

1. Jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, die vor dem 1. Januar 2005 im geregelten Aufnahmeverfahren in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, haben ihre ausländerrechtliche Sonderstellung auch nach Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nicht verloren.

2. Die Änderung der stetigen, auf den Runderlassen des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport beruhenden Verwaltungspraxis der niedersächsischen Ausländerbehörden, von jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion nicht die Annahme eines Nationalpasses eines Nachfolgestaates der UdSSR zu fordern, sondern diesem Personenkreis auf Verlangen einen Internationalen Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen, ist durch keine sachlichen Gründe gerechtfertigt. Die jüdischen Emigranten können daher auf die Beibehaltung der bisherigen passrechtlichen Behandlung durch die Ausländerbehörden vertrauen.

(Amtliche Leitsätze)

5 A 53/06

VG Osnabrück

Urteil vom 10.07.2006

Aus dem Entscheidungstext

Tatbestand

Die Klägerin begehrt von der Beklagten die Verlängerung eines im Jahre 2003 ausgestellten internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge.

Die im Jahre 1987 geborene Klägerin, kirgisische Staatsangehörige, reiste am 12. Mai 2000 gemeinsam mit ihren Eltern als jüdische Emigrantin aus der ehemaligen Sowjetunion, ihr letzter Aufenthaltsort war Bischkek in der Republik Kirgistan, im geregelten Aufnahmeverfahren in die Bundesrepublik Deutschland ein. Auf Antrag erteilte ihr die Beklagte unter dem 20.06.2000 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis analog § 1 Abs. 3 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (HumHAG) und stellte der seinerzeit im sowjetischen Reisepass der Mutter, Frau F. B., eingetragenen Klägerin eine Bescheinigung folgenden Inhalts aus:

„Der Ausweisinhaber ist ausländischer Flüchtling im Sinne des § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juni 1980 (BGBl. I S. 1057). Diese Bescheinigung ist nur gültig in Verbindung mit dem Heimatpass Nr.: A 1286025 und der darin vermerkten unbefristeten Aufenthaltserlaubnis.“

Nachdem die Klägerin anlässlich einer Klassenfahrt unter dem 11. September 2000 die Ausstellung eines internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge beantragt hatte und dieser Antrag mit Bescheid vom 9. April 2001 unter Hinweis auf den Erlass des Nds. Ministeriums des Innern vom 20. Juli 1999 mit Verweis darauf, dass die damals noch nicht 16 Jahre alte Klägerin im Reisepass ihrer Mutter eingetragen sei, abgelehnt hatte, beantragte sie nach Vollendung des 16. Lebensjahres unter dem 15. August 2003 die Ausstellung eines internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge, der ihr durch die Beklagte am 19. August 2003 ausgestellt und am 4. September 2003 ausgehändigt wurde. Das bis zum 18. August 2005 gültige Ausweisdokument trägt die Zusätze:

„Gültig für alle Länder außer Kirgistan“ und

„Der Ausweisinhaber ist ausländischer Flüchtling im Sinne des § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juni 1980 (BGBl. I S. 1057).“

Mit Schreiben vom 26. Juni 2005 beantragte die Klägerin die Verlängerung ihres internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge, wahlweise die Ausstellung eines Reisedokuments nach § 15 i.V.m. § 17 Abs. 3 Satz 2 DVAusIG und verwies zur Begründung auf § 102 AufenthG sowie den Runderlass des Nds. Ministeriums des Innern vom 07.06.2004. Angesichts des am 24. März 2005 in Kirgistan erfolgten Regierungsumsturzes sei es nicht möglich, der Aufforderung der Beklagten vom 24. März 2005, sich über das Generalkonsulat der Republik Kirgistan in Frankfurt am Main oder die kirgisische Botschaft in Berlin einen kirgisischen Nationalpass ausstellen zu lassen, nachzukommen. Kirgisischen Presseberichten zufolge habe die provisorische Regierung am 11. Mai 2005 beschlossen, die Geltungsfrist von abgelaufenen Bürgerpässen bis zum 1. Juli 2005 zu verlängern, da keine Bürgerpässe zur Verfügung stünden. Sie - die Klägerin - habe somit keine Möglichkeit, einen kirgisischen Nationalpass zu bekommen.

Parallel hierzu bemühte sich die Klägerin durch Schreiben an die kirgisische Botschaft in Berlin vom 8. Mai und 10. Juni 2005 um die Ausstellung eines kirgisischen Reisepasses. Diese teilte mit Schreiben vom 12. Juli und 6. August 2005 mit, der Antrag der Klägerin werde bei den zuständigen Behörden in Bischkek, Kirgistan, bearbeitet. Aus technischen und strukturellen Gründen verzögere sich die Bearbeitung der Passanträge um zwei bis drei Monate. Mit E-Mail vom 6. September 2005 informierte die kirgisische Botschaft die Beklagte, dass grundsätzlich auch die Möglichkeit der Ausstellung von Nationalpässen durch die Botschaft selbst bestehe. Zurzeit sei dies jedoch nicht möglich, da keine neuen Pässe in der Botschaft vorhanden seien (Fehler im Wappen beim Drucken). Alle Pässe kirgisischer Staatsangehöriger würden daher bis zum 1. Juli 2007 verlängert.

Bereits zuvor unter dem 28. Juli 2005 teilte die Botschaft der kirgisischen Republik in Berlin dem Auswärtigen Amt in einer Verbalnote (Nr. 013-288 A) mit, dass die Regierung der kirgisischen Republik wegen des Problems der Erteilung von Pässen an kirgisische Staatsangehörige im Ausland beschlossen habe, ab dem 1. August 2005 nur Dienstpässe für jene Staatsangehörige auszustellen, die ins Ausland für ein Studium, die Teilnahme an verschiedenen Kursen, Konferenzen, Seminaren, ärztliche Behandlungen und andere unaufschiebbare Veranstaltungen ausreisen. Im Übrigen habe die Regierung beschlossen, die Gültigkeitsdauer vorhandener Pässe um 10 Jahr zu verlängern. Neben diesen Maßnahmen unternehme die kirgisische Regierung alles Notwendige, um die Einführung kirgisischer Pässe nach neuem Muster zu beschleunigen.

Zeitgleich beantragte die Klägerin wegen einer für den Zeitraum vom 8. Mai bis 14. Mai 2006 geplanten Klassenfahrt nach Krakau unter dem 28. Juli 2005 zusätzlich die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer bei der Beklagten, die daraufhin der Klägerin unter dem 16. August 2005 zunächst einen bis zum 15. Februar 2006 befristeten Ausweisersatz ausstellte.

Mit Bescheid vom 16. Dezember 2005 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin auf Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer ab. Den wahlweise gestellten Antrag auf Ausstellung eines internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge beschied sie dagegen nicht. Zur Begründung verweist die Beklagte im Wesentlichen darauf, dass mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juni 1980 (HumHAG) außer Kraft getreten sei. Eine entsprechende Anwendung des HumHAG für jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion sei gemäß § 103 AufenthG nicht mehr möglich. Auf die in Niedersachsen vor dem 1. Januar 2005 geltende Erlasslage, wonach den jüdischen Emigranten bis zum Inkrafttreten des Runderlasses vom 7. Juni 2004 wahlweise ein internationaler Reiseausweis für Flüchtlinge oder aber ein Reisedokument ausgestellt werden konnte, könne sich die Klägerin ebenfalls nicht mehr berufen. Für die Erteilung bzw. Verlängerung eines Reiseausweises für Ausländer würden nunmehr auch die allgemeinen Bestimmungen der §§ 5 ff. AufenthV gelten. Nach § 5 Abs. 1 Aufenthaltsverordnung könne ein Reiseausweis für Ausländer nur dann ausgestellt werden, wenn dieser nachweislich ein Nationalpass nicht besitze und diesen auch nicht auf zumutbare Weise erlangen könne. Ausweislich der Mitteilungen der kirgisischen Botschaft sei jedoch davon auszugehen, dass die Ausstellung neuer Nationalpässe nur vorübergehend nicht möglich sei. Es sei damit zu rechnen, dass die Botschaft in absehbarer Zeit wieder Pässe ausstellen werde. Sie - die Beklagte - sei damit nicht befugt, in die Passhoheit des kirgisischen Staates einzugreifen. Im Übrigen könne der Teilnahme der Klägerin an der vom 8. Mai bis 14. Mai 2006 geplanten Klassenfahrt nach

Krakau durch Ausstellung und Eintragung ihrer Person in eine Schülersammelliste Rechnung getragen werden, sodass kein weiterer Ausweisersatz erforderlich sei.

Gegen den am 20. Dezember 2005 zugestellten Bescheid hat die Klägerin mit Schriftsatz vom 23. Dezember 2005, eingegangen am 28. Dezember 2005, Klage erhoben und zur Begründung auf § 103 Aufenthaltsgesetz verwiesen, wonach das HumHAG für Personen, die vor dem 1. Januar 2005 die Rechtsstellung eines Flüchtlings inne hatten, weiter Anwendung finde. Dieser Regelung sowie § 102 AufenthG lasse sich eine Fortdauer der analogen Anwendung des HumHAG für jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion entnehmen. Damit würden die Bestimmungen der Runderlasse des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport aus den Jahren 1999 bis 2004 Fortgeltung beanspruchen. Sie sei nach wie vor wie ein Kontingentflüchtling zu behandeln. Die Beklagte habe durch die Bescheinigung vom 20. Juni 2000 und die Einträge im Reisepass ihrer Mutter sowie in dem im Jahre 2003 ausgestellten internationalen Flüchtlingsausweis bestätigt, dass sie ausländischer Flüchtling im Sinne des § 1 Abs. 1 des HumHAG sei. Ein Anspruch auf Ausstellung eines internationalen Reiseausweises folge daher schon aus Art. 28 der Genfer Flüchtlingskonvention. Auch bei der im Jahre 2003 von der Familie der Klägerin vorgenommenen Änderung des Familiennamens habe die Beklagte sie - die Klägerin - als Kontingentflüchtling angesehen und behandelt. Jedenfalls sei im Rahmen des § 5 AufenthV davon auszugehen, dass jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion einen Nationalpass nicht bzw. nicht in zumutbarer Weise erlangen könnten. Entgegen der Auffassung der Beklagten habe sie insbesondere nicht nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 AufenthV die verzögerte Behandlung ihres Antrags auf Ausstellung eines kirgisischen Nationalpasses durch die Botschaft der Republik Kirgistan in Berlin weiterhin zu dulden. Ausweislich der Mitteilung der Botschaft vom 12. Juli 2005 solle sich die Bearbeitung nur um zwei bis drei Monate verzögern. Diese Erwartung sei bereits enttäuscht worden. Es sei nicht abzusehen, wann die kirgisische Botschaft wieder neue Pässe ausstellen könne. Sie - die Klägerin - werde durch die Entscheidung der Beklagten in ihrem Recht auf Reisefreiheit in unzulässiger Weise eingeschränkt.

Nachdem die Klägerin zunächst beantragt hat, die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 16. Dezember 2005 zu verpflichten, ihr den beantragten Reiseausweis für Ausländer zu erteilen, beantragt sie nunmehr,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 16. Dezember 2005 zu verpflichten, den ihr erstmals unter dem 19. August 2003 ausgestellten internationalen Reiseausweis für Flüchtlinge zu verlängern,
hilfsweise,
die Beklagte unter Aufhebung des Bescheides vom 16. Dezember 2005 zu verpflichten, ihr einen Reiseausweis für Ausländer auszustellen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verweist zur Begründung auf den angefochtenen Bescheid und trägt ergänzend vor, die Klägerin könne keine Rechte aus dem HumHAG herleiten, denn dieses sei mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 außer Kraft getreten. Das Nds. Ministerium für Inneres und Sport habe daher mit Schreiben vom 13. Juli 2005 ausdrücklich klargestellt, dass mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes eine entsprechende Anwendung des HumHAG für jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion gemäß § 103 AufenthG nicht mehr möglich sei. Für die Verlängerung bzw. Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer fänden nunmehr auch für diesen Personenkreis die allgemeinen Bestimmungen der §§ 5 ff. AufenthV Anwendung. Die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer nach § 5 Abs. 1 AufenthV lägen im Falle der Klägerin nicht vor, denn diese habe die Behandlung ihres Antrags auf Ausstellung eines Nationalpasses durch die kirgisischen Behörden gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 AufenthV zu dulden. Eine unzumutbare Härte liege nicht vor, denn die Botschaft der Republik Kirgistan habe mitgeteilt, dass sich die Ausstellung neuer Pässe nur vorübergehend verzögere und seitens der kirgisischen Republik alle möglichen Maßnahmen zur Einführung neuer Pässe unternommen würden. Es sei daher in absehbarer Zeit mit der Ausstellung

eines kirgisischen Passes für die Klägerin zu rechnen. Ihr - der Beklagten - lägen zudem Erkenntnisse vor, dass in jüngster Zeit wieder kirgisische Pässe ausgestellt würden.

Gegen den Hauptantrag der Klägerin wendet sie weiterhin ein, die Ausstellung eines internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge im Jahre 2003 begründe nicht die Rechtsstellung des Inhabers als Flüchtling, sondern dokumentiere diese nur. Die Rechtsstellung der Klägerin ergäbe sich allein aus deren Aufnahme durch die Bundesrepublik Deutschland analog den Vorschriften des HumHAG. Die Klägerin habe hierdurch zu keiner Zeit den Status eines Kontingentflüchtlings erhalten, denn für jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion hätten die Vorschriften dieses Gesetzes nur entsprechende Anwendung gefunden.

Hinsichtlich der passrechtlichen Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion habe sie sich bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes an den Erlass des Nds. Ministeriums des Inneren vom 30. April 2001 gehalten und diesem Personenkreis regelmäßig einen internationalen Reiseausweis für Flüchtlinge ausgestellt. Dagegen habe sie Reisedokumente bereits unter Geltung des Erlasses des Nds. Ministeriums des Inneren vom 20. Juli 1999 nicht mehr ausgestellt. Diese Verwaltungspraxis habe auch nach Inkrafttreten des Runderlasses des Nds. Ministeriums des Inneren vom 7. Juni 2004 keine grundsätzliche Änderung erfahren. Bereits erteilte Flüchtlingsausweise seien weiterhin verlängert und neue Flüchtlingsausweise an jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion ausgestellt worden. Lediglich in einem verschwindend geringem Prozentsatz seien auch Reisedokumente mit der Geltung für das Herkunftsland ausgestellt worden. Spätestens mit Zugang des Schreibens des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport vom 13. Juli 2005 seien jedoch die internationalen Reiseausweise für Flüchtlinge der jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion nicht mehr verlängert und auch keinen neuen ausgestellt worden. In Einzelfällen habe man diesem Personenkreis einen Reiseausweis für Ausländer befristet auf 1 Jahr ausgestellt und gleichzeitig darauf hingewiesen, dass eine Verlängerung nur bei Verständigung auf eine bundesweit einheitliche passrechtliche Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion erfolgen könne. Dem gegenwärtig gültigen Runderlass des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport vom 2. März 2006 entnehme sie, dass es bei der mit Schreiben vom 13. Juli 2005 getroffenen Regelung zur passrechtlichen Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion bleiben solle.

Das Gericht hat zur Aufklärung der bisherigen Verwaltungspraxis bezüglich der passrechtlichen Behandlung von jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion eine Auskunft beim Nds. Ministeriums für Inneres und Sport, Referat 45, eingeholt. Das Auskunftersuchen ist unbeantwortet geblieben. Wegen des Inhalts des Auskunftersuchens wird auf Blatt 35 f. der Gerichtsakte verwiesen.

Wegen des weiteren Vortrags der Beteiligten wird auf deren Schriftsätze, wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakten sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Das Gericht hat über die durch Klageerweiterung geänderte Klage zu entscheiden, denn die Voraussetzungen des § 91 Abs. 1 VwGO liegen vor. Die Beklagte hat in die Klageerweiterung eingewilligt, denn nach § 91 Abs. 2 VwGO ist die Einwilligung des Beklagten in eine Änderung der Klage anzunehmen, wenn diese sich ohne ihr zu widersprechen in einem Schriftsatz oder in der mündlichen Verhandlung auf die geänderte Klage eingelassen hat. Im Übrigen erachtet das Gericht die Klageänderung auch für sachdienlich im Sinne des § 91 Abs. 1 2. Alt. VwGO, denn der Streitstoff bleibt auch nach der Klageerweiterung im Wesentlichen derselbe und fördert im Übrigen die Beilegung des Rechtsstreits, sodass eine weitere gerichtliche Auseinandersetzung vermieden wird.

Die Klage ist - hinsichtlich des Hauptantrags in Form der Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO - zulässig und bereits im Hauptantrag begründet, denn die Klägerin hat einen Anspruch auf Verlängerung ihres im August 2003 von der Beklagten ausgestellten internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge. Über den Hilfsantrag auf Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer brauchte die Kammer somit nicht mehr zu befinden.

Zwar folgt ein Anspruch auf Ausstellung eines internationalen Reiseausweises für Ausländer entgegen der Auffassung der Klägerin weder aus Art. 28 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) (1.) noch aus § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juli 1980 (HumHAG) i.V.m. Art. 28 GFK (2.). Jedoch hat sich die Beklagte durch ihre stetige, der bis zum Inkrafttreten der Vorläufigen Niedersächsischen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 30. November 2005 und des Runderlasses vom 2. März 2006 geltenden Erlasslage des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport entsprechende Verwaltungspraxis hinsichtlich der passrechtlichen Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, die vor dem 1. Januar 2005 nach Niedersachsen gekommen sind, gebunden. Auf die Beibehaltung dieser Verwaltungspraxis darf die seit mehreren Jahren in Niedersachsen lebende Klägerin auch nach Außerkrafttreten des HumHAG zum 1. Januar 2005 vertrauen (3.).

1.) Ein Anspruch auf Ausstellung eines internationalen Reisepasses für Ausländer folgt dabei nicht schon aus Art. 28 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Nach Satz 1 des Art. 28 GFK haben sich die vertragsschließenden Staaten verpflichtet, den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise auszustellen, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen; die Bestimmungen zu diesem Abkommen werden auf diese Ausweise Anwendung finden. Nach Satz 2 können die vertragsschließenden Staaten einen solchen Reiseausweis jedem anderen Flüchtling ausstellen, der sich in ihrem Gebiet befindet; sie werden ihrer Aufmerksamkeit besonders jenem Flüchtlingen zuwenden, die sich in ihrem Gebiet befinden und nicht in der Lage sind, einen Reiseausweis von dem Staat zu erhalten, in dem sie ihren rechtmäßigen Aufenthalt haben.

Zwar kann sich die Klägerin hinsichtlich des von ihr geltend gemachten Anspruchs auf Verlängerung ihres Flüchtlingsausweises grundsätzlich auf die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention berufen, denn die Bundesrepublik Deutschland hat nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch Bundesgesetz dieser zugestimmt. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu jüngst in seinem Urteil vom 13.12.2005 (1 C 36.04, DVBl. 2006, S. 713 ff.) ausgeführt:

„Nach der Rechtsprechung des Senats führt die Transformation eines völkerrechtlichen Vertrags durch ein Zustimmungsgesetz 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 Genfer Flüchtlingskonvention vor (vgl. U.v. 17.03.2004 - 1 C 1.03 - BVerwGE 120, 206, 208 f. [= DVBl. 2004, 970], m.w.N.).

Bei der Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention ist Art. 31 WVRK vom 23.05.1969 (BGBl. 1985 II S. 926/1987 II. S. 757) zwar nicht unmittelbar, aber als Ausdruck allgemeiner Regeln des Völkerrechts anwendbar (vgl. Art. 4 WVRK). Nach Art. 31 Abs. 1 WVRK ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Ziels und Zwecks auszulegen.“

Indes ist nach ständiger Rechtsprechung tatbestandliche Voraussetzung des Art. 28 Abs. 1 GFK, dass der Anspruchsteller wegen politischer Verfolgung Flüchtling im Sinne des Art. 1 A Nr. 2 GFK ist und seine Flüchtlingseigenschaft auch durch das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - vormals Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge - im Wege der Anerkennung als Asylberechtigter (§ 2 Abs. 1 AsylVfG) oder als sonstiger politisch Verfolgter (§ 3 AsylVfG) und die damit verbundene Feststellung eines Abschiebungshindernisses gemäß § 60 Abs. 1 AufenthG erreicht hat (BVerwG, Urteil vom 21.01.1992, 1 C 21/87, BVerwGE 89, 296 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.06.1994, 13 S 3154/93, juris; OVG Bremen, Urteil vom 18.05.1999, 1 HB 497/98, NVwZ-RR 2000, 58 f.). Das ist bei der Klägerin nicht der Fall, denn weder sie noch ihre Eltern wurden bis zu ihrer Ausreise in die Bundesrepublik Deutschland in der ehemaligen Sowjetunion bzw. in der Republik Kirgistan politisch verfolgt. Daher bestand für sie auch keine Veranlassung, ein Asylverfahren in der Bundesrepublik Deutschland zu betreiben.

2.) Ein Anspruch auf Verlängerung des Flüchtlingsausweises lässt sich auch nicht aus § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom

22. Juli 1980 (BGBl. I 1980, 1057; HumHAG), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 29.10.1997 (BGBl. I S. 2584), i.V.m. Art. 28 GFK herleiten, denn dieses Gesetz ist durch Art. 15 Abs. 3 Nr. 3 des Zuwanderungsgesetzes (Gesetz vom 30.07.2004, BGBl. I S. 1950) am 1. Januar 2005 außer Kraft getreten. Nach § 103 Satz 1 AufenthG finden lediglich die §§ 2 a und 2 b HumHAG in der bis zum 1. Januar 2005 geltenden Fassung weiter Anwendung für Personen, die vor dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes gemäß § 1 HumHAG die Rechtsstellung nach den Art. 2 - 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge genießen. Der Gesetzgeber hat mit dieser Übergangsregelung lediglich sicherstellen wollen, dass mit Außerkrafttreten des HumHAG die speziellen Regelungen für das Erlöschen und den Widerruf der Rechtsstellung weiterhin für den Personenkreis der Kontingentflüchtlinge nach altem Recht Anwendung finden (BT-Drs. 15/420, S. 100).

a) Den Status eines Kontingentflüchtlings hat die Klägerin nicht dadurch erworben, dass ihr die Beklagte im Jahre 2000 eine Bescheinigung des Inhalts ausgestellt hat, sie sei ausländischer Flüchtling im Sinne des § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juni 1980, und einen entsprechenden Eintrag auch in dem im Jahre 2003 ausgestellten internationalen Reiseausweis für Flüchtlinge vorgenommen hat. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die Rechtsstellung eines Kontingentflüchtlings kraft Gesetzes entsteht, wenn die in § 1 Abs. 1 HumHAG genannten Voraussetzungen (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 27.02.1996, 9 C145/95, DVBl. 1996, 624 ff. sowie nachstehend zu b)) vorliegen. Ein Anerkennungs- oder Feststellungsverfahren ist gesetzlich nicht vorgesehen. Sowohl die Erteilung einer Bescheinigung nach § 2 HumHAG als auch der entsprechende Eintrag in ein Pass- oder Ausweispapier des Ausländers hat damit keine konstitutive Wirkung für das Entstehen der Rechtsstellung nach § 1 Abs. 1 HumHAG, sondern setzen diese gleichsam voraus (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.07.2001, A 6 S 2218/99, InfAuslR 2002, 100 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.11.1999, 11 A 11523/99, NVwZ-Beilage I 4/2000, I 37 f.; VG Augsburg, Urteil vom 18.09.2001, a.a.O., und vom 11.07.2000, a.a.O.; vgl. auch VG Oldenburg, Urteil vom 27.08.2002, 12 A 4279/00, juris, zu den „albanischen Botschaftsflüchtlingen“; a.A. VG München, Urteil vom 13.08.1997, M 7 K 97.854, InfAuslR 1997, 476, und offenbar auch VG Frankfurt, Beschluss vom 09.02.2001, 1 G 5870/00, juris, jeweils ohne Begründung).

b) Zutreffend geht die Beklagte ferner davon aus, dass weder die Klägerin noch ihre Eltern durch die Einreise in die Bundesrepublik im geregelten Aufnahmeverfahren im Jahre 2000 die Rechtsstellung eines Kontingentflüchtlings im Sinne des § 1 Abs. 1 HumHAG eingeräumt bekommen haben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist statusbegründende Voraussetzung für die Rechtsstellung als Kontingentflüchtling neben der Aufnahme des Ausländers im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vor der Einreise in Form des Sichtvermerks oder aufgrund einer Übernahmeerklärung nach § 33 Abs. 1 des Ausländergesetzes durch das Bundesministerium des Inneren, dass der Ausländer Flüchtling ist. Das setzt voraus, dass er sich zum Zeitpunkt seiner Aufnahme in einer Verfolgungssituation befunden hat, wobei die Verfolgung nicht notwendig politischer Art sein muss, oder dessen Lage durch ein Flüchtlingsschicksal gekennzeichnet ist (BVerwG, Urteil vom 27.02.1996, 9 C145/95, DVBl. 1996, 624 ff.).

aa) Anhaltspunkte für ein Verfolgungs- oder Flüchtlingsschicksal der Klägerin sind - wie bereits oben ausgeführt - weder vorgetragen noch ersichtlich. Der Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion - und damit auch der Klägerin und ihrer Familie - lag und liegt - anders als bei der Aufnahme der vietnamesischen „boat people“ Anfang der 80'er Jahre - keine humanitäre Hilfsaktion der Bundesrepublik Deutschland zugrunde. Zwar waren Juden in der ehemaligen Sowjetunion vor deren Zusammenbruch zunehmend Diskriminierungen durch antisemitischen Kundgebungen, Schriften, Übergriffen und Friedhofsschändungen ausgesetzt. Diese waren allerdings anders als in der Ära vor der Perestroika nicht von der Obrigkeit inspiriert und manipuliert. Antisemitische Kräfte nutzten vielmehr die Öffnung der sowjetischen Gesellschaft zur Artikulation ihrer Bestrebungen. Die sowjetische Regierung stand diesen Tendenzen jedoch nicht tatenlos gegenüber, sondern ist unter anderem strafrechtlich gegen die Täter vorgegangen. Zudem hat die Reformpolitik Gorbatschows den Juden in der Sowjetunion Erleichterungen gebracht, die sich unter anderem in der Wiedereröffnung von jüdischen Friedhöfen und Synagogen, öffentlichen Gedenkveranstaltungen und Kongressen

wiederspiegeln (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Trenc und der Fraktion Die Grünen / Bündnis 90 vom 14.11.1990, BT-Drs. 11/8439, S. 2 f.).

Die Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion erfolgte in der Vergangenheit und erfolgt gegenwärtig vor dem Hintergrund der historischen Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland für die Verbrechen des Nationalsozialismus. Nachdem bereits der Ministerrat der DDR am 11. Juli 1990 beschlossen hatte, in zu begrenztem Umfang ausländische jüdische Bürger, denen Verfolgung oder Diskriminierung im Heimatstaat droht, aus humanitären Gründen Aufenthalt in der DDR zu gewähren, hat sich auch die Bundesregierung unmittelbar nach der Wiedervereinigung Deutschlands zu dieser Verantwortung bekannt und zu erkennen gegeben, dass sie insbesondere dem Wunsch sowjetischer Juden, in der Bundesrepublik eine neue Heimat zu gründen, im Grundsatz aufgeschlossen gegenüber steht (BT-Drs. 11/8439, S. 2). Maßgebend hierfür war die Überlegung, dass eine Zuwanderung zur Stärkung der jüdischen Gemeinden in Deutschland führt, diese wiederum mittel- bis langfristig zu einer Revitalisierung des bedeutenden jüdischen Beitrags zum Kultur- und Geistesleben in Deutschland führt (BT-Drs. 11/8439, S. 2 f.; vgl. auch Hochreuter, NVwZ 2000, 1376 ff.). Allerdings hat die Bundesregierung auch deutlich gemacht, dass die Zuwanderung von sowjetischen Juden nur im Rahmen eines festgelegten Kontingents und eines Aufnahmeprogramms, damit außerhalb eines globalen Zuwanderungskonzepts erfolgen soll (BT-Drs. 11/8439, S. 3 und 5).

bb) Die Ministerpräsidentenkonferenz hat daher am 9. Januar 1991 in Bonn beschlossen, der Einreise jüdischer Emigranten aus der UdSSR entsprechend den Vorschriften des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge zuzustimmen (Ergebnisprotokoll zu TOP 1.3, Bl. 42 d. GA). Die nähere Verfahrensweise der Aufnahme jüdischer Zuwanderer und die Verteilung derselben auf die Bundesländer wurde zwischen den Ausländerreferenten des Bundes und der Länder im Rahmen der Besprechung vom 28. bis 30. Januar 1991 in Fulda festgelegt (Protokoll der Besprechung, TOP 1, S. 2 bis 6; Bl. 65 ff. d. GA). Zur passrechtlichen Behandlung der jüdischen Zuwanderer wurde dabei lediglich vereinbart, dass die noch im Besitz der Zuwanderer befindlichen Reisepässe von den Ausländerbehörden eingezogen und über das Auswärtige Amt an die Sowjetunion zurückgegeben werden (Punkt 1., Spiegelstrich 5 des Protokolls, S. 3). Erst durch den späteren Grundsatzerglass des Auswärtigen Amtes an alle Auslandsvertretungen in den GUS-Staaten und im Baltikum vom 25.03.1997, Aktenzeichen: 514-516-20/7, wurde das Aufnahmeverfahren hinsichtlich der jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR im Erlasswege näher geregelt. Danach haben die Bundesländer über das Bundesverwaltungsamt an die entsprechende Auslandsvertretung eine Aufnahmezusage für den betreffenden sowjetischen Juden ausgesprochen, sofern die Voraussetzungen für die Zuwanderung, namentlich die jüdische Abstammung, nachgewiesen wurde. Die Auslandsvertretung erteilte sodann unter Aushändigung der Aufnahmezusage ein Visum zum Daueraufenthalt in Deutschland (näher hierzu Hochreuter, NVwZ 2000, 1376 ff.).

cc) Bereits der Wortlaut des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz gibt zu erkennen, dass die Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion nur entsprechend den Vorschriften des HumHAG erfolgte, weil sich die Länder bewusst waren, dass es sich bei den jüdischen Emigranten mangels Verfolgungs- oder Flüchtlingsschicksals nicht um Kontingentflüchtlinge handelte, eine unmittelbare Anwendung des tatbestandlich nicht einschlägigen Gesetzes mithin nicht beschlossen werden konnte (vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 15.09.2004, 1 L 107/02, FEVS 56, 310 ff.; OVG Berlin, Beschluss vom 30.07.2004, 2 N 87.04, juris; Beschluss vom 15.11.2002, 8 SN 258.00, EzAR 018 Nr. 2; VG Augsburg, Urteil vom 11.07.2000, Au 3 K 99.30656, NVwZ 2000, 1449 (1450); VG Neustadt a.d.W., Urteil vom 06.10.1999, 8 K 37/99, NVwZ 2000, 1447 (1448); VG München, Beschluss vom 24.09.1997, M 6 S 97.5973, InfAuslR 1997, 477 (478); i. Erg. offen VG Kassel, Urteil vom 15.04.1998, 4 E 4222/95 (4), InfAuslR 1999, 313 (314)).

Andererseits war für den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 ausweislich des Schreibens des Bundesministeriums des Inneren vom 10. August 1993 (Geschäftszeichen: A 2 - 125 341 - ISR/1) maßgeblich, dass nur bei einer Aufnahme entsprechend den Regelungen des HumHAG eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den erforderlichen Eingliederungsmaßnahmen vorgesehen war und dass es für Aufnahmen ein Verteilungsverfahren auf die Länder gab. Bezweckt war eine annähernde Gleichstellung der jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion mit den Kontingentflüchtlingen und die Verleihung desselben Rechtsstatus. Dem Personenkreis sollten

namentlich die sich aus den Art. 2 bis 24 GFK ergebenden Vergünstigungen zustehen (z.B. unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Eingliederungshilfen, Zugang zum Arbeitsmarkt). Zum Nachweis ihrer Rechtsstellung konnte den jüdischen Emigranten daher auch eine Bescheinigung nach § 2 HumHAG erteilt werden (Seite 2 des Schreibens).

dd) Mit Blick auf die Anwendbarkeit der Vorschriften des HumHAG auf jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion bedeutete die vereinbarte Verwaltungspraxis, dass dieser Personengruppe analog § 1 Abs. 3 HumHAG sofort eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt und eine Bescheinigung nach § 2 HumHAG ausgestellt wurde, ohne dass zuvor eine individuelle Prüfung auf eine Verfolgung oder Diskriminierung in der ehemaligen Sowjetunion stattgefunden hat (OVG Berlin, Beschluss vom 15.11.2002, a.a.O.; VG Neustadt a.d.W., Urteil vom 06.10.1999, a.a.O.). Auch wurden die Vorschriften über das Erlöschen und den Widerruf der Rechtsstellung als Kontingentflüchtling gemäß §§ 2a, 2b HumHAG auf jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion nicht angewandt (OVG Berlin, Beschluss vom 15.11.2002, a.a.O.; VG Augsburg, Urteil vom 11.07.2000, a.a.O.). Insbesondere wurde es als unbillig empfunden, ein automatisches Erlöschen der durch das Aufnahmeverfahren erworbenen Rechtsstellung des jüdischen Zuwanderers gemäß § 2a Abs. 1 Nr. 1 HumHAG dann anzunehmen, wenn dieser sich nach seiner Aufnahme in der Bundesrepublik erneut in seinen Heimatstaat begeben und sich dort zu Besuchszwecken oder über längere Zeit aufgehalten hat (Schreiben des BMI vom 10. August 1993, S. 2 f.; Grundsatzerslass des Auswärtigen Amtes vom 25. März 1997, IV. 11, S. 7; Hochreuter, NVwZ 2000, 1376 (1380)).

ee) Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass sich der Rechtsstatus jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes einzig aus einer an die Vorschriften des HumHAG angelehnten stetigen Verwaltungspraxis ergab, die zwischen den Ländern und mit dem Bund im Wesentlichen über die Innenministerkonferenz abgestimmt und im Erlasswege landesintern festgeschrieben wurde. Dem durch die Verwaltungspraxis vermittelten Rechtsstatus kam eine ausländerrechtliche Sonderstellung zu, da er sich sowohl von dem der klassischen Kontingentflüchtlinge als auch von dem anderer Ausländer, deren Aufenthalt sich schlichtweg nach dem AuslG bestimmte, unterschied. Kern dieser Übung war eine weitest gehende Gleichstellung mit Kontingentflüchtlingen (Schreiben des BMI vom 10. August 1993, S. 2; Welte in: Jakober/Welte, Aktuelles Ausländerrecht, Band 2, 60. Erg.-Lfg. 12/2001, § 33 AuslG Rn. 11). Begrifflich lässt sich der Status der jüdischen Zuwanderer mit „Kontingentflüchtlinge in einem weiteren bzw. gewissermaßen „untechnischen“ Sinne“ (so OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 15.09.2004, a.a.O.) oder „mittelbare Rechtsstellung als Kontingentflüchtling“ (so Welte in: Jakober/Welte, a.a.O.) umschreiben.

ff) Festzustellen ist daneben, dass die Behandlung jüdischer Zuwanderer durch die zuständigen Ausländerbehörden im Detail - namentlich in der hier interessierenden pass- bzw. ausweisrechtlichen Hinsicht - zwischen den einzelnen Bundesländern divergierte. Dies ist auf abweichende Rechtsauffassungen der zuständigen Ministerien zur entsprechenden Anwendbarkeit des Art. 28 GFK auf jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR zurückzuführen. So hat das Bundesministerium des Inneren in dem erwähnten Schreiben an die Innenminister der Länder vom 10. August 1993 darum gebeten, von der Ausstellung internationaler Reiseausweise für Flüchtlinge an jüdische Emigranten aus der ehemaligen UdSSR abzusehen, stattdessen passlosen jüdischen Zuwanderern Reisedokumente nach § 15 DVAuslG auszustellen, und zur Begründung wiederholt darauf verwiesen, dass es nach Auffassung des Auswärtigen Amtes aus außenpolitischen Gründen weiterhin zwingend geboten sei, von der Ausstellung von Reiseausweisen für Flüchtlinge nach der GFK an die aus der ehemaligen Sowjetunion aufgenommenen Juden abzusehen, da dieser Personenkreis durch die Ausstellung als politisch verfolgt gekennzeichnet würde, eine Verfolgung von Juden in der ehemaligen Sowjetunion von staatlicher Seite jedoch nicht vorgelegen habe. Zudem fände die Aufnahme jüdischer Emigranten auch nicht deswegen statt. Dies gelte für Juden aus allen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, sodass die deutsche Verwaltungspraxis dem Rechnung zu tragen habe, um außenpolitische Irritationen zu vermeiden (vgl. auch VG Augsburg, Urteil vom 18.09.2001, Au 1 K 01.451, juris; sowie Urteil vom 11.07.2000, a.a.O.). Infolge der nur entsprechenden Anwendung des HumHAG bleibe die Möglichkeit erhalten, den vom unmittelbaren Anwendungsfall des HumHAG abweichenden Besonderheiten Rechnung zu tragen und die Regelungen über die Kontingentaufnahme mit den aus sachlichen Gründen gebotenen Maßgaben anzuwenden, beispielsweise auch auf die vorgesehene Ausstellung eines

Reiseausweises für Flüchtlinge nach Art. 28 GFK zu verzichten (Schreiben des BMI vom 10. August 1993, S. 2).

Dem ist das Nds. Ministerium des Inneren nicht gefolgt. Die Erlasslage in Niedersachsen sah vielmehr bis zum Inkrafttreten des Runderlasses vom 7. Juni 2004 (Nds. MBl. Nr. 22/2004, S. 454) die Ausstellung von internationalen Reiseausweisen für Flüchtlinge an jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion wahlweise neben der Ausstellung eines Reisedokuments ausdrücklich vor, vgl. Ziffer 4.2 der Runderlasse vom 30. April 2001 (Nds. MBl. Nr. 19/2001, S. 411) und vom 20. Juli 1999 (Nds. MBl. Nr. 29/1999, S. 586). Zur Begründung wird unter Ziffer 4.2 der Runderlasse vom 20. Juli 1999 und 30. April 2001 ausgeführt:

„Ob auch ein Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge besteht, ist nach wie vor ungeklärt. Die zunächst bestehenden außenpolitischen Bedenken des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums des Inneren, diesen Personenkreis durch Ausstellung der Reiseausweise als politisch Verfolgte zu kennzeichnen, sind inzwischen ausgeräumt, so dass die Verweigerung dieses Passersatzpapiers wegen der damit verbundenen rechtlichen Risiken nicht empfohlen werden kann. Der Herkunftsstaat ist vom Geltungsbereich auszunehmen. Die Gründe, die Anlass waren, einen Reiseausweis für Flüchtlinge zu beantragen, rechtfertigen diese Einschränkung.“

Auch in anderen Bundesländern sind in der Vergangenheit an jüdische Emigranten internationale Reiseausweise für Flüchtlinge ausgestellt worden (vgl. den vom VG Augsburg mit Urteil vom 11.07.2000, a.a.O., entschiedenen Fall).

gg) Der besondere ausländerrechtliche Status der jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen UdSSR ist durch das Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 nicht entfallen. Der Gesetzgeber hat die bisherige jüdische Zuwanderer betreffende Verwaltungspraxis der Ausländerbehörden mit der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes ausdrücklich gebilligt und auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. So hat er mit § 101 Abs. 1 Satz 2 AufenthG bestimmt, dass eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis, die nach § 1 Abs. 3 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 20. Juli 1980 oder in entsprechender Anwendung des vorgenannten Gesetzes erteilt worden ist, und eine anschließend erteilte Aufenthaltsberechtigung als Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 fortgelten. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Für jüdische Emigranten, die in entsprechender Anwendung des HumHAG aufgenommen wurden, gilt § 23 Abs. 2, wobei es sich ebenfalls um einen humanitären Aufenthaltzweck handelt. Die Nennung dieser Personengruppe erfolgt aus Gründen der Klarstellung. Dadurch werden spezielle Überleitungsregelungen, wie sie in den Artikeln 10 und 11 erforderlich wären, überflüssig“ (BT/Drs.15/420, S. 100).

Die Kammer braucht somit nicht darüber zu entscheiden, ob das bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 einzig auf stetiger Verwaltungspraxis beruhende Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, namentlich, ob etwa gegen das Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG oder aber gegen den im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Vorbehalt des Gesetzes und das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Wesentlichkeitskriterium verstoßen wurde (so Raabe, ZAR 2004, 410 (412 ff., 415) sowie VG Berlin, Urteil vom 29.08.2005, 35 A 290.03, juris).

Die ausdrückliche Billigung der bisher nur auf stetiger Verwaltungsübung basierenden Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, die nach dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 in entsprechender Anwendung des HumHAG erfolgte, wird auch an anderer Stelle deutlich. So wird auf Seite 64 der Gesetzesbegründung ausgeführt:

„Das Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (Kontingentflüchtlingengesetz) wird aufgehoben. Bereits nach geltender Rechtslage besteht für das Gesetz in seiner ursprünglich konzipierten Form kein Anwendungsbedarf mehr. Zurzeit erfolgt lediglich die Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion in entsprechender Anwendung des Kontingentflüchtlingengesetzes. Nunmehr wird für diesen Personenkreis bei besonders

gelagerten politischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit geschaffen, eine Niederlassungserlaubnis von Anfang an zu erteilen (§ 23 Abs. 2 AufenthG).“

Die Intention des Gesetzgebers, das Verfahren zur Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion anknüpfend an den Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Januar 1991 in Bonn für die Zukunft auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen, wird zudem darin augenfällig, dass in der Begründung zu § 23 AufenthG ausgeführt wird:

„Die Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion seit 1991 (insgesamt bisher über 170.000 Personen) erfolgt bislang lediglich in entsprechender Anwendung des Kontingentflüchtlingengesetzes (Ergebnis der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder vom 9. Januar 1991). Die neue Vorschrift schafft für derartige Fälle nunmehr eine sichere Rechtsgrundlage. Das Ergebnis der Besprechung vom 9. Januar 1991 dokumentiert den übereinstimmenden Willen zur Aufnahme dieses Personenkreises, es bedarf deshalb auch nach Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes keiner erneuten Anordnung. Die in § 1 Abs. 1 Kontingentflüchtlingengesetz vorgesehene Gewährung der Rechtsstellung nach den Art. 2 - 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) ist im Hinblick auf die Gewährung einer Niederlassungserlaubnis nicht erforderlich. Darüber hinaus ist eine Reihe der sich aus der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention ergebenden Rechtsfolgen (z.B. Erlöschen der Rechtsstellung, wenn die Person sich freiwillig oder durch Annahme oder Erneuerung eines Nationalpasses erneut in den Schutz des Staates, dessen Staatsangehörigkeit besitzt, begibt, § 2 a Abs. 1 Nr. 1 Kontingentflüchtlingengesetz) der Stellung aufgenommener jüdischer Emigranten nicht angemessen“ (BT-Drs. 15/420, S. 78).

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll somit die künftige Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes allein auf Grundlage der Bestimmungen des AufenthG und der hierzu ergangenen AufenthV erfolgen. Insbesondere hat der Gesetzgeber bekräftigt, unter Abkehr von der bisherigen Verwaltungspraxis den jüdischen Zuwanderern nicht mehr eine den früheren Kontingentsflüchtlingen gleichgelagerte Rechtsstellung einzuräumen.

Daraus lässt sich nach Auffassung der Kammer indes nicht schlussfolgern, dass auch die bereits seit Jahren in der Bundesrepublik Deutschland lebenden jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion künftig strikt nach den neuen aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen zu behandeln sind. Vielmehr hat der Gesetzgeber durch die generalklauselartige Formulierung des § 102 Abs. 1 Satz 1 AufenthG zum Ausdruck gebracht, dass auch der bisherige besondere ausländerrechtliche Status der jüdischen Zuwanderer unangetastet bleiben soll. Nach § 102 Abs. 1 Satz 1 AufenthG bleiben die vor dem 1. Januar 2005 getroffenen sonstigen ausländerrechtlichen Maßnahmen, insbesondere zeitliche und räumliche Beschränkungen, Bedingungen und Auflagen, Verbote und Beschränkungen der politischen Betätigung sowie Ausweisungen, Abschiebungsandrohungen, Aussetzungen der Abschiebung und Abschiebungen einschließlich ihrer Rechtsfolgen und der Befristung ihrer Wirkungen sowie begünstigende Maßnahmen, die Anerkennung von Pässen und Passersatzpapieren und Befreiungen von der Passpflicht, Entscheidungen über Kosten und Gebühren, wirksam. Bereits der Wortlaut des § 102 Abs. 1 Satz 1 AufenthG („insbesondere“) verdeutlicht, dass der Gesetzgeber diese Norm als Auffangvorschrift verstanden wissen wollte, um weitere spezielle Überleitungsregelungen, wie sie für Aufenthaltstitel mit § 101 AufenthG getroffen wurden, entbehrlich zu machen.

Bestärkt wird dieser Befund letztlich dadurch, dass auch die „klassischen“ Kontingentflüchtlinge ihre bislang unmittelbar aus dem HumHAG erwachsende besondere Rechtsstellung nicht durch das Inkrafttreten des HumHAG verloren haben, denn andernfalls wäre die Überleitungs Vorschrift des § 103 AufenthG entbehrlich gewesen. Nach § 103 Satz 1 finden die §§ 2 a und 2 b des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge in der bis zum 1. Januar 2005 geltenden Fassung für Personen, die vor Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes gemäß § 1 des Gesetzes über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22. Juni 1980 (BGBl. I S. 1057) die Rechtsstellung nach den Artikeln 2 bis 34 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge genießen, weiter Anwendung. Da die §§ 2 a und 2 b des HumHAG für jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion keine Anwendung fanden (vgl.

dazu vorstehend dd)), sondern deren besondere Rechtsstellung nur nach den allgemeinen verwaltungs-verfahrensrechtlichen Vorschriften erlöschen bzw. rückabgewickelt werden konnte (vgl. dazu Hochreuter, NVwZ 2000, 1376 (1378)), war eine Ausdehnung dieser Überleitungsvorschrift auf jüdische Zuwanderer - im Gegensatz zur Überleitung des unbefristeten Aufenthaltstitels durch § 101 Abs. 1 Satz 2 AufenthG - nicht erforderlich.

3.) Ein Anspruch der Klägerin auf Verlängerung ihres internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge folgt indes aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung in Zusammenschau mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Grundsatz des Vertrauensschutzes (vgl. zur analogen Anwendbarkeit des § 1 Abs. 3 HumHAG nach Inkrafttreten des AufenthG vor dem Hintergrund des Art. 3 Abs. 1 GG auch Nds. OVG, Urteil vom 18.01.2006, 13 LC 467/03, NdsVBl 2006, 201 ff.).

a) Das Nds. Ministerium für Inneres und Sport hat bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 im Wege der Runderlasse vom 20. Juli 1999, nachgehend vom 30. April 2001 und vom 28. Februar 2003 (Nds. MBl. Nr. 12/2003, S. 243) die nachgeordneten Ausländerbehörden ausdrücklich zur Ausstellung von internationalen Reiseausweisen für Flüchtlinge an jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion ohne Nationalpass, wahlweise zur Ausstellung von Reisedokumenten nach § 15 i.V.m. § 17 Abs. 3 Satz 2 DVAuslG ermächtigt. Hieran hat die Beklagte nach eigenen Angaben seither ihre Verwaltungspraxis ausgerichtet. Sie hat jüdischen Zuwanderern regelmäßig einen internationalen Reiseausweis für Flüchtlinge ausgestellt; nur in einem verschwindend geringem Prozentsatz hat sie von der Möglichkeit der Ausstellung eines Reisedokuments Gebrauch gemacht. Durch Inkrafttreten des Runderlasses vom 7. Juni 2004 sah sie sich zu einer grundlegenden Änderung dieser Praxis der passrechtlichen Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion nicht veranlasst. Erst nach Zugang des Schreibens des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport vom 13. Juli 2005 hat sie die beschriebene Verfahrensweise aufgegeben und fortan den betreffenden Personenkreis nach den §§ 5 ff. AufenthV behandelt. In der Ausstellung bzw. Verlängerung internationaler Reiseausweise für Flüchtlinge an jüdische Emigranten aus der ehemaligen UdSSR ist daher eine ständige, gleichmäßige und in Einklang mit den Runderlassen des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport stehende Verwaltungspraxis zu erblicken, von der die Beklagte im Falle der Klägerin wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG nicht ohne sachlichen Grund abweichen darf. Zwar erwähnt der Runderlass vom 7. Juni 2004 die Möglichkeit der Ausstellung internationaler Reiseausweise für Flüchtlinge an jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion nicht mehr. Zur passrechtlichen Behandlung der Zuwanderer heißt es unter Ziffer 4.2 lediglich:

„Bei Personen, die nicht im Besitz eines gültigen Nationalpasses sind und Bemühungen zur Neu-ausstellung oder Verlängerung ablehnen, ist davon auszugehen, dass ein Pass nicht in zumutbarer Weise erlangt werden kann. In diesen Fällen ist eine Reisedokument als Passersatz auszustellen.“

In der kommentarlosen Streichung der bis dato wahlweise gegebenen Möglichkeit zur Ausstellung internationaler Reiseausweise kann indes keine Weisung zur Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis an die nachgeordneten Ausländerbehörden erblickt werden, denn dafür hätte es angesichts des Umstands, dass selbst die Beklagte in der Streichung keine Änderung erblickt hat, einer ausdrücklichen Formulierung dergestalt bedurft, dass internationale Reiseausweise für Flüchtlinge fortan nicht mehr ausgestellt oder verlängert werden (vgl. z.B. Ziffer 3.3.4.5 der Vorl. Nds. VV zum AufenthG vom 30.11.2005 oder Ziffer 4.1 des gegenwärtig geltenden Runderlasses vom 02. März 2006 (Nds. MBl. Nr. 18/2006, S. 551)). Im Übrigen sind sachliche Gründe für eine Änderung der Erlasslage zur passrechtlichen Behandlung jüdischer Zuwanderer zum damaligen Zeitpunkt weder von der Beklagten noch vom Nds. Ministerium für Inneres und Sport im Wege der Beantwortung des Auskunftersuchens der Kammer vorgetragen worden. Solche sind für die Kammer auch nicht ersichtlich.

b) Eine Änderung der Erlasslage ist nach Auffassung der Kammer erst durch die Vorläufige Niedersächsische Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 30. November 2005 sowie durch den Runderlass des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport vom 2. März 2006 (Nds. MBl. Nr. 18/2006, S. 551) eingetreten. In Ziffer 3.3.4.5 der Vorl. Nds. VV werden als Anspruchsberechtigte hinsichtlich der Ausstellung internationaler Reiseausweise für Flüchtlinge zwar Kontingentflüchtlinge mit der Begründung benannt, deren Rechtsstellung gelte gem. § 103 AufenthG fort, weiter heißt es,

dies gelte jedoch nicht für Personen, die nur in analoger Anwendung des HumHAG aufgenommen wurden. Zur passrechtlichen Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion wird unter Ziff. 4.1 des Runderlasses vom 2. März 2006 ausgeführt:

„Die aufgenommenen jüdischen Zuwanderer erhalten eine Niederlassungserlaubnis nach § 23 Abs. 2 AufenthG. Aufgenommene Familienangehörige, die selbst nicht die Voraussetzungen für eine Aufnahme als jüdischer Zuwanderer erfüllen, erhalten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG. Die Aufenthaltserlaubnis wird zunächst auf ein Jahr befristet und dann jeweils um zwei Jahre verlängert. Im Übrigen gelten die Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes. Eine Niederlassungserlaubnis kann den Familienangehörigen nur nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetz erteilt werden. Reiseausweise für Flüchtlinge werden nicht erteilt.“

Der derzeit geltende Erlass setzt damit die (Umlauf-)Beschlüsse der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 29. Dezember 2004, 24. Juni 2005 und 18. November 2005 um, mit denen sich die Innenminister auf eine Neuregelung des Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion verständigt haben, differenzierend danach, ob die Aufnahmezusage vor dem 1. Januar 2005 zugestellt wurde (Altfälle), ein Aufnahmeantrag nach dem 30. Juni 2001 und vor dem 1. Januar 2005 gestellt, die Aufnahmezusage aber noch nicht zugestellt wurde (Übergangsfälle) oder aber nach dem 1. Oktober 2005 einen Aufnahmeantrag gestellt wurde (Neufälle). Die benannten Alt-, Übergangs- und Neufälle sollen nach dem Willen der Innenministerkonferenz vor dem Hintergrund des außer Kraft getretenen HumHAG nunmehr gänzlich nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes und der Aufenthaltsverordnung behandelt werden. Insbesondere wird den nach dem 1. Januar 2005 aufgenommenen jüdischen Zuwanderern kein „Flüchtlingsausweis“ erteilt (Umlaufbeschluss der Innenministerkonferenz vom 18.11.2005, Aktenzeichen: IV E 3.10, Teil 3, Nr. 2, S. 9, Bl. 70 ff. d. GA; Umlaufbeschluss der Innenministerkonferenz vom 29.12.2004, Aktenzeichen: IV E 3.10, I. 4., S. 3, Bl. 37 ff. d. GA). Hinsichtlich der bereits aufgenommenen und - wie im Falle der Klägerin - mehrere Jahre in der Bundesrepublik Deutschland lebenden jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion hat die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder - soweit ersichtlich - indes keine Regelungen getroffen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der passrechtlichen Behandlung der in Deutschland lebenden jüdischen Zuwanderer.

c) Weder der Runderlass des Landes Niedersachsen vom 2. März 2006 noch die Vorl. Nds. VV-AufenthG sehen zur passrechtlichen Behandlung der schon seit Jahren in Deutschland lebenden jüdischen Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion eine Übergangsregelung vor. Demgegenüber hat beispielsweise die Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg in der Weisung Nr. 9/2005 vom 12. Dezember 2005 (Geschäftszeichen: A 260/038.23-04/01; abrufbar unter <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/einwohner-zentralamt/service/auslaenderrechtliche-weisungen/bezirk-alb/weisung-9-2005,property=source.pdf>) unter Ziffer 2 die nachgeordneten Ausländerbehörden darauf hingewiesen, dass bei jüdischen Zuwanderern und ihren Familienangehörigen, die vor dem 1. Januar 2005 aufgenommen wurden und denen bis dato ein Reisedokument nach § 15 DVAusIG ausgestellt wurde, aus Vertrauensschutzgesichtspunkten keine Bedenken bestehen, künftig Reiseausweise für Ausländer nach §§ 5 ff. AufenthV auszustellen. Dagegen sollen in Hamburg Flüchtlingsausweise an diese Personengruppe nicht erteilt werden.

Allerdings hat das Nds. Ministerium für Inneres und Sport mit an das Bundesministerium des Inneren und die Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder gerichtetem Schreiben vom 13. Juli 2005 (Az.: 45.21-47100/1-1) eine Länderumfrage zur passrechtlichen Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion initiiert, in der es heißt:

„Jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, die in der Vergangenheit in entsprechender Anwendung des HumHAG aufgenommen wurden, waren unter Berücksichtigung ihrer besonderen Rechtsstellung nicht verpflichtet, einen Nationalpass zu beantragen oder verlängern zu lassen. Ihnen konnte auf Antrag ein Reisedokument ausgestellt werden. Mit dem Außerkrafttreten des HumHAG zum 01.01.2005 ist eine weitere entsprechende Anwendung dieses Gesetzes für den bereits in der Vergangenheit aufgenommenen Personenkreis gem. § 103 AufenthG nicht mehr möglich. Für die Erteilung bzw. Verlängerung eines Reiseausweises für Ausländer gelten nunmehr auch die für diesen Personenkreis die allgemeinen Bestimmungen des § 5 der Aufenthaltsverordnung (AufenthaltV).

Allerdings hat sich bereits gezeigt, dass die Erfüllung der Passpflicht für solche jüdischen Emigranten, die sich hier schon seit vielen Jahren aufhalten und seither ausschließlich im Besitz eines deutschen Passersatzes waren, auf große Schwierigkeiten stößt. Diejenigen, die noch mit einem Pass der früheren UdSSR eingereist waren, tragen vor, die Staatsangehörigkeit eines der Nachfolgestaaten nicht erworben zu haben und auch nicht erwerben zu wollen. Andere erklären, sie müssten für die Passausstellung Gebühren in einer Höhe entrichten, wie sie angefallen wären, wenn sie durchgängig einen Pass des Nachfolgestaates beantragt und erhalten hätten. Da sie auf die Ausstellung des deutschen Passersatzes hätten vertrauen können, würde sie die Zahlung der jetzt immens hohen Gebühren unverträglich belasten. Die Landesverbände der jüdischen Gemeinden unterstützten das Vorbringen. Ich bitte daher um Mitteilung, ob Ihnen entsprechende Argumentationen bekannt sind und ggf. bereits überprüft wurden, sowie um Mitteilung ihrer Praxis bei der Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer für diesen Personenkreis.

Ein bundesweit einheitliches Verfahren halte ich für erforderlich.“

Das an die nachgeordneten Ausländerbehörden nachrichtlich übersandte Schreiben enthält den Hinweis,

„dass unabhängig von dem Ergebnis der Umfrage keine Bedenken bestehen, wenn in den genannten Fällen zunächst ein Reiseausweis für Ausländer befristet auf ein Jahr ausgestellt und dabei darauf hingewiesen wird, dass eine Verlängerung nur erfolgen kann, wenn eine Verständigung auf ein bundesweit einheitliches solches Vorgehen erfolgt.“

Nach Auffassung der Kammer besteht damit für die Ausländerbehörden des Landes Niedersachsen die Möglichkeit, in Anknüpfung an den Runderlass vom 07. Juni 2004, der die Ausstellung von Reisedokumenten nach § 15 i.V.m. 17 Abs. 3 Satz 2 DVAuslG vorsah, vorübergehend Reiseausweise für Ausländer an jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion auszustellen, unabhängig davon, ob sie die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 Abs. 1 AufenthaltsV erfüllen. Insbesondere kommt es nicht auf die Frage an, ob es dem jüdischen Zuwanderer zumutbar ist, sich um die Ausstellung eines Nationalpasses des Herkunftsstaates zu bemühen, hieran mitzuwirken und die Behandlung des Antrags durch die Behörden des Herkunftsstaates nach dem Recht des Herkunftsstaates zu dulden (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 AufenthaltsV). Die Versagung des von der Klägerin wahlweise beantragten Reiseausweises für Ausländer durch die Beklagte mit Bescheid vom 16. Dezember 2005 hätte somit keinen Bestand, sofern die Kammer über den Hilfsantrag der Klägerin zu befinden hätte.

Unabhängig hiervon gibt das Schreiben des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport vom 13. Juli 2005 zu erkennen, dass dem Ministerium der besondere ausländerrechtliche Status von jüdischen Zuwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion, die vor dem 1. Januar 2005 in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, und die hieraus abgeleitete passrechtliche Sonderbehandlung (vgl. dazu vorstehend 2.) b) ee) und ff)), durchaus bewusst sind, gleichwohl legt es sich ohne nähere Begründung dahingehend fest, dass dieser Personenkreis nunmehr wie „gewöhnliche“ Ausländer passrechtlich nach den Vorschriften der §§ 5 ff. AufenthV zu behandeln ist. Dabei verkennt es, dass durch die jahrelange emigrantenfreundliche Verwaltungspraxis bei den in Niedersachsen lebenden jüdischen Zuwanderern schutzwürdiges Vertrauen dahingehend geschaffen wurde, dass diese von Bemühungen um einen gültigen Nationalpass eines Nachfolgestaates der UdSSR dauerhaft freigestellt sind, sie stattdessen die Wahl zwischen der Ausstellung eines internationalen Reiseausweises für Flüchtlinge oder aber eines Reisedokuments, nunmehr eines Reiseausweises für Ausländer als deutschem Passersatz haben. Auch die Klägerin, die aufgrund der im Jahre 1997 erteilten Aufnahmezusage des Bundesverwaltungsamts im Mai 2000 nach Deutschland eingereist ist, konnte grundsätzlich darauf vertrauen, dass sie durch die Verwaltung wie ein Kontingentflüchtling passrechtlich behandelt wird und ihre durch die oben beschriebene Verwaltungspraxis (vgl. vorstehend 2.) b) ee)) eingeräumte Rechtsposition nicht nachträglich ohne sachlichen Grund geschmälert bzw. gar entzogen wird. An dem durch die Bekanntmachung der Runderlasse im Nds. MinBl. bewusst nach außen gesetzten Vertrauenstatbestand muss sich sowohl das Nds. Ministerium für Inneres und Sport als auch die nachgeordneten Ausländerbehörden, die wie die Beklagte ihre bisherige Verwaltungspraxis an den Runderlassen ausgerichtet haben, grundsätzlich festhalten lassen, denn in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist

anerkannt, dass Verwaltungsvorschriften über die ihnen zunächst nur innewohnende interne Bindung hinaus vermittels sowohl des Gleichheitssatzes als auch des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebots des Vertrauensschutzes eine anspruchsbegründende Außenwirkung im Verhältnis der Verwaltung zum Bürger zu begründen vermögen (BVerwG, Urteil vom 17.04.1970, 7 C 60.68, BVerwGE 35, 159 ff.; Urteil vom 08.04.1997, 3 C 6/97, BVerwGE 104, 220 ff.).

d) Indes hindert bestehendes Vertrauen in eine stetige, gleichmäßige Verwaltungspraxis durch die Behörde grundsätzlich nicht daran, diese für die Zukunft zu ändern. Es entspricht nämlich auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass sowohl eine durch Verwaltungsvorschriften vorgegebene als auch eine rein tatsächliche Verwaltungsübung jederzeit aus sachgerechten Erwägungen für die Zukunft geändert werden kann, auch wenn die Betroffenen hierdurch gegenüber der bisherigen Praxis schlechter gestellt oder benachteiligt werden (BVerwG, Urteil vom 28.08.1986, 2 C 5/84, Buchholz 232 § 23 BBG Nr. 29; Urteil vom 08.04.1997, a.a.O.; Urteil vom 05.11.1998, 2 A 3/98, Buchholz 232 § 79 BBG Nr. 116; m.w.N.). Eine Änderung der bisherigen Verwaltungspraxis kann beispielsweise sachlich gerechtfertigt sein, wenn hierdurch Fehlentwicklungen gegengesteuert werden soll oder aber bei zwischenzeitlich erkannten Rechtsverstößen (BVerwG, Urteil vom 08.04.1997, a.a.O.).

Sachgerechte Erwägungen, die für die passrechtliche Behandlung der bereits vor dem 1. Januar 2005 in Niedersachsen lebenden jüdischen Zuwanderer nach den allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Vorschriften der §§ 5 ff. AufenthV streiten, hat die Beklagte nicht vorgebracht. Das hierauf gerichtete Auskunftersuchen der Kammer an das Nds. Ministerium für Inneres und Sport ist unbeantwortet geblieben. Für diese Schlechterstellung der bisherigen Inhaber internationaler Reiseausweise für Flüchtlinge ist auch nichts in den Anordnungen und Schreiben des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport ersichtlich. Insbesondere führt der Vergleich der bisherigen niedersächsischen Verwaltungspraxis mit der anderer Bundesländer nicht weiter, denn das Land Niedersachsen ist hinsichtlich der Ausstellung von internationalen Reiseausweisen für Flüchtlinge an jüdische Emigranten bereits seit mehreren Jahren einen Sonderweg gegangen und hat sich insbesondere nicht an dem bereits erwähnten Schreiben des Bundesministers des Inneren vom 10. August 1993 orientiert (vgl. dazu vorstehend 2. b ff)). In diesem Zusammenhang ist nochmals darauf zu verweisen, dass den zitierten (Umlauf-) Beschlüssen der Innenministerkonferenz zur Neuregelung der Aufnahme jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion keine Vereinbarung zu entnehmen ist, die sich auf die (passrechtliche) Behandlung der bereits seit Jahren in Deutschland lebenden jüdischen Zuwanderer bezieht.

Das Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes und damit auch der hierauf basierenden Aufenthaltsverordnung mit ihren passrechtlichen Bestimmungen zum 1. Januar 2005 rechtfertigt schließlich auch nicht die Annahme, die bisherige besondere passrechtliche Behandlung jüdischer Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion durch die Länder müsse nunmehr aufgegeben und die Verwaltungspraxis ausschließlich an den Vorschriften der §§ 5 ff. AufenthV ausgerichtet werden. Dies gilt jedenfalls für die bereits vor dem 1. Januar 2005 in Niedersachsen lebenden jüdischen Zuwanderer. Wie bereits vorstehend dargelegt (vgl. 2. b gg)) hat diese Personengruppe ihre besondere ausländerrechtliche Stellung mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes nicht verloren. Namentlich aus § 102 Abs. 1 Satz 1 AufenthG, wonach begünstigende Maßnahmen wie z.B. die Befreiung von der Passpflicht, wirksam bleiben, lässt sich entnehmen, dass der Zwang jüdischer Zuwanderer zur Annahme von Nationalpässen der Nachfolgestaaten der UdSSR und die Nichtverlängerung deren deutscher Passersatzpapiere vom Gesetzgeber keinesfalls gewollt und damit nicht mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes begründet werden kann.

e) Da die Änderung der niedersächsischen Erlasslage durch Abkehr von der Ausstellung (bzw. Verlängerung) internationaler Reiseausweise für Flüchtlinge an jüdische Zuwanderer, die vor dem 1. Januar 2005 in Niedersachsen Aufnahme gefunden haben, mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht in Einklang steht, ist die Beklagte auch künftig gehalten, die Klägerin gemäß der bisherigen stetigen Verwaltungspraxis passrechtlich zu behandeln und ihren am 19. August 2003 ausgestellten internationalen Reiseausweis für Flüchtlinge für ein bis höchstens 2 Jahre (vgl. § 5 des Anhangs zur GFK sowie Ziffer 3.3.4.7 der Vorl. Nds. VV-AufenthG) zu verlängern.

Nach alledem war daher der Klage schon im Hauptantrag stattzugeben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

Die Zulassung der Berufung erfolgt gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Frage, ob jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion einen Anspruch auf Verlängerung ihrer bis zum Inkrafttreten des Aufenthaltsgesetzes durch die niedersächsischen Ausländerbehörden ausgestellten internationalen Reiseausweise für Flüchtlinge haben, ist von grundsätzlicher Bedeutung. Sie dürfte sich in einer Vielzahl von Fällen stellen und ist bislang von Nds. Oberverwaltungsgericht - soweit ersichtlich - noch nicht entschieden worden.