

Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren,
Integration und Gleichstellung | Postfach 70 61 | 24170 Kiel

Per E-Mail:

Zuwanderungsbehörden
des Landes Schleswig-Holstein

Landesamt für Zuwanderung und Flücht-
linge

Nachrichtlich:
BMI Referat MI2
Auswärtiges Amt

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: 292-4116/2022-23164/2022-UV-
82021/2023
Meine Nachricht vom: /

Frederick Klenner
Patrick Schlüter
Frederick.klenner@sozmi.landsh.de
Patrick.schlueter@sozmi.landsh.de
Telefon Hr. Klenner: 0431 988-3267
Telefon Hr. Schlüter: 04331 988-3266

03.8.2023

Erlass zur Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer für afghanische Staatsangehörige durch die Zuwanderungsbehörden

Sehr geehrte Damen und Herren,

in den vergangenen Jahren ist eine große Zahl afghanischer Staatsangehöriger nach Deutschland zugewandert. Afghanistan gehört mit inzwischen zwanzigtausend in Schleswig-Holstein lebenden Staatsangehörigen zu den Hauptherkunftsländern.

Ein erheblicher Anteil der zugewanderten Afghaninnen und Afghanen hat ihr Heimatland ohne Passpapiere verlassen oder diese auf dem Weg in die Bundesrepublik verloren. Durch die Machtübernahme der Taliban im August 2021 ist das afghanische Passwesen zum Erliegen gekommen. Daran wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf absehbare Zeit nichts ändern. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die nach wie vor geltende Erlasstage (Az.: IV 208 – 292-14/2015-376/2015-UV-31861/2022; per E-Mail) vom 02.05.2022.

Hierdurch ist eine Situation eingetreten, in der viele Zugewanderte zwar über ein Aufenthaltsrecht verfügen, jedoch dauerhaft an Auslandsreisen gehindert sind. Die Zuwanderungsbehörden im Land sind daher mit einer großen Zahl von Verfahren bezüglich der

Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländern belastet, die nach einer einheitlichen Verwaltungspraxis verlangen.

Aufgrund dieser Situation erlasse ich folgende Regelung:

Afghanischen Staatsangehörigen ist auf Antrag ein Reiseausweis für Ausländer auszustellen, wenn sie kumuliert folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Die/der Betroffene wurde nicht als Asylberechtigte/r oder Flüchtling i.S.d. Genfer Flüchtlingskonvention (GfK) anerkannt.
2. Die/der Betroffene hält sich mit einer Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU im Bundesgebiet auf.
3. Die Identität der / des Betroffenen ist geklärt.
4. Die/der Betroffene ist nicht im Besitz eines abgelaufenen Nationalpasses, der mittels eines Aufklebers durch die afghanische Botschaft verlängerbar wäre.
5. Die weiteren Voraussetzungen der §§ 5 und 6 der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) sind erfüllt.
6. Es liegen keine Ausschlussgründe für eine Passausstellung gemäß §7 Abs.1 PassG vor.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Reiseausweises sind die §§ 8 AufenthV (Gültigkeitsdauer) und § 9 AufenthV (Räumlicher Geltungsbereich) zu beachten. Der Reiseausweis ist für die maximal mögliche Gültigkeitsdauer i.S.d. § 8 AufenthV auszustellen.

Erläuterung

Der Reiseausweis ist ein von der Bundesrepublik Deutschland ausgestelltes Passersatzpapier für Ausländer (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthV).

Die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer ist in den §§ 5 bis 11 AufenthV im Einzelnen geregelt und steht grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Zuwanderungsbehörde; ein Rechtsanspruch auf Ausstellung besteht nicht. Es sind insbesondere die einschlägigen Bestimmungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AufenthG-VwV) zu beachten. Gemäß Ziffer 3.3.1.1 AufenthG-VwV soll die Ausstellung des Reiseausweises für Ausländer allgemein zurückhaltend gehandhabt werden. Die nun reformierte Verwaltungspraxis bezieht sich auf einen eng gefassten, klar abgrenzbaren Personenkreis und lässt diesen Grundsatz damit unberührt.

Die Ausstellung eines Reiseausweises setzt voraus, dass der Ausländer einen Pass oder Passersatz auf zumutbare Weise nicht erlangen kann. Hierfür hat der Ausländer grundsätzliche entsprechende Nachweise (vgl. Ziffer 3.3.1.4 AufenthG-VwV) beizubringen. Aufgrund der o.g. Erlasslage vom 02.05.2022 ist eine Beibringung entsprechender Nachweise

(z.B. Bescheinigung der afghanischen Botschaft über die Passbeantragung) in der vorliegenden Fallkonstellation jedoch entbehrlich. Im Übrigen behalte ich mir vor, die nun geltende Erlasslage anzupassen oder aufzuheben, sollte die Passbeschaffung für afghanische Staatsangehörige auf zumutbare Weise wieder möglich sein.

Gemäß Ziffer 3.3.1.8 AufenthG-VwV soll die Ausstellung nur versagt werden, wenn die gesetzlichen Ausstellungsvoraussetzungen nicht erfüllt werden oder wenn öffentliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland der Ausstellung entgegenstehen. Als öffentliche Interessen kommen hierbei insbesondere das Interesse an guten zwischenstaatlichen Beziehungen, die Abwehr von Dokumentenmissbrauch und sicherheitspolitische Interessen in Betracht.

Das de-facto Regime der Taliban wird von der Bundesrepublik nicht anerkannt. Seitens der de-facto Regierungsbehörden wird die Passhoheit seit dem August 2021 nicht mehr ausgeübt. Die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die afghanische Passhoheit steht der mit diesem Erlass bezweckten Änderung der Verwaltungspraxis somit nicht entgegen.

Ebenso wenig ist die abstrakte Missbrauchsgefahr geeignet, eine dauerhaft restriktive Verwaltungspraxis, die Ausstellungen nur in Einzelfällen vorsieht, zu begründen. Bundesweit wurden in den vergangenen zwölf Jahren nahezu eine Millionen Passersatzpapiere ausgestellt, während die Zahl der Verdachtsfälle auf Dokumentenmissbrauch im niedrigen dreistelligen Bereich liegt. Bei konkreten Verdachtsmomenten, insbesondere bei wiederholtem Verlust eines Passersatzes ist die Ausstellung hingegen gemäß § 5 Abs.4 AufenthV abzulehnen.

Sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik werden auch in der veränderten Verwaltungspraxis im Rahmen der zwingenden Prüfung der Ausschlussgründe nach § 7 PassG (s.o. Ziff. 6) hinreichend berücksichtigt.

Bei Personen, deren afghanische Staatsangehörigkeit, nicht jedoch deren Identität geklärt ist, findet keine Ermessensreduzierung statt. In diesen Fällen ist im Einzelfall zu entscheiden, ob dem persönlichen Interesse der / des Betroffenen an einer Auslandsreise ein höheres Gewicht zu kommt, als den öffentlichen Belangen. Wird ein Reiseausweis für Ausländer in diesen Fällen ausgestellt, ist er gemäß § 4 Abs. 6 AufenthV mit dem Hinweis „Personenangaben beruhen auf den eigenen Angaben des Ausländers“ zu versehen.

Hinsichtlich der Frage, ob die Identität der/des Betroffenen geklärt ist, ist das sogenannte Stufenmodell, wie es vom Bundesverwaltungsgericht entwickelt wurde (BVerwG 1 C 36.19, Urteil vom 23.09.2020), anzuwenden (siehe hierzu auch das Länderschreiben des BMI zur Identitätsklärung als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 und 4 AufenthG vom 12.08.2021). Bei der Prüfung, ob die Identität geklärt ist, ist jeweils auf die nächste Stufe überzugehen, wenn die Erfüllung der vorange-

gangenen Stufe trotz hinreichende Mitwirkung nicht möglich oder unzumtbar ist. Die einzelnen Stufen sind:

- a) Vorlage eines anerkannten und gültigen ausländischer Passes oder Passersatzes
- b) Vorlage anderer geeigneter amtlicher (Identitäts-)Dokumente des Herkunftsstaates
- c) Sonstige Beweismittel (nichtamtliche Dokumente des Herkunftsstaates oder amtliche Dokumente eines dritten Staates, Zeugenaussagen etc.)
- d) Vorbringen der/des Betroffenen, sofern ein Rückgriff auf auf sonstige Beweismittel im Einzelfall objektiv nicht möglich oder subjektiv nicht zumutbar ist

Den o.g. öffentlichen Interessen stehen die privaten Belange der / des Betroffenen gegenüber. Im Fall eines konkreten Reisewunsches zum Besuch naher Familienangehöriger kann hierbei insbesondere der grundgesetzliche Schutz von Ehe und Familie zu berücksichtigen sein. Grundsätzlich besteht auch bei allgemeinen Reisewünschen z.B. zu touristischen oder geschäftlichen Zwecken ein schutzwürdiges persönliches Interesse. Die damit verbundene Ausreisefreiheit wird durch das zweite Zusatzprotokoll der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt. Gemäß der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist die Ausreisefreiheit auch bei der Frage zu berücksichtigen, ob einem drittstaatsangehörigen Ausländer ein Passersatzpapier ausgestellt wird.

Im Falle afghanischer Staatsangehöriger gilt es zu bedenken, dass diese grundsätzlich über eine gute Bleibeperspektive verfügen, sich häufig bereits nachhaltig in die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet integriert haben und die Passlosigkeit bereits mehrere Jahre anhält, ohne dass belastbare Aussicht auf positive Änderung besteht. In der Gesamtschau überwiegt für die o.g. Personengruppe das persönliche Interesse an der Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer das gegenstehende öffentliche Interesse, weshalb das behördliche Ermessen positiv auszuüben ist.

Mit freundlichen Grüßen


Norbert Scharbach
Leiter der Abteilung
Integration, Teilhabe, Ehrenamt

Allgemeine Datenschutzinformationen:

Der telefonische, schriftliche oder elektronische Kontakt mit dem Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung ist mit der Speicherung und Verarbeitung der von Ihnen ggf. mitgeteilten persönlichen Daten verbunden. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 6 Absatz 1 Buchstabe e der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union. Weitere Informationen erhalten Sie hier:

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesportal/servicemeta/datenschutz/Datenschutzerklaerung/datenschutzerklaerung.html>