

1. Aufgrund Art. 25 RL 2011/95/EU können subsidiär Schutzberechtigte, die keinen nationalen Pass erhalten können, ein Reisedokument unter den selben Voraussetzungen beanspruchen wie anerkannte Flüchtlinge einen Reiseausweis.

(Amtlicher Leitsatz)

19 ZB 14.2708

Verwaltungsgerichtshof München

Beschluss vom 10.02.2016

T e n o r

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Die Beklagte hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

G r ü n d e

Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 19. November 2014, mit dem dieses die Beklagte unter Aufhebung ihres Bescheides vom 5. Juni 2014 verpflichtet hat, der Klägerin, einer somalischen Staatsangehörigen, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG festgestellt hat (Bescheid vom 17.12.2010) und der eine Aufenthaltserlaubnis erteilt worden ist, einen Reiseausweis für Ausländer zu erteilen, hat keinen Erfolg, weil die von der Beklagten geltend gemachten Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) und der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO), nicht hinreichend dargelegt sind oder aber nicht durchgreifen.

1. Die von der Beklagten erhobenen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen, als Urteil wirkenden Gerichtsbescheids (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) werden dem Darlegungserfordernis des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht gerecht. Das Gebot der Darlegung erfordert eine substantielle Erörterung des in Anspruch genommenen Zulassungsgrundes, d.h. unter Würdigung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung ist aufzuzeigen, in welchem rechtlichen oder tatsächlichen Punkt die ergebnisbezogenen Zweifel bestehen und worauf sie sich gründen (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 124a Rn. 27). Ernstliche Zweifel sind unter anderem anzunehmen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (BVerfG, B. v. 26.3.2007 - 1 BvR 2228/02 - BayVBl 2007, 624). Eine bloße Wiederholung des erstinstanzlichen Vortrags genügt grundsätzlich nicht (Kopp/Schenke, VwGO, 21. Aufl. 2015, § 124a, Rn. 49).

Die Beklagte wendet sich gegen die Auffassung des Verwaltungsgerichts, das der Ausländerbehörde in § 5 Abs. 1 AufenthV eingeräumte Ermessen, subsidiär Schutzberechtigten Reiseausweise für Ausländer auszustellen, sei auf Null reduziert. Sie beruft sich zur Begründung auf einen Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 10. Juni 2014 (Az. 10 ZB 12.2393), in dem dieser einen Antrag auf Zulassung der Berufung gegen ein die Klage auf Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer abweisendes Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 9. Oktober 2012 abgelehnt hat. Weiterhin erörtert die Beklagte die unterschiedlichen Formulierungen in Art. 25 Abs. 1 und Abs. 2 der Richtlinie 2011/95/EU - sowohl in der deutschen als auch in der englischen Sprachfassung - und leitet daraus die Erforderlichkeit eines konkreten Reisewunsches als Voraussetzung für die Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer ab. Nachdem die Erteilung von Reisedokumenten einen Eingriff in die Passhoheit eines fremden Staates darstellen kann, ist eine solche Erteilung aus Sicht der Beklagten restriktiv zu handhaben. Diese Ausführungen ziehen die Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung nicht in Zweifel.

Die Beklagte und das Verwaltungsgericht sind gemeinsam zu der Feststellung gelangt, dass die Klägerin nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzt und ihn als somalische Staatsangehörige nicht auf zumutbare Weise erlangen kann, so dass ihr als Inhaberin einer Aufenthaltserlaubnis nach § 5 Abs. 1, § 6 Nr. 1 AufenthV ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden darf. Die Beklagte und das Verwaltungsgericht stimmen auch darin überein, dass § 5 Abs. 1 AufenthV im Lichte des Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl Nr. L 337 v. 20.12.2011, S. 9 ff.) auszulegen und anzuwenden ist. Die Beklagte wendet sich jedoch gegen die verwaltungsgerichtliche Auslegung der Bestimmung des Art. 25 Abs. 2 RL 2011/95/EU, der zufolge Mitgliedstaaten Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, Dokumente für Reisen außerhalb ihres Hoheitsgebiets ausstellen, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.

Das Verwaltungsgericht leitet aus dem Wortlaut der Vorschrift einen Anspruch des Ausländers auf die Ausstellung von Reisedokumenten ab, der an keine weiteren Voraussetzungen - wie etwa eine bevorstehende Reise - anknüpft (so auch Marx im Handbuch zum Flüchtlingsschutz, 2. Auflage 2012, § 57 Rn. 13), und stützt sein Ergebnis auf einen Vergleich mit dem Wortlaut der Vorgängerregelung in Art. 25 Abs. 2 RL 2004/83/EG (Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl EG L 304 vom 30.9.2004, S. 12 ff.). Der in der Vorgängerregelung enthaltene Halbsatz, dass Reisedokumente zumindest dann ausgestellt werden sollen, wenn schwerwiegende humanitäre Gründe die Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern, ist im Zuge der unionsrechtlichen Neuregelung entfallen. Die Einwendungen der Beklagten, die den verpflichtenden

Charakter der Richtlinienbestimmung nicht in Zweifel ziehen, aber auf eine Reiseausweisausstellung abzielen, die beschränkt ist auf konkrete Reisen, stellen die Rechtsauslegung des Verwaltungsgerichts nicht in Frage.

a) Das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 9. Oktober 2012 stützt die Rechtsauffassung der Beklagten nicht, weil es für die Auslegung von § 5 Abs. 1 AufenthV noch an Art. 25 Abs. 2 der Vorgänger-Richtlinie RL 2004/83/EG anknüpft und Art. 25 Abs. 2 RL 2011/95/EU für noch nicht entscheidungserheblich befindet (VG Au, U. v. 9.10.2012 - Au 1 K 12.903 - juris Rn. 22). Der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 10. Juni 2014 (Az. 10 ZB 12.2393) ist ebenfalls als Beleg ungeeignet, weil in ihm lediglich die Unmaßgeblichkeit des Zulassungsvorbringens zu Art. 25 Abs. 2 RL 2011/95/EU für den geltend gemachten Zulassungsgrund dargelegt wird (BayVGH, B. v. 10.6.2014 - 10 ZB 12.2393 - juris Rn. 11).

b) Der Hinweis der Beklagten und der Vertretung des öffentlichen Interesses auf den unterschiedlichen Sprachgebrauch in Abs. 1 (Reiseausweise) und Abs. 2 (Dokumente) des Art. 25 RL 2011/95/EU greift ebenfalls nicht durch. Dieser resultiert, was sich aus der Vorschrift sowohl in der deutschen als auch in der englischen Fassung ergibt, aus dem Umstand, dass der Anhang 2 zur Genfer Flüchtlingskonvention einen einheitlichen Reiseausweis für Konventionsflüchtlinge vorsieht, während die Dokumente für Personen mit subsidiärem Schutzstatus der Ausgestaltung durch die Mitgliedstaaten vorbehalten sind; die Bundesrepublik Deutschland hat als Dokument im Sinn der Richtlinie den Reiseausweis für Ausländer bestimmt. Einen konkreten Reiseanlass für die Ausstellung eines Reisedokuments nach Art. 25 Abs. 2 RL 2011/95/EU fordert entgegen der Auffassung der Beklagten und der Vertretung des öffentlichen Interesses weder die deutsche noch die englische Sprachfassung. Das Verwaltungsgericht entnimmt seine Rechtsauslegung zutreffend dem Umstand, dass der in Art. 25 Abs. 2 RL 2004/83/EG enthaltene Zusatz, dass Reisedokumente zumindest dann ausgestellt werden sollen, wenn schwerwiegende humanitäre Gründe die Anwesenheit des Ausländers in einem anderen Staat erfordern (englische Fassung: „at least when serious humanitarian reasons arise that require their presence in another State“), im Zuge der Neuregelung weggefallen ist, sowie dem Ziel der Neufassung der Richtlinie, Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte weitgehend gleichzustellen (UA S. 7). Die Europäische Union hat das zur Neufassung der Richtlinie führende Verfahren mit allen wesentlichen Unterlagen veröffentlicht (vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32011L0095>). Aus diesen Unterlagen ergeben sich keine Hinweise darauf, dass Voraussetzung für die Ausstellung von Reisedokumenten im Sinn des Art. 25 Abs. 2 RL 2011/95/EU ein konkreter Reiseanlass sein soll. Nr. 6 der Begründung zum Kommissionsvorschlag vom 21. September 2009 für eine Neufassung der Richtlinie 2004/83/EG (CELEX-Nr. 52009PC0551) bestätigt vielmehr die Rechtsauslegung des Verwaltungsgerichts. Demzufolge sollen in der neuen Richtlinie die Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zuerkannten Rechte vereinheitlicht werden, weil die weniger umfassenden Rechte der letztgenannten Gruppe gemäß der Richtlinie 2004/83/EG auf der Annahme beruhten, dass es den subsidiären Schutzstatus nur vorübergehend geben werde, und sich diese Annahme als falsch erwiesen habe. Einschränkungen der Rechte von Personen mit subsidiärem Schutzstatus, die nicht mehr als notwendig und sachlich gerechtfertigt anzusehen sind, seien daher aufzuheben.

c) Zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, aus denen die Ausweisausstellung versagt werden kann, werden von der Beklagten nicht hinreichend dargelegt. Eine zweifelsfrei geklärte Identität des Ausländers ist nicht zwingende Erteilungsvoraussetzung für den Reiseausweis für Ausländer. Dies ergibt sich aus den Vorschriften des § 4 Abs. 6 Satz 1 i.V.m. § 5 Abs. 1 AufenthV, wonach Passersatzpapiere mit dem einschränkenden Hinweis ausgestellt werden können, dass die Personendaten auf den eigenen Angaben des Antragstellers beruhen. Im Übrigen macht die Beklagte keine substantiierten Zweifel an den Identitätsangaben der Klägerin geltend. Die von der Beklagten mit Rücksicht auf die Passhoheit fremder Staaten geforderte restriktive Handhabung der Ausweiserteilung ist gewährleistet, nachdem die Beklagte selbst der Auffassung ist, die Klägerin habe keinen Pass oder Passersatz und könne einen solchen nicht in zumutbarer Weise erlangen. Bei dieser Sachlage sind entgegenstehende zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht ersichtlich; der gegenteilige Standpunkt würde dazu führen, dass § 5 Abs. 1 AufenthV sowohl bei anerkannten Flüchtlingen als auch bei subsidiär Schutzberechtigten in der Mehrzahl der Fälle nicht zur Ausweiserteilung führen würde.

2. Die Verwaltungsstreitsache hat auch nicht die geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Der Begriff der grundsätzlichen Bedeutung erfordert, dass für die angefochtene Entscheidung des Verwaltungsgerichts die im Zulassungsantrag dargelegte konkrete Rechts- und Tatsachenfrage von Bedeutung war, ihre Klärung im Berufungsverfahren zu erwarten ist (Klärungsfähigkeit) und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten ist (Klärungsbedürftigkeit; vgl. insgesamt Happ in Eyermann, 14. Aufl. 2014, § 124 Rn. 36, § 124a Rn. 72).

Als klärungsbedürftig bezeichnet die Beklagte die Frage, ob jedem subsidiär Schutzberechtigten, der keinen nationalen Pass erlangen kann, unabhängig vom Vorliegen weiterer Voraussetzungen ein Reiseausweis auszustellen ist. Diese Frage lässt sich - jedenfalls für den vorliegenden Fall fehlender Anhaltspunkte für unzutreffende Identitätsangaben - im Wege der Auslegung von Art. 25 Abs. 2 RL 2011/95/EU anhand von Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Vorschrift auch ohne Durchführung eines Berufungsverfahrens beantworten (vgl. die Ausführungen in Nr. 1). Außerdem würde sich die Frage in dieser Allgemeinheit in einem Berufungsverfahren nicht stellen, denn nach Art. 25 Abs. 2 RL 2011/95/EU ist ein Reiseausweis für Ausländer dann nicht zu erteilen, wenn zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dem entgegenstehen. Über die Frage, ob ein derart weitgehender Anspruch auf Erteilung von Reisedokumenten sachgerecht ist, hat der Senat nicht zu entscheiden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 47 Abs. 3, 52 Abs. 2 GKG.

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 4 Satz 5 VwGO).