

Passbeschaffung und Mitwirkungspflichten von Personen mit einer Duldung, bei Asylsuchenden und bei Schutzberechtigten – ein Leitfaden für die Beratung

Impressum:

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e. V.
Dr. Barbara Weiser
Knappsbrink 58, D - 49080 Osnabrück
Tel: +49 (0)541 349698 – 19
E-Mail: bweiser@caritas-os.de
Internet: <http://www.caritas-os.de/>

VNB - Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen e.V.
Geschäftsstelle NordWest
Michael Röder
Bahnhofstr. 16, 49406 Barnstorf
Tel.: 05442/804551
E-Mail: michael.roeder@vnb.de

© Caritasverband für die Diözese Osnabrück e. V.

Alle in dieser Konzeption verwendeten Texte sind urheberrechtlich geschützt. Eine – auch teilweise – Nutzung bedarf der Zustimmung des Herausgebers.

Oktober 2018

Vorbemerkung

Der Druck auf Asylsuchende und Personen mit einer Duldung, einen Reisepass oder sonstige Dokumente nicht nur vorzulegen, sondern auch zu beschaffen, nimmt stetig zu. Viele Ausländerbehörden machen die Erlaubnis einer Erwerbstätigkeit, die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis oder die Ausstellung einer Ausbildungsduldung von der Mitwirkung bei der Passbeschaffung oder sogar von einer Passvorlage abhängig. Hintergrund der Mitwirkungspflicht ist unter anderem, dass das Innehaben eines Passes oder Passersatzes in der Regel Voraussetzung für eine Aufenthaltsbeendigung ist. Für einen klientenorientierten Beratungskontext ist die Frage der Passbeschaffung mittlerweile von zentraler Bedeutung.

Bei der Beratung und Unterstützung von Flüchtlingen muss in jedem Einzelfall geprüft werden, **ob und inwieweit** die/der Einzelne **rechtlich verpflichtet** ist, bei der **Beschaffung von einem Reisepass oder Passersatzpapieren mitzuwirken**.

Ein zentraler Begriff hierbei ist die **Zumutbarkeit**. Was in diesem Kontext zumutbar ist, wird im Aufenthaltsgesetz nicht definiert – es muss daher in jedem Einzelfall festgestellt werden, ob und welche Mitwirkungshandlungen zumutbar sind und welche nicht.

Identitätspapiere werden von den Behörden des Herkunftsstaates,¹ u.a. von Botschaften, ausgestellt. Ein Passersatzpapier – oder kürzer Passersatz – ist ein Papier, das zu einem Grenzübertritt berechtigen kann, ohne dass es automatisch alle anderen Funktionen² eines Passes hat.³

Dabei geht es in dieser Beratungshilfe im Einzelnen um folgende Aspekte:

- Besteht rechtlich eine Mitwirkungspflicht?
- Was muss zur Erfüllung der Mitwirkungspflicht getan werden?
- Welche Folgen kann die Mitwirkung haben?
- Welche Folgen treten ein, wenn nicht mitgewirkt wird?

Da die Antworten von dem jeweiligen Aufenthaltsstatus abhängen, ist hier zwischen den folgenden Flüchtlingsgruppen zu unterscheiden:

- Personen mit einer Duldung (I.)
- Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung (II.)
- Asylberechtigte und Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt wurde (anerkannte GFK-Flüchtlinge) mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1, 1. Alt. AufenthG (III.)

¹ Als „Herkunftsstaat“ wird hier und im Folgenden der Staat bezeichnet, dessen Staatsangehörigkeit die betreffende Person hat.

² Eine weitere Funktion eines Passes ist etwa, dass er bei einer Eheschließung zum Nachweis der Identität genutzt werden kann.

³ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum AufenthG (AVwV) Nr. 3.0.5; ist ein Passersatz in Deutschland anerkannt, zugelassen oder eingeführt, so genügt ein Ausländer auch mit dem Passersatz der Passpflicht.

- Subsidiär und national Schutzberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. und Abs. 3 AufenthG (IV).

Am Ende der Beratungshilfe wird dargestellt, welche Rechtsmittel gegen behördliche Entscheidungen mit Kontext der Mitwirkungspflichten - beispielsweise gegen ein auf fehlende Mitwirkung gestütztes Arbeitsverbot - eingelegt werden können (V).

I. Duldung

1. Besteht die Verpflichtung, bei der Passbeschaffung mitzuwirken?

Personen mit einer Duldung, die keinen gültigen Pass oder Passersatz haben, sind verpflichtet, an der **Beschaffung eines solchen Identitätspapiers mitzuwirken**.⁴

Die Ausländerbehörde soll auf diese Verpflichtung hinweisen.⁵

Außerdem bestehen gegenüber der Ausländerbehörde die folgenden Verpflichtungen:

- auf Verlangen Angaben zu ihrem Alter, ihrer Identität und Staatsangehörigkeit zu machen⁶
- alle Dokumente und Datenträger, die wichtig sein können
 - für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit bzw.
 - für eine mögliche Rückführung in einen anderen Staat,⁷
 auf Verlangen vorzulegen und zu überlassen.⁸
- die von der Botschaft⁹ ihres (vermuteten) Herkunftsstaates geforderten Erklärungen abzugeben, wenn sie mit dem deutschen Recht in Einklang stehen (zu den Grenzen der Mitwirkung vgl. I 2.2 b).¹⁰

Hat eine Person mit einer Duldung einen Pass oder Passersatz, muss sie ihn der Ausländerbehörde auf Verlangen vorlegen und vorübergehend überlassen.¹¹

2. Was muss zur Erfüllung der Mitwirkungspflicht getan werden?

2.1 Mitwirkungshandlungen

Es ist gesetzlich nicht geregelt, was im Einzelnen zu tun ist, um an der Beschaffung des Identitätspapiers mitzuwirken. Mögliche und von den Ausländerbehörden zumeist eingeforderte Handlungen sind:¹²

⁴ § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG.

⁵ § 82 Abs. 3 S. 1 AufenthG.

⁶ § 49 Abs. 2 HS. 1 AufenthG.

⁷ Etwa im Rahmen der Dublin- III-Verordnung.

⁸ § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG.

⁹ Der Begriff „Botschaft“ wird hier und im Folgenden für alle diplomatischen Vertretungen eines ausländischen Staates verwendet.

¹⁰ § 49 Abs. 2 HS. 2 AufenthG.

¹¹ § 48 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

¹² Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 31.

- Ausfüllen und Unterzeichnen eines Formblattes, mit dem ein Pass oder Passersatz beantragt wird
- Abgabe von Lichtbildern oder von Fingerabdrücken¹³
- Vorsprache bei der Botschaft des Herkunftsstaates
- Beauftragung von Personen im Herkunftsland¹⁴ (Familie, Freunde, Rechtsanwälte/Vertrauensanwalt), um einen Pass, Passersatz oder andere relevante Dokumente zur Identitätsklärung,¹⁵ (Geburtsurkunden, Heiratsurkunden, Familienbuch, Registerauszüge, Führerscheine, Zeugnisse etc.) zu beschaffen.

Praxistipps

- Die ausländischen Botschaften in Deutschland informieren auf ihren Internetseiten¹⁶ oder auf Anfrage (per Mail/ telefonisch) darüber, welche Dokumente für die Ausstellung eines Passes oder Passersatzes vorgelegt werden müssen und welche Kosten entstehen.¹⁷
- Deutsche Botschaften im Ausland informieren über Rechtsanwaltskanzleien in den jeweiligen Ländern.

ACHTUNG:

Die Mitwirkungspflicht ist erfüllt, wenn die erforderlichen Mitwirkungshandlungen **vorgenommen wurde**, nicht erst dann, wenn das Ziel der Mitwirkungshandlung eingetreten ist, wenn also etwa der Pass vorliegt.¹⁸

Die Person mit Duldung muss allerdings die Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht **darlegen und beweisen**.¹⁹

Praxistipps

- Es sollten alle schriftlichen Belege über die Einleitung und Durchführung von Mitwirkungshandlungen (Kopie von Passanträgen, von Merkblättern der Botschaft, von Schreiben an Angehörige oder Rechtsanwälte im Herkunftsland, Rückscheine oder Faxprotokolle, Fahrscheine für die Reise zur Botschaft etc.) aufbewahrt werden.

¹³ Hörich/Putzer-Sattler, Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht, Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung, November 2017, S. 3.

¹⁴ Die Einschaltung von Familienmitgliedern kann aber von der Ausländerbehörde nicht verlangt werden so Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 31 a.A. Bay ObLG, Beschluss vom 7.11.200 – 3 Zbr 335/00 zu § 57 Abs. 3 S. 2 AufenthG.

¹⁵ Nach Vorlage dieser Dokumente sollen die Botschaften dann einen Pass oder Passersatz ausstellen.

¹⁶ Vgl. z.B. Internetseite der Pakistanischen Botschaft: <http://www.pakemb.de/page/passport>.

¹⁷ Zu Afghanistan siehe auch Kalin, Stellungnahme zur Beschaffung einer neuen oder verlorenen afghanischen TAZKIRA vom Ausland aus, vgl. https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/Not%20safe/Tazkiras_besorgen.pdf.

¹⁸ Vgl. Hörich/Putzer-Sattler, Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht, Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung, November 2017, S. 4; Becker/Soborowski, „Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung“ Asylmagazin 1 - 2/2018, S. 16 – 23 (16).

¹⁹ VGH Bayern, Beschluss vom 27.7.2010 – 10 ZB 10.276 – (juris); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.5.2011 – OVG 3 B 3.11 – (juris).

- Es sollten Namen und Kontaktdaten von möglichen Zeugen notiert werden (Name der Botschaftsmitarbeitenden etc.)
- Wichtige Gespräche mit einem eigenen Gedächtnisprotokoll dokumentieren.
- Ggf. sollten Fotos gemacht werden (im Warteraum der Botschaft etc.)
- Ist der Betreffende bei dem geplanten Botschaftstermin krank, sollte eine ärztliche Bescheinigung an die Ausländerbehörde geschickt werden.

Diese Mitwirkungshandlungen verursachen zum Teil erhebliche **Kosten** (Fahrkosten bei der Botschaftsvorsprache, Gebühren für die Passausstellung oder Rechtsanwaltskosten etc.).

- Bezieht eine Person mit einer Duldung **Grundleistungen** nach § 3 AsylbLG, können diese Kosten nach § 6 Abs. 1 AsylbLG vom **Sozialamt** übernommen werden, weil sie zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind.²⁰
- Werden **Analogleistungen** nach § 2 AsylbLG oder **Hilfe zum Lebensunterhalt** nach §§ 27 ff SGB XII bezogen, können diese Kosten analog § 73 SGB XII vom **Sozialamt** als Hilfe in sonstigen Lebenslagen²¹ als Zuschuss oder Darlehen oder als ergänzendes Darlehen nach § 37 SGB XII²² übernommen werden.

2.2 Umfang und Grenzen der erforderlichen Mitwirkung

a) Umfang der Mitwirkung

Es müssen grundsätzlich die Mitwirkungshandlungen vorgenommen werden,

- die von der Ausländerbehörde verlangt werden
- die von der Botschaft als Voraussetzung für die Ausstellung eines Passes oder Passersatzes genannt werden
- die der Person mit einer Duldung selbst bekannt sind und
- die sich ihr hätten aufdrängen müssen.²³

²⁰ Deibel in Gemeinschaftskommentar zum Asylbewerberleistungsgesetz (Loseblattwerk), Dezember 2014, § 6 AsylbLG, Rn. 246; Schlette in Hauck/Noftz, Kommentar zum SGB XII (Loseblattwerk), § 73 SGB XII, Rn. 34a; LSG NRW, Urteil vom 10.3.2008 - L 20 AY 16/07; SG Wiesbaden, Urteil vom 9.5.2008 - S 21 AY 9/07; vgl auch weitere Entscheidungen vgl. GGUA, Arbeitshilfe „Übernahme der Passkosten, Juli 2010, S. 5.

https://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/passbeschaffung.pdf

²¹ Deibel in Gemeinschaftskommentar zum Asylbewerberleistungsgesetz (Loseblattwerk), November 2015, § 2 AsylbLG, Rn. 192.3; Strnisha in Oestreicher (Loseblattwerk), März 2013, § 73 SGB XII, Rn. 11 zu Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG; SG Berlin, Urteil vom 26.11.2008 - S 51 AY (Übernahme nur als Darlehn).

²² Schlette in Hauck/Noftz, Kommentar zum SGB XII (Loseblattwerk), § 73 SGB XII, Rn. 34a, Berlit in LPK-SGB XII, 6. Auflage 2017, § 73 SGB XII, Rn. 8. Die Kosten für die Beschaffung von Ausweispapieren gehören zum Regelsatz, wofür grundsätzlich nur ein ergänzendes Darlehen in Betracht kommt. Entstehen aber durch die besondere Situation der Betroffenen deutlich höhere Kosten als bei deutschen Staatsangehörigen, etwa bei Einschaltung eines Vertrauensanwalts, ist auch eine Kostenübernahme nach § 73 SGB XII möglich, da dann eine atypische Bedarfslage vorliegt.

²³ VG Karlsruhe, Beschluss vom 29.9.2016 – 4 K 4114/16 (Rn. 15).

In folgenden Fällen liegt keine Verletzung der Mitwirkungspflicht vor:

- Die Ausländerbehörde kennt Möglichkeiten der Passbeschaffung, die für den Betreffenden nicht offensichtlich sind, und hat hierzu nicht aufgefordert.²⁴
- Die Ausländerbehörde hat nach einer entsprechenden Frage nicht darauf hingewiesen, welche konkrete Mitwirkungshandlung noch vorgenommen werden soll.²⁵

b) Grenzen der Mitwirkung

Zunächst muss die konkrete Mitwirkungshandlung dem Betreffenden möglich²⁶ sein. Nicht erfüllbar ist im Einzelfall etwa:

- eine Botschaftsvorsprache, wenn die Fahrkarte zur Botschaft nicht finanzierbar ist.
- die Vorlage eines Passes oder Passersatzes selbst, weil die Passbeschaffung nicht allein im Einflussbereich des Betreffenden liegt. Eine sog. **Passbeschaffungsanordnung** ist daher generell rechtswidrig.²⁷

Die konkrete Mitwirkungshandlung muss geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein.²⁸

- **Geeignet**²⁹ meint, dass die Mitwirkungshandlung zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes führen kann. Ist es beispielsweise ausgeschlossen, dass eine Botschaft Angehörigen einer bestimmten ethnischen Minderheit einen Pass oder Passersatz ausstellt, ist die Vorsprache bei dieser Botschaft keine geeignete Mitwirkungshandlung.
- **Erforderlich** bedeutet, dass das Ziel nicht durch ein „milderes Mittel“ erreicht werden kann. Beispielsweise darf die Einschaltung eines Rechtsanwaltes im Herkunftsstaat nicht verlangt werden, wenn ein Auszug aus dem Geburtsregister auch durch ein Familienmitglied eingeholt werden kann.
- **Verhältnismäßig im engeren Sinne** bedeutet, dass die Mitwirkungshandlung zumutbar³⁰ sein muss. Sie ist **nicht zumutbar**, wenn dadurch andere höherrangige Rechtsgüter gefährdet werden könnten.

²⁴ VG Karlsruhe, Beschluss vom 29.9.2016 – 4 K 4114/16 (Rn. 15).

²⁵ Vgl. § 82 Abs. 3 AufenthG; VGH Bayern, Urteil vom 23.3.2006 – 24 B 05.2889 – (asyl.net, M8129) zur Mitwirkungspflicht des Ausländers sowie Hinweis- und Anstoßpflicht der Ausländerbehörde.

²⁶ OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 5.8.2014 – OVG 7 M 19.14 – (juris), wonach die Mitwirkungshandlung objektiv möglich sein muss.

²⁷ Hörich/Putzer-Sattler, Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht, Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung, November 2017, S. 4.

²⁸ Stiegeler, »Duldung und Erwerbstätigkeit – Arbeitsverbot auf Umwegen?«, ASYLMAGAZIN 6/2005, S. 5 ff (7) vgl. VGH Bayern, Beschluss vom 28.4.2011 – 12 ZB 11.875 – (juris).

²⁹ OVG Berlin Brandenburg, Beschluss vom 5.8.2014 – OVG 7 M 19.14 – (juris), wonach die Mitwirkungshandlung nicht von vornherein nicht erfolgversprechend sein darf.

³⁰ Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 32.

Eine **Unzumutbarkeit** liegt beispielsweise in folgenden Fällen vor:

- Eine Mitwirkung ist unzumutbar, wenn **glaubhaft gemacht** wurde, dass dies zu einer **Gefährdung von Familienmitgliedern** im Herkunftsland führen würde.³¹
- Es ist unzumutbar, gesetzeswidrig zu handeln, also etwa das Botschaftspersonal zu **bestechen**.³²
- Die Erfüllung der **Wehrpflicht** ist unzumutbar, wenn abzusehen ist, dass der Militärdienst etwa Menschenrechtsverletzungen im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention umfassen würde.³³
- Die Abgabe von Erklärungen, die mit deutschem Recht nicht im Einklang stehen, ist unzumutbar, etwa das **Ablegen politischer oder religiöser Bekenntnisse**.³⁴

Umstritten ist beispielsweise, ob folgende Mitwirkungshandlungen zumutbar sind:

- Die Abgabe einer sogenannten „**Freiwilligkeitserklärung**“ – etwa die iranische Botschaft verlangt die Abgabe einer Erklärung, dass der Passbeantragende freiwillig in den Iran zurückgeht.³⁵ Für eine Unzumutbarkeit spricht hier insbesondere, dass die Aufforderung, eine unwahre Erklärung abzugeben, in das allgemeine Persönlichkeitsrecht eingreift.³⁶
- Die Vorlage eines Passfotos, auf dem die Haare einer Frau verhüllt sind – dies wird von der iranischen Botschaft verlangt.³⁷ Für eine Unzumutbarkeit spricht hier insbesondere, dass die Aufforderung gegen die Religionsfreiheit verstoßen könnte.³⁸

Als zumutbar gelten u.a.

- die Duldung erkennungsdienstlicher Maßnahmen, wenn dies nicht zu einer unzumutbaren Härte führt

³¹ Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 20.

³² Nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 AufenthV ist nur Bezahlung der vom Herkunftsstaat allgemein festgelegten Gebühren zumutbar.

³³ § 5 Abs. 2 Nr. 3 AufenthV; Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 21 m. w. N..

³⁴ Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 22; vgl. § 49 Abs. 2 AufenthG.

³⁵ Dies wird für zumutbar gehalten von: BVerwG, Urteil vom 10.11.2009 – 1 C 19/08 – (juris); VG Berlin, Urteil vom 25.10.2011 – 29 K 468.17 – (juris); OVG Niedersachsen, Beschluss vom 29.4.2015 – 11 LA 274/14 – (juris); Hailbronner, Kommentar Ausländerrecht (Loseblattwerk), Ordner 2 Ausländerrecht § 60a AufenthG, Rn. 140.

³⁶ Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 17 m. w. N. Auch nach Auffassung des BSG (Urteil vom 30.10.2013 - B 7 AY 7/12 R – asyl.net) kann eine Leistungsbeschränkung nach § 1a AsylbLG nicht auf die Weigerung zur Abgabe einer Freiwilligkeitserklärung gestützt werden, da der Wille als solcher staatlich nicht beeinflussbar ist, so auch SG Hildesheim, Beschluss vom 06.01.2017 - S 42 AY 56/16 ER – asyl.net: M24563; VG Sigmaringen, Urteil vom 25.8.2005 – 8 K 1278/05 –.

³⁷ Dies wird für zumutbar gehalten für Muslima von Bay VGH, Beschluss vom 23.5.2000 – 24 CS 00.12, vom VG Düsseldorf auch für zum Christentum konvertierte Frauen, Beschluss vom 11.11.2002 – 24 L 2529/02; vgl. auch BeckOK/AuslR/Hörich, AufenthG, § 48 Rn. 22, 22.1.

³⁸ Vgl. Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 16.

- die Erfüllung anderer zumutbarer staatsbürgerlicher Pflichten³⁹
- die Zahlung allgemein festgelegten Gebühren für die Passausstellung.⁴⁰

Ist die **Passbeschaffung nicht zumutbar**, kann ein **Reiseausweis für Ausländer** ausgestellt werden (vgl. IV 2).⁴¹

3. Welche Folgen kann die Mitwirkung bei der Passbeschaffung haben?

a) Aufenthaltsbeendigung

Eine freiwillige Ausreise oder eine **Abschiebung** ist in der Regel nur möglich, wenn ein Pass oder Passersatz vorhanden ist, der vom **Herkunftsstaat** ausgestellt wurde.⁴²

Die deutschen Behörden können zwar als Passersatz ein **Europäisches Reisedokument für die Rückkehr** (sogenanntes Laissez-Passer-Papier) ausstellen.⁴³ Dieser Passersatz wird aber (bislang) von vielen Staaten nicht anerkannt, sodass eine Abschiebung damit oft nicht möglich ist. Von den Westbalkanstaaten wird das Europäische Reisedokument allerdings akzeptiert.⁴⁴

b) Aufenthaltssicherung

In der Regel muss für die Erteilung einer **Aufenthaltserlaubnis** ein **Pass** oder **Passersatz** vorliegen.⁴⁵ Beispielsweise benötigen Personen mit einer Ausbildungsduldung i.d.R. einen Pass, wenn sie nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss eine entsprechende Arbeitsstelle gefunden haben und eine Aufenthaltserlaubnis⁴⁶ beantragen möchten. Gleiches gilt, wenn beispielsweise die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den Bleiberechtsregelungen (§§ 25a und b AufenthG) vorliegen.⁴⁷

³⁹ Zumutbar ist jedenfalls die Erfüllung der staatsbürgerlichen Pflichten, die auch das deutsche Passgesetz vorsieht (§ 7 PassG), wie etwa die Erfüllung der gesetzlichen Unterhaltspflicht (Grünwald in Gemeinschaftskommentar zum AufenthG, § 48 AufenthG, Rn. 36).

⁴⁰ § 5 Abs. 2 AufenthV, § 6 Abs. 3 PassG; Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 15.

⁴¹ § 5 Abs. 1 AufenthV.

⁴² Vgl. Hörich/Putzer-Sattler, Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht, Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung, November 2017, S. 2.

⁴³ §§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 7; 1 Abs. 8 AufenthV; Verordnung (EU) 2016/1953 v. 26.10.2016 zur Einführung eines europäischen Reisedokumentes für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

⁴⁴ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/FAQ-Fluechtlings-Asylpolitik/3-was-tut-die-bundesregierung/132-zusammenarbeit-herkunftslaender-rueckfuehrung.html>.

⁴⁵ §§ 5 Abs. 1 Nr. 4; 3 AufenthG.

⁴⁶ § 18a Abs. 1a AufenthG.

⁴⁷ Zu den Einzelheiten vgl. etwa Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V., Projekt ZBS AuF II, Unternehmensinfo 4: Arbeitshilfe „Sicherung des Aufenthalts durch Beschäftigung - Erteilungsvoraussetzungen für verschiedene Aufenthaltstitel“, siehe <https://www.caritas-os.de/zbs-auf/zbs-auf>.

c) Erhalt eines Identitätsnachweises

Ein Pass oder Passersatz dient als Identitätsnachweis, der für eine Eheschließung, für die Eintragung eines Kindes in das Geburtsregister und für den Erwerb einer Fahrerlaubnis etc. erforderlich.⁴⁸

4. Welche Folgen können eintreten, wenn nicht mitgewirkt wird?

a) Arbeitsverbot

Eine Person mit einer Duldung kann eine **Beschäftigungserlaubnis** für

- eine Arbeit
- eine betriebliche Ausbildung oder
- ein Praktikum

erhalten, auch wenn sie **keinen Pass** oder **Passersatz** hat.

Ein Arbeitsverbot besteht aber dann, wenn jemand aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht abgeschoben werden kann.⁴⁹ Daher **kann** die fehlende Mitwirkung bei der Passbeschaffung zu einem Arbeitsverbot führen.

Ein Arbeitsverbot darf aber nur dann verhängt werden, wenn die fehlende Mitwirkung **im Moment** die **Ursache** dafür ist, dass die Person nicht abgeschoben werden kann.⁵⁰ Dies ist **nicht** der Fall, wenn eine Abschiebung auch **aus anderen Gründen** nicht möglich ist, etwa weil:

- es generell keine Abschiebungen in den Herkunftsstaat gibt
- der Herkunftsstaat grundsätzlich keine Pässe oder Passersatzpapiere ausstellt⁵¹ oder
- ein **weiteres Abschiebungshindernis** vorliegt (z. B. wegen Bestehens einer familiären Lebensgemeinschaft).⁵² Das ist auch der Fall, wenn nach einer Eingabe bei der Niedersächsischen Härtefallkommission angeordnet

⁴⁸ § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Personenstandsgesetz; §§ 8 Abs. 2 Nr. 1; 33 Nr. 2 Personenstandsverordnung; § 21 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Fahrerlaubnis-Verordnung. Zu der Möglichkeit der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung anstelle der Vorlage eines Passes oder Passersatzes vgl. § 9 Abs. 2 Personenstandsgesetz.

⁴⁹ § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG, zu Einzelheiten zum Arbeitsverbot siehe auch Weiser, Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs von Flüchtlingen, 3. Auflage, September 2017, S. 36 ff.

⁵⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.11.2016 – OVG 12 S 61.16 –; VG Würzburg, Urteil vom 8.12.2014 – W 7 K 14.26 –; Beck Online-Kommentar Ausländerrecht/Kluth, 14. Ed. Stand: 1.5.2017, § 60a AufenthG, Rn. 54 f.; VG Karlsruhe, Beschluss vom 29.9.2016 – 4 K 4114/16 (Rn. 11); OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.1.2006, a.a.O. (Fn.); VG Aachen, Beschluss vom 26.11.2009 – 9 L 443/09 – (asyl.net, M16461); OVG Niedersachsen, Beschluss vom 12.8.2010 – 8 PA 183/19 – (asyl.net, M17607); OVG Niedersachsen, Beschluss vom 8.11.2005 – 12 ME397/05 (asyl.net, M7732).); VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 12.10.2005 – 11 S 1011/05 – (asyl.net, M7437); BSG, Urteil vom 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 zu § 1a AsylbLG (vgl. 4c); a.A. Hailbronner, Kommentar Ausländerrecht (Loseblattwerk), Ordner 2 Ausländerrecht, § 60a AufenthG, Rn. 138, wonach unerheblich sei, ob möglicherweise potenzielle andere Umstände entgegengestanden hätten.

⁵¹ Vgl. VG Sigmaringen, Urteil vom 14.6.2005 – 4 K 468/05 – (asyl.net, M 6908).

⁵² VGH Bayern, Beschluss vom 12.10.2011 – 10 C 11.788 – (siehe <http://openjur.de/u/490597.html>).

wurde, dass bis zu einer Entscheidung über diese Eingabe nicht abgeschoben werden darf.⁵³

ACHTUNG

Wurde **in der Vergangenheit** eine Abschiebung durch die Weigerung, einen Pass zu beantragen, verhindert, so ist dies **unerheblich**, solange die Abschiebung heute **aus anderen Gründen**, beispielsweise wegen der fehlenden Flugverbindung, unmöglich ist.

Wenn die Ausländerbehörde selbst die Möglichkeit hatte, Passersatzpapiere zu beschaffen, weil die Identität geklärt ist, ist die fehlende Mitwirkung ebenfalls nicht die einzige Ursache für das Unterbleiben der Abschiebung, weshalb kein Arbeitsverbot bestehen kann.⁵⁴

Die Ausländerbehörde muss **darlegen und beweisen**,⁵⁵ dass die fehlende Mitwirkung der Grund für das Unterbleiben der Abschiebung war. Die Person mit Duldung muss allerdings die Erfüllung ihrer Mitwirkungspflicht darlegen und beweisen.⁵⁶

Auch bei jungen Volljährigen kommt es allein auf ihre eigene Erfüllung der Mitwirkungspflicht an, was für Heranwachsende zu einem Interessenskonflikt führen kann, wenn ihre Mitwirkung erhebliche Konsequenzen für die Eltern und minderjährigen Geschwister hat.⁵⁷

Bei **Minderjährigen** darf die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis nicht abgelehnt werden, weil die Eltern nicht mitgewirkt haben.⁵⁸

Liegt kein Arbeitsverbot vor, **kann** eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden;⁵⁹ die Ausländerbehörde muss also eine sog. Ermessensentscheidung treffen. In Niedersachsen ist das **Ermessen in der Regel zu Gunsten eines Beschäftigungszugangs** auszuüben (nach den Vorgaben des Innenministeriums⁶⁰). Dies hat zur Konsequenz, dass die Ausländerbehörde im Regelfall⁶¹ ein bestimmtes Verhalten im Zusammenhang mit der Mitwirkungspflicht, das nicht zu einem Arbeitsverbot geführt hat, dann auch nicht im Rahmen der Ermessensentscheidung zulasten des Betroffenen berücksichtigen darf.

⁵³ OVG Niedersachsen, Beschluss vom 28.2.2006 – 8 ME 21/16 – (unveröffentlicht); a.A. Hailbronner Kommentar Ausländerrecht (Loseblattwerk), Ordner 2 Ausländerrecht, § 60a AufenthG, Rn. 137.

⁵⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22.11.2016 – OVG 12 S 61.16 – (Rn. 4).

⁵⁵ OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.8.2006 – 7 MW 36/06 – (asyl.net, M8720); Leineweber, Die Beschäftigung von geduldeten Ausländern seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetz, InfAuslR 7-8/2005, S. 302 ff, S. 303; Stiegeler, Duldung und Erwerbstätigkeit – Arbeitsverbot auf Umwegen, Asylmagazin 6/2005, S. 5 ff, S. 7 m. w. N.; vgl. auch VG Mainz, Beschluss vom 11.1.2010 – 4 L 1443/09.MZ – (asyl.net, M16916); a. A. VGH Bayern, Beschluss vom 12.10.2011 – 10 C 11.788 – (siehe <http://openjur.de/u/490597.html>), wonach der Duldungsinhaber darlegen und beweisen muss, dass die verlangte Mitwirkung von vornherein keinen Erfolg haben würde.

⁵⁶ VGH Bayern, Beschluss vom 27.7.2010 – 10 ZB 10.276 – (juris); OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.5.2011 – OVG 3 B 3.11 – (juris).

⁵⁷ Beck Online-Kommentar Ausländerrecht/Kluth, 14. Ed. Stand: 1.5.2017, § 60a AufenthG, Rn. 57.

⁵⁸ Vgl. Verordnungsbegründung, Bundesratsdrucksache 183/13, S. 37.

⁵⁹ § 32 Abs. 1 S. 1 BeschV.

⁶⁰ Schreiben des Nds. Innenministeriums vom 13.03.2017, <https://www.nds-fluerat.org/26216/aktuelles/mi-nds-ermessen-bei-beschaeftigungserlaubnis-i-d-r-zu-gunsten-eines-beschaeftigungszugangs-ausueben/>.

⁶¹ Im Regelfall bedeutet, dass so gehandelt werden muss, wenn kein untypischer Ausnahmefall vorliegt.

Wenn also beispielsweise die Weigerung, zur Botschaft zu fahren, kein Arbeitsverbot begründet, weil eine Abschiebung im Moment wegen fehlerhafter Flugverbindung sowieso unmöglich ist, darf die Weigerung nicht im Rahmen der Ermessensentscheidung zu einer Versagung der Beschäftigungserlaubnis führen.

c) Leistungskürzungen

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem Asylbewerberleistungsgesetz werden bei Personen mit einer Duldung **gekürzt**,⁶² wenn sie aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können, weil sie ihre Mitwirkungspflichten verletzt haben.⁶³

Hier gelten im Wesentlichen die gleichen Grundsätze wie beim Arbeitsverbot.⁶⁴

Die Weigerung der Abgabe einer sogenannten „**Freiwilligkeitserklärung**“ – etwa die Erklärung, dass der Passbeantragende freiwillig in den Iran zurückgeht - kann allerdings nach einem Urteil des Bundessozialgerichts⁶⁵ nicht zu einer Leistungskürzung führen. Im Rahmen der gesetzlichen Mitwirkungspflichten kann kein Verhalten verlangt werden, dass die Intimsphäre als unantastbaren Kernbereich des Persönlichkeitsrechts berührt.

Liegen allerdings Gründe für eine Kürzung vor, erhalten Personen mit einer Duldung **keine Leistungen nach §§ 2, 3 und 6 AsylbLG**, sondern nur folgende Leistungen:

- Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper und Gesundheitspflege
- Kleidung sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts können nur gewährt werden, wenn im Einzelfall besondere Umstände vorliegen

Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden.⁶⁶

c) Räumliche Beschränkung (Residenzpflicht)

Eine räumliche Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde soll angeordnet werden, wenn eine Person mit einer Duldung zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt,⁶⁷ also vor allem bei der Passbeschaffung nicht mitwirkt. Besteht diese Residenzpflicht, müssen Personen mit einer Duldung immer dann, wenn sie den Aufenthaltsbezirk ihrer Ausländerbehörde - also den Landkreis oder das Stadtgebiet - verlassen wollen, bei der Ausländerbehörde hierfür vorher eine Genehmigung beantragen.

⁶² Nach § 2 AsylbLG erhalten Personen mit einer Duldung, die die Dauer ihres Aufenthalts etwa durch fehlende Mitwirkung „rechtsmissbräuchlich selbst beeinflusst“ haben, - auch wenn sie schon 15 Monaten in Deutschland leben - keine Leistungen analog dem SGB XII.⁶²

⁶³ § 1a Abs. 3 S. 1 AsylbLG.

⁶⁴ Zu den Voraussetzung und Grenzen für eine Leistungskürzung nach § 1a Abs. 3 AsylbLG S. 1 im Einzelnen siehe Nds. Flüchtlingsrat Leitfaden für Flüchtlinge 17.4, <https://www.nds-fluechtlingsrat.org/leitfaden/14-fluechtlinge-mit-duldung/124-soziale-sicherung/>.

⁶⁵ BSG, Urteil vom 30.10.2013 - B 7 AY 7/12 R, (asyl.net, M 21860).

⁶⁶ § 1a Abs. 3 S. 1, Abs. 2 S. 2 AsylbLG.

⁶⁷ § 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG.

d) Keine Ankündigung der Abschiebung

Grundsätzlich muss eine Abschiebung mindestens einen Monat vorher angekündigt werden, wenn eine Person länger als ein Jahr eine Duldung hatte.⁶⁸ Dies gilt nicht, wenn bei der Beschaffung von Passpapieren etc. nicht wie erforderlich mitgewirkt wurde.⁶⁹

e) Ausreisegewahrsam

Steht der Termin für eine Abschiebung fest, können die Betroffenen für die Dauer **von längstens zehn Tagen in Ausreisegewahrsam** genommen werden.⁷⁰ Das ist möglich, wenn

- die Ausreisefrist abgelaufen ist und
- der Betroffene die Abschiebung erschweren oder verhindern will, weil er beispielsweise fortgesetzt seine gesetzlichen Mitwirkungspflichten verletzt hat.

f) Strafbarkeit

Eine **Ordnungswidrigkeit** begeht, wer einen Pass bzw. Passersatz oder sonstige Dokumente und Datenträger, die

- für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit bzw.
- für eine mögliche Rückführung in einen anderen Staat

von Bedeutung sein können, auf Verlangen nicht -oder nicht rechtzeitig- vorlegt oder überlässt (vgl. I. 1.).⁷¹ Dies kann mit einer **Geldbuße** bis zu 3.000 € geahndet werden.⁷²

Eine **Straftat** begeht, wer auf Verlangen die erforderlichen Angaben zu seinem Alter, seiner Identität und Staatsangehörigkeit nicht, nicht richtig oder nicht vollständig macht (vgl. I. 1.).⁷³ Dies kann mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet werden.⁷⁴

Die Weigerung, eine sogenannten „Freiwilligkeitserklärung“ abzugeben (vgl. I 2.2 b) dürfte aber keine strafrechtlichen Folgen haben.⁷⁵

⁶⁸ § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthG.

⁶⁹ § 60a Abs. 5 S. 5 AufenthG.

⁷⁰ § 62b Abs. 1 S. 1 AufenthG.

⁷¹ §§ 98 Abs. 2 Nr. 3; 48 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 AufenthG.

⁷² § 98 Abs. 5 AufenthG.

⁷³ §§ 95 Abs. 1 Nr. 5; 49 Abs. 2 HS. 1 AufenthG.

⁷⁴ § 95 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG. Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung zu beschaffen oder das Erlöschen oder die nachträgliche Beschränkung des Aufenthaltstitels oder der Duldung abzuwenden oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht (§ 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG).

⁷⁵ Hörich/Putzer-Sattler, Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht, Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung, November 2017, S. 3. m. w. N..

- Auch eine Gefährdung der im Herkunftsland lebenden Angehörigen kann nicht ausgeschlossen werden.⁸³
- Nach § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG erlischt die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft sogar, wenn sich die Betroffenen freiwillig durch Annahme eines Nationalpasses erneut dem Schutz des Herkunftsstaates unterstellen.⁸⁴
- Asylsuchende, die sich freiwillig erneut dem Schutz des Herkunftsstaates unterstellen, würden damit zumindest zum Teil von ihrem eigenen Asylvorbringen abrücken.⁸⁵
- Das EU-Recht⁸⁶ verbietet es, die Stellen, die den Asylsuchenden nach seinen Angaben verfolgt oder ihm einen ernsthaften Schaden zugefügt haben, darüber zu informieren, dass der Betreffende einen Asylantrag gestellt hat, oder von diesen Stellen Informationen einzuholen. Deswegen besteht auch nach Auffassung des BAMF⁸⁷ keine Mitwirkungspflicht.⁸⁸

2. Was muss zur Erfüllung der Mitwirkungspflicht getan werden?

Wie beschrieben, müssen die erforderlichen Angaben gemacht und vorhandene Pässe etc. vorgelegt werden, aber bei der Pass oder Passersatzbeschaffung muss nicht mitgewirkt werden.

3. Welche Folgen kann die freiwillige Mitwirkung bei der Passbeschaffung haben?

a) Aufenthaltssicherung unabhängig vom Asylverfahren

Wenn Asylsuchende unabhängig vom Asylverfahren einen Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis haben, zum Beispiel weil sie mit einem deutschen Staatsangehörigen verheiratet sind oder ein deutsches Kind haben,⁸⁹ erteilt die Ausländerbehörde diesen Aufenthaltstitel auch vor dem Abschluss des

⁸³ Rechtsanwalt Heinhold, "Mitwirkungspflichten von Asylbewerbern", Schreiben vom 27.06.2017, S. 3 siehe https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/BLEIB%20IN%20BAYERN/Dokumente/Rundschreiben%20Passbeschaffung%20aktualisiert%20Stand%2027.06.17.pdf.

⁸⁴ Vgl. aber III. 3..

⁸⁵ Bergmann/Dienelt/Winkelmann, 11. Auflage 2016, § 15 AsylG, Rn. 11.

⁸⁶ Art. 30 der EU-Asylverfahrensrichtlinie.

⁸⁷ Mitteilung vom 25.01.2017, zitiert von Rechtsanwalt Heinhold, "Mitwirkungspflichten von Asylbewerbern", Schreiben vom 27.06.2017, S. 2 f, siehe https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/BLEIB%20IN%20BAYERN/Dokumente/Rundschreiben%20Passbeschaffung%20aktualisiert%20Stand%2027.06.17.pdf.

⁸⁸ Rechtsanwalt Heinhold, "Mitwirkungspflichten von Asylbewerbern", Schreiben vom 27.06.2017, S. 3, siehe https://www.fluechtlingsrat-bayern.de/tl_files/BLEIB%20IN%20BAYERN/Dokumente/Rundschreiben%20Passbeschaffung%20aktualisiert%20Stand%2027.06.17.pdf.

⁸⁹ § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 3 AufenthG.

Asylverfahrens.⁹⁰ In der Regel muss aber für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Passpflicht erfüllt sein.⁹¹

b) Erhalt eines Identitätsnachweises

Ein Pass oder Passersatz dient als Identitätsnachweis, der für eine Eheschließung, für die Eintragung eines Kindes in das Geburtsregister und für den Erwerb einer Fahrerlaubnis etc. erforderlich ist.⁹²

4. Welche Folgen können eintreten, wenn nicht mitgewirkt wird?

a) Leistungskürzungen

Das Asylbewerberleistungsgesetz sieht vor, dass die Leistungen für Asylsuchende unter bestimmten Voraussetzungen gekürzt werden dürfen.⁹³

Da Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung nicht verpflichtet sind, an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken, ist auch eine **Leistungskürzung bei einer fehlenden Mitwirkung gesetzlich nicht vorgesehen**.⁹⁴ Sollte das Sozialamt dennoch die Leistungen deswegen kürzen, sollte dagegen ein Rechtsmittel (vgl. V.) eingelegt werden.

Bei der Verletzung von **anderen Mitwirkungspflichten** kann es aber zu Leistungskürzungen kommen. Das ist der Fall, wenn Asylsuchende⁹⁵

- ihren Pass oder Passersatzes nicht den Behörden vorlegen und überlassen
- nicht alle erforderlichen Urkunden und sonstigen Unterlagen, wie etwa einen Aufenthaltstitel, Reiseunterlagen und Dokumente, die für die Identitätsklärung oder für das Asylbegehren wichtig sind, den Behörden vorlegen und überlassen⁹⁶
- keine Angaben zu ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit machen.

Eine Kürzung darf aber nicht erfolgt, wenn eine Mitwirkung aus wichtigen Gründen nicht möglich war.⁹⁷

Wenn eine Kürzung erfolgt, erhalten Asylsuchende **keine Leistungen nach §§ 2, 3 und 6 AsylbLG**, sondern nur folgende Leistungen:

- Zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper und Gesundheitspflege

⁹⁰ § 10 Abs. 1 AufenthG; die Aufenthaltserlaubnis kann auch in Deutschland erteilt werden (§ 39 Abs. 4 AufenthV).

⁹¹ §§ 5 Abs. 1 Nr. 4; 3 AufenthG.

⁹² § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Personenstandsgesetz; §§ 8 Abs. 2 Nr. 1; 33 Nr. 2 Personenstandsverordnung; § 21 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Fahrerlaubnis-Verordnung. Zu der Möglichkeit der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung anstelle der Vorlage eines Passes oder Passersatzes vgl. § 9 Abs. 2 Personenstandsgesetz.

⁹³ § 1a Abs. 5 und Abs. 4 AsylbLG.

⁹⁴ Vgl. § 1a AsylbLG.

⁹⁵ § 1a Abs. 5 AsylbLG.

⁹⁶ § 15 Abs. 3 AsylG, Gesetzesbegründung zum Integrationsgesetz, BR-Drs. 266/16 vom 26.05.2016, S. 41.

⁹⁷ Zu den Einzelheiten vgl. Gesetzesbegründung zum Integrationsgesetz, BT-Drs. 266/16 vom 26.05.2016, S. 34; Nds. Flüchtlingsrat Leitfaden für Flüchtlinge, Leitfaden für Flüchtlinge, 10.4 siehe <https://www.nds-fluerat.org/leitfaden/9-fluechtlinge-mit-aufenthaltsgestattung-im-asylverfahren/74-soziale-sicherung/>.

- Kleidung sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts können nur gewährt werden, wenn im Einzelfall besondere Umstände vorliegen
- Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden.⁹⁸

III. Asylberechtigte und anerkannte GFK-Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1, 1. Alt. AufenthG

1. Besteht die Verpflichtung, bei der Passbeschaffung mitzuwirken?

Diese Flüchtlingsgruppen erhalten einen **Reiseausweis für Flüchtlinge** (auch GFK-Pass, Konventionspass etc. genannt),⁹⁹ also ein deutsches Passersatzpapier für Ausländer*innen, und erfüllen damit ihre Passpflicht.¹⁰⁰

Die Ausländerbehörden muss die Aufenthaltserlaubnis aber ohnehin unabhängig davon erteilen oder verlängern, ob die Passpflicht erfüllt oder die Identität geklärt ist.¹⁰¹

Das bestätigt der Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 05.07.2017.¹⁰² Demnach müssen die Ausländerbehörden, trotz der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, bestehende Zweifel an den angegebenen Personalien und - auch später auftretende - Unstimmigkeiten unverzüglich an das zuständige BAMF weitergeben.

2. Was muss zur Erfüllung der Mitwirkungspflichten getan werden?

Da ein deutsches Passersatzpapier vorliegt, besteht keine Verpflichtung, an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken, die vom Herkunftsstaat ausgestellt werden.

3. Welche Folgen kann eine freiwillige Mitwirkung haben?

a) Erlöschen der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft?

Nach § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG erlischt die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, wenn sich die Betroffenen freiwillig durch Annahme eines Nationalpasses erneut dem Schutz des Herkunftsstaates unterstellen.

Durch die Passannahme gibt der Flüchtling in der Regel zu erkennen, dass er keine Verfolgung durch seinen Herkunftsstaat mehr befürchtet. Es kommt aber

⁹⁸ § 1a Abs. 3 S. 1, Abs. 2 S. 2 AsylbLG.

⁹⁹ § 3 Abs. 3 Nr. 1 AufenthV.

¹⁰⁰ § 3 Abs. 1 Satz 1 AufenthG.

¹⁰¹ § 5 Abs. 3 S. 1; Abs. 1 S. 1 Nr. 1a und 4 AufenthG.

¹⁰² Erlass des Nds. Innenministeriums vom 05.07.2017, Az. 14.21 – 12230/1 - 8 (§ 25)

https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/niedersaechsische_erlasse_seit_2014/niedersaechsische-erlasse-seit-2014-139998.html.

entscheidend auf die bei der Passbeantragung bestehenden subjektiven Motive an. Wenn ein Nationalpass für eine Amtshandlung deutscher Behörden erforderlich ist, etwa für eine Eheschließung, lässt sich aus der Passannahme allein nicht schließen, dass sich der Betreffende dem Schutz des Verfolgerstaates unterstellen will.¹⁰³

Nach der EU-Asylverfahrens-Richtlinie¹⁰⁴ darf die Flüchtlingsanerkennung nur erlöschen, wenn

- eindeutig auf internationalen Schutz verzichtet wurde oder
- der Betreffende die Staatsangehörigkeit des anerkennenden Mitgliedsstaates angenommen hat.

Da Deutschland diese Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt hat, ist diese Regelung nach Auffassung des BAMF¹⁰⁵ unmittelbar anwendbar und ein Erlöschen wegen der freiwilligen Annahme eines Nationalpasses nicht mehr möglich.

Wenn der Flüchtling durch die Passannahme in der Regel erkennen lässt, dass er keine Verfolgung durch seinen Herkunftsstaat mehr befürchtet, könnte dies aber ein Anlass für das BAMF sein, ein **Widerrufsverfahren** bzgl. der Schutzberechtigung **einzuleiten**.¹⁰⁶

b) Einbürgerung

Die Einbürgerung¹⁰⁷ setzt eine Klärung der Identität voraus. Die Identität gilt **nicht als geklärt**,¹⁰⁸ wenn ein GFK-Pass vorliegt, der mit dem Hinweis ausgestellt wurde, dass die Personendaten auf den **eigenen Angaben** des Antragstellenden **beruhen**, weil ernsthafte Zweifel an dessen Identitätsangaben bestanden.¹⁰⁹

Daher kann die Vorlage von Identitätspapieren für die Einbürgerung erforderlich sein.

c) Erhalt eines Identitätsnachweises

Ein Pass oder Passersatz dient als Identitätsnachweis. Er ist für eine Eheschließung, für die Eintragung eines Kindes in das Geburtsregister und für den Erwerb einer Fahrerlaubnis etc. erforderlich.¹¹⁰

¹⁰³ BVerwG, Urt. v. 02.12.1991, - 9 C 126/90, Rn. 10 ff; Müller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 72 AsylG, Rn. 7 f m.w.N.

¹⁰⁴ Art. 45 Abs. 5 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 6. Juni 2013.

¹⁰⁵ BAMF, Referat GA 2 Nürnberg Schreiben vom 16.04.2018 an die Kooperative Migrationsarbeit Niedersachsen.

¹⁰⁶ § 73 Abs. 1 AsylG.

¹⁰⁷ BVerwG, Urteil vom 1.9.2011 - 5 C 27.10.

¹⁰⁸ BVerwG, Urteil vom 1.9.2011 - 5 C 27.10.

¹⁰⁹ § 4 Abs. 6 AufenthV.

¹¹⁰ § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Personenstandsgesetz; §§ 8 Abs. 2 Nr. 1; 33 Nr. 2 Personenstandsverordnung; § 21 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Fahrerlaubnis-Verordnung. Zu der Möglichkeit der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung anstelle der Vorlage eines Passes oder Passersatzes vgl. § 9 Abs. 2 Personenstandsgesetz.

4. Welche Folgen können eintreten, wenn nicht mitgewirkt wird?

Direkte Sanktionen bestehen nicht.

IV. Subsidiär und national Schutzberechtigte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 S. 1, 2. Alt. und Abs. 3 AufenthG

1. Besteht die Verpflichtung, bei der Passbeschaffung mitzuwirken?

Die Ausländerbehörden müssen die Aufenthaltserlaubnis **unabhängig** davon erteilen oder verlängern, ob die **Passpflicht** erfüllt oder die **Identität geklärt** ist.¹¹¹ Das bestätigt der Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 05.07.2017.¹¹² Danach müssen die Ausländerbehörden aber trotz der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bestehende Zweifel an den angegebenen Personalien und - auch später auftretende - Unstimmigkeiten unverzüglich an das zuständige BAMF weitergeben.

Wenn kein Pass oder Passersatz vorliegt, stellen die Ausländerbehörden einen **Ausweisersatz** aus,¹¹³ mit dem die Passpflicht in Deutschland erfüllt wird.¹¹⁴

Trotzdem sind diese Flüchtlingsgruppen gesetzlich zur **Mitwirkung** an der Beschaffung eines Identitätspapiers **verpflichtet**.¹¹⁵

2. Was muss zur Erfüllung der Mitwirkungspflicht getan werden?

Zu den möglichen Mitwirkungshandlungen gehören insbesondere

- Ausfüllen und Unterzeichnen eines Formblatt zur Beantragung eines Passes
- Vorsprache bei der Botschaft des Herkunftsstaates (vgl. I. 2.1)

Als zumutbar gelten u.a.

- die Duldung erkennungsdienstlicher Maßnahmen, wenn dies nicht zu einer unzumutbaren Härte führt,
- die Erfüllung anderer zumutbarer staatsbürgerlicher Pflichten¹¹⁶ oder
- die Zahlung allgemein festgelegten Gebühren.¹¹⁷

¹¹¹ § 5 Abs. 3 S. 1; Abs. 1 S. 1 Nr. 1a und 4 AufenthG

¹¹² Erlass des Nds. Innenministeriums vom 05.07.2017, Az. 14.21 – 12230/1 - 8 (§ 25)

https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/niedersaechsische_erlasse_seit_2014/niedersaechsische-erlasse-seit-2014-139998.html.

¹¹³ § 48 Abs. 4 Satz 1 AufenthG.

¹¹⁴ § 3 Abs. 1 S. 2 AufenthG.

¹¹⁵ § 48 Abs. 4, S. 2, Abs. 3 AufenthG.

¹¹⁶ Zumutbar ist jedenfalls die Erfüllung der staatsbürgerlichen Pflichten, die auch das deutsche Passgesetz vorsieht (§ 7 PassG), wie etwa die Erfüllung der gesetzlichen Unterhaltspflicht (Grünwald in Gemeinschaftskommentar zum AufenthG, § 48 AufenthG, Rn. 36).

¹¹⁷ § 5 Abs. 2 AufenthG, § 6 Abs. 3 PassG.

Eine Mitwirkung ist u.a. dann unzumutbar, wenn

- **glaubhaft gemacht** wurde, dass dies zu einer **Gefährdung von Familienmitgliedern** im Herkunftsland führen würde.¹¹⁸
- eine Rückreise ins Herkunftsland zur Passbeantragung erforderlich ist.¹¹⁹

Zu weiteren Gründen, aus denen eine **Unzumutbarkeit** folgen kann, vgl. I. 2.2 b.

Wenn die Passbeschaffung zum gegenwärtigen Zeitpunkt unmöglich oder unzumutbar ist, kommt es nicht darauf an, ob die Betroffenen die Papiere zu einem früheren Zeitpunkt hätten beschaffen können oder müssen.¹²⁰

Ist die Passbeschaffung **nicht zumutbar**, kann¹²¹ ein **Reiseausweis für Ausländer** ausgestellt werden.¹²²

Die Mitwirkungshandlungen verursachen zum Teil erhebliche **Kosten** (Fahrtkosten bei der Botschaftsvorsprache, Gebühren für die Passausstellung oder einen Rechtsanwalt etc.).

- Wird Arbeitslosengeld II bezogen, können die Kosten als Darlehen nach § 24 SGB II durch das **JobCenter** übernommen werden.¹²³ Außerdem ist eine Kostenübernahme nach § 73 SGB XII als Zuschuss oder Darlehen durch das **Sozialamt** möglich, wenn eine atypischer Bedarfslage vorliegt, d.h. wenn durch die besondere Situation deutlich höhere Kosten als bei dt. Staatsangehörigen entstehen.¹²⁴
- Wird **Hilfe zum Lebensunterhalt** nach §§ 27 ff SGB XII bezogen, können diese Kosten vom **Sozialamt** als ergänzendes Darlehen nach § 37 SGB XII¹²⁵ oder analog § 73 SGB XII als Hilfe in sonstigen Lebenslagen¹²⁶ als Zuschuss oder Darlehen übernommen werden.

¹¹⁸ Möller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 48 AufenthG, Rn. 20; Allgemeine Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin, S. 550 zu iranischen Staatsangehörigen; siehe <https://www.berlin.de/labo/willkommen-in-berlin/service/downloads/artikel.274377.php>.

¹¹⁹ Becker/Soborowski, „Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung“ Asylmagazin 1 - 2/2018, S. 16 – 23 (22) mit Hinweis auf weitere Fallgruppen mit Einzelheiten zu verschiedenen Herkunftsländern.

¹²⁰ VG Dresden, Urteil vom 12.3.2015 – 3 K 687/13, asyl.net (M 22890).

¹²¹ Wenn die Erteilungsvorschriften erfüllt sind, darf die Ausstellung eines Reisesausweises für Ausländer nur abgelehnt werden, wenn öffentliche Interessen Deutschlands entgegenstehen (AVwV Nr. 3.3.1.8).

¹²² § 5 Abs. 1 AufenthV.

¹²³ Dabei muss es sich um einen „unabweisbaren Bedarf“ handeln, d.h. eine kostenfreie Beschaffung muss unmöglich sein etc..

¹²⁴ LSG Niedersachsen –Bremen, Urteil vom 27.4.2017 - L 8 SO 234/16; LSG Niedersachsen –Bremen, Beschluss vom 13.6.2017 - 7 AS 1794/15.

¹²⁵ Schlette in Hauck/Noftz, Kommentar zum SGB XII (Loseblattwrk), § 73 SGB XII, Rn. 34a, Berlin in LPK-SGB XII, 6. Auflage 2017, § 73 SGB XII, Rn. 8. Die Kosten für die Beschaffung von Ausweispapieren gehören zum Regelsatz, wofür grundsätzlich nur ein ergänzendes Darlehen in Betracht kommt. Entstehen aber durch die besondere Situation der Betroffenen deutlich höhere Kosten als bei deutschen Staatsangehörigen, etwa bei Einschaltung eines Vertrauensanwalts, ist auch eine Kostenübernahme nach § 73 SGB XII möglich, da dann eine atypische Bedarfslage vorliegt.

¹²⁶ Deibel in Gemeinschaftskommentar zum Asylbewerberleistungsgesetz (Loseblattwerk), November 2015, § 2 AsylbLG, Rn. 192.3; Strnitscha in Oestreicher (Loseblattwerk), März 2013, § 73 SGB XII, Rn. 11 zu Leistungsberechtigten nach § 2 AsylbLG; SG Berlin, Urteil vom 26.11.2008 - S 51 AY (Übernahme nur als Darlehn).

3. Welche Folgen kann die Mitwirkung haben?

a) Einbürgerung

Die Einbürgerung¹²⁷ setzt eine Klärung der Identität voraus. Daher kann die Vorlage von Identitätspapieren für die Einbürgerung erforderlich sein.

b) Weitere Folgen des Erhalts eines Identitätsnachweises

Ein Pass oder Passersatz dient als Identitätsnachweis. Er ist für eine Eheschließung, für die Eintragung eines Kindes in das Geburtsregister und für den Erwerb einer Fahrerlaubnis etc. erforderlich.¹²⁸

4. Welche Folgen können eintreten, wenn nicht mitgewirkt wird?

Bevor eine Ausweisung erfolgen kann, werden die Ausweisungsinteressen mit den Bleibeinteressen abgewogen.¹²⁹

Das Ausweisungsinteresse wiegt **schwer**, wenn ein subsidiär oder national Schutzberechtigter trotz bestehender Rechtspflicht (vgl. IV. 1) **nicht** an der Beschaffung eines Passes oder Passersatzes **mitwirkt**. Das gilt aber nur dann, wenn die Ausländerbehörde vorher auf diese **Rechtsfolge hingewiesen** hat.¹³⁰

V. Rechtsschutz

Wenn eine Behörde einen **Bescheid** (Verwaltungsakt) erlässt, muss an dessen Ende eine **Rechtsmittelbelehrung** stehen, aus der sich ergibt

- **welches** Rechtsmittel eingelegt werden kann
- in **welcher Frist** das Rechtsmittel bei Gericht eingegangen sein muss und
- **welches Gericht zuständig** ist.

1. Passbeschaffungsanordnung und Mitwirkungsanordnung

Die Ausländerbehörde kann einen **Bescheid** erlassen, in dem der Betreffende verpflichtet wird, sich einen Pass oder Passersatz zu beschaffen (sog. Passbeschaffungsanordnung) oder eine sonstige Mitwirkungshandlung vorzunehmen (Mitwirkungsanordnung).

Hier kann eine **Klage**¹³¹ eingereicht werden, die im Regelfall¹³² eine **aufschiebende**

¹²⁷ BVerwG, Urteil vom 1.9.2011 - 5 C 27.10.

¹²⁸ § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Personenstandsgesetz; §§ 8 Abs. 2 Nr. 1; 33 Nr. 2 Personenstandsverordnung; § 21 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 Fahrerlaubnis-Verordnung. Zu der Möglichkeit der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung anstelle der Vorlage eines Passes oder Passersatzes vgl. § 9 Abs. 2 Personenstandsgesetz.

¹²⁹ Eine Ausweisung hat im Regelfall zur Folge, dass kein Aufenthaltstitel erteilt werden kann (§§ 53 ff; 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG); außerdem führt sie zu einem Einreise- und Aufenthaltsverbot (11 Abs. 1 AufenthG).

¹³⁰ § 54 Abs. 2 Nr. 9b AufenthG; Cziersky-Reis in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage 2016, § 54 AufenthG, Rn. 64.

¹³¹ Sog. Anfechtungsklage; in Niedersachsen wird vor einem Klageverfahren im Aufenthaltsrecht kein Widerspruchsverfahren durchgeführt (§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO, § 8a Abs. 3 Nds. AGVwGO).

¹³² Wenn die Ausländerbehörde die sofortige Vollziehbarkeit angeordnet hat (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO), hat die Klage keine aufschiebende Wirkung. Sie kann dann dadurch erreicht werden, dass ein Eilantrag gestellt wird, über den das Gericht zeitnah ohne eine mündliche Verhandlung entscheidet (§ 80 Abs. 5 S. 1 VwGO).

Wirkung hat.¹³³ Das bedeutet, dass der Verwaltungsakt bis zu einer endgültigen Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht umgesetzt werden darf.

Im Rahmen der Klage bzw. des Eilantrages muss dann dargelegt werden, aus **welchen Gründen** der Bescheid **rechtswidrig** ist, etwa

- weil keine Mitwirkungspflicht besteht (vgl. II.1, III.1)
- weil die verlangte Mitwirkungshandlung nicht möglich oder nicht zumutbar ist (vgl. I 2.2 b)
- weil Passbeschaffungsanordnungen generell rechtswidrig sind, da die Passbeschaffung nicht allein im Einflussbereich der betroffenen Person liegt (vgl. I 2.2 b).

2. Bei Sanktionen, die auf fehlende Mitwirkung gestützt werden

a) Arbeitsverbot und Leistungskürzung

ACHTUNG

Lehnt die Ausländerbehörde beispielsweise die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis ab oder entscheidet das Sozialamt, dass die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gekürzt werden sollen, sind sie **verpflichtet**, einen entsprechenden **schriftlichen Bescheid** zu erlassen, der auch eine Begründung der Entscheidung enthalten muss.¹³⁴

Gegen diese Bescheide kann Klage¹³⁵ eingereicht werden. Bis das Verwaltungsgericht nach einer mündlichen Verhandlung über die Klage entscheidet, kann allerdings ein längerer Zeitraum vergehen. Daher sollte, wenn Eilbedürftigkeit besteht, ein **Eilantrag** gestellt werden, beispielsweise wenn die betriebliche Berufsausbildung, für die die Beschäftigungserlaubnis erforderlich ist, demnächst beginnt. Über einen Eilantrag entscheidet das Gericht zeitnah ohne eine mündliche Verhandlung.¹³⁶

Im Rahmen der Klage bzw. des Eilantrages muss dann dargelegt werden, aus welchen Gründen der Bescheid rechtswidrig ist, etwa weil

- eine Abschiebung aus anderen Gründen ohnehin nicht erfolgen kann (vgl. I 4a)
- die Abgabe einer Freiwilligkeitserklärung nicht verlangt werden kann (vgl. I 2.2b)

b) Räumliche Beschränkung

Gegen die Anordnung einer räumlichen Beschränkung, die durch Eintragung einer

¹³³ § 84 Abs. 1 AufenthG.

¹³⁴ §§ 37, 39 VwVfG.

¹³⁵ Sog Verpflichtungsklage; in Niedersachsen wird vor einem Klageverfahren im Aufenthaltsrecht kein Widerspruchsverfahren durchgeführt (§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO, § 8a Abs. 3 Nds. AGVwO).

¹³⁶ § 123 Abs. 1 und 4 VwGO.

entsprechenden Nebenbestimmung in die Duldung erfolgt, kann eine Klage¹³⁷ eingereicht werden, die im Regelfall¹³⁸ eine aufschiebende Wirkung hat.¹³⁹ Das bedeutet, dass der Verwaltungsakt bis zu einer endgültigen Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht wirksam ist.

Im Rahmen der Klage bzw. des Eilantrages muss dann dargelegt werden, aus welchen Gründen der Bescheid rechtswidrig ist, etwa

- weil die verlangte Mitwirkungshandlung nicht möglich oder nicht zumutbar ist (vgl. I 2.2).

c) Strafrechtliche Sanktionen

Wird in einem Strafbefehl oder in einem Bußgeldbescheid eine Geldstrafe verhängt, kann hiergegen Einspruch eingelegt werden.¹⁴⁰ Einzelheiten ergeben sich aus der entsprechenden Rechtsmittelbelehrung.¹⁴¹

3. Bei der Versagung eines Aufenthaltstitels oder der Einbürgerung, die auf fehlende Mitwirkung gestützt wird

Lehnt die Ausländerbehörde die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Niederlassungserlaubnis oder die Einbürgerung wegen des Fehlens eines Passes oder wegen der ungeklärten Identität ab, kann gegen den Ablehnungsbescheid Klage¹⁴² eingereicht werden. Da ein längerer Zeitraum vergehen kann, bis das Verwaltungsgericht nach einer mündlichen Verhandlung über die Klage entscheidet, muss bei Eilbedürftigkeit ein Eilantrag gestellt werden, über den das Gericht zeitnah ohne eine mündliche Verhandlung entscheidet. Im Rahmen der Klage bzw. des Eilantrages muss dann dargelegt werden, aus welchen Gründen der Bescheid rechtswidrig ist, etwa

- weil für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis die Passpflicht nicht erfüllt sein muss oder
- ein Pass oder Passersatz nicht zumutbar erlangt werden kann (vgl. z.B. IV 2).

4. Bei Freiheitsentziehungen im Rahmen von Botschaftsvorfürungen

Hiergegen ist ein Rechtsmittel bei einem ordentlichen Gericht (Amtsgericht, Landgericht etc.) einzulegen.¹⁴³

¹³⁷ Sog. Anfechtungsklage; in Niedersachsen wird vor einem Klageverfahren im Aufenthaltsrecht kein Widerspruchsverfahren durchgeführt (§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO, § 8a Abs. 3 Nds. AGVwGO).

¹³⁸ Wenn die Ausländerbehörde die sofortige Vollziehbarkeit angeordnet hat (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO), hat die Klage keine aufschiebende Wirkung. Sie kann dann dadurch erreicht werden, dass ein Eilantrag gestellt wird, über den das Gericht zeitnah ohne eine mündliche Verhandlung entscheidet (§ 80 Abs. 5 S. 1 VwGO).

¹³⁹ § 84 Abs. 1 AufenthG.

¹⁴⁰ § 410 StPO; § 67 OwiG.

¹⁴¹ § 35a StPO; § 66 Abs. 2 Nr. 1a OwiG.

¹⁴² Sog. Verpflichtungsklage; in Niedersachsen wird vor einem Klageverfahren im Aufenthaltsrecht kein Widerspruchsverfahren durchgeführt (§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO, § 8a Abs. 3 Nds. AGVwGO).

¹⁴³ Hörich/Putzer-Sattler, Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht, Rechtsgutachten zu den Voraussetzungen von Sanktionen bei Nichtmitwirkung, November 2017, S. 16 m. w. N.