



praktisches

staatenlosigkeit und passbeschaffung

Die Situation geflüchteter Menschen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit

Foto: Hosny Salah

Im Mai ist der Konflikt zwischen Israel und den palästinensischen Autonomiegebieten erneut aufgeflammt. Insbesondere im Gaza-Streifen, aber auch in Israel, gab es zahlreiche Todesopfer, auch in der Zivilbevölkerung. Es ist unklar, wie sich der Konflikt in der Region entwickeln wird und ob künftig mehr Flüchtende aus diesem Gebiet zu erwarten sind. Zuletzt haben auch viele Palästinenser*innen in Deutschland Schutz gesucht, die - teilweise schon seit mehreren Generationen - in anderen Staaten des Nahen Ostens (insbesondere in Syrien oder im Libanon) lebten. Der Bürgerkrieg in Syrien hat ihre ohnehin schon prekäre Situation noch weiter verschlechtert und viele von ihnen zur Flucht gezwungen. In jedem Fall lohnt es sich, einen Blick auf die Situation geflüchteter Menschen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit zu werfen. Deren Situation ist nämlich höchstkomplex, was nicht zuletzt mit der Frage der Anerkennung des Staates Palästina und der palästinensischen Diaspora zusammenhängt.

von melanie skiba

In diesem Artikel werden Fragestellungen zu den Themenkomplexen Staatenlosigkeit und Identitätsklärung/ Passbeschaffung, die sich in Bezug auf palästinensische Geflüchtete ergeben, in den Grundzügen behandelt. Es ist der Komplexität der Thematik geschuldet, dass diese Betrachtung nicht allzu sehr in die Tiefe gehen kann. Zudem können wir keine Garantie auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen geben. Insbesondere was die Ausführungen zur Identitätsklärung/Passbeschaffung angeht, müssen die Behörden in Bezug auf den jeweiligen Einzelfall angefragt werden. Vorab sei gesagt, dass wir uns sehr freuen, wenn Sie uns Ihre Praxiserfahrungen unter info@fluechtlingsrat-bw.de mitteilen.

Palästina - (k)ein Staat?

1988 hat die PALESTINE LIBERATION ORGANISATION (PLO) den Palästinenserstaat ausgerufen. In der Folge wurde die Frage der Anerkennung Palästinas kontrovers diskutiert und unterschiedlich bewertet. Zweifel an der Staatlichkeit Palästinas ergeben sich insbesondere daraus, dass die Grenzen der palästinensischen Gebiete nicht endgültig festgelegt sind, und dass die palästinensischen Behörden nur teilweise souveräne Staatsgewalt ausüben, da Israel weiterhin die Außengrenzen sowie große Teile des Westjordanlands kontrolliert. Von den 193 UN-Mitgliedstaaten erkennen aktuell 138 Staaten Palästina als unabhängigen Staat an, darunter sind allerdings nur sehr wenige europäische Staaten. Auch die Bundesrepublik Deutschland hat Palästina bislang nicht offiziell anerkannt. Im Aufenthaltsgesetz spiegelt sich das etwa in § 59 Abs. 2 Satz 2 AufenthG wider.

Wenn Deutschland Palästina nicht als Staat anerkennt, sind dann alle Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit automatisch staatenlos? Auf diese einfach anmutende Frage gibt es leider keine ganz einfache Antwort. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass zahlreiche deutsche Gerichte anerkennen, dass palästinensische Volkszugehörige, die keine weitere Staatsangehörigkeit haben, in der Regel Staatenlose im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen (StlÜbk) sind (zum Beispiel BVerwG, 23.2.1993 – 1 C 45.90, VG Halle, 18.12.2009 – 1 A 27/09 HAL). Laut diesem Übereinkommen sind Personen staatenlos, die »kein Staat aufgrund seines Rechts als Staatsangehörige ansieht«. Diese Menschen werden auch De jure-Staatenlose genannt. Da Deutschland Palästina nicht als Staat anerkennt, kann für Personen, die aus den palästinensischen Autonomiegebieten stammen, natürlich nicht die palästinensische Staatsangehörigkeit angenommen werden. In der Regel besitzen auch palästinensische Volkszugehörige, die in anderen Ländern des Nahen Ostens gelebt haben, nicht die Staatsangehörigkeit dieser Länder, da die Staaten der Arabischen Liga – u.a. Syrien, der Libanon und Jordanien – seit 1965 die Politik verfolgen, palästinensischen Flüchtlingen nicht die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Landes zu verleihen. In Bezug auf palästinensische Volkszugehörige erscheint es dennoch auf den ers-

ten Blick fraglich, ob das Staatenlosen-Übereinkommen Anwendung findet, da Artikel 1 Abs. 2 i StlÜbk postuliert, dass dieses nicht für Personen gilt, denen gegenwärtig ein Organ der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Flüchtlingskommissars Schutz oder Beistand gewährt. 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, UNRWA), bei dem viele palästinensische Volkszugehörige, die als Flüchtlinge in Ländern des Nahen Ostens leb(t)en, registriert sind. Wie das BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (BMI) in seiner Weisung vom Juni 2020 klarstellt, ist es jedoch zweifelhaft, ob das UNRWA in Ländern wie Syrien und dem Libanon aktuell Schutz und Beistand leistet, daher kommt die Anerkennung von Personen, die in diesen Staaten wohnhaft waren, als Staatenlose dennoch ggf. in Betracht.

Für die Feststellung der Staatenlosigkeit gibt es kein gesondertes Verfahren. Allerdings wird bei Beantragung eines Reiseausweises für Staatenlose nach § 4 Abs. 1 Nr. 4 AufenthV von der Ausländerbehörde geprüft, ob die Person als staatenlos anzusehen ist. Einen Anspruch auf einen Reiseausweis für Staatenlose haben Personen, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Laut Bundesverwaltungsgericht gilt ein Aufenthalt dann als rechtmäßig, wenn bereits eine gewisse Aufenthaltsverfestigung eingetreten sei, was aber auch bei Vorliegen eines befristeten Aufenthaltstitels der Fall sein könne (BVerwG, 16.10.1990 – 1 C 15.88). Liegt kein rechtmäßiger Aufenthalt vor, kann die Behörde der staatenlosen Person nach Ermessen einen Reiseausweis für Staatenlose ausstellen (Artikel 28 S. 2 StlÜbk).

In der Praxis herrscht das Missverständnis vor, dass alle Personen, deren Staatsangehörigkeit in deutschen Ausweisdokumenten als »ungeklärt« beschrieben wird, staatenlos sind. Dem ist nicht so, der Feststellung der Staatenlosigkeit muss immer das oben dargestellte Verfahren vorausgehen. Dementsprechend gibt es im Ausländerzentralregister (AZR) unterschiedliche Staatenschlüssel, denen je nach Situation der Person unterschiedliche Staatsangehörigkeitscodes auf

passpflicht und identitätsklärung

*Die Passpflicht ist in § 3 AufenthG geregelt und versteht sich als »die Pflicht zum Besitz eines gültigen und anerkannten Passes oder Passersatzes, [die...] sich zum einen auf die Einreise, zum anderen auf den Aufenthalt des Ausländers im Bundesgebiet« erstreckt (3.0.1 Anwendungshinweise zum Aufenthaltsgesetz, AVV AufenthG). Die Erfüllung der Passpflicht ist eine Regelerteilungsvoraussetzung für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels (§ 5 Abs. 1 Nr. 4, § 8 Abs. 1 AufenthG). Nicht mit allen Passpapieren erfüllen ihre Inhaber*innen automatisch die Passpflicht. Denn ein Pass/Passersatz muss nach den jeweiligen Bestimmungen des Herkunftslands sowie der Bundesrepublik anerkannt und noch gültig sein. In Deutschland entscheidet das BMI im Benehmen mit dem Auswärtigen Amt über die Anerkennung von Pässen/ Passersatzpapieren (§ 71 Abs. 6 AufenthG).*

*»Identität« bedeutet die Übereinstimmung von personenbezogenen Daten mit einer natürlichen Person (VGH BW, 30.7.2014 -11 S 2450.13). Ihre Klärung setzt voraus, dass der*die Ausländer*in die Person ist, für die er*sie sich ausgibt. Die Identitätsklärung ist neben der Erfüllung der Passpflicht eine Regelerteilungsvoraussetzung für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels (§ 5 Abs. 1 Nr. 1a, § 8 Abs. 1 AufenthG). In der Regel sind Identität und Staatsangehörigkeit durch einen anerkannten und gültigen Pass/Passersatz nachgewiesen (5.1.1. AVV AufenthG), in Einzelfällen genügt ein anerkannter und gültiger Pass jedoch nicht zur Identitätsklärung, weil zum Beispiel aufgrund des Passausstellungsverfahrens Zweifel an der Identität der Person bestehen. Darüber hinaus spielt die Frage der geklärten Identität auch bei der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung eine wichtige Rolle. Gibt es keinen gültigen Pass, kann die Identität hierfür über andere beweiskräftige Dokumente nachgewiesen werden. Dazu kommen in erster Linie amtliche Dokumente mit biometrischen Merkmalen in Betracht, zum Beispiel Wehrpass, Führerschein oder Personenstandsurkunden mit Lichtbild. Existieren auch keine solchen Dokumente, können amtliche Dokumente ohne biometrische Merkmale als weitere Indizien dienen und in einer Gesamtschau betrachtet werden (zum Beispiel Geburtsurkunde, Heiratsurkunde oder Schulbescheinigungen).*

ausländerrechtlichen Dokumenten zugeordnet sind. Für palästinensische Volkszugehörige, deren Staatenlosigkeit festgestellt wurde, gelten laut Weisung des BMI die Schlüssel 459 und 997, in den Dokumenten ist dann der Code »XXA« vermerkt. Ist die Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit (noch) ungeklärt, wird der Schlüssel 998 vergeben, in den Aufenthaltsdokumenten findet sich dann der Code »XXX«.

Identitätsklärung & Passbeschaffung

In Bezug auf Passbeschaffung und Identitätsklärung muss differenziert werden zwischen Personen, die in den palästinensischen Autonomiegebieten wohnhaft waren, und Personen, die in anderen Ländern des Nahen Ostens, in der Regel als palästinensische Flüchtlinge, aufgewachsen sind. Für Personen mit früherem Wohnsitz in den palästinensischen Autonomiegebieten gilt Folgendes: Seit 1995 stellt die Palästinensische Autonomiebehörde gemäß der Osloer Übereinkunft Reisedokumente (»Passport of the Palestinian Authority«) aus, die es palästinensischen Volkszugehörigen ermöglichen, Auslandsreisen zu unternehmen.

Palästinensische Reisepässe für Menschen, die früher in den palästinensischen Gebieten gelebt haben, werden nicht in Deutschland ausgestellt, sondern direkt vor Ort in den Autonomiegebieten. Es handelt sich um sogenannte »Proxy-Pässe«, also Pässe, die mit Hilfe von Stellvertreter*innen beantragt werden. Die PALÄSTINENSISCHE MISSION in Berlin, welche die diplomatische Vertretung der palästinensischen Autonomiegebiete in Deutschland innehat, stellt Vollmachten aus, mit denen bevollmächtigte Personen im Auftrag der in Deutschland lebenden Person bei den Behörden in den palästinensischen Autonomiegebieten einen Reisepass beantragen können. Diese Personen müssen nicht mit dem*der Antragsteller*in verwandt sein. Für die Ausstellung der Vollmacht benötigt man eine Kopie des Reisedokumentes der antragstellenden Person. Außerdem müssen Name, Wohnort und Nummer der ID-Karte der zu bevollmächtigenden Person angegeben werden. Gemäß der Allgemeinverfügung des BMI über die Anerkennung

melanie skiba
Mitarbeiterin der
Geschäftsstelle des
Flüchtlingsrats BW

eines ausländischen Passes oder Passersatzes vom 6.4.2016 sind palästinensische (Proxy-)Pässe, deren Identitätsnummern mit den Ziffern 4, 8 oder 9 beginnen, anerkannt und somit zur Erfüllung der Passpflicht gemäß § 3 Abs. 1 AufenthG geeignet. In der Regel klären diese Pässe auch die Identität. Bestehen im Einzelfall Zweifel an der Identität der Person (zum Beispiel bei widersprüchlichen Angaben), muss die Identität durch weitere Dokumente nachgewiesen werden. Für die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung erachtet das für die Erteilung landesweit zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe die Identität durch die Vorlage eines palästinensischen Proxy-Passes für geklärt. Die palästinensische ID-Karte, auf der auch ein Lichtbild vorhanden ist, reicht aktuell nicht aus für die Identitätsklärung im Kontext Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung, kann aber als Indiz fungieren – ebenso wie die Bescheinigung über die palästinensische Herkunft. Diese kann bei der Palästinensischen Mission angefordert werden, wenn das Familienbuch, die UNRWA-Karte, die Geburtsurkunde und der Ausweis der Person vorgelegt werden können.

Die Situation in Bezug auf Identitätsklärung und Passbeschaffung von Personen, die niemals in den palästinensischen Autonomiegebieten wohnhaft waren, hängt von dem Land ab, in dem sie aufgewachsen sind. Einige Beispiele werden an dieser Stelle herausgegriffen: Menschen, die vor ihrer Flucht in Jordanien gelebt haben, können laut der Auskunft des Regierungspräsidiums Karlsruhe bei der jordanischen Botschaft einen speziellen Reisepass für Palästinenser*innen beantragen, den sogenannten »T-Pass«. Dieser Pass ist identisch mit dem jordanischen Na-

tionalpass, allerdings beginnt die Passnummer immer mit einem T, gefolgt von einer sechsstelligen Zahl. Auch ist keine jordanische Nationalnummer auf dem Reisepass eintragen. Viele palästinensische Volkszugehörige, die in Syrien gelebt haben, sind im Besitz eines syrischen Reisedokuments mit Lichtbild (»Travel Document for Palestinian Refugees« bzw. »Document de Voyage pour les Réfugiés Palaestiniens«). Diese Dokumente erfüllen gemäß der Allgemeinverfügung des BMI vom 6.4.2016 unter bestimmten Voraussetzungen die Passpflicht. Ob ein Pass anerkannt werden kann, wird im Einzelfall geprüft. Aktuell scheint das syrische Reisedokument für Palästinenser*innen zur Identitätsklärung für Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung auszureichen. Auch im Libanon wird palästinensischen Flüchtlingen ein »Document de Voyage« ausgehändigt, mit dem aber in Deutschland weder die Passpflicht erfüllt noch die Identität zur Erlangung einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung nachgewiesen werden kann. Um eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung zu erhalten, ist laut Regierungspräsidium Karlsruhe ein libanesisches »Laissez-Passer« nötig, das allerdings nur an Personen ausgegeben wird, die eine Bescheinigung der zuständigen Ausländerbehörde vorlegen können, welche bestätigt, dass bei Vorlage des »Laissez-Passer« ein Aufenthaltstitel erteilt wird. Sollte die Ausländerbehörde eine solche Bestätigung nicht ausstellen, spricht viel dafür, dass Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung trotz ungeklärter Identität erteilt werden müssen. Diese Möglichkeit besteht gemäß § 60c Abs. 7 bzw. § 60d Abs. 4 AufenthG, wenn die Identitätsklärung trotz fristgerechten Ausschöpfens aller Möglichkeiten nicht gelingt. _

quellen

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2019), Zur völkerrechtlichen Anerkennung Palästinas

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2019), Der Aufenthalt und die Einbürgerung Staatenloser

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2018), Zur Staatenlosigkeit von Palästinensern und zur Anerkennung Palästinas und der von seinen Behörden ausgegebenen Reisedokumente

BMI (2020), Personen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit. Reiseausweise für Staatenlose, Feststellung der Staatenlosigkeit, Festlegungen im AZR und in ausländerrechtlichen Dokumenten

BMI (2019), Anwendungshinweise zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung- und Beschäftigung Asyls, Syrian Nationality and Statelessness (2011), S. 10

Homepage der Palästinensischen Mission (2021), Konsularische Dienstleistungen

Botschaft des Libanon in der BRD (2020), Erforderliche Dokumente zur Beantragung oder Verlängerung eines Laissez-Passer