



Magdeburg, 14.11.2017

Stellungnahme zu Mitwirkungspflichten im aufenthalts- und asylrechtlichen Verfahren

**Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt fordert verpflichtende Mindeststandards bei der
Beurteilung der Mitwirkungspflicht durch die Behörden – für mehr
Rechtssicherheit und Souveränität für die Betroffenen**

I) Zur Problematik

Immer wieder führt die Frage der Mitwirkungspflichten im aufenthalts- und asylrechtlichen Verfahren zu Auseinandersetzungen mit den Ausländerbehörden. Meist geht es dabei um die Identitätsklärung und Passbeschaffung. In vielen Fällen können Geflüchtete nicht in dem Maße der Mitwirkungspflicht nachkommen, wie dies von Ausländerbehörden verlangt wird. Wo die Grenzen der Zumutbarkeit liegen ist dabei umstritten.

Es kommt aber auch immer wieder vor, dass Asylsuchende noch im laufenden Verfahren unter Druck gesetzt werden, Passpapiere vorzulegen, was eindeutig nicht von ihnen verlangt werden darf. Auch gibt es Beispiele, dass Betroffene vollumfänglich mitwirken, ihnen aber eine Nichtmitwirkung in der Vergangenheit zum Vorwurf gemacht und sanktioniert wird.

Ist die Ausländerbehörde der Ansicht, dass ein Verstoß gegen die Mitwirkungspflicht vorliegt, ist dies oftmals Anlass für Leistungskürzungen und Beschäftigungsverbote. Vor dem Hintergrund eines verschärften Abschiebungsdiskurses und einer Rückkehr zur Abschreckungspolitik machen Ausländerbehörden massiv Gebrauch von gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten.

Das Bundesverfassungsgericht stellte 2012 fest, dass Leistungsabsenkungen nicht mit migrationspolitischen Erwägungen zu rechtfertigen sind, etwa um Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich hohes Leistungsniveau zu vermeiden. Die in Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz garantierte Menschenwürde ist nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichtes migrationspolitisch nicht zu relativieren.¹

Dieser Gerichtsentscheidung zum Trotz sieht das Asylbewerberleistungsgesetz erneut Leistungseinschränkungen sowie Auszahlungen in Form von Sachleistungen oder Gutscheinen vor.² Die Gesetzesverschärfungen der vergangenen Jahre haben die gesetzlichen Möglichkeiten der Leistungseinschränkungen sogar noch ausgeweitet.

Personen, denen vorgeworfen wird, nicht ausreichend bei der Identitätsklärung oder Passbeschaffung und damit häufig auch an ihrer eigenen Abschiebung mitzuwirken, erhalten nur noch Leistungen, die nicht einmal mehr das physische Existenzminimum abdecken.

1 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, - 1 BvL 10/10 - Rn. (1-114),
http://www.bverfg.de/e/ls20120718_1bvl001010.html.

2 Zur Praxis der Lebensmittelgutscheine als Sanktion gegen Asylsuchende im Saalekreis siehe Pressemitteilung der Gruppe Café Internationale Merseburg: <https://cafeinternationale.wordpress.com/lebensmittelgutscheine-statt-bargeld/>.



Betroffene, Unterstützer*innen und Arbeitgeber*innen sind zunehmend frustriert, weil Gesetzgebung und Behördenpraxis das Ankommen der Geflüchteten verhindern. So laufen die oftmals erheblichen Bemühungen, einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu finden, ins Leere, wenn Ausländerbehörden sich weigern, eine Arbeitserlaubnis zu erteilen.

Für Menschen mit Duldung greift immer wieder ein ausländerrechtliches Arbeitsverbot nach § 60a Abs. 6 Nr. 1 bis 3 AufenthG. Diese systematische Ausgrenzung und Segregation widerspricht dem Sozialstaatsprinzip, dass hiermit dem Primat ordnungs- und innenpolitischer Paradigmen unterstellt wird.

II) Gutachten und Infoblatt

Aufgrund zunehmender Anfragen durch Beratungsstellen, Betroffene der Behördenpraxis und deren Unterstützer*innen sowie Arbeitgeber*innen hat der Flüchtlingsrat Sachsen-Anhalt zusammen mit PRO ASYL ein juristisches Gutachten zu den Voraussetzungen der Sanktionen bei Nichtmitwirkung im Ausländerrecht in Auftrag gegeben.

Das Gutachten beantwortet die Fragen, welchen Umfang die Mitwirkungspflichten für die Betroffenen tatsächlich haben dürfen und welche Sanktionen unter welchen Voraussetzungen möglich sind. Sollten die Behörden die Anforderungen nicht einhalten, können sich die Betroffenen dagegen wehren. Die Möglichkeiten des Rechtsschutzes werden ebenfalls erläutert.

[Zum Gutachten und begleitenden Infoblatt](#)

III) Unsere Forderungen an die Landesregierung

Die Ermessensbindung der Ausländerbehörden durch die Landesregierung in Fragen der Mitwirkungspflicht muss klar geregelt werden:

Gemäß § 82 AufenthG bedarf es der Mitwirkung des*der Betroffenen, die durch die staatliche Hinweispflicht bzw. Initiativpflicht der Ausländerbehörden ergänzt wird. Dem Spannungsfeld zwischen den Mitwirkungspflichten der betroffenen Person und den Hinweispflichten der Behörden ist ausreichend Rechnung zu tragen und die Behörden werden angehalten mit ihrem Wissensvorsprung verantwortungsvoll umzugehen.

Konkret bedeutet dies:

Die Ausländerbehörden sind zu verpflichten und dazu anzuhalten, nachprüfbar zu formulieren, welche **konkreten, einzeln definierten Mitwirkungshandlungen** in welcher tatsächlich möglichen Weise mit angemessener Fristsetzung gefordert werden. Eine Belehrung über den Umfang der Verpflichtungen und die Folgen der Fristversäumung hat zu erfolgen. Nach Fristablauf vorgebrachte Tatsachen sind vollständig zu berücksichtigen.

Per Erlass ist festzulegen, welche Mitwirkungshandlungen als **unzumutbar** gelten und wann Hindernisse bei der Identitätsklärung als nicht von den Geflüchteten vertretbar gelten. Diese Vorgaben müssen mindestens erfüllt sein:



a) **Ausschluss der Gefährdung** des*der Betroffenen und der im Herkunftsland lebenden Angehörigen: Die Ausländerbehörde muss sicherstellen, dass die Forderungen der Mitwirkungen keine Gefährdung der Angehörigen im Herkunftsland nach sich ziehen. Das Gefahrenpotential durch die Beantragung von Pass- bzw. Passersatzpapieren ist prioritär zu berücksichtigen.

b) **Anerkennung der Nichtmitwirkung des Herkunftslandes:** bei Ablehnung der Ausstellung von Ausweispapieren durch den Herkunftsstaat oder bei Ausstellung des Pass bzw. Passersatzes nur im Herkunftsland ist die Unzumutbarkeit der Mitwirkung anzuerkennen. Anerkennung der faktischen Unmöglichkeit der Passbeschaffung z.B. für im Iran geborene Afghan*innen.

c) Mitwirkungsanordnungen gem. § 82 Abs. 4 AufenthG – bspw. **sogenannte Botschaftsanhörungen** betreffend:

Klärung, dass diese spezielle Ermächtigungsgrundlage voraussetzt, dass der Person zuvor Gelegenheit gegeben worden ist, der Aufforderung zum Erscheinen vor der Behörde des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie vermutlich besitzt, freiwillig nachzukommen. Grundsätzlich muss bei Freiheitseinschränkung die Behörde vorab eine richterliche Zustimmung einholen. Eine Verpflichtung gem. § 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG besteht nur nach einer Anordnung im Einzelfall.

d) Klärung, dass **während des Asylverfahrens keine Passbeschaffung** verlangt werden darf. Eine Mitwirkung an der Passbeschaffung während des laufenden Asylverfahrens, ist nicht zumutbar.

e) Unzumutbar ist, für **als schutzberechtigt Anerkannte** einen Pass oder Passersatz zu beantragen. Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist das Innehaben eines Passes ausdrücklich nicht Voraussetzung. Gemäß § 48 Abs. 4 AufenthG wird für diese Personengruppe ein Ausweisersatz erteilt. Anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten wird ein sogenannter Reiseausweis für Flüchtlinge ausgestellt.

f) Die Mitwirkung an der **Passerlangung im Rahmen eines Klageverfahrens**, sowohl gegen einen komplett abgelehnten Antrag auf internationalen Schutz, als auch im Rahmen einer sogenannten Aufstockungsklage, ist nicht zumutbar.

Im Fall der Geltendmachung von Duldungsgründen gemäß §§ 60a Abs. 2 c, 2d AufenthG: Berücksichtigung des von der Person Vorgebrachten zu ihrer Erkrankung bei der Entscheidung über den Vollzug der Abschiebung. Einräumen des Vorrangs des Sachverhalts.

Mindestanforderungen an mögliche „Sanktionen“ und deren Voraussetzungen bei ausreisepflichtigen Personen und im Rahmen der sogenannten Duldung:

Beim Erlass einer erteilten Sanktion hat eine **genaue Darlegung** der Gründe unter Nennung der entsprechenden Rechtsgrundlage und Mitwirkungspflicht **schriftlich** zu erfolgen, möglichst auch in der für den*die Betroffene*n **verständlichen Sprache**.

a) Sollte ein bestehendes Ausreisehindernis von dem*der Betroffenen selbst herbeigeführt worden sein, darf dies nur als Grund für eine Sanktion angeführt werden, wenn **kein anderes**, nicht auf das Verhalten des*der Betroffenen zurückzuführendes Ausreisehindernis, vorliegt.

b) Beim Vorwurf der Einreise nach Deutschland zum Bezug von Sozialleistungen, muss die Einreiseabsicht zum Sozialleistungsbezug mindestens das **überwiegende, prägende Motiv** gewesen sein muss. Die Beweispflicht trifft die Behörde.

c) Eine **Beweislastumkehr** muss erfolgen: Die Ausländerbehörden müssen nachweisen, dass eine Täuschung oder mangelnde Mitwirkung vorliegt, bevor Sanktionen erfolgen. Nachweisliche Nichtmitwirkungen, Täuschungen oder Falschangaben müssen sich **aktuell noch auswirken**: In der Vergangenheit liegendes, entsprechendes Verhalten, das sich nicht mehr auswirkt, darf nicht in Betracht gezogen werden. Als Voraussetzung der „Sanktion“ muss ein **nachweisbarer Hinweis durch**



die **Ausländerbehörden auf die bestehenden Verpflichtungen** vorliegen. Dies gilt auch für die Nichtankündigung der Abschiebung nach einem Jahr Duldung nach § 60a Abs. 5 S. 5 AufenthG.

d) **Ausschließlich das Verhalten des*der Betroffenen selbst** darf bewertet werden: eine Zurechnung bspw. des Verhaltens von Familienangehörigen darf nicht erfolgen. Darauf folgt ein kategorischer Ausschluss von Leistungskürzung bzw. Auszahlung als Sachleistungen für Kinder.

e) **Keine Ausgabe von Sachleistungen bzw. Gutscheinen oder Kürzung der Leistungen:** Jede Kürzung bzw. Einschränkung der Leistungen verstößt gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Juli 2012³. Mindestens ist jedoch jede Einschränkung von Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz **auf sechs Monate zu befristen**. Für eine Verlängerung der Leistungskürzungen bedarf es einer erneuten Prüfung des Bestehens der Voraussetzungen.

f) **Keine Begrenzung der Bewegungsfreiheit** nach § 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG: Von der Möglichkeit der faktischen Wiedereinführung der sogenannten Residenzpflicht soll kein Gebrauch gemacht werden. Die Residenzpflicht wurde zum 01.01.2015 abgeschafft.. Dem Recht auf Bewegungs- und Entscheidungsfreiheit sollte sich die Landesregierung deutlich verpflichtet sehen. Voraussetzung der Beschränkung ist mindestens, dass sich die Nichtmitwirkung aktuell auswirkt, diese weiter allein kausal für die Nichtdurchführbarkeit der Abschiebung ist und über die zu erbringende Mitwirkung im Einzelfall nachweisbar aufgeklärt wurde.

g) Unterschreiben einer sogenannten **Freiwilligkeitserklärung bei einer Passbeantragung:** Keine Wertung der Weigerung des Unterschreibens der sogenannten Freiwilligkeitserklärung als Verweigerung der Mitwirkung. Mindestens können an die Weigerung keine strafrechtlichen oder sozialrechtlichen Sanktionen geknüpft werden.

h) **Abschaffung der ausländerrechtlichen Arbeitsverbote als ordnungs- oder arbeitsmarktpolitisches Regulierungsinstrument:**

Eine Verweigerung der Erteilung der sogenannten Beschäftigungserlaubnis sollte grundsätzlich nicht erfolgen. Die Aufnahme einer Beschäftigung ist für Personen mit dem Status der Duldung gem. § 60a AufenthG nach drei Monaten Aufenthalt in Deutschland möglich. Für die Nichterteilung der Beschäftigungserlaubnis bedarf es einer umfänglichen Begründung. Der Wille des Gesetzgebers zum erleichterten Arbeitsmarktzugang und zur Integration von Geflüchteten ist aus den Gesetzesänderungen der letzten Jahre klar erkennbar (u.a. Streichung der Vorrangprüfung, Einführung der sogenannten Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4ff).

Hinweis: Die Allgemeinen Anwendungshinweise des Bundesministerium des Innern (BMI) zur Duldungserteilung nach § 60a AufenthG stellen keine verbindlichen Verwaltungsvorschriften dar, da sie ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen wurden. Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Hierzu kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 83 und 84 GG). Eine Klärung mittels Erlass durch die Landesregierung sollte unter Einbeziehung der Verbände und Expert*innen erfolgen.

Die Landesregierung soll sich **auf Bundesebene für die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes** und für die sozialrechtliche Gleichstellung von Geflüchteten einsetzen: Der Verpflichtung gegenüber dem Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2012 muss Priorität eingeräumt werden. Leistungskürzungen sind demnach verfassungs- und menschenrechtlich nicht vertretbar, sondern die Sicherung des Existenzminimum und des Gleichbehandlungsgrundsatzes müssen vollumfänglich eingefordert werden. Aktuell werden diese Grundsätze mit dem Asylbewerberleistungsgesetz unterlaufen.

³ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18. Juli 2012, - 1 BvL 10/10 - Rn. (1-114), http://www.bverfg.de/e/ls20120718_1bvl001010.html