

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

Urteil vom 19.2.2008

Tenor

Der angefochtene Gerichtsbescheid wird geändert.

Die Ablehnungsbescheide der Beklagten vom 23. August 2005 in der Gestalt der Widerspruchsbescheide der Bezirksregierung L. vom 17. August 2006 werden aufgehoben. Die Beklagte wird verpflichtet, die Anträge der Kläger auf Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen die Kläger und die Beklagte je zur Hälfte.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung in entsprechender Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin zu 1. und ihre drei 1999, 2002 und 2004 im Bundesgebiet geborenen Söhne (Kläger zu 2. bis 4.) sind somalische Staatsangehörige. Die Klägerin zu 1. meldete sich am 14. Mai 1998 mit einer von der somalischen Botschaft in Bonn ausgestellten Geburtsurkunde bei der Ausländerbehörde der Beklagten und gab an, „zur Zeit“ nicht im Besitz eines Passes oder sonstigen Reiseausweises zu sein. Von dem Vater der Kinder, dem somalischen Staatsangehörigen F. E. N., ist die Klägerin zu 1. eigenen Angaben zufolge seit März 2005 „nach islamischem Recht“ geschieden. Die Kläger beziehen seit ihrer Einreise oder Geburt Leistungen im Sinne des Asylbewerberleistungsgesetzes.

Wegen des Bürgerkrieges in Somalia erteilte die Beklagte der Klägerin zu 1. zunächst am 10. Mai 1999 eine auf zwei Jahre befristete Duldung und am 16. Juni 2000 eine ebenfalls auf zwei Jahre befristete Aufenthaltsbefugnis mit räumlicher Beschränkung auf Nordrhein-Westfalen. Bei ihrem

Ablauf verlängerte die Beklagte diese jeweils um zwei Jahre, zuletzt am 16. Juni 2006 als Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG ohne räumliche Beschränkung mit der Nebenbestimmung „Wohnsitznahme nur in C. gestattet“. Die drei Söhne der Klägerin zu 1. besitzen ebenfalls auf zwei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 5 AufenthG.

Anlässlich der Erteilung der Aufenthaltsbefugnis im Juni 2000 stellte die Beklagte der Klägerin zu 1. und ihrem ältesten Sohn jeweils ein Reisedokument aus, das ebenfalls für zwei Jahre gültig war und das die Beklagte im Juni 2002 um weitere zwei Jahre bis zum 14. Juni 2004 verlängerte. Ein entsprechend befristetes Reisedokument stellte sie am 5. November 2002 auch dem kurz zuvor geborenen Kläger zu 3. aus. Diese drei Reisedokumente zog die Beklagte bei der Vorsprache der Klägerin zu 1. am 14. Juni 2004 ein und stellte ihr stattdessen einen Ausweisersatz aus, den sie als auch für die Kläger zu 2. und 3. gültig erklärte.

Mit Anwaltsschriftsatz vom 21. Juni 2004 ließ die Klägerin zu 1. für sich „u. Kinder“ einen Antrag auf Ausstellung eines Reisedokuments stellen und äußerte den Wunsch, ihren in S. in den Niederlanden lebenden Cousin besuchen zu wollen.

Mit zwei separaten jeweils als „Ordnungsverfügung“ bezeichneten Ablehnungsbescheiden vom 23. August 2005 betreffend die Klägerin zu 1. sowie die Kläger zu 2. und 3. lehnte die Beklagte die Anträge auf Verlängerung der Reiseausweise für Ausländer (früher Reisedokumente) ab. Sie führte im Wesentlichen aus, die Ausstellung der Reiseausweise sei nicht erforderlich, weil die Kläger zu 1. bis 3. ihre Ausweispflicht durch die ihnen ausgestellten Ausweisersatzpapieren erfüllten. Die Klägerin zu 1. bestreite den notwendigen Lebensunterhalt für sich und ihre Kinder aus öffentlichen Mitteln nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der Wunsch, den Cousin der Klägerin zu 1. in den Niederlanden zu besuchen, reiche für die Ausstellung der begehrten Reiseausweise nicht aus. Der familiäre Kontakt könne auch im Bundesgebiet erfolgen, da diesem eine legale Einreise ins Bundesgebiet möglich sei. Von einer besonderen Härte sei nicht auszugehen. Ein schutzwürdiges Vertrauen liege nicht vor, weil sich die entsprechende Verwaltungspraxis geändert habe.

Mit dem gegen diese Bescheide eingelegten Widerspruch der Kläger zu 1. bis 3. vom 26. September 2005 trugen diese ergänzend vor, die bezogenen Sozialhilfemittel würden hier nicht zweckentfremdet, weil Kosten für die beabsichtigte Reise nach Holland nicht entstehen würden. Der „Cousin“ der Klägerin zu 1. könne die Kläger nämlich in den Schulferien in C. abholen.

Mit drei separaten Widerspruchsbescheiden vom 17. August 2006 wies die Bezirksregierung L. die Widersprüche der Kläger zu 1. bis 3. gegen die Ablehnungsbescheide der Beklagten vom 23. August 2005 zurück. In der Begründung heißt es unter anderem, die Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer solle wegen der Passhoheit des Herkunftslandes, der erheblichen abstrakten Missbrauchsgefahr und der Interessen der Bundesrepublik Deutschland zurückhaltend gehandhabt werden. Die Ausstellung eines solchen Ausweises sei nur in Ausnahmefällen zuzulassen. Die Annahme eines Ausnahmefalles sei nicht im Hinblick auf den in den Niederlanden lebenden Cousin der Klägerin zu 1. gerechtfertigt. Insgesamt sei das öffentliche Interesse an der Nichtausstellung der Reiseausweise höher zu bewerten als das private Interesse der Kläger an ihrer Erteilung, weil eine besondere Härte nicht ersichtlich sei und die Kläger ihren Lebensunterhalt nicht ohne öffentliche Mittel sicherstellen könnten.

Bereits vor Zustellung der Widerspruchsbescheide haben die Kläger am 18. August 2006 Untätigkeitsklage erhoben. Sie haben im Wesentlichen vorgetragen, ihr grundsätzlich geschütztes Recht, Verwandtschaft im Nachbarland besuchen zu können, sei nicht ermessensfehlerfrei berücksichtigt worden. Im Übrigen enthielten die bezogenen Sozialleistungen auch einen Anteil für Reisekosten.

Die Kläger haben beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung der Ablehnungsbescheide vom 23. August 2005 in der Gestalt der Widerspruchsbescheide der Bezirksregierung L. vom 17. August 2006 zu verpflichten, ihnen Reiseausweise für Ausländer auszustellen.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat sich zur Begründung auf den Inhalt der angefochtenen Bescheide bezogen.

Das Verwaltungsgericht hat mit dem angefochtenen Gerichtsbescheid die Klage abgewiesen und ausgeführt: Die Beklagte habe ihr Ermessen fehlerfrei ausgeübt. Sie sei zu Recht davon ausgegangen, dass die Ausstellung von Reiseausweisen zurückhaltend zu erfolgen habe. Weder höherrangiges Recht noch sonstige Umstände erforderten es hier, den Interessen der Kläger den Vorrang einzuräumen. Die Begegnungen mit dem Verwandten könnten ohne Weiteres im Bundesgebiet stattfinden. Auch sei die Verwaltungspraxis der Beklagten, im Fall von Sozialhilfebezug keine Reiseausweise für Ausländer auszustellen, nicht zu beanstanden.

Zur Begründung ihrer mit Beschluss des Senats vom 10. Oktober 2007 zugelassenen Berufung ergänzen die Kläger ihr Vorbringen wie folgt: Es bestehe kein öffentliches Interesse an einer grundsätzlich zurückhaltenden Handhabung bei der Ausstellung von Reiseausweisen. Hier sei zu berücksichtigen, dass es eine schützenswerte „Passhoheit“ des somalischen Staates seit 15 Jahren nicht mehr gebe. Eine abstrakte Missbrauchsgefahr sei hier nicht ersichtlich und von der Beklagten nicht weiter begründet worden. Es verbleibe daher das offenkundige private Interesse der Kläger, ihre Verwandtschaft in den Niederlanden besuchen zu können. Mit der Verweigerung der begehrten Reiseausweise werde in die allgemeine Handlungsfreiheit und den Schutz der Familie eingegriffen, ohne dass ein entsprechender Zweck erkennbar sei. Der Bezug von Sozialhilfeleistungen stehe der Erteilung der begehrten Reiseausweise nicht entgegen. Sozialhilfeempfänger dürften angemessene Reisen unternehmen und darauf sparen. Abgesehen davon obliege die Kontrolle, ob Sozialhilfemittel zweckwidrig, also für unangemessen teure Reisen aufgewendet würden, den Sozialämtern.

Die Kläger beantragen,

den angefochtenen Gerichtsbescheid zu ändern und nach dem erstinstanzlichen Klageantrag zu erkennen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie legt ein Ergebnisprotokoll der Besprechung ihrer Sachgebietsleiter am 27. April 2004 vor, in der sich diese auf die erwähnte Änderung der Ermessenspraxis bei der Ausstellung und Verlängerung von Reisedokumenten verständigt haben. Wegen des Inhalts im Einzelnen wird auf Bl. 110 bis 112 der Gerichtsakte Bezug genommen. Die Beklagte trägt vertiefend vor, der Unterhalt der Kläger werde nach wie vor in vollem Umfang aus Mitteln der Sozialhilfe bestritten. Der Klägerin zu 1. sei die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zumindest stundenweise zuzumuten. Sie habe indes keinerlei Bemühungen gezeigt oder nachgewiesen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu wollen. Die Betreuung der Kinder sei zumindest vormittags nur noch in geringem Umfang notwendig. Der Vater der drei Kinder könne die Betreuung für ein paar Stunden in der Woche übernehmen. In besonderen Ausnahmefällen (beispielsweise Klassenfahrten) könne die Ausstellung eines Reiseausweises für eine bestimmte Reise geprüft werden. Die Ausstellung von Reiseausweisen, um generell Reisen unternehmen zu können, sei insoweit indes nicht gerechtfertigt.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zugelassene und auch im Übrigen zulässige Berufung ist teilweise begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht in vollem Umfang abgewiesen.

A. Die Klage ist zulässig. Das gilt insbesondere auch für die Klage des Klägers zu 4., die das Verwaltungsgericht mit zutreffenden Erwägungen als Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO angesehen hat.

Auch das Rechtsschutzbedürfnis für die mit der Berufung weiterverfolgte Klage kann den Klägern nicht abgesprochen werden. Für eine Besuchsreise zu ihrem Cousin/Onkel in die Niederlande benötigen die Kläger die streitgegenständlichen Reiseausweise für Ausländer. Hierfür genügen insbesondere nicht die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 5 AufenthG, die die Beklagte seit dem 16. Juni 2006 nicht mehr mit einer räumlichen Beschränkung des Aufenthalts der Kläger zu 1. bis 3. auf Nordrhein-Westfalen versehen hat. Denn unabhängig von der Reichweite dieser Aufenthaltserlaubnisse verlangt § 13 Abs. 1 Satz 2 AufenthG für jeden Grenzübertritt eines Ausländers das Mitführen eines anerkannten und gültigen Passes oder Passersatzes gemäß § 3 Abs. 1 AufenthG. Diese Passmitführungspflicht besteht auch für den Grenzübertritt an den Schengen-Binnengrenzen. Art. 2 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens enthält eine Ausnahme nur von der Pflicht zum Grenzübertritt an den zugelassenen Grenzübergangsstellen, nicht aber auch eine Ausnahme von der Passmitführungspflicht (ebenso Nr. 13.1.4.2 der vorläufigen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz und zum Freizügigkeitsgesetz/EU vom 22. Dezember 2004).

Die Ausweisersatzpapiere der Kläger, durch deren Besitz sie gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 AufenthG die Passpflicht für den Aufenthalt im Bundesgebiet erfüllen, sind keine Passersatzpapiere im Sinne der §§ 3 Abs. 1 Satz 1, 13 Abs. 1 Satz 2 AufenthG. Ein Passersatzpapier und ein Pass sind Dokumente, mit denen unter anderem die Identität des Inhabers bescheinigt wird. Während ein Pass weiter gehende Funktionen aufweist (Inanspruchnahme als Staatsangehöriger im völkerrechtlichen Verkehr, keine Ausreisehindernisse, Rücknahmegarantie, konsularischer Schutz), ist der Passersatz ein Papier, das nach dem Willen der ausstellenden Behörde zumindest auch zum Grenzübertritt geeignet und bestimmt ist. Dieses Merkmal erfüllt der Ausweisersatz nach § 48 Abs. 2 AufenthG nicht.

Hailbronner, Ausländerrecht, Kommentar, (Stand: Oktober 2005) A1, § 48 Rn. 15 a. E.,
m. w. N.

B. Die Klage ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Soweit die Kläger mit ihrem Hauptantrag die strikte Verpflichtung der Beklagten zur Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer begehren, ist sie unbegründet, weil sie hierauf keinen Anspruch haben (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO, I.). Sie können lediglich im Sinne ihres im Verpflichtungsantrag sinngemäß enthaltenen Hilfsantrags beanspruchen, dass die Beklagte sie unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts bescheidet (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO, II.).

I. Die Kläger haben keinen Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten zur Ausstellung von Reiseausweisen. Die einzige Anspruchsgrundlage, die für dieses Begehren in Betracht kommt, sind die §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV. Nach diesen Vorschriften kann die Behörde einen solchen Reiseausweis unter anderem einem Ausländer ausstellen, der nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzt und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen kann und eine Aufenthaltserlaubnis besitzt. Ob diese tatbestandlichen Voraussetzungen hier erfüllt sind, ist für den Hauptantrag der Kläger unerheblich. Denn der mit ihm geltend gemachte Anspruch scheidet jedenfalls deshalb aus, weil das dann eröffnete Ermessen der Beklagten nicht auf eine Entscheidung zugunsten der Kläger reduziert ist.

Bei der Ermessensentscheidung der Ausländerbehörde über die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer nach §§ 5, 6 AufenthV stehen die öffentlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Vordergrund, die durch die Ausweisausstellung regelmäßig berührt werden. Dazu gehört insbesondere die Personalhoheit des Herkunftsstaates, in die die deutsche Ausländerbehörde mit der Ausweisausstellung eingreift, wenn der Ausländer nicht staatenlos ist. Das Gewicht dieses Ermessensgesichtspunktes hängt im Einzelfall davon ab, mit welchem Nachdruck der Herkunftsstaat seine Personalhoheit über die Passhoheit gegenüber der Bundesrepublik Deutschland geltend macht und ob die Ausweisausstellung die zwischenstaatlichen Beziehungen zu diesem oder anderen Staaten belasten kann. Ferner darf die Ausländerbehörde als öffentliches Interesse berücksichtigen, dass eine erhebliche abstrakte Missbrauchsgefahr im Umgang mit Reiseausweisen für Ausländer besteht. Diese und weitere Ermessensgesichtspunkte, etwa integrationspolitische Gründe, rechtfertigen regelmäßig eine generelle Ermessenspraxis der Ausländerbehörde, die Ausstellung solcher Reiseausweise zurückhaltend zu handhaben oder – anders formuliert – darauf gerichteten Anträgen nur in Ausnahmefällen zu entsprechen.

Vgl. die amtliche Begründung zu §§ 5 bis 13 AufenthV, BR-Drucksache 731/04 vom 24. September 2004, S. 151 f.; BVerwG, Urteil vom 3. Mai 1973 - 1 C 59.70 -, juris, Rdn. 23 f.; Beschluss vom 19. Januar 1983 - 1 B 11.83 -, juris, Rdn. 5; Beschluss vom 29. September 1988 - 1 B 106.88 -, InfAuslR 1988, 317 (318).

Das in dieser Weise allgemein gekennzeichnete öffentliche Interesse muss die Ausländerbehörde im Einzelfall konkret gewichten und gegen das private Interesse des Ausländers an der Ausweisausstellung abwägen, wenn er solche privaten Belange geltend macht. Zu den privaten Interessen des Ausländers, die die Ausländerbehörde in die Abwägung einzustellen hat, können der Schutz von Ehe und Familie gehören, aber auch humanitäre Gründe sowie das Interesse des Ausländers an der Ermöglichung von Urlaubsreisen ins Ausland.

So für den Reiseausweis nach der Genfer Konvention: BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2005 - 1 C 36.04 -, juris, Rdn. 23.

Solche privaten Belange vermögen nur dann einen Anspruch des Ausländers auf Ausweisausstellung zu begründen, wenn sie gegenüber den beschriebenen öffentlichen Interessen im Einzelfall ein derart überragendes Gewicht besitzen, dass sie ihnen gegenüber einen zwingenden Vorrang beanspruchen und jede andere Entscheidung als die Ausstellung des Reiseausweises rechtswidrig wäre (Ermessensreduzierung auf Null). Private Belange von derart überragendem Gewicht hat die Rechtsprechung etwa angenommen, wenn die Antragsablehnung zu einer so gut wie vollständigen Trennung des Ausländers von seiner deutschen Ehefrau und seinem deutschen Kind für die Dauer von vier bis fünf Jahren führen und deshalb eine überaus ernste Bedrohung des Fortbestandes seiner Ehe und Familie nach sich ziehen würde.

BVerwG, Urteil vom 3. Mai 1973 - 1 C 59.70 -, juris, Rdn. 30 f.

Von derart überragendem Gewicht ist das private Interesse der Kläger nicht. Ihnen droht weder eine dauerhafte noch eine vorübergehende Trennung vom Ehegatten oder einem anderen engen Familienangehörigen. Ihnen droht auch nicht der Verlust oder eine ernsthafte Belastung der familiären Bindung zu ihrem Cousin/Onkel in den Niederlanden, die ohnehin in der Vergangenheit im Wesentlichen nur durch Besuchskontakte geprägt war. Selbst diese Besuchskontakte können weiterhin jederzeit stattfinden. Es geht vielmehr lediglich darum, ob diese Besuchskontakte wie bisher ausschließlich in der Bundesrepublik Deutschland stattfinden können oder künftig auch in den Niederlanden. Das Gewicht dieses Interesses der Kläger ist mit demjenigen der oben geschilderten Art auch nicht annähernd vergleichbar.

II. Der Hilfsantrag der Kläger auf Bescheidung ist demgegenüber begründet. Die gegenüber den Klägern zu 1. bis 3. ergangenen Ablehnungsbescheide der Beklagten vom 23. August 2005 in der Gestalt der Widerspruchsbescheide der Bezirksregierung L. vom 17. August 2006 sind rechtswidrig und verletzen diese Kläger in ihren Rechten. Mit ihnen hat die Beklagte die Anträge der Kläger zu 1. bis

3. ermessensfehlerhaft abgelehnt. In Bezug auf diese Kläger handelt es sich bei der tenorierten Verpflichtung der Beklagten um eine erneute Bescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO. Hinsichtlich des Klägers zu 4., dessen Antrag die Beklagte bisher nicht beschieden hat, besteht die tenorierte Verpflichtung in einer erstmaligen Bescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts nach der genannten Vorschrift.

Das Ermessen der Beklagten nach den §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV ist eröffnet, denn die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschriften sind erfüllt (1.). Gegenüber den Klägern zu 1. bis 3. hat sie dieses Ermessen fehlerhaft ausgeübt, gegenüber dem Kläger zu 4. hat sie es gar nicht ausgeübt (2.). Bei der künftigen Bescheidung der Anträge der Kläger hat die Beklagte im Rahmen ihrer Ermessentscheidung die Besonderheiten dieses Einzelfalls in Bezug auf die Personalhoheit des Herkunftsstaates, die abstrakte Missbrauchsgefahr und die aufenthaltsrechtliche Situation der Kläger zu berücksichtigen (3.).

1. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV sind erfüllt. Die Kläger besitzen, wie von § 6 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV gefordert, eine Aufenthaltserlaubnis. Sie besitzen ferner im Sinne des § 5 Abs. 1 AufenthV nachweislich keinen Pass oder Passersatz (a) und können einen solchen auch nicht auf zumutbare Weise erlangen (b).

a) Die Klägerin zu 1. hat bei ihrer Einreise im Mai 1998 angegeben, „zurzeit ohne“ Pass und Reiseausweis zu sein. Die Richtigkeit dieser Angabe hat die Beklagte bisher weder bezweifelt noch verifiziert. Durch die Ausstellung des Reiseausweises Nr. 0198351 am 14. Juni 2000 hat sie im Gegenteil zu erkennen gegeben, dass auch sie bei der Klägerin zu 1. von einem nachweislichen Nichtbesitz eines somalischen Passes ausgeht. Denn auch nach dem im Ausstellungszeitpunkt geltenden § 15 Abs. 1 DVAuslG setzte die Ausstellung eines Reisedokumentes den nachweislichen Nichtbesitz eines Heimatpasses voraus. Für die Kläger zu 2. bis 4. gilt Entsprechendes. Sie könnten einen Heimatpass nur von einer somalischen Auslandsvertretung im Bundesgebiet erlangt haben, weil sie hier geboren sind. Die somalische Botschaft ist jedoch zurzeit geschlossen.

http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Somalia/Vertretungen_20Somalia.html.

b) Die Kläger können somalische Heimatpässe auch nicht auf zumutbare Weise erlangen. Die Republik Somalia ist durch den seit 1991 andauernden Bürgerkrieg handlungsunfähig geworden.

BVerwG, Urteil vom 15. April 1997 - 9 C 19.96 -, juris, Rdn. 10.

Eine Zentralregierung fehlt. Somalia ist in Regionen mit unterschiedlich ausgeprägter staatlicher und quasi-staatlicher Ordnung und Rechtsstaatlichkeit zerfallen. In der Region um die Hauptstadt Mogadischu, aus der die Klägerin zu 1. stammt, gibt es auch bis heute weitgehend keine effektive Staatsgewalt. Sie wird beherrscht von Clans und Milizen.

Auswärtiges Amt, Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in der Republik Somalia vom 17. März 2007, S. 5 f.

2. Die Ermessensentscheidung der Beklagten ist am Maßstab der oben unter I. dargestellten Grundsätze fehlerhaft.

Die maßgebliche Erwägung für ihre ablehnende Entscheidung, die Kläger könnten ihren Lebensunterhalt nicht ohne den Bezug von Sozialleistungen sicherstellen, ist ungeeignet, den damit verfolgten Zweck zu erreichen. Dieser Zweck besteht augenscheinlich darin, öffentliche Kassen zu schonen. Die ablehnende Ermessensentscheidung der Beklagten ist nicht geeignet diesen Zweck zu fördern, weil die Auslandsreisen, die sie den Klägern damit ermöglichen würde, nicht zu einer Zusatzbelastung der öffentlichen Kassen führen. Denn weder das Asylbewerberleistungsgesetz noch das Sozialgesetzbuch XII, das nach § 2 Abs. 1 AsylbLG inzwischen auf die Klägerin zu 1. anwendbar sein dürfte, sehen einen Mehrbedarf für Fahrtkosten der in Rede stehenden Art vor. Diese gehören vielmehr zu dem durch Regelsätze abgedeckten Regelbedarf für den notwendigen Lebensunterhalt, zu dem in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt (§ 27 Abs. 1 Satz 2 SGB XII) und damit grundsätzlich der Umgang mit Familienangehörigen zu zählen ist. Die Fahrtkosten, die durch den Besuch des Verwandten in S. verursacht würden, gehören insbesondere nicht zu den Sonderbedarfen nach den §§ 30 bis 34 SGB XII. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass den Klägern insoweit ein Anspruch aus § 73 Satz 1 SGB XII zustehen könnte. Danach können Leistungen auch in sonstigen Lebenslagen erbracht werden, wenn sie den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen. Dies setzt – wofür hier nichts ersichtlich ist – das Vorliegen einer besonderen Bedarfslage voraus, die eine gewisse Nähe zu den speziell in den §§ 47 bis 74 SGB XII geregelten Bedarfslagen aufweist.

BSG, Urteil vom 7. November 2006 - B 7b AS 14/06 R -, juris, Rdn. 23.

Es sind auch keinerlei greifbare Anhaltspunkte dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass die Klägerin zu 1. die ihr gewährten Sozialleistungen sachwidrig einsetzt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass ihr Cousin, den die Kläger in den in Niederlanden besuchen wollen, nach ihren Angaben angeboten hat, die Kläger in C. abzuholen.

Eine Heilung der Ermessensfehler ist nicht eingetreten. Nach § 114 Satz 2 VwGO kann die Verwaltungsbehörde ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen. Die Beklagte hat jedoch ihre Ermessenserwägungen aus dem Verwaltungsverfahren im Gerichtsverfahren im Wesentlichen lediglich wiederholt.

3. Für die künftige Bescheidung der Anträge der Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts gibt der Senat die folgenden Hinweise:

Die im öffentlichen Interesse grundsätzlich gerechtfertigte zurückhaltende Handhabung der Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer hat im Fall der Kläger nur geringes Gewicht.

Das gilt vor allem für den Ermessensgesichtspunkt der Personalhoheit des Herkunftsstaates, den Somalia mangels effektiver Staatsgewalt gegenwärtig nicht mit Nachdruck geltend machen kann. Will die Beklagte diesen Gesichtspunkt gleichwohl weiterhin als Ablehnungsgrund heranziehen, wird sie weiter gehende konkrete Feststellungen zu der Frage zu treffen haben, weshalb zwischenstaatliche

deutsche Interessen trotz Fehlens einer effektiven Staatsgewalt in Somalia der Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer an die Kläger entgegenstehen.

Auch der Ermessensgesichtspunkt der Missbrauchsgefahr vermag eine ablehnende Entscheidung im Fall der Kläger nicht ohne Weiteres zu tragen. Auch er ist hier von geringerem Gewicht als im Durchschnitt der Fälle, weil die Kläger zu 1. bis 3. zwischen 2000 und 2004 bereits über mehrere Jahre hinweg im Besitz von Reisedokumenten waren, ohne dass aus dieser Zeit Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Verwendung dieser Dokumente bekannt geworden sind. Kann man danach von einer „Bewährung“ der Kläger im Umgang mit Reisedokumenten ausgehen, fehlt es nicht nur an einer konkreten Missbrauchsgefahr im Sinne des § 5 Abs. 4 Satz 1 AufenthV, sondern ist auch die abstrakte Missbrauchsgefahr, die unabhängig von diesem speziellen Versagungsgrund eine ablehnende Ermessensentscheidung nach § 5 Abs. 1 AufenthV rechtfertigen kann, im Fall der Kläger entsprechend reduziert.

Bei ihrer Ermessensentscheidung wird die Beklagte schließlich auch zu berücksichtigen haben, welcher Aufenthaltstitel der Klägerin zu 1. und ihren drei Söhnen nach dem Ablauf ihrer Aufenthaltserlaubnisse im Juni 2008 zu erteilen sein wird. Die Klägerin zu 1. lebt seit nunmehr fast zehn Jahren in Deutschland und dürfte nicht nur das Erfordernis eines sechsjährigen ununterbrochen humanitär erlaubten Aufenthalts im Sinne des § 104 a Abs. 1 Satz 1 AufenthG erfüllen, sondern auch die meisten der in den Nrn. 1 bis 6 dieser Vorschrift aufgeführten weiteren Voraussetzungen. Je verfestigungs-offener der ihr im Juni 2008 zu erteilende Aufenthaltstitel ist, desto weniger wird ihr die Beklagte künftig Auslandsreisen verwehren können.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 154 Abs. 1 und 2, § 155 Abs. 1 Satz 1, 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Vorinstanz: VG Köln, Gerichtsbescheid vom 20.11.2006, 5 K 3772/06