

VG Stuttgart

Urteil vom 25.4.2008

Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst zu tragen hat.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt von der Beklagten die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, die unter bestimmten Voraussetzungen der Zustimmung des Beigeladenen bedarf.

Er ist nach einem irakischen Nationalpass ein im Jahr 1970 in Bagdad geborener irakischer Staatsangehöriger und gibt an, arabischer Volkszugehörigkeit und schiitischer Religionszugehörigkeit zu sein. Im Mai 2001 reiste er in das Bundesgebiet ein und beehrte seine Anerkennung als Asylberechtigter. Bei seiner Anhörung durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (heute: für Migration und Flüchtlinge: im Folgenden: Bundesamt) gab er unter anderem an, passives Mitglied in der Baath-Partei gewesen zu sein und war in der Lage, Örtlichkeiten in Bagdad zu beschreiben. Mit Bescheid des Bundesamts vom 12.6.2001 wurde zwar die Anerkennung als Asylberechtigter abgelehnt, aber festgestellt, dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 des damals geltenden AuslG beim Kläger vorlagen.

Im August 2001 erteilte ihm die damals zuständige Ausländerbehörde eine Aufenthaltsbefugnis nach dem damals geltenden § 70 Abs. 1 AsylVfG. Diese wurde nach einem Umzug von der Beklagten verlängert und galt später als Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG fort.

Mit Bescheid vom 14.12.2005 widerrief das Bundesamt die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG und stellte zugleich fest, dass beim Kläger die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG und jene des § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG nicht vorliegen. Dabei verneinte das Bundesamt das Bestehen einer landesweiten Extremgefahr im Irak. Eine dagegen erhobene Klage blieb erfolglos (Urteil des VG Stuttgart vom 13.6.2006 - A 6 K 243/06 -; rechtskräftig seit 11.7.2006).

Das Verwaltungsgericht stellte in den Entscheidungsgründen seines Urteils allerdings darauf ab, für den Kläger bestehe gleichwertiger Abschiebungsschutz, so dass eine allgemeine Extremgefahr nicht zu prüfen sei.

Vor Ablauf der Geltungsdauer seiner bis 15.11.2006 befristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG beantragte der Kläger bei der Beklagten, ihm eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 3, 23 Abs. 1, 24, 25 Abs. 4 oder Abs. 5 zu erteilen. Mit Bescheid vom 4.12.2006 lehnte die Beklagte den Antrag „auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis“ ab und verneinte in der Begründung des Bescheids das Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 18, 23, 24 und 25 Abs. 2 bis 5 AufenthG.

Dagegen erhob der Kläger mit Schreiben vom 19.12.2006 Widerspruch, den er im Wesentlichen darauf stützte, die Beklagte habe den Gehalt von § 18 AufenthG genauso verkannt wie die Sicherheitslage im Irak, ihre Prüfpflicht zielstaatsbezogener Ausreisehindernisse und die Qualifikationsrichtlinie. Die Abschiebungsandrohung widerspreche zudem der asylrechtlichen Rechtsprechung zum Bestehen gleichwertigen Abschiebungsschutzes.

Einen Antrag des Klägers auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung dieses Widerspruchs wies das Verwaltungsgericht Stuttgart mit Beschluss vom 20.3.2007 - 9 K 2046/07 - zurück. Auf die Beschwerde des Klägers ordnete der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs mit Beschluss vom 6.8.2007 - 13 S 876/07 - an. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, zwar könne der Kläger sein Begehren auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis voraussichtlich nicht auf die Bestimmungen der §§ 18 Abs. 2 u. 3, 23 Abs. 1, 24, Abs. 1 sowie 25 Abs. 4 Satz 1 u. 2 AufenthG stützen. Nicht auszuschließen sei jedoch ein Anspruch nach § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG. Der Kläger mache zwar als Hindernis für seine Ausreise zielstaatsbezogenes Vorbringen geltend. Dem stehe regelmäßig die Sperrwirkung der negativen Entscheidung des Bundesamts nach § 42 Satz 1 AsylVfG entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht habe aber in seiner Entscheidung vom 27.6.2006 offen gelassen, ob diese Sperrwirkung auch dann bestehe, wenn das Bundesamt die Voraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG letztlich nicht durchprüfe, sondern auf einen gleichwertigen Abschiebungsschutz durch einen Erlass verweise. Ein solcher Fall liege hier vor, da zwar das Bundesamt noch in der Sache geprüft, das Verwaltungsgericht im Asylverfahren jedoch auf das Bestehen gleichwertigen Abschiebungsschutzes abgestellt habe. Mit diesem Inhalt sei der Bescheid des Bundesamts bestandskräftig geworden. Die Klärung der somit obergerichtlich noch nicht entschiedenen komplexen Frage müsse dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.

In der Folge erhielt der Kläger von der Beklagten nur noch Duldungen.

Mit Bescheid vom 20.11.2007 wies der Beigeladene – Regierungspräsidium Stuttgart – den Widerspruch des Klägers zurück. Diese Entscheidung wurde darauf gestützt, auf Grund der Bestimmung des § 10 Abs. 3 Satz 1 u. Satz 3 AufenthG könne der Kläger sich abgesehen von Bestimmungen des fünften Abschnitts nur auf Anspruchsnormen, nicht auf Ermessensnormen berufen, so dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 2 u. 3 AufenthG ausscheide. Auch die Voraussetzungen des § 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG würden nach der bestandskräftig negativen Entscheidung des Bundesamts ausscheiden. Für einen Anspruch nach § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG fehle es schon an einem Ausreisehindernis. Denn zielstaatsbezogene Gründe könnten von der Ausländerbehörde nicht

berücksichtigt werden. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus der Qualifikationsrichtlinie. Unabhängig davon habe der Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 8.8.2007 - A 2 S 229/07 - festgestellt, dass die Lage im Irak die Annahme einer landesweiten extremen Allgemeingefahr nicht rechtfertige.

Am 3.12.2007 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung hat er ergänzend ausgeführt, § 72 Abs. 2 AufenthG sei ein Beleg für Prüfungskompetenz der Ausländerbehörde, welche dann das Bundesamt ohnehin noch beteiligen müsse. Inhaltlich verweise er insbesondere auf die Entscheidung der 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Stuttgart (InfAuslR 2007, 321) und einen Aufsatz von Funke-Kaiser (InfAuslR 2008, 90 ff.). Aus ihnen gehe eindeutig hervor, dass die Qualifikationsrichtlinie – QRL – eine Sperrwirkung durch Erlasse nicht kenne. Dadurch werde insbesondere gegen Art. 24 Abs. 2 QRL verstoßen, nach welchem ein Aufenthaltstitel – keine Duldung – zu erteilen sei. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nehme in seiner Entscheidung vom 14.11.2007 sogar eine Gruppenverfolgung von Sunniten im Sinne des § 60 Abs. 1 AufenthG an.

Der Kläger beantragt,

unter Aufhebung des Bescheids der Beklagten vom 4.12.2006 und des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 20.11.2007 die Beklagte zu verpflichten, ihm eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG zu erteilen,

hilfsweise,

eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG zu erteilen,

weiter hilfsweise,

eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 Abs. 1 i. V. m. 60a AufenthG zu erteilen,

höchsthilfsweise,

seinen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden

sowie

die Hinzuziehung seines Bevollmächtigten im Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist darauf, ihr fehle es schon an der Befugnis, das Bestehen einer Allgemeingefahr im Sinne des § 60 Abs. 7 AufenthG zu prüfen. Zudem sei durch die Rechtsprechung des Irak-Senats des Verwaltungsgerichtshofs geklärt, dass das bisherige System des § 60 Abs. 7 AufenthG mit seiner Differenzierung zwischen individuellen und allgemeinen Gefahren unter Geltung der Qualifikationsrichtlinie fortbestehe.

Der Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.

Im Termin zur mündlichen Verhandlung hat der Kläger sein Vorbringen ergänzt und vertieft. Auf die Frage, welche Vorteile eine Prüfungsbefugnis der Ausländerbehörde dem Kläger erbringe, hat der Klägervertreter unter anderem auf das erweiterte Rechtsschutzsystem außerhalb des Asylverfahrensrechts verwiesen. Wegen der Einzelheiten wird auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen.

Die Beteiligten haben einer Entscheidung durch den Berichterstatter anstelle der Kammer zugestimmt.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der dem Gericht vorliegenden Verwaltungsakten der Beklagten und des Beigeladenen Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage, über die der Berichterstatter entscheiden kann (§§ 87a Abs. 2 u. 3 VwGO), ist zulässig, bleibt aber in der Sache ohne Erfolg. Denn der Kläger besitzt keinen Anspruch gegen die Beklagte auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG (dazu I.), § 25 Abs. 5 AufenthG (dazu II.) oder §§ 23 i. V. m. 60a AufenthG (dazu III.; vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Da es insoweit jeweils an Tatbestandsvoraussetzungen der genannten Normen fehlt, kommt auch ein Bescheidungsausspruch (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO) nicht in Betracht. Bescheid und Widerspruchsbescheid entsprechen somit – einschließlich der Abschiebungsandrohung – dem Gesetz und sind nicht aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I.

Der Kläger besitzt keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG.

Nach dieser Bestimmung soll einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG vorliegen. Zwar beruft sich der Kläger gegenüber der Beklagten auf das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG. Doch ist der Beklagten eine Prüfung der Voraussetzungen dieser Bestimmung im Falle des Klägers schon verwehrt (dazu 1.). Im Übrigen wäre ihr eine Feststellung derzeit auch nicht möglich (dazu 2.).

1. Die Beklagte besitzt keine Befugnis, im Falle des Klägers zielstaatsbezogene Gefahren zu prüfen.

Das Bundesamt hat mit bestandskräftigem Bescheid vom 4.12.2005 das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG beim Kläger verneint. Nach § 42 Satz 1 AsylVfG sind Ausländerbehörden (somit auch die Beklagte und der Beigeladene) an die Entscheidungen des Bundesamts über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG gebunden. Es entspricht einhelliger Auffassung, dass dies ebenso für negative Entscheidungen und auch dann gilt, wenn sich die Sachlage zwischenzeitlich erkennbar verändert haben sollte (vgl. dazu nur BVerwG, Urte. v. 22.11.2005, BVerwGE 124, 326 u. v. 21.3.2000, BVerwGE 111, 77). Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 27.6.2006 (BVerwGE 126, 192) ausgeführt, eine Prüfpflicht der Ausländerbehörden könne in Betracht kommen, „wenn der Ausländer geltend macht, ihm drohe im Herkunftsland infolge einer allgemeinen Gefahrenlage eine extreme Gefahr für Leib und Leben, die in verfassungskonformer Anwendung von § 60 Abs. 7 AufenthG zur Feststellung der tatbestandlichen Voraussetzungen eines Abschiebungsverbots nach dieser Vorschrift führen müsste, das Bundesamt aber eine solche Feststellung wegen Bestehens eines vergleichbaren Schutzes durch einen Abschiebestopp-Erlass, eine sonstige Erlasslage oder eine aus individuellen Gründen erteilte Duldung nicht treffen kann und darf“. Eine solche Konstellation liegt hier vor (dazu a)). Doch ist ein überzeugendes Argument für eine Prüfungskompetenz der Ausländerbehörden gleichwohl nicht erkennbar (dazu b)).

a) Ein vom Bundesverwaltungsgericht umschriebener Fall, in welchem das Bundesamt eine Feststellung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG in Form einer allgemeinen Extremgefahr aus Rechtsgründen nicht getroffen hat, liegt hier vor.

Zwar hat das Bundesamt im Bescheid vom 4.12.2005 das Bestehen einer solchen Extremgefahr geprüft und verneint. Eine auf eine Verpflichtungsklage hin erfolgende gerichtlich bestätigte negative Feststellung zu § 60 Abs. 7 AuslG kann jedoch nur mit dem Inhalt bestandskräftig werden, den die letzte verwaltungsgerichtliche Entscheidung zugrunde gelegt hat (BVerwG, Urte. v. 12.7.2001, BVerwGE 114, 379; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 6.8.2007 - 13 S 876/07 -). Das Verwaltungsgericht hat aber aus Rechtsgründen auf eine Prüfung einer Extremgefahr verzichtet.

b) Ein überzeugendes Argument für eine aus dieser Konstellation resultierende ausnahmsweise Prüfungskompetenz der Ausländerbehörden ist jedoch nicht ersichtlich.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 27.6.2006 mit keinem Wort angedeutet, weshalb in der hier vorliegenden Fallgruppe entgegen des Wortlauts von § 42 Satz 1 AsylVfG eine Prüfungskompetenz der Ausländerbehörden eröffnet sein soll (offen gelassen auch von Sächs. OVG, Beschl. v. 22.1.2007, DÖV 2007, 561; bejahend ohne Begründung Hailbronner, AuslR, § 25 Rn. 50; ablehnend VG Stuttgart, 9.Kammer, Beschl. v. 8.8.2007 - 9 K 3917/07 -; 12. Kammer, Urte. v. 3.3.2008 - 12 K 2363/07 -). Soweit die eine Prüfungskompetenz bejahende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 21.5.2007 (InfAuslR 2007, 321) ausführt, anderenfalls werde die „Grundentscheidung des Gesetzgebers, dass diesem Personenkreis im Falle des Vorliegens von Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 7 AufenthG im Regelfall ein Aufenthaltstitel zu erteilen ist, unterlaufen“, vermag auch dies nicht restlos zu überzeugen. Denn § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG n. F. dürfte Beleg dafür sein, dass der Gesetzgeber bei Allgemeingefahren gerade keine Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen wünscht.

Letztlich mutet die Bejahung einer Prüfungskompetenz der Ausländerbehörde in der hier vorliegenden Fallkonstellation seltsam an, weil dem Betroffenen dadurch regelmäßig – soweit ersichtlich – kein rechtlich billigenwerter Vorteil erwächst: Es ist nämlich auch nicht ansatzweise erkennbar, dass das Bundesamt und die Ausländerbehörden bei der Beurteilung und Feststellung von allgemeinen Extremgefahren nach § 60 Abs. 7 AufenthG unterschiedliche Maßstäbe zugrunde legen dürften. Das bedeutet konkret: Hält man § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG für europarechtskonform (vgl. dazu nachfolgend 2.), müsste auch die Ausländerbehörde die Prüfung einer allgemeinen Extremgefahr bei Bestehen gleichwertigen Abschiebungsschutzes aus Rechtsgründen unterlassen und könnte somit dem Betroffenen keine Aufenthaltserlaubnis erteilen. Neigt man in dieser materiellen Frage der Gegenauffassung zu (wie etwa VG Stuttgart, Urt. v. 21.5.2007, a.a.O), würde das dazu führen, dass schon das Bundesamt über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG anders (nämlich positiv) entscheiden müsste.

Ein Auseinanderfallen des Ergebnisses der Prüfung des Bundesamts und jener der Ausländerbehörde ist also regelmäßig nicht denkbar. Eine Bejahung der Prüfpflicht der Ausländerbehörden weist nur mittelbare Vorteile auf, die auch sonst im Rahmen des § 42 Satz 1 AsylVfG nicht anerkannt werden: Eine Verfahrensbeschleunigung bei zwischenzeitlicher Änderung der Sachlage und die Eröffnung des Rechtsschutzsystems der Verwaltungsgerichtsordnung ohne die Einschränkungen des Asylverfahrensgesetzes. Diese beiden Vorteile erkennt die Rechtsprechung sogar beim nachträglichen Eintritt von Umständen, die die nunmehrige Zuerkennung der Voraussetzungen etwa des § 60 Abs. 2 AufenthG offensichtlich gebieten würden, eindeutig nicht an. Daher kann für die Bewertung einer Allgemeingefahr im Sinne des § 60 Abs. 7 AufenthG nichts anderes gelten.

Auch die Bestimmung des § 72 Abs. 2 AufenthG, wonach die Ausländerbehörde über das Vorliegen der Voraussetzungen u. a. des § 60 Abs. 7 AufenthG nur nach Beteiligung des Bundesamts entscheidet, vermag kein überzeugendes Argument für die eigenständige Prüfungskompetenz der Ausländerbehörde in der vorliegenden Fallkonstellation zu liefern. Abgesehen davon, dass diese Vorschrift auch andere Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 2 bis 5 AufenthG) umfasst, bleibt zu beachten, dass eine Äußerung des Bundesamts im Rahmen dieses Beteiligungsverfahrens nach § 72 Abs. 2 AufenthG keine Bindungswirkung entfaltet (vgl. dazu Krämer in: Jakober/Welte, Akt. AuslR, § 72 AufenthG Rn. 11; Storr/Wenger, Komm. z. ZuwG, 2. Aufl., § 72 AufenthG Rn. 4). Die Bejahung einer eigenständigen Prüfungskompetenz der Ausländerbehörde bei Allgemeingefahren im Sinne des § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG würde also dazu führen, dass jede Ausländerbehörde einer Kleinstadt eigenständig zur Bewertung einer auch zahlreichen anderen Flüchtlingen drohenden Allgemeingefahr verpflichtet wäre. Auch das spricht gegen eine Durchbrechung des Wortlauts von § 42 Satz 1 AsylVfG in der vorliegenden Fallkonstellation.

2. Selbst wenn dem nicht zu folgen sein sollte, die Beklagte also die Voraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG durchzuprüfen hätte, könnte sie eine Feststellung zugunsten des Klägers derzeit aus rechtlichen Gründen nicht treffen. In der Rechtsprechung des Berichterstatters und seiner Kammer ist nämlich geklärt, dass trotz hoher allgemeiner Lebensrisiken in der Region Bagdad, insbesondere durch Anschläge, die Voraussetzungen für die Feststellung eines Abschiebungsverbotes nach § 60 Abs. 7 AufenthG nicht erfüllt sind.

Nach Satz 1 dieser Bestimmung soll von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat abgesehen werden, wenn dort für diesen Ausländer landesweit eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Für die Annahme einer solchen Gefahr genügt nicht die bloß theoretische Möglichkeit, Opfer von Eingriffen in die vorgenannten Rechtsgüter zu werden. Gefordert ist vielmehr die hohe Wahrscheinlichkeit eines derartigen Eingriffs. Dabei setzt das Element der Konkretheit der Gefahr eine einzelfallbezogene, individuell bestimmte und erhebliche Gefährdungssituation voraus (vgl. zum früheren inhaltsgleichen § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG: BVerwG, Urt. v. 17.10.1995, BVerwGE 99, 324). Ein dergestalt konkretes nur ihm drohendes Gefährdungsmoment behauptet schon der Kläger nicht.

Nach § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG ist von der Abschiebung eines Ausländers in einen anderen Staat abzusehen, wenn er dort als Angehöriger der Zivilbevölkerung einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib oder Leben im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ausgesetzt ist. Im Falle des Klägers kann offen bleiben, ob er bei einer Rückkehr in die Region Bagdad einer erheblichen individuellen Gefahr für Leib und Leben im Rahmen eines innerstaatlichen Konflikts ausgesetzt wäre (dazu a)). Denn wenn diese Frage zu bejahen wäre, wäre sie für zahlreiche weitere Einwohner der Region zu bejahen, was die Annahme einer Allgemeingefahr gebieten würde. Eine solche Allgemeingefahr steht aber aus europarechtlichen Gründen der Bejahung der Voraussetzungen des Art. 15c QRL entgegen (dazu b)). Deswegen kann § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG, der eine europarechtlich zulässige und gebotene Einschränkung von Art. 15c QRL darstellt, angewendet und geprüft werden. Seine Voraussetzungen sind derzeit gegeben (dazu c)). Daher bedarf es auch keines Eingehens auf den Hilfsbeweis Antrag des Klägers vom 15.4.2008, der überdies die Aufklärung von Tatsachen mit der Herausarbeitung von rechtlichen Bewertungen („die in keinsten Weise extrem sein muss“) in unzulässiger Weise vermengt.

a) Es kann offen bleiben, ob die Grundvoraussetzungen von § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG („erhebliche individuelle Gefahr für Leib und Leben im Rahmen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“), welcher der Umsetzung von Art. 15c QRL dient, bei einer Rückkehr des Klägers in die Region Bagdad erfüllt wären. Dafür mag Manches sprechen (vgl. nur BAMF, Briefing Notes v. 7.4.2008; zur Verbesserung der Sicherheitslage dort allerdings Stuttgarter Zeitung v. 20.3.2008; streng hinsichtlich der Anforderungen an die individuelle Gefahr im Sinne des Art. 15c QRL Asylum and Immigration Tribunal, KH Iraq CG 2008, UKAIT 00023 v. 1.2.2008).

b) Denn wenn diese Gefahr beim Kläger zu bejahen sein sollte, müssten sie für zahlreiche weitere Einwohner der Region Bagdad unabhängig von ihrer Volks- und Religionszugehörigkeit angenommen werden. Diese dann vorliegende „Allgemeingefahr“ hat aber Auswirkung auf die Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 15c QRL, die nämlich in einem solchen Falle zu verneinen wären.

Zwar folgt dies nicht aus nationalem Recht. Der Klägervertreter und andere Stimmen weisen zu Recht darauf hin, dass die Vorschrift des § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG, wenn man sie als ausschließlich nationale Norm sehen würde, nicht geeignet wäre, die Prüfung der Voraussetzungen des Art. 15c QRL zu beeinflussen. Dies gilt etwa vor dem Hintergrund, dass Art. 24 Abs. 2 QRL bei Bestehen eines subsidiären Schutzes einen Anspruch auf einen Aufenthaltstitel einräumt, der nicht durch nationales Recht verhindert werden kann.

§ 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG mit seiner Lösung hinsichtlich Allgemeingefahren ist aber als Beschränkung von § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG und mithin von Art. 15c QRL europarechtskonform (so auch Bay. VGH, Beschl. v. 23.11.2007 - 19 C 07.2527 - <juris>; a. A. - ohne nähere Begründung - Hess. VGH, Urt. v. 21.2.2008 - 3 UE 191/07.A - <juris>). Das ergibt sich aus einem Erwägungsgrund der Richtlinie, ihrer Entstehungsgeschichte und dem System der aufenthaltsrechtlichen Richtlinien.

Dass eine Allgemeingefahr regelmäßig schon europarechtlich zur Verneinung der Voraussetzungen des Art. 15c QRL führt, ergibt sich aus Ziffer 26 der Erwägungsgründe der Richtlinie. Denn der subsidiäre Schutzstatus setzt nach Art. 18 QRL i. V. m. Art. 15 QRL unter anderem voraus, dass ein „ernsthafter Schaden“ droht. Nach dem Erwägungsgrund Nr. 26 stellen Gefahren, die der gesamten Bevölkerung oder einer Bevölkerungsgruppe drohen, im Regelfall keine individuelle Bedrohung dar. Dieser Erwägungsgrund wurde auf Drängen der Bundesregierung eingefügt und ist bei der Auslegung von Art. 15c QRL zu berücksichtigen (so Bay. VGH, Beschl. v. 23.11.2007, a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8.8.2007, VBIBW 2008, 34; Hess. VGH, Urt. v. 9.11.2006 - 3 UE 3238/03.A - <juris>; a. A. VG Stuttgart, Urt. v. 21.5.2007, InfAuslR 2007, 321; Funke-Kaiser, InfAuslR 2008, 90; Hruschka/Lindner, NVwZ 2007, 645). Denn eine streng am Wortlaut einer Einzelbestimmung orientierte Interpretation ohne Berücksichtigung anderer Aspekte entspricht ohnehin nicht der Praxis europäischer Institutionen. Hier kommt hinzu, dass dieser Erwägungsgrund Ausdruck der Verfahrensgeschichte der Richtlinie und weitergehend der Systematik aufenthaltsrechtlicher Richtlinien ist.

Entgegen der Ansicht des Klägersvertreter und anderer Stimmen in Rechtsprechung und Literatur ist es gerade nicht geltendes Europarecht geworden, dass nahezu jedem Flüchtling, der die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erlangen kann, aber von einer anderweitigen Gefahr bedroht ist, der subsidiäre Status zuzuerkennen ist. Einen so weitgehenden subsidiären Schutz umfasste der Vorschlag der Kommission für eine QRL vom 12.9.2001 in seinem damaligen Artikel 15 (Dokument ASILE 52; 2001/0207 (CNS)). Dieser sollte Schutz vor solchen Gefahren bieten, die zwar nicht zur Flüchtlingsanerkennung führen können, denen aber über die Richtlinie 2001/55/EG des Rates (vom 20.7.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen, ABl. L Nr. 212,12; im Folgenden: Massenzustromsrichtlinie) Rechnung getragen werden kann. Mit diesem weiten Ansatz vermochte sich die Kommission aber letztlich nicht durchzusetzen, was bei der Auslegung der heutigen Fassung des Artikels 15 QRL zu berücksichtigen ist.

Nur eine enge Auslegung von Art. 15c QRL unter Würdigung des Erwägungsgrundes Nr. 26 trägt der Existenz der Massenzustromrichtlinie ausreichend Rechnung. Diese Richtlinie verlangt nämlich vor der Entscheidung über die Aufnahme einer größeren Zahl von Flüchtlingen eine politische Leitentscheidung (vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 d. RL: einen Beschluss des Rates), sieht die Inanspruchnahme von Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds (Art. 24 d. RL) und Aufnahmequoten für die Mitgliedsstaaten vor (vgl. Art. 25 d. RL). Dieser Vorrang einer politischen Leitentscheidung und das „burden-sharing“ werden ausgehebelt, wenn eine große Zahl von Flüchtlingen vor einer Allgemeingefahr eine individuelle Prüfung und Zuerkennung des Status nach Art. 15c QRL erlangen könnte. Die scheinbar europarechtsfreundliche „weite“ Auslegung des Art. 15c QRL führt im Ergebnis gerade nicht zur europaweit einheitlichen Reaktion auf eine einer großen Gruppen von Flüchtlingen drohende Allge-

meingefahr, sondern zum Partikularismus: Jede kleine Ausländerbehörde eines Mitgliedstaates hätte dann auf Antrag eines Betroffenen zu prüfen, wie sie eine Allgemeingefahr, die einer Vielzahl von Menschen gleichermaßen droht, einschätzt.

Erwägungsgrund Nr. 26 der QRL enthält nach dem Ausgeführten somit nur einen deklaratorischen Hinweis auf den Geltungsbereich der RL 2001/55/EG: Dass nämlich Allgemeingefahren, die einer großen Zahl von Flüchtlingen aus einem bestimmten Staat drohen, nur über diese Richtlinie Rechnung getragen werden soll und mithin nicht über Art. 15c QRL (vgl. auch Storr/Wenger, a. a. O., § 60 AufenthG Rn. 23).

c) Da es sich demnach beim beschriebenen Risiko um eine Gefahr handelt, die allen Irakern aus der Region Bagdad, die keine zumutbare Lebensmöglichkeit in den kurdischen Autonomiegebieten des Nordens besitzen, droht, kann dieser Allgemeingefahr über die Bestimmung des § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG europarechtskonform regelmäßig nur durch eine Entscheidung der obersten Landesbehörde Rechnung getragen werden (dazu aa)). Ein damit vergleichbarer Abschiebungsschutz besteht in Baden-Württemberg derzeit, so dass für eine Durchbrechung der Sperrwirkung des § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG kein Raum ist (dazu bb)).

aa) Auch nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Qualifikationsrichtlinie ist erheblichen Gefahren nach den § 60 Abs. 7 Sätzen 1 und 2, denen die gesamte Bevölkerung oder eine Bevölkerungsgruppe eines Staates ausgesetzt ist, (nur) bei einer Entscheidung der obersten Landesbehörden nach § 60a Abs. 1 AufenthG Rechnung zu tragen.

Diese Wertung ist Ausdruck der verfassungsrechtlich verankerten Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips: Ist eine größere Gruppe von Flüchtlingen betroffen, soll eine politische Entscheidung ergehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat – auch für Gerichte – die Durchbrechung des Stufenverhältnisses zwischen den beiden Sätzen des vormaligen § 53 Abs. 6 AuslG und § 60 Abs. 7 AufenthG a. F. im Wege verfassungskonformer Auslegung nur dann zugelassen, wenn die obersten Landesbehörden trotz einer extremen allgemeinen Gefahrenlage, die jeden einzelnen Ausländer im Falle seiner Abschiebung gleichsam sehenden Auges dem sicheren Tod oder schwersten Verletzungen ausliefern würde, von ihrer Ermessensermächtigung aus § 54 AuslG bzw. heute 60a Abs. 1 AufenthG, einen generellen Abschiebestopp zu verfügen, keinen Gebrauch gemacht haben (so BVerwG, Urt. v. 17.10.1995, BVerwGE 99, 324 zur Rechtslage unter Geltung des AuslG; zur Vergleichbarkeit der Rechtslage unter Geltung des AufenthG VGH Bad.-Württ., Urt. v. 21.9.2005 - 11 S 2924/05 -). In der Folge hat es diese Rechtsprechung noch ausgedehnt auf Fälle, in denen zwar kein Erlass nach § 54 AuslG besteht, aber ein mit einem solchen Erlass vergleichbarer Abschiebungsschutz (BVerwG, Urt. v. 12.7.2001, BVerwGE 114, 379; unter Geltung des AufenthG ebenso OVG Sachsen, Beschl. v. 30.3.2005, AuAS 2005, 13). Zur Beurteilung der Gleichwertigkeit des Abschiebungsschutzes hat das Bundesverwaltungsgericht die sich aus der damaligen Fassung des Asylverfahrensgesetzes ergebenden Rechtsfolge einer Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 53 Abs. 6 Satz 1 AuslG, nämlich eine Drei-Monats-Duldung nach § 41 AsylVfG alter Fassung, mit den Rechtsfolgen der jeweiligen Erlasse im Einzelfall verglichen und daraus Rückschlüsse gezogen. Zwar ist § 41 AsylVfG durch das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes aufgehoben worden und kann seither nicht mehr als Bezugspunkt eines Vergleichs herangezogen werden. Es ist aber unzulässig, aus der Bestimmung des

§ 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG, nach welcher einem Ausländer, bei dem die Voraussetzungen des § 60 Abs. 7 AufenthG vorliegen, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, zu schließen, eine verfassungskonforme Auslegung des § 60 Abs. 7 Satz 1 bis 3 AufenthG sei nunmehr immer schon dann möglich, wenn dem Betroffenen kein Erlass zu gute komme, der ihm eine Aufenthaltserlaubnis gewähre. Stattdessen ist eine verfassungskonforme Auslegung – mit der Folge der Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung – nach wie vor nur dann möglich, wenn kein § 60a Abs. 1 Satz 1 AufenthG vergleichbarer Abschiebungsschutz besteht.

Von einem vergleichbaren Abschiebungsschutz kann dann nicht mehr ausgegangen werden, wenn dem Betroffenen nach aktueller Erlasslage nur Duldungen mit auflösenden Bedingungen oder mit einer Dauer von unter drei Monaten zu erteilen sind (vgl. dazu insbes. VG Karlsruhe, Urt. v. 9.11.2005 - A 10 K 12302/05 - <juris>). Die Vergleichbarkeit ist aber jedenfalls dann gewahrt, wenn Duldungen ohne auflösende Bedingungen mit einer Mindestdauer von drei Monaten zu erteilen sind (so im Ergebnis auch VGH Bad.-Württ., Urt. v. 4.5.2006 - A 2 S 1046/05 - <juris>).

bb) Nach den dargelegten Maßstäben besteht derzeit in Baden-Württemberg für Iraker aus dem Zentralirak vergleichbarer Abschiebungsschutz. Denn auf Grund der Erlasse des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 27.11.2003 und vom 29.7.2004 (4-13-IRK/12), deren Weitergeltung sich aus den Zusammengefassten Vorgaben des Innenministeriums (ZV-AufenthR), Abschnitt D Nr. 3 ergibt, sind irakischen Staatsangehörigen bislang Duldungen mit einer Dauer von drei Monaten zu erteilen bzw. bis auf Weiteres ohne auflösende Bedingung zu verlängern waren. Etwas anderes gilt nach der neuesten Erlasslage vom 10.3.2008 (vgl. dort Seite 2 Mitte) nur für Straftäter aus dem Nordirak, zu denen der Kläger nach seinen Angaben nicht gehört

II.

Der Kläger besitzt auch keinen Anspruch auf Verpflichtung der Beklagten zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG.

Nach § 25 Abs. 5 Satz 1 AufenthG kann einem Ausländer, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, abweichend von § 11 Abs. 1 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn seine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Nach Satz 2 des § 25 Abs. 5 AufenthG soll eine solche Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist; dies setzt zusätzlich voraus, dass die Voraussetzungen des Absatzes 1 auch dann noch erfüllt sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.6.2006, BVerwGE 126, 192).

Da der Kläger als Hindernis für seine Ausreise eine zielstaatsbezogene Gefahr vorträgt, kann hinsichtlich der Prüfungsbefugnis der Beklagten für eine solche Gefahr nichts anders gelten, als bei § 25 Abs. 3 AufenthG ausgeführt. Schon deswegen kommt also die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG nicht in Betracht. Es bedarf hier keiner Entscheidung, wie es zu werten ist, dass der Kläger derzeit noch nicht vollziehbar ausreisepflichtig ist.

3. Schließlich scheidet auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. 60a Abs. 1 Satz 2 AufenthG aus.

Nach § 23 Abs. 1 Satz 1 kann die oberste Landesbehörde u. a. aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen anordnen, dass Ausländern bestimmter Staaten eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Auf diese Anspruchsgrundlage kann sich der Kläger schon deswegen nicht berufen, da eine entsprechende Anordnung für irakische Staatsangehörige derzeit in Baden-Württemberg nicht besteht.

Der Kläger meint, die Pflicht des Innenministeriums Baden-Württemberg zum Erlass einer solchen Anordnung ergebe sich aus § 60a Abs. 1 Satz 1 u. 2 AufenthG. Satz 1 dieser Bestimmung lässt die Erteilung einer Duldung nach Anordnung der obersten Landesbehörden aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen an Ausländern aus bestimmten Ländern zu. Satz 2 ergänzt, dass für einen Zeitraum von mehr als sechs Monaten § 23 Abs. 1 AufenthG gilt. Mit diesem Verweis ist aber nur das Erfordernis des Einvernehmens des Bundesinnenministers in § 23 Abs. 1 Satz 3 AufenthG in Bezug genommen (so Hailbronner, a. a. O., § 60a AufenthG, Rn. 14 ff.; Storr/Wenger, a. a. O., § 60a AufenthG Rn. 9). Die Ungenauigkeit der Verweisung ist dadurch bedingt, dass § 60a erst im Verfahren des Vermittlungsausschusses in das AufenthG eingefügt wurde (vgl. BR-Drs. 528/04, S. 22 und zur Gesetzgebungsgeschichte Storr/Wenger, a. a. O., § 60a AufenthG Rn. 2).

Da der Kläger unterliegt, hat er die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO). Davon ausgenommen sind die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, da dieser keinen Antrag gestellt hat (vgl. § 162 Abs. 3 VwGO).

Die Berufung war nach § 124a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da der Verwaltungsgerichtshof im Eilverfahren zu dieser Klage ausgeführt hat, schon die Frage der Prüfungsbefugnis der Beklagten sei schwierig und komplex. Sie stellt sich zudem in einer Vielzahl von Verfahren irakischer Staatsangehöriger.