

Arbeitshilfe

Mitwirkungspflichten von Geduldeten

3. Auflage, September 2022

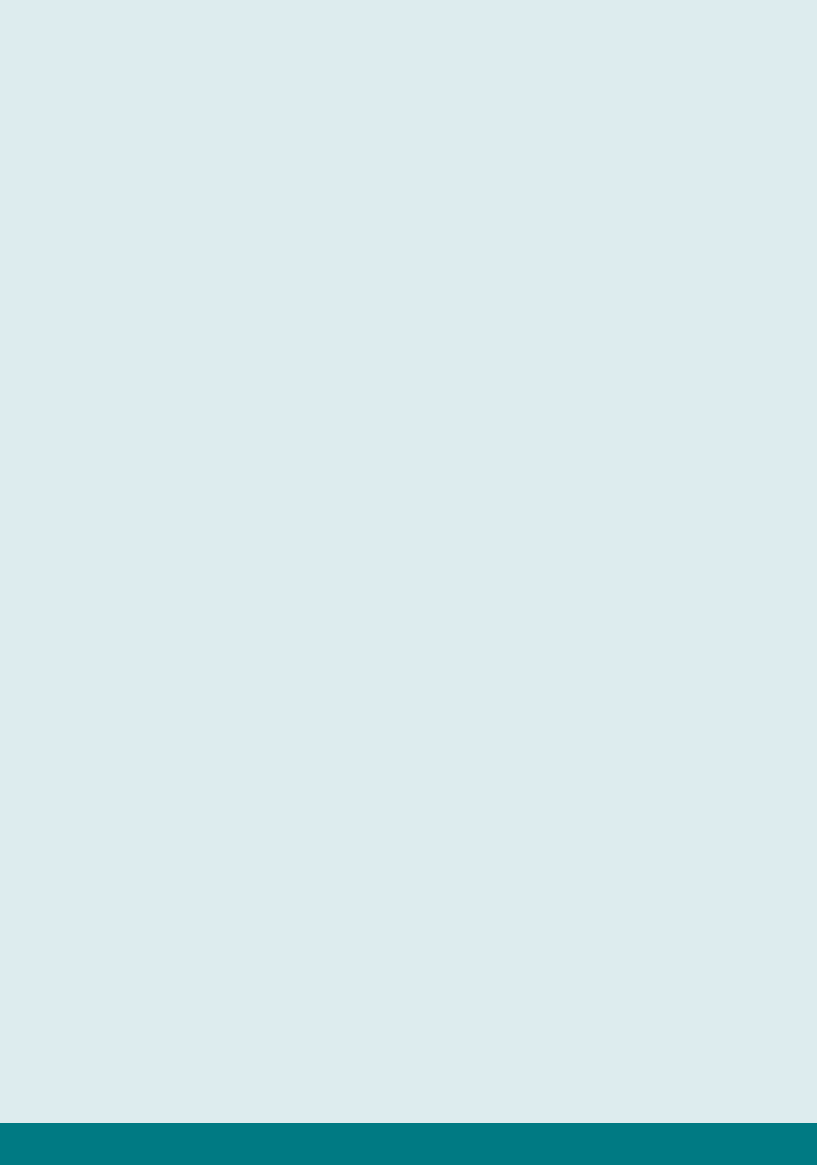


Grafik: Vektoren von Vecteezy - de.vecteezy.com

Eine Veröffentlichung im Rahmen des Projekts „Aktiv für Flüchtlinge 2022“. Gefördert von:



Baden-Württemberg
MINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR MIGRATION



Einleitung

In dieser Arbeitshilfe werden die gesetzlichen Mitwirkungspflichten vorgestellt, denen Geduldete unterliegen. Relevant ist das Thema vor allem in der Konstellation, dass Geduldete aufgefordert werden, ihre Identität zu klären und sich um einen Reisepass zu bemühen. Immer wieder kommt es auch vor, dass Sanktionen, etwa die sogenannten Arbeitsverbote, verhängt werden mit der Begründung fehlender oder unzureichender Mitwirkung. Außerdem wird erklärt, welche Mitwirkungspflichten existieren, welche Pflichten Geduldete haben und welche Pflichten die Ausländerbehörden, wie man die Erfüllung der Mitwirkungspflichten glaubhaft machen kann und welche Sanktionen unter welchen Umständen rechtlich zulässig sind.

Wenn in dieser Arbeitshilfe von der Ausländerbehörde gesprochen wird, ist in Baden-Württemberg das Regierungspräsidium Karlsruhe gemeint, das für die meisten ausländerrechtlichen Maßnahmen gegenüber Geduldeten gemäß § 8 der Zuständigkeitsverordnung für das Ausländer- und Asylrecht, der „AAZUVO“ landesweit zuständige Ausländerbehörde ist. Auch wenn der Kontakt über die lokale Ausländerbehörde läuft und diese z.B. die Duldungsbescheinigung aushändigt und Anträge auf Beschäftigungserlaubnisse entgegen nimmt, ist sie gewissermaßen nur Botin des Regierungspräsidiums. Die Entscheidungen über die Erteilung von Duldungen oder Beschäftigungserlaubnisse und die Beurteilung der Frage, inwiefern jemand seine oder ihre Mitwirkungspflichten erfüllt hat, obliegen dem Regierungspräsidium Karlsruhe. Das spiegelt sich in den Duldungsbescheinigungen wieder, die im Auftrag („i.A.“) ausgestellt werden.

1. Welche Mitwirkungspflichten gibt es?

1.1. Mitwirkung im aufenthaltsrechtlichen Verfahren

Laut § 82 Abs. 1 AufenthG besteht für Ausländer*innen die Verpflichtung, gegenüber der Ausländerbehörde in einem laufenden Verfahren mitzuwirken, das heißt alle Informationen, die für das Verfahren von Belang und der Ausländerbehörde nicht bekannt sind, mitzuteilen und alle erforderlichen Unterlagen vorzulegen beziehungsweise zu beschaffen. Das heißt beispielsweise, dass es der betroffenen Person obliegt, im Falle der Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis zu erklären und zu belegen, dass er oder sie die Voraussetzungen für diese Aufenthaltserlaubnis erfüllt, etwa Nachweise für die Lebensunterhaltssicherung vorzulegen, wenn diese Voraussetzung für die Erteilung des begehrten Aufenthaltstitels ist. Doch auch die Ausländerbehörde hat Pflichten. Gemäß § 82 Abs. 3 AufenthG muss der betroffene Mensch durch die Behörde „auf seine Pflichten nach Absatz 1 sowie seine wesentlichen Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz [...] hingewiesen werden. Im Falle der Fristsetzung ist er auf die Folgen der Fristversäumung hinzuweisen.“

Gerade wenn es um Restriktionen wegen (vermeintlicher) Verstöße gegen Mitwirkungspflichten geht, lohnt es sich zu prüfen, ob die betroffene Person tatsächlich über die Mitwirkungspflichten belehrt wurde und die Sanktionen vor der Verhängung unter Setzung einer Frist angedroht wurde. Ist dies nicht der Fall, kann das Handeln der Ausländerbehörde, etwa die Erteilung einer Duldung nach § 60b AufenthG, rechtswidrig sein. Mehr dazu in den Kapiteln 4 und 5.

1.2. Mitwirkung bei der Passbeschaffung und Identitätsklärung

Wer mit Geflüchteten arbeitet, wird das Thema Mitwirkungspflichten wahrscheinlich vor allem im Zusammenhang mit Fragen der Identitäts-

tätsklärung und Passbeschaffung erleben. Jede Person mit Nicht-EU-Staatsangehörigkeit, die sich in Deutschland aufhält, ist strafbewehrt (§ 95 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) verpflichtet, einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz zu besitzen (§ 3 Abs. 1 S. 1 AufenthG). Zudem ist die Erfüllung der Passpflicht eine Regelvoraussetzung für die Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln (§ 5 Abs. 1 Nr. 4, § 8 Abs. 1 AufenthG).

An diese allgemeine Pflicht, ein solches Dokument zu besitzen, schließt § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG die Pflicht an, dass eine Person, die keinen Pass oder Passersatz besitzt, verpflichtet ist, an der Beschaffung eines solchen mitzuwirken. Hierfür hat sie nach § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG alle Urkunden, sonstigen Unterlagen und Datenträger, die für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit und für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein können und in deren Besitz sie ist, den Ausländerbehörden auf Verlangen vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen. Da bei Geduldeten die ungeklärte Identität und / oder das Fehlen eines Reisedokuments dazu führen kann, dass eine Abschiebung nicht möglich ist, sieht das Aufenthaltsgesetz verschiedene SMaßnahmen vor, die Geduldete zur Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten bewegen und die Abschiebung ermöglichen sollen.

Im Rahmen des sogenannten „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ wurden „besondere Passbeschaffungspflichten“ für vollziehbar ausreisepflichtige Personen eingeführt (§ 60b Abs. 2 AufenthG). Danach ist der betroffene Mensch verpflichtet, „alle ihm unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zumutbaren Handlungen zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes selbst vorzunehmen“. Besonders bedeutsame Neuerungen im Rahmen dieser Gesetzesänderung sind die Ausführungen zur Zumutbarkeit, zur Glaubhaftmachung der Erfüllung der Mitwirkungspflichten und zu den möglichen Sanktio-

nen bei Nichtmitwirkung. Diese Aspekte werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt.

2. Was ist zumutbar und was nicht?

Grundsätzlich ist jede ausländische Person verpflichtet, alle Handlungen, die zur Beschaffung eines fehlenden Identitätspapiers erforderlich sind und nur von dieser Person vorgenommen werden können, zu erbringen. Gesetzliche Grenze dieser Mitwirkungspflichten sind die in § 48 Abs. 2 AufenthG formulierte „Zumutbarkeit“ und Möglichkeit der Passbeschaffung und / oder Identitätsklärung. Im Falle der „Unzumutbarkeit“ wird – auf Antrag – ein Ausweisersatz ausgestellt (§ 55 Abs. 1 AufenthV), mit dem zumindest im Inland die Passpflicht erfüllt wird (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Dann scheidet auch eine Strafbarkeit gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG wegen passlosen Aufenthalts aus.

Was (un)zumutbar ist, muss in jedem Einzelfall geprüft werden. Bei einigen Handlungen vermutet das Gesetz, dass diese zumutbar sind. Dazu gehören die Teilnahme an Vorsprachen bei Behörden oder Vertretungen des (mutmaßlichen) Herkunftsstaates sowie an ärztlichen Untersuchungen zur Feststellung der Reisefähigkeit (§ 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG); auch ist es grundsätzlich zumutbar, sich fotografieren und Fingerabdrücke abnehmen zu lassen (§ 82 Abs. 5 S. 1 AufenthG).

Für die „besonderen Passbeschaffungspflichten“ bei vollziehbar Ausreisepflichtigen gelten zusätzliche gesetzliche Regelungen. § 60b Abs. 3 AufenthG zählt eine Reihe von Handlungen auf, die als regelmäßig zumutbar definiert sind. Hierzu gehören unter anderem die Abgabe von allen nach der Rechts- und Verwaltungspraxis des Herkunftsstaates üblichen und erforderlichen Angaben und Erklärungen, die Bekundung der Bereitschaft zum Ableisten der Wehrpflicht sowie die Bekundung der Bereitschaft zur „freiwilligen Ausreise, sofern hiervon

die Ausstellung des Reisedokumentes abhängig gemacht wird“. Gerade der letzte Punkt ist strittig, da demzufolge potenziell die Abgabe einer wahrheitswidrigen Erklärung verlangt wird. Dies betrifft beispielsweise Menschen aus dem Iran, die nur bei Bekundung der Bereitschaft zur „freiwilligen Ausreise“ einen Pass bekommen, und aus Eritrea, von denen die Abgabe einer „Reueerklärung“ verlangt wird. In beiden Fällen entspricht das, was die Menschen unterschreiben müssen, meistens nicht ihrer inneren Überzeugung. Die Frage, ob dies zumutbar ist oder nicht haben unterschiedliche Gerichte unterschiedlich entschieden.

Die Abgabe einer Freiwilligkeitserklärung hält das für das Ausländerrecht zuständige Bundesverwaltungsgericht für zumutbar, weil von der ausreisepflichtigen Person lediglich verlangt werde, zu erklären, wozu sie rechtlich verpflichtet sei, nämlich zur freiwilligen Ausreise. Dagegen hält das für das AsylbLG zuständige Bundessozialgericht die Abgabe einer solchen Freiwilligkeitserklärung für unzumutbar, sodass darauf gestützte Leistungskürzungen rechtswidrig sind. Diese unterschiedliche Entscheidungspraxis bedeutet, dass die Erfolgchancen von Klagen gegen Leistungskürzungen wegen Nicht-Abgabe einer solchen Erklärung größer sind als bei Klagen gegen die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen im gleichen Fall. Hinsichtlich der oben erwähnten Reueerklärung gibt es dagegen noch keine höchstgerichtliche Rechtsprechung. Einige erstinstanzliche Verwaltungsgerichte halten deren Abgabe allerdings für unzumutbar, sofern die Erklärung der inneren Überzeugung widerspricht. Der Unterschied zur Freiwilligkeitserklärung liegt dabei darin, dass zwar eine Rechtspflicht zur freiwilligen Ausreise, nicht aber zur Reue oder zu einem Schuldeingeständnis besteht. Letzteres stellt obendrein einen Akt der Selbstbeziehung dar. Es spricht viel dafür, dass ein entsprechendes behördliches Verlangen eine Persönlichkeitsrechtsverletzung darstellt, die die Abgabe einer solchen Erklärung unzumutbar macht. Ein derzeit

beim Bundesverwaltungsgericht anhängiges Revisionsverfahren wird diese Frage womöglich demnächst verbindlich klären.

Allerdings tritt das Problem der Reueerklärungsverfahrensgemäß zumeist im Zusammenhang mit dem Wunsch subsidiär Schutzberechtigter, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 AufenthG besitzen, nach Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer auf. Diese Problematik soll hier aber nicht weiter vertieft werden, weil es in dieser Arbeitshilfe um Mitwirkungspflichten Geduldeter, also ausreisepflichtiger Menschen, geht, von denen der deutsche Staat etwas will, während der Fall beim Wunsch nach einem Reiseausweis für Ausländer umgekehrt liegt.

§ 60b Abs. 3 AufenthG stellt nur die widerlegliche Vermutung auf, dass die aufgezählten Handlungen zumutbar sind, lässt also den Nachweis der Unzumutbarkeit im Einzelfall zu. Soweit sich die betroffene Person darauf beruft, eine bestimmte Mitwirkungspflicht sei im Einzelfall unzumutbar, muss sie dies möglichst detailliert darlegen und wenn möglich belegen, warum die konkrete Handlung für die konkrete Person unzumutbar ist. Unzumutbar sind zum Beispiel Handlungen, die andere Personen (v.a. im Herkunftsland) in Gefahr bringen würden, sowie Handlungen, die von vornherein aussichtslos sind, weil sie nicht zum Erfolg führen werden. So wäre es unzumutbar, eine Person wieder und wieder dazu zu verpflichten, zwecks Passbeschaffung bei der Botschaft vorzusprechen, wenn die Person bereits mehrmals vorgesprochen hat und abgewiesen wurde bzw. sich herausgestellt hat, dass aus Gründen, die die Person nicht selbst zu vertreten hat, kein Pass ausgestellt werden kann.

Nicht unzumutbar ist eine Handlung, weil sie die Wahrscheinlichkeit einer Abschiebung erhöht oder weil sie Kosten verursacht. Im Einzelfall kann aber eine Unzumutbarkeit geltend gemacht werden, wenn die Kosten, etwa zur Beschaffung eines Nationalpasses, die finanzielle Leistungsfähigkeit der betroffenen Personen übersteigen und die

Sozialleistungsträger die Kostenübernahme ablehnen, obwohl man dies beantragt – und damit alles Erforderliche – getan hat. Zur Frage von Möglichkeiten zur Übernahme von Passbeschaffungskosten durch Leistungsträger beachten Sie bitte die entsprechende Arbeitshilfe der GGUA.

3. Glaubhaftmachung der Mitwirkung

Die Mitwirkungspflichten gelten als erfüllt, wenn die betroffene Person gegenüber der Ausländerbehörde glaubhaft macht, dass sie die zumutbaren Handlungen vorgenommen hat (§ 60b Abs. 3 S. 3 AufenthG). Die bloße Behauptung, dass sie dies getan habe, wird sicherlich nicht überzeugen. Deshalb ist es sehr wichtig, alle unternommenen Schritte möglichst gut zu dokumentieren. Schreiben, die per Email oder Fax geschickt wurden, sollten als Kopie (bei Fax mit Sendebestätigung) aufbewahrt werden. Das gleiche gilt beispielsweise für Screenshots von Chatverläufen mit Kontaktpersonen im Herkunftsland, die man um Unterstützung bei der Beschaffung von Dokumenten gebeten hat. Bei der persönlichen Vorsprache bei einer Botschaft sollte um schriftliche Bestätigung gebeten werden. Falls keine ausgestellt wird, kann es hilfreich sein, eine andere Person dabei zu haben, um zu bezeugen, dass man dort war. Die Begleitperson kann auch mit Fotos und Videos dokumentieren, dass die Botschaft persönlich aufgesucht wurde. Auch die Anfertigung eines Gedächtnisprotokolls unmittelbar nach dem Botschaftsbesuch kann sinnvoll sein.

Zusätzlich zum Sammeln von Belegen für die einzelnen Handlungen ist es empfehlenswert, eine tabellarische Übersicht über die vorgenommenen Handlungen anzulegen und zu pflegen.

§ 60b Abs. 3 S. 4 AufenthG sieht für den Fall, dass die Ausländerbehörde nicht davon überzeugt ist, dass alle zumutbaren Mitwir-

kungspflichten erfüllt wurden, die Option vor, dass sie die Person zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung auffordern kann. Mit der Abgabe dieser Erklärung gelten die Mitwirkungspflichten als erfüllt, sofern die Ausländerbehörde zur Abgabe der Erklärung aufgefordert hat. Über die Zulassung einer eigeninitiativ abgegebenen Versicherung als Beweismittel muss die Ausländerbehörde aber im Ermessenswege entscheiden. Die Abgabe einer falschen eidesstattlichen Versicherung ist strafbar.

4. Die Hinweispflicht der Behörden

Die Pflichten in ausländerrechtlichen Verfahren sind keine Einbahnstraße. Auch die Ausländerbehörde hat Pflichten. So heißt es in § 82 Abs. 3 S. 1 AufenthG: *„Der Ausländer soll auf seine Pflichten nach Abs. 1 sowie seine wesentlichen Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz [...] hingewiesen werden. Im Falle einer Fristsetzung ist er auf die Folgen der Fristversäumung hinzuweisen.“*

Auch § 60b Abs. 3 S. 2 AufenthG sieht vor, dass die Ausländerbehörde auf die Pflichten hinzuweisen hat. Die Ausländerbehörde muss auch konkrete Handlungen vorgeben, die die Person im Zuge der Erfüllung der Mitwirkungspflichten vorzunehmen hat, sofern die vorzunehmenden Handlungen nicht offensichtlich sind. Die bloße Aufforderung, „die Identität zu klären“ oder „einen Pass zu beschaffen“, die auch auf Nachfrage nicht weiter konkretisiert wird, reicht nicht aus, um die Hinweispflicht zu erfüllen. Sanktionen und Nachteile zu Lasten der geduldeten Person dürften in solchen Fällen in der Regel dann auch rechtswidrig sein (so z.B. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.9.2019 - 2 M 79/19; VGH Baden-Württemberg Urteil vom 3.12.2008, 13 S 2483/07; VGH München, Beschluss vom 9.5.2018 – 10 CE 18.738). Hinzu kommt, dass Sanktionen nur zulässig sind, wenn sie vorher unter Fristsetzung angedroht wurden. Dies ergibt

sich aus dem Wortlaut des eingangs zitierten Gesetzestextes. Die Pflichten der ausreisepflichtigen Person und der Ausländerbehörde stehen also in einem Wechselspiel, wobei die Ausländerbehörde eine Anstoß- und Konkretisierungspflicht hat. Macht man gegenüber der Behörde einen Anspruch geltend, will man also etwas von ihr, etwa eine Ausbildungsduldung, dürfte man in der Praxis aber tendenziell gut beraten sein, aktenkundig die Initiative zu ergreifen, auch wenn diese (noch) nicht von der Behörde angestoßen wurde. Ganz allgemein empfiehlt es sich, bei der zuständigen Behörde nach weiteren Handlungsmöglichkeiten zu fragen, sobald man selbst „mit seinem Latein am Ende“ ist.

4.1. Passbeschaffungsanordnungen

Ein Beispiel für die Erfüllung der Hinweispflicht der Behörde nach § 82 Abs. 3 AufenthG ist die Praxis, Geduldeten, die keinen Pass oder Passersatz besitzen, durch sogenannte Passbeschaffungsanordnungen aufzufordern, an der Beschaffung solcher Dokumente mitzuwirken. Wichtig ist dabei die Formulierung, dass die Person aufgefordert wird, an der Beschaffung mitzuwirken. Unzulässig wäre die Aufforderung, sich „einen Pass oder Passersatz zu beschaffen“. Dies könnte nämlich eine Aufforderung zu einer unmöglichen Handlung sein. Die Frage, ob die Passbeschaffung schlussendlich gelingt, liegt nämlich nicht immer im Einflussbereich der betroffenen Person.

Eine rechtskonforme Passbeschaffungsanordnung sollte die einzelnen Schritte, welche die betroffene Person im Einzelfall zu erfüllen hat, aufzählen und verständlich erläutern. Jeder einzelne Schritt muss dabei zumutbar sein.

4.2. Mitwirkungsanordnungen

Ein weiteres Beispiel für die Erfüllung behördlicher Hinweispflichten durch die Vorgabe konkreter Handlungen ist die Anordnung der

persönlichen Teilnahme an einer Vorsprache bei einer Vertretung des Staates, dessen Staatsangehörigkeit die Person vermutlich besitzt, oder an einer ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit (§ 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG).

Kommt die Person dieser Verpflichtung nicht nach, erlaubt § 82 Abs. 4 S. 2 AufenthG die zwangsweise Durchsetzung der Teilnahme. Dabei kann die Person von der Polizei unangekündigt zu einem solchen Termin gebracht werden. Dies setzt voraus, dass der Person zuvor Gelegenheit gegeben worden ist, der Aufforderung zum Erscheinen vor eine Vertretung des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie vermutlich besitzt, freiwillig nachzukommen. Im Zuge der Gesetzesänderungen des Jahres 2019 wurde zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, Personen für bis zu zwei Wochen zu inhaftieren, um ihre Teilnahme an Vorführungen oder Untersuchungen in diesem Sinne durchzusetzen (Mitwirkungshaft). Dies ist allerdings nur dann zulässig, wenn die Person vorher auf die Möglichkeit der Inhaftierung bei Nichtwahrnehmung des fraglichen Termins hingewiesen wurde (§ 62 Abs. 6 AufenthG). Sollte bei der Vorführung – auch nur kurzfristig – die Freiheit eingeschränkt werden, muss die Behörde vorab eine richterliche Zustimmung einholen (§ 82 Abs. 4 S. 3 AufenthG i.V.m. § 40 BPolG).

5. Konsequenzen bei Nicht-Erfüllung der Mitwirkungspflichten

Bei Nichterfüllung der Mitwirkungspflichten sieht das Gesetz verschiedene Sanktionen vor. Viele dieser Sanktionen wirken sich direkt oder indirekt auf die Bleiberechtperspektiven aus, denn viele der Wege, die grundsätzlich von der Duldung zu einem Bleiberecht führen können, werden versperrt, wenn Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden. Das führt zu dem Dilemma, dass die betroffene Person vor

der Entscheidung steht, entweder aus Hoffnung auf ein Bleiberecht mitzuwirken und dabei gegebenenfalls die Wahrscheinlichkeit einer Abschiebung zu erhöhen, oder nicht mitzuwirken und keine Aussicht auf ein Bleiberecht zu haben.

Wenn Sanktionen verhängt werden, lohnt es sich, zu prüfen, ob diese rechtmäßig sind. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Wechselspiel von Pflichten der geduldeten Person (Mitwirkungspflichten) und der Ausländerbehörde (Aufklärungs- und Hinweispflicht) zu beachten ist, und dass Sanktionen unzulässig sind, wenn sie nicht vorher unter Fristsetzung angedroht wurden. Außerdem darf nur ein aktuell noch bestehendes Verhalten sanktioniert werden. Das heißt, dass die Sanktion aufgehoben werden muss, wenn die Person anfängt, ihre Mitwirkungspflichten im geforderten Umfang zu erfüllen.

Ebenfalls ergibt sich aus den jeweiligen Gesetzesformulierungen, dass nur das eigene persönliche Verhalten sanktioniert werden darf. Dies bedeutet, dass zum Beispiel Kinder nicht dafür sanktioniert werden dürfen, dass ihre Eltern ihre Mitwirkungspflichten nicht erfüllen. Außerdem muss die Nichterfüllung der Mitwirkungspflichten der einzige Grund für das Abschiebungshindernis sein. Kommen andere Gründe hinzu, ist eine Abschiebung etwa auch aus familiären, gesundheitlichen oder tatsächlichen (Stichwort: Corona) Gründen nicht durchführbar, darf nicht sanktioniert werden.

5.1. „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“

Der bereits erwähnte § 60b AufenthG sieht eine Form der Duldung vor, die an Personen zu erteilen ist, bei denen die Abschiebung aus von ihnen selbst zu vertretenden identitätsbezogenen Gründen (Täuschung über Identität, falsche Angaben zur Staatsangehörigkeit, Nicht-Vornahme zumutbarer Mitwirkungshandlungen) nicht vollzo-

gen werden kann. Die Duldung heißt „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ (umgangssprachlich „Duldung light“), was etwas irreführend ist, weil nicht nur Personen mit ungeklärter Identität betroffen sind, sondern auch solche, deren Identität zwar geklärt ist, die aber nicht bei der Beschaffung eines für die Abschiebung erforderlichen Passes mitwirken. Aus dem Wortlaut des Gesetzes ergibt sich, dass die Duldung nach § 60b nur dann erteilt werden, wenn die Abschiebung alleine aufgrund des selbstverschuldeten Abschiebungshindernisses nicht durchgeführt werden können. Ist die Abschiebung noch aus weiteren Gründen, etwa aufgrund von Reiseunfähigkeit oder familiärer Bindungen, nicht durchführbar, scheitert die Abschiebung eines Menschen nicht – wie vom Gesetz vorausgesetzt – „aus von ihm selbst zu vertretenden Gründen“. Deshalb scheidet die Erteilung bzw. Aufrechterhaltung von „Duldungen light“ bei afghanischen Staatsangehörigen derzeit richtigerweise aus, weil ihre Abschiebung nach der Machtübernahme der Taliban auf unabsehbare Zeit nicht vollzogen werden kann, selbst wenn ein gültiger Pass vorläge. Ob sich dies in Zukunft ändern wird, bleibt abzuwarten, denn eine Abschiebung setzt regelmäßig die Kooperation mit der Regierung des Herkunftsstaates, in diesem also mit den Taliban voraus. s Die Anwendungshinweise des damals noch von Horst Seehofer geführten Bundesinnenministeriums aus dem Jahre 2020 sehen zwar vor, dass die „Duldung light“ auch dann zu erteilen ist, wenn es zusätzlich zum selbstverschuldeten Abschiebungshindernis auch noch weitere, nicht-selbstverschuldete Abschiebungshindernisse gibt. Diese Anwendungshinweise sind für die Bundesländer zwar rechtlich nicht bindend, allerdings hat sich das zuständige baden-württembergische Ministerium diese Rechtsauffassung zu eigen gemacht, weshalb – jedenfalls in Baden-Württemberg – auch bei anderweitig bestehenden Abschiebungshindernissen Duldungen light erteilt wurden. Die für die verbindliche Rechtsauslegung zuständige bisherige Rechtsprechung geht allerdings einhellig davon aus, dass die „Duldung light“

nur dann erteilt werden darf, wenn das selbst verschuldete Abschiebungshindernis alleine ursächlich ist für die Undurchführbarkeit der Abschiebung. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof bezeichnete in einer Entscheidung (Az: 3 B 777/21) vom 6.12.2021 die Anwendungshinweise des BMI in diesem Punkt als „zu weitgehend und mit dem Wortlaut der Vorschrift des § 60b AufenthG nicht vereinbar“. Die Erfolgsaussichten eines gerichtlichen Vorgehens gegen die Erteilung einer Duldung light trotz anderweitig bestehendem Abschiebungshindernis sind deshalb gut.

Welche Mitwirkungshandlungen als zumutbar gelten, wurde bereits in Abschnitt 2 erläutert. Wesentliche Nachteile einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ bestehen darin, dass eine Beschäftigungserlaubnis nicht erteilt werden darf, eine Wohnsitzauflage nach § 61 Abs. 1d AufenthG besteht und Zeiten des Besitzes einer „Duldung light“ nicht auf gesetzlich geforderte Vorduldungszeiten angerechnet werden, z.B. bei der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung. Der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts weicht allerdings von diesem Prinzip ab und gibt vor, dass die Zeiten mit „Duldung light“ auf die erforderlichen Voraufenthaltszeiten für die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25a und § 25b AufenthG angerechnet werden können, wenn die Person eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG (das einzuführende „Chancen-Aufenthaltsrecht“) besitzt.

Sobald Inhaber*innen einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ die geforderte Mitwirkungshandlung nachholen, ist ihnen wieder eine „normale“ Duldung zu erteilen. Dies geschieht durch Streichung des Zusatzes „Duldung für Person mit ungeklärter Identität“, an dem man die „Duldung light“ erkennt; ansonsten sind die Duldungsformulare nämlich identisch. Wichtig ist, dass der Zusatz bereits dann zu streichen ist, wenn die erforderliche Mitwirkungshandlung vorgenommen wurde. Die Ausländerbehörde darf also

nicht abwarten, ob die Mitwirkung auch den erhofften Erfolg, etwa die Ausstellung des Passes, nach sich zieht.

Die Bundesregierung hat im Ende 2021 vorgestellten Koalitionsvertrag angekündigt, die „Duldung light“ abzuschaffen, dieses Vorhaben aber noch nicht umgesetzt. Der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts eröffnet die Möglichkeit, dass im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage die Zeiten mit „Duldung light“ auf die erforderlichen Voraufenthaltszeiten für die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25a und § 25b AufenthG angerechnet werden können.

5.2. Nachteile bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln aus der Duldung heraus

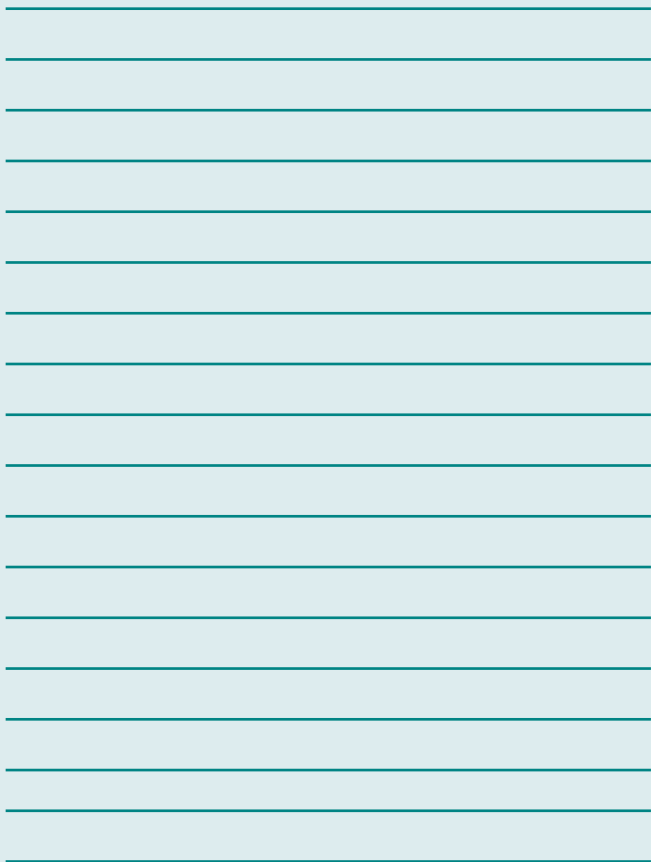
Auch wenn die Einschränkung mit Vornahme der erforderlichen Mitwirkungshandlung zu beenden ist, kann ein früheres Mitwirkungsver schulden der Person noch schaden, etwa mit Blick auf mögliche Bleiberechtsoptionen. So hängt beispielsweise die Erteilung einer Beschäftigungs- oder Ausbildungsduldung davon ab, dass die Identität innerhalb bestimmter Fristen geklärt wurde, zumindest aber alles zur Klärung der Identität Erforderliche innerhalb der Fristen getan wurde. Auch im Rahmen der Bleiberechtsregelungen nach §§ 25a, 25b AufenthG kann der betroffenen Person, auch wenn sie bestens integriert ist, die unterlassene Mitwirkung „auf die Füße fallen“, insbesondere wenn sie einen Großteil ihres Aufenthalts der fehlenden Mitwirkung zu „verdanken“ hat. Allerdings verkennen die Ausländerbehörden hier häufig, dass auch in diesen Fällen die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nicht zwingend ausgeschlossen ist, sondern von einer Soll- zu einer Ermessensentscheidung wird.

Bei Härtefallanträgen ist die Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten zwar kein zwingender Ablehnungsgrund, sie fällt aber bei der Abwägung negativ ins Gewicht.

5.3. Weitere gesetzlich vorgesehene Sanktionen

Weitere mögliche negative Konsequenzen, die eintreten können, wenn Geduldete durch Nichterfüllung der Mitwirkungspflichten selbstverschuldet nicht ausreisen können, sind:

- Ein Arbeitsverbot gemäß § 60a Abs. 6 AufenthG
- Die Einschränkung von Sozialleistungen (§ 1a Abs. 3 S. 2 AsylbLG)
- Die Anordnung einer räumlichen Beschränkung („Residenzpflicht“) mit der Folge, dass die Person den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde nicht verlassen darf (§ 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG)
- Eine seit mehr als einem Jahr ausgesetzte Abschiebung muss nicht durch vorherigen Widerruf der Duldung angekündigt werden (§ 60a Abs. 5 S. 5 AufenthG)
- „Mitwirkungshaft“: Wer nicht an einem Termin bei einer Botschaft oder Delegation des (mutmaßlichen) Herkunftsstaates oder an einer ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reiseunfähigkeit teilnimmt, kann nach § 62 Abs. 6 AufenthG für bis zu 14 Tage inhaftiert werden, um den versäumten Termin nachzuholen
- Die Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungspflichten nach § 60b AufenthG ist nach § 98 Abs. 3 Nr. 5b AufenthG eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße von bis zu 5.000 Euro geahndet werden kann.
- Strafbarkeit gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG



Impressum

Flüchtlingsrat Baden-Württemberg

Hegelstraße 51

70174 Stuttgart

Telefon: 0711 55 32 83-4

E-Mail: info@fluechtlingsrat-bw.de

Diese Publikation entstand im Rahmen des Projekts „Aktiv für Flüchtlinge 2022“, gefördert vom Land Baden-Württemberg, Ministerium der Justiz und für Migration.

Wichtiger Hinweis:

Diese Handreichung wurde im September 2022 überarbeitet und gibt die zu diesem Zeitpunkt geltende Rechtslage wieder. In der Zwischenzeit können sich Änderungen ergeben haben. Diese Informationen geben nur einen Überblick (insbesondere über die Lage in Baden-Württemberg) und können eine individuelle Beratung nicht ersetzen. Wenden Sie sich deshalb im Einzelfall immer auch an den Flüchtlingsrat BW, Beratungsstellen oder Anwalt*innen. Der Inhalt der Arbeitshilfe gibt die Rechtsauffassung der Verfasser*innen wieder.

Weitere Informationen finden Sie hier:

www.fluechtlingsrat-bw.de