

Aus dem Asylmagazin 1–2/2022, S. 19–29

Kerstin Müller

Ende der Flucht?

Die aufenthaltsrechtliche Situation von Schutzberechtigten nach Sekundärmigration

© Informationsverbund Asyl und Migration e.V., Januar 2022. Vervielfältigung und Nachdruck sind nur mit Genehmigung der Autorin sowie des Informationsverbunds Asyl und Migration gestattet.

Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings und Migrationsrecht

Das Asylmagazin liefert die wichtigsten Hintergrundinformationen zu den rechtlichen Fragen rund um die Themen Flucht und Migration:

- Aktuelle Rechtsprechung und Länderinformationen,
- Beiträge zu aktuellen rechtlichen Entwicklungen und Hinweise für die Beratungspraxis,
- Nachrichten, aktuelle Stellungnahmen und Literaturhinweise.

Das Asylmagazin erscheint im von Loeper Literaturverlag/Ariadne Buchdienst mit regelmäßig neun Ausgaben pro Jahr. Es kann in einer Print- und in einer Online-Ausgabe bezogen werden. Ein Bestellformular und weitere Informationen zum Abonnement finden Sie unter

menschenrechte.ariadne.de/zeitschrift-asylmagazin/

Dokumente, die sich zur Veröffentlichung im Asylmagazin eignen, senden Sie bitte an den Informationsverbund Asyl und Migration.



In Kooperation mit



Ende der Flucht?

Die aufenthaltsrechtliche Situation von Schutzberechtigten nach Sekundärmigration

Inhalt

- I. Einleitung
 1. Einreise
 2. Aufenthaltstitel
- II. Übergang der Verantwortung nach der GFK
 1. Besitz des GFK-Passes
 2. Rechtmäßiger Aufenthalt
- III. Straßburger Übereinkommen (EATRR) bei anerkannten Flüchtlingen
 1. Anwendbarkeit
 2. Tatsächlicher und dauernder Aufenthalt
 3. Ablauf des Reiseausweises
- IV. Rechte aus der GFK und der QRL nach dem Übergang der Verantwortung
- V. Subsidiär Schutzberechtigte
- VI. Fazit

I. Einleitung

Die Bedeutung der Sekundärmigration international Schutzberechtigter innerhalb Europas spiegelt sich wider in einer Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen im Asylrecht, aber auch in entscheidenden gesetzlichen Änderungen und Vorhaben auf europäischer¹ und nationaler Ebene (§ 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG). Einen Überblick über die asylrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Weiterflucht Schutzberechtigter bietet ein Ende letzten Jahres erschienener Artikel.² Allerdings wirft die Sekundärmigration auch im klassischen Aufenthaltsrecht viele Rechtsfragen auf. Auffällig ist, dass es hier zum einen deutlich weniger gerichtliche Entscheidungen gibt. Zum anderen ist festzustellen, dass sich die Gesetzgebungsorgane sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene

ne dieser Problematik trotz vieler offener Fragen bisher nicht angenommen haben.³

1. Einreise

Fallbeispiel 1

Herr Ahmad wurde in Italien als Flüchtling anerkannt. Er erhält einen fünfjährigen Aufenthaltstitel und einen Reiseausweis für Flüchtlinge. Im Januar 2022 reist er damit nach Deutschland ein, da er inzwischen geheiratet hat und seine Frau, die wie er die syrische Staatsangehörigkeit besitzt, eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG besitzt. Er beantragt bei der Ausländerbehörde die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

Angesichts der besonderen Schutzpflicht der Aufenthaltsstaaten für anerkannte Flüchtlinge herrschte schon früh Einigkeit darüber, dass zumindest vorübergehende grenzüberschreitende Aufenthalte in anderen Staaten unter erleichterten Bedingungen möglich sein sollten. So sieht das Europäische Übereinkommen über die Aufhebung des Sichtvermerkszwangs für Flüchtlinge aus dem Jahr 1959 – ein Europarats-Abkommen und damit ein völkerrechtlicher Vertrag – die Visumfreiheit für Flüchtlinge vor, die mit Reiseausweisen der Vertragsparteien reisen.⁴ Zwischen der Schweiz und Deutschland wurde im

* Kerstin Müller ist Rechtsanwältin und Fachanwältin für Migrationsrecht in Köln mit den Tätigkeitsschwerpunkten Asyl- und Aufenthaltsrecht. Sie ist Mitglied der Rechtsberaterkonferenz, des Gesetzgebungsausschusses Migrationsrecht des DAV und des Beirates der Refugee Law Clinic Köln.

¹ Siehe nur Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, COM (2020) 611 final mit dem Ziel der Begrenzung der Sekundärmigration.

² Kerstin Müller, »Flucht ohne Ende? Sekundärmigration von international Schutzberechtigten innerhalb Europas«, Asylmagazin 10–11/2021, S. 358–366.

³ Siehe hierzu: DAV, Stellungnahme Nr. 45/2021 von Juli 2021 zum Thema »Titelerteilung nach Verantwortungsübergang für Flüchtlinge bei Sekundärmigration«, abrufbar bei asyl.net unter »Publikationen/Stellungnahmen des DAV«.

⁴ Übereinkommen vom 20.4.1959, BGBl 1961 II 1097, Vertragsparteien sind derzeit (Stand: 1/2022): Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Spanien, Tschechische Republik. Das Vereinigte Königreich und Frankreich haben das Übereinkommen zwar ratifiziert, aber zwischenzeitlich erklärt, es bis auf Weiteres nicht mehr anwenden zu wollen.

Jahr 1961 ein Abkommen mit ähnlicher Zielsetzung geschlossen.⁵

Art. 21 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) berechtigt Personen, die einen von einem der Unterzeichnerstaaten ausgestellten Aufenthaltstitel und ein gültiges Reisedokument besitzen, zum Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Unterzeichnerstaates für die Dauer von 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen, sofern sie die Voraussetzungen des Art. 6 Schengener Grenzkodex (SGK, VO 2016/399) erfüllen. Sie benötigen demnach ein gegebenenfalls erforderliches Visum. Außerdem müssen sie u. a. den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts belegen und über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunftsstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, in den sie einreisen dürfen, verfügen.

Die EU-Visumverordnung (2018/1806/EU) regelt darüber hinaus, welche Drittstaatsangehörigen für Einreisen in den Schengen-Raum für Kurzaufenthalte ein Visum benötigen und welche visumfrei einreisen können. Gemäß Art. 3 Abs. 2 Visum-VO müssen Personen mit Flüchtlingsstatus beim Überschreiten der Außengrenzen der EU im Besitz eines Visums sein, wenn das Drittland, in dem sie ihren Wohnsitz haben und das ihnen ihr Reisedokument ausgestellt hat, in Anhang I der Visum-VO aufgeführt ist. Da in diesem Anhang I beinahe ausschließlich außereuropäische Staaten aufgeführt sind, greift die Visumpflicht für Kurzaufenthalte nicht für in anderen europäischen Staaten lebende anerkannte Flüchtlinge. Zusätzlich sind Personen mit Flüchtlingsstatus, die ihren Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat und von diesem ein Reisedokument erhalten haben, gemäß Art. 4 Abs. 2 Bst. c Visum-VO ausdrücklich vom Visumszwang für Kurzaufenthalte befreit.

Die genannten Regelungen betreffen vor allem kurzfristige Aufenthalte in einem anderen Staat. Fraglich ist, ob die hier definierten Privilegien für anerkannte Flüchtlinge auch für längerfristige Aufenthalte gelten können. Dies wird zumeist verneint: So wird ganz überwiegend die Auffassung vertreten, dass eine Ausnahme von der Einreise mit einem erforderlichen Visum i. S. d. § 5 Abs. 2 AufenthG nicht vorliegt, wenn zwar die Voraussetzungen für einen kurzfristigen Aufenthalt erfüllt waren, aber von Anfang an ein dauerhafter Aufenthalt geplant war. Die Einreise ist nach dieser Auffassung i. S. d. § 14 AufenthG unerlaubt und der sich anschließende Aufenthalt auch nicht rechtmäßig i. S. d. § 81 Abs. 3 AufenthG.⁶ Dies wirkt

sich auch auf die Frage aus, ob die Erteilung eines Aufenthaltstitels unter Verzicht auf das Visumverfahren noch möglich ist, wenn der Aufenthaltstitel nach erfolgter visumfreier Einreise in Deutschland beantragt wird (§§ 5 Abs. 2 AufenthG, 39 AufenthVO).

Gegen die mehrheitlich vertretene Ansicht ist einzuwenden, dass der kurzfristige Aufenthalt europarechtlich in einem eigenen Regelungsregime geregelt wird und daher allein diese Regelungen mit ihren dort genannten Sanktionierungen greifen.⁷ In der behördlichen Praxis wird dessen ungeachtet allerdings in der Regel die oben skizzierte Linie vertreten. Die Abgrenzung zwischen einem vorübergehenden und einem auf Dauer angelegten Aufenthalt hat für die Beantragung eines nationalen Aufenthaltstitels somit große Bedeutung.

Fallbeispiel 1 (Fortsetzung)

Herr Ahmad, der von vornherein einen dauerhaften Aufenthalt bei seiner Frau im Bundesgebiet geplant hat, muss daher damit rechnen, dass die Ausländerbehörde den Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unter Hinweis auf die Einreise ohne das erforderliche Visum ablehnen wird.

2. Aufenthaltstitel

Fallbeispiel 2

Frau Osazuwa aus Nigeria wurde in Griechenland als subsidiär schutzberechtigt anerkannt. Aufgrund der dortigen schwierigen Lebensbedingungen reist sie nach Deutschland und stellt einen Asylantrag. Im Asylverfahren wird festgestellt, dass ihr in Griechenland unmenschliche und erniedrigende Behandlung und damit eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 3 EMRK sowie Art. 4 GR-Charta droht, sodass ihr Asylantrag nicht unzulässig ist und das Bundesamt in eine materiell-rechtliche Prüfung eintritt.⁸ Das Bundesamt bejaht anschließend ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 AufenthG hinsichtlich Nigeria.

⁵ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und dem Schweizerischen Bundesrat über die Abschaffung des Sichtvermerkszwangs für Flüchtlinge vom 4.5.1961; BGBl. 1962 II S. 2330, 2331.

⁶ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.2.2021 – 12 S 389/21 – asyl.net: M29438; OVG Hamburg, Beschluss vom 1.6.2018 – 1 Bs 126/17 – asyl.net: M26483; VGH Hessen, Beschluss vom 4.6.2014 – 3

B 785/14 – InfAuslR 2014, 435, juris Rn. 7, asyl.net: M22392; VGH Bayern, Beschluss vom 14.2.2018 – 10 CS 18.350, 10 C 18.351 – juris Rn. 26.

⁷ Stahmann in Nomos-Kommentar Ausländerrecht (NK-AuslR), 2. Aufl. 2016, § 4 AufenthG Rn. 21 mit weiteren Ausführungen.

⁸ Siehe dazu Kerstin Müller, »Flucht ohne Ende?«, a. a. O. (Fn. 2).

Ob ein langfristiger Aufenthalt für international Schutzberechtigte aus anderen EU-Staaten möglich ist, gewinnt aufgrund der Schwierigkeit, im Rahmen eines Asylverfahrens ein Aufenthaltsrecht zu erstreiten, an Bedeutung. Im Asylverfahren besteht nach überwiegender Auffassung insoweit keine Bindungswirkung des zweiten Aufenthaltsstaates (hier: Deutschland) an die Entscheidung des ersten Aufenthaltsstaates (hier: Griechenland).⁹ Es kann also – wie im Fall von Frau Osazuwa – zu divergierenden Entscheidungen in den jeweiligen Staaten kommen. Kommt die Erteilung eines Aufenthaltstitels in Deutschland aber in Betracht, stellt sich die Frage, ob die Entscheidung im Erststaat ausländerrechtliche Folgen hat. Die Voraussetzungen der Erteilung eines Aufenthaltstitels richten sich nach den allgemeinen Regelungen nach dem AufenthG. So ist denkbar, dass international Schutzberechtigte aus anderen EU-Staaten (im Rahmen des Visumverfahrens) zum Zwecke des Studiums, der Erwerbstätigkeit oder im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland einreisen und dann einen entsprechenden Aufenthaltstitel erhalten.

Besteht z. B. – wie bei Frau Osazuwa – ein nationales Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG, »soll« nach § 25 Abs. 3 S. 1 AufenthG von der Ausländerbehörde eine (humanitäre) Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn der betroffenen Person die Ausreise in einen anderen Staat nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Es ist auch denkbar, dass der erste schutzzuerkennende Staat die schutzberechtigte Person nicht mehr aufnehmen will bzw. sie reiseunfähig ist, sodass im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG zu erteilen ist.

In diesen Fällen stellt sich immer die Frage, welche Auswirkungen der im anderen EU-Staat gewährte internationale Schutz hat. Insbesondere spielt die Frage der Passpflicht nach § 3 AufenthG eine Rolle. So wird die Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 3 Abs. 1 AufenthG in der Regel von der Erfüllung der Passpflicht abhängig gemacht. Als anerkennungsfähige Passersatzpapiere werden gemäß § 3 AufenthV auch Reiseausweise für Flüchtlinge anderer Staaten angesehen, die auf der Grundlage der GFK ausgestellt wurden.

II. Übergang der Verantwortung nach der GFK

Fallbeispiel 3

Herr Kesete aus Eritrea wird 2017 in Italien als Flüchtling anerkannt. Er erhält einen Reisepass auf der Grundlage der GFK, der fünf Jahre gültig ist. Da er auf der Straße leben muss, kommt ihm dieser Pass abhanden. Die italienischen Behörden stellen ihm zunächst keinen neuen Pass aus. 2021 flieht Herr Kesete nach Deutschland und beantragt Asyl. Da gerichtlich festgestellt wird, dass ihm in Italien eine erniedrigende und unmenschliche Behandlung im Sinne des Art. 4 GR-Charta droht und sein Asylantrag insoweit nicht unzulässig ist, erkennt das Bundesamt ihm letztlich den subsidiären Schutzstatus zu. Als er eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG beantragen will, verlangt die Ausländerbehörde die Vorlage eines eritreischen Nationalpasses.

1. Besitz des GFK-Passes

Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass § 11 Anhang GFK nur dann anwendbar sei, wenn die antragstellende Person bereits im Land, das ihr den Flüchtlingsstatus gewährt hat, im Besitz eines GFK-Passes war.¹⁰ Zur Begründung wird die Definition von »Erststaat« und »Zweitstaat« in Art. 1 Bst. c und d des Europäischen Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (EATRR)¹¹ herangezogen, die von der Ausstellung und dem Besitz eines Reiseausweises nach der GFK spricht.

Dies greift jedoch zu kurz. Das – nur auf eine kleine Teilmenge der GFK-Signatarstaaten anwendbare – EATRR bezweckt, die Anwendung des Art. 28 GFK und der §§ 6 und 11 Anhang GFK, die sich mit der Ausstellung der Reiseausweise befassen, insbesondere für den Fall zu erleichtern, dass eine als Flüchtling anerkannte Person ihren Wohnort wechselt und sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei niederlässt. Sinn und Zweck der Regelungen ist, im Fall einer legalen Weiterwanderung den Aufenthalt der betroffenen Person und die Zuständigkeit für ihr Reisedokument nicht auseinanderfallen zu lassen. Entscheidend ist dabei nicht

⁹ Ebd.

¹⁰ VGH Bayern, Beschluss vom 13.10.2008 – 10 ZB 08.2470; VG Aachen, Beschluss vom 9.7.2010 – 8 L 151/10 – asyl.net: M17555.

¹¹ Übereinkommen vom 16.10.1980, auch bezeichnet als »Straßburger Übereinkommen«, Sammlung europäischer Verträge Nr. 107; in diesem Beitrag wird die überwiegend gebräuchliche Abkürzung EATRR (für European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees) verwendet.

der Besitz des Dokuments, das nach der Ausgestaltung der GFK die Flüchtlingseigenschaft nur dokumentiert, aber nicht schafft. Wie die Schutzzuerkennung selbst ist die Ausweisausstellung deklaratorisch, nicht konstitutiv. Sinn und Zweck der GFK sprechen daher gegen die Forderung, den Besitz des GFK-Ausweises zu verlangen. Diese Ansicht würde dazu führen, dass die Gewährleistung der Rechte aus der GFK letztlich – obwohl es sich beim Flüchtlingsstatus um ein deklaratorisches Recht handelt – vom Besitz eines Reiseausweises nach der GFK abhängig ist und es die Signatarstaaten damit in der Hand hätten, ob sie anerkannten Flüchtlingen die Rechte gewähren, die ihnen jedoch nach der GFK ohne solch staatliche Akte zustehen.¹²

Der Besitz des Passes ist daher nicht zu verlangen. Allerdings wird man verlangen dürfen, dass die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus nach der GFK belegt werden kann. Dies kann z. B. durch entsprechende Erklärungen des anderen EU-Staates im Rahmen des Asylverfahrens geschehen. Soweit manche Ausländerbehörden verlangen, dass auch nachzuweisen sei, dass der Status fortbestehe, dürfte dies einer unzulässigen Beweislastumkehr gleichkommen. Auch der UNHCR stellt fest, dass ein Flüchtlingsstatus von einem anderen Staat nur bei außergewöhnlichen Fällen schwerwiegender und gerechtfertigter Zweifel infrage gestellt werden dürfe.¹³ Es ist daher unerheblich, dass Herr Kesete nicht mehr über seinen italienischen Flüchtlingspass verfügt.

2. Rechtmäßiger Aufenthalt

Der Begriff des *rechtmäßigen Aufenthalts* in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK führte unter den Signatarstaaten schon früh zu divergierenden Auffassungen. So ist fraglich, ob schon die faktische Anwesenheit ausreicht und ob diese von einer gewissen Dauer sein muss.

Der UNHCR als »Hüter« der GFK stellte bereits 1998 unter Betrachtung der englischen und französischen Fassung (»lawfully staying«, »résidant régulièrement«) fest, dass der Begriff auch zeitlich begrenzte Aufenthalte erfasse, nicht jedoch Transit- oder Besuchsaufenthalte. Weiterhin kommt er zu dem Schluss, dass »lawfully« nicht mit »legal« identisch sei. Daher sei im Lichte der GFK von einem rechtmäßigen Aufenthalt auch dann auszugehen, wenn eine als Flüchtling anerkannte Person zwar illegal eingereist, aufgrund ihrer persönlichen Umstände jedoch eine dem Non-Refoulement-Gebot vergleichbare Situati-

on vorliege, in der ihr Aufenthalt dem Signatarstaat bekannt sei und von diesem toleriert werde.¹⁴

Restriktiver formuliert es das BVerwG: Die faktische Anwesenheit einer als Flüchtling anerkannten Person genüge nicht, selbst wenn sie dem Vertragsstaat bekannt sei und ihr Aufenthalt von diesem hingenommen werde. Zur Begründung eines rechtmäßigen Aufenthalts im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK könne allerdings ein befristeter Aufenthaltstitel ausreichen, jedenfalls dann, wenn dessen Erteilung auf die Erwägung gestützt worden sei, dass der Aufenthalt der betroffenen Person im Bundesgebiet auf Dauer hingenommen werden müsse.¹⁵ Notwendig sei aber eine gewisse Aufenthaltsverfestigung. Dies ergebe sich nicht nur aus der sprachlichen Formulierung, sondern vor allem aus einem Vergleich zwischen Art. 28 Abs. 1 S. 1 und 2 GFK: Nach Satz 1 stellen die Vertragsstaaten den Flüchtlingen Reiseausweise aus, die sich in ihrem Hoheitsgebiet *rechtmäßig aufhalten*, nach Satz 2 können sie auch anderen *im Hoheitsgebiet befindlichen* Flüchtlingen einen solchen Ausweis ausstellen.¹⁶ Ein geduldeter oder gestatteter Aufenthalt sei somit nicht ausreichend.

Eingehender befasst sich das Schweizer Bundesverwaltungsgericht mit der Frage des rechtmäßigen Aufenthalts.¹⁷ Der »lawful stay« zeichnet sich nach Auffassung dieses Gerichts durch eine offiziell sanktionierte, anhaltende Anwesenheit in einem Vertragsstaat, die Gewährung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts oder die Begründung eines Wohnsitzes aus, ungeachtet dessen, ob die Flüchtlingseigenschaft formell anerkannt wurde oder nicht. Ein hinsichtlich der Dauer beziehungsweise des Zwecks nicht beschränkter Aufenthaltsstatus, die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums seien dabei Anhaltspunkte für die Vermutung, dass es sich beim Aufenthalt der betreffenden Person um einen »lawful stay« handle. Diese Vermutung könne wiederum beispielsweise durch die Erklärung des betreffenden Staates widerlegt werden, dass die Aufnahme der als Flüchtling anerkannten Person in zeitlicher Hinsicht oder in Bezug auf den Zweck beschränkt erfolgt sei oder die Verantwortung für die betroffene Person auf einen anderen Staat übergegangen sei.¹⁸

Bei der Ausarbeitung des Konventionstexts sei betont worden, dass die *faktischen Umstände*, in welchen sich die betreffende Person befindet, für die Beurteilung der Fra-

¹² Siehe dazu auch UNHCR, Note on Travel Documents for Refugees 30.8.1978, EC/SCP/10.

¹³ UNHCR, Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees 24.8.1978, EC/SCP/9.

¹⁴ UNHCR, »Lawfully Staying« – A Note on Interpretation, 3.5.1988, abrufbar bei refworld.org.

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 4.6.1991 – 1 C 42.88 – BVerwGE 88, 254, asyl.net: M20497.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 17.3.2004 – 1 C 1.03 – asyl.net: M5209; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2.8.2018 – 8 ME 42/18 – asyl.net: M26669.

¹⁷ BVGer, Entscheidung vom 15.5.2009 – 2009/26 – abrufbar bei bvger.ch.

¹⁸ So auch James. C. Hathaway, The Rights of Refugees under International Law, Cambridge 2005, S. 186 ff.; Goodwin-Gill/McAdam, The Refugee in International Law, 3. Aufl., Oxford 2007, S. 525 f.

ge, ob es sich bei ihrem Aufenthalt um einen »lawful stay« handle, ausschlaggebend seien. Der Ausdruck »lawful stay« impliziere ein »settling down« (also ein »Eingewöhnen« bzw. »Einleben«) und folglich eine gewisse Dauer des Aufenthalts. Dieser könne jedoch auch lediglich ein vorübergehender sein; einzig ein ganz kurzer Aufenthalt genüge nicht für die Annahme eines rechtmäßigen im Sinne von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK. Die Bedeutung, die der faktischen Bindung zu einem Staat in diesem Zusammenhang zukomme, zeige sich auch darin, dass die betreffende Person bei einer solch hinreichenden Bindung auch nach einem Ablauf der Gültigkeitsdauer eines Aufenthaltstitels nach wie vor als dort »lawfully staying« betrachtet werde. Diese am Sinn der Regelung orientierte Auslegung verdeutlicht, dass ein Aufenthaltstitel oder eine bestimmte Dauer des Aufenthalts grundsätzlich nicht zu verlangen ist, sodass – je nach den Umständen – prinzipiell auch eine »Duldung« einen rechtmäßigen Aufenthalt begründen kann. Allerdings wird man bei einem nur für das Asylverfahren gestatteten oder einem nur zur Vorbereitung der Rückführung geduldeten Aufenthalt das Merkmal eines rechtmäßigen Aufenthalts nicht zusprechen können.

Fallbeispiel 3 (Fortsetzung)

Im Fall von Herrn Kesete, der einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG und damit auf einen rechtmäßigen, letztlich auf Dauer ausgerichteten Aufenthalt in Deutschland hat, ist von einem rechtmäßigen Aufenthalt auszugehen. Er hat damit – obwohl ihm in Deutschland »nur« der subsidiäre Schutzstatus gewährt wurde – Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge, weil die Verantwortung für die Ausstellung von Italien auf das Bundesgebiet übergegangen ist.

III. Straßburger Übereinkommen (EATRR) bei anerkannten Flüchtlingen

Die divergierenden Interpretationen des rechtmäßigen Aufenthalts in der GFK führten in Europa auf Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarats und des Exekutivkomitees des UNHCR (EXCOM) im Jahr 1980 zum multilateralen Abkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (sogenanntes Straßburger Übereinkommen), um die Interpretation der §§ 6, 11 Anhang GFK zu vereinheitlichen.¹⁹ Aber auch bei der Anwendung dieser völkerrechtlichen Vereinbarung of-

fenbaren sich Probleme. Demnach geht die Zuständigkeit für die Erneuerung des Reiseausweises unter den nachstehenden Voraussetzungen vom schutzzuerkennenden »Erststaat« auf einen anderen »Zweitstaat« über:

- Zwei Jahre tatsächlicher und dauernder Aufenthalt im Zweitstaat mit Zustimmung der dortigen Behörden,
- Gestattung des dauernden Aufenthalts durch den Zweitstaat,
- Gestattung des Aufenthalts über die Geltungsdauer des Reiseausweises hinaus,
- sofern die Verantwortung entsprechend den o.g. Voraussetzungen noch nicht übergegangen ist, sechs Monate nach Ablauf der Geltungsdauer des Reiseausweises.

1. Anwendbarkeit

Es besteht bereits Uneinigkeit darüber, ob für die Anwendung des EATRR neben der Bundesrepublik Deutschland auch der (Signatar-)Staat, der den Flüchtlingsstatus zuerkannt hat, diesem Übereinkommen zugestimmt haben muss.²⁰ Dafür spricht, dass aufnehmender »Zweitstaat« im Sinne des Übereinkommens nach Art. 1 Bst. d ein Vertragsstaat des Übereinkommens ist, in dem eine Person anwesend ist, die einen von einem Erststaat ausgestellten Reiseausweis für Flüchtlinge besitzt. Ein »Erststaat« ist nach Art. 1 Bst. c aber nur ein Vertragsstaat.²¹ Insofern ist immer zu prüfen, ob der den Ausweis ausstellende Staat das EATRR unterzeichnet hat.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass einige Staaten einen Vorbehalt angemeldet haben. So soll in der Bundesrepublik kein Übergang der Verantwortung stattfinden, wenn der Aufenthalt über die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises hinaus zum Zweck des Studiums bewilligt wurde. Hier bleibt der ursprünglich ausstellende Staat für eine Verlängerung zuständig, sodass die betreffende Person mit der entsprechenden Botschaft des Ausstellerstaates in Deutschland Kontakt aufnehmen muss (siehe dazu § 6 Anhang GFK).

2. Tatsächlicher und dauernder Aufenthalt

Gemäß Art. 2 Abs. 1 EATRR gilt die Verantwortung für eine im Erststaat als Flüchtling anerkannte Person nach

¹⁹ EATRR, a. a. O. (Fn. 11).

²⁰ Dafür OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11.11.2015 – 18 B 387/15 – NVwZ-RR 2016, 354–357, asyl.net: M23345, Asylmagazin 1–2/2016, S. 44ff.; dagegen VG Berlin, Urteil vom 30.11.2017 – 23 K 463.17 A – juris, Rn. 19, asyl.net: M26134; wohl auch BVerwG, Urteil vom 2.8.2017 – 1 C 2.17 – zu Bulgarien, das dem Übereinkommen nicht zugestimmt hat; zum Ratifizierungsstand vgl. bit.ly/3KsvudA, Zugriff 5.1.2021.

²¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 11.11.2015, a. a. O. (Fn. 20).

Ablauf von zwei Jahren des tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Zweitstaat als übergegangen, wenn die dortigen Behörden dem Aufenthalt zugestimmt haben. Alternativ kann die Verantwortung zu einem früheren Zeitpunkt übergehen, wenn der Zweitstaat der betreffenden Person gestattet hat, entweder dauernd oder länger als für die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.

Da das EATRR der Konkretisierung der GFK dienen sollte, stellt sich auch hier die Frage, ob der Aufenthalt rechtmäßig sein muss. Aufgrund der engen Verknüpfung von GFK und EATRR wird dies unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerwG zur GFK teilweise vorausgesetzt.²² Demgegenüber wird zu Recht die Auffassung vertreten, ein Rückgriff auf diese Rechtsprechung sei nicht zielführend. Es sei vielmehr ausreichend, aber auch erforderlich, dass der Zweitstaat durch sein Verhalten in nach außen objektivierbarer Weise zu erkennen gibt, dass er den dauernden Aufenthalt billigt, indem er zum Beispiel in Kenntnis dieser Tatsache nichts unternimmt.²³ Zu fordern ist damit allein eine stillschweigende Billigung des dauerhaften Aufenthalts der betreffenden Person – nicht zwingend in Form eines formalen Aktes²⁴ – durch den Zweitstaat. Der geduldete Aufenthalt ohne Perspektive, also nur zur Vorbereitung der Abschiebung, ist damit nicht erfasst. Die (tatsächliche) Aufenthaltsdauer von zwei Jahren wird dabei als objektives Indiz dafür genommen, dass der Aufenthaltsstaat die Bereitschaft hat, den Aufenthalt der betreffenden Person auf seinem Gebiet zu erlauben.²⁵

Gemäß Art. 2 Abs. 2 Bst. c EATRR werden Zeiten, in denen die betreffende Person im Hoheitsgebiet des Zweitstaats bleiben darf, solange ein Rechtsmittelverfahren gegen eine Entscheidung der Aufenthaltsverweigerung oder der Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet anhängig ist, auch nur dann berücksichtigt, wenn die Rechtsmittelentscheidung zu ihren Gunsten getroffen wird. Dies bedeutet, dass Zeiten der Aufenthaltsgestattung, soweit das Asylverfahren nicht positiv beendet wurde, ebenfalls nicht erfasst werden. Dafür spricht auch die Formulierung der Regelung, wonach eine Zustimmung der ausländerrechtlichen Behörden für den Aufenthalt vorliegen muss und ein sich direkt aus dem Gesetz ergebendes, prozedurales Aufenthaltsrecht demnach nicht genügt (siehe auch Art. 2 Abs. 2 Bst. c ETARR).²⁶

²² VGH Bayern, Beschluss vom 27.10.2004 – 10 CS 04.2158; VG Neustadt/Weinstr., Beschluss vom 13.8.2018 – 2 L 942/18.NW.

²³ OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16); OVG Sachsen, Beschluss vom 12.4.2016 – 3 B 7/16 – NVwZ 2017, 244, asyl.net: M23779; Julian Lehmann, »Anerkennung als Hindernis – weiterwandernde Flüchtlinge«, Asylmagazin 1–2/2014, S. 4 ff., 7.

²⁴ Erläuterungen zum EATRR, BT-Drs. 12/6852 S. 17, 19 Rn. 21.

²⁵ Ebd., S. 19 Rn. 21.

²⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 25.9.2018 – 7 D 11099/18.OVG; Schweizerisches BVGer, Entscheidung vom 17.11.2014 – D-4742/2014.

Auch die Aussetzung der Abschiebung stellt dann keine derartige Billigung dar, wenn die zuständigen Behörden die betreffende Person zu keinem Zeitpunkt darüber im Unklaren gelassen haben, sie nach dem für sie negativen Abschluss des Asylverfahrens in Deutschland in den Erststaat rückführen zu wollen.²⁷ Etwas anderes muss aber gelten, wenn der Aufenthalt über einen längeren Zeitraum geduldet wird, weil entweder Gründe im Sinne des § 60a AufenthG einer Abschiebung entgegenstehen, der Erststaat die Rücknahme verweigert oder der Zweitstaat trotz der Möglichkeit einer Rückführung in den Erststaat nichts weiter unternimmt. Insofern wäre beispielsweise auch eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung geeignet, den Übergang der Verantwortung zu erreichen.

Wird ein Aufenthaltstitel erteilt, ist nach der Formulierung des EATRR auch ohne Wartezeit von einem Übergang der Verantwortung auszugehen. Vor dem Hintergrund der GFK ist »dauerhaft« insoweit nicht im Sinne einer Niederlassungserlaubnis zu interpretieren, sondern es muss de facto ein langfristiger Aufenthalt sein. Dies ergibt sich auch aus Rn. 21 des Erläuternden Berichts zum EATRR, wonach Art. 2 EATRR die Bedingungen für den Übergang der Verantwortung unabhängig vom Begriff der Niederlassung, wie er in den §§ 6 und 11 des Anhangs zur GFK zu finden ist, bestimmt.²⁸

Fallbeispiel 3 (Fortsetzung)

Da Italien Signatarstaat des EATRR ist, wäre demnach im Fall von Herrn Kesete die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises für Flüchtlinge auf die Bundesrepublik übergegangen.

3. Ablauf des Reiseausweises

Fallbeispiel 4

Herr Diallo aus Guinea hält sich mit einer Ausbildungsduldung im Bundesgebiet auf. Ihm wurde zuvor in Spanien der Flüchtlingsstatus zuerkannt. Der ihm dort erteilte Reiseausweis für Flüchtlinge ist bereits seit 2018 abgelaufen. Herr Diallo beantragt nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildungsduldung eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 19d AufenthG. Die Ausländerbehörde verlangt die Vorlage eines Nationalpases.

²⁷ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 25.9.2018, a. a. O. (Fn. 26).

²⁸ BT-Drs. 12/6852 S. 17, 19.

Art. 2 Abs. 3 EATRR bestimmt, dass die Verantwortung auch dann als übergegangen gilt, wenn die Wiederaufnahme der als Flüchtling anerkannten Person durch den Erststaat nach Art. 4 EATRR nicht mehr beantragt werden kann. Gemäß Art. 4 Abs. 1 EATRR wird die Person, solange die Verantwortung nicht nach Art. 2 Abs. 1 und 2 EATRR übergegangen ist, jederzeit im Hoheitsgebiet des Erststaats wieder aufgenommen, selbst nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises. In letzterem Fall erfolgt die Wiederaufnahme auf einfachen Antrag des Zweitstaats unter der Bedingung, dass der Antrag innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises gestellt wird. War der Aufenthalt der betreffenden Person dem Zweitstaat nicht bekannt, ist der Antrag innerhalb von sechs Monaten ab Kenntnis ihres Aufenthalts zu stellen; absolute Frist ist aber ein Zeitraum von zwei Jahren ab Ablauf der Geltungsdauer des Reiseausweises (Art. 4 Abs. 2 EATRR).

Fallbeispiel 4 (Fortsetzung)

Im Fall von Herrn Diallo ist diese Frist bereits abgelaufen, sodass die Verantwortung für die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge auf die Bundesrepublik übergegangen ist. Dabei ist unerheblich, ob die Ausbildungsduldung einen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne des EATRR begründet; ein rechtmäßiger Aufenthalt ist nicht erforderlich.²⁹ Herr Diallo ist daher zur Vorlage eines Nationalpasses nicht verpflichtet, vielmehr muss ihm die Ausländerbehörde einen Reiseausweis für Flüchtlinge ausstellen.

Fallbeispiel 5

Familie Mohammed aus Syrien reiste im Dezember 2013 in das Bundesgebiet ein und beantragte Asyl. Dabei gab sie an, in Rumänien Flüchtlingschutz zuerkannt bekommen zu haben. Sie hatte zudem bis zum 11. November 2015 gültige rumänische Reisedokumente erhalten. Dies bestätigte die rumänische Dublin- und Eurodac-Einheit. Das Bundesamt übermittelte diese Informationen an die Ausländerbehörde, die die Bundespolizei bat, ein Aufnahmeersuchen zu veranlassen. Durch Bescheid vom 25. März 2015 lehnte das Bundesamt die Asylanträge als unzulässig ab, drohte die Abschiebung nach Rumänien an und

>>>

>>>

stellte zugleich fest, dass die Familie nicht nach Syrien abgeschoben werden darf. Gegen den Bescheid erhob die Familie Klage. Am 5. Mai 2016 beantragte sie die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 2 AufenthG und von Reiseausweisen für Flüchtlinge. Die Verantwortung sei nach dem EATRR auf Deutschland übergegangen. Im Oktober 2016 erklärte Rumänien auf entsprechende Anfrage der Bundespolizei vom gleichen Monat die Bereitschaft zur Wiederaufnahme. Nach Ablehnung des Antrags auf Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erhob die Familie Klage, aufgrund eines Eilverfahrens wurde sie vorerst weiterhin geduldet.

Die Frist für den Wiederaufnahmeantrag an den Erststaat wird durch ein gerichtliches Verfahren nicht gehemmt.³⁰ Geht daher die Verantwortung auf den Zweitstaat über, weil die Wiederaufnahme nicht rechtzeitig beantragt wird, ist eine Rückführung in den Erststaat grundsätzlich nicht mehr möglich.³¹ Interessant ist dabei, dass Deutschland selbst von dem nach dem Übereinkommen möglichen Vorbehalt Gebrauch gemacht hat, wonach einem nach Ablauf der Antragsfrist gestellten Antrag nicht stattgegeben wird. Nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit kann sich daher auch ein Staat, der den Vorbehalt selbst nicht abgegeben hat, gegenüber Deutschland darauf berufen.³²

Fallbeispiel 5 (Fortsetzung)

Im Fall der Familie Mohammed ist der Antrag auf Wiederaufnahme im Oktober 2016 und damit mehr als sechs Monate nach Ablauf der Reisedokumente gestellt worden. Insofern ist zunächst davon auszugehen, dass die Verantwortung auf die Bundesrepublik übergegangen ist.

Was aber bedeutet die Tatsache, dass Rumänien trotz Ablauf der Frist für den Wiederaufnahmeantrag zugestimmt hat? Hier wird vertreten, dass in diesem Fall die Verantwortung wieder auf den Erststaat zurückfallen soll.³³ Der Erststaat habe insoweit die Möglichkeit, die betreffende

²⁹ Siehe OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16).

³⁰ OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16); so wohl auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.5.2016 – 13 A 1490/13.A, asyl.net: M24057, Asylmagazin 9/2016, S. 312 ff.

³¹ OVG Sachsen, Beschluss vom 12.4.2016, a. a. O. (Fn. 23); VG Aachen, Beschluss vom 19.3.2018 – 8 L 2032/18, asyl.net: M26950.

³² BAMF, Dienstanweisung Asyl, Unzulässige Asylanträge Stand 1/19, S. 13, abrufbar bei asyl.net unter »Recht/Gesetzestexte/Weisungen«.

³³ OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16); VG Gießen, Urteil vom 19.8.2021 – 6 K 5451/18.GI.A.

Person nach Ablauf des für den Übergang der Verantwortung erforderlichen Zeitraums erneut in sein Staatsgebiet zuzulassen und ihren Reiseausweis zu erneuern.³⁴

Allerdings setzt der erläuternde Bericht zum EATRR in diesem Zusammenhang eine Berücksichtigung der Wünsche der Person voraus. Fraglich ist daher, ob sie aus dem Ablauf der Frist subjektive Rechte herleiten kann. Das EATRR regelt in erster Linie die Rechtsbeziehungen der Vertragsstaaten untereinander, um Unstimmigkeiten über die Auslegung des Art. 28 GFK i. V. m. §§ 6, 11 Anhang GFK zu beseitigen. Ein Rechtsbehelf wird der Einzelperson nicht eingeräumt. Nur zwischen den Vertragsstaaten sind bei Auslegungsschwierigkeiten Konsultationen und nachrangig ein Schiedsverfahren vorgesehen (Art. 15 EATRR). Daher wird davon ausgegangen, dass das EATRR – ähnlich wie früher die Dublin II-VO³⁵ – keine subjektiven Rechte an die betroffene Person vermittelt.³⁶

Allerdings wird dabei übersehen, dass das EATRR letztlich der Auslegung der GFK im Sinne einer Verbesserung der Situation von Flüchtlingen dienen sollte. Ausschlaggebend für die Ausübung von Rechten dürften daher allein die Bestimmungen der GFK sein. Im Rahmen eines Antrags auf Ausstellung/Verlängerung eines Reiseausweises für Flüchtlinge, auf den gemäß Art. 28 GFK ein Anspruch besteht, spricht daher vieles dafür, dass sich die betreffende Person gegenüber dem Aufnahmestaat auf den Fristablauf berufen kann. § 11 Anhang GFK lässt insoweit keine Rückausnahme gegen ihren Willen zu; sie ist berechtigt, nach dem Verantwortungsübergang im Zweitstaat ihren Antrag auf Ausstellung des Reiseausweises zu stellen.

Ist die Frist zur Stellung des Wiederaufnahmeantrags daher abgelaufen, ist von einer Unmöglichkeit der Abschiebung im Sinne des § 60a AufenthG auszugehen, die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises geht auf den Zweitstaat über.

Fallbeispiel 5 (Fortsetzung)

Im Fall der Familie Mohammed ist eine Überstellung nach Rumänien daher nach der hiesigen Rechtsauffassung nicht möglich.

Hinweis: Italien lehnt die Rückübernahme von dort anerkannten Flüchtlingen nach Ablauf der Zweijahresfrist ab Kenntnis des Zweitstaats von ihrem Aufenthalt ab, so-

³⁴ Vgl. Erläuternder Bericht, BT-Drs. 12/6852, S. 17, Rn. 35.

³⁵ EuGH, Urteil vom 10.12.2013 – C-394/12 Abdullahi gg. Österreich, NVwZ 2014, 208, asyl.net: M21347; BVerwG, Urteil vom 27.10.2015 – 1 C 32.14, 1 C 33.14, 1 C 34.14 – BVerwGE 153, 162, asyl.net: M23382, Asylmagazin 1–2/2016.

³⁶ OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16).

dass die Bundespolizei in diesen Fällen keine Anträge auf Rückübernahme mehr stellt.³⁷

IV. Rechte aus der GFK und der QRL nach dem Übergang der Verantwortung

Das EATRR knüpft an den Verantwortungsübergang neben der Ausweisausstellung nicht zwingend ein Aufenthaltrecht oder eine Duldungspflicht. Das Übereinkommen steht somit der Abschiebung in einen aufnahmebereiten und die Verantwortung anerkennenden Erststaat nicht entgegen. Als Konkretisierung der GFK geht es über die in der Konvention geregelten Rechtsfolgen des Flüchtlingsstatus nicht hinaus. Zu diesen Rechtsfolgen gehört aber nur das Refoulement-Verbot des Art. 33 GK, nicht der Anspruch auf Aufenthalt.³⁸

Das BVerwG geht aber zu Recht davon aus, dass der Verantwortungsübergang nach dem EATRR zur Folge hat, dass eine in einem anderen Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannte Person in Deutschland auch ohne Durchführung eines Asylverfahrens in den vollen Genuss der mit der Flüchtlingsanerkennung verbundenen Rechte kommen könne und hierdurch nicht dauerhaft auf dem Status einer nur geduldeten Person unter Ausschluss der anerkannten Flüchtlingen zustehenden Aufenthalts- und Teilhaberechte bleibe.³⁹

Der unionsrechtliche Kontext dieser Aussage legt die Annahme nahe, dass zu dieser Rechtsstellung auch der Anspruch auf einen Aufenthaltstitel gemäß Art. 24 der Qualifikationsrichtlinie (QRL, 2011/95/EU) gehört.⁴⁰ Art. 8 Abs. 1 EATRR sieht zudem vor, dass nach einem Übergang der Zuständigkeit die Rechte und Vorteile, die einer als Flüchtling anerkannten Person unabhängig vom Übereinkommen gewährt worden sind oder gewährt werden können, nicht beeinträchtigt werden. Die Erläuterungen zum Übereinkommen halten fest, dass anerkannten Flüchtlingen die Vorteile, die sie nach der GFK genießen, nicht genommen werden können.⁴¹ Die Erläuterung zu Art. 5 EATRR betont, dass sich aus dem Übergang der Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises implizit ergebe, dass der Zweitstaat der betreffenden Per-

³⁷ Siehe dazu BMI, Anwendungshinweise zum Übergang der Verantwortung, 10.12.2020, S. 18, asyl.net: M29813.

³⁸ OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16); siehe auch Bertold Huber, »Anmerkung zu OVG Bautzen, Beschluss vom 12.4.2016 – 3 B 7/16«, NVwZ 2017, 246; Marx, Handbuch zum Flüchtlingschutz, 2. Aufl. 2012, § 55 Rn. 2; vgl. auch VG Aachen, Beschluss vom 9.7.2010 – 8 L 151/10 – asyl.net: M17555.

³⁹ BVerwG, Vorlagebeschluss vom 27.6.2017 – 1 C 26.16 – NVwZ 2017, 1545, asyl.net: M25389; Vorlagebeschluss vom 24.4.2019 – 1 C 37.16; Vorlagebeschluss vom 17.4.2019 – 1 C 2.17; siehe auch VG Aachen, Beschluss vom 19.3.2018 – 8 L 2032/17 – asyl.net: M26950.

⁴⁰ OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16).

⁴¹ BT-Drs. 12/6852, S. 21 Nr. 34.

son nach dem Übergang die Rechte und Vorteile gewährleisten müsse, die sich aus der GFK ergeben.⁴²

Bei diesem Personenkreis wird man daher eine Gleichstellung der im Ausland anerkannten Flüchtlinge mit den vom BAMF anerkannten Flüchtlingen zu bejahen haben.⁴³ Doch wie sollen die Rechte aus der GFK gewährleistet werden? Und werden damit auch die Rechte aus der Qualifikationsrichtlinie für weitergewanderte international Schutzberechtigte erfasst? Eine direkte Anwendung des § 25 Abs. 2 AufenthG scheidet angesichts des eindeutigen Wortlautes (»wenn das Bundesamt [...] anerkannt hat«) aus.

Das BVerwG hält es immerhin für denkbar, dass international Schutzberechtigte, die aus dem schutzzuerkennenden Staat weitergewandert sind, im Aufenthaltsmitgliedstaat – in unionskonformer Auslegung der nationalen aufenthalts- und sozialrechtlichen Rechtsvorschriften – wie dort anerkannte international Schutzberechtigte zu behandeln sind.⁴⁴ Der Verweis auf die Geltendmachung der Rechte aus der Qualifikationsrichtlinie in den jeweiligen Rechtsgebieten – Aufenthaltsrecht, Sozialrecht, Staatsangehörigkeitsrecht – scheint jedoch wenig praktikabel undbürdet den Schutzberechtigten die Vorenthaltung ihrer Rechte bis zur Klärung der Rechtsstreitigkeiten auf.

Vorgeschlagen wurde für diese Fälle die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 AufenthG, also »für einen von diesem Gesetz nicht vorgesehenen Aufenthaltszweck«.⁴⁵ Dies dürfte jedoch – zumindest bei vorangegangenen Asylverfahren – an § 10 Abs. 3 S. 1 AufenthG scheitern, der die Erteilung eines Aufenthaltstitels sperrt, wenn der Asylantrag unanfechtbar abgelehnt oder zurückgenommen wurde.

Denkbar ist eine Lösung über § 25 Abs. 5 AufenthG.⁴⁶ Ist nämlich die Rückkehr in einen Signatarstaat der GFK bzw. des EATRR nicht möglich, weil die Verantwortung (endgültig) auf die Bundesrepublik übergegangen ist, ist davon auszugehen, dass eine von der antragstellenden Person nicht verschuldete dauerhafte Unmöglichkeit der Ausreise bzw. Abschiebung vorliegt.⁴⁷ Allerdings wird hier in der Regel die Sicherung des Lebensunterhaltes verlangt (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG).

Die aufgeführten Lösungen haben den Nachteil, dass einige der mit dem internationalen Schutzstatus verbundenen Rechte nicht unmittelbar ausgeübt werden können. Insbesondere die Rechte, die Schutzberechtigten nach der Qualifikationsrichtlinie zustehen, gehen dabei über einen

Fallbeispiel 2 (Fortsetzung)

Im Fall von Frau Osazuwa kommt zwar die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG (wegen der Feststellung eines Abschiebungsverbots) in Betracht. Dies hat jedoch nach nationalem Recht nicht zwingend zur Folge, dass sie die Rechte aus Art. 23 ff. QRL genießt. So ist beispielsweise das Recht auf einen dreijährigen Aufenthaltstitel nicht gewährleistet, weil § 26 Abs. 1 S. 4 AufenthG nur eine Mindestdauer von einem Jahr vorsieht. Weiterhin ist der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II nicht sofort eröffnet: Bei Zuerkennung eines Abschiebungsverbots entfällt die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG erst mit dem Ende des Monats, in dem eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG tatsächlich erteilt wurde, nicht bereits – wie beim internationalen Schutz – unmittelbar mit Zuerkennung des Status. Auch der Familiennachzug ist erschwert: Der Lebensunterhalt muss grundsätzlich vollständig gesichert sein und die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an Familienangehörige ist nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen bzw. zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik möglich (§ 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG).

bloßen Refoulement-Schutz weit hinaus. Insofern bietet sich eine Lösung über eine analoge – europarechtsfreundliche – Anwendung des § 25 Abs. 2 AufenthG an, der die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen an (vom Bundesamt) anerkannte Flüchtlinge sowie subsidiär geschützte Personen regelt.⁴⁸ Mit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG können sich weitergewanderte anerkannte Schutzberechtigte unmittelbar auf die mit dem Schutzstatus verbundenen Rechte berufen. In der Rechtsprechung und Literatur ist insoweit ganz überwiegend anerkannt, dass das EATRR so auszulegen ist, dass Schutzberechtigte nach dem Übergang der Verantwortung in den vollen Genuss der Rechte und Vorteile kommen, die sich aus der GFK und Art. 20 ff. QRL ergeben.⁴⁹ Die GFK kennt zwar keinen positiven Aufenthalts-

⁴² BT-Drs. 12/6852, S. 21 Nr. 31.

⁴³ Siehe auch Lehmann, a. a. O. (Fn. 23), S. 6.

⁴⁴ BVerwG, Vorlagebeschluss vom 17.4.2019, a. a. O. (Fn. 39).

⁴⁵ Anm. Huber, NVwZ 2017, a. a. O. (Fn. 38), S. 248; offengelassen durch VG Aachen, Beschluss vom 19.3.2018, a. a. O. (Fn. 39).

⁴⁶ VG Aachen, Beschluss vom 19.3.2018, a. a. O. (Fn. 39); VG Aachen, Beschluss vom 9.7.2010 – 8 L 151/10, asyl.net: M17555.

⁴⁷ Siehe aber OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16) bei Übernahmebereitschaft trotz Fristablauf.

⁴⁸ Offenlassend OVG Niedersachsen, Urteil vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16); so aber VG Wiesbaden, Urteil vom 15.10.2021 – 4 K 810/21. WI – asyl.net: M30205, ausführlich zitiert in diesem Heft ab S. 53.

⁴⁹ Vgl. BVerwG, Vorlagebeschluss vom 27.6.2017, a. a. O. (Fn. 39); Vorlagebeschluss vom 17.4.2019, a. a. O. (Fn. 39); OVG Niedersachsen, Beschluss vom 2.8.2018, a. a. O. (Fn. 16); VG Düsseldorf, Urteil vom 26.5.2020 – 22 K 17460/17.A; VG Aachen, Beschluss vom 9.7.2010, a. a. O. (Fn. 38); VG Gießen, Urteil vom 20.12.2019 – 6 K 1525/16.G.I.A – und vom 19.8.2020 – 6 K 9437/17.G.I.A – asyl.net: M28736, Asylmagazin 9/2020, S. 321 f.; Lehmann, a. a. O. (Fn. 23), S. 4, 6; Fränkel, in: NK-AuslR, a. a. O. (Fn. 7), § 25 AufenthG, Rn. 15; Huber, NVwZ 2017, a. a. O. (Fn. 38), S. 248.

anspruch für Flüchtlinge. Sie bezweckt aber, den von ihr erfassten Flüchtlingen einen gesicherten internationalen Rechtsstatus zu verschaffen und ihnen im Einzelnen aufgeführte Rechte in ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsland und auf Reisen in andere Länder zu sichern.⁵⁰

Davon, dass eine als Flüchtling anerkannte Person nach dem Verantwortungsübergang die volle Rechtsstellung als Flüchtling in Deutschland erlangt, wurde offenbar auch bei Schaffung des § 73a AsylG ausgegangen.⁵¹ Demnach erlischt bei einer Person, die von einem ausländischen Staat als Flüchtling anerkannt worden ist und bei der die Verantwortung für die Ausstellung des Reiseausweises auf die Bundesrepublik übergegangen ist, die Rechtsstellung als Flüchtling in Deutschland, wenn einer der in § 72 Abs. 1 AsylG genannten Umstände eintritt. Nach § 73a Abs. 2 wird die Rechtsstellung als Flüchtling in Deutschland zudem entzogen, wenn die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht oder nicht mehr vorliegen. Es wäre jedoch inkonsistent, einerseits das Recht zur Beendigung des Flüchtlingsstatus nach Übergang der Verantwortung dem Zweitstaat zu übertragen, andererseits aber die Verleihung der aus dem Status fließenden Rechte dem anerkennenden Erststaat zu belassen.⁵²

Durch die in § 73a AufenthG vorgesehene Überprüfungsmöglichkeit ist zudem gewährleistet, dass Deutschland nicht ohne die Möglichkeit einer eigenen rechtlichen Überprüfung an die Anerkennungsentscheidung eines anderen GFK-Vertragsstaates gebunden ist, sondern – auch ohne Durchführung eines erneuten Asylverfahrens – eine eigene Prüfungsbefugnis hat, ob die Voraussetzungen für die Ausübung der Rechte der GFK im Einzelfall (noch) gegeben sind.⁵³

In § 51 Abs. 7 AufenthG ist für den umgekehrten Fall eines Verantwortungsübergangs von Deutschland auf einen anderen Konventionsstaat geregelt, dass nach Verantwortungsübergang auf einen anderen Staat kein Anspruch auf erneute Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland mehr besteht. Da nicht anzunehmen ist, dass die Intention hinter dieser Regelung gewesen sein kann, Flüchtlinge ohne Rechte zu lassen, ging auch der Gesetzgeber offenbar davon aus, dass Flüchtlinge im Zweitstaat nach dem Verantwortungsübergang die vollen Rechte erlangen, die ihnen nach der GFK und – im Falle der Weiterwanderung in einen anderen Mitgliedstaat der EU – nach der Qualifikationsrichtlinie zustehen.⁵⁴

Demgegenüber geht das BMI in seinen Anwendungshinweisen zum Übergang der Verantwortung davon aus,

dass in den Fällen des Verantwortungsübergangs nur eine Duldung oder gegebenenfalls eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG in Betracht komme.⁵⁵ Mit der Bestimmung in § 60 Abs. 1 S. 2 AufenthG seien gesetzlich die aufenthaltsrechtlichen Folgen auch im Falle eines Verantwortungsübergangs ausdrücklich nur als Abschiebungsverbot ausgestaltet. Dem ist entgegenzuhalten, dass Zweck der Regelung in § 60 Abs. 1 S. 2 AufenthG nur die Umsetzung des Refoulement-Verbots aus Art. 33 Abs. 1 GFK war, unabhängig von einem Verantwortungsübergang.⁵⁶

Eine Lösung über § 25 Abs. 2 AufenthG mit der damit einhergehenden Anerkennung einer Entscheidung durch einen anderen EU-Mitgliedstaat würde zudem der fundamentalen Bedeutung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten der EU gerecht. Sie nimmt außerdem den Gedanken des Art. 78 AEUV eines einheitlichen internationalen Schutzstatus auf. Aus den Erwägungsgründen 4, 23 und 24 QRL geht hervor, dass die GFK einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen darstellt und dass die Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie erlassen wurden, um die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Konvention auf der Grundlage gemeinsamer Konzepte und Kriterien zu leiten.⁵⁷

Der EuGH hat wiederholt entschieden, dass die Bestimmungen der Qualifikationsrichtlinie daher im Licht ihrer allgemeinen Systematik und ihres Zwecks unter Beachtung der GFK und der in Art. 78 Abs. 1 AEUV angesprochenen anderen einschlägigen Verträge auszulegen sind.⁵⁸ Diese Erwägungen sind, soweit sie sich auf die GFK beziehen, zwar nur für die Voraussetzungen der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und deren Inhalt relevant, doch ergibt sich aus den Erwägungsgründen 8, 9 und 39 QRL, dass durch die Unionsgesetzgebung ein einheitlicher Status für alle Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, eingeführt werden sollte.⁵⁹

Schließlich führt die Lösung über § 25 Abs. 2 AufenthG analog auch nicht zu Wertungswidersprüchen zur Rechtsstellung von im Rahmen von Relocation- oder Resettlement-Programmen aufgenommenen Schutzsuchenden. Diese sind nämlich bei Gewährung eines Aufenthaltstitels

⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 14.11.1979 – 1 BvR 654/79.

⁵¹ VG Wiesbaden, Urteil vom 15.10.2021, a. a. O. (Fn. 48).

⁵² Müller in: NK-AuslR, a. a. O. (Fn. 7) § 73a AsylG Rn. 1; VG Gießen, Urteil vom 19.8.2020 – 6 K 9437/18.GI.A, a. a. O. (Fn. 50); vgl. hierzu auch VG Düsseldorf, Urteil vom 26.5.2020, a. a. O. (Fn. 49).

⁵³ VG Wiesbaden, Urteil vom 15.10.2021, a. a. O. (Fn. 48).

⁵⁴ VG Wiesbaden, Urteil vom 15.10.2021, a. a. O. (Fn. 48).

⁵⁵ BMI, Anwendungshinweise zum Übergang der Verantwortung (Nr. 51.7.2 AVV-AufenthG), M29813, S. 16.

⁵⁶ VG Wiesbaden, Urteil vom 15.10.2021, a. a. O. (Fn. 48).

⁵⁷ EuGH, Urteil vom 1.3.2016 – C-443/14, C-444/14 Alo und Osso gg. Deutschland – asyl.net: M23635, Asylmagazin 3/2016, S. 82 ff.

⁵⁸ EuGH, Urteil vom 9.11.2010 – C-57/09, C-101/09 B und D – asyl.net: M17841, Asylmagazin 1–2/2011; Urteil vom 1.3.2016, a. a. O. (Fn. 57); Urteil vom 31.1.2017 – C-573/14 Lounani gg. Belgien – asyl.net: M24648, Asylmagazin 4/2017, S. 156 ff.

⁵⁹ EuGH, Urteil vom 13.9.2018 – C369/17 Ahmed gg. Ungarn – asyl.net: M26566, Asylmagazin 12/2018, S. 441 f.; siehe dazu auch Jürgen Bast, »Vom subsidiären Schutz zum europäischen Flüchtlingsbegriff«, ZAR 2/2018, S. 41 ff., Johanna Mantel, »Schutzberechtigt, aber ungleich behandelt«, Asylmagazin 12/2018, S. 403 m. w. N.

nach § 23 Abs. 4 AufenthG den Personen mit Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 2 AufenthG weitgehend gleichgestellt (§§ 29 Abs. 2, 26 Abs. 3 S. 6, 55 Abs. 1 Nr. 6 AufenthG).

V. Subsidiär Schutzberechtigte

Die obigen Ausführungen beziehen sich unter Anknüpfung an den Übergang der Verantwortung nach der GFK bzw. dem EATRR auf Flüchtlinge im Sinne der GFK. Für subsidiär Schutzberechtigte fehlt es aber an einer vergleichbaren Regelung des Verantwortungsübergangs. Ebenso gibt es keine einheitliche verpflichtende Regelung zur Ausstellung eines Reiseausweises, wie dies im Rahmen der GFK der Fall ist. Allerdings spricht vieles dafür, dass auch dieser Personengruppe die Rechte aus der Qualifikationsrichtlinie nicht vorenthalten werden dürfen, wenn eine Rückkehr in den ursprünglich schutzgewährenden EU-Staat dauerhaft ausgeschlossen ist. Dabei ist zu bedenken, dass der EuGH im Zusammenhang mit der Sekundärmigration von international Schutzberechtigten angemahnt hat, dass diesen der Zugang zur Gewährung ihrer aus dem Status abgeleiteten Rechte zur Verfügung stehen müsse.⁶⁰

IV. Fazit

In den Fällen, in denen eine Rücküberstellung in einen EU-Mitgliedstaat, der einen internationalen Schutzstatus gewährt hat, dauerhaft ausscheidet, sollte – neben der Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis zum konkreten Aufenthaltswort (zum Beispiel gemäß § 25 Abs. 3, Abs. 5, aus familiären Gründen etc.) – immer auch eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 AufenthG (analog) beantragt werden. Dabei ist zu beachten, dass die parallele Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel grundsätzlich möglich ist.⁶¹ Im Fall weitergewandelter anerkannter Flüchtlinge sollte darüber hinaus ein Antrag auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge gestellt werden.

⁶⁰ EuGH, Beschluss vom 13.11.2019 – C-540/17, C-541/17 Deutschland gg. Hamed u. Omar – asyl.net: M27836, Asylmagazin 1–2/2020, S. 35f.

⁶¹ BVerwG, Urteil vom 19.3.2013 – 1 C 12.12 – asyl.net: M20796, Asylmagazin 6/2013, S. 210 ff.; Beschluss vom 1.4.2014 – 1 B 1.14.

Rechtsprechungsübersicht

Schutzstatus afghanischer Asylsuchender nach Machtübernahme der Taliban

Von Matthias Nübold, Berlin*

Mit dem Abzug der internationalen Streitkräfte und der Machtübernahme der Taliban hat sich die Lage in Afghanistan erheblich verändert. In vielen Asylverfahren stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die aktuellen Entwicklungen haben. Die nachfolgende Darstellung der aktuellen Rechtsprechung baut auf einer im Dezember online veröffentlichten Rechtsprechungsübersicht¹ auf, die um einige aktuelle Entscheidungen ergänzt wurde.

In Hinblick auf die Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) lassen sich noch keine klaren Linien erkennen. Zunächst hatte das BAMF die Asylverfahren von afghanischen Asylsuchenden nach eigenen Angaben »rückpriorisiert« und damit de facto zeitweilig ausgesetzt. Laut BAMF wurde nur in solchen Fällen entschieden, in denen die Schutzbedarfe der Betroffenen unabhängig von der Taliban-Machtübernahme eindeutig vorlagen. Nunmehr hat das BAMF angekündigt, die Asylverfahren von afghanischen Schutzsuchenden wiederaufzunehmen und für seine Afghanistan-Entscheidungen die nunmehr veröffentlichten Leitlinien des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) heranzuziehen.²

Auch in laufenden Klageverfahren verwiesen Gerichte zuweilen auf die dynamische Situation und die derzeitigen Schwierigkeiten, die Lage in Afghanistan sicher zu beurteilen. Vermehrt wird jedoch in aktuellen gerichtlichen Entscheidungen mittlerweile Bezug auf die veränderte Sachlage genommen. Der folgende Beitrag soll einen Überblick über die Auswirkungen der Entwicklungen in Afghanistan auf die Asylrechtsprechung geben, wobei der Zeitraum nach der Machtübernahme der Taliban am 15. August 2021 in den Blick genommen wird.

1. Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Mit der Machtübernahme der Taliban hat sich für verschiedene Personengruppen die Verfolgungsgefahr erheblich erhöht.

Das VG Arnsberg stellt hierzu fest, dass Personen, die sich journalistisch mit kritischer Berichterstattung betätigt haben, die sich für Menschenrechte eingesetzt haben

* Matthias Nübold ist als Rechtsanwalt im Asyl- und Aufenthaltsrecht und als freier Mitarbeiter beim Informationsverbund Asyl und Migration tätig.

¹ Siehe asyl.net, Meldung vom 9.12.2021: Schutzstatus afghanischer Asylsuchender nach Machtübernahme der Taliban.

² Siehe asyl.net, Meldung vom 11.11.2021: Übersicht zu aktuellen Berichten über die Lage in Afghanistan, und die Hinweise auf weitere Berichte von EUAA/EASO unter »Ländermaterialien«.

Unsere Angebote



Asylmagazin - Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht



- Beiträge für die Beratungs- und Entscheidungspraxis
- Rechtsprechungsübersichten
- Aktuelle Gerichtsentscheidungen
- Länderinformationen
- Nachrichten, Literaturhinweise, Buchbesprechungen

Print- und Online-Ausgaben (regelmäßig neun Ausgaben im Jahr) im Abonnement beziehbar bei menschenrechte.ariadne.de



www.asyl.net

- Rechtsprechungsdatenbank und »Dublin-Entscheidungen«
- Themenseiten
- Auswahl von Länderinformationen
- Beiträge aus dem Asylmagazin
- Publikationen und Stellungnahmen
- Newsletter



familie.asyl.net

Das Informationsportal zum Familiennachzug zu Asylsuchenden und Schutzberechtigten.

- Nachzug von außerhalb Europas
- »Dublin-Familienzusammenführung«
- Laufend aktualisierte Fachinformationen



www.fluechtlingshelfer.info

Informationen für die ehrenamtliche Unterstützung von Flüchtlingen:

- Arbeitshilfen
- Themenübersichten
- Projekte
- Links und Adressen



adressen.asyl.net

Adressdatenbank mit

- Beratungsstellen im Bereich Flucht und Migration sowie weiteren Rechtsgebieten (dt./engl.)
- Weitere Adressen und Links



[Aktuelle Publikationen](#)

Arbeitshilfen und Übersichten zu Themen der Beratungspraxis. Abruflbar bei asyl.net unter »Publikationen«



www.ecoi.net

Die Internetdatenbank mit den wichtigsten internationalen Informationen zu Herkunftsländern und Drittstaaten.

Der Informationsverbund Asyl und Migration ist Partner von ecoi.net, das von der Forschungsstelle ACCORD beim Österreichischen Roten Kreuz koordiniert wird.