

Eintritt des Verantwortungsübergangs nach dem Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (FlüVÜbk)

1. Der Verantwortungsübergang nach Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk setzt voraus, dass der Flüchtling einen durch den Erststaat ausgestellten Reiseausweis erhalten hat.

2. Der Verantwortungsübergang nach Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk tritt nur dann ein, wenn die Behörde des Zweitstaats dem Aufenthalt zugestimmt hat.

Die rein tatsächliche Begründung eines Aufenthalts genügt nicht, auch wenn sie dem Aufnahmestaat bekannt ist und von ihm faktisch hingenommen wird. Eine besondere Beziehung zu dem Flüchtling wird erst durch die Gewährung eines rechtmäßigen Aufenthalts begründet.

(Amtliche Leitsätze)

2 A 615/21.Z.A

Hessischer Verwaltungsgerichtshof

Beschluss vom 29.11.2024

T e n o r

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Gießen vom 27. November 2020 wird abgelehnt.

Der Kläger hat die Kosten des Antragsverfahrens auf Zulassung der Berufung zu tragen. Gerichtskosten werden nicht erhoben.

G r ü n d e

1 Der gemäß § 78 Abs. 4 AsylG in zulässiger Weise gestellte Antrag auf Zulassung der Berufung gegen das vorbezeichnete Urteil hat keinen Erfolg.

2 Die Berufung ist nicht wegen der im Zulassungsverfahren geltend gemachten grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache gemäß § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylG zuzulassen.

3 Eine Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung, wenn sie eine fallübergreifende, verallgemeinerungsfähige Rechts- oder Tatsachenfrage aufwirft, die für das Verwaltungsgericht entscheidungserheblich war und die im angestrebten Berufungsverfahren ebenfalls entscheidungserheblich sowie klärungsfähig wäre, und die im Interesse der Rechtssicherheit, der Rechtseinheit oder der Fortbildung des Rechts einer Klärung im Berufungsverfahren bedarf. Klärungsbedürftig sind insoweit Rechts- oder Tatsachenfragen, deren Beantwortung zweifelhaft ist, zu denen unterschiedliche Auffassungen vertreten werden oder die noch nicht hinreichend ober- oder höchstrichterlich geklärt sind. Nicht klärungsbedürftig ist hingegen eine Rechtsfrage, deren Beantwortung sich unter Heranziehung anerkannter

Auslegungsmethoden und unter Einbeziehung der ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechung ohne weiteres aus dem Gesetz ergibt.

4 Die ordnungsgemäße Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 78 Abs. 4 Satz 4 AsylG verlangt vom Rechtsmittelführer die Bezeichnung einer konkreten Rechts- oder Tatsachenfrage. Weiter sind Ausführungen dazu erforderlich, warum diese Frage bisher höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärte Probleme aufwirft, die über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam sind und die im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und der Fortentwicklung des Rechts berufungsgerichtlich geklärt werden müssen. Der Rechtsmittelführer muss in der Begründung seines Zulassungsantrags weiterhin aufzeigen, warum die aufgeworfene Frage für das Verwaltungsgericht erheblich war und warum sie sich auch in einem Berufungsverfahren als entscheidungserheblich stellen würde, so dass eine Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten ist.

5 Die vorstehend genannten Anforderungen an die Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung gemäß § 78 Abs. 3 Nr. 1 AsylG sind hier nicht erfüllt.

6 Das Verwaltungsgericht hat im angegriffenen Urteil den Antrag des Klägers abgelehnt, den Bescheid der Beklagten vom 22. Februar 2019 – mit Ausnahme des in Nr. 3 Satz 4 enthaltenen Abschiebungsverbots nach Somalia – aufzuheben. Es hat die Klage auch hinsichtlich des Hilfsantrags auf Verpflichtung der Beklagten zur Feststellung eines Abschiebungsverbots hinsichtlich Italien nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG abgewiesen.

Das Gericht hat unter anderem ausgeführt, die Beklagte habe den Asylantrag des Klägers zu Recht gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 AsylG als unzulässig abgewiesen. Denn dem Kläger sei im Oktober 2017 in Italien der Flüchtlingsstatus zuerkannt worden. Es lasse sich nicht feststellen, dass die Ablehnung des Asylantrags des Klägers als unzulässig gegen Art. 4 GRCh verstoße. Im Falle der Rückkehr des Klägers nach Italien sei nicht davon auszugehen, dass ihm dort eine menschenrechtswidrige Behandlung drohe. Die im angefochtenen Bescheid enthaltene Abschiebungsandrohung finde ihre Rechtsgrundlage in § 35 AsylG.

Der Rechtmäßigkeit des Bescheids stehe nicht das Straßburger Abkommen vom 16. Oktober 1980 entgegen, welches durch das Gesetz vom 30. September 1994 (BGBl. 1994 II, S. 2645; im Folgenden: FlüVÜbk) Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung geworden sei. Das Gesetz regle in Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk sowie in Art. 2 Abs. 3 FlüVÜbk Fallgestaltungen, in denen die Verantwortung für einen Flüchtling unter den dort jeweils genannten Voraussetzungen auf den Zweitstaat als übergegangen gelte.

Bei dem Verantwortungsübergang handele es sich aber allenfalls um ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis, dass im vorliegenden asylrechtlichen Verfahren nicht zu berücksichtigen sei.

7 Der Kläger hat die Rechtsfrage aufgeworfen, ob

nach Übergang der Verantwortung für anerkannte Flüchtlinge auf die Bundesrepublik Deutschland nach dem Europäischen Übereinkommen vom 16.10.1980 über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge (FlüVÜbk) die Frage eines rechtlichen Abschiebungsverbots und der Abschiebungsandrohung im asylrechtlichen Verfahren zu prüfen ist oder ob es sich dabei allenfalls um ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis handelt und deshalb nicht Gegenstand des Asylstreits ist.

8 Mit seiner Zulassungsbegründung hat der Kläger nicht die Entscheidungserheblichkeit dieser Frage dargelegt. Die aufgeworfene Rechtsfrage nach den Rechtswirkungen eines Verantwortungsübergangs würde sich in einem Berufungsverfahren nicht stellen. Denn es fehlt hier bereits an den tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Verantwortungsübergang. Hierauf ist der Kläger mit Verfügungen der Berichterstatterin vom 12. September 2024 und vom 16. September 2024 hingewiesen worden.

9 1. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden: GFK; BGBl. 1953 II, S. 559) werden die vertragschließenden Staaten den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise ausstellen, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 GFK werden die Bestimmungen des Anhangs zu diesem Abkommen auf diese Ausweise Anwendung finden.

Der Übergang der Zuständigkeit auf einen anderen Staat ist in § 11 dieses Anhangs geregelt. Danach geht dann, wenn ein Flüchtling seinen Wohnort wechselt oder sich rechtmäßig im Gebiet eines anderen vertragschließenden Staates niederlässt, gemäß Art. 28 GFK die Verantwortung für die Ausstellung eines neuen Ausweises auf die zuständige Behörde desjenigen Gebiets über, bei welcher der Flüchtling seinen Antrag zu stellen berechtigt ist. Die begriffliche Abweichung in § 11 des Anhangs GFK durch die Verwendung der Worte "rechtmäßige Niederlassung" beruht auf einer versäumten redaktionellen Anpassung (Diehl in BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Decker/Bader/Kothe, Stand: 01.07.2024, Art. 28 GFK Rn. 19.1).

10 Mit dem Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vom 16. Oktober 1980 (European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees, abgekürzt: EATTR; bezeichnet auch als Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge, abgekürzt FlüVÜbk) sind die Regelungen in Art. 28 GFK und § 11 im Anhang GFK – ebenso wie die

Regelung des § 6 im Anhang GKG betreffend die Erneuerung oder Verlängerung eines Reiseausweises – konkretisiert worden. Mit diesem Übereinkommen folgten die unterzeichnenden Mitgliedsstaaten der Empfehlungen des Hohen Flüchtlingskommissars, zur Vermeidung unterschiedlicher Auslegungen der § 6 und § 11 des Anhangs GFK und daraus resultierender Härten für Flüchtlinge geeignete Vereinbarungen über den Übergang der Verantwortung für die Ausstellung von Reiseausweisen zu treffen (Schweizer BVG, Urteil vom 15.05.2009 – 2009/26 –, BVGE/ATAF/DTAF, S. 332). Hiervon ausgehend sind in Art. 2 FlüVÜbk und Art. 3 FlüVÜbk mehrere Fallgestaltungen geregelt worden, in denen die Verantwortung als übergegangen gilt (BT-DRs 12/6852, S. 18).

11 Diesem Übereinkommen hat die Bundesrepublik Deutschland durch Vertragsgesetz vom 30. September 1994 zugestimmt und ihm damit innerstaatliche Geltung verliehen (BGBl. 1994 II, S. 2645). Das Übereinkommen ist am 1. März 1995 in Kraft getreten (Bekanntmachung: BGBl. 1995 II, S. 540).

12 2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Verantwortungsübergang nach Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk liegen hier nicht vor.

13 Nach Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk gilt die Verantwortung nach Ablauf von zwei Jahren des tatsächlichen und dauernden Aufenthalts im Zweitstaat mit Zustimmung von dessen Behörden oder zu einem früheren Zeitpunkt als übergegangen, wenn der Zweitstaat dem Flüchtling gestattet hat, entweder dauernd oder länger als für die Gültigkeit des Reiseausweises in seinem Hoheitsgebiet zu bleiben.

14 a) Nach Auffassung des Senats setzt der Verantwortungsübergang nach Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk voraus, dass der Flüchtling einen durch den Erststaat ausgestellten Reiseausweis erhalten hat (ebenso: Bay. VGH, Beschluss vom 13.10.2008 – 10 ZB 08.2470 –, beck-online Rn. 1; Camerer in BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Stand: 15.01.2024, § 73c AsylG Rn. 2).

15 Diese Voraussetzung ergibt sich aus dem bereits genannten Zweck des Flüchtlingsübereinkommens, die Regelungen über die Zuständigkeit der vertragschließenden Staaten für die Ausstellung von Reiseausweisen für Flüchtlinge gemäß Art. 28 GFK und Anhang § 11 zu konkretisieren. Einziger Regelungsgegenstand des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 GFK ist die Verpflichtung des vertragschließenden Staats zur Ausstellung eines Reiseausweises. Unter welchen Voraussetzungen die Verpflichtung zur Ausstellung eines "neuen" Ausweises auf einen anderen vertragschließenden Staat übergeht, wurde im Anhang in § 11 vereinbart. Dieser Wortlaut lässt erkennen, dass zuvor ein anderer Ausweis ausgestellt worden sein muss.

16 Dem systematischen Zusammenhang mit § 12 des Anhangs GFK ist ebenfalls zu entnehmen, dass der Verantwortungsübergang für die Ausstellung eines Reiseausweises den Erhalt eines Ausweises durch den Erststaat voraussetzt. Denn nach § 12 des Anhangs hat die Behörde, die den neuen Ausweis ausstellt, den "alten" Ausweis einzuziehen und an das Land zurückzusenden, die ihn ausgestellt hat, bzw. ihn nach Einziehung zu vernichten.

17 Schließlich lässt sich der Legaldefinition in Art. 1 b) FlüVÜbk entnehmen, dass der Begriff "Reiseausweis" im Sinne des Flüchtlingsübereinkommens gleichbedeutend ist mit dem "Reiseausweis" nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

18 Soweit im Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 1. Februar 2021 (– 3 B 1013/20 –, juris Rn.16) ausgeführt wird, der Anwendungsbereich des Übereinkommens über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge werde nicht auf Flüchtlinge beschränkt, die im Besitz eines Reiseausweises sind, vermag der Senat dieser Auffassung nicht zu folgen. Für diese Auslegung ist die Begründung angeführt worden, in Art. 1 des Übereinkommens würden lediglich einzelne Begriffe definiert. Es erschließt sich aber nicht, welchen Sinn diesen Definitionen zukommen soll, wenn sie nicht für die Anwendung der im Übereinkommen enthaltenen nachfolgenden Regelungen maßgeblich sein sollen. Die definierten Begriffe werden in Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk als tatbestandliche Voraussetzungen für einen Verantwortungsübergang genannt.

19 Hier kommt ein solcher Verantwortungsübergang nicht in Betracht, weil der Kläger sich im erstinstanzlichen Verfahren nicht auf den Besitz eines durch Italien ausgestellten Reisedokuments berufen hat. Auch auf die Hinweis-Verfügung der Berichterstatterin vom 12. September 2024 hat er im Zulassungsverfahren nicht dargelegt, jemals im Besitz eines solchen Reisedokuments gewesen zu sein.

20 b) Ungeachtet dessen tritt ein Verantwortungsübergang nach Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk auch nur dann ein, wenn die Behörde dem Aufenthalt im Zweitstaat zugestimmt hat. Diese Zustimmung liegt nur vor, wenn dies zur Folge hat, dass sich der dauernde Aufenthalt des Flüchtlings dadurch auch in rechtlicher Hinsicht verfestigt hat.

21 Erforderlich ist hierzu eine besondere Beziehung des Flüchtlings zu dem Vertragsstaat, in dem er sich aufhält. Die rein tatsächliche Begründung eines Aufenthalts genügt nicht, auch wenn sie dem Aufnahmestaat bekannt ist und von ihm faktisch hingenommen wird. Eine besondere Beziehung zu dem Flüchtling wird erst durch die Gewährung eines rechtmäßigen Aufenthalts begründet (BVerwG, Urteil vom 30.03.2021 – 1 C 41.20 –, juris Rn. 32; Bay. VGH, Beschluss vom 27.10.2004 – 10 CS 04.2158 –, juris Rn. 5; Funke-Kaiser in GK-AsylG, Stand: März 2024, § 73c Rn. 13; Fleuß in BeckOK

Ausländerrecht Kluth und Heusch, Stand 01.07.2024, § 73c Rn. 6; Camerer in BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, Stand 15.01.2024, § 73c AsylG Rn. 2). Sie setzt einen von der Behörde genehmigten Aufenthalt mit einer dauerhaften Aufenthaltsperspektive voraus (Hess. VGH, Beschluss vom 01.02.2021 – 3 B 1013/20 –, juris Rn. 17). Die einzelnen Voraussetzungen hierfür werden von den jeweiligen Vertragsstaaten nach den Grundsätzen ihrer Rechtsordnung geregelt (Funke-Kaiser in GK-AsylG, Stand: März 2024, § 73c Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 04.06.1991 – 1 C 42.88 –, juris Rn. 36).

22 Die Voraussetzung eines rechtmäßigen Aufenthalts im Bundesgebiet erfüllt der Kläger nicht. Ihm wurde auf seinen Asylantrag vom 4. Februar 2019 lediglich eine Aufenthaltsgestattung zur Durchführung des Verfahrens erteilt. Auch nach dem Erlass des angegriffenen Bescheids vom 22. Februar 2019 erhielt er weiterhin lediglich nach § 63 AsylG Bescheinigungen über seine Aufenthaltsgestattung. Dies reicht zur Begründung eines rechtmäßigen Aufenthalts im Bundesgebiet nicht aus.

23 Ein Verantwortungsübergang ergibt sich im Falle des Klägers auch dann nicht, wenn der Auffassung gefolgt würde, für den Verantwortungsübergang reiche grundsätzlich eine stillschweigende Billigung des dauerhaften Aufenthalts des Flüchtlings durch den Zweitstaat für die Dauer von zwei Jahren aus (Sächs. OVG, Beschluss vom 12.04.2016 – 3 B 7/16 – NVwZ 2017, 244, Rn. 14; Nds. OVG, Beschluss vom 02.08.2018 – 8 ME 42/18 –, juris Rn. 36; Schweizer BVG, Urteil vom 15.05.2009 – 2009/26 –, BVGE/ATAF/DTAF, S.328; Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 73a AsylG Rn. 6; wohl auch Bergmann/Dienelt; Ausländerrecht, 14. Aufl. 2022, § 51 AufenthG Rn. 36). Denn auch nach dieser Auffassung liegt dann keine stillschweigende Billigung vor, wenn der Staat zu erkennen gebe, dass die Aufnahme des Flüchtlings in zeitlicher Hinsicht oder in Bezug auf den Zweck beschränkt sei (Schweizer BVG, a.a.O., S. 328). Eine stillschweigende Billigung wird von den Vertretern dieser Auffassung auch verneint, wenn das Bundesamt den Antrag des Flüchtlings unter Hinweis auf die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats ablehnt und die Abschiebung dorthin anordnet (Sächs. OVG, a.a.O., Rn. 15; Nds. OVG, a.a.O., Rn. 37). Ein nur für das Asylverfahren gestatteter oder ein nur zur Vorbereitung der Rückführung geduldeter Aufenthalt reiche nicht aus (Hofmann, a.a.O., § 73a AsylG Rn. 6). Eine rein verfahrensakzessorische Gestattung des Aufenthalts während des laufenden Asylverfahrens nach § 55 Abs. 1 Satz 2 AsylG stelle keine stillschweigende Billigung gemäß Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk dar (OVG Bremen, Beschluss vom 16.08.2022 – 1 LA 219/21 –, juris Rn. 16; OVG RhPf, Beschluss vom 25.09.2018 – 7 B 11097/18 –, juris Rn. 6).

24 Aus den beiden vom Kläger in seiner Zulassungsbegründung angeführten Beschlüssen des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2019 (– 1 C 26.16 –, juris) und vom 24. April 2019 (– 1 C 37.16 –, juris) ergibt sich keine Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Diese Entscheidungen befassen sich nicht mit der Frage des Verantwortungsübergangs.

25 3. Die Rechtsfrage nach den Rechtswirkungen eines Verantwortungsübergangs nach Art. 2 Abs. 3 FlüVÜbk würde sich in einem Berufungsverfahren ebenfalls nicht stellen.

26 Nach Art. 2 Abs. 3 FlüVÜbk gilt die Verantwortung auch dann als übergegangen, wenn die Wiederaufnahme des Flüchtlings durch den Erststaat nach Art. 4 nicht mehr beantragt werden kann. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 FlüVÜbk wird der Flüchtling, solange die Verantwortung nicht eine nach Art. 2 Absätze 1 und 2 übergegangen ist, jederzeit im Hoheitsgebiet des Erststaates wieder aufgenommen, selbst nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises. Dabei regelt Art. 2 Abs. 2 FlüVÜbk allein die Berechnung der in Art. 2 Abs. 1 FlüVÜbk bezeichneten Frist. Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 FlüVÜbk kann die Wiederaufnahme nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises auf Antrag des Zweitstaates nur unter der Bedingung erfolgen, dass der Antrag innerhalb von 6 Monaten nach Ablauf der Gültigkeit des Reiseausweises gestellt wird.

27 Hiernach kann der Kläger in das Hoheitsgebiet des Erststaates Italien wieder aufgenommen werden. Bei der Berechnung der Frist nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 FlüVÜbk werden gemäß Art. 4 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art 2 Abs. 2c) Zeiten, in denen der Flüchtling im Hoheitsgebiet des Zweitstaates bleiben darf, solange ein Rechtsmittelverfahren gegen eine Entscheidung der Aufenthaltsverweigerung oder der Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet anhängig ist, nur dann berücksichtigt, wenn die Rechtsmittelentscheidung zugunsten des Flüchtlings getroffen wird. Da das Rechtsmittelverfahren des Klägers bis zur Entscheidung des Senats anhängig ist, hat die Frist des Art. 4 Abs. 1 Satz 2 FlüVÜbk von 6 Monaten noch nicht zu laufen begonnen.

28 Der Kläger hat gemäß § 154 Abs. 2 VwGO die Kosten seines erfolglos gebliebenen Rechtsmittels zu tragen. Gerichtskosten werden gemäß § 83b AsylG nicht erhoben.

29 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 78 Abs. 5 Satz 2 AsylG).

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Gießen, Urteil vom 27.11.2020, 8 K 1012/19.GI.A