEUV ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) zu den im Beschlusstenor formulierten Fragen einzuholen. Diese Fragen betreffen den Anwendungsbereich der 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. L 348 S. 98; im Folgenden: RL 2008/115/EG).
- 11 1. Die rechtliche Beurteilung des Einreise- und Aufenthaltsverbots richtet sich im nationalen Recht nach dem Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Art. 1 des am 1. August 2018 in Kraft getretenen Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147).

12 Den danach maßgeblichen rechtlichen Rahmen des Rechtsstreits bilden die folgenden Vorschriften des nationalen Rechts: **[Or. 6]**

13 **§ 11 AufenthG – Einreise- und Aufenthaltsverbot**

(1) Ein Ausländer, der ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist, darf weder erneut in das Bundesgebiet einreisen, noch sich darin aufhalten, noch darf ihm, selbst im Falle eines Anspruchs nach diesem Gesetz, ein Aufenthaltstitel erteilt werden (Einreise- und Aufenthaltsverbot).

(2) Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist von Amts wegen zu befristen. Die Frist beginnt mit der Ausreise. Im Falle der Ausweisung ist die Frist gemeinsam mit der Ausweisungsverfügung festzusetzen. Ansonsten soll die Frist mit der Abschiebungsandrohung, spätestens aber bei der Ab- oder Zurückschiebung festgesetzt werden. Die Befristung kann zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit einer Bedingung versehen werden, insbesondere einer nachweislichen Straf- oder Drogenfreiheit. Tritt die Bedingung bis zum Ablauf der Frist nicht ein, gilt eine von Amts wegen zusammen mit der Befristung nach Satz 5 angeordnete längere Befristung.

(3) Über die Länge der Frist wird nach Ermessen entschieden. Sie darf fünf Jahre nur überschreiten, wenn der Ausländer auf Grund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen worden ist oder wenn von ihm eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht. Diese Frist soll zehn Jahre nicht überschreiten.

(...)

14 **§ 50 AufenthG – Ausreisepflicht**

(1) Ein Ausländer ist zur Ausreise verpflichtet, wenn er einen erforderlichen Aufenthaltstitel nicht oder nicht mehr besitzt [OMISSIS].

(2) Der Ausländer hat das Bundesgebiet unverzüglich oder, wenn ihm eine Ausreisefrist gesetzt ist, bis zum Ablauf der Frist zu verlassen.

(...)

15 **§ 51 AufenthG – Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts; Fortgeltung von Beschränkungen**

(1) Der Aufenthaltstitel erlischt in folgenden Fällen: (...)

5. Ausweisung des Ausländers, (...) **[Or. 7]**

16 **§ 53 AufenthG – Ausweisung**

(1) Ein Ausländer, dessen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen

der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, wird ausgewiesen, wenn die unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles vorzunehmende Abwägung der Interessen an der Ausreise mit den Interessen an einem weiteren Verbleib des Ausländers im Bundesgebiet ergibt, dass das öffentliche Interesse an der Ausreise überwiegt.

(2) Bei der Abwägung nach Absatz 1 sind nach den Umständen des Einzelfalles insbesondere die Dauer seines Aufenthalts, seine persönlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Bindungen im Bundesgebiet und im Herkunftsstaat oder in einem anderen zur Aufnahme bereiten Staat, die Folgen der Ausweisung für Familienangehörige und Lebenspartner sowie die Tatsache, ob sich der Ausländer rechtstreu verhalten hat, zu berücksichtigen.

(3) Ein Ausländer, der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings genießt, der einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt, dem nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht oder der eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzt, darf nur ausgewiesen werden, wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist.

(4) Ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, kann nur unter der Bedingung ausgewiesen werden, dass das Asylverfahren unanfechtbar ohne Anerkennung als Asylberechtigter oder ohne die Zuerkennung internationalen Schutzes (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 des Asylgesetzes) abgeschlossen wird. Von der Bedingung wird abgesehen, wenn

1. ein Sachverhalt vorliegt, der nach Absatz 3 eine Ausweisung rechtfertigt oder
2. eine nach den Vorschriften des Asylgesetzes erlassene Abschiebungsandrohung vollziehbar geworden ist. **[Or. 8]**

#### 17 § 54 AufenthG – Ausweisungsinteresse

(1) Das Ausweisungsinteresse im Sinne von § 53 Absatz 1 wiegt besonders schwer, wenn der Ausländer

1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt worden ist (...)

#### 18 § 55 AufenthG – Bleibeinteresse

(1) Das Bleibeinteresse im Sinne von § 53 Absatz 1 wiegt besonders schwer, wenn der Ausländer

1. eine Niederlassungserlaubnis besitzt und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat,
2. eine Aufenthaltserlaubnis besitzt und im Bundesgebiet geboren oder als Minderjähriger in das Bundesgebiet eingereist ist und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat,
3. eine Aufenthaltserlaubnis besitzt, sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat und mit einem der in den Nummern 1 und 2 bezeichneten Ausländer in ehelicher oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft lebt,
4. mit einem deutschen Familienangehörigen oder Lebenspartner in familiärer oder lebenspartnerschaftlicher Lebensgemeinschaft lebt, sein Personensorgerecht für einen minderjährigen ledigen Deutschen oder mit diesem sein Umgangsrecht ausübt,
5. die Rechtsstellung eines subsidiär Schutzberechtigten im Sinne des § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes genießt oder
6. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 4, den §§ 24, 25 Absatz 4a Satz 3 oder nach § 29 Absatz 2 oder 4 besitzt.

(2) Das Bleibeinteresse im Sinne von § 53 Absatz 1 wiegt insbesondere schwer, wenn

1. der Ausländer minderjährig ist und eine Aufenthaltserlaubnis besitzt,
2. der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis besitzt und sich seit mindestens fünf Jahren im Bundesgebiet aufhält,
3. der Ausländer sein Personensorgerecht für einen im Bundesgebiet rechtmäßig sich aufhaltenden ledigen Minderjährigen oder mit diesem sein Umgangsrecht ausübt, **[Or. 9]**
4. der Ausländer minderjährig ist und sich die Eltern oder ein personensorgeberechtigter Elternteil rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten beziehungsweise aufhält,
5. die Belange oder das Wohl eines Kindes zu berücksichtigen sind beziehungsweise ist oder
6. der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 4a Satz 1 besitzt.

(...)

19 **§ 58 AufenthG – Abschiebung**

(1) Der Ausländer ist abzuschieben, wenn die Ausreisepflicht vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist, und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint. (...)

(2) (...) Im Übrigen ist die Ausreisepflicht erst vollziehbar, wenn die Versagung des Aufenthaltstitels oder der sonstige Verwaltungsakt, durch den der Ausländer nach § 50 Abs. 1 ausreisepflichtig wird, vollziehbar ist.

(...)

**20 § 59 AufenthG – Androhung der Abschiebung**

(1) Die Abschiebung ist unter Bestimmung einer angemessenen Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise anzudrohen. (...)

(2) In der Androhung soll der Staat bezeichnet werden, in den der Ausländer abgeschoben werden soll, und der Ausländer darauf hingewiesen werden, dass er auch in einen anderen Staat abgeschoben werden kann, in den er einreisen darf oder der zu seiner Übernahme verpflichtet ist.

(...)

**21 § 60a AufenthG – Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)**

(...)

(2) Die Abschiebung eines Ausländers ist auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. (...) **[Or. 10]**

(3) Die Ausreisepflicht eines Ausländers, dessen Abschiebung ausgesetzt ist, bleibt unberührt.

(4) Über die Aussetzung der Abschiebung ist dem Ausländer eine Bescheinigung auszustellen.

(...)

22 2. Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich und bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof.

23 2.1 Die Vorlagefragen sind entscheidungserheblich.

24 a) Nationales Recht gebietet weder die Aufhebung des auf § 11 Abs. 1 AufenthG beruhenden Einreise- und Aufenthaltsverbots noch die hilfsweise beantragte Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung des Antrags auf Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots.

- 25 aa) Die Voraussetzungen des § 11 Abs. 1 AufenthG sind erfüllt. Danach darf ein Ausländer, der ausgewiesen worden ist, weder erneut in das Bundesgebiet einreisen, noch sich darin aufhalten, noch darf ihm, selbst im Falle eines Anspruchs nach diesem Gesetz, ein Aufenthaltstitel erteilt werden (Einreise- und Aufenthaltsverbot). Der Kläger ist bestandskräftig ausgewiesen worden. Seine Rechtsmittel gegen die Ausweisung hatten endgültig keinen Erfolg, denn das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision des Klägers gegen die klageabweisenden Urteile der Vorinstanzen insoweit mit Urteil vom 9. Mai 2019 [OMISSIS] zurückgewiesen.
- 26 Die Ausweisung war rechtmäßig und zulässig, obwohl der Kläger wegen einer drohenden Verletzung seiner Rechte aus Art. 3 EMRK auf absehbare Zeit nicht nach Syrien abgeschoben werden kann. Nach deutschem Aufenthaltsrecht ist eine Ausweisung nicht unmittelbar mit einer Aufenthaltsbeendigung verbunden und hat eine solche auch nicht stets zur Folge. Personen, deren weiterer Aufenthalt die öffentliche Sicherheit gefährdet, können vielmehr auch dann ausgewiesen werden, wenn eine Abschiebung wegen der Verhältnisse im Zielstaat nicht möglich ist. Dies bewirkt dann zumindest, dass der Aufenthaltstitel des Ausländers erlischt (§ 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG) und in bestimmten Fällen ausländerrechtliche [Or. 11] Überwachungsmaßnahmen eingreifen. Aber auch Ausländer, die – wie der Kläger – nie einen Aufenthaltstitel hatten und sich nur mit einer Duldung im Sinne von § 60a AufenthG in Deutschland aufhalten, können nach deutschem Recht ausgewiesen werden. In diesem Fall bewirkt die Ausweisung, dass dem Ausländer bis zum Ablauf ihrer Befristung kein Aufenthaltstitel erteilt werden darf (§ 11 Abs. 1 Alt. 3 AufenthG).
- 27 bb) Der Beklagte hat das Einreise- und Aufenthaltsverbot im Einklang mit § 11 Abs. 2 Satz 1 AufenthG von Amts wegen befristet. Die Geltungsdauer des Einreise- und Aufenthaltsverbots von vier Jahren knüpft, wie in § 11 Abs. 2 Satz 2 AufenthG vorgesehen, an eine Ausreise des Klägers an. [OMISSIS]
- 28 cc) Der Beklagte hat [OMISSIS] das an die Ausreise anknüpfende Einreise- und Aufenthaltsverbot frei von Ermessensfehlern zuletzt auf die Dauer von vier Jahren befristet. Die für die Anordnung einer rein generalpräventiven Ausweisung selbst zu beachtende Frist [OMISSIS] begrenzt dabei nicht die Befristung eines hieran anknüpfenden Einreise- und Aufenthaltsverbots. Der Senat geht aus Gründen, die für die Vorlage nicht zu vertiefen sind, davon aus, dass sie das Dreifache der absoluten Verjährungsfrist nicht überschreiten darf; bei abgeurteilten Straftaten darf die Dauer des Einreiseverbots zudem die Tilgungsfrist nach dem Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz – BZRG) nicht überschreiten. Beides ist hier nicht der Fall. [wird ausgeführt] [OMISSIS]
- 29 b) Klärungsbedürftige Rechtsfragen im Sinne des Art. 267 AEUV ergeben sich indes zur Frage, ob ein nach nationalem Recht auch ohne Abschiebungsandrohung [Or. 12] mögliches, an die Ausweisung selbst

anknüpfendes (befristetes) Einreise- und Aufenthaltsverbot mit Unionsrecht in Einklang steht.

- 30 aa) „Rückkehrentscheidung“ im Sinne des Art. 3 Nr. 4 RL 2008/115/EG ist – deren Anwendbarkeit auf aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung unterstellt – nach bisherigem nationalem Rechtsverständnis jedenfalls im Regelfall nicht allein die Ausweisung selbst (§§ 53 ff. AufenthG), welche jedenfalls die Legalität eines Aufenthalts kraft Gesetzes (§ 50 Abs. 1 und 2, § 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG) beendet, sondern erst die Abschiebungsandrohung (§ 59 Abs. 1 Satz 1 AufenthG).
- 31 Der Ausdruck „Rückkehrentscheidung“ bezeichnet nach Art. 3 Nr. 4 RL 2008/115/EG die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird. Gemäß Art. 6 Abs. 6 RL 2008/115/EG sollen die Mitgliedstaaten durch diese Richtlinie nicht daran gehindert werden, entsprechend ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften und unbeschadet der nach Kapitel III und nach anderen einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und des einzelstaatlichen Rechts verfügbaren Verfahrensgarantien mit einer einzigen behördlichen oder richterlichen Entscheidung eine Entscheidung über die Beendigung eines legalen Aufenthalts sowie eine Rückkehrentscheidung und/oder eine Entscheidung über eine Abschiebung und/oder ein Einreiseverbot zu erlassen.
- 32 Die Ausweisungsentscheidung nach nationalem Recht bewirkt (jedenfalls bei Ausländern mit rechtmäßigem Aufenthalt) lediglich die Illegalität des Aufenthalts. Erst mit der Abschiebungsandrohung ist indes die nach Art. 7 Abs. 1 RL 2008/115/EG bei einer Rückkehrentscheidung grundsätzlich erforderliche behördlich oder gerichtlich gesetzte Frist zur freiwilligen Ausreise (§ 59 Abs. 1 AufenthG) zu setzen, deren fruchtloses Verstreichen Voraussetzung einer zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebung (§ 58 AufenthG) ist (s.a. Art. 8 Abs. 1 RL 2008/115/EG).
- 33 bb) Das vorliegende Gericht geht davon aus, dass jedenfalls migrationsbedingte Einreise- und Aufenthaltsverbote uneingeschränkt von der Richtlinie erfasst [Or. 13] sind. Klärungsbedürftig ist – nicht zuletzt mit Blick auf Äußerungen der Europäischen Kommission – hingegen, ob dies auch für „nichtmigrationsbedingte Einreiseverbote“ gilt.
- 34 Ob derartige nichtmigrationsbedingte Einreiseverbote tatsächlich grundsätzlich oder unter bestimmten Voraussetzungen nicht in den Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie fallen, ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs bislang nicht geklärt.
- 35 Für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des hier streitgegenständlichen, an eine Ausweisung im Sinne des § 51 Abs. 1 Halbs. 1 Nr. 5 i.V.m. den §§ 53 ff. AufenthG anknüpfenden und daher im vorstehenden Sinne

„nichtmigrationsbedingten Einreise- und Aufenthaltsverbots“ des § 11 Abs. 1 AufenthG ist es erheblich, ob dieses dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115/EG unterfällt und – bejahendenfalls – ob es sich auch nach einer behördlichen Aufhebung der mit ihm einhergehenden Rückkehrentscheidung, hier der Abschiebungsandrohung nach § 59 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, als mit der Richtlinie 2008/115/EG vereinbar erweist.

- 36 2.2 Die hierzu im Tenor dieses Beschlusses aufgeworfenen Vorlagefragen bedürfen einer Klärung durch den Gerichtshof.
- 37 a) Mit der Vorlagefrage zu 1. a) möchte das vorliegende Gericht wissen, ob auch „nichtmigrationsbedingte Einreiseverbote“ im vorstehend unter 2.1 b) bb) erläuterten Sinne von dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/115/EG jedenfalls dann erfasst werden, wenn – wie für die vorliegende Konstellation die Bundesrepublik Deutschland – der Mitgliedstaat von der Möglichkeit des Art. 2 Abs. 2 Buchst. b RL 2008/115/EG keinen Gebrauch gemacht hat. Die nicht zuletzt durch die Empfehlung (EU) 2017/2338 begründeten Zweifel an der Nichtanwendbarkeit der Richtlinie 2008/115/EG auf „nichtmigrationsbedingte Einreiseverbote“ (aa) lassen sich für den Senat nicht mit der gebotenen Gewissheit aus der Richtlinie selbst beseitigen (bb).
- 38 aa) Gemäß Art. 3 Nr. 6 RL 2008/115/EG bezeichnet der Ausdruck „Einreiseverbot“ die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der **[Or. 14]** die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und der dortige Aufenthalt für einen bestimmten Zeitraum untersagt wird und die mit einer Rückkehrentscheidung einhergeht. Als „migrationsbedingtes Einreiseverbot“ bezeichnet die Kommission ein Einreiseverbot, welches an die Verletzung der für die EU-Mitgliedstaaten geltenden Migrationsbestimmungen, d. h. derjenigen Bestimmungen anknüpft, die die Einreise und den Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in dem jeweiligen Mitgliedstaat regeln (vgl. Nr. 11 der Empfehlung <EU> 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist <ABl. L 339 S. 83>, – im Folgenden: Empfehlung <EU> 2017/2338). Migrationsbedingte Einreiseverbote sind präventiver Natur. Von ihnen soll die Botschaft ausgehen, dass Personen, die die für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union geltenden Migrationsbestimmungen verletzen, die Genehmigung der Einreise in das Unionsgebiet für einen bestimmten Zeitraum versagt wird (Nr. 11 Empfehlung <EU> 2017/2338). Bewirkt die Verletzung der betreffenden Migrationsbestimmungen, dass der Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in dem jeweiligen Mitgliedstaat rechtswidrig ist oder wird, so sind für dessen Rückführung gemäß Art. 1 RL 2008/115/EG die gemeinsamen Normen und Verfahren, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Einklang mit den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschafts- und des Völkerrechts, einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte, gelten, anzuwenden.

- 39 Demgegenüber bezeichnet der Begriff „nichtmigrationsbedingtes Einreiseverbot“ im Sprachgebrauch von Nr. 11 der Empfehlung (EU) 2017/2338 ein Einreiseverbot, das nicht an die Verletzung der für die EU-Mitgliedstaaten geltenden Migrationsbestimmungen anknüpft, sondern zu anderen Zwecken erlassen wird. Hierunter fallen insbesondere solche Einreiseverbote, die infolge der Begehung schwerer Straftaten durch Drittstaatsangehörige und deren behördliche oder gerichtliche Sanktionierung ergehen und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in dem Mitgliedstaat dienen.
- 40 bb) Der Wortlaut sowohl des Art. 3 Nr. 6 als auch des Art. 11 Abs. 1 RL 2008/115/EG sieht eine entsprechende Einschränkung des Anwendungsbereichs [Or. 15] der Richtlinie nicht vor. Beide Vorschriften verhalten sich nicht zu den Zwecken, aus denen Einreiseverbote angeordnet werden; sie beschreiben nur deren Inhalt beziehungsweise regeln die Voraussetzungen, unter denen Rückkehrenscheidungen mit einem Einreiseverbot einhergehen (können).
- 41 Auch in richtliniensystematischer Hinsicht lassen sich aus Sicht des vorlegenden Gerichts Anhaltspunkte für eine entsprechende Beschränkung des Anwendungsbereichs der Richtlinie nicht ausmachen. Zwar hat der französische Conseil d'Etat entschieden, die Richtlinie finde nur auf solche Rückkehrenscheidungen der Mitgliedstaaten Anwendung, die wegen des illegalen Aufenthalts eines Drittstaatsangehörigen getroffen werden. Sie sei hingegen nicht auf Verfahren der Aufenthaltsbeendigung anwendbar, die auf anderen Gründen beruhen, insbesondere auf einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Conseil d'Etat, avis n° 360317 vom 10. Oktober 2012, ECLI:FR:CESSR:2012:360317.20121010). Art. 1 RL 2008/115/EG, ausweislich dessen diese Richtlinie gemeinsame Normen und Verfahren enthält, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Einklang mit den Grundrechten als allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschafts- und des Völkerrechts, einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte, anzuwenden sind, differenziert aber nicht zwischen den Gründen, aus denen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückkehrpflicht auferlegt wird. Gemäß Art. 2 Abs. 1 RL 2008/115/EG erfasst der persönliche Anwendungsbereich dieser Richtlinie illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige, ohne danach zu unterscheiden, aus welchen Gründen der Betroffene ausreisepflichtig ist. Für die Annahme, dass auch Einreiseverbote, die nicht an die Verletzung der für die EU-Mitgliedstaaten geltenden Migrationsbestimmungen anknüpfen, sondern infolge der Begehung schwerer Straftaten durch Drittstaatsangehörige und deren behördliche oder gerichtliche Sanktionierung angeordnet werden, streitet auch Art. 2 Abs. 2 Buchst. b RL 2008/115/EG, dem zufolge die Mitgliedstaaten beschließen können, diese 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. Für den Fall eines solchen Beschlusses unterliegt der Mitgliedstaat hinsichtlich der betreffenden [Or. 16] Personengruppe keinen Pflichten aus der Richtlinie

2008/115/EG. Die von den betreffenden Personen begangenen Straftaten dürfen sich nicht in dem Rechtsverstoß des illegalen Aufenthalts erschöpfen (EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2011 – C-329/11 [ECLI:EU:C:2011:807], Achughabian – Rn. 41). Für einen grundsätzlich umfassend angelegten, jedoch einschränkbareren Anwendungsbereich der Richtlinie streitet ferner Art. 11 Abs. 2 Satz 2 RL 2008/115/EG, ausweislich dessen die Dauer des Einreiseverbots fünf Jahre überschreiten kann, wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt.

- 42 Art. 3 Nr. 6 und Art. 11 RL 2008/115/EG dienen ausweislich Erwägungsgrund 14 Satz 1 RL 2008/115/EG dazu, der Wirkung der einzelstaatlichen Rückführungsmaßnahmen durch die Einführung eines Einreiseverbots, das die Einreise in das Hoheitsgebiet sämtlicher Mitgliedstaaten und den dortigen Aufenthalt verbietet, europäischen Zuschnitt zu verleihen. Ziel ist es, der illegalen Einwanderung vorzubeugen und zu verhindern, dass illegal aufhältige Drittstaatsangehörige aufgrund von divergierenden mitgliedstaatlichen Regelungen aufenthaltsbeendende Maßnahmen unterlaufen können. Auch diese Zielsetzungen legen grundsätzlich eine weite Fassung des Anwendungsbereichs der Norm nahe. Nr. 11 Empfehlung (EU) 2017/2338 misst den in der Richtlinie vorgesehenen rückführungsbezogenen Einreiseverboten vorbeugende Wirkung und die Funktion bei, die Glaubwürdigkeit der Rückkehrpolitik zu erhöhen.
- 43 Diese Bestimmung sieht allerdings auch vor, dass solche Einreiseverbote von den Vorschriften der Rückführungsrichtlinie über rückführungsbezogene Einreiseverbote unberührt bleiben, die zu „nichtmigrationsbedingten Zwecken“ erlassen werden. Ausdrücklich bezeichnet werden in diesem Zusammenhang Einreiseverbote für Drittstaatsangehörige, die schwere Straftaten begangen haben oder bei denen konkrete Hinweise bestehen, dass sie eine solche Straftat planen. Nr. 11 Empfehlung (EU) 2017/2338 verweist insoweit auf Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 S. 4). Danach wird eine nationale Ausschreibung zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung, die auf einer Entscheidung der zuständigen [Or. 17] Verwaltungsbehörden oder Gerichte beruht, eingegeben, wenn diese Entscheidung auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder die nationale Sicherheit gestützt wird, die die Anwesenheit des betreffenden Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats darstellt. Dies ist insbesondere der Fall bei einem Drittstaatsangehörigen, der in einem Mitgliedstaat wegen einer Straftat verurteilt worden ist, die mit Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist, und bei einem Drittstaatsangehörigen, gegen den ein begründeter Verdacht besteht, dass er schwere Straftaten begangen hat, oder gegen den konkrete Hinweise bestehen, dass er solche Taten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats plant (vgl. zur Qualifikation terroristischer Straftaten als schwere Straftat Art. 24 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung <EU> 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die

Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems <SIS> im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung <EG> Nr. 1987/2006 <ABl. L 312 S. 14>). Im Gegensatz dazu regelt Art. 24 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 VO (EG) Nr. 1987/2006 die Voraussetzungen für Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung in Fällen der Nichtbeachtung der nationalen Rechtsvorschriften über die Einreise oder den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen.

- 44 Der historisch-genetischen Auslegung der Richtlinie 2008/115/EG lassen sich keine eindeutigen Hinweise auf die in Nr. 11 Empfehlung (EU) 2017/2338 geäußerte Annahme entnehmen, dass zu „nichtmigrationsbedingten“ Zwecken angeordnete Einreiseverbote von den Vorschriften der Rückführungsrichtlinie über rückführungsbezogene Einreiseverbote unberührt bleiben. In Ziffer 3 Nr. 12 ihres Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (KOM/2005/0391 endg.) führt die Europäische Kommission aus, selbst wenn es Gründe für eine stärkere Harmonisierung in Fragen der „Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung/Sicherheit“ gäbe, sei die vorliegende Richtlinie, bei der es um die Beendigung eines illegalen Aufenthalts beziehungsweise um Rückführung gehe, nicht der richtige Ort dafür, sondern eher die Richtlinien zur Regelung der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen und der Entziehung des Aufenthalts-/Bleiberechts **[Or. 18]**. Sobald der legale Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen jedoch aus Gründen der öffentlichen Ordnung beendet sei, werde diese Person zu einem sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen im Sinne dieser Richtlinie und die Bestimmungen dieser Richtlinie fänden Anwendung auf diese Person. Zu Ziffer 4 Kapitel I ihres Vorschlags merkt die Europäische Kommission ergänzend an: Anknüpfungspunkt für die Anwendbarkeit der geplanten Richtlinie sei der „illegale Aufenthalt“. Mit dem Vorschlag, der eine Maßnahme zur illegalen Einwanderung im Sinne von Art. 63 Abs. 3 Buchst. b EG darstelle, solle eine Reihe von horizontalen Vorschriften eingeführt werden, die auf jede Art von illegalem Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen anwendbar seien (z. B. Ablauf eines Visums, Ablauf eines Aufenthaltstitels, Widerruf oder Rücknahme eines Aufenthaltstitels, endgültige Ablehnung eines Asylantrags, Aberkennung des Flüchtlingsstatus, illegale Einreise). Nicht Gegenstand dieser Richtlinie seien die Gründe und Verfahren für die Beendigung eines rechtmäßigen Aufenthalts.
- 45 b) Für den Fall der Verneinung der Frage zu 1. a) stellt sich aus Sicht des vorliegenden Gerichts die zu 1. b) formulierte Frage, ob ein zu „nichtmigrationsbedingten Zwecken“ angeordnetes Einreiseverbot auch dann nicht der Richtlinie 2008/115/EG unterfällt, wenn – wie hier der Kläger – der Drittstaatsangehörige bereits unabhängig von einer gegen ihn erlassenen Ausweisungsverfügung, an die das Einreiseverbot anknüpft, illegal aufhältig ist und damit dem Anwendungsbereich der Richtlinie dem Grunde nach unterfällt.

- 46 Tritt zu einem mangels Aufenthaltstitels bereits aus migrationsbedingten Gründen illegalen Aufenthalt, der den Anwendungsbereich der Richtlinie eröffnete, mit einer Ausweisung ein weiterer, nichtmigrationsbedingter Grund hinzu, der den Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen zusätzlich illegal werden lässt, ist für den Anwendungsbereich zu klären, ob allein auf das Faktum des illegalen Aufenthalts oder insoweit auf die jeweilige behördliche oder gerichtliche Maßnahme abzustellen ist, an die das zur gerichtlichen Prüfung gestellte Einreise- und Aufenthaltsverbot anknüpft.
- 47 c) Mit der Frage zu 1. c) möchte das vorliegende Gericht wissen, ob zu den zu „nichtmigrationsbedingten“ Zwecken erlassenen Einreiseverboten auch ein Einreiseverbot [Or. 19] zu rechnen ist, das im Zusammenhang mit einer aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (hier: allein aus generalpräventiven Gründen mit dem Ziel, andere Ausländer von der Begehung terroristischer Straftaten abzuhalten) verfügten Ausweisung ergeht.
- 48 Diese Frage stellt sich nur, wenn Einreiseverbote zu „nichtmigrationsbedingten“ Zwecken nach der Beantwortung der vorangegangenen Fragen nicht unter die Richtlinie fallen. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts wäre sie zu bejahen. Wenn der Begriff der „nichtmigrationsbedingten“ Einreiseverbote insbesondere Einreiseverbote für Drittstaatsangehörige umfasst, die schwere Straftaten begangen haben, dann dürfte auch ein Einreiseverbot, das mit der generalpräventiven Ausweisung eines wegen schwerer Straftaten verurteilten Drittstaatsangehörigen verbunden ist, in diese Kategorie fallen.
- 49 d) Ist Frage 1 dahin zu beantworten, dass ein Einreiseverbot wie das vorliegende in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/ 115/EG fällt, stellt sich die Frage zu 2. a), ob die behördliche Aufhebung der Rückkehrentscheidung (hier: der Androhung der Abschiebung) zur Folge hat, dass ein zeitgleich mit dem Erlass der Rückkehrentscheidung angeordnetes Einreiseverbot im Sinne des Art. 3 Nr. 6 RL 2008/115/EG rechtswidrig wird.
- 50 Art. 3 Nr. 6 RL 2008/115/EG definiert das „Einreiseverbot“ als eine behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, die „mit einer Rückkehrentscheidung einhergeht“ [OMISSIS]. Daraus folgt schon nicht zwingend, dass die Aufhebung der Rückkehrentscheidung dem mit ihm einhergehenden beziehungsweise dieses begleitende (accompanying beziehungsweise accompagnée) Einreiseverbot die Grundlage entzieht, aus der zeitlichen Koppelung unionsrechtlich also notwendig und stets auch eine sachliche Verknüpfung folgt. Dem Einreiseverbot wird mit der Aufhebung der Rückkehrentscheidung (Art. 3 Nr. 4 RL 2008/115/EG) regelmäßig allerdings dann die Grundlage entzogen, wenn der Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen nicht mehr illegal ist, diese also den – bereits aus anderem Rechtsgrund – illegalen Aufenthalt nicht nur feststellt, sondern konstitutiv begründet, oder aus dem Wegfall der mit der Rückkehrentscheidung verbundenen Rückkehrverpflichtung [Or. 20] sonst eine Bleibeberechtigung folgt, also dies nicht allein die Vollstreckung der Rückkehrverpflichtung durch Abschiebung (Art. 3 Nr. 5 RL

2008/115/EG) bewirkt. Auch bei Aufhebung einer Rückkehrentscheidung bleibt aber nach diesen Begriffsbestimmungen für ein (isoliertes) Einreiseverbot dann Raum, wenn der Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen weiterhin illegal ist oder seine Wirkungen für den Fall einer nicht auf einer behördlichen oder gerichtlichen Rückkehrentscheidung gründenden freiwilligen Ausreise entfaltet. Dass nach Art. 11 Abs. 1 RL 2008/115/EG Rückkehrentscheidungen mit einem Einreiseverbot einhergehen müssen (Satz 1) oder können (Satz 2), enthält keine Aussage zur unionsrechtlichen Möglichkeit eines Einreiseverbots ohne (fortbestehende) Rückkehrentscheidung.

- 51 e) Mit der für den Fall der Bejahung der Frage zu 2. a) aufgeworfenen Frage zu 2. b) möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Aufhebung der Rückkehrentscheidung die Rechtswidrigkeit des Einreiseverbots im Sinne des Art. 3 Nr. 6 RL 2008/115/EG auch dann zur Folge hat, wenn eine der Rückkehrentscheidung vorgelagerte behördliche Ausweisungsverfügung nach § 53 AufenthG bestandskräftig (geworden) ist.
- 52 Die Frage zielt auf eine mögliche Entkoppelung von (fortbestehender) Rückkehrentscheidung und Einreiseverbot jedenfalls in den Fällen, in denen durch behördliche oder gerichtliche Entscheidung der illegale Aufenthalt bestandskräftig feststeht, von dem Drittstaatsangehörigen also nicht mehr mit Rechtsbehelfen angefochten werden kann, nach nationalem Recht hieraus kraft Gesetzes (§ 50 Abs. 1 AufenthG) die Verpflichtung des Drittstaatsangehörigen zur Ausreise, die grundsätzlich das Verlassen auch des Unionsgebietes erfordert (§ 50 Abs. 2 AufenthG), folgt und lediglich eine behördliche Entscheidung fehlt, diese objektiv bestehende Rückkehrverpflichtung auch durch Abschiebung zwangsweise durchzusetzen. Dass diese Entscheidungen systematisch zu unterscheiden sind, ergibt sich im Umkehrschluss aus Art. 6 Abs. 6 RL 2008/115/EG. **[Or. 21]**
- 53 3. [OMISSIS] [zur Vorlageberechtigung des vorlegenden Gerichts]  
[OMISSIS]