

Sachgebiet 1/3 Europarecht
2/32 Prozesskostenhilfe
5/1 Ausländerrecht
5/1/6 Unionsrecht, Freizügigkeitsgesetz/EU, ARB 1/80
5/2/4/1 subsidiärer Schutz

Normen RL 2011/95/EU Art. 25
AufenthV § 5

Schlagworte Reiseausweis für Ausländer
subsidiär Schutzberechtigter
Zumutbarkeit der Passbeschaffung
Ermessen
hinreichende Erfolgsaussichten

Leitsätze

Zu den Voraussetzungen der Bewilligung von Prozesskostenhilfe für die Klage eines subsidiär Schutzberechtigten auf Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer.

VGH Baden-Württemberg

Beschluss vom 16.01.2020 11 S 3282/19

Vorinstanz VG Stuttgart

(Az. 16 K 2666/19)

☒ Vorblatt mit Leitsatz

☐ VENSA-Blatt ohne Leitsatz



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In der Verwaltungsrechtssache

prozessbevollmächtigt:

- Klägerin -
- Beschwerdeführerin -

gegen

Stadt Fellbach,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Marktplatz 1, 70734 Fellbach, Az:

- Beklagte -

wegen Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer
hier: Prozesskostenhilfe

hat der 11. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Kunze, die Richterin am
Verwaltungsgerichtshof Dr. Käßner und den Richter am Verwaltungsgericht
Dr. Kees

am 16. Januar 2020

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Klägerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 14. November 2019 - 16 K 2666/19 - geändert.

Der Klägerin wird Prozesskostenhilfe für das Verfahren erster Instanz ohne Ratenzahlung bewilligt und Rechtsanwalt xxxxxx xxxxxx, xxxxxxxx, beigeordnet.

Gründe

Die zulässige Beschwerde gegen die Versagung von Prozesskostenhilfe für das erstinstanzliche Verfahren hat Erfolg. Die am 18. April 2019 erhobene Klage - 16 K 2666/19 -, die auf die Verpflichtung der Beklagten zur Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer gemäß § 5 Abs. 1 AufenthV gerichtet ist, hat hinreichende Erfolgsaussichten im Sinne des § 166 Abs. 1 VwGO, § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO. Auch die weiteren Voraussetzungen für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe und die Beordnung eines Rechtsanwalts liegen vor.

1. Gemäß § 166 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO ist einer Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann, Prozesskostenhilfe zu gewähren. Erforderlich ist zudem, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Unter den gleichen Voraussetzungen erfolgt nach Maßgabe des § 121 Abs. 2 ZPO die Beordnung eines Rechtsanwalts.

Für die Beurteilung der hinreichenden Erfolgsaussichten ist auf den Zeitpunkt der Bewilligungsreife des Prozesskostenhilfesuchs abzustellen (VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 14.06.2004 - 12 S 571/04 -, VBIBW 2004, 385; Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 166 Rn. 40; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018 - 2 BvR 2374/17 -, juris Rn. 15). Dabei gilt für die Verneinung der hinreichenden Erfolgsaussichten ein grundsätzlich anderer Maßstab, als er für das Verfahren in der Sache selbst zugrunde zu legen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.11.2017 - 2 BvR 902/17 -, juris). Zur Gewährung von Prozesskostenhilfe ist es nicht erforderlich, dass der Prozesserfolg (annähernd) gewiss ist. Vielmehr besteht eine hinreichende Erfolgsaussicht schon dann, wenn ein

Obsiegen ebenso wahrscheinlich erscheint wie ein Unterliegen, der Prozessausgang also offen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.03.1990 - 2 BvR 94/88 -, BVerfGE 81, 347; Beschluss vom 22.05.2012 - 2 BvR 820/11 -, InfAuslR 2012, 317). Weder dürfen Beweiswürdigungen vorweggenommen noch sollen schwierige Rechtsfragen geklärt werden, die in vertretbarer Weise auch anders beantwortet werden können. Denn die Prüfung der Erfolgsaussicht soll nicht dazu dienen, die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung selbst in das Nebenverfahren der Prozesskostenhilfe vorzuverlagern und dieses an die Stelle des Hauptsacheverfahrens treten zu lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13.03.1990 - 2 BvR 94/88 -, BVerfGE 81, 347; BVerfG, Kammerbeschluss vom 05.12.2018 - 2 BvR 2257/17 -, juris Rn. 14).

2. Nach diesem Maßstab bestehen gegen die Ablehnung des Prozesskostenhilfeantrags durch das Verwaltungsgericht unter Berücksichtigung des Beschwerdevortrags Bedenken. Die Erfolgsaussichten der Klage sind und waren auch schon zum Zeitpunkt der Bewilligungsreife offen. Bewilligungsreife lag vor, nachdem die für den Prozesskostenhilfeantrag erforderlichen Unterlagen vollständig beim Verwaltungsgericht eingegangen waren und die Beklagte zum in der Klageschrift enthaltenen Antrag Stellung genommen hatte bzw. nehmen konnte (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 23.04.2019 - 11 S 2292/18 -, juris Rn. 6). Das war vorliegend am 13. Mai 2019 der Fall.

a) Nach § 5 Abs. 1 AufenthV kann einem Ausländer, der nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzt und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen kann, nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden. Bei der erforderlichen Unzumutbarkeit der Passbeschaffung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Ausländerbehörde verfügt insoweit über keinen Einschätzungsspielraum. Auslegung und Anwendung dieses Begriffs unterliegen der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Sind die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, steht die Erteilung des Reiseausweises grundsätzlich im Ermessen der Behörde, dessen Ausübung die Gerichte in den Grenzen des § 114 VwGO kontrollieren.

Nach der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts dürften die Tatbestandsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 AufenthV vorliegen. Insbesondere sei die Passbeschaffung voraussichtlich nicht zumutbar. Der Senat hat - auch unter Berücksichtigung des Vorbringens der Beklagten im Beschwerdeverfahren - keinen Anlass, insoweit die Erfolgsaussichten abweichend von der Einschätzung des Verwaltungsgerichts nicht als jedenfalls offen zu beurteilen (zur Frage der Zumutbarkeit der Passbeschaffung für subsidiär Schutzberechtigte siehe Hess. VGH, Beschluss vom 20.09.2019 - 3 D 2520/18 -, juris; Bay. VGH, Beschluss vom 17.10.2018 - 19 ZB 15.428 -, juris; VG Köln, Urteil vom 04.12.2019 - 5 K 7317/18 -, juris).

Anders als das Verwaltungsgericht hält der Senat die Erfolgsaussichten allerdings auch im Übrigen für offen. Der Prozesskostenhilfeantrag kann nicht mit der Begründung abgelehnt werden, dass das der Beklagten zukommende Ermessen nicht auf null reduziert sei. Weder trägt diese Erwägung die (vollständige) Ablehnung des Prozesskostenhilfeantrags, noch erweist sie sich als überwiegend wahrscheinlich.

(1) Zum einen dürfte der Anspruch der Klägerin auf fehlerfreie Ausübung des Ermessens bislang nicht erfüllt worden sein.

Da sowohl die Beklagte im den Erteilungsantrag ablehnenden Bescheid vom 4. Februar 2019 als auch das Regierungspräsidium Stuttgart als Aufsichtsbehörde im Widerspruchsbescheid vom 25. März 2019 davon ausgegangen sind, dass der Tatbestand der Anspruchsnorm bereits nicht erfüllt ist, wurde in diesen Bescheiden kein Ermessen ausgeübt. Die Beklagte hat damit bislang nicht erwogen, ob die Erteilung eines Reiseausweises auch dann abzulehnen ist, wenn die Passbeschaffung, wie vom Verwaltungsgericht für wahrscheinlich gehalten, unzumutbar ist. Tragfähige Gründe, die auch angesichts einer Unzumutbarkeit der Passbeschaffung die Ablehnung der Erteilung des Reiseausweises rechtfertigen könnten, wurden von der Beklagten im Beschwerdeverfahren nicht vorgetragen. Es könnte daher ein Ermessensfehler in Form des Ausfalls vorliegen, weil die Beklagte nicht erkannt haben könnte, dass sie eine Ermes-

sensentscheidung zu treffen hat. In diesem Fall wäre die Beklagte zu verurteilen, über den Antrag auf Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO).

(2) Zum andern ist zumindest offen, ob der Ermessensspielraum, über den die Beklagte bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen grundsätzlich verfügt, vorliegend zugunsten der Klägerin ausnahmsweise so reduziert ist, dass die Erteilung des Reiseausweises die einzig mögliche ermessensfehlerfreie Entscheidung darstellt.

Dies könnte sich mit Blick auf den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) bereits daraus ergeben, dass die Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009 in Ziffer 3.3.1.8 Satz 2 bestimmt: „Die Ausstellung soll im Allgemeinen nur versagt werden, wenn die Ausstellungsvoraussetzungen des § 5 AufenthV nicht erfüllt werden, wenn kein Ausstellungsgrund nach den §§ 6 und 7 gegeben ist oder wenn öffentliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland der Ausstellung entgegenstehen“ (vgl. dazu OVG B.-Bbg., Beschluss vom 25.02.2017 - OVG 3 N 79.16 -, juris Rn. 3). Ob die Voraussetzungen des § 5 AufenthV erfüllt sind, ist, wie dargelegt, jedenfalls offen. Ferner dürfte jedenfalls der Ausstellungsgrund des § 6 Satz 1 Nr. 1 AufenthV erfüllt sein, weil die Klägerin über eine bis 8. Januar 2021 gültige Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1 AufenthG verfügt. Öffentliche Interessen, die der Erteilung entgegenstehen könnten, sind nicht bekannt. Es sind daher keine Umstände ersichtlich, die eine Abweichung von der verwaltungsinternen Festlegung, die Ausstellung des Reiseausweises in Fällen wie dem vorliegenden „im Allgemeinen“ nicht zu versagen, rechtfertigen könnten.

Darüber hinaus könnte das der Beklagten möglicherweise zukommende Ermessen dadurch reduziert sein, dass die Klägerin bestandskräftig als subsidiär Schutzberechtigte anerkannt worden ist. In diesem Fall wird die Auslegung des § 5 Abs. 1 AufenthV durch Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifika-

tionsrichtlinie) determiniert. Nach dieser Bestimmung stellen die Mitgliedstaaten Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, Dokumente für Reisen außerhalb ihres Hoheitsgebiets aus, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen. Diese Bestimmung scheint subsidiär Schutzberechtigten, die, wie voraussichtlich die Klägerin, keinen nationalen Pass erhalten können, einen Anspruch auf Aufstellung eines Reisedokuments ohne weitere tatbestandliche Voraussetzungen einzuräumen. Insbesondere enthält sie keinen Hinweis darauf, dass ein Reiseausweis nur dann zu erteilen sein könnte, wenn die Notwendigkeit einer Auslandsreise geltend gemacht werden kann. Damit scheint sich Art. 25 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie in der aktuellen Fassung deutlich von seiner Vorgängerbestimmung (Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2004/83/EG) abzuheben, wonach subsidiär Schutzberechtigten ein Reisedokument auszustellen war, „zumindest wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern“. Wäre Art. 25 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie in diesem Sinne zu verstehen, wofür vieles spricht, müsste dies bei der Ausübung des der Beklagten zukommenden Ermessens berücksichtigt werden, um die unionsrechtskonforme Anwendung des § 5 Abs. 1 AufenthV sicherzustellen (siehe dazu auch VG Köln, Urteil vom 04.12.2019 - 5 K 7317/18 -, juris Rn. 82 ff.).

b) Die Voraussetzungen des § 114 Abs. 1 ZPO liegen vor. Die Klägerin ist nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht in der Lage, die Kosten der Prozessführung aufzubringen. Die Rechtsverfolgung ist auch nicht mutwillig.

3. Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, weil außergerichtliche Kosten nicht erstattungsfähig sind, § 166 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 127 Abs. 4 ZPO, und Gerichtsgebühren bei einer vollständig erfolgreichen Beschwerde nicht anfallen (Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG Nr. 5502) und dem Gericht auch keine erstattungsfähigen Auslagen entstanden sind.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Kunze

Dr. Käßner

Dr. Kees