

Sachgebiet 5/2/5 Sonstiges Asyl- und Flüchtlingsrecht

Normen Genfer Flüchtlingskonvention Art. 28
RL 2011/95 Art. 25
Genfer Flüchtlingskonvention Anhang § 4

Schlagworte Reiseausweis für Flüchtlinge
Geographische Geltung
Verfolgerstaat

Leitsatz

Zur Frage des geographischen Geltungsbereichs eines Reiseausweises für Flüchtlinge.

VGH Baden-Württemberg

Beschluss vom 15.06.2020 12 S 1163/20

Vorinstanz VG Freiburg

(Az. 1 K 2702/19)

Vorblatt mit Leitsatz

VENZA-Blatt ohne Leitsatz



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In der Verwaltungsrechtssache

- Klägerin -
- Beschwerdeführerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis,
Am Hoptbühl 2, 78048 Villingen-Schwenningen, Az:

- Beklagter -

wegen Reiseausweis für Flüchtlinge
hier: Prozesskostenhilfe

hat der 12. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Warnemünde, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bauer und die Richterin am Verwaltungsgericht Kahlfeld

am 15. Juni 2020

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Klägerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 31. März 2020 - 1 K 2702/19 - geändert. Der Klägerin wird Prozesskostenhilfe für das Verfahren des ersten Rechtszugs bewilligt und

Rechtsanwalt xxxxx xxxx, xxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, beigeordnet. Ratenzahlungen sind nicht zu leisten.

Gründe

I.

Die Klägerin ist eine im Jahre 1997 geborene irakische Staatsangehörige islamischen Glaubens und Araberin. Sie reiste im Oktober 2015 in das Bundesgebiet ein. Auf ihren Asylantrag hin erkannte ihr das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit Bescheid vom 22.08.2017 die Flüchtlingseigenschaft zu. Dem liegt zugrunde, dass die Klägerin, die im Irak in Bagdad gelebt hat, aufgrund eines von ihr praktizierten, westlich geprägten Lebensstils einer Verfolgung durch nicht staatliche Akteure ausgesetzt gewesen ist.

Die Klägerin ist im Besitz einer bis zum 07.03.2021 geltenden Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG. Zudem wurde ihr - ebenfalls unter dem 08.03.2018 - ein für drei Jahre geltender Reiseausweis für Flüchtlinge ausgestellt, der für alle Staaten mit Ausnahme des Irak gültig ist.

Mit Schreiben ihres Prozessbevollmächtigten vom 16.01.2019 beantragte die Klägerin die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge, welcher auch für den Irak gilt, um ihre schwer erkrankte Schwester, die sich in Erbil und daher in der kurdischen Autonomieregion im Norden des Irak aufhalte, besuchen zu können.

Das Landratsamt Schwarzwald-Baar-Kreis lehnte mit Bescheid vom 13.03.2019 die Änderung des räumlichen Geltungsbereichs des Reiseausweises für Flüchtlinge ab. Es begründete dies mit der bindenden Vorgabe nach Nr. 3.3.4.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009, wonach der Reiseausweis für Flüchtlinge - sofern sein Geltungsbereich nicht nach § 4 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) auf bestimmte Länder zu beschränken ist - für alle Staaten mit Ausnahme des Herkunftsstaats gilt. Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhob die Klägerin fristgerecht am 19.06.2019 Klage, mit der sie ihr Begehren weiterverfolgt, und stellte einen Antrag auf Prozesskostenhilfe. Zur Begründung beruft

sie sich auf Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 und die Regelung in § 72 Abs. 1 Nr. 1a AsylG, der zu entnehmen sei, dass ein Flüchtling grundsätzlich für einen Besuch in sein Heimatland reisen dürfe; einen Reisepass des Heimatlandes könne sie aber nicht beantragen, weil sie sonst nach § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG ihren Flüchtlingsstatus verliere.

Mit Beschluss vom 31.03.2020 hat das Verwaltungsgericht den Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe mangels hinreichender Erfolgsaussichten abgelehnt und unter anderem ausgeführt:

Zwar bestehe nach Art. 28 GFK in Verbindung mit § 4 des Anhangs zur GFK ein Anspruch auf die Ausstellung eines Reiseausweises. Der Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 GFK sehe grundsätzlich die Möglichkeit vor, unter Berufung auf „zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“, die Ausstellung eines Reiseausweises zu verweigern. Der räumliche Geltungsbereich dieses Reisepasses müsse nach der Genfer Flüchtlingskonvention auch nicht alle Länder umfassen. Er solle lediglich für „die größtmögliche Anzahl von Ländern“ ausgestellt werden. Dass durch die Ausstellung des Reiseausweises für Flüchtlinge zwingend auch die Heimreise ermöglicht werden solle, ergebe sich aus der Genfer Flüchtlingskonvention nicht. Auch der Zweck, der mit der Ausstellung des Reiseausweises verbunden sei, nämlich die Ermöglichung grenzüberschreitender Reisen auch auf der Suche nach einem anderen aufnahmebereiten Staat, gebiete solches nicht. Es sei nicht zu beanstanden, dass der Beklagte entsprechend Nr. 3.3.4.4 VwV-AufenthG den Herkunftsstaat von dem Geltungsbereich des Reiseausweises für Flüchtlinge ausnehme. Eine solche Einschränkung, die im Übrigen auch der Staatenpraxis entspreche, sei auch aus Sicht des UNHCR nicht bedenklich.

Dem Flüchtlingsrecht sei immanent, dass der Flüchtling wegen seiner Verfolgung nicht in sein Herkunftsland zurückkehren könne und dies auch nicht möchte. Aus diesem Grund sei ihm auch nicht zumutbar, einen Pass zu beschaffen. Es treffe zwar zu, dass eine Reise in das Herkunftsland nicht zum automatischen Erlöschen des Flüchtlingsstatus gemäß § 72 AsylG führe. Dazu sei nach § 72 Abs. 1 Nr. 1a AsylG die Niederlassung in dem Herkunfts-

staat erforderlich. Möglich sei jedoch ein Widerruf der Flüchtlingsanerkennung gemäß § 73 AsylG, wenn sich aus den Umständen der Heimreise ergebe, dass die Voraussetzungen für die Flüchtlingsanerkennung nicht mehr vorlägen.

Es könnten durchaus Gründe vorliegen, die eine Rückreise in das Heimatland des Geflüchteten nachvollziehbar machen; teilweise bestehe auch eine sittliche Pflicht, wenn es um die Pflege naher Angehöriger gehe. In letztgenannten Fällen könne daher von einem Widerrufsverfahren bezogen auf die Flüchtlingsanerkennung abgesehen werden. Jedoch handele es sich bei der Ausstellung des Reiseausweises für Flüchtlinge (mit eingeschränktem Geltungsbereich) und dem Widerruf der Flüchtlingsanerkennung um separate Verfahren, die nicht zwingend miteinander verbunden seien.

Die Einschränkung des Geltungsbereichs des Reiseausweises sei kein Reiseverbot, sondern eine verhältnismäßige Beschränkung entsprechend der Funktion des Reiseausweises als Ersatzdokument.

II.

Die zulässige Beschwerde gegen die Versagung von Prozesskostenhilfe für das erstinstanzliche Verfahren hat Erfolg. Die Klägerin hat für das erstinstanzliche Klageverfahren einen Anspruch auf ratenfreie Bewilligung von Prozesskostenhilfe und Beiordnung ihres Rechtsanwalts.

Nach § 166 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. mit § 114 Abs. 1 Satz 1 ZPO erhält eine Partei auf Antrag Prozesskostenhilfe, wenn sie nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht, nur zum Teil oder nur in Raten aufbringen kann. Außerdem ist erforderlich, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint. Unter den gleichen Voraussetzungen erfolgt die Beiordnung eines Prozessbevollmächtigten (§ 121 Abs. 2 ZPO).

I) Die Klägerin hat durch ihre beim Verwaltungsgerichtshof vorgelegte, aktualisierte Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse hinreichend dargelegt und glaubhaft gemacht, dass sie nicht in der Lage ist, die Kosten der Prozessführung aufzubringen.

II) Anders als das Verwaltungsgericht ist der Senat der Auffassung, dass die sich im vorliegenden Fall stellenden Fragen rechtlicher und tatsächlicher Art nicht in einer Weise eindeutig zu Lasten der Klägerin zu beantworten sind, die unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe der Prozesskostenhilfe (siehe etwa BVerfG, Beschlüsse vom 17.02.2020 - 1 BvR 3182/15 -, juris Rn. 14 f., und vom 28.10.2019 - 2 BvR 1813/18 -, juris Rn. 24 ff.) deren Versagung rechtfertigen würde. Vielmehr bestehen zum Zeitpunkt der Bewilligungsreife (VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 23.04.2019 - 11 S 2292/18 -, juris Rn. 3, und 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 16.04.2019 - 1 BvR 2111/17 -, juris Rn. 25) - und im Übrigen auch heute (vgl. dazu Neumann/Schaks in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 166 Rn. 77) - hinreichende Erfolgsaussichten im Sinne des Prozesskostenhilferechts.

1) Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin ist Art. 28 Abs. 1 Satz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) i.V.m. § 4 des Anhangs zur GFK. Die Bundesrepublik Deutschland hat der Genfer Flüchtlingskonvention nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch Bundesgesetz zugestimmt (vgl. BGBl 1953 II S. 559 ff. / BGBl. 1954 II S. 619). 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 bei Art. 28 GFK vor (BVerwG, Urteile vom 17.03.2004 - 1 C.1.03 -, juris Rn. 15, und vom 04.06.1991 - 1 C 42.88 -, juris Rn. 14 m.w.N.).

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GFK werden die vertragschließenden Staaten Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise ausstellen, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen; die Bestimmungen des Anhangs zu diesem Abkommen werden auf diese Ausweise Anwendung finden. Nach § 4 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention wird der Ausweis, soweit es sich nicht um besondere oder Ausnahmefälle handelt, für die größtmögliche Anzahl von Ländern ausgestellt.

Aufgrund der Zuerkennung des Schutzstatus mit Bescheid des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vom 22.08.2017 kann die Klägerin sich auf diese Bestimmungen berufen.

a) Für die Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags wird allgemein das am 23.05.1969 in Wien unterzeichnete Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention - WVK) herangezogen (vgl. hinsichtlich der Regelungen im Einzelnen BGBl 1985 II S. 926; vgl. auch BGBl 1987 II S. 757). Für zeitlich davorliegende Verträge sind die Auslegungsregeln des Wiener Übereinkommens, dem nach dessen Art. 4 keine Rückwirkung zukommt, als Ausdruck allgemeiner Regeln des Völkerrechts anzusehen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 29.04.2009 - 6 C 16.08 -, juris Rn. 47 m.w.N., und Beschluss vom 07.02.2008 - 10 C 33.07 -, juris Rn. 21).

Nach Art. 31 WVK ist ein völkerrechtlicher Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 06.05.2010 - C-63/09 - Walz, juris Rn. 19 ff.; auch BVerwG, Urteil vom 17.03.2004 - 1 C 1.03 -, juris Rn. 16). Dabei sind außer dem Vertragswortlaut samt Präambel, Anlagen sowie weiteren diesbezüglichen Übereinkünften und Urkunden in gleicher Weise zu berücksichtigen jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrages oder die Anwendung seiner Bestimmungen und jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrages, aus der die Überein-

stimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht; der Entstehungsgeschichte kommt nach Art. 32 WVK eine subsidiäre Bedeutung für die Vertragsauslegung zu (BVerwG, Urteil vom 29.04.2009 - 6 C 16.08 -, juris Rn. 47).

Hiervon ausgehend sind Kriterien für die Auslegung der Genfer Konvention etwa die Staatenpraxis, aber auch andere Prinzipien, wie die effektive Verwirklichung der Zwecke der Konvention in einem komplexen, sich rechtlich und tatsächlich entwickelnden Flüchtlingsrecht (ausführlich zur Frage angemessener GFK-Auslegungsstandards Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, p. 48-74, insb. p. 65). Handbücher und Kommentare des UNHCR können Berücksichtigung finden, auch wenn sie für sich genommen keine rechtsverbindliche Konventionsauslegung bereitstellen (Thym in: Grabnitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 78 AEUV Rn. 7 m.w.N.). Juristische Beiträge können ebenfalls verwendet werden; sie dürfen nur nicht unbesehen zur einzig „richtigen“ Konventionsauslegung erhoben werden (Thym in: Grabnitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 78 AEUV Rn. 7; Hailbronner/Thym, in: Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2nd Edition 2016, Part D I Rn. 49).

b) Die relativ vage Formulierung in § 4 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention überlässt es regelmäßig dem ausstellenden Staat, die größtmögliche Anzahl von Ländern zu bestimmen, für welche das Reisedokument Gültigkeit haben soll (Zimmermann, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, p. 1208, IV, Rn. 76). Das Verwaltungsgericht hat zutreffend ausgeführt, dass es einer weit verbreiteten Staatenpraxis entspricht, den Herkunftsstaat des Flüchtlings von der geographischen Geltung auszunehmen (Zimmermann, a.a.O.; Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, 2005, p. 858 f.; UNHCR, *Note on follow-up to the earlier Conclusion of the Executive Committee on Travel Documents for Refugees*, 3 July 1987, EC/SCP/48, 8). Nach einer Erhebung des European Council on Refugees and Exiles vom Oktober 2016 (<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/AIDA-Brief-Travel-Documents.pdf>) stellen unter der

Geltung der Richtlinie 2011/95 zwanzig europäische Staaten den Reiseausweis für Flüchtlinge so aus, dass der Herkunftsstaat bzw. Verfolgerstaat von der Geltung des Reiseausweises für Flüchtlinge ausgenommen wird.

Unabhängig von der Staatenpraxis ist aber wohl völkerrechtlich auch anerkannt, dass der Reiseausweis für Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention - im Unterschied zu früheren internationalen Vertragswerken - nicht seine Gültigkeit verliert, wenn der Inhaber des Ausweises in seinen Herkunftsstaat einreist (Grahl-Madsen, Commentary on the Refugee Convention, 1997, Art. 28, Schedule, Paragraph 4; Zimmermann, The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, p. 1208, IV, Rn. 77). Zu § 4 des Anhangs wird zudem die Auffassung vertreten, dass in den Fällen, in denen der Flüchtling besondere Gründe hat, die einen Besuch in seinem Herkunftsstaat rechtfertigen, und die nicht die Frage nach der Beendigung des Flüchtlingsstatus aufwerfen, der den Reiseausweis für Flüchtlinge ausstellende Staat diese Gründe anerkennen kann, in dem er möglicherweise zeitlich befristet diese geographische Beschränkung in dem Reisedokument aufhebt oder ein Reisedokument ohne die Herausnahme des Herkunftsstaats ausstellt (Zimmermann, a.a.O.).

c) Im Übrigen ist aufgrund der unionsrechtlichen Fundierung des Reiseausweises für Flüchtlinge in Art. 25 der Richtlinie 2011/95 vom 13.12.2011 (EU-Anerkennungsrichtlinie oder Qualifikationsrichtlinie) nicht abschließend geklärt, welche Bedeutung der Staatenpraxis bei der Anwendung und Auslegung dieser Bestimmung zukommt. Die unionsrechtliche Regelung könnte möglicherweise günstiger sein als die völkerrechtliche.

aa) Mit der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus folgt aus Unionsrecht heraus ein Anspruch auf die Vergünstigungen, die das Kapitel VII der Richtlinie 2011/95 jedem Flüchtling gewährleistet; hierzu gehört auch die Ausstellung eines Reisedokuments nach Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.02.2017 - 1 C 3.16 -, juris Rn. 55). Nach dieser Bestimmung stellen die Mitgliedstaaten Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, Reiseausweise - wie im Anhang zur Genfer Flüchtlingskonvention

vorgesehen - für Reisen außerhalb ihres Gebiets aus, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen. Diese Regelung ist - bis auf eine redaktionelle Änderung („nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung“ statt „öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“) identisch mit der Vorgängerfassung in Art. 25 der Richtlinie 2004/83 vom 29.04.2004. Durch die insoweit erfolgte Inbezugnahme der Genfer Flüchtlingskonvention nimmt diese am (Anwendungs-)Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht teil (vgl. etwa Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Reiseausweis für Flüchtlinge, WD 3-3000 - 030/18 vom 06.02.2018 unter 2.).

Nach dem Kommissionsentwurf, der der Richtlinie 2004/83 zugrunde liegt, bekräftigt Art. 23 Abs. 1 (= der spätere Art. 25 Abs. 1 der Richtlinie) die in Artikel 28 der Genfer Konvention enthaltene Verpflichtung, wonach die Mitgliedstaaten anerkannten Flüchtlingen „Reiseausweise“ ausstellen, die ihnen Reisen außerhalb des Gebiets gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen; die Reiseausweise müssen den Vorgaben im Anhang der Genfer Konvention entsprechen (Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, KOM(2001) 510 endg).

Auch ausweislich der Erwägungsgründe zur Richtlinie 2011/95 (vgl. insbesondere Erwägungsgründe 3, 4, 23 und 24; siehe auch etwa Erwägungsgründe 2 und 3 der Richtlinie 2004/83) stellt die uneingeschränkte und umfassende Anwendung des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der Fassung des New Yorker Protokolls vom 31. Januar 1967 einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Rechtsrahmens für den Schutz von Flüchtlingen dar (EuGH, Urteil vom 14.05.2019 - C-391/16, C-77/17 und C-78/17 - M., X., X - juris Rn. 79 ff.; vgl. auch EuGH, Schlussantrag des Generalanwalts vom 21.06.2018 - C-391/16 - M., juris Rn. 63 ff.). Die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft und über deren Inhalt wurden auch

erlassen, um die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Abkommens auf der Grundlage gemeinsamer Konzepte und Kriterien für die Anerkennung von Asylbewerbern als Flüchtlinge im Sinne von Art. 1 dieses Abkommens zu leiten (EuGH, Urteil vom 14.05.2019, a.a.O.).

Daher wird angenommen, dass die Bedingungen für die Ausgabe des Reisedokuments in den relevanten Punkten den Voraussetzungen des Art. 28 GFK entsprechen - unter Einschluss der Ausnahme aus Sicherheitsgründen und des Verweises auf den Anhang der Genfer Flüchtlingskonvention, der u.a. Regelungen für Ausstellung und Erneuerung enthält (Battjes in: Hailbronner/Thym. EU Immigration and Asylum Law, 2nd Edition 2016, Part D III Art. 25 Rn. 1 f.).

Die Entscheidung über die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge nach Art. 25 Abs. 1 Richtlinie 2011/95 ist keine Ermessensentscheidung, sondern eine gebundene Entscheidung. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen vor, besteht ein Anspruch auf Erteilung (vgl. auch Marx, Handbuch zur Qualifikationsrichtlinie, § 47 Rn. 32 ff.) Allerdings ist die Frage, mit welchen Modalitäten der Reiseausweis auszustellen ist, insbesondere seine geographische Geltung, unionsrechtlich nicht im Einzelnen geregelt, hierfür verweist Art. 25 Abs. 1 Richtlinie 2011/95 allein auf den Anhang der Genfer Flüchtlingskonvention.

bb) Bei der Auslegung des § 4 des Anhangs zur Genfer Flüchtlingskonvention, aber auch der Genfer Flüchtlingskonvention im Übrigen, dürfte zu berücksichtigen sein, dass deren Inkorporation in das Unionrecht, sei es im Primärrecht (Art. 78 AEUV) oder - wie hier in der Richtlinie 2011/95 - im Sekundärrecht, wohl nicht deren völkerrechtlichen Charakter ändert.

Insoweit wird vertreten, dass sich innerhalb der Unionsrechtsordnung die Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention ebenfalls nach völkerrechtlichen Grundsätzen richtet (näher Thym in: Grabnitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 78 AEUV Rn. 6 ff.;16; ders. in: Kluth/Heusch, AuslR, 2016, Art. 78 AEUV 5 ff.; ähnlich auch Wittkopp, ZAR 2010, 170, 174 f.; vgl.

allg. zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge, auf die sich Rechtsakte der Union beziehen, EuGH, Urteil vom 06.05.2010 - C-63/09 - Walz, juris Rn. 22).

Inwieweit die Staatenpraxis der Klägerin zwingend entgegengehalten werden könnte, ist aber letztlich offen. Denn der Gerichtshof der Europäischen Union, soweit seine Zuständigkeit für die Auslegung von Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention besteht, weil Normen des Unionsrechts - in Gestalt der Richtlinie 2011/95 bzw. ihrer Vorgängerfassung - hierauf verweisen (vgl. EuGH, Urteil vom 17.07.2014 - C-481/13 - Qurbani -, juris Rn. 20 ff., 28; weitergehend EuGH, Urteil vom 14.05.2019 - C-391/16, C-77/17 und C-78/17 - M., X., X - juris Rn. 74 m.w.N), nimmt wohl bisher die Staatenpraxis nicht in den Blick (kritisch hierzu Wittkopp, ZAR 2010, 170, 174 f.). Der Gerichtshof legt Bestimmungen der Richtlinie 2011/95 bzw. der Richtlinie 2004/83 vielmehr im Lichte der allgemeinen Systematik und ihres Zwecks unter Beachtung der Genfer Konvention und der übrigen in Art. 78 Abs. 1 AEUV angeführten einschlägigen Verträge aus, bei der Auslegung sind ihm zufolge zudem die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Rechte zu beachten (EuGH, Urteile vom 26.02.2015 - C-472/13 -Shepherd -, juris Rn. 23, und vom 02.03.2010 - C-175/08, u.a.- Abedullah, u.a. -, juris Rn. 53 f.).

Eine unionsrechtliche Fundierung führt dazu, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ein nationales Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit unionsrechtliche Bestimmungen anzuwenden hat, gehalten ist, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, in dem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende Vorschrift des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt lässt (vgl. EuGH, Urteil vom 19.11.2009 - C-314/08 - Filipiak, juris Rn. 81 m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 22.02.2017 - 1 C 3.16 -, juris Rn. 56; EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 11.09.2014 - C-373/13 - T., Rn. 114).

2) Welche Konsequenzen aus den vorstehenden Erwägungen für das Klagegehen der Klägerin zu ziehen sind, kann im Rahmen eines Prozesskostenhilfeverfahrens nicht entschieden werden.

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung über die geographische Geltung des Reiseausweises für Flüchtlinge existiert im nationalen Recht nicht. Der Gesetzgeber ging anlässlich des Zuwanderungsgesetzes davon aus, dass es keiner Regelungen zu den Ausstellungsvoraussetzungen für Reiseausweise für Flüchtlinge bedarf, weil die entsprechenden Bestimmungen in den betreffenden Vertragswerken und Ausführungsvorschriften enthalten sind, und solches auch nicht Gegenstand der DVAuslG war (vgl. näher die vom Verwaltungsgericht herangezogene BR-Drs. 731/04 vom 24.09.2004, S. 150). Art. 25 der Richtlinie 2004/83 war damals nicht in die gesetzgeberischen Erwägungen eingestellt worden; für die spätere Regelung in der Richtlinie 2011/95 gilt insoweit nichts anderes.

Unionsrechtlich, möglicherweise aber auch allein völkerrechtlich (vgl. oben unter 1 b), könnte es im Ermessen des Beklagten stehen, einen Reiseausweis für Flüchtlinge ohne die Herausnahme des Irak auszustellen, ggfs. solches für einen vorübergehenden Zeitraum vorzusehen. Nimmt man dies an, sind die bislang seitens des Beklagten allein unter Berufung auf Nr. 3.3.4.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 angestellten Erwägungen nicht tragfähig.

Im Rahmen einer dem Beklagten obliegenden Ermessenentscheidung, ob der Irak (temporär) als Einschränkung der geographischen Geltung des Reiseausweises für Flüchtlinge im Einzelfall entfällt, dürften die auf Seiten des Schutzsuchenden hierfür geltend gemachten Gründe mit dem ihnen zukommenden Gewicht einzustellen sein. Hierbei dürfte die Dringlichkeit der humanitären Gründe für eine besuchsweise Einreise in den Nordirak ein relevanter Gesichtspunkt sein. Diese bedürften im vorliegenden Fall näherer Aufklärung. Die Klägerin hat Art und Ausmaß der Erkrankung ihrer Schwester und ggfs. die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer von der Klägerin selbst zu erbringenden Hilfe bislang nicht im Einzelnen dargelegt. Außerdem könnte einzu-

stellen sein, dass die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht auf einer politischen Verfolgung unmittelbar durch den irakischen Staat beruht. Auch die beteiligten öffentlichen Interessen, die möglicherweise für den Fortbestand der Herausnahme des Irak als des Verfolgerlandes sprechen könnten, wären zu benennen und zu würdigen.

Nicht geklärt ist zudem, ob die Klägerin überhaupt mit einem Reiseausweis für Flüchtlinge in den Nordirak reisen könnte. Der Irak hat die Genfer Konvention nicht gezeichnet. Ob die Autonome Region Kurdistan anders verfährt und jedenfalls faktisch Reiseausweise für Flüchtlinge für eine legale Einreise genügen lässt, muss ebenfalls der Prüfung der Begründetheit der Klage im Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Sollte die Frage, ob die Klägerin mit einem (vorübergehend) geographisch insoweit unbeschränkt geltenden Reiseausweis für Flüchtlinge in den Nordirak einreisen könnte, hingegen sogar eindeutig und offensichtlich zu verneinen sein, könnte es sogar an einem Rechtsschutzbedürfnis für ihre Klage fehlen.

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.

Warnemünde

Dr. Bauer

Kahlfeld