



Ein Leben ohne Reisepass

Für Drittstaatsangehörige, die kein Reisedokument ihres Herkunftsstaates erhalten können, sieht das österreichische Fremdenpolizeigesetz (FPG) die Möglichkeit vor, einen Fremdenpass zu beantragen. Allerdings ist die Ausstellung an strenge und oft faktisch nicht erfüllbare Auflagen geknüpft und hängt von Art der Aufenthaltsberechtigung ab. Das führt dazu, dass zahlreiche Personen in Österreich leben, die über kein Reisedokument verfügen. Welche Auswirkungen hat dies auf das Leben von Personen ohne Reisepass? Wieso erhalten manche Menschen Fremdenpässe und andere nicht? Und ist die Rechtslage mit den Grundrechten vereinbar?

Von Ariane Olschak

Amir* flüchtete im Jahr 2015 aus Afghanistan nach Österreich. Nach einem jahrelangen Asylverfahren wurde ihm schließlich eine „Aufenthaltsberechtigung plus“ nach § 55 Asylgesetz (AsylG) erteilt. Amir

besaß nie Identitätsdokumente seines Herkunftsstaates. Seit der Machtübernahme der Taliban im August 2021 ist es ihm auch nicht möglich, einen afghanischen Reisepass zu erhalten. Die afghanische Botschaft in Wien stellt – wie auch andere af-

ghanische Botschaften im Ausland – seither keine Reisepässe für ihre Staatsangehörigen aus.

Die Familie von Amir, die er seit seiner Flucht nicht mehr gesehen hat, flüchtete nach der Machtergreifung der Taliban in den Iran. Seine Mutter ist dort erkrankt und bereits in einem fortgeschrittenen Alter. Er würde sie gerne einmal besuchen, ohne Reisepass ist ihm das aber nicht möglich. Für afghanische Flüchtlinge im Iran ist es aber nahezu unmöglich, ein Visum für einen Besuch in Österreich zu erhalten. Amir hat somit keine Möglichkeit, seine Angehörigen wiederzusehen.

Hasan hat eine „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ und arbeitet seit mehreren Jahren für einen Betrieb in Tirol. Weil somalische Reisepässe international nicht anerkannt werden, ist es ihm auch nicht möglich, einen Reisepass seines Herkunftsstaates zu erhalten, den er zum Reisen verwenden kann. Für seine Kolleg:innen gehören Fahrten und Geschäftsreisen nach Deutschland zum Arbeitsalltag. Für Hasan kommen derartige Aufträge nicht in Frage, darf er sich doch ohne gültiges Reisedokument – auch innerhalb des Schengenraums und trotz gültigen Aufenthaltstitels – nicht bewegen.

Ali verfügt über den Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt-EU“, ein unbefristetes Niederlassungsrecht. Wie Amir kann auch er als afghanischer Staatsbürger keinen Reisepass erhalten. Ali möchte heiraten und mit seiner Ehefrau in Österreich leben, – ein Recht, für das er alle Voraussetzungen erfüllt – aber seine Verlobte lebt in Afghanistan. Die beiden haben also keine Möglichkeit, die Ehe zu schließen und ihr gemeinsames Leben zu beginnen.

Die Auswirkungen, die ein fehlender Reisepass auf das Leben von Menschen haben kann, sind so vielfältig wie erheblich. Doch was sind die Hintergründe für

diese Situation, in der sich so viele Personen in Österreich aktuell wiederfinden?

Nationale Rechtslage

Nach § 88 Abs 1 FPG können Fremdenpässe an folgende Personengruppen ausgestellt werden: Staatenlose oder Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit; Drittstaatsangehörige, die über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügen oder bei denen die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels „Daueraufenthalt EU“ gegeben sind und die nicht in der Lage sind, sich ein gültiges Reisedokument ihres Herkunftsstaates zu beschaffen; zur Auswanderung, wenn dafür ein Reisedokument erforderlich ist sowie Personen, die seit mindestens vier Jahren ununterbrochen ihren Hauptwohnsitz im Bundesgebiet haben, sofern der:die zuständige Bundesminister:in oder die Landesregierung bestätigt, dass die Ausstellung des Fremdenpasses wegen der von den Fremden erbrachten oder zu erwartenden Leistungen im Interesse des Bundes oder des Landes liegt. Zusätzlich müssen all diese Personengruppen immer auch nachweisen, dass die Ausstellung eines Fremdenpasses im Hinblick auf ihre Person im Interesse der Republik gelegen ist.

Staatenlose und Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit, die sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten, sowie subsidiär Schutzberechtigten, die kein Reisedokument ihres Herkunftsstaates erhalten können, ist ein Fremdenpass auf Antrag auszustellen. Ein Nachweis des Interesses der Republik ist in diesen Fällen nicht zu erbringen. Diese Unterscheidung erfolgte vor allem aufgrund internationaler Vorgaben, die die Ausstellung von Reisedokumenten an diese Personengruppen vorschreiben (Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen, Statusrichtlinie).

Wem die Ausstellung eines Fremdenpasses zu versagen bzw. ein bereits ausgestellt Fremdenpass zu entziehen ist, regelt das FPG in §§ 92 und 93. Das betrifft vor allem Personen, bei denen anzunehmen ist, dass sie den Reisepass zur Begehung bestimmter Straftaten verwenden werden.

Der Punkt, an dem die Ausstellung eines Fremdenpasses für die erstgenannten Personengruppen in aller Regel scheitert, ist der Nachweis eines „Interesses der Republik“ an einer solchen. Wann ein solches Interesse gegeben ist, definiert das Gesetz nämlich nicht. Hinzu kommt, dass Personen mit Aufenthaltstiteln, die in § 88 Abs 1 FPG nicht aufgelistet werden, per se von der Möglichkeit ausgeschlossen sind, einen Fremdenpass zu erhalten. Man denke dabei etwa an Personen mit Aufenthaltsberechtigungen aus berücksichtigungswürdigen Gründen (§§ 55-57 AsylG) oder mit Aufenthaltstiteln nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG).

Kaum zu überwindende Hürde

Was unter dem „Interesse der Republik“, das für die Ausstellung von Fremdenpässen vorliegen muss, zu verstehen ist, legt das Gesetz also nicht konkret fest. Auch der Versuch einer historischen Interpretation der Bestimmung – also ein Blick in die Gesetzesmaterialien zum FPG 2005 und seinen Vorgängerbestimmungen – bietet keinen eindeutigen Aufschluss: Diesen ist in Bezug auf das „Interesse der Republik“ zu entnehmen, dass der Staat mit der Ausstellung eines Fremdenpasses dem:der Inhaber:in die Möglichkeit zu reisen eröffnete und damit auch eine Verpflichtung gegenüber den Gastländern übernehme sowie, dass durch die Ausstellung eines Reisedokuments in die Passhoheit anderer Staaten eingegriffen werde. Aus der

Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH) ergibt sich, dass anlässlich dieser Bedenken des Gesetzgebers bei der Ausstellung von Fremdenpässen ein restriktiver Maßstab anzuwenden sei (VwGH 29.01.2008, 2007/18/0601). Aus weiteren Entscheidungen des VwGH ist abzuleiten, in welchen Fällen jeweils kein Interesse der Republik gegeben war (etwa für Einkaufsreisen für den eigenen Gastronomiebetrieb, zur Teilnahme an internationalen Sportwettbewerben, zur Erlangung der ös-

„Der Paß ist der edelste Teil von einem Menschen. Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustand wie ein Mensch. Ein Mensch kann überall zustande kommen, auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiterten Grund, aber ein Paß niemals.“ Bertolt Brecht

terreichischen Staatsbürgerschaft, zur Aufnahme einer Arbeit oder zur Eheschließung).

Diese restriktive Auslegung zeichnet sich auch in der gerichtlichen Entscheidungspraxis ab: Dem Rechtsinformationssystem des Bundes sind etwa fast ausschließlich abweisende Entscheidungen zu Fremdenpässen nach § 88 Abs 1 FPG zu entnehmen, wobei die deutliche Mehrheit am „Interesse der Republik“ scheiterte. Eine stattgebende Entscheidung nahm hingegen ein solches Interesse deshalb als gegeben an, weil sich der Bürgermeister der

* sämtliche Namen fiktiv

lebte und arbeitete, für die Ausstellung eines Fremdenpasses aussprach. Derartige Entscheidungen stellen allerdings die Ausnahme dar und ist auch nicht geklärt, ob diese Argumentation vor dem VwGH – der schließlich einen möglichst restriktiven Maßstab fordert – standhalten würde. Unter welchen Umständen das „Interesse der Republik“ also vorliegt, worauf es dabei ankommt und welcher Spielraum den Behörden bei der Beurteilung zukommt, ist letztlich weder aus der Norm selbst noch aus der Judikatur nachvollziehbar. Das führt für die Normunterworfenen zu einer

Das Gesetz sieht keine Abwägung im Einzelfall vor, sondern schließt bestimmte Gruppen von Menschen kategorisch vom Erhalt eines Reisedokuments aus.

Situation hoher Rechtsunsicherheit, da für sie nicht vorhersehbar ist, unter welchen Voraussetzungen sie ein Reisedokument erhalten können. Eine behördliche Manuduktion im Verfahren erfolgt dabei im Übrigen nicht: Beantragen Personen einen Fremdenpass nach dieser Bestimmung, werden sie in der Praxis aufgefordert darzulegen, worin das Interesse der Republik an der Ausstellung liegt. Sind die dazu nicht imstande – wie es wohl in aller Regel der Fall sein wird, ist diese Frage ja nicht einmal für juristische Expert:innen geklärt – wird ihr Antrag abgelehnt.

Verweigerung der Ausstellung eines Reisepasses – ein Eingriff in Grundrechte?

Art 2 Abs 2 4. Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention (4. ZP-

EMRK) garantiert jedem Menschen das Recht, jeden Staat einschließlich seines eigenen zu verlassen. Es handelt sich dabei um ein sogenanntes „Jedermannsrecht“ – also ein Recht, das jeder Person unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit zukommt. Wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in der Vergangenheit bereits festgehalten hat, schützt dieses Grundrecht nicht nur die dauerhafte Ausreise aus einem Staat (also die Auswanderung), sondern auch nur vorübergehende Ausreisen, wie etwa Urlaubsreisen. Wie der Gerichtshof ebenso in ständiger Rechtsprechung klargestellt hat, ist die Einhaltung von Grundrechten praktisch und effektiv und nicht bloß theoretisch und illusorisch zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund qualifiziert der EGMR die Verweigerung der Ausstellung eines Reisedokuments jedenfalls als Eingriff in das Grundrecht auf Ausreisefreiheit – der jedoch unter Umständen gerechtfertigt sein kann.

Ein Eingriff in dieses Grundrecht ist dann zulässig, wenn er gesetzlich vorgesehen ist, eines der in Art 2 Abs 3 4. ZP-EMRK genannten Ziele (also ein „legitimes Ziel“) verfolgt und „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig“ – also zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und verhältnismäßig – ist.

In Frage zu stellen ist betreffend § 88 Abs 1 FPG vor allem, ob diese Bestimmung, mit der zweifellos in das Grundrecht auf Ausreisefreiheit eingegriffen wird, ein legitimes Ziel verfolgt, ob sie zur Erreichung dieses Ziels geeignet ist und ob der Eingriff insgesamt verhältnismäßig ist.

Als zulässige Eingriffsziele listet das 4. ZP-EMRK auf: die nationale oder öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung des ordre public, die Verhütung von Straftaten, den Schutz der Gesundheit oder der Moral oder den Schutz der Rechte und Freiheiten

anderer. Der EGMR erkannte insbesondere Eingriffe zum Zweck der Aufrechterhaltung des *ordre public* – etwa, wenn Steuerhinterziehung, die Gewährleistung von Strafverfolgung oder Verbindungen zur Mafia im Raum standen – regelmäßig als legitime Ziele an. Das Ziel, das die in Rede stehende Bestimmung verfolgt, dürfte aber die möglichst restriktive Handhabung bei der Übernahme von Verantwortung gegenüber Gastländern bzw. bei Eingriffen in die Passhoheit anderer Staaten sein – also offenbar die Achtung internationaler Beziehungen. Dieser Zweck findet in der EMRK aber keine Grundlage, weshalb schon grundsätzlich in Frage zu stellen ist, ob sich dadurch ein legitimes Eingriffsziel argumentieren lässt. Ebenso ist in Frage zu stellen, ob dieser angestrebte Zweck mit § 88 Abs 1 FPG (konkret: dem Erfordernis des „Interesses der Republik“) überhaupt erfüllt werden kann. Denn nur, weil ein „Interesse der Republik“ im Einzelfall gegeben sein mag, bedeutet dies noch nicht, dass nicht in die Passhoheit eines anderen Staates eingegriffen wird und keine Verantwortung gegenüber einem Gastland übernommen wird. Ob die Bestimmung also von vornherein geeignet ist, den ihr zugedachten Zweck zu erfüllen, ist ebenso fraglich.

Genauso wenig nachvollziehbar erscheint die Notwendigkeit der Voraussetzung eines „Interesses der Republik“ als solche: Die Ausstellung von Fremdenpässen ist nach § 92 FPG Personen, bei denen angenommen werden kann, dass sie im Zuge ihrer Reisebewegungen Straftaten begehen oder Zollvorschriften umgehen könnten, zu versagen. Mit dieser Bestimmung wird die Wahrscheinlichkeit, dass Österreich Verantwortung für ein verpöntes Verhalten einer Person im Ausland

übernehmen müsste, also bereits deutlich gemindert.

Jedenfalls aber wird die Tragweite des Eingriffs gegenüber dem damit angestrebten Zweck als unverhältnismäßig anzusehen sein. Das umso mehr, da das Gesetz nicht einmal eine Abwägung im Einzelfall

Der Punkt, an dem die Ausstellung eines Fremdenpasses scheitert, ist der Nachweis eines „Interesses der Republik“.

vorsieht, sondern bestimmte Gruppen von Menschen kategorisch vom Erhalt eines Reisedokuments ausschließt und anderen die Bürde auferlegt, ein positives Interesse der Republik betreffend ihre Person nachzuweisen, um in den Genuss ihres Grundrechts zu kommen. Wie erheblich dabei die Auswirkungen im konkreten Fall sind, wird nicht überprüft.

Insgesamt bestehen also mehrere Anhaltspunkte für den Schluss, dass die Bestimmung des § 88 Abs 1 FPG in seiner derzeit geltenden Fassung grundrechts- und damit verfassungswidrig ist. Aktuell sind zumindest drei Verfahren beim Verfassungsgerichtshof zu ebendieser Fragestellung anhängig – ob sich der Gerichtshof des Themas annehmen und das Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen wird, ist allerdings noch offen.