Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht

Urteil vom 03.06.2020

T e n o r

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheides vom 09.04.2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 08.01.2019 verpflichtet, dem Kläger einen Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen und ihm eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

T a t b e s t a n d

1 Der Kläger begehrt die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge sowie die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

2 Er ist syrischer Staatsangehöriger und genießt seit dem 31.01.2014 in Bulgarien den Flüchtlingsstatus. Am 04.08.2014 reiste er in die Bundesrepublik Deutschland ein und stellte am 18.08.2014 einen Asylantrag. Diesen Asylantrag lehnte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) mit Bescheid vom 08.06.2017 unter Verweis auf den internationalen Flüchtlingsstatus in Bulgarien als unzulässig ab. Zudem stellte das Bundesamt fest, dass keine Abschiebungsverbote vorlagen und forderte den Kläger zur Ausreise aus der Bundesrepublik innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe der Entscheidung auf. Es wurde außerdem die Abschiebung angedroht und festgestellt, dass eine Abschiebung nach Syrien nicht erfolgen darf. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot befristete das Bundesamt auf 30 Monate ab dem Tag der Ausreise. Am 16.06.2017 erhob der Kläger Klage und stellte einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gegen den ablehnenden Bescheid vom 08.06.2017. Er beantragte unter anderem, ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG in Bezug auf Bulgarien festzustellen. Mit Gerichtsbescheid vom 26.10.2017 (- 10 A 685/17 -) entsprach das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht diesem Antrag und verpflichtete die dort beklagte Bundesrepublik Deutschland, ein Abschiebungsverbot nach Bulgarien festzustellen. Mit Bescheid vom 05.02.2018 kam das Bundesamt dieser Verpflichtung nach und stellte ein Abschiebungsverbot bezüglich der Republik Bulgarien nach § 60 Abs. 5 AufenthG fest.

3 Sodann erteilte man dem Kläger am 13.02.2018 aufgrund des Abschiebungsverbotes eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG.

4 Mit Schreiben vom 15.03.2018 beantragte der Kläger die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.07.1951, im Folgenden: GFK) sowie die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aufgrund seiner Flüchtlingseigenschaft nach § 25 Abs. 2 Alt. 1 AufenthG. Zur Begründung führte der Kläger aus, die Verantwortung sei nach dem Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vom 16.10.1980 (im Folgenden: EATRR) auf Deutschland übergegangen.

5 Diesen Antrag lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 09.04.2018 ab und verwies darauf, dass das Übereinkommen nicht anwendbar sei, da die Republik Bulgarien dem Abkommen bislang nicht beigetreten sei. Außerdem scheitere die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention daran, dass der in Bulgarien erteilte Flüchtlingsstatus in der Bundesrepublik Deutschland keine Rechtswirkung entfalte. Der Beklagte regte an, zwecks Ausstellung des Reiseausweises Kontakt mit den bulgarischen Behörden aufzunehmen.

6 Hiergegen erhob der Kläger am 20.04.2018 Widerspruch. Diesen wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 08.01.2019 zurück. Dazu führte der Beklagte erneut aus, die Voraussetzungen für die Erteilung eines Reiseausweises lägen mangels Anwendbarkeit des Übereinkommens nicht vor. Außerdem sei der Aufenthalt nicht mit Zustimmung der Bundesrepublik erfolgt, denn der Kläger sei nur mit einem Visum zu Besuchszwecken eingereist. Das erforderliche Visum für einen langfristigen Aufenthalt habe er nicht gehabt. Folge man der Argumentation des Klägers, könnten die Flüchtlinge nach ihrer Anerkennung ihren Wohn- und Aufenthaltsort in den Unterzeichnerstaaten frei wählen. Dies sei durch das Abkommen allerdings nicht ermöglicht worden. Eine volle Freizügigkeit hinsichtlich der Wahl der Wohn- und Aufenthaltsorte sei für anerkannte Flüchtlinge mit dem Übereinkommen nicht ermöglicht worden und sei auch nicht im Sinne des Gesetzgebers. Der Beklagte sei dem Kläger deshalb nicht verpflichtet, aufgrund der Entscheidung der bulgarischen Behörden einen Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen. Entscheidend sei allein die Entscheidung des Bundesamtes.

7 Der Kläger hat am 11.02.2019 Klage erhoben.

8 Klagebegründend führt er aus, dass das Übereinkommen anwendbar sei. Dies sei auch dann der Fall, wenn die Voraussetzung der Gegenseitigkeit nicht vorliege. Zudem liefere der Flüchtlingsschutz in Form des Abschiebungsverbotes ins Leere, wenn Deutschland die Verantwortung für den Flüchtlingsstatus nicht übernehme, nachdem festgestellt worden sei, dass ein Aufenthalt in Bulgarien unzumutbar sei. Unter Berücksichtigung des einheitlichen Asylraumes in Europa müsse der in einem anderen EU-Mitgliedsstaat zuerkannte Flüchtlingsstatus genauso anerkannt werden, wie eine hier festgestellte Flüchtlingseigenschaft. Des Weiteren trägt der Kläger vor, die Ausstellung des Reiseausweises könne auch direkt auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention erfolgen.

9-11 Der Kläger beantragt,

1. den Bescheid des Beklagten vom 09.04.2018 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 08.01.2019, mit dem sein Antrag auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge und Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG abgelehnt wird, aufzuheben,
2. den Beklagten zu verpflichten, ihm einen Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen und eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG zu erteilen.

12,13 Der Beklagte beantragt, die Klage abzuweisen.

14 Zur Begründung des Klageabweisungsantrages verweist der Beklagte auf den angefochtenen Bescheid vom 09.04.2018 sowie den Widerspruchsbescheid vom 08.01.2019. Darüber hinaus trägt er vor, für Fallkonstellationen wie die hier vorliegende habe der Gesetzgeber die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG vorgesehen.

15 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

16 Die zulässige Verpflichtungsklage ist begründet. Eine Verpflichtungsklage ist dann begründet, wenn die Ablehnung des Verwaltungsakts rechtswidrig war, der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist und die Sache spruchreif ist, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO.

17 Zunächst war die Ablehnung der Ausstellung eines Reiseausweises rechtswidrig. Der Kläger hat einen Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge nach Art. 28 GFK i.V.m. § 11 Anhang zur GFK. Danach stellen die vertragsschließenden Staaten den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen. Wechselt ein Flüchtling seinen Wohnort oder lässt er sich rechtmäßig im Gebiet eines anderen vertragsschließenden Staates nieder, so geht nach § 11 des Anhanges zur GFK die Verantwortung für die Ausstellung eines neuen Ausweises gemäß Art. 28 GFK auf die zuständige Behörde desjenigen Gebietes über, bei welcher der Flüchtling seinen Antrag zu stellen berechtigt ist. Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

18 Zuerst findet die Genfer Flüchtlingskonvention Anwendung. Zu den Vertragsstaaten gehören sowohl die Republik Bulgarien als auch die Bundesrepublik Deutschland.

19 Der Kläger kann sich auch unmittelbar auf die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention berufen, der die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch Bundesgesetz zugestimmt hat. Die Transformation eines völkerrechtlichen Vertrages durch ein Zustimmungsgesetz führt zur unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsnorm, wenn sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, dafür also keiner weiteren normativen Ausfüllung bedarf. Diese Voraussetzungen liegen hinsichtlich der Vorschriften der Genfer Flüchtlingskonvention einschließlich der Bestimmungen über den Reiseausweis für Flüchtlinge vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.06.1991 – 1 C 42/88 –, juris Rn. 13, 14 m.w.N.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.07.1992 – 13 S 2026/91 –, juris Rn. 22).

20 Weiterhin ist der Kläger auch Flüchtling im Sinne dieser Vorschrift. Die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GFK bestimmt sich nach dem in Art. 1 GFK umschriebenen Flüchtlingsbegriff (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.01.1992 – 1 C 21/87 –, juris Rn. 16). Nach Art. 1 A Nr. 1 GFK ist Flüchtling, wer in Anwendung der Verfassung der Internationalen Flüchtlingsorganisation als Flüchtling gilt. Danach wiederum führt bereits die formelle Anerkennung als Flüchtling zur Erfüllung dieser Eigenschaft. Denn eine Person wird nicht aufgrund der Anerkennung ein Flüchtling, sondern die Anerkennung erfolgt, weil die Person ein Flüchtling ist. Jedenfalls ist diese Voraussetzung gegeben, dem Kläger wurde der Flüchtlingsstatus ("refugee status") in Bulgarien zuerkannt.

21 Diese Anerkennung als Flüchtling entfaltet entgegen der Ansicht des Beklagten auch Rechtswirkung in der Bundesrepublik Deutschland. Einen in allen Vertragsstaaten wirksamen internationalen Flüchtlingsstatus hat die Genfer Flüchtlingskonvention zwar nicht geschaffen, sodass die Souveränität der Vertragsstaaten, selbst über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Einzelfall zu befinden, nicht in Frage gestellt wird, da jeder Vertragsstaat in eigener Verantwortung nach den Vorschriften der Konvention über die Flüchtlingseigenschaft zu entscheiden hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.06.1991 – 1 C 42/88 –, juris Rn. 21). Da jedoch die Erteilung des Flüchtlingsstatus rein deklaratorisch ist und sich die Vertragsstaaten in der Genfer Flüchtlingskonvention auf einheitliche Voraussetzungen der Anerkennung geeinigt haben, kann aufgrund der Anerkennung in Bulgarien kein Zweifel an der Flüchtlingseigenschaft bestehen.

22 Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Bundesamt als zuständige Behörde der Bundesrepublik Deutschland sachlich nicht mehr über den Antrag des Klägers auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft entscheidet, da ein solcher Antrag in Deutschland bereits unzulässig ist. Die Anerkennung des Klägers als Flüchtling in Bulgarien steht einer materiellen Prüfung durch das Bundesamt entgegen. Die Annahme des Flüchtlingsstatus aufgrund der bulgarischen Entscheidung greift nicht in die Zuständigkeit des Bundesamtes oder die Souveränität der Bundesrepublik ein, da insoweit ohnehin keine Überprüfung der Voraussetzungen zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfolgen kann.

23 Außerdem hält sich der Kläger auch rechtmäßig im Bundesgebiet auf. Die Rechtmäßigkeit folgt zunächst nicht aus den Vorschriften des Übereinkommens. Bei dem Europäischen Übereinkommen über den Übergang der Verantwortung für Flüchtlinge vom 16.10.1980 handelt es sich um ein Vertragswerk, das im Rahmen des Europarates vereinbart wurde und von der Bundesrepublik mit Gesetz vom 30.09.1994 ratifiziert wurde (BGBl. I 1994, 2645). Es ist kein Rechtsakt der Europäischen Union (Anmerkung von Dr. Berthold Huber zum Beschluss des OVG Bautzen vom 12.04.2016 – 3 B 7/16 –, NVwZ 2017, 244, 246). Da das Übereinkommen die Geltung der Genfer Flüchtlingskonvention unberührt lässt, bleibt für die Vertragsstaaten des Übereinkommens der Wortlaut der Genfer Flüchtlingskonvention maßgeblich. Mit dem Übereinkommen haben sie sich allerdings auf eine gemeinsame Auslegung des Art. 28 GFK und des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention verständigt.

24 Im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Bulgarien kann dieses Vertragswerk jedoch keine Anwendung finden. Nach Art. 1 Buchst. c) und d) EATRR ist das Übereinkommen nur auf die Vertragsstaaten anwendbar. Bulgarien ist indes kein Vertragsstaat, da Bulgarien das Übereinkommen weder unterzeichnet noch ratifiziert hat (https://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-states/-/conventions/treaty/107/signatures?p_auth=ctEgMIFJ – Stand: 03.06.2020). Auch Art. 8 EATRR eröffnet nicht den Anwendungsbereich des Übereinkommens im Verhältnis zwischen Deutschland und Bulgarien.

25 Daher ist Art. 28 GFK unabhängig von dem Übereinkommen auszulegen. Die Übernahme der Verantwortung für einen Flüchtling ist nach Art. 28 GFK i.V.m. § 11 Anhang GFK nicht an eine bestimmte Frist geknüpft, sondern an den rechtmäßigen bzw. laut Konvention "erlaubten" Aufenthalt. Danach beinhaltet ein rechtmäßiger Aufenthalt im Hoheitsgebiet eine besondere Beziehung des Betroffenen zu dem Vertragsstaat durch eine mit dessen Zustimmung begründete Aufenthaltsverfestigung. Es genügt nicht die faktische Anwesenheit, selbst wenn sie dem Vertragsstaat bekannt ist und von diesem hingenommen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.06.1991 – 1 C 42/88 –, juris Rn. 36). In der Bundesrepublik Deutschland ist der Aufenthalt eines Ausländers grundsätzlich nur dann rechtmäßig, wenn er von der zuständigen Ausländerbehörde erlaubt worden ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 04.06.1991 – 1 C 42/88 –, juris Rn. 37; vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.07.1992 – 13 S 2026/91 –, juris Rn. 33). Die bloße Anwesenheit des Ausländers, mag sie auch von der Behörde hingenommen werden, genügt nach deutschem Recht unabhängig von ihrer Dauer nicht für einen rechtmäßigen Aufenthalt (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 02.08.2018 – 8 ME 42/18 –, juris Rn. 33; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 14.07.1992 – 13 S 2026/91 –, juris Rn. 33).

26 Nach diesen Maßstäben ist ein rechtmäßiger Aufenthalt des Klägers im Bundesgebiet gegeben. Dem Kläger wurde eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG ausgestellt, da zuvor ein Abschiebungsverbot nach Bulgarien festgestellt wurde. Diese Aufenthaltserlaubnis führt zur Rechtmäßigkeit des

klägerischen Aufenthalts im Bundesgebiet. Es kommt hingegen nicht darauf an, ob der Kläger auf rechtmäßigem Wege in die Bundesrepublik Deutschland eingereist ist. Ausweislich des insoweit deutlichen Wortlautes von Art. 28 GFK und § 11 Anhang zur GFK kommt es allein auf die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes an.

27 Es sind zudem keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der Ausstellung des Reiseausweises für Flüchtlinge zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen.

28 Weiterhin besteht auch ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 2 Satz 1 AufenthG.

29 Nach § 25 Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn das Bundesamt die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des § 3 Abs. 1 AsylG oder subsidiären Schutz im Sinne des § 4 Abs. 1 AsylG zuerkannt hat. Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

30 Zwar hat nicht das Bundesamt selbst den Schutzstatus zuerkannt, was nach dem Wortlaut des Absatz 2 Satz 1 vorausgesetzt ist. Vor dem Hintergrund einer europarechtskonformen Auslegung ergibt sich jedoch, dass der Kläger für den Zeitraum, in dem ihm ein Aufenthalt in Bulgarien nicht zumutbar ist, in der Bundesrepublik eine gesicherte Rechtsstellung erhält und einem im Inland anerkannten Flüchtling gleichgestellt ist. Ein in einem anderen Mitgliedstaat anerkannter Flüchtling hat zwar keinen Anspruch auf ein weiteres Anerkennungsverfahren in einem anderen EU-Mitgliedstaat, wenn ihm die Rückkehr in den Mitgliedstaat, der ihn als Flüchtling anerkannt hat, unzumutbar ist (vgl. BVerwG, EuGH-Vorlage vom 27.06.2017 – 1 C 26/16 –, juris Rn. 32). In diesem Fall räumt aber eine aufenthaltsrechtliche Lösung dem betroffenen Flüchtling die Rechte nach Art. 20 ff. der Richtlinie 2011/95/EU in Deutschland ein (so wohl BVerwG, EuGH-Vorlage vom 27.06.2017 – 1 C 26/16 –, juris Rn. 34). Solange ihm eine Rückkehr in den Mitgliedstaat, der ihn als Flüchtling anerkannt hat, nicht zumutbar ist, muss seiner Rechtsstellung dadurch Rechnung getragen werden, dass der Betroffene im Aufenthaltsmitgliedstaat in unionsrechtskonformer Auslegung der nationalen aufenthalts- und sozialrechtlichen Rechtsvorschriften wie ein dort anerkannter Flüchtling zu behandeln ist (so wohl BVerwG, EuGH-Vorlage vom 27.06.2017 – 1 C 26/16 –, juris Rn. 35). Daraus folgt, dass der Kläger so zu stellen ist, als sei ihm seine Rechtsstellung als Flüchtling durch die Bundesrepublik Deutschland, also durch das Bundesamt, anerkannt worden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine solche erweiternde Auslegung der Norm auf Fallkonstellationen wie die hier vorliegende beschränkt bleibt, wenn der Aufenthalt in dem anderen Mitgliedsstaat, welcher die Flüchtlingseigenschaft anerkannt hat, unzumutbar ist. Diese Schutzgewährung ist zudem nur vorübergehend und zeitlich auf den Zeitraum beschränkt, in welchem der Aufenthalt im anderen Mitgliedsstaat nicht zumutbar ist. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund der Erschaffung bzw. Aufrechterhaltung eines einheitlichen Asylraumes in Europa konsequent.

31 Damit sind Flüchtlinge, deren Status von einem anderen Konventionsstaat zuerkannt wurde, nicht von der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG ausgeschlossen (vgl. auch Fränkel in: Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 25 AufenthG Rn. 15). Aus der außerhalb der Bundesrepublik Deutschland zuerkannten Flüchtlingseigenschaft folgt zwar noch kein unmittelbares Aufenthaltsrecht im Inland, die Betroffenen sind aber jedenfalls dann den im Inland vom Bundesamt anerkannten Flüchtlingen aufenthaltsrechtlich gleichgestellt, wenn sie sich im Bundesgebiet rechtmäßig niedergelassen haben. Der Betroffene darf durch seine Übernahme nicht benachteiligt werden (vgl. Fränkel in: Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 25 AufenthG Rn. 15).

32 Gemessen an diesem Maßstab erfüllt der Kläger die Tatbestandsvoraussetzungen des § 25 Abs. 2 Satz 1 AufenthG. Die Anerkennung als Flüchtling durch die Republik Bulgarien ist einer Anerkennung durch das Bundesamt gleichzustellen, da der Kläger sich im Bundesgebiet rechtmäßig niedergelassen hat. Dies folgt aus den obigen Feststellungen zur Rechtmäßigkeit seines Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland.

33 Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen räumt die Vorschrift der Behörde kein Ermessen ein, es liegt eine gebundene Entscheidung vor.

34 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 ZPO.