Herrmann, Winfried

Von: John, Carsten (Reg Oberfranken) <Carsten.John@reg-ofr.bayern.de>
Gesendet: Montag, 7. August 2017 15:26
An: ABH; achim.liesaus@landkreis-lichtenfels.de; Alfons.Schreiner@lra-fo.de; auslaenderamt@landkreis-coburg.de; auslaenderamt@landkreis-hof.de; auslaenderamt@landkreis-wunsiedel.de; Auslaenderamt@stadt.bamberg.de; auslaenderamt@stadt.bayreuth.de; auslaenderangelegenheiten@lra-fo.de; auslaenderwesen@lra-kc.bayern.de; Ausländerbehörde (stadthof); burger.isabella@Landkreis-Kulmbach.de; christina.gruenert@lra-kc.bayern.de; Düngfelder, Doris (lra-bt); edmund.welsch@landkreis-lichtenfels.de; einwohneramt@coburg.de; eva-maria.konrad@stadt.bayreuth.de; Fischer, Gabriele (lra-wun); florian.hegewald@stadt-hof.de; graupner.sybille@landkreis-kulmbach.de; Harald.Lotter@lra-fo.de; hardy.hanuschke@lra-kc.bayern.de; herbert.hoefner@landkreis-hof.de; kristin.grosch@landkreis-lichtenfels.de; manuela.schuebel@landkreis-hof.de; markus.werner@stadt.bayreuth.de; marlene.knirsch@stadt.bamberg.de; monika.bachmann@landkreis-wunsiedel.de; peter.schrickel@coburg.de; rauh.heinrich@landkreis-kulmbach.de; robert.hofmann@stadt.bamberg.de; roland.neubauer@coburg.de; Weidner, Karl-Friedrich (lra-bt); Herrmann, Winfried
Cc: Kerling, Matthias (Reg Oberfranken)
Betreff: WG: Zur Zumutbarkeit der Beschaffung von Identitätspapieren bei (noch) nicht erloschener Aufenthaltsgestattung

Sehr geehrte Damen und Herren,

bitte beachten Sie die Ausführungen des StMI zur Zumutbarkeit der Beschaffung von Identitätspapieren und zur Berücksichtigung der ungeklärten Identität im Rahmen der Ermessensentscheidung bei Beschäftigungserlaubnissen.

Mit freundlichen Grüßen

Carsten John

Regierung von Oberfranken
Sachgebiet 10
Ludwigstraße 20
95444 Bayreuth
Tel. : 0921 604-1245
Fax. : 0921 604-4245
Carsten.John@reg-ofr.bayern.de
www.regierung.oberfranken.bayern.de

Von: Panten, Martin (StMI)
Gesendet: Donnerstag, 3. August 2017 19:58
An: Zentrale.Auslaenderbehoerde.Oberbayern (Reg OB); Zentrale.Auslaenderbehoerde OB, Dienststelle Ingolstadt (Reg OB); zab.sg11 (Reg Niederbayern); ZAB (Reg Oberpfalz); Zentrale Ausländerbehörde (Reg Oberfranken); Zentrale Ausländerbehörde Bamberg (Reg Oberfranken); SG11, ZAB (RMFR); ZAB (Reg UFr); ZAB (Reg Schwaben)
Cc: Sommer, Hans-Eckhard, Dr. (StMI); Martic, Andrej, Dr. (StMI); Mallow, Michael (StMI); Foerst, Michael, Dr. (StMI); Brechtel, Thomas (StMI); Schorlemer, Stefanie, von (StMI); Mattes, Steffen (StMI); Dietl, Jennifer (StMI); Sachgebiet-IA2 (StMI)
Betreff: Zur Zumutbarkeit der Beschaffung von Identitätspapieren bei (noch) nicht erloschener Aufenthaltsgestattung

Sehr geehrte Damen und Herren,

aus gegebenem Anlass weisen wir darauf hin, dass die oftmals von Bevollmächtigten und Unterstützer- und Helferkreisen gegenüber den Ausländerbehörden geäußerte Rechtsauffassung zur Mitwirkungspflicht nach § 15 Abs. 2 Nr. 6 Asylgesetz (AsylG), wonach es Asylbewerbern während des laufenden Asylverfahrens generell nicht zumutbar sei, an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken, in dieser Pauschalierung nicht der geltenden Rechtslage entspricht.

Es trifft zwar zu, dass die ihrem Wortlaut nach einschränkungslose Mitwirkungspflicht des § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG nach überwiegender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur dahin gehend einschränkend auszulegen ist, dass den Betroffenen eine Kontaktaufnahme mit ihren Heimatbehörden grundsätzlich nicht zumutbar ist, solange das Asylverfahren noch nicht unanfechtbar bzw. vollziehbar abgeschlossen ist. Hintergrund ist zum einen, dass Asylbewerber, die vortragen, von ihrem Heimatstaat verfolgt zu werden, nicht aufgefordert werden sollen, von Behörden eben dieses Staates etwas „erbitten" und dabei gegebenenfalls sogar ihren derzeitigen Aufenthaltsort offenbaren zu müssen, zumal eine Ausstellung der zu beantragenden Papiere bei tatsächlich bestehender Verfolgung eher unwahrscheinlich wäre. Zudem sollen Asylbewerber nicht zu Handlungen gezwungen werden können, die den Eindruck erwecken bzw. als widersprüchliches Verhalten gedeutet werden könnten, sie würden sich dem Schutz des sie vorgeblich verfolgenden Heimatstaates zumindest teilweise (nämlich hinsichtlich der Ausstellung eines Reisepasses bzw. sonstigen Identitätsdokuments) wieder unterstellen.

Die vorgenannte Einschränkung gilt aber nur im Grundsatz und hängt stets von den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls – insbesondere vom eigenen Vortrag des Ausländers im Asylverfahren zu seinen Fluchtgründen – ab. Es bestehen daher einige Ausnahmen von vorgenanntem Grundsatz, mit der Folge einer dann einschränkungslosen Geltung der Mitwirkungspflicht.

Gibt der Ausländer im Asylverfahren beispielsweise an, die Staatsangehörigkeiten der Staaten A und B zu besitzen (Doppelstaater), zuletzt in Staat A gelebt zu haben und von dort wegen angeblicher staatlicher Verfolgung geflohen zu sein, ist es ihm ohne Weiteres zuzumuten, schon während des laufenden Asylverfahrens an der Beschaffung von Identitätspapieren des Staates B (in den er nach Abschluss seines Asylverfahrens ggf. auch abgeschoben werden könnte) mitzuwirken, weil dies mit den von ihm vorgebrachten Fluchtgründen nichts zu tun hat.

Gleiches gilt im Ergebnis, wenn der Asylbewerber keine staatliche Verfolgung vorbringt, sondern vorträgt, aus Furcht vor Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure geflohen zu sein, vor der ihn die staatlichen Behörden seines Heimatstaates vor Ort nicht hinreichend hätten schützen können. Dies trifft beispielsweise auf die Mehrzahl der afghanischen Asylbewerber zu, die zumeist vortragen, aus Angst vor den Taliban geflohen zu sein und eine Verfolgung durch afghanische staatliche Behörde nicht einmal ansatzweise behaupten. Warum es afghanischen Asylbewerbern bei derartigem Vortrag unzumutbar sein soll, mit den Behörden Afghanistans (z.B. den afghanischen Auslandsvertretungen in Deutschland) in Kontakt zu treten, um sich fehlende afghanische Identitätsdokumente zu beschaffen, ist nicht ersichtlich. Selbiges gilt für diejenigen afghanischen Asylbewerber, die vortragen, jahrelang als Flüchtlinge im Iran gelebt zu haben und nun „weitergeflohen" zu sein, weil ihr Aufenthalt dort von den iranischen Behörden „nicht mehr geduldet" worden sei. Auch sie behaupten keine Verfolgung durch den afghanischen Staat.

Unabhängig von dem Vorgenannten kann die Mitwirkungspflicht nach § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG selbst dann zum Tragen kommen, wenn der Asylbewerber staatliche politische Verfolgung in seinem Heimatstaat vorbringt. Asylbewerber werden im Rahmen ihrer Anhörung im Asylverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht nur danach befragt, ob sie Identitätsdokumente mit sich führen, sondern – falls dies vom Asylbewerber verneint wird – ob sie vor ihrer Flucht im Heimatstaat derartige Dokumente besaßen und wo sich diese gegebenenfalls jetzt befinden. Nicht wenige Asylbewerber tragen dann vor, derartige Dokumente (Personalausweis, Geburtsurkunde, Führerschein etc.) zwar zu besitzen, diese aber bei der Ausreise nicht mitgenommen, sondern in der Obhut von Verwandten im Heimatstaat belassen zu haben. In solchen Konstellationen ist der Asylbewerber gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG verpflichtet, Kontakte mit Angehörigen oder anderen Mittelspersonen im Heimatstaat herzustellen und zu nutzen, um notwendige Identitätsdokumente beizubringen. Eine Unzumutbarkeit im vorgenannten Sinn besteht dabei nicht, weil für die Beibringung in diesen Fällen eine Kontaktaufnahme mit den Behörden des (vorgeblich verfolgenden) Heimatstaates nicht erforderlich ist.

Für Personen, deren Aufenthalt zur Durchführung des Asylverfahrens noch kraft Gesetzes nach § 55 AsylG gestattet ist (weil ihr Asylverfahren noch nicht bestandskräftig bzw. vollziehbar abgeschlossen ist),

sieht das Ausländerrecht eine Versagung der Beschäftigungserlaubnis als Sanktionsmaßnahme für mangelnde Mitwirkung bei der Identitätsklärung zwar nicht vor. Die Tatsache als solche, ob ein Asylbewerber eine geklärte Identität aufgrund Vorlage entsprechende Identitätsdokumente vorweisen kann oder nicht, ist jedoch ein Umstand, der bei der Ermessensentscheidung der Ausländerbehörde über die beantragte Beschäftigungserlaubnis mit berücksichtigt werden kann, und zwar unabhängig davon, ob dem betreffenden Asylbewerber der Nichtbesitz derartige Dokumente vorwerfbar ist oder nicht. Denn insoweit geht es nicht um subjektives Verschulden, sondern um die objektive Tatsache einer geklärten bzw. ungeklärten Identität an sich. In Zeiten erhöhter Terrorgefahr auch und gerade durch ausländische Täter besteht ein großes öffentliches Interesse daran, die Identität unerlaubt eingereister Ausländer so schnell als möglich zu klären, sofern dies rechtlich zulässig und dem betreffenden Ausländer zumutbar ist. Dies ist vor allem für Sicherheitsanfragen und -abgleiche in nationalen und internationalen Dateien von Bedeutung. Denn die eigenen Angaben des Asylbewerbers zu seiner Identität und Herkunft, die nicht durch entsprechende Dokumente seines Herkunftsstaates belegt sind, können der Wahrheit entsprechen, sie können aber auch frei erfunden sein. Nach Angaben des BAMF werden im Asylverfahren nur von ca. 30 % bis 40 % der Asylbewerber überhaupt Identitätsdokumente vorgelegt. Insbesondere diejenigen, die aus Herkunftsstaaten mit nur geringen Anerkennungsquoten im Asylverfahren stammen (die also von vornherein mit einer Ablehnung ihres Asylantrages rechnen müssen) und die oftmals nur aus rein wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland eingereist sind, legen oftmals bewusst keinen Pass oder andere Identitätsdokumente vor, um ihre Abschiebung nach etwaiger Ablehnung des Asylantrages zu vereiteln oder zumindest zu erschweren. Demgegenüber zeigt die ausländerbehördliche Erfahrung, dass passlose Ausländer nicht selten innerhalb kurzer Zeit in der Lage sind, einen Pass ihres Herkunftsstaates beizubringen, wenn es für sie günstig ist (z.B. bei einer beabsichtigten Eheschließung mit einem deutschen Staatsangehörigen oder einem aufenthaltsberechtigten Ausländer, für die das Standesamt einen Pass voraussetzt). Auch bei polizeilichen Durchsuchungen von Asylbewerberunterkünften können regelmäßig deutschen Behörden gegenüber unterdrückte Identitätsdokumente von Asylbewerbern sichergestellt werden.

Es ist daher rechtmäßig, im Ausländerrecht bei der Beantragung begünstigender Entscheidungen, die im Ermessen der Ausländerbehörde stehen (wie z.B. einer Beschäftigungserlaubnis), zu berücksichtigen, ob eine geklärte Identität vorliegt oder nicht.

Eine ungeklärte Identität aufgrund fehlender Identitätsdokumente ist allerdings nur ein – wenn auch gewichtiges – Kriterium von mehreren bei der im Rahmen der Ermessensausübung vorzunehmenden Abwägung zwischen den für bzw. gegen die Beschäftigungserlaubniserteilung sprechenden Umständen. Weitere Kriterien sind beispielsweise die bisherige Aufenthaltsdauer in Deutschland oder das Niveau der Deutschsprachkenntnisse. Ein Automatismus dahin gehend, dass die Beschäftigungserlaubnis bei ungeklärter Identität stets abzulehnen wäre, besteht daher weder gesetzlich, noch nach der geltenden bayerischen Weisungslage.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Martic

Dr. Andrej Martic
Regierungsdirektor

Bayer. Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
Sachgebiet IA2 – Ausländer- und Asylrecht
Odeonsplatz 3
80539 München
Dienstgebäude: Franz-Josef-Strauß Ring 2a
Tel.: +49(0)89/2192-4231
Fax: +49(0)89/2192-14231
E-Mail: Andrej.Martic@stmi.bayern.de