

Pässe und Ausweise – Licht im Dokumenten-Dschungel

RAin Kerstin Müller, Köln

Der deutsche Bürokratismus zeigt sich nicht nur bei den verschiedenen Aufenthaltszwecken des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), sondern auch bei den Dokumenten, die Ausländer im Bundesgebiet zum Nachweis ihrer Identität und Staatsangehörigkeit dienen sollen: Es gibt den Nationalpass, den Passersatz, den Reiseausweis, den Ausweisersatz, die Grenzübertrittsbescheinigung. Was verbirgt sich dahinter und wozu sind diese Dokumente gut? Dieser Artikel soll helfen, etwas Systematik in die Begrifflichkeiten zu bringen.

I. Pass und Passersatz

Gemäß § 3 Abs. 1 AufenthG dürfen Ausländer – mit Ausnahme von Unionsbürgern (§ 8 Freizügigkeitsgesetz/EU) – nur dann in das Bundesgebiet einreisen und sich dort aufhalten, wenn sie über einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz verfügen. Von dieser Passpflicht kann aufgrund der ausdrücklichen Regelung des § 14 Aufenthaltsverordnung (AufenthV) (Rettungsfälle) oder gemäß § 3 Abs. 2 AufenthG in begründeten Einzelfällen bei Aufenthalten bis zu sechs Monaten abgesehen werden. Gemäß § 56 Nr. 1 und 2 AufenthV ist der Ausländer verpflichtet, an der Verlängerung des bisherigen oder der Erlangung eines neuen Passes oder Passersatzes mitzuwirken, sofern er sich über den Zeitpunkt hinaus in Deutschland aufhalten will, in dem der Pass noch gilt. Er muss daher alle ihm möglichen und zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um einen Pass zu erlangen (OVG NRW, EZAR 060 Nr. 12).

Minderjährige Ausländer unter 16 Jahren erfüllen die Passpflicht auch durch Eintragung in einem anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz eines gesetzlichen Vertreters, also insbesondere der Eltern (§ 2 AufenthV). Für Kinder ab zehn Jahren gilt dies nur, wenn im Pass oder Passersatz ihr eigenes Lichtbild angebracht ist.

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels setzt in der Regel die Erfüllung der Passpflicht voraus (§ 5 Abs. 1 AufenthG). Dies gilt nicht für die o. g. Fälle des § 14 AufenthV und § 3 Abs. 2 AufenthG.

Darüber hinaus ist in den Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß §§ 24, 25 Abs. 1 bis 3 und 26 Abs. 3 AufenthG zwingend von der Vorlage eines Passes abzusehen (§ 5 Abs. 3 AufenthG). In Fällen des § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG ist dies unproblematisch, da diesem Personenkreis ein Reiseausweis gemäß Art. 28 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) auszustellen ist, der als Passersatz anerkannt ist. Für Anspruchsberechtigte nach § 25 Abs. 3 AufenthG stellt sich allerdings die Frage, in welches Dokument der Aufenthaltstitel erteilt werden kann. Wurde ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG festgestellt, fordern die Ausländerbehörden in aller Regel die Vorlage eines Nationalpasses, bevor eine Aufenthaltserlaubnis gemäß

§ 25 Abs. 3 AufenthG erteilt wird. Kann dieser nicht vorgelegt werden, wird vom Ausländer der Nachweis verlangt, dass ihm die Beschaffung eines Passes nicht zumutbar war. Diese Anforderung knüpft an § 5 Abs. 1 AufenthG in Verbindung mit §§ 5, 6 Nr. 2 AufenthV an. § 5 Abs. 3 AufenthG sieht jedoch vor, dass bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24, 25 Abs. 1 bis 3, 26 Abs. 3 AufenthG zwingend von der Erfüllung der Passpflicht abzusehen ist. Es werden gerade keine Zumutbarkeitskriterien aufgestellt. Die Ausländerbehörden sind daher in diesen Fällen verpflichtet, auch ohne Vorlage eines Passes und ohne Nachweis der Unzumutbarkeit der Passbeschaffung eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (vgl. VGH Ba-Wü, Beschluss vom 30.5.2005 - 13 S 1310/04 - ASYLMAGAZIN 10/2005, S. 33). Die AufenthV schweigt sich allerdings über die Gestaltung dieses Dokumentes aus. Insofern müssen die Ausländerbehörden auf den Reiseausweis für Ausländer zurückgreifen oder ein eigenständiges Dokument ausstellen.

Gemäß § 5 Abs. 3 AufenthG kann die Ausländerbehörde darüber hinaus in den übrigen Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels aus völkerrechtlichen, humanitären oder persönlichen Gründen nach Ermessen entscheiden, ob von der Vorlage eines Passes oder Passersatzes abgesehen werden kann. Das gilt insbesondere für die Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG. Auch in diesen Fällen ist also die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ohne Pass oder Passersatz möglich.

1. Nationalpass

Der (National-)Pass dient neben dem Identitäts- und Staatsangehörigkeitsnachweis auch dazu, den Inhaber zu grenzüberschreitenden Reisen und im Grundsatz zur Rückkehr in das eigene Hoheitsgebiet zu berechtigen.

Der Pass muss noch gültig und anerkannt sein. Der regelmäßig im Bundesanzeiger zu veröffentlichenden »Allgemeinverfügung über die Anerkennung ausländischer Pässe« kann entnommen werden, ob ein Dokument anerkannt ist (vgl. z. B. Allgemeinverfügung des Bundesinnenministeriums vom 3.1.2005, Bundesanzeiger 2005, 745). Das UNMIK-Dokument ist ein vollwertiger Ersatz für einen regulären Nationalpass (IM NRW, Erlass vom 23.3.2005 - 15-39.04.01-2-I 14 - auf der Grundlage einer Mitteilung des Bundesinnenministeriums). Bei Pässen, die in einem postalischen Verfahren erteilt worden sind (so genannte »Proxy-Pässe«), bestimmt sich nach dem Recht des Ausstellerstaates, ob sie gültig sind oder nicht.

2. Passersatz

Verfügt der Ausländer über keinen Nationalpass, bestimmt § 3 Abs. 3 AufenthV, dass auch andere ausländische Dokumente als so genannter Passersatz akzeptiert werden können. Auch hier erfolgt eine Veröffentlichung der anerkannten Dokumente im Bundesanzeiger. Darunter fallen vor allem ausländische Reiseausweise für Flüchtlinge und Staa-

tenlose und amtliche Personalausweise der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz für deren Staatsangehörige.

Als von deutschen Behörden ausgestellter anerkannter Passersatz gelten gemäß § 4 AufenthV u. a. folgende Dokumente: der Reiseausweis für Ausländer, der Reiseausweis für Flüchtlinge und für Staatenlose sowie das Standardreisedokument für die Rückführung. § 81 AufenthV enthält für die vor dem 1.1.2005 ausgestellten Papiere detaillierte Übergangsregelungen. Dokumente, die weder in § 4 AufenthV noch in § 81 AufenthV aufgeführt sind, haben am 1.2.2005 gemäß § 81 Abs. 6 AufenthV ihre bis dahin gegebenenfalls bestehende Passersatzfunktion verloren.

a) Der Reiseausweis für Flüchtlinge

Der Reiseausweis für Flüchtlinge wird ausgestellt, wenn der Ausländer als Asylberechtigter im Sinne des Art. 16 a GG oder als Flüchtling im Sinne des § 60 Abs. 1 AufenthG anerkannt wurde. Gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GFK stellen die GFK-Vertragsstaaten Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen. Nur bei ernsthaften Zweifeln an der Identität des Flüchtlings kann die Ausländerbehörde weitere Nachweise verlangen, soweit dies zumutbar ist. Unterbleibt die Mitwirkung oder ist sie unzureichend und lässt sich die Identität nicht anderweitig klären, kann die Ausstellung eines Reiseausweises verweigert werden. Ist eine Mitwirkung jedoch unzumutbar oder führt nicht zum Erfolg, muss der Reiseausweis erteilt werden, kann aber mit der Angabe versehen werden, dass die Personenangaben auf den Angaben des Ausländers beruhen (BVerwG, Urteil vom 17.3.2004 - 1 C 1.03 - ASYLMAGAZIN 7-8/2004, S. 36).

Gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 2 GFK können die GFK-Vertragsstaaten jedem anderen Flüchtling (als den in Satz 1 genannten), der sich in ihrem Gebiet befindet, einen Konventions-Reiseausweis ausstellen. Diese Bestimmung setzt nicht voraus, dass der Aufenthalt des Flüchtlings im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates rechtmäßig ist. Sie begründet keinen Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises, sondern stellt die Entscheidung in das Ermessen der zuständigen Behörde. Diese Ermächtigung zu einer Ermessensentscheidung über die Ausstellung oder Versagung eines Reiseausweises für die betroffenen Flüchtlinge umfasst zugleich die Befugnis der Ausländerbehörde, den Ausweis nach einer pflichtgemäßen Abwägung der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen auch dann zu erteilen, wenn für den Ausländer an sich ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 AufenthG besteht und er nur geduldet wird (BVerwG, Urteil vom 13.12.2005 - 1 C 36.04 - ASYLMAGAZIN 5/2006, S. 25).

In den Reiseausweis für Flüchtlinge dürfen die Kinder des Ausländers, die das 16. Lebensjahr noch nicht voll-

det haben, eingetragen werden, auch wenn diese selbst nicht zum berechtigten Personenkreis der Flüchtlinge gehören (Nr. 3.3.4.10 Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zum AufenthG). Hier sollte der Ausländer aber darüber belehrt werden, dass diese Eintragung einer Flüchtlingsanerkennung des Kindes nicht gleichsteht.

Erlöschen die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG vorliegen, oder sind der Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung als Asylberechtigter oder der Feststellung, dass die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG vorliegen, unanfechtbar geworden, hat der Ausländer den Reiseausweis für Flüchtlinge unverzüglich bei der Ausländerbehörde abzugeben (vgl. § 72 Abs. 2, § 73 Abs. 6 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG)). Falls der Ausländer dieser gesetzlichen Pflicht nicht nachkommt, wird der Reiseausweis entzogen (§ 4 Abs. 2 AufenthV).

b) Der Reiseausweis für Staatenlose

Den Reiseausweis für Staatenlose erhält der Ausländer, wenn feststeht, dass er staatenlos im Sinne des Staatenlosenübereinkommens (StlÜbk) ist. Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen ist nach seinem Art. 1 Abs. 1 nur auf Personen anwendbar, die kein Staat aufgrund seines Rechts als Staatsangehörige ansieht, also nur auf solche, die de iure staatenlos sind (BVerwG, Urteil vom 27.9.1988 - 1 C 20.88 -), eine bloße de-facto-Staatenlosigkeit, bei der der Staat rechtswidrig die Ausstellung von Staatsangehörigkeitsnachweisen verweigert, reicht demnach nicht. Die Erteilung eines Reiseausweises an Staatenlose nach Art. 28 Satz 1 StlÜbk setzt darüber hinaus einen rechtmäßigen Aufenthalt des Staatenlosen im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates voraus, der sich nach den nationalen Aufenthaltsbestimmungen richtet (BVerwG, Urteil vom 16.10.1990 - 1 C 15.88 -).

c) Der Reiseausweis für Ausländer

Wann ein Ausländer einen Reiseausweis für Ausländer erhalten kann, bestimmt sich – neben § 5 Abs. 3 AufenthG (s. o.) – nach § 5 AufenthV. Die Erteilung erfolgt im Ermessen der zuständigen Behörde.

Entscheidend ist zunächst, dass der Ausländer einen Pass oder Passersatz nachweislich nicht besitzt und diesen auch nicht auf zumutbare Weise erlangen kann. Was zumutbar ist, ist – nicht abschließend – in § 5 Abs. 2 AufenthV geregelt. Zumutbar ist demnach,

- derart rechtzeitig vor Ablauf der Gültigkeit eines Passes oder Passersatzes bei den zuständigen Behörden im In- und Ausland die erforderlichen Anträge für die Neuerteilung oder Verlängerung zu stellen, dass mit der Neuerteilung oder Verlängerung innerhalb der Gültigkeitsdauer des bisherigen Passes oder Passersatzes gerechnet werden kann,
- in der den Bestimmungen des deutschen Passrechts entsprechenden Weise an der Ausstellung oder Verlängerung

mitzuwirken und die Behandlung eines Antrages durch die Behörden des Herkunftsstaates nach dem Recht des Herkunftsstaates zu dulden, sofern dies nicht zu einer unzumutbaren Härte führt,

- die Wehrpflicht, sofern deren Erfüllung nicht aus zwingenden Gründen unzumutbar ist, und andere zumutbare staatsbürgerliche Pflichten zu erfüllen, oder
- für die behördlichen Maßnahmen die vom Herkunftsstaat allgemein festgelegten Gebühren zu zahlen.

Eine Unzumutbarkeit der Erfüllung der Wehrpflicht im Heimatstaat aus zwingenden Gründen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 AufenthV) liegt regelmäßig vor

- bei Ausländern der zweiten Generation, die vor Abschluss eines Einbürgerungsverfahrens stehen,
- bei Ausländern, die mit Deutschen verheiratet sind, wenn aus der Ehe ein Kind hervorgegangen ist oder wenn ein Kind eines Ehegatten im gemeinsamen Haushalt lebt und in diesen Fällen die eheliche Lebensgemeinschaft fortbesteht,
- bei Ausländern, die mit Deutschen in ehelicher Lebensgemeinschaft leben, wenn sie über 35 Jahre alt sind und sich mindestens fünf Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben, sowie
- bei Ausländern, die mit ihrem minderjährigen deutschen Kind zusammenleben und zur Ausübung der Personensorge berechtigt sind (Nr. 3.3.1.2. Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zum AufenthG).

Die Erlangung eines Passes oder Passersatzes ist grundsätzlich auch nicht zumutbar bei Forderungen des Heimatstaates nach vorübergehender Rückkehr, wenn ein Abschiebungshindernis nach § 60 AufenthG vorliegt (Nr. 3.3.1.3. Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zum AufenthG).

Für die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer im Inland stellt § 6 AufenthV zusätzliche Anforderungen. Sie ist nur möglich,

- wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis besitzt,
- wenn dem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis erteilt wird, sobald er als Inhaber des Reiseausweises für Ausländer die Passpflicht erfüllt,
- um dem Ausländer die endgültige Ausreise aus dem Bundesgebiet zu ermöglichen oder
- wenn der Ausländer Asylbewerber ist, für die Ausstellung des Reiseausweises für Ausländer ein dringendes öffentliches Interesse besteht, zwingende Gründe es erfordern oder die Versagung des Reiseausweises für Ausländer eine unbillige Härte bedeuten würde und die Durchführung des Asylverfahrens nicht gefährdet wird.

Wenn ein Ausländer sich darauf beruft, dass ihm von den zuständigen Behörden seines Heimatstaates kein Pass ausgestellt wird, hat er Nachweise vorzulegen (z. B. Vorlage des Schriftverkehrs mit der Auslandsvertretung), dass die Ausstellung des Passes aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen verweigert wird (§ 70 Abs. 1 AufenthG). Dem steht der Nachweis gleich, dass aus von dem Ausländer nicht zu vertretenden Gründen der Pass entzogen wurde (Nr. 3.3.1.4. Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zum AufenthG).

II. Der Ausweisersatz

Gemäß § 48 AufenthG obliegt dem Ausländer neben der Passpflicht eine Ausweispflicht. Dieser kann er – außer durch Vorlage eines Passes oder Passersatzes – durch Vorlage eines Ausweisersatzes nachkommen (§ 48 Abs. 1 AufenthG). Die Duldung ist dabei ausreichend, wenn er keinen Pass besitzt und diesen nicht zumutbar erhalten kann (§ 48 Abs. 2 AufenthG). Gemäß § 55 Abs. 1 AufenthV ist einem Ausländer, der einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz nicht besitzt und nicht in zumutbarer Weise erlangen kann oder dessen Pass oder Passersatz einer inländischen Behörde vorübergehend überlassen wurde, auf Antrag ein Ausweisersatz auszustellen, sofern er einen Aufenthaltstitel besitzt oder seine Abschiebung ausgesetzt ist. Ein Ausweisersatz ist aber kein Passersatz und berechtigt insbesondere nicht zum Grenzübertritt.

III. Grenzübertrittsbescheinigung

Die so genannte Grenzübertrittsbescheinigung ist weder ein Aufenthaltstitel noch ein Pass- oder Ausweisersatz. Die Bescheinigung dient allein dem Zweck, die tatsächliche Ausreise durch Abgabe an der Grenze nachzuweisen, und dokumentiert den Zeitraum, in dem sich der Ausländer noch im Bundesgebiet aufhalten darf.