



Berlin, 18.06.2020

Seite 1 von 7

Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 11014 Berlin

Nur per E-Mail

An die
für das Aufenthaltsrecht zuständigen
Ministerien und Senatoren der Länder

HAUSANSCHRIFT
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

POSTANSCHRIFT
11014 Berlin

TEL +49 30 18 681-0

FAX +49 30 18 681-512721

Betreff: Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit

m3@bmi.bund.de

www.bmi.bund.de

hier: Reiseausweise für Staatenlose, Feststellung der Staatenlosigkeit, Festlegungen im AZR und in ausländerrechtlichen Dokumenten

Aktenzeichen: M3-20302/2#1

Berlin, 18. Juni 2020

Seite 1 von 7

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Ausgabe von Reiseausweisen für Staatenlose an Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit wird nach Auskunft der Länder bislang bundesweit unterschiedlich gehandhabt. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wurde daher gebeten, das Thema strukturiert darzustellen, um insoweit zu einer bundesweit einheitlichen Praxis zu gelangen. Daher gebe ich folgende Hinweise und bitte, die Ausländerbehörden in geeigneter Weise zu unterrichten:

1. Allgemeines

Reiseausweise für Ausländer, Flüchtlinge und Staatenlose dienen als Passersatz, mit denen der Ausländer seine Passpflicht nach § 3 Absatz 1 Satz 1 AufenthG erfüllen kann. Der Reiseausweis ermöglicht dem Ausländer außerdem, zu reisen, sofern ihm ein Visum für den jeweiligen Bestimmungsstaat erteilt wird (wenn er dort visumpflichtig ist).

Die Reiseausweise für Flüchtlinge und für Staatenlose beruhen auf Artikel 28 der Genfer Flüchtlingskonvention (GK) bzw. Artikel 28 des Staatenlosenübereinkommens (StlÜbk), die jeweils von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurden. Hingegen ist der Reiseausweis für Ausländer (vgl. § 5 AufenthV) eine vom deutschen Recht geschaffene Auffangkategorie (früher: „Fremdenpass“). Nach Nr. 3.3.1.5 AVV kann er grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen des § 5 AufenthV ausgestellt werden, wenn kein Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge oder für Staatenlose besteht.

Parallel zu Artikel 28 Satz 1 GK statuiert Artikel 28 Satz 1 StlÜbk einen Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose. Satz 2 sieht außerdem eine Ausstellung nach Ermessen vor:

„Artikel 28 - Reiseausweise

Die Vertragsstaaten stellen den Staatenlosen, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen außerhalb dieses Hoheitsgebiets gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der Staatssicherheit oder der öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen; auf diese Ausweise findet der Anhang zu diesem Übereinkommen Anwendung. Die Vertragsstaaten können auch jedem anderen in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Staatenlosen einen solchen Reiseausweis ausstellen; sie werden insbesondere wohlwollend die Möglichkeit prüfen, solche Reiseausweise denjenigen in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Staatenlosen auszustellen, die von dem Land, in dem sie ihren rechtmäßigen Aufenthalt haben, keinen Reiseausweis erhalten können.“

Den Anwendungsbereich des StlÜbk definiert Artikel 1 wie folgt:

„Artikel 1 – Definition des Begriffs „Staatenloser“

(1) Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein „Staatenloser“ eine Person, die kein Staat aufgrund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht.

(2) Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung

i) auf Personen, denen gegenwärtig ein Organ oder eine Organisation der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen Schutz oder Beistand gewährt, solange sie diesen Schutz oder Beistand genießen; [...]

Hinweise für die ZBHn Schleswig-Holsteins zu Ziff. 1:

Von der Möglichkeit, Reiseausweise für Staatenlose gemäß Art. 28 Satz 2 des StlÜbk im Rahmen der Ermessensausübung auszustellen, ist in der Regel kein Gebrauch zu machen. Eine Prüfung, ob im Land des rechtmäßigen Aufenthaltes (in diesen Fällen regelmäßig nicht Deutschland) ein Reiseausweis für Staatenlose erteilbar ist oder nicht, lässt sich von hier generell nicht mit der nötigen Sicherheit durchführen.

2. Verhältnis der Reiseausweise zueinander

Der Reiseausweis für Flüchtlinge sowie der Reiseausweis für Staatenlose sind völkerrechtlich gleichwertig nebeneinander stehende Passersatzpapiere. Der Reiseausweis für Ausländer bildet als nationales Passersatzpapier – wie oben ausgeführt – eine Auffangkategorie. Daraus folgt für die Prüfungsreihenfolge:

- Ein Reiseausweis für Flüchtlinge ist auszustellen, wenn die in Nr. 3.3.4 AVV präzisierten Voraussetzungen des Art. 28 GK vorliegen.
- Ein Reiseausweis für Staatenlose ist auszustellen, wenn die in Nr. 3.3.5 AVV näher präzisierten Voraussetzungen des Art. 28 StlÜbk vorliegen. Sofern eine Person beide genannten Voraussetzungen erfüllt, ist ein Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen (Vorrang der GK).
- Ein Reiseausweis für Ausländer kann ausgestellt werden, wenn die o.g. Voraussetzungen nicht (vollständig) vorliegen, aber die in Nr. 3.3.1 AVV näher präzisierten Voraussetzungen des § 5 AufenthV vorliegen.

3. Feststellung der Staatenlosigkeit als Voraussetzung eines Reiseausweises für Staatenlose

Die Ausstellung eines Reiseausweises für Staatenlose setzt voraus, dass der Antragsteller staatenlos ist. Ob dies der Fall ist, hat die Ausländerbehörde inzident zu prüfen; eine formelle Feststellung mit Bindungswirkung gegenüber Dritten ist damit nicht verbunden.

Palästinenser werden als staatenlos angesehen, soweit sie nicht eine andere Staatsangehörigkeit erworben haben (BVerwGE 92, 116, iuris Rn 15). Ob ein Erwerb stattgefunden hat, muss die Ausländerbehörde im Einzelfall prüfen. Als Hilfestellung für diese Prüfung gibt BMI die folgenden Bemerkungen:

Die Staaten der Arabischen Liga, auch Syrien und Libanon, verfolgen seit 1965 die explizite Politik, palästinensischen Flüchtlingen nicht die jeweilige Staatsangehörigkeit

Berlin, 18.06.2020

Seite 4 von 7

zu verleihen. Vor diesem Hintergrund bestehen aus Sicht des BMI jedenfalls dann keine Bedenken, einen aus Syrien oder Libanon kommenden Palästinenser für die Zwecke der Ausstellung eines Reiseausweises als staatenlos anzusehen, wenn die folgenden Dokumente vorgelegt werden und keine Zweifel an deren Echtheit bestehen:

Bei Palästinensern aus Syrien:

- Syrischer Reiseausweis für Palästinenser („Travel Document for Palestinian Refugees“ [sic])
- UNRWA-Registrierungsnummer
- Familienregisterauszug Syrien
- Geburtsurkunde
- Bestätigung der Palästinensischen Mission Berlin über die Volkszugehörigkeit

Bei Palästinensern aus Libanon:

- Libanesischer Reiseausweis für Palästinenser („Travel Document for Palestinian Refugees“)
- Familienbuch / Familienregisterauszug / Geburtsurkunde / Heiratsurkunde der libanesischen Generaldirektion für Flüchtlingsangelegenheiten
- Personalausweis für Palästinensische Flüchtlinge
- Registrierung UNRWA
- Bestätigung der Palästinensischen Mission Berlin zur Herkunft

1994 gab es eine Einbürgerungswelle bestimmter Gruppen palästinensischer Volkszugehöriger im Libanon, bei der per Dekret eine Einbürgerung auf Antrag ermöglicht wurde. Vor diesem Hintergrund sollten die von Palästinensern aus Libanon vorgelegten Unterlagen in der obigen Liste so aktuell wie möglich – jedenfalls aktueller als 1994 – sein.

4. Anwendungsbereichsausnahme des Artikel 1 Absatz 2 i) StÜbk

Das Staatenlosenübereinkommen findet nach seinem Artikel 1 Absatz 2 i) keine Anwendung „auf Personen, denen gegenwärtig ein Organ oder eine Organisation der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen Schutz oder Beistand gewährt, solange sie diesen Schutz oder Beistand genießen“. Der Schutz staatenloser Personen durch das Staatenlosenübereinkommen wird damit für subsidiär gegenüber dem Schutz insbesondere von Regionalorganisationen erklärt. Eine solche Organisation ist auch das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, abgekürzt UNRWA). Allerdings ist der tatsächliche Schutz durch das UNRWA insbesondere in Syrien nicht überall

Berlin, 18.06.2020

Seite 5 von 7

gewährleistet. Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen in derartigen Fällen ein Reiseausweis für Staatenlose ausgestellt werden darf.

Die Bereichsausnahme des Artikel 1 Absatz 2 i) StlÜbk ist dem Artikel 1 D. der Genfer Flüchtlingskonvention nachgebildet. Die letztgenannte Vorschrift hat die wichtige Funktion, den Schutz als Flüchtling nach der Genfer Konvention subsidiär gegenüber regionalen Hilfsorganisationen wie dem UNRWA auszugestalten, zugleich aber auch klarzustellen, dass der Wegfall eben dieses Schutzes bewirkt, dass die betroffene Person ipso facto Schutz nach der Konvention erwirbt (vgl. hierzu VGH Mannheim, Urteil vom 28. Juni 2017, A 11 S 664/17, iuris Rn. 22). Eine vergleichbar wichtige Schutzfunktion für den Betroffenen kommt der Bereichsausnahme des Artikel 1 Absatz 2 i) StlÜbk – zumindest für die Ausstellung eines Reiseausweises – jedoch nicht zu, zumal die Ausstellung eines Reiseausweises für das UNRWA schwierig sein dürfte, wenn der Betroffene in Deutschland ist.

Das BMI sieht daher keine Bedenken, in den oben beschriebenen Zweifelsfällen großzügig zu verfahren und einen Reiseausweis für Staatenlose auch dann auszustellen, wenn sich nicht aufklären lässt, ob das UNRWA in Ländern wie Syrien und Libanon aktuell Schutz und Beistand leistet.

5. Umgang mit subsidiär Schutzberechtigten

Nach dem Vorstehenden ist insbesondere auch palästinensischen Volkszugehörigen, die aus Syrien stammen und denen subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, nach Artikel 28 Satz 1 StlÜbk ein Reiseausweis für Staatenlose auszustellen.

Hinweise für die ZBHn Schleswig-Holsteins zu Ziff. 5:

Reiseausweise für Staatenlose sind in diesen Fällen nur dann auszustellen, wenn keine Zweifel an der Staatenlosigkeit gegeben sind. Fehlt im Einzelfall die nötige Klarheit, kann bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen auf den Reiseausweis für Ausländer nach § 5 AufenthV zurückgegriffen werden.

6. Umgang mit geduldeten Palästinensern

In Fällen, in denen der palästinensische Volkszugehörige den Herkunftsstaat aus persönlichen Gründen verlassen hat und in denen nunmehr ein Abschiebungsverbot aus persönlichen Gründen (z. B. nach § 60 Absatz 7 AufenthG bei Krankheit) vorliegt, ist zu differenzieren: Bei Erteilung eines Aufenthaltstitels wird der Aufenthalt rechtmäßig, so dass nach Artikel 28 Satz 1 StlÜbk ein Reiseausweis zu erteilen ist. In anderen Fällen,

Berlin, 18.06.2020

Seite 6 von 7

etwa bei Geduldeten, kann die Ausländerbehörde einen Reiseausweis für Staatenlose nach pflichtgemäßem Ermessen ausstellen. Als ein ermessensleitender Gesichtspunkt kommt hier beispielsweise die Frage in Betracht, ob das Abschiebungshindernis von der geduldeten Person zu vertreten ist.

Hinweise für die ZBHn Schleswig-Holsteins zu Ziff. 6:

Gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 4 AufenthV zählen Reiseausweise für Staatenlose zu den Passersatzpapieren. Es bestehen von hier erhebliche Bedenken, vollziehbar ausreisepflichtige Personen mit Passersatzpapieren auszustatten. Diese sind -bei Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen- erst dann auszustellen, wenn ein bestehender Duldungsgrund zur Erteilung eines Aufenthaltstitels geführt hat.

7. Klarstellung zur Bezeichnung von Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit im Ausländerzentralregister (AZR)

Um einen einheitlichen Gebrauch des Staatenschlüssels 459 in den unterschiedlichen Systemen zu gewährleisten, war es erforderlich, eine einheitliche Bezeichnung für den Länderschlüssel festzulegen. Daher wird der Länderschlüssel 459 unter der Bezeichnung "Personen aus den Palästinensischen Gebieten (nicht als Staat anerkannt)" geführt.

Hierunter sind alle Personen zu verstehen, für die die Staatenlosigkeit gemäß des StlÜbk festgestellt wurde und die Dokumente (insbesondere Pässe bzw. Passersatzpapiere) vorlegen können, die von der Palästinensischen Behörde ausgestellt wurden, soweit die (Serien- bzw.) Identitätsnummer mit den Ziffern 4, 8 oder 9 beginnt. Diese Nummern werden ausschließlich für palästinensische Volkszugehörige verwendet, die aus den Palästinensischen Gebieten stammen.

Hiervon sind die palästinensischen Volkszugehörigen zu unterscheiden, die nicht aus den Palästinensischen Gebieten stammen. Auch diese verfügen teilweise über Dokumente der Palästinensischen Behörde, deren (Serien- bzw.) Identitätsnummer mit der Ziffer 0 beginnt. Diese Personen werden unter dem Schlüssel 997 (Staatenlos) oder 998 (Ungeklärt) geführt, sofern nicht eine eindeutige Staatsangehörigkeit festgestellt werden konnte.

Die Anwendung des Schlüssels 997 setzt voraus, dass die Staatenlosigkeit des Ausländers nachgewiesen ist.

Die Ungeklärte Staatsangehörigkeit (998) im Vergleich dazu wird eingegeben, wenn die konkrete Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit des Ausländers nicht bestimmt

Berlin, 18.06.2020

Seite 7 von 7

werden kann oder mehrere Staaten in Betracht kommen. Auch ist dieser Schlüssel für palästinensische Volkszugehörige zu verwenden, die aus den Palästinensischen Gebieten stammen, die Staatenlosigkeit aber nicht festgestellt werden kann, bzw. die Prüfung noch andauert.

8. Verwendung von Staatsangehörigkeitscodes auf ausländerrechtlichen Dokumenten

In Bezug auf palästinensische Volkszugehörige ist bei der Ausstellung von deutschen ausländerrechtlichen Dokumenten (Aufenthaltstitel, Reiseausweise etc.) das Folgende zu beachten:

Als Staatsangehörigkeitscode darf der ICAO-Schlüssel „PSE“ nicht verwendet werden. Dieser suggeriert im internationalen Reiseverkehr einen anerkannten palästinensischen Staat. Die Bundesrepublik Deutschland erkennt einen palästinensischen Staat allerdings nicht an, weshalb dieser ICAO-Schlüssel nicht verwendet werden darf.

Die Verwendung entsprechender Staatsangehörigkeitscodes in Bezug auf verschiedene Fallgruppen von Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit sollte sich wie folgt gestalten:

- I. Soweit es sich um palästinensische Volkszugehörige mit dem Staatenschlüssel 459 im AZR handelt (siehe oben), ist auf ausländerrechtlichen Dokumenten der Staatsangehörigkeitscode „XXA“ zu verwenden.
- II. Soweit es sich um palästinensische Volkszugehörige mit dem Staatenschlüssel 997 im AZR handelt, ist auf ausländerrechtlichen Dokumenten der Staatsangehörigkeitscode „XXA“ zu verwenden.
- III. Soweit es sich um palästinensische Volkszugehörige mit dem Staatenschlüssel 998 im AZR handelt, ist auf ausländerrechtlichen Dokumenten der Staatsangehörigkeitscode „XXX“ zu verwenden.

Mit freundlichen Grüßen Im Auftrag

elektr. gez.

Dr. Hornung (Anmerkungen in blau nachträglich durch das MSJFSIG eingefügt)