



Rundmail 07.05.2020

Verschärfung in Corona-Zeiten: Gambier müssen Proxy-Pässe vorlegen
Strengthening in Corona times: Gambier must present proxy passports

Bundesratsinitiative aus BaWü zur Beschäftigungsduldung
Bundesrat initiative from BaWü on employment tolerance

Liebe Gambia-Netzwerker,

leider ist es so, dass die Ausländerbehörden in Baden-Württemberg in diesen weltweit schwierigen Zeiten den gambischen Geflüchteten das Leben noch schwerer machen. So werden aktuell die Anforderungen bei der Klärung der Identität verschärft.

In einem offiziellen Erlass des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 6. April 2020 (siehe Anhang) werden die Regierungspräsidien aufgefordert, bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen, aber auch bei der Erteilung von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen „auf die Beschaffung eines Proxy-Passes hinzuwirken“.

Solche Proxy-Pässe werden ohne die persönliche Anwesenheit in Gambia ausgestellt und anerkannt. Dies haben die gambischen verantwortlichen Behörden den deutschen Behörden bestätigt und zugesagt. Auch das Innenministerium der BRD erkennt diese Proxy-Pässe ausdrücklich an.

Uns liegt nun ein Fall vor, bei dem die Abgabe der Geburtsurkunde für die Erteilung der Ausbildungsduldung nicht mehr ausreichen soll. Es wird die Vorlage eines solchen Proxy-Passes verlangt. Wir müssen davon ausgehen, dass diejenigen, die eine Geburtsurkunde vorgelegt haben, um die Arbeitserlaubnis zu behalten oder zu bekommen oder um die Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung zu bekommen, ab sofort vermehrt dazu aufgefordert werden, solche Pässe zu beschaffen und abzugeben.

Ob auch bereits erteilte Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen wieder in Frage gestellt werden, ist noch nicht klar.

Wir bitten um Informationen und Mitteilungen, wenn solche Anforderungen kommen.

Dear Gambia networkers,

Unfortunately, the foreigners authorities in Baden-Württemberg are making life even more difficult for Gambian refugees in these difficult times worldwide. The requirements for clarifying the identity are currently being tightened.

In an official decree issued by the Ministry of the Interior of Baden-Württemberg on April 6, 2020 (see appendix), the regional administrative councils are called upon to "work

towards the procurement of a proxy passport" when issuing residence permits, but also when granting training and employment toleration (Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung)

Such proxy passports will be issued and recognized without the personal presence in The Gambia. The Gambian responsible authorities have confirmed and promised this to the German authorities. The Ministry of the Interior of the FRG also expressly recognizes these proxy passports.

We now have a case in which the submission of the birth certificate is no longer sufficient for the granting of the education tolerance. The presentation of such a proxy passport is required. We have to assume that those who have presented a birth certificate in order to keep or obtain a work permit or to obtain the training or employment toleration certificate will from now on be increasingly required to obtain and hand in such passports.

It is not yet clear whether training and employment toleration already granted will be called into question again.

We would ask for information and notification if such demands are made.

Im Folgenden versuchen wir diese Fragen zu beantworten:

- Was sind Proxy-Pässe?
- Wie können sie beschafft werden?
- Wie gestaltet sich die Beschaffung in der gegenwärtigen Corona-Situation?
- Was, wenn ein solcher Pass nicht beschafft werden kann?

In the following we try to answer these questions:

- What are proxy passports?
- How can they be obtained?
- How is the procurement in the current Corona situation?
- What if such a passport cannot be procured?

Was sind Proxy-Pässe?

In Gambia werden seit 2014 Nationalpässe mit biometrischen Merkmalen ausgegeben. Diese entsprechen in etwa unseren Personalausweisen. Durch die biometrischen Merkmale sind sie dem Besitzer eindeutig zuzuordnen und quasi fälschungssicher. Diese Nationalpässe können nach wie vor nur bei persönlicher Anwesenheit in Gambia beantragt oder verlängert werden – siehe Schreiben von Honorarkonsul Dr. Georg Bouché vom 29. April 2020 im Anhang.

Daneben werden aber vom „Gambian Immigration Department“ sogenannten Proxy- Pässe ausgegeben. Bei den so genannten Proxy-Pässen (by proxy = in Abwesenheit) handelt es sich um Pässe mit maschinenlesbarer Personalseite, die in Abwesenheit des späteren Passinhabers von offiziellen Behörden des Ausstellerstaates ausgestellt werden. Diese Pässe können auch ohne die persönliche Anwesenheit des Antragstellers beantragt werden. Man kann Verwandte, Freunde oder Rechtsanwälte mit der Beschaffung eines solchen Passes beauftragen.

Sie sind aber aufgrund fehlender biometrischer Merkmale nicht für die eindeutige Identifizierung der Person geeignet und nicht fälschungssicher. Im Allgemeinen erklärt die Bundesrepublik Deutschland Proxy-Pässe für ungültig, weil kein persönliches Erscheinen des Antragstellers und keine eigenhändige Unterschrift vor dem Passbeamten erforderlich ist. Die Unterschrift in Proxy-Pässen ist in der Regel eingescannt. Das Bundesinnenministerium entscheidet aber im Einzelfall, welche Proxypässe es anerkennt. Nigerianische oder ghanaische Proxy-Pässe werden beispielsweise nicht anerkannt. Gambische Proxy-Pässe werden für die Klärung der Identität akzeptiert. Mit ihnen kann man auch reisen und heiraten.

What are proxy passes?

National passports with biometric features have been issued in Gambia since 2014. These are similar to our identity cards. Due to the biometric features they can be clearly assigned to the owner and are virtually forgery-proof. As before, these national passports can only be applied for or renewed in the case of personal presence in Gambia - see letter from Honorary Consul Dr. Georg Bouché dated 29 April 2020 in the appendix.

However, the Gambian Immigration Department also issues so-called proxy passports. Proxy passports (by proxy = in absence) are passports with a machine-readable personal page, which are issued by official authorities of the issuing country in the absence of the future passport holder. These passports can also be applied for without the personal presence of the applicant. Relatives, friends or lawyers can be commissioned to obtain such a passport.

However, due to the lack of biometric features, they are not suitable for the unique identification of the person and are not forgery-proof. In general, the Federal Republic of Germany declares proxy passports to be invalid because no personal appearance of the applicant and no handwritten signature in front of the passport officer is required. The signature in proxy passports is usually scanned. However, the Federal Ministry of the Interior decides in each specific case which proxy passports it recognises. Nigerian or Ghanaian proxy passports, for example, are not recognised. Gambian proxy passports are accepted for the clarification of identity. You can also travel and marry with them.

Wie können Proxy-Pässe beschafft werden?

Dazu macht das RP Karlsruhe sehr genaue Angaben, die auf Informationen des Gambischen Innenministeriums beruhen. Danach muss folgendermaßen vorgegangen werden:

- Eine Vertrauensperson in Gambia muss beim „Gambian Immigration Department“ in Banjul einen Antrag auf Ausstellung eines solchen Proxy-Passen beschaffen.
- Der ausgefüllte Antrag muss beim Immigration Department abgegeben werden. Es muss ein Identitätsnachweis beigelegt sein. Das kann ein abgelaufener Pass oder Ausweis oder die Geburtsurkunde sein. Eine Kopie genügt.
- Außerdem muss ein Blatt mit der Unterschrift des Antragstellers und ein aktuelles Passbild dem Antrag beigelegt werden.
- Hat jemand seinen Reisepass verloren, muss er eine Erklärung schreiben, wann und wie der Reisepass verloren gegangen ist. Diese Erklärung muss eidesstattlich abgegeben werden und muss von einem Notar beglaubigt werden.

Achtung: Wenn jemand noch nie einen Reisepass besessen hat, kommen weitere Anforderungen hinzu:

- Der Antragsteller oder seine Vertrauensperson muss sich an ein Mitglied der Nationalversammlung wenden, der den örtlichen Wahlkreis des Antragstellers vertritt. Dieses Mitglied der National Assembly muss die Identität des Antragstellers schriftlich bestätigen.
- Und: Ein Elternteil des Antragstellers muss ebenfalls eine schriftliche Erklärung abgeben. Darin muss der Vater oder die Mutter erklären, dass er oder sie gambische(r) Staatsangehörige(r) ist. Dies muss eine eidesstattliche Erklärung sein, die von einem Notar beglaubigt wird.

Dies ist der Verfahrensweg nach Angaben des Regierungspräsidiums Karlsruhe und offizieller Angaben des gambischen Innenministeriums. Konkrete Erfahrungen sind hier nicht eingeflossen.

How can proxy passports be obtained?

RP Karlsruhe provides very precise information on this, based on information from the Gambian Ministry of the Interior. According to this information, the following procedure must be followed:

- A person of trust in The Gambia must obtain an application for such a proxy passport from the "Gambian Immigration Department" in Banjul.
- The completed application must be submitted to the Immigration Department. Proof of identity must be enclosed. This can be an expired passport or ID card or birth certificate. A copy is sufficient.
- In addition, a sheet of paper with the applicant's signature and a recent passport photo must be attached to the application.
- If someone has lost their passport, they must write a statement stating when and how the passport was lost. This declaration must be made under oath and must be certified by a notary public.

Attention: If someone has never owned a passport before, there are additional requirements:

- The applicant or his representative must contact a member of the National Assembly representing the applicant's local constituency. This member of the National Assembly must confirm the applicant's identity in writing.
- And: A parent of the applicant must also make a written declaration. In this declaration the father or mother must declare that he or she is a Gambian national. This must be a sworn statement certified by a notary public.

This is the procedure according to the Karlsruhe Regional Council and official information from the Gambian Ministry of the Interior. Concrete experience has not been incorporated here.

Wie gestaltet sich die Beschaffung in der gegenwärtigen Corona-Situation?

Kurz gesagt: Momentan extrem schwierig bis unmöglich.

- In Gambia herrscht derzeit Ausnahmezustand. Der Notstand wurde vom Präsidenten ausgerufen.
- Alle nicht lebensnotwendigen Geschäfte und Märkte, alle öffentlich zugängliche Einrichtungen wie Cafés und Bars, Museen, Sport- und Eventstätten sowie Gotteshäuser sind geschlossen.
- Der öffentliche Verkehr soll nur noch die Hälfte der bisherigen Zahl an Fahrgästen befördern, was zu Preiserhöhungen um das Zehnfache geführt hat. Auch die Lebensmittelpreise schießen in die Höhe.
- Die Behörden sind geschlossen, sodass man weder Antragsformulare abholen noch solche abgeben kann.
- Die Grenzen und der Luftraum sind geschlossen, sodass der Transport von Briefen und Dokumenten durch DHL praktisch nicht möglich ist.

Der Ausnahmezustand wird mit Sicherheit bis Mitte Mai andauern. Danach wird es darauf ankommen, wie sich Covid-19 in Gambia verbreitet. Bislang gibt es „nur“ 17 Fälle. Dies sind jedoch nur die getesteten Fälle. Wie viele Menschen bei Symptomen gar nicht zum Arzt gehen – weil das Geld dafür fehlt oder weil keine medizinischen Einrichtungen in der Nähe oder erreichbar sind – ist sehr schwer abzuschätzen. Zudem geht man in Gambia nicht wegen einem banalen Schnupfen oder Husten zum Arzt geht, sondern erst zu einem sehr ernsten Stadium. Sollte es zu einem stärkeren Ansteigen der Fallzahlen kommen, hätte das ernste Auswirkungen auf die Todeszahlen (momentan nur bei 1), da viele Menschen in Gambia an Mangelernährung und/oder unerkannten bzw. unbekanntem Vorerkrankungen leiden.

Maßnahmen wie bei uns sind undenkbar. Die Leute müssen täglich auf die Märkte, um essen zu können. Vorratshaltung ist nicht möglich. Dafür gibt es weder Geld noch Kühlschränke. Soziale Isolation, zumindest der Alten, ist praktisch nicht möglich, da Großfamilien – oft mit weit mehr als einem Dutzend Personen – in einem Compound zusammenleben.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe trägt der Situation insofern Rechnung, als es zum einen den Betroffenen zur Passbeschaffung mehr als zwei Monate gibt. Zum andern kann bis zum gesetzten Abgabetermin eine Verlängerung der Frist beantragt werden. Es muss dann jedoch nachgewiesen und begründet werden, dass die Beantragung des Passes wegen der Corona-Krise nicht möglich ist.

Sobald es wieder möglich ist, einen solchen Pass zu beantragen, muss dies auch innerhalb von 4 Wochen geschehen.

How is procurement organised in the current corona situation?

In short: Currently extremely difficult to impossible.

- The Gambia is currently under a state of emergency. A state of emergency has been declared by the president.
- All non-essential shops and markets, all publicly accessible facilities such as cafés and bars, museums, sports and event venues and places of worship are closed.

- Public transport is to carry only half of the previous number of passengers, which has led to a tenfold increase in prices. Food prices are also skyrocketing.
- The authorities are closed, so it is not possible to pick up or hand in application forms.
- Borders and airspace are closed, making it virtually impossible for DHL to transport letters and documents.

The state of emergency will certainly last until mid-May. After that it will depend on how Covid-19 spreads in Gambia. So far there are "only" 17 cases. However, these are only the tested cases. It is very difficult to estimate how many people do not go to a doctor at all when they have symptoms - because there is no money for it or because there are no medical facilities nearby or accessible - and it is very difficult to estimate the number of people who do not go to a doctor. Moreover, in Gambia people do not go to the doctor for a banal cold or cough, but only at a very serious stage. Should the number of cases increase more, this would have serious consequences for the death figures (currently only 1), as many people in Gambia suffer from malnutrition and/or unrecognised or unknown previous diseases.

Measures like ours are impossible. People have to go to the markets every day to eat. Stockpiling is not possible. There is neither money nor refrigerators for this. Social isolation, at least of the elderly, is practically impossible, since extended families - often with far more than a dozen people - live together in a compound.

The Regierungspräsidium Karlsruhe takes the situation into account in that, on the one hand, the affected persons have more than two months to obtain their passports. On the other hand, an extension of the deadline can be requested until the set deadline. However, it must then be proven and justified that the passport application is not possible due to the Corona crisis.

As soon as it is possible again to apply for such a passport, this must also be done within 4 weeks.

Was, wenn ein solcher Pass nicht beschafft werden kann?

Grundsätzlich kann gegen den Bescheid des RP Karlsruhe innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt des Briefes Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht erhoben werden. Ob dies im Einzelfall Sinn macht, sollte mit einem Anwalt abgeklärt werden. Im Allgemeinen gilt, dass die Ausländerbehörden prinzipiell das Recht haben, solche zusätzlichen Dokumente zu fordern.

Alternativ muss – wie bei allen anderen angeforderten Dokumenten – nachgewiesen werden, dass man „alle erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen ergriffen“ hat, um einen Proxy-Pass zu bekommen.

Auch hier wieder: Was sind alle Maßnahmen?

- Schreiben an Botschaft/Konsulat mit Antwort

- Freunde, Bekannte und Familienmitglieder nachweislich kontaktieren (Screenshots von Chats aus Facebook, WhatsApp; Aufschreiben, welche Telefonate man wann mit wem geführt hat und was der Inhalt war, etc.)
- Versuchen, Vertrauensanwälte zu kontaktieren. Die Liste bekommt man über die deutsche Botschaft in Dakar (Stand Oktober 2019 funktioniert dies nicht, trotzdem Anschreiben per Mail. Unter Umständen funktionieren die Email-Adressen der Anwälte nicht. Trotzdem: Alles ausdrucken zum Beweis)
- Anwälte in Gambia findet man auch unter accessgambia.com/extra/lawyers-legal-practitioners.html Welcher dieser Anwälte zuverlässig ist, wissen wir nicht. Aber die Kontaktaufnahme muss in jedem Fall als Bemühung um einen Pass gelten.
- Schreiben an Behörden in Gambia (hilft nicht, aber wieder ausdrucken zum Beweis)
- Kontakt mit der Botschaft in Dakar aufnehmen, um Rat bitten.
- Wenn möglich: Sämtliche andere Unterlagen, die es aus Gambia gibt, beibringen: Schulzeugnisse, Kopien der Ausweisdokumente der Eltern etc.
- Schließlich: Das RP im konkreten Fall dann fragen, was es noch zu tun gäbe.

Dieser Weg ist voraussichtlich wieder mühsam und bedarf der Unterstützung eines engagierten Anwalts.

What if such a passport cannot be obtained?

In principle, an appeal against the decision of RP Karlsruhe can be lodged with the competent administrative court within two weeks of receipt of the letter. Whether this makes sense in individual cases should be clarified with a lawyer. In general, the aliens authorities have the right in principle to demand such additional documents.

Alternatively - as with all other requested documents - it must be proven that "all necessary and reasonable measures have been taken" to obtain a proxy passport.

Again, what are all measures?

- Letter to embassy/consulate with reply
- Verifiably contact friends, acquaintances and family members (screenshots of chats from Facebook, WhatsApp; writing down which phone calls you made when with whom and what the content was, etc.)
- Trying to contact trusted third parties. You can get the list from the German embassy in Dakar (as of October 2019 this does not work, but you can still get a letter by mail. Under certain circumstances the email addresses of the lawyers do not work. Nevertheless: print everything as proof)
- Lawyers in Gambia can also be found at
 - accessgambia.com/extra/lawyers-legal-practitioners.html

We do not know which of these lawyers is reliable. But in any case, contacting them must be seen as an effort to obtain a passport.

- Letter to authorities in Gambia (does not help, but print it out again as proof)
- Contact the embassy in Dakar for advice.

- If possible: Provide any other documents available from Gambia: school reports, copies of parents' IDs, etc.
- Finally: Ask the RP in the specific case what else there is to do.

This way is likely to be difficult again and requires the support of a committed lawyer.

Zum Schluss noch eine ernüchternde Information zur

Bundesratsinitiative aus BaWü zur Beschäftigungsduldung

Das Land Baden-Württemberg hat ohne Absprache mit anderen Bundesländern eine Entschließung im Bundesrat eingebracht (siehe Anhang). Damit soll in gewissen Fällen die Erteilung einer Beschäftigungsduldung erleichtert werden.

Allerdings nur für Flüchtlinge, die vor dem 29. Februar 2016 nach Deutschland eingereist sind. Bei ihnen soll die Zeit der Gestattung, in der sie auf den Abschluss ihres Asylverfahrens gewartet haben, als „Duldungszeiten“ im Sinne des jetzigen Gesetzes angerechnet werden. Mit dem 29. Februar 2016 käme ein weiteres Datum in den fristen-Dschungel. Alle, die später nach Deutschland gekommen sind, müssten nach den bisherigen Regeln ein Jahr in der Duldung hinter sich bringen, um eine Chance auf Beschäftigungsduldung zu haben.

Diejenigen, die vor dem 29. Februar 2016 gekommen sind und alle Voraussetzungen außer der einjährigen Duldung für eine Beschäftigungsduldung erfüllen, könnten von einer solchen Regelung profitieren.

Voraussetzung ist jedoch, dass die Entschließung im Bundesrat angenommen wird und dass der Gesetzgeber dieser Entschließung des Bundesrates folgt. Entschließungen des Bundesrats sind rechtlich nicht verbindlich. Sie müssen auch nicht – wie Gesetzentwürfe des Bundesrates – dem Bundestag zur Abstimmung vorgelegt werden.

Finally, a disillusioning piece of information on the

Bundesrat initiative from BaWü on employment tolerance

The state of Baden-Württemberg has tabled a resolution in the Bundesrat without consultation with other states (see appendix). This is intended to facilitate the granting of a "Beschäftigungsduldung" in certain cases.

However, only for refugees who entered Germany before 29 February 2016. For them, the time of permission, during which they have waited for the conclusion of their asylum procedure, is to be credited as "toleration periods" within the meaning of the current law. February 29, 2016 would be another date in the jungle of deadlines. According to the current rules, all those who came to Germany later would have to complete one year of toleration in order to have a chance of being granted toleration for employment.

Those who came before 29 February 2016 and meet all the requirements for employment tolerance, except for the one-year tolerance period, could benefit from such a regulation.

However, the precondition is that the resolution is adopted in the Bundesrat and that the legislator follows this resolution of the Bundesrat. Resolutions of the Bundesrat are not legally binding. Nor do they have to be submitted to the Bundestag for a vote - as is the case with draft laws of the Bundesrat.

Alles in allem wenig Erfreuliches in diesen ohnehin schwierigen Zeiten.

Wir wünschen allen Unterstützern und Geflüchteten alles Gute – in gesundheitlicher wie in ökonomischer Hinsicht.

All in all, there is little to be pleased about in these already difficult times.

We wish all our supporters and refugees all the best - in terms of health and financial well-being.

Viele Grüße
Birgit Hummler
Kay Bochmann-Riess

**MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION
B A D E N - W Ü R T T E M B E R G**

Postfach 10 34 65 • 70029 Stuttgart
E-Mail: poststelle@im.bwl.de
FAX: 0711/231-5000

Regierungspräsidium Karlsruhe
Abt. 8

Regierungspräsidien
Stuttgart
Freiburg
Tübingen
Referate 15.1

Datum 06.04.2020
Name Elisabeth Lang
Durchwahl 0711 231-3457
Aktenzeichen 4-13++-GMB/2
(Bitte bei Antwort angeben)

Erfüllung der Passpflicht durch gambische Proxy-Pässe

Sehr geehrte Damen und Herren,

zur Erfüllung der Passpflicht steht gambischen Staatsangehörigen derzeit keine Ausstellungsmöglichkeit für Nationalpässe (mit biometrischen Daten) in den gambischen Auslandsvertretungen in Deutschland zur Verfügung. Diese werden derzeit ausschließlich in Gambia nach persönlicher Vorsprache des Passbewerbers erteilt.

Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass gambischen Staatsangehörigen zur Erfüllung der Passpflicht die Vorlage eines sog. Proxy-Passes offensteht. Die Beantragung wird grundsätzlich als zumutbar im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthV und des § 60b Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 AufenthG angesehen.

Als Proxy-Pässe werden Pässe bezeichnet, die in Abwesenheit des Passbewerbers von Dritten (z.B. Verwandte, Freunde, Vertrauensanwalt) beantragt werden. Ob Proxy-Pässe gültig ausgestellt werden können, richtet sich nach dem nationalen Recht des ausstellenden Staates. Dies ist Ausfluss seiner Passhoheit. Die Beantragung und Ausstellung von Proxy-Pässen in Abwesenheit ist nach gambischem Recht zulässig. Eine anderslautende

offizielle Mitteilung liegt nicht vor. Dementsprechend erfolgte die Anerkennung von gambischen Proxy-Pässen gemäß § 71 Abs. 6, § 3 Abs. 1 AufenthG zuletzt durch Allgemeinverfügung des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat vom 6. April 2016. Die Ausstellung solcher Proxy-Pässe erfolgt aktuell auch tatsächlich.

Um Fehler bei der Ausstellung eines gambischen Proxy-Passes zu vermeiden, muss der Passbewerber bei der Beantragung darauf achten, dass korrekte persönliche Daten übermittelt werden und seine Unterschrift, die eingescannt wird, als solche gekennzeichnet ist.

Wir bitten um Beachtung, insbesondere bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen gemäß § 19d Abs. 1a AufenthG im Anschluss an eine Ausbildungsduldung. Außerdem erachten wir es als rechtlich konsequent und empfehlenswert, bereits bei der Identitätsklärung im Rahmen der Erteilung von Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen gemäß §§ 60c und d AufenthG an gambische Staatsangehörige auf die Beschaffung eines Proxy-Passes hinzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Anke Graf