

§ 5 AufenthV Allgemeine Voraussetzungen der Ausstellung des Reiseausweises für Ausländer

§ 5 AufenthV enthält allgemeine Bestimmungen für die Ausstellung von **Reiseausweisen für Ausländer**. Die Erteilung eines Reiseausweises durch die Bundesrepublik Deutschland stellt grundsätzlich einen Eingriff in die Passhoheit des anderen Staates dar. Die Ausstellung eines Reisedokuments kann deshalb nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Das Muster finden Sie in der Anlage D4 zur AufenthV.

Inhaltsverzeichnis

- 1 Norm
 - 1.1 Normtext
- 2 Zuständigkeit
- 3 Anweisungen
- 4 Kommentierung
 - 4.1 Allgemeines
 - 4.2 Tatbestandsvoraussetzungen
 - 4.2.1 Unzumutbarkeit der Passbeschaffung
 - 4.2.2 Subsidiär Schutzberechtigte
 - 4.2.3 Verfolgungs- bzw. Gefährdungssituation
 - 4.2.4 Keine Ausstellung durch Auslandsvertretung
 - 4.2.5 Identität und Staatsangehörigkeit
 - 4.2.6 Resettlement-Flüchtlinge
 - 4.2.7 Abschiebungsverbot
 - 4.2.8 Versagungsgründe
 - 4.3 Ausübung des Ermessens
 - 4.3.1 Passhoheit
 - 4.3.2 Bezug von Sozialleistungen
 - 4.3.3 Fehlender Identitätsnachweis
 - 4.3.4 Private Interessen
 - 4.3.5 Subsidiär Schutzberechtigte
 - 4.4 Gültigkeitsdauer und räumlicher Geltungsbereich
 - 4.5 Gebühren
 - 4.6 Herstellungspreise
 - 4.7 Sonderfall: Feststellung eines anderen Geschlechts oder Namens
 - 4.8 Dringende Gründe im Einzelfall bei anerkannten Flüchtlingen
- 5 Rechtsprechung
 - 5.1 Unzumutbarkeit der Passbeschaffung bei Erfordernis einer "Reueerklärung"
- 6 Einzelnachweise

Norm

Normtext

(1) Einem Ausländer, der nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzt und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen kann, kann nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden.

(2) Als zumutbar im Sinne des Absatzes 1 gilt es insbesondere,

1. 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,
2. in der den Bestimmungen des deutschen Passrechts, insbesondere den §§ 6 (https://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/__6.html) und 15 (https://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/__15.html) des Passgesetzes in der jeweils geltenden Fassung, 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,
3. die Wehrpflicht, sofern deren Erfüllung nicht aus zwingenden Gründen unzumutbar ist, und andere zumutbare staatsbürgerliche Pflichten zu erfüllen oder
4. für die behördlichen Maßnahmen die vom Herkunftsstaat allgemein festgelegten Gebühren zu zahlen.

(3) Ein Reiseausweis für Ausländer wird in der Regel nicht ausgestellt, wenn der Herkunftsstaat die Ausstellung eines Passes oder Passersatzes aus Gründen verweigert, auf Grund derer auch nach deutschem Passrecht, insbesondere nach § 7 (https://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/__7.html) des Passgesetzes oder wegen unterlassener Mitwirkung nach § 6 (https://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/__6.html) des Passgesetzes, der Pass versagt oder sonst die Ausstellung verweigert werden kann.

(4) Ein Reiseausweis für Ausländer soll nicht ausgestellt werden, wenn der Antragsteller bereits einen Reiseausweis für Ausländer missbräuchlich verwendet hat oder tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Reiseausweis für Ausländer missbräuchlich verwendet werden soll. Ein Missbrauch liegt insbesondere vor bei einem im Einzelfall erheblichen Verstoß gegen im Reiseausweis für Ausländer eingetragene Beschränkungen oder beim Gebrauch des Reiseausweises für Ausländer zur Begehung oder Vorbereitung einer Straftat. Als Anhaltspunkt für die Absicht einer missbräuchlichen Verwendung kann insbesondere auch gewertet werden, dass der wiederholte Verlust von Passersatzpapieren des Antragstellers geltend gemacht wird.

(5) Der Reiseausweis für Ausländer ohne Chip darf, soweit dies zulässig ist, nur verlängert werden, wenn die Ausstellungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen.

Zuständigkeit

Die Ausstellung von Reiseausweisen für Ausländer unterliegt innerhalb Hamburgs keiner Spezialzuständigkeit.

Anweisungen

In diesem Abschnitt werden fortlaufend aktuelle und besonders hervorhebenswerte Anweisungen gesammelt.

Kommentierung

i Hinweis: Die nachstehenden Ausführungen in diesem Abschnitt wurden durch das Gremium Fachbesprechung am 01.06.2022 beschlossen.

Allgemeines

Nach § 5 Abs. 1 AufenthV kann einem Ausländer, der nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzt und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen kann, nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen der AufenthV ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden. Die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer liegt also im **Ermessen** der Ausländerbehörde.

i Hinweis: Neben § 5 AufenthV sind auch die weiteren Voraussetzungen der §§ 6 und 7 AufenthV zu prüfen!

Tatbestandsvoraussetzungen

Unzumutbarkeit der Passbeschaffung

Voraussetzung ist zunächst, dass der Ausländer einen Pass oder Passersatz nicht besitzt und ein solches Dokument nicht auf zumutbare Weise erlangen kann. Die Zumutbarkeitserwägungen in § 5 Abs. 2 AufenthV für die Erlangung eines Pass- oder Passersatzes sind **nicht abschließend** („als zumutbar gilt insbesondere...“).

Bei der zu prüfenden Unzumutbarkeit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt und bei dessen Prüfung der Behörde kein Ermessen eingeräumt ist. Die Frage, ob die Vorsprache bei der Heimatvertretung einem Ausländer zugemutet werden darf, lässt sich dabei

nicht allgemeingültig, sondern nur nach Maßgabe der besonderen **Umstände des Einzelfalls** beurteilen.^[1]

Grundsätzlich ist es mit Blick auf den mit der Ausstellung eines Passes regelmäßig verbundenen Eingriff in die Personalhoheit eines anderen Staates nicht zu beanstanden, wenn die Ausländerbehörde den Ausländer zunächst auf die Möglichkeit der **Ausstellung eines Passpapiers durch den Herkunftsstaat** verweist und die Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer erst vornimmt, wenn zumutbare Bemühungen nachweislich ohne Erfolg geblieben sind.

Eine Unzumutbarkeit sich zunächst um die Ausstellung eines Nationalpasses zu bemühen, kommt dementsprechend nur in Ausnahmefällen in Betracht. Die den Ausnahmefall begründenden Umstände sind grundsätzlich von dem Ausländer darzulegen und nachzuweisen. Zu den Pflichten im Allgemeinen vgl. § 48 Abs. 3 AufenthG.

Subsidiär Schutzberechtigte

Eine generelle Unzumutbarkeit einer **Vorsprache bei der Auslandsvertretung** zum Zwecke der Passbeantragung folgt weder aus der Stellung als subsidiär Schutzberechtigter für sich genommen, noch aus der Wertung der Vorschrift des § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG für diesen Personenkreis. Subsidiär Schutzberechtigten ist es also **nicht per se unzumutbar**, sich bei den Behörden des Herkunftslandes einen Pass zu beschaffen.

Subsidiär Schutzberechtigten ist die Vorsprache bei nationalen Behörden allerdings unzumutbar, solange das Asylklageverfahren auf Flüchtlingsschutz **noch nicht abgeschlossen** ist.^[2] Im Übrigen ist es auch für subsidiär Schutzberechtigte i.S.d. § 4 AsylG nicht generell unzumutbar, sich um einen Pass oder Passersatz zu bemühen.^[3] Es ist also im Fall subsidiär Schutzberechtigter im Einzelfall zu würdigen, ob beispielsweise die Gefährdung oder Bedrohung, die zur Anerkennung des subsidiären Schutzstatus nach § 4 AsylG geführt hat, von staatlichen Akteuren ausgeht.

Verfolgungs- bzw. Gefährdungssituation

Die Anforderungen an die Unmöglichkeit bzw. Unzumutbarkeit der Passerlangung sind unter Berücksichtigung der besonderen Verfolgungs- bzw. Gefährdungssituation des Einzelnen nach den Umständen des Einzelfalls zu stellen.

Geht der drohende ernsthafte Schaden auf eine gezielte Bedrohung durch staatliche Behörden zurück, und befürchtet der Betroffene eine Gefährdung seiner im Heimatland lebenden Verwandten, so kann sich eine Passerlangung als unzumutbar bzw. unmöglich erweisen.

Dies kann beispielsweise im Fall von **Wehrdienstverweigerern** der Fall sein, wenn sie hierdurch wahrscheinlich staatliche Repressionen im Fall der Rückkehr in ihren Heimatstaat zu befürchten haben. Im Grundsatz ist jedoch auch die Erfüllung der Wehrpflicht zuzumuten, was durch § 5 Abs. 2 Nr. 3 AufenthV belegt wird.

Keine Ausstellung durch Auslandsvertretung

Wenn ein Ausländer sich darauf beruft, dass ihm kein Pass ausgestellt wird, hat er **Nachweise** beizubringen (z.B. Vorlage des Schriftverkehrs mit der Auslandsvertretung), dass die Ausstellung des Passes aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen verweigert wird (§ 82 Abs. 1 AufenthG).

Unzumutbar ist eine Passbeschaffung unter Umständen auch dann, wenn der auszustellende Pass nicht von deutschen Behörden anerkannt wird und **Reisen damit nicht möglich** ist. So werden somalische Reisepässe nicht als visierfähig anerkannt. Sie werden auch nicht für die Einreise und den Aufenthalt anerkannt. Sie können jedoch als Indiz für die Feststellung von Identität und Staatsangehörigkeit wichtig sein sowie für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit im Einzelfall.

Bei nur **vorübergehender Passlosigkeit** kommt die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer in Betracht, wenn der Ausländer aus zwingenden Gründen darauf angewiesen ist (z.B. dringende familiäre Hilfeleistung im Ausland oder dringende Geschäftsreisen, nicht dagegen bloße Besuchs- oder Ferienaufenthalte).

Identität und Staatsangehörigkeit

Ist der Ausländer nicht in der Lage, seine behauptete Identität und Staatsangehörigkeit nachzuweisen, und bestehen objektive Anhaltspunkte von einigem Gewicht, dass der Ausländer eine andere Identität und Staatsangehörigkeit besitzt, ist er im Rahmen des § 5 Abs. 1 AufenthV auch zu zumutbaren Bemühungen verpflichtet, von dem von ihm bestrittenen Herkunftsstaat einen Pass zu erlangen.^[4]

Wird vorgebracht und durch die Botschaft schriftlich bestätigt, dass der **Pass im Heimatstaat beantragt** werden muss, so sollte ein vorläufiger Reiseausweis zur Ausreise und Passbeschaffung ausgestellt werden. Dies gilt jedoch nur dann, wenn von dem jeweiligen Heimatstaat kein Reisedokument ausgestellt wird, was schriftlich bestätigt sein muss.

Resettlement-Flüchtlinge

Bei Ausländern, denen nach einer Aufnahmezusage nach § 23 Abs. 4 AufenthG oder bis zum Ablauf des 31. Juli 2015 nach § 23 Abs. 2 AufenthG (Resettlement-Flüchtlinge) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, sind die Regelungen des § 6 S. 4 und S. 5 AufenthV zu beachten.

In § 6 AufenthV sind die **erleichterten Voraussetzungen** für die Erlangung eines Reiseausweises für Resettlement-Flüchtlinge geregelt. Dort ist die Vermutung normiert, dass es dem dort genannten Personenkreis regelmäßig nicht zumutbar ist einen Pass oder Passersatz zu erlangen. Eine generelle Vermutung, d.h. dass es immer und ohne Ausnahmen nicht zumutbar ist, einen Pass zu beschaffen besteht nicht, was auch mit den unterschiedlichen Kriterien zusammenhängen dürfte, nach denen die Personen für ein Resettlement-Verfahren ausgewählt werden. Einige Kriterien legen es nahe, dass die Kontaktaufnahme mit dem Herkunftsstaat zwecks einer Passbeschaffung nicht möglich ist; andere wiederum nicht.

Es wurde also eine **gesetzliche Vermutung** aufgenommen, dass Resettlement-Geflüchtete in der Regel nicht in zumutbarer Weise einen Pass oder Passersatz über die Auslandsvertretungen ihres Herkunftsstaates erlangen können. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis entbindet die Ausländerbehörden nicht davon, jeden Einzelfall zu prüfen und gegebenenfalls von der Zumutbarkeit der Passerlangung auszugehen.^[5]

Abschiebungsverbot

Bei Ausländern, zu deren Gunsten ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 2 AufenthG festgestellt worden ist, ist ebenfalls eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen- eine generelle Unzumutbarkeit von Bemühungen zur Passbeschaffung ist nicht anzunehmen.^[6]

Versagungsgründe

Abschließend sind Versagungsgründe zu prüfen, vgl. §§ 5 Abs. 3 und Abs. 4 AufenthV. § 5 Abs. 3 AufenthV betont die **Passhoheit des Herkunftsstaates**. Die Vorschrift regelt, dass die Ausstellung eines Reiseausweises in der Regel nicht vorgenommen werden soll, wenn die Verweigerung der Ausstellung durch den Herkunftsstaat sich mit solchen Gründen deckt, die im deutschen Passrecht angelegt sind. Beispielshaft sind die §§ 6 (https://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/_6.html#:~:text=%C2%A7%206%20Ausstellungg%20eines%20Passes%20%281%29%20Der%20Pass,Erkl%C3%A4rungen%20k%C3%B6nnen%20im%20Wege%20der%20Daten%C3%BCbertragung%20abgegeben%20werden.), 7 (https://www.gesetze-im-internet.de/pa_g_1986/_7.html) Passgesetz aufgeführt.

Nach § 5 Abs. 4 AufenthG soll ein Reiseausweis nicht ausgestellt werden, wenn eine **Gefahr für Missbrauch** festzustellen ist. Nach richtiger Auffassung reicht angesichts des eindeutigen Wortlauts des § 5 AufenthV eine rein abstrakte Missbrauchsgefahr allerdings nicht aus, um zu einer negativen Entscheidung zu gelangen. Regelbeispiele für einen Missbrauch sind erhebliche Verstöße gegen im Reiseausweis eingetragene Beschränkungen (z.B. Verstöße gegen den räumlichen Geltungsbereich), der Gebrauch des Reiseausweises zur Begehung oder Vorbereitung einer Straftat (z.B. Weitergabe an Dritte und Nutzung für deren Einreise) oder der wiederholte Verlust des Reiseausweises für Ausländer. Sofern Erkenntnisse darüber vorliegen, dass der Reiseausweis eines Ausländers missbräuchlich z.B. für die Einreise Dritter genutzt wurde, ist die Ausstellung eines weiteren Reiseausweises nach vorheriger Anhörung abzulehnen (§ 5 Abs. 4 Satz 2, 2. Alt AufenthG).

Die Ausstellung eines Reiseausweises soll nach § 5 Abs. 4 S. 3 AufenthV versagt werden, wenn der Ausländer zum wiederholten Mal den **Verlust/Diebstahl** seines Reiseausweises für Ausländer anzeigt. Ein wiederholtes Abhandenkommen liegt ab der zweiten Passverlustmeldung vor. Vor der Versagung ist dem Betroffenen im Rahmen einer Anhörung Gelegenheit zu geben, den Missbrauchsverdacht auszuräumen. Wird dieser nicht widerlegt, entspricht die Versagung des Reiseausweises dem Regelfall.

Aus wichtigem Grund oder in atypischen Fällen kann die Behörde jedoch auch trotz Vorliegens eines Missbrauchstatbestandes einen Reiseausweis für Ausländer ausstellen. Dies kann jedoch nur bei **dringenden humanitären Gründen** der Fall sein. So kann z.B. bei der Beerdigung eines Elternteils oder

sonstiger naher Familienangehöriger im Ausland die zeitlich begrenzte Ausstellung eines vorläufigen Reiseausweises für Ausländer in Betracht kommen. Im Fall der Versagung der Ausstellung eines Reiseausweises kann dem Betroffenen ggf. ein Ausweisersatz auszustellen sein.

Ausübung des Ermessens

Die Ausstellung eines Reiseausweises soll nur versagt werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 5 AufenthV nicht vorliegen, wenn die Voraussetzungen der §§ 6, 7 AufenthV nicht vorliegen oder der Ausstellung im Einzelfall öffentliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland entgegenstehen, vgl. AVV-AufenthG, Rn. 3.3.1.8.

Neben der in der AufenthV selbst genannten Kriterien ist es im Einklang mit dem Willen des Gesetzgebers zulässig, **weitere Erwägungen** in die Ermessensentscheidung einzustellen.

i Hinweis: Allgemein soll die Ausstellung von Reiseausweisen, vor allem im Hinblick auf die Passhoheit des Herkunftsstaates und die Interessen der Bundesrepublik Deutschland, zurückhaltend gehandhabt werden.

Der Erteilung eines Reiseausweises im Einzelfall entgegenstehenden öffentlichen Interessen können sich - abgesehen von den Regelversagungstatbeständen des § 5 Abs. 3 und 4 AufenthV und dem Fall nicht zweifelsfrei gekläarter Identität - vor allem aus der Passhoheit des Herkunftsstaates und der erheblichen abstrakten Missbrauchsgefahr ergeben.^[7]

Passhoheit

Das Gewicht des Ermessensgesichtspunktes der Passhoheit hängt im Einzelfall davon ab, mit welchem Nachdruck der Herkunftsstaat seine Personalhoheit (Inanspruchnahme staatlicher Regelungsgewalt) über die Passhoheit gegenüber der Bundesrepublik Deutschland geltend macht und ob die Ausweisausstellung die zwischenstaatlichen Beziehungen zu diesem oder anderen Staaten belasten kann. Der Eingriff in die Personalhoheit wird in der Regel dadurch abzumildern sein, dass der Herkunftsstaat aus dem Geltungsbereich des Reiseausweises ausgenommen werden kann und soll (§ 9 Abs. 1 S. 2 AufenthV). Dies gilt natürlich nicht, wenn mittels des Reiseausweises für Ausländer gerade eine Reise in den Herkunftsstaat zur Passbeschaffung möglich gemacht wird.

Bei Staaten, in denen im Zeitpunkt der Entscheidung kaum noch staatliche Strukturen vorhanden sind, dürfte das Gewicht der Personalhoheit des Staates weniger schwer wiegen.

Bezug von Sozialleistungen

Ausdrücklich **nicht** zu den zu gewichtenden öffentlichen Interessen zählt ein etwaiger Bezug von Sozialleistungen. Diese Erwägung ist ungeeignet, den damit verfolgten Zweck (Schonung öffentlicher Mittel) zu erreichen. Weder das AsylbLG noch das Sozialgesetzbuch sehen einen Mehrbedarf für Fahrtkosten der in Rede stehenden Art vor. Diese gehören vielmehr zu dem durch Regelsätze abgedeckten Regelbedarf für den

notwendigen Lebensunterhalt, zu dem in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt (§ 27 Abs. 1 Satz 2 SGB XII (https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/_27.html)) und damit grundsätzlich der Umgang mit Familienangehörigen zu zählen ist.^[8]

Fehlender Identitätsnachweis

Ein fehlender Identitätsnachweis soll als abwägungsfähiger Belang in die Ermessensentscheidung einfließen.^[9] Zwar ist eine zweifelsfrei geklärte Identität keine zwingende Erteilungsvoraussetzung für den Reiseausweis für Ausländer (vgl. §§ 5 Abs. 1, Abs. 4 AufenthV), da Passersatzpapiere mit dem Hinweis ausgestellt werden können, dass die Personaldaten auf eigenen Angaben des Antragstellers beruhen, § 4 Abs. 6 S. 1 AufenthG. Hierdurch wird die Identifikationsfunktion des Reiseausweises aufgehoben. Dieser Zusatz ist bei anderen Passersatzpapieren nur dann zulässig, wenn ernsthafte Zweifel an der Identität des Ausländers bestehen, vgl. § 4 Abs. 6 S. 2 AufenthG (Reiseausweise für Flüchtlinge und Reiseausweis für Staatenlose).^[10]

Zweck des Reiseausweises für Ausländer ist es allerdings, grenzüberschreitendes Reisen zu ermöglichen. Daneben hat er Ordnungs- und Kontrollfunktionen, die gefährdet sein können, wenn ein Ausländer trotz ernsthafter Zweifel an der Identität über einen Reiseausweis verfügt. Im internationalen Reiseverkehr erfüllt der Reiseausweis als passersetzendes Papier nämlich unter anderem den Zweck, die Entscheidung dritter Staaten über die Gestattung der Einreise, Durchreise und Ausreise zu ermöglichen, etwa durch den Abgleich der im Pass enthaltenen Daten des Inhabers mit Fahndungs- oder Sperrdateien.

Eine Beeinträchtigung der Identifikationsfunktion des Ausweises würde ein erhöhtes Risiko von Missbrauchsfällen und Straftaten bedeuten. Dies gilt auch bei Reiseausweisen nach Art. 28 GFK.^[11] Es ist dann zu prüfen, ob unter Berücksichtigung einer plausiblen Dokumentenlage (4- Stufige Prüfung der zur Klärung der Identität zulässigen Beweismittel) die ernsthaften Zweifel an der Identität ausgeräumt werden können.

Bestehen keine ernsthaften Zweifel an der Identität der antragstellenden Person und liegen die weiteren Voraussetzungen vor, so sollte der Reiseausweis bei Vorliegen aller Voraussetzungen ausgestellt werden.

Private Interessen

Zu den privaten Interessen des Ausländers, die die Ausländerbehörde in die Abwägung einzustellen hat, gehört der Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG), aber auch humanitäre Gründe sowie das Interesse des Ausländers an der Ermöglichung von Urlaubs- und Erholungsreisen ins Ausland.^[12]

Das in dieser Weise allgemein gekennzeichnete öffentliche Interesse muss die Ausländerbehörde im Einzelfall konkret gewichten und gegen das private Interesse des Ausländers an der Ausweisausstellung abwägen, wenn er privaten Belange geltend macht.

Ein **Anspruch** des Ausländers auf Ausweisausstellung (Ermessensreduzierung auf Null) begründen die privaten Belange des Ausländers dann, wenn sie gegenüber den beschriebenen öffentlichen Interessen im Einzelfall ein derart überragendes Gewicht besitzen, dass sie ihnen gegenüber einen zwingenden Vorrang beanspruchen und jede andere Entscheidung als die Ausstellung des Reiseausweises rechtswidrig wäre.

Dies hat die Rechtsprechung beispielsweise angenommen, wenn die Antragsablehnung zu einer so gut wie vollständigen Trennung des Ausländers von seiner deutschen Ehefrau und seinem deutschen Kind für die Dauer von vier bis fünf Jahren führen und deshalb eine überaus ernste Bedrohung des Fortbestandes seiner Ehe und Familie nach sich ziehen würde.

Subsidiär Schutzberechtigte

In unionrechtskonformer Anwendung des § 5 Abs. 1 AufenthV ist das Ermessen durch Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95/EU (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:de:PDF>) (Qualifikationsrichtlinie) im Fall von subsidiär Schutzberechtigten regelmäßig im Sinne einer Ermessensreduzierung auf Null vorgeprägt.^[13]

Nach dieser Bestimmung stellen die Mitgliedstaaten Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, Dokumente für Reisen außerhalb ihres Hoheitsgebiets aus, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.

Diese Bestimmung scheint subsidiär Schutzberechtigten, die, keinen nationalen Pass erhalten können, einen Anspruch auf Aufstellung eines Reisedokuments ohne weitere tatbestandliche Voraussetzungen einzuräumen. Sie enthält auch keinen Hinweis darauf, dass ein Reiseausweis nur dann zu erteilen sein könnte, wenn die Notwendigkeit einer Auslandsreise geltend gemacht werden kann. Damit hebt sich Art. 25 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie in der aktuellen Fassung deutlich von seiner Vorgängerbestimmung (Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2004/83/EG (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0083&from=DE>)) ab, wonach subsidiär Schutzberechtigten ein Reisedokument auszustellen war, „zumindest wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern“.

Die Voraussetzungen für die Erteilung von Reisedokumenten an subsidiär Schutzberechtigte wurden im Wortlaut denjenigen von Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention angeglichen. Bei der Ausübung des zukommenden Ermessens muss diese Auslegung berücksichtigt werden, um die unionsrechtskonforme Anwendung des § 5 Abs. 1 AufenthV sicherzustellen.^[14]

Damit ist bei der Entscheidung **faktisch kein Ermessensspielraum** mehr vorhanden, das Ermessen schrumpft auf null. Ein Reiseausweis für Ausländer ist bei Vorliegen der Voraussetzungen an subsidiär Schutzberechtigte auszustellen. Eine konkrete Notwendigkeit der Ausstellung oder ein (aktueller) Reisebedarf sind hierbei nicht darzulegen und nachzuweisen.

Ernsthafte Zweifel an der **Identität** des Ausländers können aber auch in diesem Fall ein entgegenstehendes zwingendes öffentliches Interesse an der Nichtausstellung begründen. In Ausnahmefällen oder bei Zweifeln an der Identität unterhalb dieser Schwelle kommt die Ausstellung des Reiseausweises mit einem geeigneten Hinweis in Betracht, s.o.

Die Anwendung dieser Regelung aus der Qualifikationsrichtlinie scheidet aus bei Ausländern, zu deren Gunsten lediglich ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 7 AufenthG festgestellt wurde.^[15]

Gültigkeitsdauer und räumlicher Geltungsbereich

Eine Ausstellung des Reiseausweises für 10 Jahre ist zulässig ab Vollendung des 24. Lebensjahres; ab dem 13. Lebensjahr bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres darf die Gültigkeitsdauer sechs Jahre nicht überschreiten. Die Gültigkeitsdauer ist an die Gültigkeitsdauer des **bestehenden Aufenthaltstitels** anzugleichen (§ 8 Abs. 1 AufenthV). Bei der Entscheidung über die Geltungsdauer ist aus Gründen der Kundenorientierung und der Verwaltungseffizienz ein großzügiger Maßstab anzulegen.

Der räumliche Geltungsbereich ist geregelt in § 9 AufenthV. Soweit der Reiseausweis für Ausländer im Einzelfall zum Zwecke der Passbeschaffung ausgestellt werden soll, ist der Geltungszeitraum dem Zweck entsprechend auf den erforderlichen zeitlichen Rahmen und auch räumlichen Rahmen zu beschränken. Hierbei sind Einreiseanforderungen hinsichtlich der verbleibenden Gültigkeitsdauer des Dokuments zu beachten (i.d.R. 1 Jahr Gültigkeit).

Gebühren

Die Gebühren für die Ausstellung von Passersatzpapieren richtet sich nach den §§ 48 ff. AufenthV. Für die unterschiedlichen Personengruppen sind unterschiedliche Höhen der Gebühren festgelegt.

Herstellungspreise

Mit Schreiben vom 28.02.2023 informiert das BMI über neue Herstellungspreise für Reiseausweise, die ab **01.04.2023** gültig sind:

- Reiseausweis für Ausländer: 37,35€ netto / 44,45€ brutto
- Reiseausweis für Flüchtlinge: 37,35€ netto / 44,45€ brutto
- Reiseausweis für Staatenlose: 37,35€ netto / 44,45€ brutto

Sonderfall: Feststellung eines anderen Geschlechts oder Namens

Die Feststellung eines anderen Geschlechts oder Namens nach dem Transsexuellengesetz (<https://www.gesetze-im-internet.de/tsg/BJNR016540980.html>) stellt für die Ausstellung eines Reiseausweises einen Sonderfall dar. Wenn der jeweilige Heimatstaat die neue Identität nicht anerkennt und keinen neuen Reisepass mit der neuen in Deutschland erworbenen Identität auszustellen bereit ist, kann ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden.

Der Heimatstaat sollte aus dem Geltungsbereich des Reiseausweises ausgenommen sowie weiterhin grundsätzlich auf den Besitz eines Nationalpasses in Bezug auf die bisherige Identität bestanden werden. Die Geltungsdauer des Reiseausweises ist hieran zu koppeln.

Dringende Gründe im Einzelfall bei anerkannten Flüchtlingen

Sollte geltend gemacht werden, dass dringende Gründe vorliegen, die einen Besuch im Heimatland erforderlich machen (z.B. ein Todesfall o.Ä.), kann ausnahmsweise hierfür ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden für die Dauer von einem Jahr. Die antragstellende Person ist darauf hinzuweisen, dass der Reiseausweis ausschließlich für diesen Zweck ausgestellt wird und er im Anschluss zurückzugeben ist.

Rechtsprechung

Unzumutbarkeit der Passbeschaffung bei Erfordernis einer "Reueerklärung"

Einem subsidiär schutzberechtigten Ausländer darf die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer nicht mit der Begründung verweigert werden, er könne einen Pass seines Herkunftsstaates auf zumutbare Weise erlangen, wenn der Herkunftsstaat die Ausstellung eines Passes an die Unterzeichnung einer "Reueerklärung" knüpft, die mit der Selbstbezichtigung einer Straftat verbunden ist, und der Ausländer plausibel darlegt, dass er die Erklärung nicht abgeben will. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig am 11.10.2022 (BVerwG 1 C 9.21 - Urteil vom 11.10.2022 (<https://www.bverwg.de/111022U1C9.21.0>)) entschieden.

Der Kläger ist eritreischer Staatsangehöriger. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gewährte ihm subsidiären Schutz, weil ihm aufgrund seiner illegalen Ausreise aus Eritrea bei einer Rückkehr eine Inhaftierung drohe, die mit Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verbunden sei. Die Ausländerbehörde lehnte seinen Antrag auf Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer ab, weil es dem Kläger zuzumuten sei, bei der Botschaft Eritreas einen Passantrag zu stellen. Die darauf erhobene Verpflichtungsklage hatte in erster Instanz Erfolg. Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Reiseausweises seien nicht erfüllt. Anders als Flüchtlingen sei es subsidiär Schutzberechtigten grundsätzlich zumutbar, sich bei der Auslandsvertretung ihres Herkunftsstaates um die Ausstellung eines Nationalpasses zu bemühen. Eine Unzumutbarkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 der Aufenthaltsverordnung bestehe daher auch dann, wenn dem Betroffenen ernsthafter Schaden durch staatliche Behörden drohe, nur bei Hinzutreten weiterer, hier nicht vorliegender Umstände, wie etwa der begründeten Furcht vor einer Gefährdung der im Heimatland lebenden Verwandten. Bemühungen um die Ausstellung eines eritreischen Nationalpasses seien dem Kläger nicht deshalb unzumutbar, weil in diesem Zusammenhang eine "Aufbau-" oder "Diasporasteuer" von 2% seines Einkommens zu entrichten sei. Zumutbar sei auch die vom eritreischen Konsulat verlangte Abgabe einer "Reueerklärung", in der der Erklärende bedauere, seiner "nationalen Pflicht" nicht nachgekommen zu sein, und erkläre, auch eine eventuell dafür verhängte Strafe zu akzeptieren.

Der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts geändert und das erstinstanzliche Urteil wiederhergestellt. Der Kläger kann die Ausstellung eines Reiseausweises beanspruchen, weil er einen eritreischen Pass nicht zumutbar erlangen kann und auch die sonstigen Voraussetzungen vorliegen. Zwar ist es einem subsidiär Schutzberechtigten anders als einem Flüchtling grundsätzlich zumutbar, einen Passantrag bei den Behörden des Herkunftsstaates zu stellen. Ob etwas Anderes schon dann gilt, wenn der subsidiäre Schutz dem Ausländer wegen eines von staatlichen Stellen gezielt drohenden ernsthaften Schadens zuerkannt worden ist, bedurfte keiner Entscheidung. Denn jedenfalls ist dem Kläger nicht zuzumuten, die beschriebene Reueerklärung abzugeben. Die insoweit vorzunehmende Abwägung zwischen seinen Grundrechten und den staatlichen Interessen, die auf die Personalhoheit des Herkunftsstaates Rücksicht zu nehmen haben, geht hier zu seinen Gunsten aus. Die in der Reueerklärung enthaltene Selbstbezichtigung einer Straftat darf ihm gegen seinen plausibel bekundeten Willen auch dann nicht abverlangt werden, wenn sich – wie vom Berufungsgericht festgestellt – die Wahrscheinlichkeit einer Bestrafung dadurch nicht erhöht und das Strafmaß gegebenenfalls sogar verringert.

Vorinstanzen: OVG Lüneburg, OVG 8 LB 97/20 - Urteil vom 18. März 2021 - VG Hannover, VG 12 A 2452/19 - Urteil vom 20. Mai 2020 -

Einzelnachweise

1. vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.06.2006, 1 B 54/06 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE060085843>)
2. vgl. VG Berlin, Urt. v. 09.12.2020, 15 K 231/19
3. vgl. Bay. VGH, Beschl. v. 17.10.2018, 19 ZB 15.428 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE180017048>); OVG NRW, Beschl. v. 17.05.2016, 18 A 91/15; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.3.2021, 8 L B 97/20, Rz. 32; VG Schleswig, Urt. vom 25.06.2021, 11 A 270/20 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE210002682>); VG Köln, Urt. v. 4.12.2019, 5 K 7317/18 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE200000101>); VG Gießen, Urt. v. 28.07.2016- 6 K 3108/15 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE160003398>); a.A. VG Würzburg, Gerichtsbescheid vom 6. 20.1.2015, W 7 K 14.1220 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE150009430>).
4. vgl. VG Potsdam, Beschl. v. 7.4.2020, 8 L 1025/19 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE200001601>)
5. siehe BT-Drs. 534/15, S. 15 (<https://dserver.bundestag.de/brd/2015/0534-15.pdf#page=21>)
6. siehe HmbOVG InfAuslR 2012, 217 ff. = BeckRS 2012, 48821
7. BR-Drs. 731/04, S. 155 ff. (<https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0731-04>)
8. vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 19.02.2008, 19 A 4554/06 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE208014146>)
9. so auch: VG Augsburg Urt. v. 9.10.2012, 1 K 12.903 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE120020598>), BeckRS 2012, 58774.
10. VG Schleswig Urt. v. 10.9.2014, 4 A 565/11 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE150000149>), BeckRS 2015, 41115 – zur Unzulässigkeit der Anmerkung bei RA für Staatenlose bei Nachweis über die Identität durch verschiedene Dokumente
11. vgl. BVerwG vom 17.3.2004, 1 C 1/03 (<https://www.juris.de/perma?d=WBRE410010887>), juris, Rn. 26.
12. so für den Reiseausweis nach der Genfer Konvention: BVerwG, Urt. v. 13. Dezember 2005, 1 C 36.04 (<https://www.juris.de/perma?d=WBRE410012671>)
13. so wohl: VGH Mannheim Beschl. v. 16.1.2020, 11 S 3282/19 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE200000356>), BeckRS 2020, 351 mit Verweis auf: VG Köln, Urt. v. 04.12.2019 - 5 K 7317/18 - (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE200000101>), juris Rn. 82 ff.
14. so auch: VG Köln, Urt. v. 04.12.2019, 5 K 7317/18 (<https://www.juris.de/perma?d=MWRE200000101>); VG Saarlouis, Urt. v. 29.09.2021, 6 K 283/19 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE210017662>), Bay. VGH, Beschl. v. 17.10.2018, 19 ZB 15.428 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE180017048>); VG Hannover, Urt. v. 20.05.2020, 12 A 2452/19 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE200010865>)
15. VGH München, Beschl. v. 13.06.2016, 10 C 16.776 (<https://www.juris.de/perma?d=JURE160010488>)