

Aus der Beratungspraxis

Passbeschaffung

von RA Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bremen

Der Große: Das Bier ist kein Bier, was dadurch ausgeglichen wird, daß die Zigarren keine Zigarren sind, aber der Paß muß ein Paß sein, damit sie einen in das Land hereinlassen.

Der Untersetzte: Der Paß ist der edelste Teil von einem Menschen. Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustand wie ein Mensch. Ein Mensch kann überall zustand kommen, auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiterten Grund, aber ein Paß niemals. Dafür wird er auch anerkannt, wenn er gut ist, während ein Mensch noch so gut sein kann und doch nicht anerkannt wird.

Der Große: Man kann sagen, der Mensch ist nur der mechanische Halter eines Passes. Der Paß wird ihm in die Brusttasche gesteckt wie die Aktienpakete in das Safe gesteckt werden, das an und für sich keinen Wert hat, aber Wertgegenstände enthält.

Der Untersetzte: Und doch könnte man behaupten, daß der Mensch in gewisser Hinsicht für den Paß notwendig ist. Der Paß ist die Hauptsach, Hut ab vor ihm, aber ohne dazugehörigen Menschen wäre er nicht möglich oder mindestens nicht ganz voll ...

Bertolt Brecht, Flüchtlingsgespräche
Gesammelte Werke Bd. VI, S. 1383/84

I. Vorbemerkung

Blättern Sie mal auf die hintere innere Umschlagseite Ihres Passes: Wussten Sie, dass er Ihnen nicht gehört, obwohl Sie Gebühren bezahlt haben, um ihn zu erhalten? In jedem Reisepass steht: "Dieser Reisepass ist Eigentum der Bundesrepublik Deutschland." Die gleiche Rechtsregel gilt für jeden anderen Staat der Erde.

Sie erhalten nicht ohne Weiteres als Deutsche(r) in Deutschland einen Pass ausgestellt. Vielmehr findet sich in § 7 Passgesetz ein umfangreicher Katalog von Gründen, aus denen der Pass zu versagen ist – beispielsweise, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, sich der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung oder seiner gesetzlichen Unterhaltungspflicht oder der Wehrpflicht entziehen will. Neben der Passversagung ist Passentziehung möglich, sofern einer der vorgenannten Gründe nachträglich bekannt wird (§ 8 Passgesetz).

All dies weist darauf hin: Auch in Deutschland ist Passerteilung eine "hoheitliche Maßnahme" und nicht ohne Weiteres hat jeder Deutsche Anspruch auf einen Pass. Dies ist in anderen Staaten in ähnlicher Weise – und nicht selten noch komplizierter – geregelt. Daraus resultiert ein Teil der Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung, nicht zuletzt dann, wenn Unklarheit über die tatsächliche Staatsangehörigkeit der Person besteht.

Jeder, der in der Ausländer- oder Flüchtlingsberatung tätig ist, wird das Problem schon einmal kennen gelernt haben: Passbeschaffung – Voraussetzung für die Erteilung von Aufenthaltstiteln, aber auch für die Abschiebung.

Was ist das eigentlich: ein Pass? Was beurkundet er? Welche Mitwirkungspflichten bestehen für den einzelnen Ausländer, den Pass zu beschaffen? Welche Rechtsgrundlagen im Ausländerrecht haben Bezug zum Pass und welche Bemühungen kann man zur Beschaffung eines Passes Ausländern zumuten? Mit diesen Fragen befasst sich dieser Beitrag.

II. Rechtsgrundlagen

Der Pass ist eine öffentliche Urkunde zur Legitimation einer Person, insbesondere im internationalen Verkehr (Creifelds Rechtswörterbuch, Stichwort "Passwesen"). Die praktische Konsequenz wird beispielsweise in Verfahren auf Eheschließung spürbar: Standesämter verlangen die Vorlage eines Passes. "Durch den Besitz eines gültigen Passes wird den Behörden die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit sowie der Rückkehrberechtigung seines Inhabers ermöglicht" (Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz, Ziff. 4.0.4.).

§ 4 Abs. 1 AuslG bestimmt, dass Ausländer, die in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten wollen, einen gültigen Pass besitzen müssen. Die Einreise ohne Pass ist unerlaubt (§ 58 Abs. 1 Nr. 2 AuslG).

Gem. § 8 Abs. 1 Nr. 3 AuslG wird einem Ausländer, der den erforderlichen Pass nicht besitzt, die Aufenthaltsgenehmigung selbst dann versagt, wenn alle übrigen Voraussetzungen vorliegen. Allerdings kann von diesem besonderen Versagungsgrund gem. § 9 Abs. 1 Ziff. 3 AuslG in begründeten Einzelfällen, insbesondere bei Vorliegen der Voraussetzungen eines Anspruches auf Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung, eine Ausnahme gemacht werden, wenn der Ausländer sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält und einen Pass oder eine Rückkehrberechtigung in einem anderen Staat in zumutbarer Weise nicht erlangen kann (§ 9 Abs. 1 Ziff. 3 AuslG).

Gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 1 AuslG kann die Aufenthaltsgenehmigung widerrufen werden, wenn der Ausländer keinen gültigen Pass oder Passersatz mehr besitzt. Fehlt einem bereits vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer der Pass, stellt dies einen eigenständigen Grund für eine Abschiebung dar (§ 49 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 AuslG). Ein Verstoß gegen die Passpflicht ist strafbar gem. § 92 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 6 AuslG.

Für Staatsangehörige aus EU-Staaten gilt eine Privilegierung: Soweit sie freizügigkeitsberechtigt sind, unterliegen sie gem. § 10 Aufenthaltsgesetz/EWG nur der Ausweisungspflicht. Verstoßen sie gegen diese Ausweisungspflicht, stellt dies eine Ordnungswidrigkeit gem. § 12 a Aufenthaltsgesetz/EWG dar, führt aber nicht zu einer ihre Freizügigkeit beschränkenden Maßnahme, also der Ausweisung oder Abschiebung (Art. 3 Abs. 3 Richtlinie 64/221/EWG und Ziff. 4.0.2.2. AuslG-VwV).

Erfüllt wird die Passpflicht durch Besitz eines gültigen Nationalpasses oder eines Passersatzes. Dabei muss es sich

Aus der Beratungspraxis

um ein Papier handeln, das gemäß § 4 Abs. 4 Nr. 2 AuslG i.V.m. § 14 DVAuslG eingeführt oder zugelassen ist.

Die Passpflicht gilt auch für Ausländer unter 16 Jahren. Eltern müssen dafür sorgen, dass ihre Kinder der Passpflicht genügen (§ 68 Abs. 4 AuslG und AuslG-VwV – Ziff. 4.1.1.1.). Allerdings muss nicht jeder Ausländer ein gültiges Passdokument persönlich besitzen. Es genügt ein Familienpass. Für Ausländer unter 16 Jahren genügt die Mittragung in einem Familienpass. Sie erfüllen im Übrigen ihre Passpflicht auch durch den Besitz eines Kinderausweises oder – sofern dieses vorgesehen ist – durch Eintragung in entsprechende „Sammellisten“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 8 DV-AuslG).

Die Ausstellung eines deutschen Passersatzes (§ 14 Abs. 1 DVAuslG) kommt erst in Betracht, wenn die Erlangung eines Nationalpasses nicht möglich (z. B. bei Staatenlosen) oder unzumutbar ist oder ein gesetzlicher Anspruch auf Ausstellung eines deutschen Passersatzes besteht (z. B. Reiseausweis für Flüchtlinge oder Staatenlose – VwV-AuslG – Ziff. 4.1.3.).

Ob ein Reiseausweis für Flüchtlinge ausgestellt wird (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 DVAuslG), richtet sich nach Art. 28 der Genfer Flüchtlingskonvention. Erlischt die Rechtsstellung als Asylberechtigter oder die Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 AuslG vorliegen, ist der Ausländer verpflichtet, seinen Reiseausweis unverzüglich bei der Ausländerbehörde abzugeben (§ 72 Abs. 2, § 73 Abs. 6 AsylVfG). Tut er dies nicht, wird der Reiseausweis eingezogen. Der Reiseausweis für Staatenlose wird erteilt gemäß Art. 28 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen.

Andere als Passersatz eingeführte oder zugelassene amtliche Ausweise sind in § 14 der Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz abschließend aufgezählt. Im Bedarfsfalle sollte dort nachgelesen werden. Besonders erwähnt sei hier lediglich das Reisedokument nach § 15 Abs. 1 DVAuslG. Es kann einem Ausländer erteilt werden, der nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzt und nicht in zumutbarer Weise erlangen kann. Voraussetzung ist außerdem, dass er eine der in § 15 Abs. 1 DVAuslG aufgezählten Aufenthaltsgenehmigungen besitzt, unter anderem eine Aufenthaltsbefugnis (Nr. 1). Da dieser Weg kompliziert sein kann, sollte im Einzelfall eine Rechtsanwältin oder ein Rechtsanwalt beauftragt werden.

Die Ausländerbehörde kann als „Mitwirkungsobliegenheit“ von Ausländern gemäß § 70 AuslG ein persönliches Erscheinen bei der Auslandsvertretung des Herkunftsstaates fordern. Erfahrungsgemäß reicht ein schriftlicher Antrag an die Auslandsvertretung allein oft nicht aus. Vielmehr wird gerade für die Passbeschaffung die persönliche Anwesenheit verlangt (vgl. Renner, Ausländerrecht, 7. Aufl., § 70, Rz. 6 und Gemeinschaftskommentar Ausländerrecht – Funke-Kaiser, § 70, Rz. 5). Die Grenze für eine solche Mitwirkungsobliegenheit bildet jedoch die subjektive Möglichkeit oder „Zumutbarkeit“ für den Betroffenen/die Betroffene (so auch GK – Funke-Kaiser, a.a.O., Rz. 6).

Was ist also dem oder der Betroffenen zumutbar? Diese Frage lässt sich kaum in generalisierender Weise beantworten. Vielmehr wird es stets auf die Umstände des Einzelfalls, den „Erfahrungsschatz“ eines Sachbearbeiters oder einer Sachbearbeiterin mit einem bestimmten Herkunftsstaat, der Sorgfalt bei der Ermessensausübung seitens der Ausländerbehörde etc. abhängen, was als „noch“ und was als „nicht mehr“ zumutbar anzusehen ist.

Wird persönliches Erscheinen bei einer Auslandsvertretung angeordnet, deren Staatsangehörigkeit die Ausländerin oder der Ausländer „vermutlich“ besitzt, ist auf folgendes hinzuweisen: Eine derartige Anordnung ist ein selbständig anfechtbarer Verwaltungsakt, d. h. es kann Widerspruch eingelegt und erforderlichenfalls vorläufiger Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht beantragt werden (vgl. GK – Funke-Kaiser, a.a.O., Rz. 71 ff.). Die zuständige Ausländerbehörde muss deswegen eine Ermessensentscheidung darüber treffen, ob ein Erscheinen bei der Auslandsvertretung zumutbar ist. Dabei ist zu prüfen, ob der Ausländer oder die Ausländerin aufgrund des persönlichen Erscheinens konkret Gefahr läuft, im Falle der Rückkehr in das Heimatland politisch verfolgt oder einer Behandlung im Sinne des § 53 Abs. 1, 2 oder 4 AuslG ausgesetzt zu werden, weil die Behörden des Heimatstaates auf diese Weise erst zuverlässig Kenntnis vom Verbleib erhalten und hieraus weitere Rückschlüsse (z. B. zu exilpolitischen Tätigkeiten) ziehen können (vgl. GK – Funke-Kaiser, § 70, Rz. 71). Kann bei einer solchen abwägenden Prognose eine Gefahr bereits im Zeitpunkt der Anordnung als zweifelsfrei festgestellt gelten, muss die Anordnung der persönlichen Vorsprache bei der Auslandsvertretung unterbleiben. Anderenfalls ist bei zumindest bestehenden gewichtigen Bedenken das Gefährdungspotenzial angemessen und bei der Ermessensentscheidung bei der Abwägung mit zu berücksichtigen (GK – Funke-Kaiser, a.a.O.).

Weigert sich der Ausländer oder die Ausländerin ohne hinreichenden Grund, der Anordnung persönlichen Erscheinens zu folgen oder die erforderlichen Angaben, beispielsweise auf einem Formularantrag der Botschaft, zu machen, kann dies bei der Beweiswürdigung seitens der Behörde oder im Falle eines Rechtsmittelverfahrens vom Verwaltungsgericht maßgeblich mit berücksichtigt werden (GK – Funke-Kaiser, § 70, Rz. 72).

Generell ist die Anordnung persönlichen Erscheinens vor einer Auslandsvertretung nur zulässig, wenn der/die Betroffene vermutlich die Staatsangehörigkeit dieses Staates besitzt. Vorausgesetzt wird damit keine Gewissheit über die Staatsangehörigkeit, bloße Spekulation reicht aber nicht aus. Erforderlich sind „greifbare und nachvollziehbare Anhaltspunkte“ für ein Bestehen der fraglichen Staatsangehörigkeit (vgl. GK – Funke-Kaiser, § 70, Rz. 73).

Verwaltungsgerichte halten es für rechtmäßig, dass nach erfolgloser Anordnung des persönlichen Erscheinens bei gleichzeitiger Androhung oder Verhängung eines Zwangsgeldes die Person zwangsweise bei der Auslandsvertretung, der sie „aus Sicht der Ausländerbehörde“ zuzuordnen ist,

vorgeführt wird (GK – Funke-Kaiser, § 70, Rz. 74 ff.). Diese Durchsetzung der ausländerbehördlichen Anordnung durch unmittelbaren Zwang wird von der herrschenden Meinung in der Rechtsprechung nicht als Freiheitsentziehung im Sinne des Art. 104 Abs. 2 GG gesehen, auch dann, wenn sich der tatsächliche Vorgang mit Hin- und Rückfahrt etc. über einen Tag hinaus erstrecken sollte (anders VG Düsseldorf, Beschluss vom 26.8.2003 - 24 L 2373/03 - 21 S., M4270, m.w.N.). Die Fahrt mit dem Polizei- oder Behördenfahrzeug sowie die notwendige Dauer des Aufenthaltes bei der Auslandsvertretung gelten nicht als "Freiheitsentziehung" (GK – Funke-Kaiser, § 70, Rz. 76 m.w.N.). Dies ist anders, wenn der Betroffene beispielsweise am Tag vor der Vorführung von der Ausländerbehörde in Gewahrsam genommen wird, weil anderenfalls aus behördlicher Sicht die Gefahr bestünde, dass er oder sie nicht rechtzeitig angetroffen würde.

Selbstverständlich ist die Ausländerbehörde verpflichtet, für die Erfüllung der Mitwirkungsobliegenheit ausreichend lange, "angemessene" Fristen zu setzen. Ferner ist sie verpflichtet darauf hinzuweisen, dass verspätetes Vorbringen bei der behördlichen Entscheidungsfindung im Verwaltungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden muss ("Präklusion").

III. Beratungsempfehlungen

Die Problematik liegt im Wesentlichen in einem Adjektiv: Welche Mitwirkung ist "zumutbar"? Wie weit gehen die Verpflichtungen zur Mitwirkung? Umfassen sie unter Umständen auch die Durchführung aufwändiger, aber absehbar unsinniger Maßnahmen, weil eine Kooperation ausländischer Konsulate und Botschaften oder sonstiger ausländischer Stellen erfahrungsgemäß nicht erreichbar ist? Welcher finanzieller Aufwand ist im Rahmen der ausländerrechtlichen Mitwirkung zumutbar? Welche Sanktionen können daran geknüpft werden, dass Mitwirkung, die aus Sicht der Ausländerbehörde "zumutbar" erscheint, dennoch vom Betroffenen im Einzelfall nicht durchgeführt wird?

"Zumutbarkeit" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der von der Ausländerbehörde oder im Streitfall von den Verwaltungsgerichten ausgelegt wird. Nicht zu übersehen ist, dass bei dieser Auslegung politische Einschätzungen, Vorverständnis, auch Vorerfahrungen in der Beratung o. Ä. eine entscheidende Bedeutung gewinnen. Im Grunde ist alles "streitig": Ausländerbehörden sind (naturgemäß?) anderer Auffassung hinsichtlich der Zumutbarkeit der Mitwirkung als die Betroffenen, Anwälte sind häufig anderer Auffassung als Ausländerbehörden, Sozialarbeiter wiederum oder ehrenamtliche Berater vertreten andere Auffassungen als die Anwälte der betroffenen Ausländer. Insgesamt besteht eine Gemengelage aus unterschiedlichem (rechtlichen und politischen) Vorverständnis und praktischen Erfahrungen mit den örtlich zuständigen Behörden

und Gerichten, die es schwer machen, eine allgemeinverbindliche "Linie" vorzugeben. Unübersehbar ist zudem, dass die Mitwirkung bei der Passbeschaffung auch ein rechtliches und praktisches Risiko für diejenigen Ausländer birgt, deren freiwillige Ausreise oder auch Abschiebung als unmöglich galt, weil kein Pass vorhanden war: Die Passbeschaffung beseitigt in diesen Fällen das Ausreise- oder Abschiebungshindernis. Was also tun?

Nach meiner Erfahrung ist der häufigste Einwand gegen die Forderung nach Mitwirkung durch Vorsprache bei dem Konsulat oder der Botschaft des Herkunftsstaates: "Ich kann da nicht hingehen, da werde ich sofort verhaftet. Die wissen ja gar nicht, dass ich in Deutschland bin", oder "es kann sein, dass mir bei der Botschaft nichts geschieht, aber ich habe noch Verwandte in ..., die könnten dann ja drangsaliert werden".

Beidem ist folgendes entgegenzuhalten: Ich habe in mehr als zwanzigjähriger Praxis weder selbst, noch von Kollegen gehört, dass ein Ausländer, der bei der Botschaft oder Konsulat seines Herkunftsstaates vorgesprochen hat, tatsächlich dort verhaftet, verhört oder in ähnlicher Weise mit polizeilichen Maßnahmen bedroht oder behandelt worden wäre. Diese Erfahrung belegt selbstverständlich nicht, dass es völlig ausgeschlossen wäre, dass derartige Dinge geschehen können. Dass auch Drohungen und Einschüchterungen vorkommen können, belegt der Bericht im ASYLMAGAZIN 9/2003, S. 1. Das Risiko wird dadurch verringert, dass man dem/der Betroffenen empfehlen sollte, nicht alleine zur Botschaft zu gehen, sondern sich von wenigstens einem Zeugen/Zeugin, der/die möglichst die Landessprache spricht, begleiten zu lassen.

Weiter ist folgendes zu beachten: Verwaltungsgerichte sehen ein rechtskräftig negativ beendetes Asylverfahren grundsätzlich als bindende Feststellung dafür an, dass keine Gefährdung durch den Herkunftsstaat bestehe.

Es ist oft ungewiss, ob ein reales Risiko für Verwandte in dem Herkunftsstaat besteht. Mir sind derartige Fälle bisher in konkreter und nachvollziehbarer Form nicht bekannt geworden. Dies ändert nichts daran, dass die Betroffenen derartige Konsequenzen fürchten. Man wird ihnen im Rahmen der Beratung dann jedoch vor Augen halten müssen, dass die unterlassene Mitwirkung die Konsequenz haben wird, dass sich ihr ausländerrechtlicher Status nicht verbessern lässt im Sinne einer langfristigeren Absicherung durch Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung.

Häufiger wird mir berichtet, dass die Vorsprache bei Botschaft oder Konsulat gescheitert sei, weil mangels Identitätspapiers die Staatsangehörigkeit nicht nachgewiesen werden konnte. Schon der Pförtner des Konsulats oder der Botschaft habe darauf hingewiesen, dass man nur zuständig sei für die diplomatischen Beziehungen des Staates zu Deutschland einerseits sowie andererseits zum Schutz der (nachgewiesenen) Staatsangehörigen des Staates. Einer Person, deren Identität und Staatsangehörigkeit nicht nachgewiesen sei, werde dementsprechend nicht ohne

Aus der Beratungspraxis

Weiteres auf der Grundlage der schlichten Behauptung, sie stamme aus dem Land, schon Zutritt zu Botschaft oder Konsulat gewährt. Dazu einige praktische Empfehlungen:

Zunächst sollte sich der/die Betroffene von der Ausländerbehörde eine Bescheinigung ausstellen lassen, dass im Falle der Erteilung eines Nationalpasses von der Behörde geprüft werde, ob eine Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden könne. Mit dieser Bescheinigung und der Duldung, dem Führerschein oder einem sonstigen Identitätspapier sollte der/die Betroffene bei der Botschaft vorsprechen, möglichst in Begleitung einer Zeugin oder eines Zeugen, die die Landessprache sprechen. Diese Person kann nach dem Besuch dann eine kurze schriftliche Darstellung über den Besuchsverlauf anfertigen („Gedächtnisprotokoll“), welche sich als Nachweis für den tatsächlich erfolgten Besuch verwenden lässt.

Entgegen meiner Neigung empfehle ich zugleich noch, die Bild-Zeitung des Tages, an dem man an der Botschaft vorspricht, zu kaufen und sich vor und nach dem Besuch vor der Botschaft mit der aufgeklappten Titelseite der Zeitung fotografieren zu lassen. Die Lettern des Datums und der Schlagzeile sind groß genug, um den Tag identifizieren zu können. Die Aufnahme vor der Botschaft belegt, dass man sich zumindest bis zum Gebäude begeben hat.

In jedem Falle sollten entweder die Bahnfahrkarten für die Fahrt nach Berlin oder Bonn o. Ä. aufbewahrt werden. Wird die Fahrt per Auto durchgeführt, sollte am Ort, an dem Botschaft oder Konsulat sich befinden, getankt und dann die Tankquittung vorgelegt werden.

Der Nachweis einer gescheiterten Vorsprache kann Grundlage für eine positive Ermessensentscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis und eines Reisedokuments sein. Zu den Einzelheiten, wie dies erreicht werden kann, sollte anwaltlicher Rat eingeholt werden.

Korrespondenz mit der Botschaft oder dem Konsulat sollte unbedingt als „Einschreiben mit Rückschein“ geführt werden. Dies verursacht zwar erhebliche Postgebühren, ermöglicht aber zum einen den Nachweis, dass die Schreiben abgeschickt wurden, und zum anderen, dass sie bei der Botschaft oder dem Konsulat auch empfangen wurden. Dieselbe Empfehlung gilt auch für Briefe, die an die Behörden des Heimatstaates abgesandt werden. Selbstverständlich müssen von den Schreiben zuvor Kopien gefertigt werden, damit diese gegebenenfalls auch in übersetzter Form den Behörden vorgelegt werden können.

Aus meiner Sicht zählt es also generell nicht zu den „unzumutbaren“ Mitwirkungsanforderungen, bei Botschaft oder Konsulat vorzusprechen oder sich an die zuständigen Behörden des Herkunftsstaates in schriftlicher Form zu wenden, um die Ausstellung eines Nationalpasses oder – falls dies Voraussetzung für die Passausstellung ist – eines Identitätspapiers (z. B. Nüfus, „Identity Card“ o. Ä.) zu beantragen.

Passbeschaffung ist häufig sehr kostspielig: Nach Erfahrung des Verfassers sind insbesondere vietnamesische, afghanische und iranische, seit einiger Zeit aber auch ser-

bisch-montenegrinische Pässe nur mit erheblichem finanziellen Aufwand zu erlangen. Wie weit es sich dabei um „offizielle“ Passgebühren handelt und oder um „erhöhte Verwaltungsgebühren“ ohne offiziellen Charakter, mag ein Beispiel zeigen: Nach der den Ausländerbehörden übermittelten Gebührenliste wurden für die Passerteilung Gebühren in Höhe von 60 bis 120 Euro für Pässe mit zwei- oder dreijähriger Gültigkeit von einer Botschaft gefordert. Die Mandanten berichteten allerdings, dass sie pro Pass 750 Euro zahlen mussten. Auf Nachfrage sei ihnen erklärt worden, es handele sich um „Expressgebühren“, beschleunigte Sachbearbeitung koste nun einmal mehr Geld.

Für den Fall, dass Betroffene nicht in der Lage sind, diese Mittel aufzubringen, sei auf Folgendes hingewiesen: Soweit die Betroffenen Sozialhilfe nach dem BSHG beziehen, können die notwendigen Kosten für die Passbeschaffung in Form einer einmaligen Beihilfe als Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 11 BSHG zu gewähren sein (vgl. VG Bremen, Urteil vom 6.2.2003 - 3 K 1825/02 - 5 S., C1753). Beziehen die Betroffenen dagegen Leistungen nach § 3 oder § 1 a AsylbLG, kann das Sozialamt nach § 6 AsylbLG für die erforderlichen Kosten aufkommen. Hier werden die erforderlichen Kosten für die Erfüllung verwaltungsrechtlicher Mitwirkungspflichten sogar ausdrücklich erwähnt.

Anders ist es, wenn die Betroffenen grundsätzlich ohne Sozialhilfe leben, aber die Kosten für die Passbeschaffung nicht mit einem Mal aufbringen können. Ich habe in einigen Fällen erreichen können, dass Sozialämter bereit waren, die Passgebühren als Darlehen vorzufinanzieren und dann ratenweise Rückerstattung akzeptierten. Insoweit ist die Bereitstellung der Mittel als „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ zu qualifizieren. Wichtig ist allerdings in jedem Fall, dass die Bewilligung dieser Hilfen erfolgen muss, bevor ein Passantrag gestellt wird. Beizufügen ist in der Regel eine Mitteilung der Botschaft oder des Konsulates über die entstehende Gebühr.

Wenn sich ein Ausländer/eine Ausländerin bereits in Abschiebungshaft befindet, aber wegen Passlosigkeit die Abschiebung bisher nicht vollzogen werden konnte, wird häufig ein Antrag auf Erteilung eines Passes oder Passersatzpapiers von der Ausländerbehörde vorgelegt. Selbstverständlich ist der/die Betroffene nicht „gezwungen“, den Antrag zu unterschreiben. Zu verdeutlichen ist aber Folgendes: Zum einen bestehen für die Ausländerbehörde in der Regel – langwierigere – Möglichkeiten, ohne einen Passantrag zumindest ein Passersatzpapier oder ein „Laissez-passer“ für eine einmalige Einreise in den Herkunftsstaat zu erhalten, sofern die Identität und Staatsangehörigkeit des Betroffenen durch andere Beweismittel mit Wahrscheinlichkeit nachgewiesen werden kann. Zum anderen verlängert der Betroffene durch eine unterlassene oder verzögerte Antragstellung die Abschiebungshaft: Dem Haftrichter ist es gestattet, das Verhalten sowohl bei Erlass eines Abschiebungshaftbefehls als auch bei der Entscheidung über die Fortdauer eines Haftbefehls im Rahmen der

richterlichen Entscheidung zu würdigen. In der Regel sehen Haftrichter darin ein Indiz, dass der Betroffene versuchen wird, sich der Abschiebung zu entziehen. Eine derartige Verhaltensweise führt also oft nur zu einer Verlängerung der Haft, nicht jedoch zu einer Möglichkeit eines dauerhaften Aufenthalts in Deutschland außerhalb der Haft. Allerdings: Ein Haftgrund "Durchsetzung von Mitwirkungspflichten" wäre als Beugehaft mangels gesetzlicher Eingriffsermächtigung rechtswidrig (vgl. Wolff, Die Haftgründe der Abschiebungshaft, ASYLMAGAZIN 3/2002, S. 10).

Kann unterlassene Mitwirkung in diesem Bereich bestraft werden? Wie oben ausgeführt, ist der Nichtbesitz eines Passes ein Straftatbestand gem. § 92 Abs. 1 Ziff. 2 und Ziff. 6 AuslG. Ob und in welchem Umfang strafrechtliche Verurteilungen wegen eines Verstoßes gegen diese Vorschrift in der Vergangenheit erfolgt sind, hat der Verfasser nicht ermitteln können. Die Strafandrohung lautet auf bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe oder Geldstrafe.

Wesentlich gravierender dürfte die mögliche leistungsrechtliche Folge sein: Teilt die zuständige Ausländerbehörde dem zuständigen Sozialamt mit, dass der Ausländer seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen ist, ist es rechtlich zulässig, gemäß § 1 a Ziff. 2 Asylbewerberleistungsgesetz Leistungen auf das "im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar gebotene Maß" einzuschränken, weil aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können.

IV. Zusammenfassung

Fragen, die mit der Beschaffung von Pässen für ausländische Staatsangehörige zusammenhängen, sind sowohl rechtlich schwierig, als auch in der Beratungspraxis nur am Einzelfall orientiert sinnvoll zu bearbeiten. Es ist deutlich geworden, dass der Umstand, einen gültigen Nationalpass zu besitzen, entscheidende Voraussetzung für jede Art dauerhaften Aufenthaltsrechtes ist. Dies gilt insbesondere auch für den "Aufstieg" von der Duldung in die Aufenthaltsbefugnis. Die Regelungen des Ausländergesetzes sind insoweit sehr eindeutig und betonen die Wichtigkeit des Passbesitzes.

Die Ausländerbehörde kann die Mitwirkung bei der Passbeschaffung verlangen und dies notfalls auch mit Zwangsmitteln durchsetzen. Die Passbeschaffung bei der Auslandsvertretung ist allenfalls ein geringes Risiko für den Betroffenen oder seine Angehörigen im Herkunftsstaat. Für die Beratungspraxis ist zu beachten, dass ohne eine solche Vorsprache in der Regel ein Pass nicht erteilt wird und als Folge davon eine Aufenthaltsverfestigung nicht stattfinden kann. Im Einzelfall kann eine gescheiterte Vorsprache Grundlage für ein Verfahren auf Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis und eines Reisedokuments sein. Empfehlenswert zum Vorgehen im Einzelnen ist anwaltlicher Rat einzuholen. Dass Ausländerbehörden, die eine Abschiebung vollziehen wollen, auch die Möglichkeit haben, im Bedarfsfalle ohne die Kooperation des betroffenen Ausländers Papiere von Botschaften zu erlangen, ist bekannt. Ob eine solche Entwicklung dann für die Betroffenen der "bessere Weg" ist, ist nach meiner Meinung sehr zweifelhaft.

Informationsberatung

Als Ergänzung zum ASYLMAGAZIN sowie zu den Internetangeboten www.asyl.net und www.ecoi.net bietet der Informationsverbund Asyl/ZDWF e.V. einen Rechercheservice zur deutschen Asylrechtsprechung und zu Herkunftsländerinformationen.

Rechtsanwältin Theresia Wolff steht für Auskünfte zur **deutschen Asylrechtsprechung** zur Verfügung. Sie recherchiert in einer umfangreichen Datenbank zum Asyl- und Flüchtlingsrecht, Abschiebungsschutz, Sozialrecht für Asylbewerber und Flüchtlinge und anderen sachverwandten Rechtsgebieten. Gegen eine geringe Gebühr können Entscheidungen zugesandt werden.

Unser österreichischer Partner ACCORD sucht für Sie nach **Informationen zu Herkunfts- und Drittstaaten**. ACCORD recherchiert Berichte, Stellungnahmen sowie Gutachten und stellt die Ergebnisse in einer schriftlichen Zusammenfassung dar. Da UNHCR in diesem Jahr den Service für Anfragen aus Deutschland finanziert, können Sie die Dienste von ACCORD kostenlos in Anspruch nehmen.

Recherche zur Rechtsprechung:

RAin Theresia Wolff
In der Sürst 3
53111 Bonn
E-Mail: Theresia.Wolff@t-online.de
Fax: (0)228-6295828
Tel.: (0)228-6295823 (Mo, Di, Do, 15–17 Uhr)

Recherche zu Herkunftsländern:

Österreichisches Rotes Kreuz, ACCORD
Wiedner Hauptstr. 32
Postfach 39, A - 1041 Wien
E-Mail: accord@redcross.or.at
Fax: 0043-1-58900-589
Tel.: 0043-1-58900-581, -582, -583

Bitte beachten Sie, dass sich die Beratung nicht direkt an Betroffene wendet. Sie kann und soll eine soziale oder rechtliche Beratung und Betreuung von Flüchtlingen nicht ersetzen, sondern Flüchtlingsberater und Asylanwälte unterstützen.