



Ausarbeitung

Reiseausweis für Flüchtlinge

Reiseausweis für Flüchtlinge

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 030/18
Abschluss der Arbeit: 06.02.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Es wird darum gebeten, die **Funktionen** des Reiseausweises für Flüchtlinge (sog. Blauer Pass) zu erläutern. Darüber hinaus soll dargestellt werden, welche Voraussetzungen für die **Erteilung** des Reiseausweises für Flüchtlinge durch die Bundesrepublik Deutschland gelten und wie die **Einziehung** nach Ablauf der Gültigkeitsdauer sichergestellt wird.

2. Völker- und unionsrechtliche Rechtsgrundlagen

Die Rechtsgrundlagen für die Erteilung von Reiseausweisen für Flüchtlinge liegen im Völker- und im Unionsrecht. Nach **Art. 28 Abs. 1 S. 1 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)**¹ stellen die vertragschließenden Staaten **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. Näheres zum Inhalt des Reiseausweises ist im **Anhang zur GFK** geregelt. Nach der Rechtsprechung des **Bundesverwaltungsgerichts** handelt es sich bei Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK um eine **unmittelbar anwendbare Norm** des Völkerrechts, auf die sich die Begünstigten innerstaatlich berufen können.² Darüber hinaus wurde die Regelung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK in die **EU-Anerkennungsrichtlinie** (Richtlinie 2011/95/EU) aufgenommen, womit sie am (Anwendungs-)Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht teilnimmt.³ Nach **Art. 25 Abs. 1 RL 2011/95/EU** stellen die Mitgliedstaaten Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, Reiseausweise — wie im Anhang zur Genfer Flüchtlingskonvention vorgesehen — für Reisen außerhalb ihres Gebiets aus, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.

3. Funktionen

3.1. Reisefunktion

Der Reiseausweis für Flüchtlinge zielt – ausweislich der Formulierungen in Art. 28 Abs. 1 GFK („Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten“) und Art. 25 Abs. 1 RL 2011/95/EU („für Reisen außerhalb ihres Gebiets“) – darauf ab, Flüchtlingen außerhalb des Gebiets des rechtmäßigen Aufenthalts Reisen zu ermöglichen.⁴ Die Möglichkeit von grenzüberschreitenden Reisen ergibt sich dabei aus der Verpflichtung der vertragschließenden Parteien gemäß § 13 Anhang GFK, dem **Inhaber** eines **Reiseausweises** die **Rückkehr** in ihr Gebiet zu einem beliebigen Zeitpunkt während der

1 Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. II 1953, 560, BGBl. II 1954, 619.

2 BVerwG NVwZ 2004, 1250 f.

3 Zu den unionsrechtlichen Rechtsgrundlagen des Asylrechts vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff, Kategorien des asylrechtlichen Schutzes in Deutschland (Nr. 30/15), abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/399484/0eaad68b0a3fa65669f964738bac3f25/kategorien-des-asylrechtlichen-schutzes-in-deutschland-data.pdf>.

4 Vgl. dazu auch BVerwG NVwZ 2004, 1250, 1252.

Geltungsdauer des Ausweises zu **gestatten**.⁵ Die Verpflichtung zur Gestattung der Rückkehr berührt darüber hinaus aber nicht die Rechtsstellung des Ausweisinhabers (§ 15 Anhang GFK). Ferner hat der Ausweisinhaber keinen Anspruch auf diplomatischen oder konsularischen Schutz des Ausstellungslandes (§ 16 Anhang GFK).⁶

Zu beachten sind die weiteren Voraussetzungen des Anhangs zur GFK zu den **Ausstellungsmodalitäten**. So hat der Ausweis einem näher bestimmten **Muster** zu entsprechen und ist in mindestens zwei **Sprachen** abzufassen, von denen eine englisch oder französisch ist (§ 1 Anhang GFK).⁷ Die **Geltungsdauer** beträgt je nach Wahl der ausstellenden Behörde ein oder zwei Jahre (§ 5 Anhang GFK). Die Gebühren für die Ausstellung der Reiseausweise für Flüchtlinge dürfen den für die Ausstellung von nationalen Pässen geltenden Mindestsatz nicht überschreiten (§ 3 Anhang GFK).

3.2. Identifikationsfunktion

Der Reiseausweis für Flüchtlinge dient zudem der **Identifikation** des Ausweisinhabers. Das Bundesverwaltungsgericht führt hierzu aus:

„Diese Funktion wird dort [erg. in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK] zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Sie ist aber dem Konventions-Reiseausweis nach dem Sinn und Zweck der genannten Bestimmung immanent. [...] Er wird nämlich zu dem Zweck ausgestellt, dem Inhaber als Reiseausweis **an Stelle** eines **nationalen Reisepasses** zu dienen, wie sich aus dem Text in dem Muster-Reiseausweis in der Anlage der Genfer Flüchtlingskonvention ergibt (...). [...] Es besteht kein Zweifel, dass nationale Reisepässe als öffentliche, internationale Anerkennung genießende staatliche Urkunden nach internationaler Übung (auch) eine **Identifikationsfunktion** haben. Ein derartiger Pass ermöglicht den (widerlegbaren) Nachweis, dass sein Inhaber die in ihm genannte, beschriebene und abgebildete Person ist und die im Pass enthaltenen Angaben mit den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen des Inhabers übereinstimmen (...). Für den - wie ausgeführt den nationalen Pass ersetzenden - Reiseausweis nach Art. 28 I 1 GenfKonv. kann grundsätzlich nichts anderes gelten. Auch er soll bescheinigen, dass die aufgeführten Personendaten (...) den Personalien des durch Lichtbild und Unterschrift ausgewiesenen Ausweisinhabers entsprechen.“⁸

5 So erlischt nach § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG im Falle der Ausreise eines Asylberechtigten oder eines Ausländers, dem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unanfechtbar die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, der Aufenthaltstitel nicht, solange er im Besitz eines gültigen, von einer deutschen Behörde ausgestellten Reiseausweises für Flüchtlinge ist.

6 Zur grundsätzlichen Verbürgung des diplomatischen und konsularischen Schutzes durch den passausstellenden Staat Bender, in: Hofmann, Ausländerrecht (2. Aufl., 2016), Rn. 3 zu § 3 AufenthG m.w.N.

7 Zum Muster-Reiseausweis vgl. die Anlage zur GFK.

8 BVerwG NVwZ 2004, 1250 f., Hervorhebungen nicht im Original.

3.3. Passpflichten

Reiseausweise für Flüchtlinge stellen zudem sog. **Passersatzpapiere** dar, mit denen die Ausweisinhaber ihre **Passpflichten** nach dem **Aufenthaltsgesetz** (AufenthG), insbesondere nach § 3 AufenthG erfüllen können.⁹ Zu unterscheiden ist dabei zwischen deutschen und nichtdeutschen Passersatzpapieren. Die Vorschrift des § 3 Aufenthaltverordnung (AufenthV) regelt die Zulassung nichtdeutscher amtlicher Ausweise als Passersatz. Gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 1 AufenthV gehören dazu die Reiseausweise für Flüchtlinge. Die von **deutschen Behörden ausgestellten Passersatzpapiere** für Ausländer sind in § 4 AufenthV geregelt. Solche Passersatzpapiere können auch Reiseausweise für Flüchtlinge sein, § 4 Abs. 1 Nr. 3 AufenthV.¹⁰

4. Reiseausweis für Flüchtlinge als deutsches Passersatzpapier

4.1. Erteilung

Die Erteilungsvoraussetzungen ergeben sich zunächst aus **Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK**. Danach erhalten **Flüchtlinge** im Sinne der GFK, die sich **rechtmäßig** im Gebiet der Vertragsstaaten **aufhalten**, einen Reiseausweis, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entgegenstehen.

Unter die Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 A Nr. 2 GFK fallen Ausländer mit anerkannter Asylberechtigung gemäß Art. 16a Abs. 1 GG und mit zuerkannter Flüchtlingseigenschaft gemäß § 3 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG).¹¹ Die zuständige Ausländerbehörde erteilt anerkannten Asylberechtigten nach § 25 Abs. 1 AufenthG und Ausländern mit zuerkanntem Flüchtlingsstatus nach § 25 Abs. 2 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis. Die Aufenthaltserlaubnis wiederum begründet einen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne des Art. 28 GFK.¹²

In Bezug auf den Vorbehalt der zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verweist das Bundesverwaltungsgericht auf den Ausnahmecharakter, der eine restriktive Auslegung nahelege.¹³ Einschränkungen der Ausweiserteilung in Fällen, in denen die **Identität des Flüchtlings zweifelhaft** ist, lässt das Bundesverwaltungsgericht zwar zu, doch stützt es sie nicht

9 Zu den Passpflichten siehe Bender (Fn. 6), Rn. 6 zu § 3 AufenthG.

10 Der Reiseausweis für Flüchtlinge (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AufenthV) ist nicht zu verwechseln mit dem Reiseausweis für Ausländer (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV).

11 Siehe dazu auch OVG Münster BeckRS 2012, 47633. Subsidiär Schutzberechtigte im Sinne des § 4 AsylG können einen Reiseausweis für Ausländer (§ 5 AufenthV) erhalten, vgl. VGH München NVwZ 2016, 1501.

12 Die Frage, ob schon vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ein rechtmäßiger Aufenthalt im Sinne des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK vorliegen kann, hat das Bundesverwaltungsgericht offengelassen, BVerwG NVwZ 2004, 1250 f.

13 Siehe auch Grahl-Madsen, Commentary on the Refugee Convention, Rn. 5 zu Art. 28, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf>: "In any case, it seems quite clear that it is only in grave and exceptional circumstances that a Contracting State may refuse to issue a travel document to a refugee lawfully staying in its territory, provided he applies for it for the purpose laid down in Article 28."

eindeutig auf den Vorbehalt der zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.¹⁴ Aus den restriktiv auszulegenden Ausnahmen des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GFK folge jedoch, dass die Versagung der Ausweiserteilung nur dann in Betracht komme, wenn ernsthafte Zweifel an der Identität des Flüchtlings bestünden, eine zumutbare Mitwirkung des Flüchtlings an der Identitätsklärung unterblieben sei und die Identität auch nicht auf andere Weise geklärt werden könne.¹⁵ Für den Fall der Mitwirkung des Flüchtlings, die aber nicht zu einer Identitätsklärung geführt habe, verweist das Bundesverwaltungsgericht auf die Möglichkeit eines ergänzenden Vermerks:

„Ist eine Klärung der Identität wegen Unzumutbarkeit der Mitwirkung oder trotz der Mitwirkung des Flüchtlings nicht möglich, darf der Reiseausweis nicht verweigert werden. In der im Reiseausweis enthaltenen Rubrik, auf Grund welcher Unterlagen der Ausweis ausgestellt wird, kann dann allerdings etwa der **Vermerk** angebracht werden, dass die **Personalien auf eigenen Angaben beruhen**.“¹⁶

In diesem Sinne regelt § 4 Abs. 6 S. 2 AufenthV die Zulässigkeit des Hinweises, dass die Personendaten auf den eigenen Angaben des Antragstellers beruhen, wenn ernsthafte Zweifel an den Identitätsangaben des Antragstellers bestehen.

Nähere Einzelheiten zur Ausstellung des Reiseausweises sind in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz geregelt.¹⁷

4.2. Einziehung nach Ablauf der Gültigkeitsdauer

Nach § 4 Abs. 1 S. 2 AufenthV werden Reiseausweise für Flüchtlinge mit einer Gültigkeitsdauer von bis zu drei Jahren ausgestellt. Da eine Verlängerung gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 AufenthV ausgeschlossen ist, bedarf es einer Neuausstellung, soweit die Erteilungsvoraussetzungen weiterhin vorliegen. Für die Einziehung des ungültigen Reiseausweises für Flüchtlinge, mit der der Gewährsam endgültig auf die ausstellende Behörde übergehen würde, gibt es keine spezifische ausländerrechtliche Regelung. In der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz

14 BVerwG NVwZ 2004, 1250 f.

15 BVerwG NVwZ 2004, 1250 f.

16 BVerwG NVwZ 2004, 1250 f., Hervorhebungen nicht im Original.

17 Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009, abrufbar unter: <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMI-MI3-20091026-SF-A001.pdf>, dort Ziff. 3.3.4.

wird hierzu aber auf eine entsprechende Anwendung des Passgesetzes (PassG)¹⁸ verwiesen.¹⁹ Nach § 12, § 11 Abs. 1 Nr. 3 PassG kann ein Pass oder Passersatz nach Ablauf der Gültigkeitsdauer eingezogen werden. Die Einziehung ergeht als **Verwaltungsakt**.²⁰ Angesichts der Missbrauchsgefahren beim Umgang mit ungültigen Pässen wird angenommen, dass die Ermessensentscheidung zugunsten der Einziehung im Regelfall, d.h. vorbehaltlich besonderer Umstände des Einzelfalls, rechtmäßig ist.²¹ Wird von einer Einziehung abgesehen, kann der Ausweisinhaber den Pass oder Passersatz nur behalten, wenn er sichtbar entwertet wird.²²

Für die zwangsweise Durchsetzung der Einziehung gelten die **Verwaltungsvollstreckungsgesetze** der **Länder**. Insoweit kommt u.a. das Zwangsmittel des Zwangsgeldes in Betracht.

4.3. Abgabepflichten nach dem Asylgesetz

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Reiseausweise für Flüchtlinge nach § 72 Abs. 2 AsylG unverzüglich bei der Ausländerbehörde abzugeben sind, wenn die Anerkennung der Asylberechtigung oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erlöschen. Gleiches gilt für den Fall des Widerrufs, der Rücknahme oder sonstigen Unwirksamkeit der Anerkennung der Asylberechtigung oder Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, § 73 Abs. 6 AsylG. Kommt der Ausweisinhaber der Rückgabepflicht nicht nach, ist der Reiseausweis für Flüchtlinge zu entziehen, § 4 Abs. 7 S. 2 AufenthV, Ziff. 3.3.4.8 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz. Die zwangsweise Durchsetzung der Entziehung richtet sich wiederum nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder.²³

-
- 18 Nr. 3.3.4.8 nimmt Bezug auf Nr. 3.3.1.8, der wiederum vorsieht, dass „für das Ausfüllen, die Änderung, Umschreibung und Einziehung von Reiseausweisen, die Aufbewahrungsdauer für Passanträge sowie die Behandlung abgelaufener, ungültig gewordener, eingezogener oder in Verlust geratener Reiseausweise (...) die Bestimmungen für deutsche Reisepässe entsprechende Anwendung“ finden.
- 19 Denkbar wäre es auch, den Anspruch auf Herausgabe des Reiseausweises für Flüchtlinge auf diejenigen Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder zu stützen, die einen Rückgabeanspruch von Urkunden und Sachen vorsehen, die die Behörden im Hinblick auf einen Verwaltungsakt zum Nachweis der Rechte aus dem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung an den Betroffenen ausgehändigt haben, vgl. dazu nur § 52 S. 1 VwVfG M-V: „Ist ein Verwaltungsakt unanfechtbar widerrufen oder zurückgenommen oder ist seine Wirksamkeit aus einem anderen Grund nicht oder nicht mehr gegeben, so kann die Behörde die aufgrund dieses Verwaltungsaktes erteilten Urkunden oder Sachen, die zum Nachweis der Rechte aus dem Verwaltungsakt oder zu deren Ausübung bestimmt sind, zurückfordern.“
- 20 Hornung, in: Hornung/Möller, Passgesetz – Personalausweisgesetz (2011), Rn. 12 zu § 12 PassG
- 21 Hornung (Fn. 20), Rn. 3 f. zu § 12 PassG;
- 22 Vgl. Hornung (Fn. 20), Rn. 4 zu § 12 PassG mit Verweis auf die einschlägigen Verwaltungsvorschriften zum Passgesetz.
- 23 Siehe auch Fleuß, in: Kluth/Heusch, Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht (Stand: November 2017), Rn. 32 zu § 72 AsylG.