

Die Mitwirkungspflichten des Ausländers bei der Erstellung von Ausweisersatzpapieren zur Bescheinigung über seine Niederlassungserlaubnis betreffen im Wesentlichen formale Mitwirkungsakte, die im Zusammenhang mit der Ausweiserteilung stehen, nicht hingegen die (Wieder-)Einbürgerung in einen fremden Staat.

(Amtlicher Leitsatz)

11 K 2263/15

Verwaltungsgericht Stuttgart

Urteil vom 04.11.2015

T e n o r

Die Verfügung der Beklagten vom 26.09.2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 17.04.2015 wird aufgehoben.

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger eine als Ausweisersatz bezeichnete Bescheinigung über seine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG zu erteilen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren wird für notwendig erklärt.

T a t b e s t a n d

Der Kläger begehrt die Ausstellung eines Ausweisersatzes.

Der Kläger wurde am ... 1992 in Kremenchug/Ukraine geboren. Er reiste am 03.08.1998 gemeinsam mit seinen Eltern als Kontingentflüchtling aus der Ukraine in das Bundesgebiet ein. Am 16.09.1998 wurde ihm eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die inzwischen als Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG fortgilt. Bei der Einreise war der Kläger ukrainischer Staatsangehöriger und als solcher in den ukrainischen Pass seiner Mutter eingetragen. Einen eigenen Pass oder Passersatz erlangte der Kläger auch in der Folgezeit nicht.

Mit Einbürgerungszusicherung vom 30.04.2009, gültig bis 29.04.2011 sagte die Beklagte dem Kläger die Einbürgerung für den Fall zu, dass der Verlust seiner ukrainischen Staatsangehörigkeit nachgewiesen werde. Mit Bescheinigung vom 25.07.2012 (Az.: 532/1-13) bestätigte das Generalkonsulat der Ukraine in München, dass der Kläger die ukrainische Staatsangehörigkeit gemäß dem Erlass des Präsidenten der Ukraine über der Verlust der Staatsangehörigkeit Nr. 17/2011 vom 11.01.2011 verloren hat.

Eine Einbürgerung des Klägers in Deutschland wurde aufgrund verschiedener strafgerichtlicher Verurteilungen des Klägers nicht vorgenommen. Die Beklagte prüft darum derzeit eine Ausweisung des Klägers (Az.: 15-1361/ID 0374847).

Am 30.04.2014 beantragte der Kläger durch seinen Bevollmächtigten bei der Beklagten die Ausstellung eines Ausweisersatzes, der die Niederlassungserlaubnis des Klägers nach § 23 Abs. 2 AufenthG bescheinigt. Mit Verfügung vom 26.09.2014 lehnte die Ausländerbehörde der Beklagten die Ausstellung eines Ausweisersatzes ab. Den vom Kläger hiergegen am 01.10.2014 erhobenen Widerspruch wies das Regierungspräsidium Stuttgart mit Widerspruchsbescheid vom 17.04.2015 zurück.

Der Kläger hat am 04.05.2015 Klage erhoben.

Er macht geltend, es sei ihm aus rechtlichen Gründen unzumutbar, sich um einen ukrainischen Pass zu bemühen, da er hierfür die Staatsangehörigkeit neu beantragen müsse. Die Mitwirkungspflicht des Klägers erstrecke sich aber nicht auf den Wiedererwerb seiner aufgegebenen Staatsangehörigkeit. Im Übrigen sei ihm dies auch aus tatsächlichen Gründen unzumutbar, da er keine persönlichen, kulturellen oder verwandtschaftlichen Beziehungen zur Ukraine habe.

Der Kläger beantragt,

die Verfügung der Beklagten vom 26.09.2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 17.04.2015 aufzuheben und

die Beklagte zu verpflichten, dem Kläger eine als Ausweisersatz bezeichnete Bescheinigung über seine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG zu erteilen und

die Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren für notwendig zu erklären.

Die Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie ist der Auffassung, es sei dem Kläger sowohl rechtlich als auch tatsächlich zuzumuten, einen ukrainischen Pass zu beantragen.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die eingereichten Schriftsätze und die Ausländerakte des Klägers verwiesen.

#### E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Im Einverständnis der Beteiligten ergeht die Entscheidung durch den Berichterstatter anstelle der Kammer, § 87a Abs. 2 VwGO. Das Urteil konnte ohne mündliche Verhandlung ergehen, da die Beteiligten auf die Durchführung einer solchen verzichtet haben, § 101 Abs. 2 VwGO.

Die Klage ist zulässig und begründet. Der Kläger hat einen Anspruch auf den begehrten Ausweisersatz. Die Ablehnung der Ausstellung war daher rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

Der Anspruch des Klägers ergibt sich aus § 48 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 55 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV. Danach ist ein Ausweisersatz zu erteilen, wenn ein Ausländer einen anerkannten Pass oder Passersatz nicht besitzt und nicht in zumutbarer Weise erlangen kann und er einen Aufenthaltstitel besitzt oder seine Abschiebung ausgesetzt ist. Unstreitig besitzt der Kläger derzeit weder einen anerkannten Pass noch einen Passersatz. Ebenso unstreitig ist er Inhaber eines Aufenthaltstitel in Form einer Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG. Streitig ist allein, ob der Kläger einen Pass oder Passersatz dadurch in zumutbarer Weise erlangen kann, dass er die ukrainische Staatsangehörigkeit neu beantragt.

Entgegen der Rechtsauffassung der Beklagten ist der Kläger hierzu nicht verpflichtet. Keinen Zweifeln unterliegt es dabei, dass der Kläger aus § 48 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 55 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV lediglich zu ernsthaften Bemühungen verpflichtet ist. Denn ob dem Kläger tatsächlich ein Pass ausgestellt wird, hängt nicht allein von ihm ab, sondern auch von den ausstellenden Behörden des Herkunftsstaates. Grundsätzlich ist es nicht zu beanstanden, wenn die Ausländerbehörde den Ausländer zunächst auf die Möglichkeit der Ausstellung eines Nationalpasses durch seinen Heimatstaat verweist und die Erteilung eines Ausweisersatzes erst dann in Betracht zieht, wenn diese Bemühungen nachweislich ohne Erfolg geblieben sind (Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11.04.2012 - 8 ME 224/11 -, juris; ebenso bereits VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.02.1996, 11 S 2744/95 zu §§ 39 AuslG, 15 DVAuslG a.F.).

Die Pflicht des Ausländers, sich ernsthaft um die Ausstellung eines Passes zu bemühen, § 48 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 55 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV, erstreckt sich aber generell nicht darauf, auch die Einbürgerung oder Wiedereinbürgerung in einem Staat zu beantragen, dessen Staatsangehörigkeit er derzeit nicht besitzt.

Die Annahme einer solch weitgehenden Mitwirkungspflicht des Ausländers liefe dem sachlichen Anwendungsbereich des § 48 AufenthG und seiner ausländerpolizeilichen Zweckrichtung zuwider. Sie überdehnte das Zumutbarkeitskriterium. Das erkennende Gericht vermag sich daher der abweichenden Auffassung des Niedersächsischen Obergerichts im Hinblick auf die nach Sinn und Zweck gebotene Auslegung des Gesetzes nicht anzuschließen (Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 11.04.2012 - 8 ME 224/11 -, juris). Der Verwaltungsgerichtshof hat die Frage in einem zu § 39 AuslG a.F. ergangenen Beschluss ausdrücklich offen gelassen (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.02.1994, 1 S 2882/93, NVwZ 1994, 1233, 1234).

Das Zumutbarkeitskriterium in § 48 Abs. 2 AufenthG und § 55 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV soll der Nachlässigkeit oder der Bequemlichkeit des Ausländers Einhalt gebieten (Hailbronner, Ausländerrecht: Kommentar, Stand: März 2015, § 48 AufenthG Rn. 22; Bayerisches Oberlandesgericht, Beschluss vom 30.08.2004 - 4St RR 84/04 - Rn. 12 juris; OLG Celle, Beschluss vom 25.07.2005 - 22 Ss 26/05 - Rn. 15, juris). Auf seine Passlosigkeit soll sich ein Ausländer nicht berufen dürfen, wenn er sich selbst einen Pass oder Passersatz beschaffen kann, ohne hierfür erhebliche rechtliche oder tatsächliche Hindernisse überwinden zu müssen.

Das Zumutbarkeitskriterium kann hingegen nicht dazu herhalten, die Mitwirkungspflicht des Ausländers auch ins Vorfeld der Passbeschaffung zu verlagern. § 48 AufenthG betrifft ausweislich seiner systematischen Stellung im 4. Kapitel des Aufenthaltsgesetzes allein die ordnungsrechtliche Dimension des Ausländerrechts, dient also nicht staatsangehörigkeitsrechtlichen, sondern ausländerpolizeilichen Zwecken. Die Mitwirkungspflichten des Ausländers betreffen im Wesentlichen formale Mitwirkungsakte, die im Zusammenhang mit der Ausweiserteilung stehen, nicht hingegen die (Wieder-)Einbürgerung in einen fremden Staatsverband (VG Karlsruhe, Urteil vom 26.02.2003 - 5 K 2350/02 - Rn. 27, juris; OLG Celle, Beschluss vom 25.07.2005 - 22 Ss 26/05 - Rn. 16, juris).

Eine ausweisrechtliche Pflicht des Ausländers, seine (Wieder-)Einbürgerung zu beantragen, ist vom Aufenthaltsgesetz nicht vorgesehen (VG Karlsruhe, Urteil vom 26.02.2003 - 5 K 2350/02 - Rn. 27, juris). Im Falle eines Ausweisersatzes erstreckt sich die Mitwirkungspflicht des Ausländers nicht auf einen Einbürgerungsantrag, sondern lediglich auf diejenigen Maßnahmen, die unmittelbar zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes erforderlich sind. Allein ein solches Verständnis des § 48 AufenthG trägt dem Zweck des Gesetzes in angemessener Weise Rechnung: Durch die Möglichkeit, einen Ausweisersatz auszustellen, hat der Gesetzgeber einen Weg geschaffen, dass der Ausländer seiner gesetzlichen Ausweispflicht auch dann genügen kann, wenn er über einen Pass oder Passersatz nicht verfügt. Anders als bei einem Passersatz handelt es sich bei einem Ausweisersatz lediglich um eine Identitäts- und Statusbescheinigung, die dem Ausländer ermöglicht, seiner Ausweispflicht nachkommen und am Rechtsverkehr teilzunehmen (vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 19.12.2012 - 1 B 275/12 - Rn. 21, juris; Hailbronner, Ausländerrecht: Kommentar, Stand: März 2015, § 48 AufenthG Rn. 22). Das gesetzgeberische Ziel, eine schlichte Identitätsbescheinigung vorzusehen und dadurch den Rechtsverkehr zu erleichtern, würde konterkariert, wenn der Ausländer erst seine Wiedereinbürgerung beantragen müsste, bevor er einen Ausweisersatz erhalten könnte.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den von der Beklagten angeführten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 30.12.1997 - 1 B 223/97 -, juris und Urteil vom 24.11.1998 - 1 C 8/98 -, NVwZ 1999, 664, 666) . Diese Entscheidungen sind zu anderen Rechtsgrundlagen ergangen. Sie führen aufgrund unterschiedlicher Zweckrichtungen nicht zu einer einheitlichen Auslegung des Zumutbarkeitskriteriums.

In der erstgenannten Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass es im Rahmen des Art. 28 Satz 2 des Staatenlosenübereinkommens („StlÜbk“) ermessensfehlerfrei ist, einen Reiseausweis abzulehnen, wenn es dem staatenlosen Antragsteller möglich und zumutbar war, sich einbürgern zu lassen. In der zweiten Entscheidung statuiert das Bundesverwaltungsgericht, dass es zu den zumutbaren Anforderungen zur Beseitigung eines Abschiebungshindernisses gehören kann, einen Wiedereinbürgerungsantrag zu stellen, wenn dieser nicht von vornherein aussichtslos ist (BVerwG, Urteil vom 24.11.1998, 1 C 8/98, NVwZ 1999, 664, 666). Beide Entscheidungen betrafen Ausländer, die sich – anders als der Kläger im vorliegenden Verfahren – unrechtmäßig in der Bundesrepublik aufhielten. Die gesetzgeberischen Zwecke der entscheidungserheblichen

Rechtsgrundlagen sind jeweils andere als jene für die Passersatzausstellung.

Anders als bei der Ausstellung eines Reisausweises nach Art. 28 StlÜbk ist bei der Erteilung eines Ausweisersatzes die Personalhoheit der beteiligten Staaten nicht tangiert. Bei einem Ausweisersatz handelt es sich lediglich um eine Identitäts- und Statusbescheinigung (OVG Bremen, Beschluss vom 19.12.2012 - 1 B 275/12 -, juris). Durch den Ausweisersatz wird kein neuer Status begründet oder zementiert, sondern lediglich der qua separatem Aufenthaltstitel legale Aufenthalt formal nachgewiesen. Die vom Bundesverwaltungsgericht gebilligte Überlegung, dass ein unrechtmäßiger Aufenthalt nicht durch die Ausstellung eines Ausweisepapiers verfestigt werden soll, greift darum im vorliegenden Fall nicht. Der Kläger hält sich rechtmäßig im Bundesgebiet auf. Es ist gerade das Anliegen des § 48 Abs. 2 AufenthG i.V.m. § 55 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV auch passrechtlich einen ordnungsgemäßen Aufenthalt zu ermöglichen. Darum wird mit dem Passersatz ein Dokument ausgestellt, das in seiner Legitimationswirkung mit einem Reiseausweis oder einem Pass nicht vergleichbar ist, sondern lediglich den Status quo bescheinigt, Identität und Status des Ausländers. Hoheitsrechte fremder Staaten sind davon nicht betroffen.

Schließlich besteht anders als in Art. 28 Satz 2 StlÜbk kein behördliches Ermessen. Entscheidungserheblich ist insoweit allein die Rechtsfrage, ob ein Wiedereinbürgerungsantrag zumutbar ist. Für diese Rechtsfrage ist die genannte Ermessenserwägung aber ohne Einfluss.

Ebenso wenig führt die zum damaligen § 30 Abs. 4 AuslG ergangene Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 24.11.1998, NVwZ 1999, 664, 666) zu einer anderen Beurteilung. Die dieser Vorschrift zugrunde liegende Konstellation und Zielsetzung unterscheidet sich wesentlich von der hier zu beurteilenden Rechtsfrage. Im Rahmen des § 30 Abs. 4 AuslG ging es darum, ob ein unanfechtbar ausreisepflichtiger Ausländer eine Aufenthaltsbefugnis auch dann erhalten kann, wenn er ein Abschiebungshindernis geschaffen hat, indem er seine Staatsangehörigkeit aufgegeben hat und nun nicht bereit ist, dieses durch Wiederbeantragung der Staatsangehörigkeit zu beseitigen.

Diese Frage unterscheidet sich von der hier zu beurteilenden Rechtsfrage sowohl tatbestandlich als auch auf Rechtsfolgenseite. An die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis für einen ausreisepflichtigen Ausländer sind zweifellos andere Maßstäbe anzulegen als an die Ausstellung eines Ausweisersatzes für einen Ausländer, der sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält. Anders als § 30 Abs. 4 AuslG zielt § 48 Abs. 2 AufenthG nicht darauf ab, einen materiellen Aufenthaltstitel zu erlangen, sondern darauf den bereits legalen Aufenthalt im Bundesgebiet auch formal zu belegen. Folglich waren dem Ausländer im Rahmen des damaligen § 30 Abs. 4 AuslG deutlich größere Anstrengungen zumutbar. Es verbietet sich daher, die vom Bundesverwaltungsgericht angestellten Erwägungen auf die hier zu entscheidende Frage zu übertragen.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO. In Anbetracht der schwierigen Rechtsfragen war es dem Kläger nicht zuzumuten, das Widerspruchsverfahren ohne einen Bevollmächtigten zu führen.