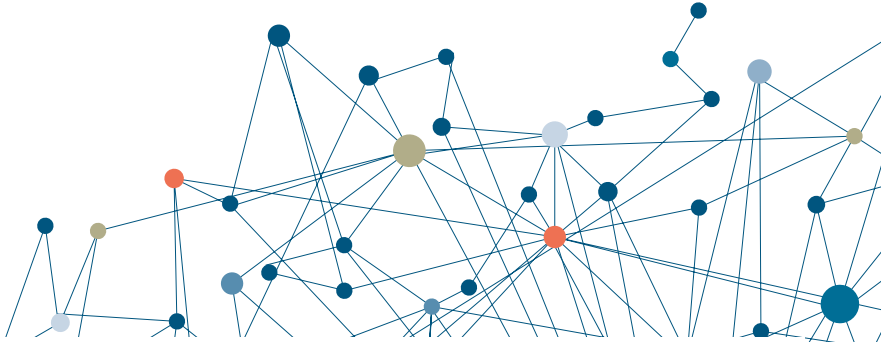




BEAUFTRAGTER  
FÜR FLÜCHTLINGS-, ASYL- UND  
ZUWANDERUNGSFRAGEN



# Identitätsklärung und Passpflicht

Handreichung für die  
Beratungspraxis







# Identitätsklärung und Passpflicht

## Handreichung für die Beratungspraxis

# Inhalt

<b>1. Vorwort</b> .....	8
<b>2. Begriffsklärung</b> .....	14
2.1 Aufenthaltstitel .....	15
2.2 Klärung der Identität .....	19
2.3 Passpflicht .....	30
2.3.1 Passersatz .....	38
Reiseausweis für Flüchtlinge .....	42
Reiseausweis für Ausländer .....	45
2.3.2 Ausweisersatz .....	54
2.4 Grenze der objektiven Möglichkeit .....	59
2.5 Grenze der subjektiven Zumutbarkeit .....	60
2.6 Ausweisrechtliche Pflicht .....	65
<b>3. Zwecke zur Identitätsklärung und Passbeschaffung</b> .....	74
3.1 Asylverfahren .....	75
3.2 Ausreisepflicht, Duldung .....	83
Ausbildungsduldung .....	103
Beschäftigungsduldung .....	105
3.3 Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis .....	106
3.3.1 Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft .....	108
3.3.2 Subsidiärer Schutz .....	110
3.3.3 Abschiebungsverbot .....	115
3.3.4 Vorübergehender Schutz .....	121
3.3.5 Andere humanitäre Titel .....	125
3.3.6 Chancen-Aufenthaltserlaubnis .....	132

3.4	Erteilung einer Niederlassungserlaubnis .....	137
3.5	Einbürgerung .....	143
3.6	Geburt eines Kindes und Heirat.....	148
<b>4.</b>	<b>Stufenmodell .....</b>	<b>150</b>
<b>5.</b>	<b>Besonderheiten verschiedener Herkunftsstaaten .....</b>	<b>158</b>
5.1	Afghanistan .....	159
5.2	Eritrea.....	164
5.3	Iran .....	167
5.4	Somalia .....	168

## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	Am angegebenen Ort. Verweis auf dieselbe Quelle in einer vorausgegangenen Fußnote
AA	Auswärtiges Amt
ABH	Ausländerbehörde beziehungsweise Ausländerbehörden
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AVwV-AufenthG	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMI	Bundesministerium des Inneren
BR-Drucksache	Bundesrat-Drucksache
BT-Drucksache	Bundestag-Drucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DA-Asyl	Dienstanweisung Asyl

Ebd.	Ebenda. Verweis auf die Quelle in der direkt vorausgehenden Fußnote
f. beziehungsweise ff.	Folgende. Verweis auf folgende Normen und Seitenzahlen
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
LaZuF	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge
LVwG	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
PaßG	Passgesetz
PStG	Personenstandsgesetz
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
VG	Verwaltungsgericht

# 1. Vorwort



## Ziel der Handreichung

Viele Ausländer\*innen<sup>1</sup> stehen vor großen Herausforderungen, was ihr Aufenthaltsrecht betrifft. Denn ihr rechtlicher Status geht mit einer langen Reihe an Pflichten einher. Identitätsklärung und Passpflicht entwickeln sich für viele Betroffene zu einer besonders mühsamen und langwierigen Herausforderung. Werden diese Pflichten nicht erfüllt, kann es zu Kettenduldungen kommen. Auch können zentrale aufenthaltsrechtliche Integrationsschritte, wie die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis als Ergebnis der Erbringung von Integrationsleistungen, dadurch blockiert sein. Aber auch die weitere aufenthaltsrechtliche Verfestigung in Form der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder eine Einbürgerung können mangels Identitätsklärung und Erfüllung der Passpflicht verhindert bleiben.

Für Betroffene, ihre ehrenamtlichen Unterstützer\*innen und auch für Berater\*innen ist es zuweilen schwer, die Begriffe und mit ihnen verbundene Erfordernisse wie Identitätsklärung, Passpflicht oder Ausweispflicht gut zu unterscheiden, und die Grenzen der Möglichkeiten und Zumutbarkeit gegenüber den Behörden ausreichend darzustellen. Die Behörden, beziehungsweise deren Beschäftigte, unterliegen einem ausländerrechtlich inhärenten Spannungsfeld: Auf der einen Seite soll Zuwanderung gesteuert und begrenzt werden. Auf der anderen Seite gilt es, Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen Inte-

---

<sup>1</sup> Der Begriff „Ausländer\*in“ wird in dieser Broschüre aufenthaltsrechtlich verwendet. Er adressiert diejenigen Menschen, die keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Es sei an dieser Stelle betont, dass Menschen, die rechtlich als Ausländer\*innen gelten, gleichzeitig sozial oder kulturell betrachtet bereits faktische Inländer\*innen sein können. In Zitaten und rechtlichen Begriffen, wie *Reiseausweis für Ausländer*, wird auf das Gendern mit einem Gender-Stern verzichtet.

ressen zu ermöglichen und zu gestalten und gleichzeitig die humanitären Verpflichtungen zu erfüllen, § 1 Absatz 1 AufenthG. Dabei gelingt es den Auslandsvertretungen und ABH zuweilen nicht, sich die aufenthaltsrechtlichen Präferenzen der Betroffenen zu eigen zu machen.

Diese Handreichung soll dazu verhelfen, die aufenthaltsrechtlichen Begriffe und Normen zu verstehen, und die Betroffenen in die Lage versetzen, in ihrem Eigeninteresse die ihnen auferlegten Pflichten zu erfüllen. Viele Betroffene sehen sich in ihrem aufenthaltsrechtlichen Bemühen nicht ausreichend durch die ABH unterstützt. Mit dieser Handreichung sollen Unterstützer\*innen und Berater\*innen gestärkt werden, zu einem Gelingen der aufenthaltsrechtlichen Herausforderungen beitragen zu können. Ziel ist es Ausländer\*innen zu einer mündigen Autor\*innenschaft ihrer Integrationsbiografien zu ermächtigen. Dazu zählt auch, mittels eines differenzierten Verständnisses der Hintergründe und Normen die Behörden ihrerseits effektiver in die Pflicht zu nehmen.

Dabei gilt es zu beachten, dass die Identitätsklärung und Passbeschaffung grundsätzlich die Tür zur aufenthaltsrechtlichen Verfestigung ebenso öffnen kann wie die Türe zum Vollzug der Ausreisepflicht – im Zweifelsfall der Abschiebung. Diese Doppelschneidigkeit gilt es, zu Beginn der aufenthaltsrechtlichen Integration<sup>2</sup> im Blick zu behalten. Auch, um mittel- und langfristige Integrationswege nicht

---

<sup>2</sup> Die Wortwahl „ausländerrechtliche Integration“ soll verdeutlichen, dass es viele verschiedene Ebenen gibt, auf denen Integrationsleistungen erbracht werden können und dass es sich im vorliegenden Fall um eine rechtliche Aufenthaltsverfestigung handelt.

aus (unnötiger) kurzfristiger Sorge um eine Abschiebung zu versperren.

### Wiederholung von Pflichten

Regelmäßig sind Betroffene darüber irritiert, sich wiederholt zur Identitätsklärung oder Passbeschaffung aufgefordert zu sehen. Es ist wichtig, die aufenthaltsrechtliche Zuspitzung zu verstehen – bis hin zur Einbürgerung. Im jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Integrations-schritt können sukzessiv erhöhte Maßstäbe an den Nachweis der Identität gestellt sein, während die Möglichkeiten zur Ausnahme von der Passpflicht sich verringern. Ein Schutzstatus und die entsprechende Aufenthaltserlaubnis kann erteilt werden, während die Personendaten lediglich auf eigenen Angaben beruhen. Bei der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis kann aufgrund des grundsätzlich unbefristeten Charakters je nach Schutzstatus eine Klärung der Identität per Passvorlage verlangt werden. Spätestens aber bei der Einbürgerung dürfen keine Zweifel an der Identität und Staatsangehörigkeit mehr bestehen.

### Lesehinweise

Diese Broschüre bemüht sich darum, Ihnen auch ohne explizite juristische Kenntnisse zur Orientierung in diesem Themenfeld zu dienen. Die Normenzitate sollen dazu ermutigen und verhelfen, im Bedarfsfall die Norm nachlesen und sich auf sie beziehen zu können. Denn wenn für Betroffene eine konkrete Handlungsempfehlung ausgesprochen werden soll, dann empfiehlt sich immer ein Blick ins Gesetz und ein Abgleich des konkreten Falles mit den angegebenen Normen.

Auch wenn die Broschüre aus Perspektive Schleswig-Holsteins verfasst ist, wird im weit überwiegenden Maße Bundesrecht behandelt. Dort, wo länderspezifische Normen oder Hinweise zum landesspezifischen Ermessen genannt werden, gibt es in den anderen Bundesländern oftmals ähnliche Regelungen. Somit kann diese Broschüre in anderen Bundesländern ebenfalls zur Beratung dienen.

Einzelne Hinweise sind farblich hinterlegt. Dadurch soll deutlich werden, dass diese Informationen sich nicht notwendigerweise dem Gesetzestext oder der einschlägigen Kommentierung entnehmen lassen. Vielmehr handelt es sich um das Bemühen, die Systematik des Ausländerrechts im Zusammenhang mit gesellschaftspolitischen Absichten einzuordnen oder praktische Hilfestellungen zu bieten. Im digitalen Format gelangen Sie über das Anklicken der blau markierten und unterstrichenen Textstellen zu den entsprechenden Verweisen innerhalb dieses Textes. In Papierform nehmen Sie diese Markierungen als Hinweis, dass an anderer Stelle ausführlicher auf das markierte Stichwort eingegangen wird.

Der Text enthält Tabellen. Diese sind nicht barrierefrei. Die Tabellen sollen einen Überblick über die entsprechenden Sachverhalte erleichtern. Sie sind aber für das Gesamtverständnis dieser Handreichung nicht notwendig.

Bis zum letzten Regierungswechsel in Schleswig-Holstein lag die für Ausländerrecht, Einbürgerung und Integration zuständige Abteilung im Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums. Nunmehr ist das Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung zuständig. Wenn im Folgenden wechselseitig vom

Innenministerium Schleswig-Holstein und Integrationsministerium Schleswig-Holstein die Rede ist, handelt es sich um dieselbe Abteilung in zeitlich getrennter ministerieller Zuordnung.

Fallen Ihnen Textstellen auf, die fehlerhaft oder lückenhaft sind oder nicht der Verwaltungspraxis entsprechen, bitten wir Sie, uns darauf aufmerksam zu machen. Gerne werden wir entsprechende Änderungen in eine zukünftige Auflage einarbeiten.

Wir wünschen Ihnen eine hilfreiche Lektüre.

Stefan Schmidt

Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen

## 2. Begriffsklärung

Im Folgenden sollen die zentralen Begrifflichkeiten erläutert werden. Welche Dokumente bilden einen Aufenthaltstitel ab? Worum geht es bei der Pflicht zur Klärung der Identität? Wann gilt die Passpflicht als erfüllt? Was ist ein Passersatz und welche Voraussetzungen gelten für die Erteilung des Reiseausweises für Flüchtlinge und des Reiseausweises für Ausländer? Was ist ein Ausweisersatz? Wie kann belegt werden, dass bei der Passbeschaffung alles im Rahmen der Grenzen der objektiven Möglichkeit oder der subjektiven Zumutbarkeit unternommen wurde? Worin bestehen die ausweisrechtlichen Pflichten?

## 2.1 Aufenthaltstitel

Ein Aufenthaltstitel dient in Form eines Visums dem Nachweis der legalen Einreise und ebenfalls in Form eines Visums oder in Form einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis dem Nachweis des legalen Aufenthalts in Deutschland, § 4 AufenthG. Ein Aufenthaltstitel muss eigeninitiativ beantragt werden, § 4 Absatz 2 Satz 2 AufenthG. Über diesen Vorbehalt ist es den Auslandsvertretungen und ABH gemäß dem Zweck des AufenthG möglich, Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen, § 1 Absatz 1 AufenthG. Die humanitären Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG widersprechen diesem ordnungspolitischen Anspruch. Die betroffenen Menschen haben zumeist keine andere Möglichkeit, als irregulär nach Deutschland einzureisen. Die Aufenthaltserlaubnis erfolgt dann erst im Anschluss an ein Asylverfahren oder an einen Aufenthalt mit einer Duldung.

Die Einreise und der Aufenthalt können ebenfalls legal sein, wenn eine Befreiung vom Erfordernis eines Visums oder einer Aufenthalts-

erlaubnis besteht. Entsprechende Befreiungen gelten für Menschen bestimmter Herkunftsstaaten:

### Kurzaufenthalte:

- EU-Mitgliedstaaten, § 15 AufenthV
- zur Einreise privilegierte Staaten, § 16 AufenthV<sup>3</sup>
- Menschen mit bestimmtem rechtlichen Status, wie ausländische Studierende, die an einer Universität in der EU eingeschrieben sind, § 16c AufenthG oder Diplomaten, § 19 AufenthV<sup>4</sup>

Auch für längere Aufenthalte: Ein erforderlicher Aufenthaltstitel kann im Inland eingeholt werden:

- Australien, Israel, Japan, Kanada, Südkorea, Neuseeland, Großbritannien und Nordirland, Vereinigte Staaten von Amerika, § 41 Absatz 1 AufenthV
- Andorra, Brasilien, El Salvador, Honduras, Monaco, San Marino, § 41 Absatz 2 AufenthV<sup>5</sup>

Die folgende Tabelle nennt die Aufenthaltstitel nach § 4 AufenthG und listet einige Dokumente auf, die keinen Aufenthaltstitel darstellen. Auch wenn der Aufenthalt mangels Aufenthaltstitel für Menschen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung nicht erlaubt ist, so halten diese sich dank der jeweiligen Bescheinigung nicht illegal in Deutschland auf.

---

<sup>3</sup> Die Liste der visabefreiten Staaten findet sich in Anlage A AufenthV.

<sup>4</sup> Die Liste derjenigen Staaten, deren dienstliche Pässe zu einem visabefreiten Aufenthalt berechtigt, findet sich in Anlage B AufenthV.

<sup>5</sup> In diesen Fällen dürfen anschließende Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Arbeit nur für in § 17 Absatz 2 AufenthV genannte Tätigkeiten erteilt werden.



Tabelle 1: Liste von Aufenthaltstiteln und Bescheinigungen, die keine Aufenthaltstitel darstellen

Aufenthaltstitel <sup>6</sup>	Aufenthaltstitel	Gültigkeit
Schengenvisum, § 6 Absatz 1 AufenthG	touristische Zwecke	befristet
Nationales Visum, § 6 Absatz 3 AufenthG	zur Einreise zum Erhalt einer Aufenthalts- erlaubnis	befristet
Aufenthaltserlaubnis, § 7 AufenthG	Erteilung zugunsten eines bestimmten Zwecks nach §§ 16-36a und § 104c AufenthG	befristet
Niederlassungserlaubnis, § 9 AufenthG	aufbauend auf eine Aufenthaltserlaubnis, zweckungebunden	unbefristet
Daueraufenthaltserlaubnis-EU, § 9a AufenthG	erlaubt Niederlassung in der gesamten EU	unbefristet
Blaue Karte EU, § 18b Absatz 2 AufenthG	erlaubt privilegierten Zugang zum Arbeits- markt	unbefristet

Keine Aufenthaltstitel	zentrale Merkmale
Fiktionsbescheinigung <sup>7</sup> , § 81 AufenthG	bescheinigt die beabsichtigte Verlängerung oder Erteilung eines Aufenthaltstitels
Duldung, § 60a AufenthG	bescheinigt die Aussetzung der Abschiebung
Grenzübertrittsbescheinigung	dient dem Nachweis der Ausreise
Ausbildungsduldung, § 60c AufenthG	bescheinigt die Aussetzung der Abschiebung zum Zweck der Ausbildung
Beschäftigungsduldung, § 60d AufenthG	bescheinigt die Aussetzung der Abschiebung zum Zweck der Beschäftigung
Ankunftsnachweis, § 63a AsylG	bescheinigt die Registrierung im Asylverfahren

<sup>6</sup> § 4 AufenthG nennt noch zwei weitere Aufenthaltstitel für unternehmensintern transferierte Arbeitskräfte.

<sup>7</sup> Darstellung einer Fiktionsbescheinigung siehe Anlage D3 AufenthV. Die Anlagen zur AufenthV sind in der Druckform eines Gesetzestextes gewöhnlich nicht enthalten, können aber auf der Website des Bundesjustizministeriums eingesehen werden, <https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthv/index.html>.

Keine Aufenthaltstitel	zentrale Merkmale
Aufenthaltsgestattung, § 63 AsylG	bescheinigt ein laufendes Asylverfahren
Pass	bescheinigt die Staatsangehörigkeit und erlaubt den Grenzübertritt
Passersatz, §§ 3 und 4 AufenthV	erlaubt den Grenzübertritt; die Staatsangehörigkeit wird nicht notwendigerweise bescheinigt

Ein Verstoß gegen das Erfordernis eines Aufenthaltstitels nach § 4 AufenthG stellt eine Straftat dar und kann mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft werden, § 95 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG. Das ist der Fall, wenn keine Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels besteht, kein erforderlicher Aufenthaltstitel vorliegt oder eine vollziehbare [Ausreisepflicht](#) besteht und gleichzeitig keine Duldung erteilt wurde.

Die Aufenthaltstitel werden mit Ausnahme des Visums in Form eines elektronisch auslesbaren Aufenthaltstitels im Checkkartenformat erteilt<sup>8</sup>. Der Umfang der enthaltenen Angaben ist in § 78 AufenthG geregelt. Im elektronisch auslesbaren Chip sind neben den Personendaten auch das Foto und die Fingerabdrücke hinterlegt. Anmerkungen, die auf der Karte keinen Platz finden, sowie Auflagen werden in einem Zusatzblatt<sup>9</sup> vermerkt und ebenfalls im Chip gespeichert. Ein Visum<sup>10</sup> wird hingegen in den Pass hineingeklebt.

<sup>8</sup> Darstellung einer Aufenthaltserlaubnis siehe Anlage D14a AufenthV.

<sup>9</sup> Darstellung eines Zusatzblattes siehe Anlage D11 AufenthV.

<sup>10</sup> Darstellung eines Visums siehe Anlage D13a AufenthV.

## 2.2 Klärung der Identität

Die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen sehen vor, dass ein Aufenthaltstitel in der Regel nur erteilt werden kann, wenn die Identität – und, falls die Ausländer\*innen nicht zur Rückkehr in einen anderen Staat berechtigt sind – die Staatsangehörigkeit der Ausländer\*innen geklärt sind, § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG. Ohne zu wissen, mit wem die jeweilige Behörde es zu tun hat, ist es aus verwaltungstechnischer Perspektive schwer, einen Verwaltungsakt vorzunehmen. Eine Ausnahme von dieser Logik stellen staatliche Bemühungen um Aufenthaltsbeendigungen dar. Aus politischer Sicht besteht die klare Absicht, die Gefahr einer Verwechslung oder einer Täuschung der Behörden auszuschließen. In der Gesetzesbegründung zu § 5 Absatz 1 Nummer 1a von 2003 heißt es:

*Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Terroranschläge vom 11. September und des weltweit agierenden Terrorismus kann es nicht angehen, dass Personen, die an der Klärung ihrer Identität nicht mitwirken, der Zugang zu einem Aufenthaltstitel gebnet wird.<sup>11</sup>*

Somit bildet die Klärung der Identität eine Grundvoraussetzung im Ausländerrecht und begegnet Betroffenen bei jeder neuen aufenthaltsrechtlichen Integrationsstufe, sofern sie nicht abschließend erfüllt ist. Zur Klärung der Identität zählen üblicherweise die Feststellung von Nachname und Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort und gegebenenfalls die Staatsangehörigkeit und Meldeadresse. Diese Angaben müssen möglichst anhand offizieller Dokumente belegt

---

<sup>11</sup> BT-Drucksache 15/955, Seite 7, <https://dservet.bundestag.de/btd/15/009/1500955.pdf>.

werden. Zur Klärung der Identität gegenüber den im Ausländerrecht zuständigen Behörden dienen vorrangig der [Pass](#), [Passersatz](#) und Personalausweis des Herkunftsstaates. Liegen diese nicht vor oder bestehen Zweifel an dessen inhaltlicher Richtigkeit oder formeller Gültigkeit, können nachrangig auch weitere Dokumente zur Klärung der Identität beitragen, etwa Geburtsurkunde, Taufurkunde, Heiratsurkunde, Wehrpass, Führerschein oder Schulzeugnisse. Eine ausführliche Befassung mit alternativen Nachweisen findet sich im Abschnitt [Stufenmodell](#).

Eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis, eine Aufenthaltsgestattung oder eine Duldung sehen jeweils Identitätsklärung vor. Allerdings dienen die entsprechenden Bescheinigungen dem Nachweis der Identität lediglich im Rahmen der [ausweisrechtlichen Pflicht](#). Sie können nicht allein die Identität der Inhaber\*innen belegen.

Die Zuordnung der Daten zur Person erfolgt über einen Abgleich mit biometrischen Daten, wie einem biometrischen Foto, den Fingerabdrücken und sonstigen im Ausweis vermerkten Angaben, wie dem Geschlecht, dem Alter, der Körpergröße oder der Augenfarbe. Liegen keine offiziellen Identitätsdokumente vor und wird ein Verwaltungsvorgang beantragt, werden Fingerabdrücke abgenommen und es wird ein biometrisches Foto aufgenommen. Diese werden mit entsprechenden Datenbanken abgeglichen, siehe folgender Abschnitt zur Überprüfung, Feststellung und Sicherung der Identität. Anhand dieser biometrischen Daten lässt sich in der Bearbeitung des Verwaltungsvorgangs anschließend überprüfen, ob die Behörden es weiterhin mit derselben Person zu tun hat. Das ist besonders

relevant, wenn verschiedene Behörden involviert sind, etwa Polizei, Bundespolizei, ABH, LaZuF, BAMF, kommunales Amt oder Leistungsbehörde. Für diese Behörden ist es von höchster Priorität, eine missbräuchliche Verwendung von Alias-Identitäten zu verhindern.

#### Praxishinweis 1

In den allgemeinen Voraussetzungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, § 5 Absatz 1 AufenthG, sind die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit an zweiter Stelle genannt und folgen direkt auf die Voraussetzung der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung. Diese Position spiegelt auch symbolisch den ordnungspolitischen Stellenwert wider: In erster Linie soll Zuwanderung keine Belastung für die öffentlichen Finanzen darstellen. Dazu wird die eigenständige Lebensunterhaltssicherung verlangt. In zweiter Linie soll der deutsche Staat in Vertretung durch seine ABH immer die Souveränität darüber haben, eine unliebsame Person abschieben zu können. Notwendige Voraussetzung dazu ist, dass die Identität der abzuschiebenden Person, der Aufenthaltsort und der Herkunftsstaat oder der für die Aufnahme zuständige Staat bekannt sind.

Ab welchem Punkt von einer geklärten Identität ausgegangen werden kann, hängt davon ab, in welchem Verwaltungsvorgang die Person sich befindet. Während im Zuge eines Asylverfahrens glaubwürdige Identitätsangaben zur Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis ausreichen können, werden bei der späteren aufenthaltsrechtlichen Integration sukzessive höhere Ansprüche an den Nachweis der Identität gestellt, siehe Abschnitt [Zwecke zur Identitätsklärung und Passbeschaffung](#).

Je nach aufenthaltsrechtlicher Konstellation können in den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen Ausnahmen bestehen, sodass

ein Aufenthaltstitel auch bei ungeklärter Identität und ohne Vorlage eines Passes erteilt wird, siehe unten [Tabelle 2](#). Doch auch dann erfassen diese Ausnahmen nicht die grundsätzliche Pflicht zur Identitätsklärung. Diese Pflicht besteht dauerhaft fort, siehe § 48 Absatz 4 Satz 2 AufenthG in Verbindung mit § 48 Absatz 3 AufenthG. Sobald Identitätspapiere auftauchen oder Hinderungsgründe für deren Beschaffung wegfallen, sind Betroffene zur Eigeninitiative verpflichtet. Ziel ist es, zu gewährleisten, dass für die deutschen Behörden

- Klarheit darüber herrscht, welche Staatsangehörigkeit Ausländer\*innen haben,
- durch die Vorlage von Pässen und Identitätsdokumente im Bedarfsfall eine Abschiebung möglichst reibungslos durchführbar ist und
- im Fall der Erteilung von Passersätzen diese nicht missbräuchlich verwendet werden.

Weitere Ausführungen zur Pflicht der Beschaffung oder Rückgabe von Pass- und Ausweispapieren stehen im Abschnitt [ausweisrechtliche Pflichten](#).

### Überprüfung, Feststellung und Sicherung der Identität

§ 49 normiert, in welchen Fällen die deutschen Behörden befugt sind, die im Passpapier gespeicherten biometrischen Daten zu erfassen, und in welchen Fällen Ausländer\*innen verpflichtet sind, gegenüber deutschen Behörden oder ausländischen Behörden Angaben zu ihrer Person zu machen. Zudem wird der Umfang der Maßnahmen zur Identitätssicherung bestimmt und festgelegt, dass diese Maßnahmen von den Betroffenen zu dulden sind.

**Befugnis zur Identitätsfeststellung:** Eine Befugnis zur Identitätsfeststellung besteht, sofern eine konkrete Verpflichtung zur Vorlage des Passes, Passersatzes oder Ausweisersatzes und des Aufenthaltstitels oder der Duldung nach § 48 Absatz 1 AufenthG besteht. Die im Sinne von § 49 AufenthG befugten Behörden sind in § 71 Absatz 4 AufenthG aufgelistet:

- Ausländerbehörden
- Polizeivollzugsbehörden der Länder
- Bundespolizei. 2019 wurde der Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei zur Erfassung der Identität im Rahmen der Verhinderung irregulärer Einreisen über den 30-Kilometer-Grenzraum hinaus ausgedehnt.<sup>12</sup> Zuvor musste die Bundespolizei Betroffene, die außerhalb des 30-Kilometer-Grenzraums aufgegriffen wurden, zur erkennungsdienstlichen Behandlung an die zuständige Landespolizei weiterleiten.
- Andere mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragte Behörden. Dazu zählt in den Seehäfen Bremen, Bremerhaven und Hamburg die Wasserschutzpolizei<sup>13</sup>.
- Für die Verteilung von irregulär eingereisten Personen im Sinne von § 15a AufenthG zuständige Behörden
- Deutsche Auslandsvertretungen bei Visumantragstellung
- Im Asylverfahren gelten die Befugnisse nach dem AsylG. Bei unbegleiteten Minderjährigen sind in Amtshilfe zur erkennungsdienstlichen Behandlung nach § 49 Absatz 8 und 9 AufenthG auch die Aufnahmeeinrichtungen und die Außenstellen des BAMF zuständig, wenn mangels Asylantrag keine andere Stelle zuständig

---

<sup>12</sup> BT-Drucksache 19/8752, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/087/1908752.pdf>.

<sup>13</sup> BeckOK MigR/Wittmann, AufenthG § 71, Randnummer 53.1.

wäre. Diese Maßnahmen sollen im Beisein des Jugendamtes, das zuvor zur vorläufigen Inobhutnahme verständigt wird, und in kindgerechter Weise durchgeführt werden.

Auch andere Behörden, wie Meldebehörden, an die Daten aus dem Ausländerzentralregister geschickt werden, sind zur erkennungsdienstlichen Überprüfung von Identitäten befugt, § 49 Absatz 1 Satz 2 AufenthG.

**Umfang der erkennungsdienstlichen Behandlung.** Die erkennungsdienstliche Behandlung umfasst die folgenden drei Schritte:

- Die biometrischen Daten der Person – Lichtbild und Fingerabdrücke – werden digital erfasst.
- Die im Dokument gespeicherten Daten werden ausgelesen.
- Die Daten werden miteinander abgeglichen.

**Erweiterte Maßnahmen zur erkennungsdienstlichen Behandlung.** Bei Zweifel über die Person, das Alter oder die Staatsangehörigkeit und Vorliegen eines konkreten Anlasses bietet § 49 Absatz 6 AufenthG die Grundlage zu erweiterten Maßnahmen. Diese umfassen:

- Lichtbildaufnahme einschließlich Videoaufnahmen
- Abnahme von Fingerabdrücken
- Messungen und ähnliche Maßnahmen einschließlich körperlicher Eingriffe, die von einem Arzt oder einer Ärztin zum Zweck der Feststellung des Alters vorgenommen werden. Sie müssen nach den Regeln der ärztlichen Kunst erfolgen. Vorausgesetzt ist ferner, dass kein Nachteil für die Gesundheit der Betroffenen zu befürchten ist. Erfasst werden:



- die Körpergröße
- das Körpergewicht
- besondere Merkmale wie Narben oder Tätowierungen<sup>14</sup>

Unter die Bezeichnung „ähnliche Maßnahmen“ können fallen:

- die Abnahme von Handflächenabdrücken
- eine Schriftprobe
- Videoaufzeichnungen zur Erkennung durch Dritte<sup>15</sup>

Unter die Bezeichnung „körperlicher Eingriffe“ fallen Methoden der medizinischen Diagnostik:

- Röntgen des Handskeletts und des Schlüsselbeins
- Erhebung des Zahnstatus
- Untersuchung durch einen Kinder- oder Jugendarzt mit Feststellung der Geschlechtsreife

und nichtmedizinische Methoden:

- Inaugenscheinnahme
- Bewertung von Dokumenten
- Befragungen zum persönlichen Hintergrund sowie zum soziokulturellen Umfeld
- psychologische Tests<sup>16</sup>

Diese erweiterten Maßnahmen sind ab einem Alter von sechs Jahren zulässig, § 49 Absatz 6 Satz 2 AufenthG. Sie unterliegen dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der in § 49 Absatz 6 Satz 3 AufenthG explizit betont wird. Das bedeutet, dass es einen Bedarf für die Maßnahme geben muss und kein gleichermaßen geeignetes oder

---

<sup>14</sup> BeckOK AuslR/Hruschka, AufenthG § 49, Randnummer 32.

<sup>15</sup> Ebd., Randnummer 33.

<sup>16</sup> Bergmann/Dienelt/Kolber, AufenthG § 49, Randnummer 20.

milderes Mittel zur Verfügung stehen darf. Zur Kontroverse um die Altersfeststellung siehe unten stehenden Praxishinweis 2.

**Bedarf für erkennungsdienstliche Maßnahmen.** In folgenden Fällen besteht ein gesetzlich angenommener Bedarf zur erkennungsdienstlichen Behandlung:

- Zur Feststellung der Identität, des Alters und der Staatsangehörigkeit, § 49 Absatz 3 AufenthG,
  - wenn Ausländer\*innen die Einreise erlaubt, ihnen ein Aufenthaltstitel erteilt oder ihre Abschiebung ausgesetzt werden soll oder
  - wenn es zur Durchführung anderer Maßnahmen nach diesem Gesetz erforderlich ist.
- Lediglich zur Feststellung und Sicherung der Identität,
  - wenn eine Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer\*innen auf die Erstaufnahmeeinrichtungen der Bundesländer nach § 15a AufenthG erfolgen soll, § 49 Absatz 4 AufenthG,
  - wenn vorübergehender Schutz nach § 24 AufenthG beantragt wurde, § 49 Absatz 4a AufenthG,
  - bei Einreise oder Einreiseversuch mit einem gefälschten oder verfälschten Passpapier, § 49 Absatz 5 Nummer 1 AufenthG,
  - bei Anhaltspunkten für eine erneute unerlaubte Einreise nach einer Abschiebung, § 49 Absatz 5 Nummer 2 AufenthG,
  - bei vollziehbar Ausreisepflichtigen, sofern eine Abschiebung in Betracht kommt, § 49 Absatz 5 Nummer 3 AufenthG,
  - bei Abschiebung in einen für das Asylverfahren zuständigen sicheren Drittstaat, § 49 Absatz 5 Nummer 4 AufenthG,

- bei Beantragung eines nationalen Visums, § 49 Absatz 5 Nummer 5 AufenthG. Zulässig sind nur Fingerabdrücke und Lichtbild, § 49 Absatz 6a AufenthG.
- bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck humanitärer Aufnahme nach § 23 AufenthG, vorübergehenden Schutzes nach § 24 AufenthG, einer europäischen Umverteilung nach Artikel 78 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie in den Fällen des Familiennachzugs nach § 29 Absatz 3 AufenthG, § 49 Absatz 5 Nummer 6 AufenthG oder
- wenn ein Versagensgrund der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Absatz 4 AufenthG vorliegt, Absatz 5 Nummer 7 AufenthG. Das umfasst ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Absatz 1 Nummer 2 oder 4 AufenthG oder eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG.

Aufnahme des gesprochenen Wortes. Zur Bestimmung des Herkunftsstaates oder der Herkunftsregion der Betroffenen kann das gesprochene Wort aufgezeichnet werden. Das setzt voraus, dass die Betroffenen vorher darüber in Kenntnis gesetzt wurden, § 49 Absatz 7 AufenthG. Diese Maßnahme muss verhältnismäßig, also auch erforderlich sein. Eine Zustimmung der Betroffenen muss nicht eingeholt werden.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> BeckOK AuslR/Hruschka, AufenthG § 49, Randnummer 39.

**Angabepflicht.** Ausländer\*innen sind verpflichtet, gegenüber den mit dem Ausländerrecht betrauten Behörden auf Verlangen Angaben zu ihrem Alter, ihrer Identität und Staatsangehörigkeit zu machen. Zudem besteht die Pflicht, im Rahmen der Passbeschaffung an der Botschaft des Herkunftsstaates die benötigten Angaben zu machen, § 49 Absatz 2 AufenthG.

### Praxishinweis 2

Es ist stark umstritten, ob es verhältnismäßig ist, das Alter von Personen per Röntgenuntersuchung festzustellen. Wird angenommen, dass der Mensch über sechs Jahre alt ist, erlaubt § 49 Absatz 6 Satz 2 AufenthG diese Untersuchungen. Die Verordnung über den Schutz vor Schäden durch Röntgenstrahlen sieht in den Anwendungsgrundsätzen allerdings nicht vor, Menschen zum Zweck der Altersfeststellung einer Belastung mit Röntgenstrahlen auszusetzen.

Bis 2007 wurde sich in der Praxis jedoch ohne Rechtsgrundlage über diesen Anwendungsgrundsatz hinweggesetzt. Dann erweiterte der Gesetzgeber die in § 49 Absatz 6 Satz 1 AufenthG genannten „ähnlichen Maßnahmen“ um die Bestimmung „einschließlich körperlicher Eingriffe, die von einem Arzt nach den Regeln der ärztlichen Kunst zum Zweck der Feststellung des Alters vorgenommen werden, wenn kein Nachteil für die Gesundheit des Ausländers zu befürchten ist“. Zu diesem Zeitpunkt lag die Altersgrenze bei 14 Jahren.

2019 wurde das Alter für zulässige erkennungsdienstliche Maßnahmen auf sechs Jahre herabgesenkt. Der Gesetzesentwurf beabsichtigte dabei, Kinder mittels zuverlässiger Registrierungen besser vor etwaigen Straftaten zu ihren Lasten zu schützen<sup>18</sup> und nannte über 3300 vermisste unbegleitete Minderjährige und davon knapp 900 unter 14-Jährige. Siehe auch bei Sechsjährigen über die gesundheitlichen Grundsätze der Röntgenverordnung hinwegzu-

<sup>18</sup> BT-Drucksache, 19/8752, a. a. O., Seite 68.

setzen, scheint nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen zu sein, wird aber in Kauf genommen.

In der sogenannten forensischen Altersdiagnostik werden zwei Methoden angewendet. In der ersten Methode werden Röntgenaufnahmen mit einem sogenannten Röntgenatlas verglichen, um das Entwicklungsstadium zu bestimmen. Das dazu verwendete Standardwerk ist das Ergebnis einer 1935 durchgeführten Studie. In der zweiten Methode, der sogenannten Einzelknochenmethode, werden die einzelnen Knochen der Hand mit Referenzbildern verglichen, die aus den 1950er- und 1960er-Jahren stammen. Beide Methoden berücksichtigen weder ausreichend eine mögliche ethnische Vielfalt in der Altersentwicklung noch eine allgemeine Veränderung der altersspezifischen Entwicklungsreife im Laufe des letzten Jahrhunderts.<sup>19</sup>

Diese Methoden führen zu einer Bestimmung des Alters mit einer Spannweite von mehreren Jahren, sodass die Ergebnisse für Gerichte somit kaum verwertbar sind.<sup>20</sup> Aufgrund dieser Spannweite können Röntgenuntersuchungen nicht als alleinige Methode ein Alter bestimmen, sondern lediglich im Rahmen einer Gesamtbetrachtung als Indiz dienen.<sup>21</sup>

In der Begleitung von Minderjährigen sollte zum Schutz der Betroffenen dringend auf Folgendes geachtet werden: Ist die Altersfeststellung in Form der Röntgenuntersuchung zwingend notwendig? Stehen keine mildereren Mittel zur Eingrenzung des Alters zur Verfügung? Und drängt die Unaufklärbarkeit des Sachverhalts durch die Röntgenuntersuchung sich nicht schon im Vorhinein auf?

**Klärung der Staatsangehörigkeit.** Gewöhnlich wird die Identität von Ausländer\*innen anhand ihres [Passes](#) oder [Passersatzes](#) nachgewiesen. Sofern sie vom Herkunftsstaat ausgestellt werden, ist

---

<sup>19</sup> Bergmann/Dienelt/Kolber, AufenthG § 49, Randnummer 20.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> BeckOK AuslR/Hruschka, § 49 AufenthG, Randnummer 36.1.

damit auch die Staatsangehörigkeit geklärt. Die Ausländer\*innen können jedoch auch bereits in demjenigen Staat, der den Passersatz ausgestellt hat, Ausländer\*innen gewesen sein. In diesem Fall belegt der Passersatz gegebenenfalls nicht die Staatsangehörigkeit. Auch können politische Konflikte im Herkunftsstaat dazu führen, dass Staatsbürgerschaften oder Pässe nicht anerkannt werden. Oder im Ausland geborene Menschen haben gegebenenfalls zwar einen Anspruch auf die Staatsbürgerschaft ihrer Eltern, verfügen jedoch nicht über einen entsprechenden Pass.

Wenn in all diesen und weiteren denkbaren Konstellationen eine Rückkehr in einen anderen Staat nicht gesichert ist, gilt es im Zuge der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG neben der Identität auch explizit die Staatsbürgerschaft zu klären.

### 2.3 Passpflicht

Der Zweck eines Passes<sup>22</sup> ist es, einen Grenzübertritt zu ermöglichen. Der Pass erklärt gegenüber der Grenzbehörde, um welche Person es sich bei den Inhaber\*innen des Passes handelt. Die Personalangaben sind notwendig, um einen unliebsamen Grenzübertritt zu verhindern oder einschätzen zu können, ob die Person über die entsprechende Staatsbürgerschaft verfügt, um eine gegebenenfalls staatlicherseits gewünschte Aufenthaltsbeendigung auch realisieren zu können.

---

<sup>22</sup> *Pass* wird in dieser Handreichung synonym für Reisepass oder Nationalpass verwendet.

In einer nationalstaatlich idealtypischen Ordnung ist jeder Mensch Bürger\*in eines Nationalstaates. Dieser Staat hat im völkerrechtlichen Verständnis die Personalhoheit über seine Bürger\*innen. Das bedeutet, dass der Herkunftsstaat das Vorrecht hat, die Personalien-Identität seiner Staatsangehörigen festzuhalten. Damit ist zum einen gewährleistet, dass eine Person nicht durch verschiedene Staaten mit unterschiedlichen Identitäten ausgestattet wird. Zum anderen legt der Pass eine weitgehende Exklusivität der Zuständigkeit fest:

- Der ausstellende Staat gewährt nach völkerrechtlichem Konsens den Passinhaber\*innen diplomatischen und konsularischen Schutz und
- er erklärt sich bereit, diesen Menschen aus dem Ausland auch wieder zurückzunehmen.

### Merkmale eines Passes

Das BMI hat zuletzt 2022 eine umfangreiche Allgemeinverfügung über die Anerkennung ausländischer Pässe und Passersatzpapiere erlassen<sup>23</sup>. Darin orientiert das BMI sich angelehnt an die Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation der UN (ICAO) und bestimmt, dass ein Pass mindestens folgende Merkmale enthalten muss, um von Deutschland anerkannt zu werden:

- Nachname und Vorname,
- Tag oder Jahr sowie Ort oder Land der Geburt,
- Staatsangehörigkeit der Inhaber\*innen,
- ein Lichtbild der Inhaber\*innen, außer bei Kindern, die das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben,

---

<sup>23</sup> BMI, Allgemeinverfügung über die Anerkennung ausländischer Pässe und Passersatzpapiere, 13.10.2022, BAnz AT 25.10.2022 B4, <https://www.bundesanzeiger.de>.

- die Bezeichnung der ausstellenden Behörde,
- eine Angabe zum Gültigkeitszeitraum,
- Bezeichnung der Dokumentenart,
- Dokumentennummer,
- Geschlecht
- und die Unterschrift des Inhabers. Auf das Erfordernis der Unterschrift wird verzichtet bei Kindern, die das zehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, und bei Kindern und Jugendlichen, bei denen der Ausstellerstaat das Unterschriftserfordernis erst ab einem späteren Zeitpunkt als Deutschland fordert.

### Passpflicht

Die Passpflicht wird im Verständnis der Klient\*innen oftmals mit der Identitätsklärung verwechselt oder gleichgestellt. Einer der Gründe ist, dass die Identität einer ausländischen Person zunächst am zuverlässigsten über einen Pass festgestellt werden kann. Pässe sind einheitlich aufgebaut und die Identitätsangaben lassen sich anhand der enthaltenen englischsprachigen Übersetzungen eindeutig zuordnen. Die Verwechslung von Vor- und Nachnamen oder Missverständnisse bei Datumsangaben aufgrund umgekehrter Schreibweisen können dadurch vermieden werden. Die Zuordnung der realen Person zu dem Pass erfolgt über einen Abgleich des biometrischen Fotos und der Überprüfung der im Pass gespeicherten Fingerabdrücke.

Die sachliche Nähe zwischen Identitätsklärung und Passpflicht kommt auch dadurch zum Tragen, dass beide in den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel genannt werden. § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG verlangt eine geklärte Identi-



tät, § 5 Absatz 1 Nummer 4 AufenthG verlangt die Erfüllung der Passpflicht nach § 3 AufenthG.

Die Passpflicht ist im Aufenthaltsgesetz im Kapitel 2 zu *Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet* und im Abschnitt 1 zu *Allgemeines* die erste Norm. Sie formuliert grundlegend:

**§ 3 Absatz 1 AufenthG. Passpflicht**

*Ausländer dürfen nur in das Bundesgebiet einreisen oder sich darin aufhalten, wenn sie einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz besitzen, sofern sie von der Passpflicht nicht durch Rechtsverordnung befreit sind. Für den Aufenthalt im Bundesgebiet erfüllen sie die Passpflicht auch durch den Besitz eines Ausweisersatzes (§ 48 Absatz 2).*

Folglich ist der Besitz eines Passes oder Passersatzes grundsätzlich Voraussetzung für eine Einreise nach und einen legalen Aufenthalt in Deutschland. Für diese Voraussetzung bestehen je nach Aufenthaltszwecken verschiedene Ausnahmemöglichkeiten, siehe folgende [Tabelle 2](#) und im Einzelnen Abschnitt [Zwecke zur Identitätsklärung und Passbeschaffung](#). Die Passpflicht bezüglich des Grenzübertrittes und des Aufenthalts kann auch durch einen [Passersatz](#) erfüllt werden. Ist die Beschaffung eines Passes oder Passersatzes über die zuständigen Behörden des Herkunftsstaates jedoch [unmöglich](#) oder [unzumutbar](#), wird die Passpflicht zum Aufenthalt im Inland auch durch die Vorlage eines [Ausweisersatzes](#) erfüllt, § 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG.

Tabelle 2: Ausnahmen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen

Von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung einer geklärten Identität und der Vorlage eines Passes ist<sup>24</sup> im Falle der Erteilung folgender Aufenthaltstitel abzusehen, § 5 Absatz 3 Satz 1 AufenthG:

Vorübergehender Schutz	§ 24 AufenthG
Asylberechtigung	§ 25 Absatz 1 AufenthG
Flüchtlingseigenschaft	§ 25 Absatz 2 Satz 1 erste Alternative AufenthG
Subsidiärer Schutz	§ 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative AufenthG
Abschiebungsverbot	§ 25 Absatz 3 AufenthG
Opfer von Menschenhandel	§ 25 Absatz 4a AufenthG
Opfer von illegaler Beschäftigung	§ 25 Absatz 4b AufenthG
Chancen-Aufenthaltsurlaubnis	§ 104c AufenthG

Von der allgemeinen Erteilungsvoraussetzung einer geklärten Identität und der Vorlage eines Passes kann im Falle aller übrigen humanitären Aufenthaltstitel *abgesehen werden*, § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG:

Aufnahme aus dem Ausland	§ 22 AufenthG
Aufnahme durch Landesaufnahmeprogramm	§ 23 Absatz 1 AufenthG
Aufnahme durch Bundesaufnahmeprogramm	§ 23 Absatz 2 AufenthG
Resettlement-Flüchtlinge	§ 23 Absatz 4 AufenthG
Härtefallkommission	§ 23a AufenthG
Vorübergehender Aufenthalt aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen	§ 25 Absatz 4 AufenthG
Unmöglichkeit der Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen	§ 25 Absatz 5 AufenthG
Gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige	§ 25a AufenthG
Nachhaltige Integration	§ 25b AufenthG

<sup>24</sup> *Ist abzusehen* formuliert eine Muss-Vorschrift, bei der kein Ermessen eingeräumt wird. Kann *abgesehen werden*, formuliert eine Kann-Bestimmung, bei der im Ermessen verfahren wird. In beiden Fällen können Besonderheiten des Einzelfalls oder weitere rechtliche Bestimmungen dazu führen, dass der Handlungsspielraum im Verwaltungsverfahren weiter geöffnet oder verengt wird.

Ein Verstoß gegen die Passpflicht kann eine Straftat darstellen. Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

- **sich ohne Pass in Deutschland aufhält** und die Ausweispflicht nicht gemäß § 48 Absatz 2 AufenthG durch die Vorlage eines Aufenthaltstitels oder einer Duldung ausgleichen kann, die als Ausweisersatz gekennzeichnet sind, § 95 Absatz 1 Nummer 1 AufenthG, oder
- **ohne erforderlichen Pass einreist** und damit gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 1 AufenthG unerlaubt einreist, § 95 Absatz 1 Nummer 3 AufenthG.

Gemäß § 8 Absatz 1 AufenthG werden auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften angewendet wie auf die Erteilung. Wurde bereits zum Zeitpunkt der Erteilung von der Passpflicht abgesehen, darf eine spätere Verlängerung somit nicht von der Vorlage eines neu zu beschaffenden Passes abhängig gemacht werden. War das Absehen von der Passpflicht bei der Ersterteilung hingegen mit der Auflage versehen, sich im Rahmen von § 48 Absatz 3 AufenthG um die Beschaffung eines Passes zu bemühen, dann kann bei der Verlängerung die Erfüllung der Passbeschaffung eingefordert werden.

### Praxishinweis 3

In der Vergangenheit kam es wiederholt zu der Situation, dass Ausländer\*innen mit einem Schutzstatus, die ihre Aufenthaltserlaubnis verlängern lassen wollten, sich aufgefordert sahen, einen abgelaufenen Pass zu erneuern oder einen Pass zu beschaffen. In dieser Situation gilt es für

Berater\*innen und Ehrenamtler\*innen, kommunikativ zu vermitteln. Hierbei gilt es, Folgendes zu klären:

Wurde die Passbeschaffung seitens der ABH zur Voraussetzung der Verlängerung des Aufenthaltstitels gemacht? Dann verstößt die ABH möglicherweise gegen § 8 Absatz 1 AufenthG. Denn zur Verlängerung gilt weiterhin die Regelausnahme von § 5 Absatz 3 AufenthG.

Oder wurden die Betroffenen darauf hingewiesen, dass gemäß § 48 Absatz 4 AufenthG grundsätzlich weiterhin die Pflicht zur Beschaffung eines Passes oder von Identitätspapieren besteht? Dann müssen Betroffene zum einen an der Beschaffung mitwirken und zum anderen muss ihnen geholfen werden, ein Verständnis zu entwickeln hinsichtlich der Grenzen der objektiven Möglichkeit und subjektiven Zumutbarkeit.

### Anerkennung von Pässen

Dass es sich bei dem vorgelegten Pass um einen offiziellen Pass oder offiziellen Passersatz handelt, kann als notwendige Bedingung zur Erfüllung der Passpflicht gesehen werden. Als hinreichende Bedingung kommt jedoch noch hinzu, dass der Pass oder Passersatz auch anerkannt und allgemein zugelassen ist, 3.1.6 AVwV-AufenthG. Nach § 71 Absatz 6 AufenthG ist dafür das BMI oder eine vom BMI bestimmten Stelle zuständig. Es hat die Entscheidung in Abstimmung mit dem AA zu treffen.

In der Allgemeinverfügung des BMI über die Anerkennung ausländischer Pässe und Passersatzpapiere vom 13. Oktober 2022<sup>25</sup> sind nach Staaten sortiert in Anlage 1 diejenigen Pässe und Passersätze aufgelistet, die anerkannt sind. In Anlage 2 sind diejenigen Pässe

---

<sup>25</sup> BMI, Allgemeinverfügung über die Anerkennung ausländischer Pässe und Passersatzpapiere, a. a. O.

und Passersätze aufgelistet, die nicht anerkannt sind. Demnach sind beispielsweise alle somalischen Pässe und Passersatzdokumente, die nach dem 31. Januar 1991 ausgestellt oder verlängert wurden, nicht anerkannt.

Zusätzlich erlässt das BMI mit Veröffentlichung im Bundesanzeiger regelmäßig anlassbezogen Allgemeinverfügungen über die Anerkennung und Zulassung oder Nichtanerkennung von Pässen oder Passersätze hinsichtlich einzelner Staaten. So wurde beispielsweise anlässlich des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine mit Allgemeinverfügung vom 17. März 2022 bekanntgegeben, dass ukrainische Personalausweise zeitlich befristet als Passersatz anerkannt werden. Eine offizielle Fundstelle, in der die Allgemeinverfügungen übersichtlich dargestellt sind und mithilfe derer die Zulassung oder Nichtzulassung von Pässen oder Passersätzen überprüft werden kann, existiert nicht.

Zur Erfüllung der Passpflicht muss ein grundsätzlich anerkannter Pass oder Passersatz zudem inhaltlich richtige Angaben enthalten und auch in seiner Ausfertigung gültig sein. Anhaltspunkte für inhaltlich unrichtige Angaben können durch Abweichungen von anderen Dokumenten, wie Geburtsurkunden, bestehen. Die Gültigkeit kann von Behörden angezweifelt werden, wenn einzelne Felder unvollständig oder von der Norm abweichend ausgefüllt sind, etwa wenn ein Fingerabdruck, eine Unterschrift oder ein Stempel fehlen oder falsch angebracht sind.

### 2.3.1 Passersatz

Liegt ein vom Herkunftsstaat ausgestellter gültiger Pass nicht vor, kann die Passpflicht auch durch einen Passersatz<sup>26</sup> erfüllt werden. Ist weder die Beschaffung des Passes noch des Passersatzes durch die Behörden des Herkunftsstaates möglich oder zumutbar, kann auch der Gaststaat einen Passersatz ausstellen. Die folgende Tabelle listet die in der AufenthV benannten gängigen Typen von Passersatzes auf, die entweder in Deutschland ausgestellt werden, § 4 AufenthV, oder im Ausland ausgestellt werden, § 3 AufenthV, und in Deutschland nicht nach § 71 Absatz 6 AufenthG länderspezifisch anerkannt werden müssen.

Tabelle 3: In Deutschland ausgestellte und in Deutschland anerkannte ausländische Passersatzes

Passersatz	Durch deutsche Behörden ausgestellt, § 4 AufenthV	In Deutschland zugelassener ausländischer Passersatz, § 3 AufenthV
Reiseausweis für Flüchtlinge	X	X
Reiseausweis für Ausländer	X	
Reiseausweis für Staatenlose	X	X
Notreiseausweis <sup>27</sup>	X	
Schülersammelliste	X	X

<sup>26</sup> Passersatz wird in dieser Handreichung synonym für Passersatzpapier oder Passersatzdokument verwendet.

<sup>27</sup> Der Notreiseausweis kann an der Grenze kurzfristig und zu einer niedrigen Bearbeitungsgebühr von der Bundespolizei ausgestellt werden. Gemäß § 13 AufenthV dient er zur Vermeidung einer unbilligen Härte, beispielsweise im Falle des Verlusts des eigentlichen Reisepasses, oder bei einem besonderen öffentlichen Interesse, sofern die betroffene ausländische Person die Identität glaubhaft machen kann und entweder EU-Freizügigkeit genießt, aufgrund des Herkunftsstaates für Kurzaufenthalte von der Visumpflicht befreit ist oder für Deutschland oder einen anderen EU-Mitgliedstaat über eine Aufenthaltserlaubnis verfügt.

Passersatz	Durch deutsche Behörden ausgestellt, § 4 AufenthV	In Deutschland zugelassener ausländischer Passersatz, § 3 AufenthV
Ausweis für Mitglieder und Bedienstete der Organe der EG		X
Ausweis für Abgeordnete der Parlamentarischen Versammlung des Europarates		X
Amtlicher Personalausweis der Mitgliedstaaten der EU, der anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz für deren Staatsangehörige		X
Flugbesatzungsausweis <sup>28</sup>		X
Binnenschiffahrtsausweis <sup>29</sup>		X
Bescheinigung über die Wohnsitzverlegung <sup>30</sup>	X	
Europäisches Reisedokument für die Rückkehr <sup>31</sup>	X	

Die Auflistung in § 4 AufenthV ist abschließend. Andere deutsche Dokumente sind nicht für den Grenzübertritt und die Erfüllung der

<sup>28</sup> Die Anerkennung eines Flugbesatzungsausweises beschränkt sich auf Szenarien, in denen nach § 23 AufenthV das zivile Flugpersonal vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit ist.

<sup>29</sup> Die Anerkennung eines Binnenschiffahrtsausweises beschränkt sich auf Szenarien, in denen nach § 25 AufenthV in der grenzüberschreitenden zivilen Binnenschiffahrt eine Befreiung vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels besteht.

<sup>30</sup> Die Wohnsitzverlegung regelt in §§ 42 und 43 AufenthV den Antrag und das Verfahren eines Wechsels des Aufnahmestaates für Begünstigte vorübergehenden Schutzes nach § 24 AufenthG bei Aktivierung der Massenzustromrichtlinie. Im Falle der Aktivierung der Massenzustromrichtlinie für Geflüchtete aus der Ukraine haben sich die EU-Mitgliedstaaten darauf verständigt, dass die Betroffenen sich den Aufnahmestaat frei auswählen können, auch nach Erteilung vorübergehenden Schutzes. Somit findet die Bescheinigung über die Wohnsitzverlegung für diese Personengruppe aktuell keine Anwendung.

<sup>31</sup> Das Europäische Reisedokument für die Rückkehr stellt ein innerhalb der EU einheitliches Reisedokument dar, mit dem illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in den Herkunftsstaat abgeschoben werden können, ohne dass ein Pass oder Passersatz des Herkunftsstaates vorliegen muss. Voraussetzung für die Anwendung ist, dass der Herkunftsstaat dieses Passformat anerkennt oder der Rücknahme der Betroffenen zustimmt. Zur Darstellung eines Europäischen Reisedokuments für die Rückkehr siehe Anlage D10 AufenthV.

Passpflicht geeignet. Die Auflistung der ausländischen Passersätze ist hingegen nicht abschließend. Vielmehr muss die Zulässigkeit eines ausländischen Passersatzes jeweils in den Allgemeinverfügungen über die Anerkennung ausländischer Pässe und Passersatzpapiere recherchiert werden.

Dabei bestätigt ein Passersatz nicht notwendigerweise die Staatsangehörigkeit. Während beim Reiseausweis für Staatenlose<sup>32</sup> die ungeklärte Staatsangehörigkeit Erteilungsvoraussetzung ist, kann auch in anderen Passersatzes die Staatsangehörigkeit mit *unbekannt* oder *ungeklärt* angegeben sein. Letzteres ist beispielsweise regelmäßig bei Menschen aus palästinensischen Gebieten der Fall, wenn deren Verwaltung von demjenigen Staat, der den Ersatzpass ausstellt, nicht als souveräner Staat anerkannt ist. Das ist auch in Deutschland der Fall.

Keinen Passersatz stellen folgende Dokumente dar:

- Grenzgängerkarte, § 12 AufenthV.<sup>33</sup> Sie erlaubt den Grenzübertritt und eine Erwerbstätigkeit oder ein Studium in Deutschland, wenn mindestens wöchentlich in den angrenzenden Nachbarstaat zurückgekehrt wird. Da die Grenzgängerkarte nicht den EU-Vorgaben für Passersatzes hinsichtlich biometrischer Merkmale entspricht, ist der Grenzübertritt und Aufenthalt nur mit dem zusätzlichen Besitz eines Passes oder Passersatzes erlaubt.
- Eine Grenzübertrittsbescheinigung berechtigt zur Ausreise, jedoch nicht zur Wiedereinreise und ist kein Passersatz, 3.3.0

---

<sup>32</sup> Darstellung eines Reiseausweises für Staatenlose siehe Anlage D8a AufenthV.

<sup>33</sup> Darstellung einer Grenzgängerkarte siehe Anlage D5a AufenthV



AVwV-AufenthG. Mit einer Grenzübertrittsbescheinigung wird die Ausreise nachgewiesen. Erfolgt die Ausreise über den Luftweg direkt in den Zielstaat, kann die Bescheinigung bei der Grenzbehörde abgegeben werden. Erfolgt die Ausreise über einen EU- oder Drittstaat, muss die Bescheinigung bei der deutschen Auslandsvertretung abgegeben werden. Der Nachweis der Ausreise mittels der Grenzübertrittsbescheinigung vermeidet eine Fahndungsausschreibung nach § 50 Absatz 6 AufenthG und erleichtert eine zukünftige Wiedereinreise, 50.4 ff. AVwV-AufenthG.

- **Gestattung**, § 63 AsylG. Näheres zur Gestattung im Abschnitt [Asylverfahren](#)
- **Duldung**, § 60a Absatz 4 AufenthG. Näheres im Abschnitt [Duldung](#)

**Befreiung von der Passpflicht in Rettungsfällen**, § 14 AufenthV. Ausländer\*innen sind von der Passpflicht befreit, wenn sie aus den Nachbarstaaten auf dem See- oder Luftweg einreisen und bei Unglücks- oder Katastrophenfällen Hilfe leisten oder in Anspruch nehmen wollen. Das gilt, solange die Beschaffung oder Beantragung eines Passes oder Passersatzes unzumutbar ist.

Unter den Passersatzes spielen der blaue *Reiseausweis für Flüchtlinge* und der graue *Reiseausweis für Ausländer* die zentralen Rollen und werden im Folgenden gesondert dargestellt.

## Reiseausweis für Flüchtlinge

Auf die Erteilung einer Flüchtlingseigenschaft folgt die Vergabe eines blauen *Reiseausweises für Flüchtlinge*<sup>34</sup>. Die GFK bestimmt:

### § 28 Absatz 1 GFK. Reiseausweis

*Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise ausstellen, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebietes gestatten, es sei denn, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen; [...].*

Dieser Regelungsinhalt ist in Artikel 25 Absatz 1 der Qualifikationsrichtlinie<sup>35</sup> aufgegriffen und gilt somit einheitlich für das Gemeinsame Europäische Asylsystem. Das bedeutet: Unabhängig davon, ob Menschen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wird, einen Pass ihres Herkunftsstaates vorlegen können oder nicht, wird ihnen ein Reiseausweis für Flüchtlinge ausgehändigt. Die Gestaltung und auch Geltung des Reiseausweises für Flüchtlinge sind im Anhang der GFK festgelegt. Dazu zählen unter anderem folgende Punkte:

- Der **Einband** ist in einem einheitlichen Blau, trägt das Wappen des ausstellenden Staates und die Aufschrift „Abkommen vom 28. Juli 1951“.

---

<sup>34</sup> Andere geläufige Bezeichnungen sind Flüchtlingspass oder Flüchtlingsreisepass. Darstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge siehe Anhang D7a AufenthV.

<sup>35</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

- Der **Geltungsbereich** soll eine „größtmögliche Anzahl von Ländern“ umfassen. Gewöhnlich ist lediglich der Herkunftsstaat vom Geltungsbereich ausgeschlossen.
- Die **Gültigkeitsdauer** soll ein oder zwei Jahre betragen. In Deutschland entspricht die Geltungsdauer grundsätzlich der dreijährigen Dauer der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 erste Alternative AufenthG für die Flüchtlingseigenschaft, 3.3.4.2 AVwV-AufenthG.
- Für die **Verlängerung** ist der ausstellende Staat verantwortlich, oder derjenige Staat, in dem die schutzberechtigte Person sich rechtmäßig niedergelassen hat.
- **Anerkennung** des Reiseausweises für Flüchtlinge durch alle Vertragsstaaten der GFK
- **Visierfähigkeit**, in den Reiseausweis für Flüchtlinge können Visa angebracht werden.
- **Rückkehrmöglichkeit** in den ausstellenden Staat für die Geltungsdauer des Reiseausweises<sup>36</sup> oder innerhalb einer explizit im Reiseausweis vermerkten Frist
- **Kein diplomatischer Schutz** durch den ausstellenden Staat

Menschen mit Asylberechtigung nach Artikel 16a GG genießen gemäß § 2 AsylG die Rechtsstellung von Menschen mit Flüchtlingseigenschaft. Entsprechend erhalten sie ebenfalls einen Reiseausweis für Flüchtlinge. Erhalten Familienangehörige von Menschen mit

---

<sup>36</sup> Die Erlaubnis zur Rückkehr gilt auch dann, wenn aufgrund eines langen Auslandsaufenthalts ein Erlöschensgrund für den Aufenthaltstitel vorliegen sollte. Eine Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungserlaubnis erlöschen bei einem Auslandsaufenthalt von über 6 Monaten, § 51 Absatz 1 Nummer 7 AufenthG. Zudem bestehen privilegierende Erlöschensfristen für sehr lange Aufenthaltszeiten, siehe Abschnitt Niederlassungserlaubnis.

Flüchtlingseigenschaft und Asylberechtigung einen abgeleiteten Schutzstatus nach § 26 AsylG – sogenanntes Familienasyl – gelten für sie dieselben Regelungen zum Reiseausweis für Flüchtlinge. Auch seit dem Zweiten Weltkrieg als Heimatlose Ausländer<sup>37</sup> erfasste Menschen und sogenannte Kontingentflüchtlinge erhalten einen Reiseausweis für Flüchtlinge. Die Zugehörigkeit zur jeweiligen Statusgruppe ist im Reiseausweis zu vermerken, 3.3.4.1 ff AVwV-AufenthG.

### **Versagensgründe**

Die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge darf nur im engen Rahmen zwingender Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung versagt werden, Artikel 28 Absatz 1 GFK. Dazu zählt etwa die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung des Reiseausweises für Flüchtlinge im Hinblick auf den internationalen Terrorismus.<sup>38</sup> Ernsthafte Zweifel an der Identität der Betroffenen können nur in diesem Zusammenhang zu einer Versagung des Reiseausweises für Flüchtlinge führen. Denn die ABH müssen die bei Menschen mit Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft typische Beweisnot berücksichtigen und können nicht allein auf fehlende Nachweise der Identität abstellen. Ist somit die Klärung der Identität wegen Unzumutbarkeit der Mitwirkung oder trotz der Mitwirkung nicht möglich, darf der Reiseausweis nicht verweigert werden. Er kann dann, wenn ernsthafte Zweifel an der Identität bestehen, gemäß § 4 Absatz 6 AufenthV mit dem Hinweis ausgestellt werden, dass die Personendaten auf eigenen Angaben beruhen.

---

<sup>37</sup> Der Status als Heimatlose Ausländer kann auch auf Familienangehörige abgeleitet werden. Laut statistischem Bundesamt lebten 2020 noch 1375 Menschen mit diesem Status in Deutschland.

<sup>38</sup> BeckOK MigR/Diehl, GFK Artikel 28, Randnummer 34.

## Reiseausweis für Ausländer

Der *Reiseausweis für Ausländer* stellt im Zusammenhang dieser Handreichung den wichtigsten hervorzuhebenden Passersatz dar. Seine Aufgabe ist es, Ausländer\*innen, denen die Beschaffung eines Passes oder Passersatzes über die Behörden des Herkunftsstaates nicht möglich oder nicht zumutbar ist, Reisen ins Ausland oder die Einreise nach Deutschland zu ermöglichen. Die Bewertung der Möglichkeit und Zumutbarkeit erfolgt grundsätzlich je nach konkretem Einzelfall. Sie liegt somit im Ermessen der ausstellenden Behörden, die sich an den Vorgaben der entsprechenden Normen §§ 5–11 AufenthV orientieren müssen. Im Inland ist es die Ausländerbehörde, im Ausland die deutsche Botschaft. Die betroffenen Ausländer\*innen sehen sich in der Bewertung der Möglichkeit und Zumutbarkeit oftmals in starkem Gegensatz zur Ermessensentscheidung der Behörden. Somit stellt die Erteilung des Reiseausweises für Ausländer im Zusammenhang mit der Passpflicht aus Sicht der Betroffenen eines der zentralen Probleme dar. Das betrifft besonders Menschen mit dem Schutzstatus des subsidiären Schutzes, auf die weiter unten gesondert eingegangen wird.

Der Reiseausweis für Ausländer hat einen grauen Einband und ist weitgehend vergleichbar mit einem gewöhnlichen Pass gestaltet.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Darstellung eines *Reiseausweises für Ausländer* siehe Anlage D4c AufenthV.

## Begünstigte Personengruppen

Grundsätzlich kann der Reiseausweis für Ausländer an Ausländer\*innen unabhängig vom Zweck des Aufenthaltstitels erteilt werden.<sup>40</sup>

Im **Inland** darf der Reiseausweis für Ausländer lediglich an Personen mit den Aufenthaltstiteln Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis oder EU-Daueraufenthaltserlaubnis erteilt werden, oder wenn mit Erteilung des Reiseausweises für Ausländer die Voraussetzung zur Erteilung einer dieser Aufenthaltstitel erfüllt wird, § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 AufenthV. Darüber hinaus darf der Reiseausweis für Ausländer im Inland auch an Ausländer\*innen unabhängig vom Aufenthaltstitel beziehungsweise Aufenthaltsstatus erteilt werden, um eine endgültige Ausreise zu ermöglichen, § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthV oder zur Vermeidung einer unbilligen Härte bei Menschen mit Aufenthaltsgestattung, § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 AufenthV.

Im **Ausland** darf der Reiseausweis für Ausländer zum Zweck der Einreise nach Deutschland erteilt werden, sofern die Voraussetzungen für die Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis vorliegen, § 7 Absatz 1 AufenthV. Beispielhaft kann hierzu der Landes-

---

<sup>40</sup> Besteht Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge oder Reiseausweis für Staatenlose, wird ein Reiseausweis für Ausländer nur für den Fall ausgestellt, dass der Zielstaat einer Reise nur den Reiseausweis für Ausländer anerkennt, nicht jedoch den Reiseausweis für Flüchtlinge oder Staatenlose, 3.3.1.5 AVwV-AufenthG.

erlass zum Familiennachzug von Syrer\*innen<sup>41</sup> genannt werden, der unter 5.3 die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer zur Einreise nach Deutschland vorsieht, wenn kein Pass vorgelegt werden kann, die Identität aber anderweitig nachgewiesen ist.

Unabhängig von einer beabsichtigten Einreise nach Deutschland darf ein Reiseausweis für Ausländer im Ausland auch an Ausländer\*innen erteilt werden, die

- mit einer deutschen Person verheiratet sind oder eine Lebenspartnerschaft eingetragen haben,
- ein minderjähriges lediges Kind einer deutschen Person sind oder
- personensorgeberechtigtes Elternteil eines minderjährigen ledigen deutschen Kindes sind.

Voraussetzung ist, dass mit der deutschen Person auch in familiärer Lebensgemeinschaft gelebt wird, § 7 Absatz 2 AufenthV.

Entgegen dem Reiseausweis für Flüchtlinge wird der Reiseausweis für Ausländer jedoch nicht vorbehaltlos erteilt. Vielmehr wird vorausgesetzt, dass die Beschaffung eines Passes gegenüber den Behörden des Herkunftsstaates nicht möglich beziehungsweise nicht zumutbar ist.

---

<sup>41</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Landeaufnahmeordnung Syrien, 16. Verlängerung vom 16.12.2022, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MSJFSIGSH\\_16.VerlaengerungL-AAO-Syrien-bis-31.12.2023.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MSJFSIGSH_16.VerlaengerungL-AAO-Syrien-bis-31.12.2023.pdf)

## Zurückhaltungsgebot

Die Zurückhaltung bei der Ausstellung des Reiseausweises für Ausländer begründet sich im Hinblick auf die Passhoheit des Herkunftsstaates, die erhebliche abstrakte Missbrauchsgefahr und die Interessen Deutschlands, 3,3.1.1 AVwV-AufenthG. Diese gilt es aus völkerrechtlicher und diplomatischer Perspektive Deutschlands zu achten. Zu welchem Grad die deutsche Behörde die Wahrung der Personalhoheit in ihrem Ermessen zu berücksichtigen hat, hängt davon ab, mit welchem Nachdruck der Herkunftsstaat auf die Wahrung der Personalhoheit besteht und ob die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer die zwischenstaatliche Beziehung zwischen Deutschland und dem Herkunftsstaat belasten könnte.<sup>42</sup> Auch ein Abweichen von rechtsstaatlichen Grundsätzen, beispielsweise in der Strafverfolgungs- oder Verwaltungspraxis, kann zu einer geminderten Schutzwürdigkeit der Personalhoheit führen, wie im Falle [Eritreas](#).

Zudem birgt die Umgehung des Herkunftsstaates eine „erhebliche abstrakte Missbrauchsgefahr“, 3,3.1.1 AVwV-AufenthG. Damit ist die Möglichkeit gemeint, dass mangels eines abschließenden Nachweises der Identität und ohne einen Abgleich mit den Datenbanken des Herkunftsstaates mit der Ausstellung eines Passersatzes eine Alias-Identität erstellt werden könnte. Das Potenzial einer missbräuchlichen Verwendung wird auch einerseits durch das Erfordernis einer vollumfänglichen Mitwirkung bei der Beschaffung von Identitätspapieren und andererseits durch die Berücksichtigung der unten ausgeführten Versagensgründe berücksichtigt.

---

<sup>42</sup> BeckOK MigR/Engels/Bongard, AufenthV § 5, Randnummer 20.



Sofern die Passlosigkeit absehbar nur vorübergehend bestehen wird, darf ein Reiseausweis für Ausländer nur aus zwingenden Gründen erteilt werden und nur, wenn ein Notreiseausweis den Zweck nicht erfüllen würde. Als Beispiel für einen zwingenden Grund wird eine dringende familiäre Hilfeleistung im Ausland angeführt, 3.3.1.7 AVwV-AufenthG.

#### Praxishinweis 4

Den Erwägungen des Zurückhaltungsgebots stehen die Interessen der Betroffenen entgegen. Diese sind im Kontakt mit der ABH möglichst konkret und plausibel darzustellen.

Viele Menschen mit Fluchthintergrund teilen das Schicksal, dass Familienangehörige in verschiedenen Staaten der EU Zuflucht gefunden haben. Die Dramatik der Fluchtbiografie macht es umso bedeutender, den Kontakt zu den Familienangehörigen oder anderen sozialen Bezugspersonen nicht zu verlieren. Die Reisefreizügigkeit erfüllt in diesen Fällen kein bloßes touristisches Interesse, sondern ermöglicht das Aufrechterhalten familiärer oder sozialer Kontakte, auf die Menschen mit Fluchtbiografie ganz besonders angewiesen sein können. Es kann einen Aspekt zur gesunden Persönlichkeitsentwicklung darstellen und somit auch als wichtiger Beitrag für die Integrationsbiografie dienen. Darüber hinaus kann auch die touristische Reisefreizügigkeit vor dem Hintergrund sozialer und kultureller Teilhabe als berechtigtes Interesse von erheblichem Gewicht vertreten werden.<sup>43</sup>

Hat eine ABH konkrete Anhaltspunkte für eine Missbrauchsgefahr oder eine diplomatische Befindlichkeit bezüglich der Passhoheit des Herkunftsstaates, steht ihr anstatt der pauschalen Ablehnung des Reiseausweises für Ausländer als milderer Mittel zur Verfügung, den Reiseausweis mit einer zeitlichen und räumlichen Beschränkung zu versehen.

---

<sup>43</sup> Vergleiche zum Interesse an Urlaubsreisen auch BeckOK MigR/Engels/Bongard, AufenthV § 5, Randnummer 20.

Die Voraussetzung von zwingenden Gründen für die Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer ist an eine vorübergehende Passlosigkeit geknüpft. In dem Maß, in dem die zeitliche Begrenzung der Passlosigkeit nicht objektiv abgeschätzt werden kann, ist das strenge Erfordernis zwingender Gründe herabzusenken.

### Erteilungsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen zur Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer sind in § 5 Absatz 1 AufenthV normiert. Grundvoraussetzungen sind, dass ein gültiger Pass oder Passersatz

- **nachweislich nicht vorliegt**. Zunächst liegt ein Pass oder Passersatz nicht vor, wenn ein solcher in der Vergangenheit nicht ausgestellt wurde. Sind die Behörden des Herkunftsstaates auch gegenwärtig nicht willens oder nicht in der Lage, einen Pass oder Passersatz auszustellen, liegt eine **objektive Unmöglichkeit** vor. Ist ein Pass oder Passersatz ungültig geworden oder verloren gegangen, ist dies der ABH unverzüglich anzuzeigen, § 81 Absatz 1 AufenthG. Diese Anzeige kann als Nachweis dazu dienen, dass derzeit kein Pass oder Passersatz besessen wird.
- **nicht auf zumutbare Weise** über die Behörden des Herkunftsstaates beschafft werden kann. Zum Nachweis einer **subjektiven Unzumutbarkeit** siehe unten.

### Versagensgründe

Ein Reiseausweis für Ausländer wird in der Regel dann nicht erteilt, § 5 Absatz 3 AufenthV, wenn die Verweigerung des Herkunftsstaates zur Ausstellung des Passes auf Gründen beruht, nach denen auch nach deutschem Passrecht eine Ausstellung verweigert würde. Dazu zählen gemäß §§ 6 und 7 PassG insbesondere:

- Verweigerung der Mitwirkungspflicht
- Gefährdung der inneren oder äußeren Sicherheit oder sonstiger erheblicher Belange Deutschlands<sup>44</sup>
- Entzug vor Strafverfolgung
- Absicht zum Verstoß gegen Betäubungsmittelgesetz
- Entzug vor steuerrechtlicher Pflicht
- Absicht zur Verpflichtung zum Wehrdienst in einer fremden Streitkraft
- Entzug vor Wehrpflicht oder Ersatzdienst
- Absicht zur Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Straftat
- Absicht zur weiblichen Genitalverstümmelung an einer anderen Person oder an sich selbst

Ein Reiseausweis für Ausländer soll nicht erteilt werden, § 5 Absatz 3 und 4 AufenthV, wenn bereits zuvor ein Reiseausweis für Ausländer missbräuchlich verwendet wurde oder tatsächliche Anhaltspunkte für eine missbräuchliche Absicht vorliegen. Als Missbrauch gilt unter anderem die Missachtung der räumlichen Beschränkung oder die Verwendung des Reiseausweises zur Begehung oder Vorbereitung einer Straftat. Als Anhaltspunkt für eine missbräuchliche Verwendung gilt der wiederholte Verlust von Passersätzen, wobei stets die Umstände des Einzelfalls zu würdigen sind.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Hinter einem solchen vermeintlich legitimem staatlichen Interesse kann sich in einem autoritären oder diktatorischen Regime leicht eine politische Verfolgung verbergen, BeckOK MigR/Engels/Bongard, AufenthV § 5, Randnummer 22.

<sup>45</sup> BR-Drucksache 731/04, Seite 153, <https://dserver.bundestag.de/brd/2004/0731-04.pdf>.

Von der Voraussetzung der Unzumutbarkeit und den Versagensgründen kann gemäß § 6 Satz 3 AufenthV zur Vermeidung einer unbilligen Härte gegenüber einer Person im [Asylverfahren](#) oder zugunsten der Realisierung einer Ausreise abgesehen werden. Im letzteren Fall kann ebenfalls von der Einschränkung hinsichtlich einer früheren missbräuchlichen Verwendung des Reiseausweises für Ausländer abgesehen werden.

**Geltungsbereich.** Der räumliche Geltungsbereich des Reiseausweises für Ausländer erstreckt sich gemäß § 9 AufenthV je nach Aufenthaltsstatus auf

- alle Staaten außer Herkunftsstaat oder mit Einschränkungen; in Ausnahmefällen Erstreckung auf Herkunftsstaat möglich
- bei Aufenthaltsgestattung Beschränkung auf notwendige Staaten; Erstreckung auf Herkunftsstaat ausgeschlossen
- bei Realisierung einer Ausreise Erstreckung auf Herkunftsstaat
- bei Ermöglichung der Einreise Erstreckung auf Ausreisestaat, Staat, in dem der Reiseausweis für Ausländer ausgestellt wird, Transitstaaten und Deutschland

**Gültigkeitsdauer.** Die Gültigkeitsdauer eines Reiseausweises für Ausländer bemisst sich je nach Aufenthaltstitel, § 8 AufenthV:

- gewöhnlich analog zu Aufenthaltstitel; zeitliche Begrenzung möglich
- bei Niederlassungserlaubnis bis zu sechs Jahre, wenn Inhaber\*innen unter 24 Jahre alt sind und bis zu zehn Jahre, wenn Inhaber\*innen über 24 Jahre alt sind

- bei Realisierung einer Ausreise, Ermöglichung der Einreise und bei Aufenthaltsgestattung 1 Monat<sup>46</sup>
- bei *Heimatlosen Ausländern* zehn Jahre

Die nachfolgende Tabelle stellt die Unterschiede des Reiseausweises für Flüchtlinge und Reiseausweises für Ausländer im Vergleich dar.

Tabelle 4: Reiseausweis für Flüchtlinge und Reiseausweis für Ausländer im Vergleich

	Reiseausweis für Flüchtlinge	Reiseausweis für Ausländer
Passlosigkeit als Voraussetzung	Nein; Besitz eines Passes wird im Reiseausweis vermerkt	Ja
Ausstellungsvorbehalte	Keine	Passbeschaffung muss objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar sein
Geltungsbereich	Alle Staaten außer Herkunftsstaat	Je nach Aufenthaltstitel
Gültigkeitsdauer	3 Jahre	Je nach Aufenthaltstitel
Hinweis „Personendaten beruhen auf eigenen Angaben“	Nach Ermessen bei ernsthaftem Zweifel an Identitätsangaben, § 4 Absatz 6 Satz 2 AufenthV	Nach Ermessen, wenn Identität nicht nachgewiesen, § 4 Absatz 6 Satz 1 AufenthV
Sonstige Beschränkungen	Keine	Zur Vermeidung von Missbrauch möglich, § 10 AufenthV. Etwa: – Benennung des Grenzübergangs zur Einreise nach Deutschland – Benennung von notwendigen Begleitpersonen

<sup>46</sup> Wenn ein Transitstaat eine längere Gültigkeit verlangt, darf eine entsprechend längere Gültigkeit vermerkt werden, § 8 Absatz 2 Satz 2 AufenthV.

### 2.3.2 Ausweisersatz

Grundsätzlich kann ein Mensch seine Identität durch eine ganze Reihe von Dokumenten nachweisen, siehe Abschnitt [Klärung der Identität](#). Es gilt im Rahmen dieser Handreichung, einen *Pass* und einen *Ausweis* begrifflich zu trennen.

Ein Pass enthält die nötigen Angaben, um bei Reisen ins Ausland eine Person auch durch ausländische Beamt\*innen identifizieren zu können. Ein Ausweis enthält allgemein gesprochen Angaben je nach Ausweisungszweck. Beispielsweise soll ein Dienstausweis unter anderem den Zutritt zu Räumlichkeiten des Arbeitsplatzes ermöglichen, ein Mitgliederausweis soll die Beteiligung an Aktivitäten eines Vereins erlauben und ein Studierendenausweis soll die Berechtigung für Eintrittsermächtigungen bieten. Im Inland dient deutschen Staatsangehörigen ein Personalausweis oder ein Pass dazu, sich gegenüber Behörden ausweisen zu können.

Ausländer\*innen weisen sich aus mittels ihres Aufenthaltstitels, § 4 AufenthG, in Zusammenhang mit dem Pass oder Passersatz, § 3 AufenthG. Weitere Ausführungen zur [ausweisrechtlichen Pflicht](#) siehe unten. Ist jedoch die Beschaffung eines Passes oder Passersatzes durch die Behörden des Herkunftsstaates [unmöglich](#) oder [unzumutbar](#), bietet das Aufenthaltsrecht folgende Ausnahme:

#### *§ 48 Absatz 2 AufenthG. Ausweisrechtliche Pflicht*

*Ein Ausländer, der einen Pass oder Passersatz weder besitzt noch in zumutbarer Weise erlangen kann, genügt der Ausweispflicht mit der Bescheinigung über einen Aufenthaltstitel oder die Aussetzung der Abschiebung, wenn sie mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehen und als [Ausweisersatz](#) bezeichnet ist.*

Das bedeutet, dass im entsprechenden Fall im elektronischen Aufenthaltstitel einer Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungserlaubnis im Feld *Anmerkungen* der Hinweis *Ausweisersatz* eingetragen wird. In der Duldung erfolgt dieser Hinweis im Feld *Nebenbestimmungen*. Mit diesem Hinweis bescheinigt die ABH, dass die betroffene Person keinen Pass besitzt und mit diesem Aufenthaltstitel der Passpflicht, beziehungsweise der Ausweispflicht, genügt.

Soll die Aufenthaltsdauer um lediglich einen Monat verlängert werden oder würde die Beantragung eines elektronischen Aufenthaltstitels etwa im Kontext gesundheitlicher Gründe oder einer unzumutbaren Wartezeit eine außergewöhnliche Härte darstellen, dann kann der Ausweisersatz auch in Form eines eigenen Ausweisersatzpapiers ausgestellt werden, § 78a Absatz 1 AufenthG.<sup>47</sup>

### Ausweisersatz mit und ohne Antragsvorbehalt

§ 55 Absatz 1 Satz 1 AufenthV sieht vor, dass der Ausweisersatz nach § 48 Absatz 2 AufenthG auf Antrag ausgestellt wird und dabei entsprechend § 78 Absatz 1 Satz 4 AufenthG mit dem Hinweis versehen werden kann, dass die Personalien auf eigenen Angaben beruhen.

Menschen, die einen Schutzstatus [Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft](#), [subsidiären Schutz](#) oder [Abschiebungsverbot](#) erhalten und nicht durch den Besitz eines Passes oder [Passersatzes](#) die [Passpflicht](#) erfüllen, wird von Amts wegen die Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz ausgestellt, § 48 Absatz 4 Satz 1 AufenthG.

---

<sup>47</sup> Darstellung eines Ausweisersatzpapiers siehe Anlage D1 AufenthV.

Das gilt auch für Menschen mit einem anderweitigen humanitären Aufenthaltstitel, wenn die ABH vom Ermessen nach § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG Gebrauch macht und vom Erfordernis der Passpflicht absieht. Die Gesetzesbegründung<sup>48</sup> sieht einen Vorrang des Passersatzes gegenüber dem Ausweisersatz vor, der auch in 48.4 AVwV-AufenthG übernommen wurde: „Wenn die Voraussetzungen der Ausstellung eines Passersatzes nach der AufenthV erfüllt sind, ist vorrangig ein solcher Passersatz zu beantragen, sofern ein Pass oder Passersatz des Herkunftsstaates nicht in zumutbarer Weise zu erlangen ist. Mit dem Passersatz nach der AufenthV wird die Passpflicht nach § 3 Absatz 1 und damit auch die Ausweispflicht unmittelbar erfüllt.“ Da bei subsidiärem Schutz, Abschiebungsverbot und anderen humanitären Aufenthaltstiteln ein Reiseausweis für Ausländer nur dann ausgestellt wird, wenn die Beschaffung eines Passes oder Passersatzes an der Botschaft des Herkunftsstaates nicht möglich oder nicht zumutbar ist, hat die ABH zur Vermeidung eines Verstoßes gegen die Ausweispflicht zunächst von Amts wegen einen Ausweisersatz auszustellen.

Ebenfalls keines expliziten Antrags bedarf es, wenn ein vorher beantragter Passersatz – sei es ein Reiseausweis für Flüchtlinge, Ausländer oder Staatenlose – abgelehnt wurde und die Voraussetzungen der Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit vorliegen, § 55 Absatz 1 Satz 2 und 3 AufenthV. Das kann der Fall sein, wenn aufgrund sicherheitspolitischer Bedenken eine Reisefähigkeit unterbunden werden soll.

---

<sup>48</sup> BT-Drucksache 16/5065, Seite 179, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/050/1605065.pdf>.



Liegt keine der vorgenannten Ausnahmen vom Antragsvorbehalt vor und wurde kein deutscher Passersatz beantragt, besteht für Ausländer\*innen, die keinen Pass oder Passersatz besitzen und ihn nicht auf zumutbare Weise erlangen können, eine Pflicht zur Beantragung eines Ausweisersatzes, § 56 Absatz 1 Nummer 4 AufenthV. Das betrifft vor allem Menschen mit einer [Duldung](#). Ein Verstoß kann zu einem Bußgeld führen, § 77 Nummer 2 AufenthV in Verbindung mit § 98 Absatz 3 Nummer 7 AufenthG. Zudem bleibt für alle Menschen mit Ausweisersatz die Pflicht zur Mitwirkung an der Beschaffung von Nachweisen der Identität und Staatsangehörigkeit nach § 48 Absatz 3 AufenthG bestehen.

#### Praxishinweis 5

Immer dann, wenn Ausländer\*innen keinen Pass oder Passersatz besitzen und somit Gefahr laufen, einen Verstoß gegen die Ausweispflicht zu begehen, sind sie verpflichtet, einen Ausweisersatz zu beantragen. In diesem Kontext steht nicht die Passpflicht nach § 3 AufenthG im Vordergrund; diese ist Voraussetzung der Einreise und Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Die Erfüllung der Ausweispflicht dient dazu, sich gegenüber allen möglichen Behörden im Inland ausweisen zu können, etwa gegenüber der Polizei bei Personenkontrollen oder gegenüber dem Zoll bei Kontrollen gegen Schwarzarbeit. So sieht § 2a Schwarzarbeitergesetz vor, dass folgende Tätigkeiten von Ausländer\*innen nur ausgeübt werden dürfen, wenn ein Pass, Passersatz oder Ausweisersatz mitgeführt wird:

- Baugewerbe
- Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe
- Personenbeförderungsgewerbe
- Speditions-, Transport- und damit verbundenes Logistikgewerbe
- Schaustellergewerbe
- Unternehmen der Forstwirtschaft

- Gebäudereinigungsgewerbe
- Unternehmen, die sich am Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen beteiligen
- Fleischwirtschaft
- Prostitutionsgewerbe
- Wach- und Sicherheitsgewerbe

Wird ein Pass oder Passersatz oder eine als Ausweisersatz gekennzeichnete Aufenthaltserlaubnis für mehr als 24 Stunden eingezogen, gilt nach § 55 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AufenthV in Verbindung mit § 56 Absatz 1 Nummer 4 AufenthV die Pflicht, sich einen Ausweisersatz ausstellen zu lassen, 48.1.10.3 AVwV-AufenthG. Die ABH muss die betroffene Person darauf hinweisen, dass der Ausweisersatz nach § 56 Absatz 1 Nummer 4 AufenthV beantragt werden muss.

Denkbare Szenarien für eine Einbehaltung der Ausweisdokumente sind die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels oder das Anbringen einer Anmerkung durch die ABH. Ausreisepflichtigen Menschen mit Duldung wird regelmäßig der Pass oder Passersatz abgenommen oder im Anschluss an ein erfolgloses Asylverfahren nicht ausgehändigt. Auch hier besteht die Pflicht zur Beantragung eines Ausweisersatzes. Das Anbringen eines Visums durch die Botschaft eines Drittstaates kann ebenfalls den Bedarf eines Ausweisersatzes durch die ABH eröffnen, § 55 Absatz 2 AufenthV. Hat der Herkunftsstaat den Pass zur Verlängerung einbehalten, ist dessen Botschaft zur Ausstellung eines zwischenzeitlichen Passersatzes verantwortlich.

Die oben genannten Tätigkeiten dürfen auch von Menschen ausgeübt werden, die sich noch im [Asylverfahren](#) befinden, wenn sie eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung, § 63 AsylG, mit sich führen und die sonstigen Voraussetzungen zur Erwerbstätigkeit nach § 61 AsylG erfüllen. Eine solche Bescheinigung ist in § 2a Schwarzarbeitergesetz nicht explizit als ausreichender Identitätsnachweis genannt. § 64 AsylG normiert jedoch, dass mit der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung der Ausweispflicht genügt wird. Somit gilt diese Bescheinigung als Ausweisersatz.

## 2.4 Grenze der objektiven Möglichkeit

In diesem Abschnitt wird die Grenze der objektiven Möglichkeit in Bezug auf die Passbeschaffung erläutert. Die Erläuterung lässt sich allgemein auch auf das Bemühen um Identitätsklärung übertragen.

Soll von der Passpflicht abgesehen werden, müssen Betroffene nachweisen, dass sie sich gegenüber den Behörden des Herkunftsstaates um einen Pass oder Passersatz bemüht haben und diesen trotz ihres Bemühens faktisch nicht erhalten können. Es kommt nicht darauf an, dass gegebenenfalls in der Vergangenheit Möglichkeiten der Passbeschaffung ausgelassen wurden, sondern darauf, dass eine Beschaffung gegenwärtig nicht möglich ist.

Die objektive Grenze der Möglichkeit umfasst allgemein immer nur die Mitwirkung, sprich das Bemühen um einen Pass, beispielsweise durch eine Beantragung bei der Botschaft des Herkunftsstaates. Die entsprechende Erteilung liegt nicht in der Sphäre der Betroffenen. Somit ist die Grenze der Möglichkeit nicht erst durch die Erteilung des Passes ausgeschöpft, sondern bereits durch die vollumfängliche und dokumentierte Mitwirkung.

**Geeignetheit.** Zudem muss auch eine Geeignetheit bestehen. Zwar kann ein Pass grundsätzlich an einer Botschaft des Herkunftsstaates ausgestellt werden. Wenn diese aber bekanntermaßen geschlossen ist, temporär keine Pässe ausstellt – wie im Falle [Afghanistans](#) – oder deren Pässe langfristig nicht anerkannt werden – wie im Falle [Somalias](#) –, dann kann ein Besuch der Botschaft nicht verlangt werden. In solchen Fällen muss die mangelnde Geeignetheit dargelegt werden.

**Erforderlichkeit.** Auch muss eine objektiv mögliche Mitwirkung erforderlich sein. Erforderlichkeit besteht nur dann, wenn das Ziel nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann. So kann die Passbeschaffung an der Botschaft des Herkunftsstaates zwar grundsätzlich objektiv möglich sein und auch dazu geeignet, die Passpflicht zu erfüllen. Liegt jedoch beispielsweise gleichzeitig ein erst kürzlich abgelaufener Pass vor und bestehen nicht aufgrund von Alias-Identitäten Zweifel an den Personendaten, dann kann auch ein abgelaufener Pass die Identität in erforderlichem Umfang nachweisen. Ausführlicher zur Verwendung von [abgelaufenen Pässen](#) siehe Abschnitt [Einbürgerung](#).

Sind vermeintlich objektiv mögliche Handlungen praktisch nicht möglich, ungeeignet oder nicht erforderlich, sind die Betroffenen im Rahmen von § 82 Absatz 1 AufenthG verpflichtet, ihre Belange und für sie günstige Umstände, soweit sie nicht offenkundig oder bekannt sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen. Die erforderlichen Nachweise sind, sofern verfügbar, der ABH unverzüglich vorzulegen. Zur Dokumentation der Bemühungen siehe [Praxishinweis 10](#).

## 2.5 Grenze der subjektiven Zumutbarkeit

In diesem Abschnitt wird die Grenze der subjektiven Zumutbarkeit in Bezug auf die Passbeschaffung erläutert. Die Erläuterung lässt sich allgemein auch auf das Bemühen um Identitätsklärung übertragen.

Vor dem Hintergrund der Personalhoheit hat die deutsche Behörde vor der Erteilung eines Passersatzes präzise zu prüfen, ob tatsächlich eine subjektive Unzumutbarkeit der Beschaffung eines Passes oder

Passersatzes durch die Behörde des Herkunftsstaates angenommen werden kann. Dabei kann es sein, je nach individueller Situation der betroffenen Ausländer\*innen, dass die Erfüllung einer einzelnen oder mehrerer Voraussetzungen zur Erteilung eines Passes oder Passersatzes gegenüber den Behörden des Herkunftsstaates zu einer Unzumutbarkeit führen. Aber auch der Kontakt selbst kann, je nach Einzelfall, schon grundsätzlich eine Unzumutbarkeit darstellen. Nähere Ausführungen im Abschnitt [Stufenmodell](#). Gemäß der allgemeinen Mitwirkungspflicht von § 82 AufenthG sind die Antragsteller\*innen zunächst in der Pflicht, eigeninitiativ Nachweise über die Unzumutbarkeit eines Kontaktes mit den Behörden des Herkunftsstaates vorzulegen. Dabei hat sich in der Rechtsprechung folgender Grundsatz etabliert: Je gewichtiger die von den Ausländer\*innen plausibel vorgebrachten Umstände sind, desto geringer sind die Anforderungen an das Vorliegen einer daraus resultierenden Unzumutbarkeit<sup>49</sup>.

Der Gesetzgeber hat sich darum bemüht, die [Grenzen der Zumutbarkeit](#) zu skizzieren. Als zumutbar gilt gemäß § 5 Absatz 2 AufenthV in nicht abschließender Aufzählung:

- [Rechtzeitige Verlängerung eines bestehenden Passes oder Passersatzes](#), § 5 Absatz 2 Nummer 1 AufenthV. Als rechtzeitig gilt ein Antrag auf Verlängerung bei der ausstellenden Behörde, wenn mit der Neuerteilung oder Verlängerung innerhalb der Gültigkeits-

---

<sup>49</sup> OVG Niedersachsen, Beschluss vom 24.10.2022 – 13 ME 249/22, <https://www.asyl.net/rsdb/m31067> und auch BMI, Identitätsklärung als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 und 4 AufenthG, 12.08.2021, [https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/BMI-Anwendungshinweise-Identitaetsklaerung\\_20210812.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/BMI-Anwendungshinweise-Identitaetsklaerung_20210812.pdf).

dauer des bisherigen Passes oder Passersatzes gerechnet werden kann.

- **Mitwirkung an der Ausstellung und Duldung entsprechender Behandlungen**, § 5 Absatz 2 Nummer 2 AufenthV. Antragsteller\*innen eines Reiseausweises für Ausländer unterliegen denselben Mitwirkungspflichten wie Antragsteller\*innen eines deutschen Passes. Entsprechend wird auf §§ 6 und 15 PassG verwiesen.

#### **§ 6 PaßG bestimmt:**

- Antrag eigeninitiativ stellen
- Antrag persönlich stellen. Ausnahme bei handlungs- oder entscheidungsunfähigen Personen mit Vormund
- Alle für die Feststellung der Personendaten und Staatsangehörigkeit notwendigen Tatsachen sind anzugeben. Nachweise sind vorzulegen. Fingerabdrücke sind abzugeben.
- Bei Eintragung eines von der Geburtsurkunde abweichenden Geschlechts ist der Beschluss des Gerichts vorzulegen.
- Bei Erteilung eines Passes an Ausländer\*innen kann eine Sicherheitsabfrage über entsprechende ausländerrechtliche Datenbanken erfolgen.
- Bei Zweifel über die Identitätsangaben können erforderliche Maßnahmen zur Klärung der Identität vorgenommen werden. Dazu zählen erkennungsdienstliche Maßnahmen, wie die Aufnahme eines biometrischen Fotos und elektronischer Fingerabdrücke, und der Abgleich mit den entsprechenden ausländerrechtlichen Datenbanken.

#### **§ 15 PaßG bestimmt:**

- Ein Pass ist eigeninitiativ der ausstellenden Behörde vorzulegen, wenn ein Eintrag inkorrekt ist.

- Ein alter Pass ist bei Empfang eines neuen auf Verlangen abzugeben.
- Ein Verlust und ein Wiederfinden eines Passes sind anzuzeigen.
- Der Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit ist anzuzeigen.
- Der Beitritt in fremde Streitkräfte ist anzuzeigen.
- **Ableistung der Wehrpflicht im Herkunftsstaat und anderer staatsbürgerlicher Pflichten, § 5 Absatz 2 Nummer 3 AufenthV.** Von der Ableistung der Wehrpflicht wird abgesehen, wenn sie aus zwingenden Gründen unzumutbar ist. Bezüglich der staatsbürgerlichen Pflichten gilt die Schwelle einer einfachen Unzumutbarkeit. Der Wehrdienst ist gemäß 3.3.1.2 AVwV-AufenthG regelmäßig zwingend unzumutbar:
  - bei Ausländer\*innen der zweiten Generation, die vor Abschluss eines Einbürgerungsverfahrens stehen,
  - bei Ausländer\*innen, die mit Deutschen verheiratet sind, wenn aus der Ehe ein Kind hervorgegangen ist oder wenn ein Kind eines Ehegatten im gemeinsamen Haushalt lebt und in diesen Fällen die eheliche Lebensgemeinschaft fortbesteht,
  - bei Ausländer\*innen, die mit Deutschen in ehelicher Lebensgemeinschaft leben, wenn sie über 35 Jahre alt sind und sich mindestens fünf Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben und
  - bei Ausländer\*innen, die mit ihrem minderjährigen deutschen Kind zusammenleben und zur Ausübung der Personensorge berechtigt sind.

Darüber hinaus kann eine entsprechende Unzumutbarkeit bestehen, wenn außergewöhnliche schicksalhafte Lebenslagen

dem Wehrdienst entgegenstehen, wie etwa eine notwendige Behandlung einer Krankheit oder familiäre Ereignisse. Auch kann eine unverhältnismäßig lange Freiheitsstrafe im Falle der Wehrdienstentziehung eine Unzumutbarkeit begründen.

- **Zahlen der Passgebühren**, § 5 Absatz 2 Nummer 4 AufenthV. Hierbei muss es sich um die allgemein festgelegten Gebühren handeln. Das umfasst keine Bestechungsgelder, die vom Botschaftspersonal oder den Betroffenen als im Kontext des Herkunftsstaates übliche Bearbeitungsgebühren angesehen werden können. Auch die Zahlung einer Aufbausteuer, wie im Falle [Eritreas](#), gilt seitens der Behörden und Gerichte im Rahmen allgemeiner staatsbürgerschaftlicher Pflichten als zumutbar.

Nicht zuletzt gilt es grundsätzlich als zumutbar, auch Familienangehörige, Bekannte oder Vertrauensanwält\*innen im Herkunftsstaat in die Bemühungen um eine Beschaffung von Dokumenten zur Klärung der Identität oder eines Passes einzubeziehen beziehungsweise zu beauftragen. Dabei gelten auch hohe Gebühren für Vertrauensanwält\*innen als zumutbar.

**Unzumutbarkeit.** Die Grenze der Zumutbarkeit liegt bei der Gefährdung der eigenen Person oder der Kontaktpersonen. Die Schwierigkeit besteht darin, eine subjektiv eingeschätzte Gefahr zu dokumentieren, beziehungsweise zu belegen. Denn es darf nicht verlangt werden, sich einer Gefahr gezielt auszusetzen. Vielmehr muss die Gefahr plausibel dargelegt werden.

Sind vermeintlich zumutbare Handlungen tatsächlich subjektiv unzumutbar, sind die Betroffenen im Rahmen der Mitwirkungs-



pflichten von § 82 Absatz 1 AufenthG verpflichtet, ihre Belange und für sie günstige Umstände, soweit sie nicht offenkundig oder bekannt sind, unter Angabe nachprüfbarer Umstände unverzüglich geltend zu machen und die erforderlichen Nachweise, die sie erbringen können, unverzüglich beizubringen. Zur Dokumentation der Bemühungen siehe [Praxishinweis 10](#).

## 2.6 Ausweisrechtliche Pflicht

Deutschland hat im vergangenen Jahrhundert zwei Diktaturen erlebt, in denen die öffentliche Ordnung durch eine repressive Polizeipräsenz geprägt war. Das geltende Grundgesetz grenzt sich von diesen repressiven Ordnungen ab und bejaht eine freiheitliche Grundordnung. Dazu gehört, dass die Polizei dem individuellen Schutz der einzelnen Person gleichermaßen verpflichtet ist, wie dem Schutz der Rechtsordnung. Demzufolge hat der Staat, repräsentiert durch die Polizei, dem Menschen nicht mit einem grundsätzlichen Misstrauen zu begegnen.

**Personenkontrolle.** Eine Personenkontrolle hat vor diesem Hintergrund immer anlassbezogen stattzufinden, entweder aufgrund eines konkreten Anlasses oder aus präventiven Gründen, § 181 LVwG. Anlass kann gemäß § 181 Absatz 1 LVwG bestehen bei:

- Aufenthalt an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Verkehrsmittel, zu dem konkrete und akute Anhaltspunkte für Straftaten oder Straftäter\*innen vorliegen
- Antreffen an einer Kontrollstelle zur präventiven Verhütung von Terrorismus, schwerem Raub oder grenzüberschreitender Kriminalität

- Antreffen in Verkehrseinrichtungen oder Straßen von Bedeutung für die grenzüberschreitende Kriminalität

Die Auswahl der betroffenen Personen anhand gruppenspezifischer Merkmale ohne sachlichen, durch den Zweck der Identitätsfeststellung gerechtfertigten Grund ist unzulässig, § 181 Absatz 2 LVwG. *Racial profiling* ist nicht erlaubt. Maßnahmen der Identitätsfeststellung müssen zur Bedeutung der Sache verhältnismäßig sein, § 181 Absatz 6 LVwG.

Bei einer Personenkontrolle, etwa aufgrund des Aufenthalts an einem bestimmten Ort, darf die Polizei die Identität erfragen. Dazu zählen Namen, Geburtstag, Geburtsort, Anschrift und Staatsangehörigkeit. Zudem darf die Polizei verlangen, dass ihr mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, § 181 Absatz 3 LVwG. Sofern kein weiterer Anlass für Zweifel besteht, genügen die mündlich gemachten Aussagen. In Deutschland besteht keine Pflicht, in der Öffentlichkeit ein Ausweisdokument mit sich zu führen. Das gilt für Menschen mit deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit gleichermaßen. 48.o.4 AVwV-AufenthG führt aus: „Im Inland besteht keine allgemeine Verpflichtung, einen Pass, einen Passersatz, einen Ausweisersatz oder einen Aufenthaltstitel mitzuführen.“ Ist es der Polizei jedoch nicht möglich, die Identität ausreichend festzustellen, ist sie befugt, bei entsprechendem Anlass bei der kontrollierten Person zur Identitätsfeststellung eine Durchsuchung durchzuführen oder sie mit zur Polizeiwache zu nehmen, § 181 Absatz 4 LVwG. Es kann somit im Eigeninteresse der einzelnen Person liegen, an bestimmten Orten einen Ausweis mit sich zu führen, etwa bei Großveranstaltungen, am Bahnhof, in grenznahen Räumen, in Bus und

Bahn oder in von Schwarzarbeit besonders betroffenen Gewerben, siehe [Praxishinweis 5](#).

### Racial profiling

Die Bundespolizei hat unter anderem die Aufgabe, Menschen aufzugreifen, die unerlaubt einreisen oder sich unerlaubt in Deutschland aufhalten. Dazu führt sie sogenannte verdachtsunabhängige Personenkontrollen durch, vorwiegend in Bus und Bahn, in Grenzgebieten, Bahnhöfen oder Flughäfen. In diesem Zusammenhang, aber auch bei öffentlichen Veranstaltungen oder an sonstigen bestimmten Orten, machen Menschen, die aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes Rassismus, Islamfeindlichkeit oder anderer gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit ausgesetzt sind, die Erfahrung, aufgrund äußerlicher Merkmale kontrolliert zu werden.

Die Polizei darf die Auswahl nicht allein aufgrund äußerlicher Klischees, wie Kleidung, treffen und insbesondere nicht aufgrund ethnisierte phänotypischer Merkmale. Dazu zählen die Hautfarbe und andere Erscheinungsmerkmale, Sprache oder eine Einwanderungsgeschichte. § 181 Absatz 2 LVwG verweist explizit auf Artikel 3 GG. Dieser verbietet eine solche Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes, der Abstammung, Sprache, Heimat, Herkunft und aus rassistischen Gründen. Gewöhnlich begründet die Polizei bei Personenkontrolle ihre Handlung, zumindest auf Nachfrage. Wenn eine Begründung ausbleibt, ein Verdacht auf Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nicht entkräftet werden kann oder die Maßnahme unverhältnismäßig erscheint, dient die [Beauftragte für die Landespolizei Schleswig-Holstein](#) als Anlaufstelle für Beschwerden.

Weitere Auskünfte zum Diskriminierungsschutz und Beratung bieten in Schleswig-Holstein die [Antidiskriminierungsstelle](#) und der [Antidiskriminierungsverband Schleswig-Holstein](#) und auf Bundesebene die [Antidiskriminierungsstelle des Bundes](#).

Von der Pflicht, bei konkretem Anlass Angaben zur Person zu machen, ist die Pflicht zu unterscheiden, in der Lage zu sein, die Identitätsangaben im Bedarfsfall auch nachweisen zu können. Die in § 48 Absatz 1 AufenthG in Ergänzung mit §§ 56 und 57 AufenthV formulierten sogenannten ausweisrechtlichen Pflichten dienen dazu, den aufenthaltsrechtlichen Status der Betroffenen im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen zu überprüfen.

### Ausweisdokumente zugänglich machen

Ausländer\*innen sind dazu verpflichtet, ihre Ausweisdokumente, sofern nötig, auf Verlangen den zuständigen Behörden<sup>50</sup> vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen, § 48 Absatz 1 AufenthG. Dazu zählen die folgenden Dokumente:

- Pass
- Passersatz
- Ausweisersatz
- Aufenthaltstitel
- Duldung
- Gestattung<sup>51</sup>

Gemäß § 48 Absatz 2 AufenthG genügen Ausländer\*innen, die einen Pass oder Passersatz weder besitzen noch in zumutbarer Weise erlangen können, der Ausweispflicht mit einem Aufenthaltstitel oder

---

<sup>50</sup> Die Zuständigkeit der Behörden ist in § 71 Absatz 4 AufenthG normiert. Im Abschnitt Klärung der Identität werden die Behörden unter „Befugnis zur Identitätsfeststellung“ aufgelistet.

<sup>51</sup> Die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ist in § 48 Absatz 1 AufenthG nicht aufgelistet. Die Pflicht für Asylbewerber\*innen, sich mittels der Gestattung auszuweisen, geht aus § 64 AsylG hervor.

einer Duldung, wenn diese mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehen und als Ausweisersatz bezeichnet sind.

Die Zuwiderhandlung stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, § 98 Absatz 2 Nummer 3 AufenthG. Wenn Ausweisdokumente gemäß § 48 Absatz 1 oder 3 AufenthG nicht auf Verlangen vorgelegt werden, kann ein Bußgeld angeordnet werden. Hingegen begehen Menschen gemäß § 95 Absatz 1 Nummer 1 AufenthG eine Straftat, wenn sie sich ohne Besitz eines Passes, Passersatzes oder Ausweisersatzes gemäß § 3 AufenthG in Deutschland aufhalten. Das kann mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe bestraft werden.

Grundsätzlich soll die ABH bei Ausländer\*innen, die sich nicht nur kurzfristig im Inland aufhalten, von sämtlichen Pässen und Passersatzes, die diese besitzen, Kenntnis haben. Darüber hinaus sollen Ausländer\*innen nicht unnötig einen deutschen Passersatz oder Ausweisersatz besitzen, 48.1.5 AVwV-AufenthG. Entsprechend gilt folgende Pflicht:

- Verlust und Wiederauffinden eines Passes, Passersatzes oder Ausweisersatzes zu melden, § 56 Absatz 5 AufenthV
- Einen wiederaufgefundenen Pass oder Passersatz unverzüglich zusammen mit allen nach Verlust ausgestellten Passersatzes vorzulegen, § 56 Absatz 6 AufenthV
- Einen deutschen Passersatz unverzüglich nach Ablauf oder wenn entsprechend vermerkt unverzüglich nach Einreise abzugeben, § 56 Absatz 7 AufenthV
- Bei Besitz von mehr als einem Pass, Passersatz oder deutschem Ausweisersatz der zuständigen ABH jedes dieser Papiere unverzüglich vorzulegen, § 57 AufenthV

Wird der ABH nach Ausstellung eines deutschen Passersatzes ein wiedergefundener oder neu beschaffter Pass des Herkunftsstaates vorgelegt, zieht die ABH gewöhnlich den Passersatz ein. Denn mit der Vorlage des Passes liegt die Erteilungsvoraussetzung nicht mehr vor. Dabei wird der Passersatz ungültig gestempelt und ungültig gelocht, aber zugunsten des urkundlichen Nachweises von erlaubten Aufenthaltszeiten wieder ausgehändigt, 48.1.8 AVwV-AufenthG.

Wird ein Pass oder Passersatz oder eine als Ausweisersatz gekennzeichnete Aufenthaltserlaubnis für mehr als 24 Stunden eingezogen, gilt nach § 55 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AufenthV in Verbindung mit § 56 Absatz 1 Nummer 4 AufenthV die Pflicht, sich einen Ausweisersatz ausstellen zu lassen, 48.1.10.3 AVwV-AufenthG. Die ABH muss die betroffene Person darauf hinweisen, dass der Ausweisersatz nach § 56 Absatz 1 Nummer 4 AufenthV beantragt werden muss.

Zu widerhandlungen können mit Bußgeld belegt werden, § 77 AufenthV.

### Mitwirkung an der Beschaffung von Identitätspapieren

Besitzen Ausländer\*innen keinen gültigen Pass oder Passersatz, sind sie zu folgender Mitwirkung verpflichtet, § 48 Absatz 3 AufenthG:

- Mitwirken an der Beschaffung von Identitätspapieren. Dabei sind die Grenzen der Zumutbarkeit zu beachten.
- Vorlegen, Aushändigen und Überlassen von
  - Urkunden
  - sonstigen Unterlagen
  - Datenträgern

die für die Feststellung einer Identität und Staatsangehörigkeit und für die Abschiebungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein können

- Dulden der Durchsuchung der Person und der mitgeführten Sachen, falls der Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen wird und es Anhaltspunkte dafür gibt, dass entsprechende Unterlagen und Datenträger besessen werden. Diese Norm erstreckt sich nicht auf die Durchsuchung eines gegebenenfalls besessenen Fahrzeugs oder der Wohnung.

Zuwiderhandlungen gegen diese Pflicht können mit Bußgeld belegt werden, § 98 Absatz 2 Nummer 3 AufenthG.

Zur Pflicht zur Beschaffung von Identitätspapieren zählt nach § 56 AufenthV insbesondere auch:

- rechtzeitig einen bestehenden Pass oder Passersatz zu verlängern. Als rechtzeitig gilt ein Antrag auf Verlängerung bei der ausstellenden Behörde, wenn mit der Neuerteilung oder Verlängerung innerhalb der Gültigkeitsdauer des bisherigen Passes oder Passersatzes gerechnet werden kann, § 56 Absatz 1 Nummer 1 AufenthV
- unverzüglich einen neuen Pass oder Passersatz zu beantragen, wenn der bisherige Pass oder Passersatz aus anderen Gründen als wegen Ablaufs der Gültigkeitsdauer ungültig geworden oder abhandengekommen ist, § 56 Absatz 1 Nummer 2 AufenthV
- unverzüglich einen neuen Pass oder Passersatz oder die Änderung eines bisherigen Passes oder Passersatzes zu beantragen, sobald im Pass oder Passersatz enthaltene Angaben unzutreffend sind, § 56 Absatz 1 Nummer 3 AufenthV

- unverzüglich einen [Ausweisersatz](#) zu beantragen, wenn die Ausstellungsveroraussetzungen erfüllt sind und kein deutscher Passersatz beantragt wurde, § 56 Absatz 1 Nummer 4 AufenthV

### Auswertung von Datenträgern

Nach § 48 Absatz 3a AufenthG ist die Auswertung von Datenträgern nur in engem Rahmen erlaubt. Dazu gilt:

- Die Auswertung ist nur zulässig, soweit es für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit und für die Abschiebungsmöglichkeit in einen anderen Staat erforderlich ist und keine mildereren Mittel für diesen Zweck zur Verfügung stehen.
- Die Zugangsdaten zum Datenträger sind der Behörde zur Verfügung zu stellen. Die Auswertung darf jedoch nur durch Volljurist\*innen erfolgen.
- Zeichnet sich ab, dass durch die Auswertung des Datenträgers nur Erkenntnisse aus der Privatsphäre gewonnen werden können, ist die Auswertung nicht zulässig.
- Gewonnene Erkenntnisse der Privatsphäre dürfen nicht verwertet werden. Entsprechende Aufzeichnungen sind zu löschen und die Tatsache der Erlangung und die Löschung sind aktenkundig zu machen.

Mobilgeräte können faktisch auch gegen den Willen der Betroffenen ausgelesen werden. Dazu kann die Behörde die Zugangsdaten von Mobilgeräten vom Mobilfunkanbieter anfordern, § 48a AufenthG.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Erfüllung der Passpflicht durch den Besitz eines Ausweisersatzes die Verpflichtung zur Passbeschaffung nach § 48 Absatz 3 und die Pflichten nach § 56 Auf-



enthV unberührt lässt, 3.1.2 AVwV-AufenthG. Das bedeutet, dass Ausländer\*innen mit einem Eintrag *Ausweisersatz* damit rechnen müssen, bei Kontakt mit der ABH wiederholt nach Bemühungen zur Beschaffung von Identitätspapieren gefragt oder zu Bemühungen aufgefordert zu werden. Angesichts mittel- und langfristiger aufenthaltsrechtlicher Integrationsperspektiven kann ein kontinuierliches Bemühen um die Beschaffung von Identitätspapieren im Eigeninteresse der Betroffenen liegen. Das Bemühen ist für spätere Verwendungen zu dokumentieren.

### 3. Zwecke zur Identitätsklärung und Passbeschaffung

### 3.1 Asylverfahren

Für Menschen im Asylverfahren gilt das AsylG als Lex-specialis<sup>52</sup> gegenüber dem AufenthG. Das AufenthG findet auf Menschen im Asylverfahren nur dann Anwendung, wenn das AsylG auf dieses verweist. So kommt es, dass sich die vorangegangenen Ausführungen zum AufenthG im AsylG teilweise in gleichem oder sehr ähnlichem Wortlaut wiederfinden.

#### Identitätsklärung

Gemäß § 16 AsylG ist die Identität der Asylsuchenden durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern. Dazu zählen:

- ein biometrisches Foto und die Abdrücke aller zehn Finger. Das Bild und die Fingerabdrücke dürfen mit den gegebenenfalls im Pass gespeicherten Daten abgeglichen werden. Bei Kindern bis sechs Jahre darf kein Fingerabdruckabgleich durchgeführt werden.
- zur Bestimmung des Herkunftsstaates eine Tonaufnahme des gesprochenen Wortes, Sprachbiometrie<sup>53</sup>. Dabei darf nicht einfach die formelle Anhörung aufgezeichnet werden, sondern der Stimmabgleich muss gesondert geschehen und die betroffene Person muss darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass dies zur Ermittlung oder Bestätigung des angegebenen Herkunftsstaates erfolgt.

---

<sup>52</sup> Der Lex-specialis-Grundsatz besagt, dass spezielle Gesetze in ihrer Anwendung Vorrang haben vor allgemeinen Gesetzen.

<sup>53</sup> Für den Einsatz der Sprachbiometrie kommen zum Stand Januar 2023 lediglich Antragsteller\*innen in Betracht, die einen der arabischen Großdialekte (Maghrebinisch, Ägyptisch, Irakisch, Levantinisch und Golf) sprechen beziehungsweise vorgeben zu sprechen. Seit 2023 werden auch Aufnahmen der Sprachen Dari, Farsi und Paschto bei Menschen aus Afghanistan und Iran gemacht, DA-Asyl, 01.01.2023, Stichwort *Identitätsfeststellung*, Sprach- und Dialekterkennung, <https://www.asyl.net/recht/gesetzestexte/weisungen/dienstanweisung-asyl-da-asyl>.

Die vorgeschriebene erkennungsdienstliche Behandlung ist zu dulden, § 15 Absatz 2 Nummer 7 AsylG und kann durch die Grenzbehörden, die Polizei, das LaZuF, das BAMF und die ABH durchgeführt werden, § 16 Absatz 2 AsylG. Das Bundeskriminalamt leistet Amtshilfe bei der Auswertung dieser erkennungsdienstlich gewonnenen Daten, § 16 Absatz 3 AsylG. Es darf diese Identitätsdaten speichern. Es darf die Daten an andere Staaten zum Zweck der Überprüfung der Identität übermitteln, mit Ausnahme des Herkunftsstaates oder Staaten, bei denen die betroffene Person einen ernsthaften Schaden zu befürchten hat, § 16 Absatz 3a AsylG. Es darf die Daten auch für Zwecke des Strafverfahrens oder der Gefahrenabwehr verwenden, § 16 Absatz 5 AsylG.

Im Asylverfahren erkennungsdienstlich erfasste Daten werden mit folgenden nationalen und europäischen Datenbanken ausgetauscht oder abgeglichen:<sup>54</sup>

Tabelle 5: Datenbanken zur Erfassung und zum Austausch erkennungsdienstlicher Daten

Datenbank	Reichweite	Zweck
Melderegister	lokal	Erfassung von An-, Um- und Abmeldungen
AFIS A	national	Erkennung von Mehrfachregistrierungen
Asylkon	national	Sicherheitsabgleich <sup>55</sup>

<sup>54</sup> BAMF, Datenmanagement im Asylverfahren in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationswerk (EMN), Seite 28 ff., <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp90-datenmanagement.html?nn=282022>

<sup>55</sup> Über das Bundesverwaltungsamt wird ein Sicherheitsabgleich mit dem Bundesnachrichtendienst, dem Bundesamt für Verfassungsschutz, dem Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst, dem Bundeskriminalamt sowie dem Zollkriminalamt durchgeführt.

Datenbank	Reichweite	Zweck
Ausländerdatei-A	national	Organisation der ABH
AZR	national	Kerndatenbank zum Informationsaustausch
GENESIS	national	statistische Daten
INPOL-Sachfahndung	national	Fahndung nach gesuchten Papieren
MARiS	national	zentrale Datei des BAMF
VerBiS	national	Erfassung von beruflichen Qualifikationen durch die Bundesagentur für Arbeit
Visadatei	national	Kontrolle unerlaubter Aufenthalte
Eurodac	EU	Organisation des Dublin-Zuständigkeitssystems
Eurostat	EU	Erfassung von Asyl- und Weiterwanderungsstatistiken
SIS II	EU	Erfassung von Einreiseverboten
SIS AFIS	EU	Identitätsabgleich zu Sicherheitszwecken und Dublin-Verfahren
VIS	EU	Visumanträge

### Mitwirkungspflicht

Asylsuchende haben zugunsten der Ermöglichung des Asylverfahrens folgende Dokumente, sofern sie diese besitzen, den mit dem AsylG betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen:

- Pass oder Passersatz, § 15 Absatz 2 Nummer 4 AsylG
- alle erforderlichen Urkunden oder sonstigen Unterlagen, § 15 Absatz 2 Nummer 5 AsylG
- auf Verlangen alle Datenträger, die für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können, § 15 Absatz 2 Nummer 6 AsylG

Das sind insbesondere, § 15 Absatz 3 AsylG:

- alle Urkunden und Unterlagen, die neben dem Pass oder Passersatz für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können
- von anderen Staaten erteilte Visa, Aufenthaltstitel und sonstige Grenzübertrittspapiere
- Flugscheine und sonstige Fahrausweise
- Unterlagen über den Reiseweg vom Herkunftsland in das Bundesgebiet, die benutzten Beförderungsmittel und über den Aufenthalt in anderen Staaten nach der Ausreise aus dem Herkunftsland und vor der Einreise in das Bundesgebiet sowie
- alle sonstigen Urkunden und Unterlagen, auf die die Ausländer\*innen sich berufen oder die für die zu treffenden asyl- und ausländerrechtlichen Entscheidungen und Maßnahmen einschließlich der Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sind
- Als Datenträger zählen insbesondere Mobiltelefone/Smartphones, Tablets, Laptops, USB-Sticks oder Festplatten.

**Beschaffung von Identitätspapieren.** Bei Nichtbesitz eines Reisepasses oder Passersatzes muss an der Beschaffung von Identitätspapieren mitgewirkt werden, § 15 Absatz 2 Nummer 6 AsylG. Wurden beim Transit durch EU-Mitgliedstaaten Pässe, Passersatzes oder andere Dokumente durch eine Behörde des anderen Staates einbehalten, sind diese nicht eigenständig durch die Asylsuchenden zu beschaffen,

sondern durch das BAMF. Das BAMF verfügt diesbezüglich über formell vereinbarte und praktisch etablierte Verfahrenswege.<sup>56</sup>

**Durchsuchung:** Kommen Asylsuchende der Pflicht zum Vorlegen, Aushändigen und Überlassen nicht nach, können die Behörden eine Durchsuchung der mitgeführten Sachen und der Asylsuchenden durch eine Person des gleichen Geschlechts durchführen, § 15 Absatz 4 AsylG.

**Auswertung von Datenträgern:** Die eingezogenen Datenträger dürfen nur durch das BAMF ausgewertet werden, § 15a Absatz 2 AsylG, und nur dann, wenn es die Möglichkeit der Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit verspricht und dies nicht durch mildere Mittel möglich ist, § 15a Absatz 1 Satz 1 AsylG. Da das Asylverfahren einem Beschleunigungsgebot unterliegt, ist das BAMF befugt, Datenträger bereits bei der Registrierung im Rahmen der Asylantragstellung auszuwerten. Die Dienstanweisung bestimmt, dass ein Verweis der Antragstellenden auf die Möglichkeit, entsprechende Unterlagen beim Termin zur Anhörung zu den Fluchtgründen mitzubringen, kein geeignetes milderes Mittel sei.<sup>57</sup> Auslesen von mobilen Daten. Für die Auswertung der Informationen des Kernbereichs des Privatlebens gelten die Bestimmungen der § 48 Absatz 3a und § 48a AufenthG zur [Auswertung von Datenträgern](#) im Rahmen der [ausweisrechtlichen Pflichten](#) im AufenthG, § 15a Absatz 1 Satz 2 AsylG.

---

<sup>56</sup> DA-Asyl, a. a. O., *Dokumentenansforderungen zwischen den Mitgliedstaaten*.

<sup>57</sup> Ebd., *Identitätsfeststellung*, 3.1.1 Allgemeines zum Auslesen mobiler Datenträger.

**Grenze der Zumutbarkeit:** Die Zumutbarkeit der Pflicht zur Mitwirkung bei der Klärung der Identität und der Beschaffung von Dokumenten endet im Rahmen des Asylverfahrens für Asylsuchende beim Kontakt mit den Behörden des Herkunftsstaates. Werden Originaldokumente von Angehörigen im Herkunftsstaat verwahrt, verlangt die Mitwirkungspflicht, sich diese zuschicken zu lassen. Ein Kontakt der Angehörigen mit den Behörden des Herkunftsstaates zum Zweck der Beschaffung von Dokumenten ist dann jedoch nicht zumutbar, wenn die Angehörigen sich dadurch selbst in Gefahr bringen würden.<sup>58</sup> Zudem kann jeder Kontakt zur Botschaft des Herkunftsstaates durch die Asylsuchenden während des Asylverfahrens, neben der subjektiv eingeschätzten Gefahr durch die Betroffenen, aus Sicht des BAMF die Glaubwürdigkeit des Schutzbegehrens kompromittieren.

### **Verbleib der Dokumente**

Die überlassenen Dokumente und Datenträger werden an die Erstaufnahmeeinrichtung weitergeleitet, § 21 AsylG. Eine Kopie ist nur auf Verlangen auszuhändigen, § 21 Absatz 4 AsylG. Die Unterlagen sind wieder auszuhändigen, wenn sie für die Durchführung des Asylverfahrens oder im Falle einer Ablehnung für eine Abschiebung nicht mehr benötigt werden, § 21 Absatz 5 AsylG.

Der Pass hingegen ist durch die ABH erst dann auszuhändigen, wenn er für das Asylverfahren nicht mehr benötigt wird und eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, § 65 Absatz 1 AsylG. Für dringende

---

<sup>58</sup> Ebd., *Identitätsfeststellung*, 2. Vorlage von Personaldokumenten.



Sonderbedarfe kann der Pass vorübergehend ausgehändigt werden. Das kann eine Auslandsreise umfassen, die Verlängerung eines Passes oder die Vorbereitung einer Ausreise<sup>59</sup>. Erfolgt eine Ablehnung des Asylantrags, wird der Pass oder Passersatz erst im Zuge der Ausreise beziehungsweise Abschiebung ausgehändigt.

#### Praxishinweis 6

Es ist dringend zu empfehlen, über alle überlassenen Dokumente eine Empfangsbestätigung und eine Kopie zu verlangen, um damit nachweisen zu können, diese Dokumente den Behörden Überlassen zu haben. In der Vergangenheit kam es zu massiven Unregelmäßigkeiten beim BAMF bei der Aufbewahrung von Dokumenten. In einer sogenannten Fundpapierdatenbank wurden zwischen 2005 und 2018 78.647 Dokumente hinterlegt. Eine Zuordnung eines Dokuments zu dessen Besitzer\*in hat in keinem Fall stattgefunden.<sup>60</sup>

### Ausweispflicht

Ausländer\*innen sind während ihres Aufenthalts in Deutschland verpflichtet, sich ausweisen zu können. Menschen im Asylverfahren werden ihr Pass und andere Identitätsdokumente abgenommen. Ihnen wird im Anschluss an die Registrierung als Asylsuchende beim LaZuF ein Ankunftsnachweis<sup>61</sup> ausgestellt, § 63a AsylG, und nach der

<sup>59</sup> Die Verlängerung eines Passes im Zeitraum des Asylverfahrens ist nicht rechtlich geboten, weil pass- und ausweisrechtlichen Pflichten mit dem Besitz der Gestattung genügt wird. Die Herausgabe des Passes zum Zweck der Eheschließung ist nicht von § 65 AsylG erfasst. Sie ist jedoch im Bedarfsfall aufgrund der Höherrangigkeit des Artikel 6 GG geboten, BeckOK MigR/Röder, AsylG § 65, Randnummer 15.1.

<sup>60</sup> BT-Drucksache 19/8752, a. a. O., Seite 73.

<sup>61</sup> Synonym für *Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender* oder veraltet *BüMA*.

Asylantragstellung beim BAMF eine Aufenthaltsgestattung<sup>62</sup>, § 63 AsylG. Solange die Pflicht besteht, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, liegt die Zuständigkeit zur Ausstellung des Ankunftsnachweises gemäß § 63a Absatz 3 AsylG beim LaZuF und zur Ausstellung der Aufenthaltsgestattung beim BAMF, § 63 Absatz 3 Satz 1 AsylG. Besteht keine Pflicht mehr, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist die ABH zuständig, § 63 Absatz 3 Satz 2 AsylG. Mit dem Ankunftsnachweis und dem Gestattungsausweis erfüllen Asylsuchende ihre pass- und ausweisrechtlichen Pflichten, § 64 Absatz 1 AsylG<sup>63</sup>. Beide berechtigen jedoch nicht zu einem Grenzübertritt, § 64 Absatz 2 AsylG.

Ist in Einzelfällen eine Auslandsreise aus humanitären Gründen zwingend geboten, kann zu diesem Zweck der Pass ausgehändigt werden oder bei Nichtbesitz ein [Reiseausweis für Ausländer](#) mit beschränkter räumlicher und zeitlicher Gültigkeit ausgestellt werden. Denkbar wäre ein Szenario, in dem ein Familienmitglied ein schutzbedürftiges anderes Familienmitglied auf einem legalen Transit nach Deutschland begleiten muss, etwa im Rahmen einer Dublin-Überstellung. § 6 Satz 1 Nummer 4 AufenthV erlaubt die Ausstellung eines Reiseausweises im Inland zum Zweck der Auslandsreise an Asylsuchende im Falle von dringendem öffentlichen Interesse, zwingender Gründe oder zur Vermeidung einer unbilligen Härte, wenn die Durchführung des Asylverfahrens nicht gefährdet wird. Gewöhn-

---

<sup>62</sup> Synonym für Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung oder Gestattungsausweis. Darstellung einer Aufenthaltsgestattung siehe Anlage D12 AufenthV.

<sup>63</sup> Der Gesetzgeber hat es versäumt, mit Einführung des Ankunftsnachweises diesen in den Geltungsbereich von § 64 AsylG formell zu integrieren. Sachlich eröffnet der Ankunftsnachweis jedoch den aufenthaltsrechtlichen Geltungsbereich der Aufenthaltsgestattung, § 55 Absatz 1 Satz 1 AsylG.

lich gelten für die Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer enge Grenzen des Nichtbesitzes, der Unzumutbarkeit der Beschaffung und von Versagensgründen, § 5 Absatz 2 und 3 AufenthV. Von diesen Einschränkungen darf im Falle von Asylsuchenden abgesehen werden, § 6 Satz 3 AufenthV.

#### Praxishinweis 7

Der Gesetzgeber hat beabsichtigt, einen Verstoß gegen die Ausweispflicht zu vermeiden, indem Asylsuchenden für die zeitliche Spanne zwischen Registrierung in einer Erstaufnahmeeinrichtung und Asylantragstellung der Ankunftsnahe ausgestellt wird. Tatsächlich kommt es aber je nach fluchtrelevanten Großereignissen zumindest in Schleswig-Holstein wiederholt dazu, dass Asylsuchende bis zu sechs Wochen auf die Registrierung warten müssen. In dieser Zeit werden ihnen die Identitätsdokumente jedoch je nach Einzelfall bereits durch Behörden abgenommen, sodass sie vorübergehend die Ausweispflicht nicht erfüllen können.

Im Anschluss an das Asylverfahren richten die Pflichten zur Identitätsklärung und Passpflicht sich danach, ob und welcher Schutzstatus erteilt wurde oder eine Ausreisepflicht besteht, siehe folgende Abschnitte.

### 3.2 Ausreisepflicht, Duldung

Besitzen Ausländer\*innen in Deutschland keinen [Aufenthaltstitel](#), § 4 AufenthG, und sind sie gleichzeitig nicht vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels befreit, sind sie ausreisepflichtig. In diesem Fall droht nach § 58 Absatz 1 Satz 1 AufenthG eine Abschiebung, wenn

- die Ausreisepflicht vollziehbar ist,
- eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder
- eine Ausreisefrist abgelaufen ist,

und

- die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist oder
- aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint.

Ist die Abschiebung hingegen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich, ist sie auszusetzen und der Aufenthalt ist zu dulden, § 60a Absatz 2 Satz 1 AufenthG. Über die Duldung<sup>64</sup> ist eine Bescheinigung auszuhändigen, § 60a Absatz 4 AufenthG. Der Umfang der enthaltenen Angaben bestimmt sich nach § 78a Absatz 5 AufenthG.

Die Duldung stellt keinen Aufenthaltstitel dar. Mit der Duldung ist ein Aufenthalt nicht legalisiert. Die Duldung bescheinigt lediglich, dass der Aufenthalt bis zum Vollzug der Ausreisepflicht nicht strafbar ist und führt in der Bescheinigung die für die Behörden relevanten Personendaten auf. Auch hält sie fest, welche ABH für die betroffene Person zuständig ist und ob es räumliche Beschränkungen oder Beschränkungen bezüglich der Arbeitserlaubnis gibt.

Eines der häufigsten Vollstreckungshindernisse der Abschiebung sind fehlende Reisepässe. Mitte 2022 waren über 247 000 Menschen in Deutschland geduldet. Fehlende Reisedokumente mit über 68 000 Fällen und ungeklärter Identität mit 27 000 Fällen stellen

---

<sup>64</sup> *Duldung* wird in dieser Broschüre gleichermaßen synonym für den Status der vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung, § 60a AufenthG, und die Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung, § 60a Absatz 4 AufenthG, verwendet. Darstellung einer Duldung siehe Anlage D2a AufenthV.

zwei der größten einzelnen Fallgruppen dar.<sup>65</sup> Daneben können bis zu 29 weitere rechtliche Fallgruppen gezählt werden, beispielsweise Duldungen aus familiären Gründen, medizinischen Gründen, aufgrund eines Abschiebungsstopps, Ermessensduldungen etwa zur Beendigung einer Bildungsmaßnahme oder Betreuung kranker Angehöriger, Ausbildungsduldung oder Beschäftigungsduldung.

Entsprechend groß ist der politische Druck, den die ABH an Menschen mit Duldung weitergeben: Im Interesse an einer Aufenthaltsbeendigung gilt es, die Passpflicht zu erfüllen und gegebenenfalls an der Botschaft des Herkunftsstaates einen Pass oder Passersatz zu beschaffen.

**Eigeninteresse an der Pflichterfüllung.** Kommen Menschen mit einer Duldung den Pflichten zur Identitätsklärung und Passbeschaffung nicht nach, droht das Sanktionsregime der sogenannten Duldung light. Auch besteht bei Verletzung dieser Pflichten unabhängig vom Status der Duldung light ein Verbot der Erwerbstätigkeit, § 60a Absatz 6 AufenthG. Besteht eine Duldung seit einem Jahr, ist eine Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen, es sei denn, es liegen Pflichtversäumnisse hinsichtlich der Mitwirkung bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung vor, § 60a Absatz 5 Satz 4 und 5 AufenthG. Es können Wohnsitzauflagen erlassen, § 61 Absatz 1d AufenthG, und die Unterbringung in einem Ausreisezentrum angeordnet werden, § 61 Absatz 2 AufenthG. Die Betroffenen können somit auch ein Eigeninteresse an der Beschaffung von Passdokumenten haben, etwa zugunsten

---

<sup>65</sup> BT-Drucksache 20/3201, Seite 34, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/032/2003201.pdf>.

- der Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit,
- der Bewegungsfreiheit oder
- um nicht von einer Abschiebung überrascht zu werden.

Bewegungsfreiheit und Beschäftigungserlaubnis (auch Erlaubnis zur Ausübung einer Ausbildung) sind notwendige Voraussetzungen zur Erlangung verschiedener Aufenthaltsperspektiven im Zusammenhang mit Erwerbstätigkeit und Lebensunterhaltssicherung. Dazu zählen zuvorderst:

- die **Ausbildungsduldung**, § 60c AufenthG, im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung, § 19d AufenthG
- die **Beschäftigungsduldung**, § 60d AufenthG, im Zusammenhang mit der Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration, § 25b Absatz 6 AufenthG
- die Aufenthaltserlaubnis für **gut integrierte Jugendliche und junge Erwachsene**, § 25a AufenthG
- die Aufenthaltserlaubnis bei **nachhaltiger Integration**, § 25b AufenthG
- die Aufenthaltserlaubnis in **Härtefällen**, § 23a AufenthG

### **Ausweisrechtliche Pflicht, Passpflicht und Pflicht zur Identitätsklärung mit Duldung**

Ausreisepflichtigen Menschen wird der Pass oder Passersatz üblicherweise von der ABH abgenommen. Falls sie sich zuvor im Asylverfahren befunden haben, wird ihnen der eingezogene Pass oder Passersatz bis zur Beendigung der Ausreisepflicht durch Ausreise oder durch Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht ausgehändigt, § 65 Absatz 1 AsylG. In diesen Fällen, und wenn ein Pass

oder Passersatz nicht besessen wird und nicht auf zumutbare Weise beschafft werden kann, besteht die Pflicht, bei der ABH einen [Ausweisersatz](#) zu beantragen, § 55 Absatz 1 AufenthV. Folglich wird die Duldung als Ausweisersatz gekennzeichnet. Gemäß 48.2.5 AVwV-AufenthG kann das Versäumnis, einen Ausweisersatz zu beantragen, zu einem Bußgeld führen. Mit dieser Kennzeichnung als Ausweisersatz erfüllen Menschen mit einer Duldung in Deutschland ihre ausweisrechtliche Pflicht, § 48 Absatz 2 AufenthG, und auch ihre [Passpflicht](#), § 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG. Wurden zumutbare Mitwirkungspflichten nicht unternommen und ist die Duldung nicht als Ausweisersatz gekennzeichnet, besteht ein Verstoß gegen die Passpflicht, der Strafen nach § 95 Absatz 1 Nummer 1 AufenthG nach sich ziehen kann.

Gleichwohl besteht die Pflicht fort, gemäß § 48 Absatz 3 AufenthG an der Beschaffung von Dokumenten zum Nachweis der Identität und Staatsangehörigkeit, insbesondere einem Pass, mitzuwirken. In der Zerstückelung der Norm zur Duldung zeigt sich exemplarisch, wie das Ausländerrecht nicht aus einem Guss geschaffen wurde, sondern im Gegenteil ständigen Anpassungen ausgesetzt ist. So findet sich in § 60a Absatz 6 AufenthG eine Regelung zum Verbot der Erwerbstätigkeit, sofern Betroffene Abschiebungshindernisse selbst zu vertreten haben, insbesondere, wenn sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführen. Mit vergleichbarem Wortlaut wird das Sanktionsregime der Duldung light in § 60b Absatz 1 AufenthG begründet. Die Frage des Umfangs der Zumutbarkeit bei der Mitwirkungspflicht wird, um eine Doppelung zu vermeiden, unten im Abschnitt zur [Duldung light](#) erörtert.

**Reiseausweis für Ausländer zum Zweck der Aufenthaltsbeendigung**  
Die Möglichkeiten einer Abschiebung variieren stark je nach Bereitschaft der Herkunftsstaaten, ihren Verpflichtungen zur Rücknahme von Staatsangehörigen zu entsprechen. Dazu gibt es zum einen bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen Deutschland und dem Herkunftsstaat und zum anderen multilaterale Abkommen zwischen der EU und dem Herkunftsstaat. So kann es vereinbart sein, dass auch ein von Deutschland erteilter [Reiseausweis für Ausländer](#) ausreichend ist für eine Abschiebung.

§ 6 Satz 1 Nummer 3 AufenthV normiert die Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer auch für den Zweck der endgültigen Ausreise aus Deutschland. In diesem Fall darf die ABH gemäß § 6 Satz 3 AufenthV von den gewöhnlichen Erteilungsvoraussetzungen abweichen. Das bedeutet, dass nicht zuvor gemäß § 5 Absatz 2 AufenthV im Rahmen der Zumutbarkeit alles Mögliche unternommen worden sein muss, einen Pass oder Passersatz durch die Botschaft des Herkunftsstaates zu erhalten; der Reiseausweis kann auch trotz Verstoßes gegen die Mitwirkungspflicht nach § 5 Absatz 3 AufenthV und trotz missbräuchlicher Verwendung eines Reiseausweises im Sinne von § 5 Absatz 4 AufenthV erteilt werden. Die Gültigkeitsdauer ist auf den für diesen Zweck erforderlichen Zeitraum zu beschränken und der Herkunftsstaat ist nicht aus dem Geltungsbereich auszuschließen,  
3.3.1.12 AVwV-AufenthG.



## Duldung „light“<sup>66</sup>

### § 60b Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

(1) Einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer wird die Duldung im Sinne des § 60a als „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ erteilt, wenn die Abschiebung aus von ihm selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt oder er zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 nicht vornimmt. Dem Ausländer ist die Bescheinigung über die Duldung nach § 60a Absatz 4 mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ auszustellen.

§ 60b Absatz 2 Satz 1 AufenthG betont die Pflicht zur Passbeschaffung und § 60b Absatz 3 Satz 1 AufenthG skizziert die Zumutbarkeitsgrenzen. Erscheinen der ABH die diesbezüglichen Bemühungen nicht nur als nicht ausreichend, sondern als ursächlich für das Abschiebungshindernis, soll der prekäre Status der Duldung noch weiter beschnitten werden in Form der Duldung light. Das ist der Fall, wenn folgendes Verhalten als kausal für das Abschiebungshindernis verantwortlich erachtet wird:

- Täuschen über Identität oder Staatsangehörigkeit
- eigene falsche Angaben
- Unterlassen von zumutbaren Handlungen zur Passbeschaffung

---

<sup>66</sup> Synonym für *Duldung für Personen mit ungeklärter Identität*.

In einem solchen Fall ist in der Duldung in den Nebenbestimmungen der Hinweis „für Personen mit ungeklärter Identität“ zu vermerken.

#### Praxishinweis 8

Zur Identitätsklärung im Zusammenhang mit der Duldung light ist festzuhalten, dass der Hinweis „für Personen mit ungeklärter Identität“ auch dann vermerkt werden kann, wenn die Identität sehr wohl geklärt ist, aber ein für die Abschiebung benötigter Pass fehlt. Der Hinweis in den Nebenbestimmungen und der Titel der Norm sind somit irreführend gewählt. Sie dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei der Duldung light allgemein darum handelt, spezifische Mitwirkungspflichten zur Beseitigung von Abschiebungshindernissen durch Sanktionen zu erzwingen.

#### Umfang der Zumutbarkeit bei der Mitwirkungspflicht

Menschen mit Duldung tragen regelmäßig vor, dass eine Passbeschaffung nicht möglich oder nicht zumutbar sei. Das hängt damit zusammen, dass viele Geduldete unabhängig vom negativen Ausgang ihres Asylverfahrens eine Fluchterfahrung gemacht haben oder aus Staaten mit repressiven Staatsorganen oder in ihrer Funktion beschränkten Verwaltungen kommen.

Der Gesetzgeber hat sich bemüht, den Umfang der Zumutbarkeit bei der Passbeschaffung zu skizzieren, § 60b Absatz 3 AufenthG. Dazu zählt, Aufzählung nicht abschließend:

- An der Ausstellung und Verlängerung des Passes ist mitzuwirken, die entsprechende Behandlung durch das Personal der Botschaft des Herkunftsstaates ist zu dulden, § 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 AufenthG. Dabei gelten die Zumutbarkeitsgrenzen analog zum deutschen Passrecht nach §§ 6 und 15 PassG, siehe ausführlich im Abschnitt [Grenze der subjektiven Zumutbarkeit](#).

Je wesentlicher die ausländischen Bestimmungen von den deutschen Passbestimmungen abweichen, desto eher kann nicht mehr pauschal von einer Zumutbarkeit ausgegangen werden.

- Bei der Botschaft ist vorzusprechen und an Anhörungen zur Person teilzunehmen, es sind Lichtbilder und Fingerabdrücke anfertigen zu lassen, geforderte Angaben zu machen und Erklärungen abzugeben und sonstige nach der Verwaltungspraxis des Herkunftsstaates erforderliche Handlungen zu leisten, § 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 AufenthG. Diese Pflicht kann auch behördlich durchgeführte Botschaftsvorführungen umfassen und weist insgesamt große Überschneidungen zur vorangegangenen Pflicht auf.
- Wenn nötig, ist gegenüber der Botschaft zu erklären, dass es sich um eine freiwillige Rückkehr handelt, § 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 AufenthG. Eine solche Pflicht zur gegebenenfalls erzwungenen Freiwilligkeitserklärung wurde vom Bundesverwaltungsgericht als zumutbar beurteilt, siehe Abschnitt [Iran](#).
- Es ist die Bereitschaft zur Wehrpflicht oder zu sonstigen bei Rückkehr geforderten staatsbürgerlichen Pflichten zu erklären, § 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 AufenthG. Während in anderen aufenthaltsrechtlichen Konstellationen verlangt wird, die Wehrpflicht zu erfüllen, besteht in diesem Zusammenhang lediglich dann die Pflicht, eine Bereitschaft zu erklären, wenn hiervon die Ausstellung eines Passes oder Passersatzes abhängig gemacht wird.

- Die allgemein festgelegten Gebühren sind zu zahlen, § 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 AufenthG.<sup>67</sup> Schmiergelder oder Bestechungsgelder fallen nicht unter diese Pflicht. Zur Aufbausteuer siehe Abschnitt [Eritrea](#).
- Nach Aufforderung durch die ABH sind diese Handlungen zu wiederholen, wenn die Rechts- oder Sachlage sich geändert hat und die ABH den Botschaftsbesuch für erfolgsversprechend hält, § 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 AufenthG.

Ausführlichere Erläuterungen zu diesen Mitwirkungspflichten hat das BMI zusammengestellt<sup>68</sup>. Abgesehen von der Bereitschaft zur Wehrpflicht, sonstigen staatsbürgerlichen Pflichten und der Freiwilligkeitserklärung unterliegt die Zumutbarkeit all dieser Handlungen dem begrifflich tautologischen Vorbehalt der unzumutbaren Härte und Unzumutbarkeit. Welche weiteren Anhaltspunkte können genannt werden, um die Grenzen der Zumutbarkeit ohne Berücksichtigung des spezifischen Einzelfalls aufzuzeigen?

Die Mitwirkungspflicht zur Identitätsklärung und Passbeschaffung endet, wenn die geforderte Handlung

- objektiv unmöglich ist. Das kann gegeben sein, wenn eine Botschaft offiziell erklärt hat, keine Pässe ausstellen zu können, wie im Falle [Afghanistans](#) im Jahr 2022.

---

<sup>67</sup> Hilfreiche Hinweise zur Übernahme der Kosten durch den Leistungsträger bietet die GGUA: Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender, Arbeitshilfe – Übernahme der Kosten bei Passbeschaffung. Gesetzliche Vorgaben in den verschiedenen Leistungssystemen, 29.07.2021, <https://www.ggua.de/aktuelles/einzelansicht/uebernahme-der-passbeschaffungskosten-im-sgb-ii-xii-und-asylblg/>.

<sup>68</sup> BMI, Anwendungshinweise zu § 60b AufenthG, 14.04.2020, [https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/BMI-Anwendungshinweise-\\_60b\\_AufenthG\\_20200414.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/BMI-Anwendungshinweise-_60b_AufenthG_20200414.pdf).

- von vornherein keinen Erfolg verspricht. Das kann der Fall sein, wenn Hinderungsgründe für eine Passerstellung im Vorfeld belegt sind.
- unzumutbar ist. Neben der Verletzung der physischen und psychischen Unversehrtheit und der Menschenwürde kann eine Unzumutbarkeit insbesondere gegeben sein, wenn die Umsetzung der geforderten Handlung
  - Angehörige im Herkunftsstaat gefährden würde,
  - abgesehen von den gewöhnlichen Verwaltungsgebühren Kosten verursachen würde, die nicht aufgebracht werden können, oder
  - aus gesundheitlichen Gründen nicht durchführbar ist.

### Pflicht der ABH und Kausalität des Pflichtversäumnisses

Die gesetzliche Pflicht zur Passbeschaffung hält so lang an, bis ein Pass beschafft wurde oder bis glaubhaft gemacht wird, alle möglichen und zumutbaren Handlungen unternommen zu haben, § 60b Absatz 3 Satz 3 AufenthG. Das Sanktionsregime der Duldung light eröffnet sich erst, wenn die ABH zuvor auf die gesetzlich vorgegebenen Pflichten im Umfang der Zumutbarkeit hingewiesen hat, § 60b Absatz 3 Satz 2 AufenthG, und diese Pflichten nicht erfüllt wurden. Eine Schlüsselrolle kommt dabei der behördlichen Bewertung zu, ob die durch die Betroffenen vorgetragenen Bemühungen als glaubhaft erachtet werden können. Hält die ABH die bisherigen Darlegungen und Nachweise zur Glaubhaftmachung der Erfüllung der spezifischen Pflichten nicht für ausreichend, muss sie es den Betroffenen mitteilen. Erst anschließend kann ein schuldhaftes Versäumen zugeschrieben werden. Dabei muss die Erfüllung der Pflicht nicht vollständig bewiesen werden, sondern es genügt, wenn die

behauptete Tatsache nach Würdigung aller Umstände überwiegend wahrscheinlich ist.<sup>69</sup>

Im Erlass über Mitwirkung und Grundverwaltungsakte verfolgt das Integrationsministerium Schleswig-Holstein das selbstgesteckte Ziel, die Anzahl geduldeter Menschen in Schleswig-Holstein zu reduzieren, indem möglichst früh über aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten informiert und somit ein Zugang zu den aufenthaltsrechtlichen Chancen geebnet wird.<sup>70</sup> In diesem Sinne sind die ABH angehalten, über Mitwirkungspflichten so vollständig und so konkret wie möglich zu informieren. In jedem Fall ist es nach Möglichkeit zu vermeiden, die Erfüllung aufenthaltsrechtlicher Pflichten sukzessive zu fordern.<sup>71</sup>

**Erklärung an Eides statt.** Zudem kann die ABH den Betroffenen die Gelegenheit einräumen, unter Wahrung einer Frist die Erfüllung durch eine Erklärung an Eides statt<sup>72</sup> glaubhaft zu machen, § 60b Absatz 3 Satz 4 AufenthG. Eine solche eidesstattliche Erklärung ist strafbewehrt. Bei Falschaussage drohen bis zu 3 Jahre Gefängnis oder Geldstrafe, § 156 StGB. Die Erklärung an Eides statt kann sich auch lediglich auf Details des allgemeinen Bemühens beziehen, wie Telefonkontakte zu Behörden des Herkunftsstaates. Dabei ersetzt die Erklärung an Eides statt nicht anderweitige konkrete Mittel zur

---

<sup>69</sup> BeckOK MigR/Wittmann, AufenthG § 60b, Randnummer 61.

<sup>70</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Erlass zu Mitwirkungspflichten und Grundverwaltungsakte, 15.11.2022, Ziffer 1, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MSJFSIGSH\\_Beratungserlass-und-Erlass-zum-Grund-VA\\_20221115.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MSJFSIGSH_Beratungserlass-und-Erlass-zum-Grund-VA_20221115.pdf).

<sup>71</sup> Ebd., Ziffer 3.2.

<sup>72</sup> Die Bezeichnungen *Erklärung an Eides statt*, *eidesstattliche Versicherung* und *Versicherung an Eides statt* werden synonym verwendet.

Glaubhaftmachung, sondern ergänzt diese. Es muss nicht zwingend dazu führen, dass eine Glaubhaftigkeit angenommen wird, die eidesstattliche Erklärung geht vielmehr zusammen mit den anderen Belegen in die Gesamtwürdigung ein.<sup>73</sup>

Ist die ABH von der Unwahrheit der bisherigen Angaben überzeugt, soll keine eidesstattliche Erklärung abgenommen werden. Denn sie würde nicht als Beweis dienen, sondern die Betroffenen nur sehenden Auges in die Strafbarkeit führen.<sup>74</sup>

Die konkreten Personenangaben selbst können bislang nicht durch eine Erklärung an Eides statt belegt werden. Dafür fehlt es an der in § 27 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz verlangten Rechtsvorschrift im Zusammenhang mit der Identitätsklärung. Der Koalitionsvertrag des Bundes sieht vor, eine entsprechende Gesetzesgrundlage zu schaffen.<sup>75</sup>

**Kausalität:** Zunächst obliegt es den Betroffenen, die Vermutung der ABH zu widerlegen, sie würden ihre Pflichten nicht ausreichend erfüllen. Sobald sie jedoch die gesetzlich genannten Mitwirkungspflichten erfüllt haben, ist es die Pflicht der ABH, aufzuzeigen, welche konkreten Mitwirkungshandlungen noch ausgeübt werden können.

---

<sup>73</sup> BMI, Anwendungshinweise zu § 60b AufenthG, a. a. O., Ziffer 12.10.

<sup>74</sup> BeckOK MigR/Wittmann, AufenthG § 60b, Randnummer 63.1.

<sup>75</sup> Koalitionsvertrag 2021–2025, Seite 110, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).

Dabei ist der Vermerk „für Personen mit ungeklärter Identität“ nur dann zulässig, wenn

- die unterbliebene Mitwirkungspflicht von den Betroffenen selbst zu verantworten ist und nicht von Familienangehörigen (Ehepartner\*innen oder Eltern von vormalig Minderjährigen) und
- die unterlassene Mitwirkung singulär kausal dafür verantwortlich ist, dass eine Abschiebung nicht durchgeführt werden kann.

Dazu werden regelmäßig Klärungen vor Verwaltungsgerichten gesucht. Das Netzwerk Integration Netwin 3 führt eine Liste mit Fällen, in denen über die Kausalität von Mitwirkungshandlungen geurteilt wurde.<sup>76</sup> Eine kausale Verantwortung aufseiten der Betroffenen aufgrund mangelnder Mitwirkung wurde etwa verneint, wenn:

- zwar in der Vergangenheit ein Ausreisehindernis durch fehlende Mitwirkung verursacht wurde, mittlerweile aber andere Hinderungsgründe hinzugekommen sind, wenn also das Pflichtversäumnis nicht allein ursächlich ist. Etwa weil
  - Grenzen geschlossen sind, es keine Flugverbindung in den Herkunftsstaat gibt
  - ein Abschiebungsstopp in den Herkunftsstaat besteht
  - Staatenlosigkeit zugesprochen wurde
  - die Reise eine Gefahr für Leib und Leben verursachen würde
  - gesundheitliche Gründe einer Abschiebung entgegenstehen. Dabei kann die Gesundheit sich entweder unmittelbar durch

---

<sup>76</sup> Entscheidungen zu Mitwirkungspflichten, 4. Kausalität zwischen Mitwirkungspflichtverletzung und Abschiebung,



den Transport verschlechtern oder im Anschluss an die Ankunft am Zielort durch die dortigen Umstände.

- familiäre Gründe einer Abschiebung entgegenstehen, etwa, weil die Aufrechterhaltung eines familiären Kontakts in Deutschland grundrechtlich geschützt ist
- die ABH ihrerseits selbst die Möglichkeit hat, einen Passersatz auszustellen
- keine aktuelle Kausalität mehr besteht

### Praxishinweis g

Die Pflichten der ABH und der Betroffenen stehen hinsichtlich der Beseitigung von Abschiebungshindernissen in einer Art Wechselspiel zueinander, einer sogenannten wechselseitigen Kooperationspflicht. Dabei besteht aufseiten der Menschen mit einer Duldung eine **Handlungspflicht**, nicht eine **Erfolgspflicht**. Der Grundverwaltungsakt betont die Pflicht der ABH, die Klient\*innen eigeninitiativ und auf Anfrage in geeigneter Form zu beraten. Dazu zählt auch, dass für Gespräche Dolmetscher\*innen hinzugezogen werden und, wenn Merkblätter ausgehändigt werden, dass dies in einer Sprache geschieht, von der vernünftigerweise angenommen werden kann, dass Betroffene sie auch verstehen.<sup>77</sup>

Die **wechselseitige Kooperationspflicht** lässt sich folgendermaßen darstellen<sup>78</sup>:

Geduldete: **Initiativpflicht**. Sie müssen eigeninitiativ den ihnen bekannten Möglichkeiten zur Beseitigung des Abschiebungshindernisses nachkommen, im Besonderen der Beschaffung von Nachweisen zur Identität, Staatsangehörigkeit oder eines Passes.

<sup>77</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Erlass zu Mitwirkungspflichten und Grundverwaltungsakte, a. a. O., Ziffer 1.

<sup>78</sup> BeckOK MigR/Röder, AufenthG § 60a, Randnummer 121 ff.

ABH: **Anstoßpflicht**. Sie muss das Abschiebungshindernis konkret benennen, zu seiner Beseitigung auffordern und auf ihr bekannte konkrete Möglichkeiten zur Beschaffung hinweisen, da sie angesichts ihrer organisatorischen Überlegenheit und Kenntnis um die zu beteiligenden staatlichen in- und ausländischen Stellen regelmäßig besser im Bilde sein wird als die Geduldeten.

Geduldete: Sie müssen die aufgezeigten **Wege ernsthaft und zügig beschreiten**, dies der ABH glaubhaft mitteilen und sich bei Erfolglosigkeit **nach weiteren Optionen erkundigen**, etwa die Beschaffung der benötigten Dokumente über Vertrauenspersonen oder Rechtsanwält\*innen im Herkunftsstaat. Dabei besteht auch die Pflicht, sich die notwendigen finanziellen Mittel über die Einkünfte oder bezogenen Leistungen nach Möglichkeit anzusparsen.

ABH: **Aktualisierungspflicht**. Sie muss bei vorherigem erfolglosen Bemühen die Geduldeten auf eine Wiederholung der Bemühung hinweisen und darlegen, nach welchen Anhaltspunkten es nun erfolgsversprechend ist. Das bloße Aushändigen von Gesetzestexten genügt nicht. Sie muss vielmehr im Einzelfall deutlich machen, welche konkrete Mitwirkungshandlung sie gegenüber welcher ausländischen oder inländischen Stelle erwartet und sicherstellen, dass sie sprachlich auch verstanden wird, also gegebenenfalls eine Übersetzung aushändigen.<sup>79</sup>

**Sanktion**. Das Sanktionsregime der Duldung light entfaltet seine Wirkung dadurch, dass unter anderem die grundrechtlichen Freiheiten zum Wohnen, Arbeiten und zur Freizügigkeit vorenthalten oder eingeschränkt werden:

- **Wohnsitzauflage**, § 60b Absatz 5 Satz 3 AufenthG in Verbindung mit § 61 Absatz 1d Satz 1 AufenthG. Betroffene müssen an dem zugewiesenen Ort ihren Wohnsitz nehmen. Dabei kann es

---

<sup>79</sup> BeckOK MigR/Wittmann, AufenthG § 60b, Randnummer 58 ff.

sich auch um eine Ausreiseeinrichtung handeln, § 61 Absatz 2 AufenthG. Eine solche Auflage kann auch im Rahmen einer einfachen Duldung verhängt werden oder fortbestehen, wenn Leistungsbezug besteht.

- **Verbot der Erwerbstätigkeit**, § 60b Absatz 5 Satz 2 AufenthG
- **Keine Anrechnung als Vorduldungszeit**, § 60b Absatz 5 Satz 1 AufenthG<sup>80</sup>

Nicht zwingend mit der Duldung light verknüpft sind die folgenden Sanktionen. Diese Sanktionen gehen aber oftmals mit einer Duldung light einher, da sie ebenfalls zum Ziel haben, Druck auf die Klient\*innen auszuüben, um einen Vollzug der Ausreisepflicht zu erzwingen:

- **Räumliche Beschränkung**: § 61 Absatz 1c Satz 2 AufenthG sieht vor, dass der Aufenthalt von Geduldeten auf den Bezirk<sup>81</sup> der ABH beschränkt werden soll, wenn das Ausreisehindernis durch die Betroffenen durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch eigene Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeigeführt wird oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt werden.
- **Abschiebungshaft** wird für Menschen mit Duldung angeordnet, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr bestehen. § 62 AufenthG nennt eine Reihe von Anhaltspunkten, nach denen

---

<sup>80</sup> Lediglich im Falle der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für nachhaltige Integration aus einer Chancenaufenthaltserlaubnis heraus sind die Zeiten einer Duldung light als Vorduldungszeiten anzurechnen, § 25b Absatz 7 AufenthG.

<sup>81</sup> Die Verwaltungsebene Bezirk benennt in Schleswig-Holstein den Kreis oder die kreisfreie Stadt.

eine Fluchtgefahr gesetzlich vermutet wird. Im Zusammenhang mit der Identitätsklärung gilt Fluchtgefahr, wenn

- über die Identität in einer für ein Abschiebungshindernis erheblichen Weise getäuscht wurde und die Angaben nicht durch die Betroffenen berichtigt wurden, insbesondere durch Unterdrücken oder Vernichten von Identitäts- oder Reisedokumenten oder durch Vorgeben einer falschen Identität, § 62 Absatz 3b Nummer 1 AufenthG, oder
- die Passbeschaffungspflicht im Rahmen der Duldung light oder andere Mitwirkungspflichten zur Identitätsklärung nach § 48 Absatz 3 Satz 1 AufenthG nicht erfüllt werden, § 62 Absatz 3b Nummer 5 AufenthG.

Für die Abschiebungshaft betreiben die Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen gemeinsam die Abschiebungshaftanstalt Glückstadt.

- **Ausreisegewahrsam** kann unabhängig von einer Fluchtgefahr angeordnet werden, wenn Geduldete ein Verhalten zeigen, das erwarten lässt, dass sie die Abschiebung erschweren oder vereiteln werden. Das wird unter anderem vermutet, wenn sie gesetzliche Mitwirkungspflichten verletzt oder über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht haben, § 62b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthG. Im Unterschied zur Abschiebungshaft erfolgt das Ausreisegewahrsam direkt in einem eigens dazu eingerichteten Bereich im Flughafen oder einer Landesunterkunft, aus der die Abschiebung durchgeführt werden kann.
- **Leistungskürzungen.** Nach § 1a Absatz 3 AsylbLG werden Geduldeten die Leistungen gekürzt, wenn aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht

vollzogen werden können. Das bezieht sich vor allem auf das frei zur Verfügung stehende Geld, beziehungsweise den Umfang dieses Betrages. Denn bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung der Abschiebung sollen die Leistungen nur noch Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege umfassen.

### Heilung der unterlassenen Mitwirkung bei der Passbeschaffung

Werden die Mitwirkungshandlungen zur Identitätsklärung nachgeholt, kann der Eintrag „für Personen mit ungeklärter Identität“ jederzeit aus der Duldung gestrichen werden; damit können die Sanktionen aufgehoben werden, § 60b Absatz 4 AufenthG.

#### Praxishinweis 10

Es ist unbedingt ratsam, alle Handlungen der Identitätsklärung möglichst frühzeitig detailliert zu dokumentieren, um belegen zu können, welche Bemühungen mit welchen Ergebnissen unternommen wurden, und der ABH substantiiert darzulegen, dass die Bemühungen ernsthaft sind.<sup>82</sup>

Dazu kann unter anderem zählen, das Bemühen anhand folgender Punkte festzuhalten:

- Umstände eines Termins, einer Kontaktaufnahme, einer Unternehmung
  - Zeitpunkt, Zeitraum
  - Ort
  - Name, Kontaktdaten der Gesprächspersonen
  - Zeugen

<sup>82</sup> Ein sehr praktikables Beispiel für die Dokumentierung hat das Netzwerk Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Thüringen erstellt. Die Broschüre ist in den Sprachen Arabisch, Dari, Deutsch, Englisch und Türkisch erhältlich: Mitwirkungspflichten bei der Identitätsklärung für Menschen im Asylverfahren, <https://www.fluechtlingsrat-thr.de/publikationen/mitwirkungspflichten-bei-der-identit%C3%A4tskl%C3%A4rung-f%C3%BCr-menschen-im-asylverfahren>.

- Verlauf eines Termins, einer Kontaktaufnahme, einer Unternehmung
  - Anlass und Inhalt
  - Schwierigkeiten
  - Ergebnis
- Gegebenenfalls Nachweise über die Wahrnehmung eines Termins anhand von Tickets, Fotos, Zeugenberichten
- Schreiben und Notizen bezüglich Familienmitgliedern, Vertrauensanwält\*innen und sonstigen Kontaktpersonen im Herkunftsstaat zur Erlangung von Dokumenten oder Informationen
- Gesprächsprotokolle, gegebenenfalls als Gedächtnisprotokoll

Die einzelnen Elemente können isoliert betrachtet die Mitwirkung möglicherweise nicht abschließend belegen. So belegt ein Foto von Betroffenen vor einem Botschaftsgebäude nicht, dass ein Termin tatsächlich wahrgenommen wurde.<sup>83</sup> Aber die verschiedenen Elemente können in einer Gesamtschau als glaubhafter Beleg für die Mitwirkung dienen. Finden solche Belege keine Beachtung durch die ABH, gilt es diese dennoch sorgfältig zu sammeln und der ABH vorzutragen. Sie können bei einer späteren Auseinandersetzung vor dem VG den Ausschlag geben, der erfolgten Mitwirkung Glaubwürdigkeit zu erteilen.

Der Kontakt zur Botschaft oder sonstigen staatlichen Stellen ist auch bei langer Bearbeitungszeit oder nach erfolglosem Bemühen zu halten. Sachstands-anfragen oder Nachfragen um Änderungen hinsichtlich der Möglichkeiten der Ausstellung der gewünschten Dokumente sind zu dokumentieren. Die Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Passpflicht in Form der Passbeschaffung kann dazu führen, dass die ABH eine Aufenthaltsbeendigung einleitet, wenn zum Zeitpunkt der Vorlage des Nationalpasses (noch) kein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Anspruchsduldung besteht und auch eine Erteilung nach Ermessen der ABH nicht wahrscheinlich ist.

---

<sup>83</sup> Fotos sollen gegebenenfalls im Vorfeld schon als Beweismittel ausgeschlossen werden, Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Erlass zu Mitwirkungspflichten und Grundverwaltungsakte, a. a. O., Ziffer 3,3.

**Die Ambivalenz des Duldungsstatus.** In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber aufgrund fehlenden politischen Bekenntnisses, das Zuwanderungsrecht zu erweitern, stattdessen das Instrumentarium der Duldungen erheblich erweitert. Dadurch gibt es verschiedene Duldungsformen, in denen die Drohgebärde der Ausreisepflicht aufrechterhalten wird, während rechtlich der Zugang zur Aufenthaltserlaubnis bereits vorausgreift. Das ist vor allem der Fall bei den Regelungen der **Anspruchsduldung**, wie Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung. Auf eine Anspruchsduldung sollte sich im Eigeninteresse der Betroffenen hinsichtlich der Pflicht zur Identitätsklärung und Passpflicht nicht ausgeruht werden. Denn alle alternativen Bleiberechtsregelungen verlangen als zentrale Mitwirkungspflicht die Klärung der Identität, möglichst durch Vorlage des Reisepasses.

### **Ausbildungsduldung**

Die Ausbildungsduldung stellt einen Kompromiss zwischen ordnungsrechtlicher Strenge und beschäftigungspolitischem Nutzenkalkül dar. Das Potenzial der jungen Ausländer\*innen für den deutschen Arbeitsmarkt soll nicht durch eine Abschiebung verschenkt werden. Gleichzeitig wird der ordnungsrechtliche Druck nur dahingehend gelockert, dass bei Erfüllung der Voraussetzungen für die Ausbildungsduldung die Ausreisepflicht nicht vollzogen wird und anschließend ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis besteht. All das unterliegt den engen Anforderungen der Passbeschaffung und Identitätsklärung.

§ 60c Absatz 2 AufenthG bestimmt, dass eine Ausbildungsduldung unter anderem dann nicht erteilt wird, wenn

- die Duldung mit einem **Erwerbstätigkeitsverbot** aufgrund von selbst zu vertretenden Abschiebungshindernissen versehen ist, § 60c Absatz 2 Nummer 1 AufenthG in Verbindung mit § 60a Absatz 6 Satz 1 Nummer 2 AufenthG, oder
- die **Identität nicht geklärt** ist. Die Frist gilt für die ab 2020 eingereisten Menschen mit Duldung<sup>84</sup> als gewahrt, wenn sie innerhalb der ersten sechs Monate nach Einreise alle erforderlichen und ihnen zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben und die Identität erst nach dieser Frist geklärt werden kann, ohne dass die Betroffenen dies zu vertreten haben, § 60c Absatz 2 Nummer 3 AufenthG. Die Zumutbarkeitsgrenze zur Passbeschaffung und Identitätsklärung liegt während des Asylverfahrens beim Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates, sodass entsprechende Bemühungen gegenüber der Botschaft und den Behörden des Herkunftsstaates von den Geduldeten erst nach Ende eines Asylverfahrens zu erfolgen haben.

Werden die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zur Passbeschaffung und Identitätsklärung von den Betroffenen ergriffen und ist eine Erfolglosigkeit nicht von ihnen zu vertreten, dann kann die Ausbildungsduldung trotz fehlenden Passes und trotz ungeklärter Identität erteilt werden, § 60c Absatz 7 AufenthG. Die allgemeine Pflicht zur Klärung der Identität und die Passpflicht bleiben gleichwohl bestehen. Sie stehen auch im Eigeninteresse der Betroffenen,

---

<sup>84</sup> Für früher eingereiste Geduldete gelten Übergangsregelungen, siehe § 60c Absatz 2 Nummer 3 Buchstabe a) und b) AufenthG.



um anschließend Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration, § 19d Absatz 1a AufenthG, in Verbindung mit den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, § 5 AufenthG, erheben zu können. Verfügen Betroffene über eine Ausbildungsduldung, ist eine Passbeschaffung dahingehend fortan ungefährlich, dass die ABH trotz formeller Ausreisepflicht verpflichtet ist, den Aufenthalt zu dulden.

### Beschäftigungsduldung

Analog zur Ausbildungsduldung konnte der Gesetzgeber sich auch bei der Beschäftigungsduldung nicht dazu durchringen, zugunsten der Sicherung der beschäftigungspolitischen Potenziale direkt eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Stattdessen wird die Beschäftigungsduldung für 30 Monate erteilt, bevor Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis besteht, § 60d Absatz 1 AufenthG.<sup>85</sup>

Die Beschäftigungsduldung setzt vor einer Liste von zehn weiteren Voraussetzungen an erster Stelle voraus, dass die Identität innerhalb einer nach Einreisedatum und Datum der Beschäftigungsaufnahme gestaffelten Frist geklärt ist. Die Frist gilt als gewahrt, wenn die betroffenen geduldeten Personen und ihre Lebenspartner\*innen alle erforderlichen und ihnen zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen haben und die Identitäten erst nach dieser Frist geklärt werden können, ohne dass sie dies zu vertreten haben, § 60d Absatz 1 Nummer 1 AufenthG.

---

<sup>85</sup> Diese Regelung ist bislang bis Ende 2023 befristet.

Die Zumutbarkeitsgrenze zur Passbeschaffung und Identitätsklärung liegt während des [Asylverfahrens](#) beim Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates, sodass entsprechende Bemühungen gegenüber der Botschaft und den Behörden des Herkunftsstaates von den Geduldeten erst nach Ende eines Asylverfahrens zu erfolgen haben.

Werden die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zur Passbeschaffung und Identitätsklärung von den Betroffenen ergriffen und ist Erfolglosigkeit nicht von ihnen zu vertreten, kann die Beschäftigungsduldung trotz fehlenden Passes und trotz ungeklärter Identität erteilt werden, § 60d Absatz 4 AufenthG. Die allgemeine [Pflicht zur Klärung der Identität](#) und die [Passpflicht](#) bleiben gleichwohl bestehen. Sie stehen auch im Eigeninteresse der Betroffenen, um anschließend Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete, § 25b Absatz 6 AufenthG, in Verbindung mit den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, § 5 AufenthG, erheben zu können. Verfügen Betroffene über eine Beschäftigungsduldung, ist eine Passbeschaffung dahingehend fortan ungefährlich, dass die ABH trotz formeller Ausreisepflicht verpflichtet ist, den Aufenthalt zu dulden.

### 3.3 Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis

Das AufenthG formuliert zu Beginn in § 5 die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen. Dazu zählen ebenso die [Klärung der Identität](#) und Staatsangehörigkeit, § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG, wie die [Passpflicht](#), § 5 Absatz 1 Nummer 4 AufenthG. Diese beiden Pflichten gelten grundsätzlich für jede Aufenthaltserlaubnis zu jedem Zweck. Einzelne Aufenthaltserlaubnisse sehen Ausnahmen vor, die sich am Grad des humanitären Status orientieren, § 5 Absatz 3 AufenthG.

Je höher der sich im Schutzstatus niederschlagende Schutzbedarf ist, desto niedriger sind die Anforderungen an die Identitätsklärung und Passpflicht. Andersherum bedeutet es, dass die in den letzten Jahren hinzugekommenen Aufenthaltserlaubnisse, die einen Weg aus der Duldung hinein in den erlaubten Aufenthalt bieten, nur unter äußerst eng formulierten Ausnahmeregelungen erteilt werden können, ohne dass die Identität nachweislich geklärt ist und ein Pass oder Passersatz vorliegt. Das gilt für humanitäre Aufenthaltserlaubnisse, wie §§ 23a, 25a, 25b AufenthG, gleichermaßen wie für die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete, § 19d AufenthG, die nicht im Abschnitt 5 angesiedelt ist.

In den folgenden Abschnitten werden, ausgehend von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, hinsichtlich der einzelnen Aufenthaltserlaubnisse die jeweiligen Besonderheiten bezüglich der Identitätsklärung und Passpflicht und die Besonderheiten bezüglich der Erteilung eines Passersatzes dargestellt.

Tabelle 6: Voraussetzung zur Erteilung eines Passersatzes

<u>Schutzstatus</u>	<u>Voraussetzungen zur Erteilung eines Passersatzes</u>		
Asylberechtigung, Flüchtlingseigenschaft	+ Keine Ausschlussgründe	+ Passbeschaffung nicht möglich und nicht zumutbar	+ Zurückhaltungsgebot
Subsidiärer Schutz			
Abschiebungsverbot, Vorübergehender Schutz			

### 3.3.1 Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft

#### Voraussetzungen an die Identitätsklärung und Passpflicht

Menschen mit Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft haben aufgrund ihres Schutzstatus Anspruch auf eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 1 AufenthG beziehungsweise § 25 Absatz 2 Satz 1 erste Alternative AufenthG. Dazu befreit § 5 Absatz 3 AufenthG sie pauschal von der üblichen allgemeinen Erteilungsvoraussetzung hinsichtlich der Identitätsklärung und Passpflicht. § 48 Absatz 4 AufenthG bestimmt, dass für sie die Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz erstellt wird, wenn kein Pass oder Passersatz vorliegt. Damit genügen sie nach § 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG der Passpflicht und nach § 48 Absatz 2 AufenthG der Ausweispflicht.

Gemäß § 8 Absatz 1 AufenthG finden auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung. Wurde bereits zum Zeitpunkt der Erteilung von der Passpflicht abgesehen, darf eine spätere Verlängerung somit nicht von der Vorlage eines neu zu beschaffenden Passes abhängig gemacht werden. War das Absehen von der Passpflicht bei der Ersterteilung hingegen mit der Auflage versehen, sich im Rahmen von § 48 Absatz 3 AufenthG um die Beschaffung eines Passes zu bemühen, dann kann bei der Verlängerung die Erfüllung der Passbeschaffung eingefordert werden.

#### Reiseausweis für Flüchtlinge

Hinsichtlich der Erteilung eines Passersatzes können Menschen mit Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft als die privilegierteste ausländerrechtliche Gruppe angesehen werden. Sie haben dank ihres Schutzstatus einen Anspruch auf einen blauen Reiseausweis für

Flüchtlinge. Konnten sie sich im Asylverfahren mittels eines Passes oder Passersatzes ausweisen, gilt ihre Identität als geklärt. Besitzen sie neben dem Reiseausweis für Flüchtlinge auch noch einen Pass des Herkunftsstaates, ist in beiden Dokumenten jeweils zu vermerken, dass die Inhaber\*innen zusätzlich auch einen Pass beziehungsweise Reiseausweis für Ausländer besitzen, 3.3.4.7 AVwV-AufenthG.

### Bei ungeklärter Identität

Konnten Menschen mit Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft sich während des Asylverfahrens nicht mittels eines Passes ausweisen, galt es für sie, ihre Identität mittels anderweitiger Dokumente nachzuweisen, siehe den Abschnitt zum Asylverfahren. Gleichwohl gilt für sie auch nach Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz und eines Reiseausweises für Flüchtlinge die Pflicht fort, an der Beschaffung von Nachweisen der Identität mitzuwirken, und falls sie anschließend Zugang zu ihrem Pass erhalten, diesen der ABH vorzulegen, § 48 Absatz 4 Satz 2 AufenthG in Verbindung mit § 48 Absatz 3 AufenthG.

Wenn ernsthafte Zweifel an der Identität der Schutzberechtigten vorliegen, darf der Reiseausweis für Flüchtlinge nur im Zusammenhang mit zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne von Artikel 28 GFK verweigert werden, siehe Versagensgründe im Abschnitt Reiseausweis für Flüchtlinge. In diesem Fall würde gemäß 3.3.4.10 AVwV-AufenthG ein Ausweisersatz ausgestellt werden mit dem die Betroffenen der Ausweis- und Passpflicht innerhalb Deutschlands genügen würden, aber mangels Pass Deutschland nicht verlassen könnten.

Andernfalls kann der Reiseausweis, wenn keine zwingenden Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegen aber ernsthafte Zweifel an der Identität bestehen, gemäß § 4 Absatz 6 Satz 2 AufenthV, mit dem Hinweis ausgestellt werden, dass die Personendaten auf eigenen Angaben beruhen. Nach § 78 Absatz 1 Satz 4 AufenthG kann auch die Aufenthaltserlaubnis mit diesem Hinweis versehen werden.

### 3.3.2 Subsidiärer Schutz

#### Voraussetzungen an die Identitätsklärung und Passpflicht

Menschen mit subsidiärem Schutz haben aufgrund ihres Schutzstatus Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative AufenthG. Dazu befreit § 5 Absatz 3 AufenthG sie pauschal von den üblichen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen hinsichtlich der Identitätsklärung und Passpflicht. § 48 Absatz 4 Satz 1 AufenthG bestimmt, dass für sie die Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz erstellt wird, wenn kein Pass oder Passersatz vorliegt. Damit genügen sie nach § 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG der Passpflicht und nach § 48 Absatz 2 AufenthG der Ausweispflicht. Gleichzeitig gilt die Pflicht nach § 48 Absatz 3 fort, an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken.

Gemäß § 8 Absatz 1 AufenthG finden auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung. Wurde bereits zum Zeitpunkt der Erteilung von der Passpflicht abgesehen, darf eine spätere Verlängerung somit nicht von der Vorlage eines neu zu beschaffenden Passes abhängig gemacht werden. War das Absehen von der Passpflicht bei der Ersterteilung hingegen mit der Auflage versehen, sich im Rahmen von § 48 Absatz 3

AufenthG um die Beschaffung eines Passes zu bemühen, dann kann bei der Verlängerung die Erfüllung der Passbeschaffung eingefordert werden.

### Reiseausweis für Ausländer

Besitzen Menschen mit subsidiärem Schutz einen gültigen Pass oder Passersatz des Herkunftsstaates, dient dieser ihnen zu Reisen ins Ausland. Besitzen sie hingegen keinen Pass oder Passersatz, gewährt ihnen der Schutzstatus keinen pauschalen Anspruch auf einen grauen Reiseausweis für Ausländer. Vielmehr steht dieser unter dem Vorbehalt, dass die Betroffenen nachweisen können, einen Pass oder Passersatz nicht auf zumutbare Weise erlangen zu können, siehe dazu Abschnitt [Reiseausweis für Ausländer](#) und die Abschnitte zu den [Grenzen der objektiven Möglichkeit](#) und [subjektiven Zumutbarkeit](#).

Zumutbarkeit im engeren Sinne: Zum regulären Maßstab der subjektiven Zumutbarkeit kommen bei Menschen mit einem Schutzstatus die im Asylverfahren geltend gemachten Sorgen vor dem Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates hinzu. Es ist unzumutbar, sich selbst und Angehörige im Herkunftsstaat durch einen Behördenkontakt einer Gefahr für Leib, Leben und Freiheit auszusetzen. Die Beurteilung einer Gefahr für die Schutzberechtigten durch den Herkunftsstaat hat das BAMF im Asylverfahren getroffen und im Sinne des subsidiären Schutzes einerseits eine allgemeine Gefahr bejaht, aber andererseits individuelle Verfolgungsgründe durch den Staat verneint. Die ABH ist hieran gebunden und folgt zunächst der gesetzlichen Annahme, dass die Passbeschaffung über Behörden des Herkunftsstaates zumutbar ist. Somit haben Betroffene die

Initiativpflicht, eine Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit geltend zu machen und plausibel zu belegen. Dabei ist eine vage Vermutung einer Gefährdung für sich selbst oder Familienangehörige nicht ausreichend, sondern der Behördenkontakt müsste eine akute Gefährdung verursachen.

Grundsätzlich unzumutbar ist für Personen mit subsidiärem Schutz:

- eine Reise in den Herkunftsstaat zugunsten der Passbeschaffung
- Ableistung eines Wehrdienstes
- Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates, wenn
  - der Schutzstatus im Zusammenhang mit einer drohenden ernsthaften Gefahr durch staatliche Akteure erteilt wurde
  - dadurch Angehörige im Herkunftsstaat gefährdet würden

Während die Betroffenen die Initiativpflicht haben, verfügt die ABH gegebenenfalls über einen Informationsvorsprung und unterliegt der Anstoßpflicht, die Betroffenen auf erfahrungsgemäß erfolgreiche Möglichkeiten der Passbeschaffung hinzuweisen.

Kein Nachweis der Notwendigkeit erforderlich. Gewöhnlich unterliegt die Erteilung eines [Reiseausweises für Ausländer](#), wie oben ausgeführt, einem [Zurückhaltungsgebot](#). Damit sollen die Passhoheit der Herkunftsstaaten und die abstrakte Missbrauchsgefahr gewürdigt werden. Dieses Zurückhaltungsgebot ist im Fall von Menschen mit subsidiärem Schutz reduziert. Vielmehr sieht die Qualifikationsrichtlinie parallel zum Reiseausweis für Flüchtlinge auch beim Reiseausweis für Ausländer für Menschen mit subsidiärem Schutz lediglich Ausnahmen im Zusammenhang zwingender Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung vor:



### Artikel 25 Absatz 2 Qualifikationsrichtlinie. Reisedokumente

*Die Mitgliedstaaten stellen Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, Dokumente für Reisen außerhalb ihres Hoheitsgebiets aus, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.*

In der vorherigen und seit 2013 aufgehobenen Fassung<sup>86</sup> war ein Notwendigkeitsvorbehalt enthalten. Dort hieß es, subsidiär Schutzberechtigten werden Reisedokumente ausgestellt, „zumindest wenn schwerwiegende humanitäre Gründe ihre Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern“. Ein solcher Vorbehalt ist von der aktuellen Fassung der Qualifikationsrichtlinie nicht vorgesehen.

### Bei ungeklärter Identität

Können sich Menschen mit subsidiärem Schutz während des Asylverfahrens nicht mittels eines Passes oder Passersatz ausweisen, gilt es für sie, ihre Identität mittels anderweitiger Dokumente nachzuweisen, siehe den Abschnitt zum [Asylverfahren](#). Gleichwohl gilt für sie auch nach Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz und eines Reiseausweises für Ausländer die Pflicht fort, an der Beschaffung von Nachweisen der Identität mitzuwirken, und, falls sie anschließend Zugang zu ihrem Pass erhalten, diesen der ABH vorzulegen, § 48 Absatz 4 Satz 2 AufenthG in Verbindung mit § 48 Absatz 3 AufenthG.

---

<sup>86</sup> 2004/83/EG vom 29.04.2004.

Liegen die sonstigen Voraussetzungen vor, kann nach § 4 Absatz 6 Satz 1 AufenthV der Reiseausweis mit dem Hinweis ausgestellt werden, dass die Personendaten auf eigenen Angaben beruhen. Von dieser Möglichkeit macht die ABH regelmäßig Gebrauch, wenn die Identität nicht anhand geeigneter Dokumente als geklärt betrachtet werden kann oder wenn es Zweifel an der Identität gibt. Nach § 78 Absatz 1 Satz 4 AufenthG kann auch die Aufenthaltserlaubnis mit diesem Hinweis versehen werden.

#### Praxishinweis 11

Reiseausweis für Ausländer an Personen mit subsidiärem Schutz. Gleich doppelt nach zweierlei Maß?

1. **Vergleich zu den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen.** Es erschließt sich intuitiv nicht sehr leicht, warum die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für Menschen mit subsidiärem Schutzstatus oder Abschiebungsverbot in § 5 Absatz 3 AufenthG eine pauschale Ausnahme von der Passpflicht nach § 3 AufenthG formulieren, aber gleichzeitig ein Reiseausweis für Ausländer nur vorbehaltlich einer Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit der Beschaffung durch die Behörden des Herkunftsstaates erteilt wird. Während hinsichtlich der Passpflicht somit auf einen Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates verzichtet wird, wird dieser Kontakt hinsichtlich der Ausstellung eines Passersatzes explizit verlangt. Viele Menschen mit subsidiärem Schutz lehnen den Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates aufgrund ihrer Erfahrungen bezüglich ihres Herkunftsstaates ab oder möchten diesen auch nicht durch die Zahlung von als überzogen empfundenen Bearbeitungsgebühren unterstützen.

Die Diskrepanz zwischen dem Maßstab einerseits an die Passpflicht, von der pauschal abgesehen wird, und andererseits an den Passersatz, für den die hohe Hürde der Zumutbarkeitsgrenze gilt, liegt darin, dass die Passpflicht lediglich die Voraussetzungen eines rechtmäßigen Aufenthalts innerhalb Deutschlands betrifft, ein Reiseausweis für Ausländer jedoch Reisen außer-

halb Deutschlands rechtlich ermöglicht und somit einen potenziellen Eingriff in die Personalhoheit des Herkunftsstaates darstellt. Somit rechtfertigt sich zugunsten von Reisen ins Ausland, vorbehaltlich der Zumutbarkeit, zunächst der Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates.

**2. Vergleich zu Menschen mit Flüchtlingseigenschaft.** Ebenso wenig erschließt sich für viele Menschen mit subsidiärem Schutzstatus zunächst, warum sie einen Pass oder Passersatz bei den Behörden des Herkunftsstaates beschaffen müssen, während ihre Landsleute mit Asylberechtigung oder Flüchtlingseigenschaft von dieser Pflicht befreit sind. Denn für sehr viele Betroffene wird der Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates gleichermaßen als Bedrohung empfunden.

Der Unterscheid liegt in diesem Fall in der unterschiedlichen Bewertung hinsichtlich der Frage nach einer individuellen Gefährdung im Herkunftsstaat aufgrund individueller oder gruppenspezifischer Merkmale. Im Asylverfahren kommt das BAMF bei Menschen mit Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft zu dem Schluss, dass eine Gefährdung aufgrund individueller Merkmale anzunehmen ist. Im Falle subsidiären Schutzes wird hingegen lediglich eine Gefahr vor allgemeiner Gewalt angenommen. Von einer individuellen Gefahr bei Kontakt zu den Behörden des Herkunftsstaates könne zumindest nicht pauschal ausgegangen werden, so die gesetzliche Annahme. Aus diesem Grund wird von Menschen mit subsidiärem Schutz verlangt, dass sie bei Wunsch nach einer Auslandsreise den Nachweis erbringen, dass die Beschaffung eines Passes durch die Behörden des Herkunftsstaates objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar ist.

### 3.3.3 Abschiebungsverbot

#### Voraussetzungen an die Identitätsklärung und Passpflicht

Menschen mit Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 AufenthG haben aufgrund ihres Schutzstatus Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 3 AufenthG. Dazu befreit § 5 Absatz 3 AufenthG sie pauschal von den üblichen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen hinsichtlich der Identitätsklärung und

Passpflicht. § 48 Absatz 4 Satz 1 AufenthG bestimmt, dass für sie die Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz erstellt wird, wenn kein Pass oder Passersatz vorliegt. Damit genügen sie nach § 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG der Passpflicht und nach § 48 Absatz 2 AufenthG der Ausweisungspflicht. Gleichzeitig gilt die Pflicht nach § 48 Absatz 3 AufenthG fort, an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken.

Gemäß § 8 Absatz 1 AufenthG finden auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung. Wurde bereits zum Zeitpunkt der Erteilung von der Passpflicht abgesehen, darf eine spätere Verlängerung somit nicht von der Vorlage eines neu zu beschaffenden Passes abhängig gemacht werden. War das Absehen von der Passpflicht bei der Erteilung hingegen mit der Auflage versehen, sich im Rahmen von § 48 Absatz 3 AufenthG um die Beschaffung eines Passes zu bemühen, dann kann bei der Verlängerung die Erfüllung der Passbeschaffung eingefordert werden.

Zuweilen verweigern ABH die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 3 AufenthG mit Verweis auf vermeintliche Pflichtversäumnisse hinsichtlich der Mitwirkungspflicht. § 25 Absatz 3 Satz 2 AufenthG formuliert einen Vorbehalt für Fälle, in denen „die Ausreise in einen anderen Staat möglich und zumutbar ist oder der Ausländer wiederholt oder gröblich gegen entsprechende Mitwirkungspflichten verstößt“. In Betracht kommen Szenarien von Doppelstaatlichkeit oder mehrstaatlichen Ehen, in denen eine Ausreise in einen entsprechenden Staat nicht unzumutbar ist. „Entsprechende Mitwirkungspflichten“ zur Identitätsklärung und Passbeschaffung beziehen sich in diesem Zusammenhang

ausschließlich auf die Ermöglichung der Ausreise in einen entsprechenden Drittstaat.<sup>87</sup> Nur wenn diese Pflichten wiederholt oder gröblich verletzt wurden und kausal verantwortlich dafür sind, dass eine Ausreise nicht stattfinden kann, rechtfertigt sich eine Verweigerung der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis. Sonstige allgemeine Mitwirkungspflichten unabhängig vom Vorliegen eines sicheren Zielstaates sind vom Ausschlussgrund nach § 25 Absatz 3 Satz 2 AufenthG nicht erfasst.

### Reiseausweis für Ausländer

Besitzen Menschen mit Abschiebungsverbot einen gültigen Pass oder Passersatz des Herkunftsstaates, dient dieser ihnen zu Reisen ins Ausland. Besitzen sie hingegen keinen Pass oder Passersatz, gewährt ihnen der Schutzstatus keinen pauschalen Anspruch auf einen grauen Reiseausweis für Ausländer. Vielmehr steht dieser unter dem Vorbehalt, dass die Betroffenen nachweisen können, einen Pass oder Passersatz nicht auf zumutbare Weise erlangen zu können, siehe dazu Abschnitt [Reiseausweis für Ausländer](#) und die Abschnitte zu den [Grenzen der objektiven Möglichkeit](#) und [subjektiven Zumutbarkeit](#) inklusive des [Zurückhaltungsgebots](#). Dieses Gebot zugunsten der Wahrung der Passhoheit der Herkunftsstaaten und der Vorbeugung vor einer abstrakten Missbrauchsgefahr ist für Menschen mit Abschiebungsverbot nicht eingeschränkt. Das bedeutet, dass sie möglicherweise von der ABH aufgefordert werden, den Bedarf oder den Wert der Reise zugunsten einer Ermessensentscheidung darzulegen. Eine Reise in den Herkunftsstaat zugunsten der Beschaffung

---

<sup>87</sup> BT-Drucksache 15/420, Seite 79, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/004/1500420.pdf>.

von Identitätsnachweisen oder eines Passes ist hingegen auch bei Menschen mit Abschiebungsverbot nicht zumutbar, 3.3.1.3 AVwV-AufenthG.

#### Praxishinweis 12

Der Schutzstatus des Abschiebungsverbot ist zwar von seiner ursprünglichen Intention her weniger klar auf Dauerhaftigkeit ausgerichtet als der Schutzstatus der Flüchtlingseigenschaft oder Asylberechtigung. Aber in der Praxis erwächst aus dem Abschiebungsverbot zumeist ebenso eine dauerhafte Integrationsbiografie. Die Integration ist im Vergleich zu den höher-rangigen Schutzstatus jedoch wesentlich dadurch erschwert, dass es für das [Zurückhaltungsgebot](#) bei der Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer keine formellen Einschränkungen gibt. Dadurch bleibt vielen Menschen mit einem Abschiebungsverbot die Reisefreizügigkeit in vielen Fällen über weite Teile ihrer Biografie verwehrt.

In diesem Sinne ist bei der Beantragung eines Reiseausweises für Ausländer darauf zu achten, dass die ABH ihr Ermessen tatsächlich ausübt, sich um eine nachvollziehbare Interessensabwägung bemüht und den Antrag nicht bloß unter Verweis auf eine fehlende vermeintliche Notwendigkeit der Reise ablehnt. Das bedeutet, dass das Ermessen der ABH erkennen lassen muss, dass das Interesse der Betroffenen in den unterschiedlichen Dimensionen tatsächlich erfasst und in einer konkreten Einzelfallbetrachtung dem Zurückhaltungsgebot gegenübergestellt wurde.

Dabei sind alle Aspekte zu berücksichtigen, die ein Absehen vom Zurückhaltungsgebot erlauben. Liegt beispielsweise ein Schreiben der Botschaft vor, in dem die ABH gebeten wird, in Bezug auf die Passpflicht den Betroffenen entgegenzukommen, weil die Botschaft in absehbarer Zeit keine Pässe ausstellen kann, dann ist dieses Schreiben in Bezug auf die Passhoheit des Herkunftsstaates zu werten. Folglich hat der abstrakte Wert der Passhoheit in diesem konkreten Zusammenhang weniger Gewicht als üblich. Siehe hierzu konkret im Abschnitt [Afghanistan](#).

Des Weiteren wird das Zurückhaltungsgebot mit einer abstrakten Missbrauchsgefahr begründet. Die ABH hat zugunsten der Betroffenen konkret darzulegen, ob Täuschungsversuche oder anderweitige Anhaltspunkte für Missbrauchsabsichten in der Akte vermerkt sind. Je mehr Alias-Identitäten oder Falschaussagen bekannt sind, umso schwerer wiegt das Interesse an einer Missbrauchsverhütung. Andersherum kann der Schutz vor einer abstrakten Missbrauchsgefahr umso geringeres Gewicht entfalten, je weniger konkrete Anhaltspunkte sich aus dem jeweiligen Fall ableiten lassen. Auch kann die Missbrauchsgefahr durch eine Begrenzung der zeitlichen und räumlichen Gültigkeit eines Passersatzes verringert werden.

Als berechtigtes Interesse der Betroffenen an der Reisefreizügigkeit ist nicht erst ein zwingender Grund zu berücksichtigen. Reisefreizügigkeit ist allgemein als legitimes Interesse zur freien Entwicklung der Persönlichkeit zu betrachten und steht in den folgenden Dimensionen für viele Menschen in Deutschland und Europa im Zentrum ihres Selbstverständnisses:

- **Biografische Integration** beinhaltet die Kontaktpflege zu wichtigen Bezugspersonen oder Bezugsorten aus der Vergangenheit
- **Soziale Integration** erfolgt, indem Kontakt zu wichtigen sozialen Bezugspersonen außerhalb der Kernfamilie aufgebaut und gepflegt wird
- Gesellschaftliche Teilhabe ist ermöglicht, wenn Reisen als Gruppenerlebnis oder auch als Einzelerlebnis in einem Umfang möglich ist, der von der Gesamtgesellschaft praktiziert wird
- **Kulturelle Teilhabe** ist ermöglicht, wenn Feste und Aktivitäten auch im Ausland wahrgenommen werden können. Denn in Deutschland wird eine internationale Kultur gelebt.

Die ABH sollte diese Aspekte in ihrem Ermessen in angemessenem Umfang berücksichtigen. Sie können nicht als abstrakter Wert das Zurückhaltungsgebot überwiegen, sondern bedürfen einer Abwägung im konkreten Einzelfall. Dazu sind der ABH die Interessen der Betroffenen am Reiseausweis für Ausländer so umfangreich und konkret wie möglich darzustellen.

## Bei ungeklärter Identität

Konnten Menschen mit Abschiebungsverbot sich während des [Asylverfahrens](#) nicht mittels eines Passes oder Passersatz ausweisen, gilt es für sie, ihre Identität mittels anderweitiger Dokumente nachzuweisen, siehe den Abschnitt zum Asylverfahren. Gleichwohl gilt für sie auch nach Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz und eines Reiseausweises für Ausländer die Pflicht fort, an der Beschaffung von Nachweisen der Identität mitzuwirken, und, falls sie anschließend Zugang zu ihrem Pass erhalten, diesen der ABH vorzulegen, § 48 Absatz 4 Satz 2 AufenthG in Verbindung mit § 48 Absatz 3 AufenthG.

Liegen die sonstigen Voraussetzungen vor, kann nach § 4 Absatz 6 Satz 1 AufenthV der Reiseausweis mit dem Hinweis ausgestellt werden, dass die Personendaten auf eigenen Angaben beruhen. Von dieser Möglichkeit macht die ABH regelmäßig Gebrauch, wenn die Identität nicht anhand geeigneter Dokumente als geklärt betrachtet werden kann oder wenn es Zweifel an der Identität gibt. Nach § 78 Absatz 1 Satz 4 AufenthG kann auch die Aufenthaltserlaubnis mit diesem Hinweis versehen werden.



### 3.3.4 Vorübergehender Schutz

#### Voraussetzungen an die Identitätsklärung und Passpflicht

Menschen mit vorübergehendem Schutz nach § 24 AufenthG haben Anspruch auf eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis. Dazu befreit § 5 Absatz 3 Satz 1 AufenthG sie pauschal von den üblichen allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen hinsichtlich der Identitätsklärung und Passpflicht. § 48 Absatz 4 Satz 1 AufenthG bestimmt, dass für sie die Aufenthaltserlaubnis als [Ausweisersatz](#) erstellt wird, wenn kein Pass oder Passersatz vorliegt. Damit genügen sie nach § 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG der [Passpflicht](#) und nach § 48 Absatz 2 AufenthG der [Ausweispflicht](#). Gleichzeitig gilt die Pflicht nach § 48 Absatz 3 AufenthG fort, an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken.

Im Gegensatz zu anderen Schutzstatus verlangt die Erteilung vorübergehenden Schutzes kein vorgelagertes Asylverfahren. Vorübergehender Schutz begünstigt Menschen, die in großer Zahl fliehen, sofern die Mitgliedstaaten die EU-Massenzustromrichtlinie entsprechend aktiviert. Das ist 2022 im Fall der Ukraine geschehen. Die Anspruchsberechtigung ergibt sich für Ukrainer\*innen aus der Staatsangehörigkeit. Für aus der Ukraine geflohene Drittstaatsangehörige ergibt die Anspruchsberechtigung sich vorwiegend aus dem aufenthaltsrechtlichen Status, den sie in der Ukraine hatten. Dazu zählen zunächst alle Staatenlosen und Drittstaatsangehörigen, die mit einem internationalen Schutzstatus oder einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in der Ukraine gelebt haben. Zudem können Drittstaatsangehörige, die sich mit einer einfachen Aufenthaltserlaubnis in der Ukraine aufgehalten haben und nicht sicher und dauerhaft in ihren Herkunftsstaat zurückkehren können, vorüber-

gehenden Schutz beanspruchen. Auch die familiäre Bindung zu ukrainischen Staatsangehörigen oder anderen Begünstigten von vorübergehendem Schutz berechtigt dazu, ebenfalls begünstigt zu werden.<sup>88</sup>

Auch wenn der vorübergehende Schutz nicht regulär ein Prüfverfahren vergleichbar zum Asylverfahren vorsieht, muss zur Bestätigung der Anspruchsberechtigung die Identität der Personen und der ausländerrechtliche Status geklärt sein. Dieser Bedarf wurde in § 49 Absatz 4a AufenthG entsprechend eigens normiert. Demnach muss zur Erteilung vorübergehenden Schutzes für alle Personen ab 14 Jahren eine erkennungsdienstliche Behandlung durchgeführt worden sein. Für Kinder zwischen sechs und 14 Jahren soll eine erkennungsdienstliche Behandlung durchgeführt werden. Die Identität und Staatsangehörigkeit kann sich bei fehlendem Pass oder Papiersatz auch aus der Gesamtschau anderer mitgeführter Unterlagen ergeben.<sup>89</sup>

Für Menschen mit vorübergehendem Schutz besteht die Besonderheit, dass ihre Personendaten nicht nur in den üblichen ausländerrechtlichen Datenbanken gespeichert werden, sondern zusätzlich in einem vom BAMF geführten Register, § 91a AufenthG. Dieses hat den Zweck, eine Übersicht hinsichtlich der Aufnahme und Verteilung

---

<sup>88</sup> Für weitere Differenzierungen und Leistungen im Rahmen vorübergehenden Schutzes siehe die Ausarbeitung des Zuwanderungsbeauftragten Schleswig-Holstein: <https://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/fb/ukraine/>.

<sup>89</sup> Entsprechende Ausführungen formuliert das BMI in Form von Länderschreiben. Aktuell Drittes Länderschreiben zur Umsetzung des Durchführungsbeschlusses, 05.09.2022, Ziffer 1, <https://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/fb/ukraine/>.

innerhalb von Deutschland, der Wohnsitzverlegung in einen anderen EU-Mitgliedstaat, den Familiennachzug oder die Förderung einer freiwilligen Rückkehr zu ermöglichen.

### Reiseausweis für Ausländer

Besitzen Menschen mit vorübergehendem Schutz einen gültigen Pass oder Passersatz des Herkunftsstaates, dient dieser ihnen zu Reisen ins Ausland. Besitzen sie hingegen keinen Pass oder Passersatz, gewährt ihnen der Schutzstatus keinen pauschalen Anspruch auf einen grauen Reiseausweis für Ausländer. Die Erteilung richtet sich nach denselben Vorgaben wie bei Menschen mit [Abschiebungsverbot](#). Im Unterschied zu Menschen mit Abschiebungsverbot ist Menschen mit vorübergehendem Schutz auch eine wiederholte Reise in den Herkunftsstaat explizit erlaubt. Demnach wird die Reise in den Herkunftsstaat im Reiseausweis für Ausländer nicht ausgeschlossen.

#### Praxishinweis 13

Im Zusammenhang mit dem Fluchtgeschehen aus der Ukraine hat das BMI besondere Hinweise an die Länder erlassen.<sup>90</sup>

- Die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer soll geprüft werden, wenn der Pass oder Passersatz innerhalb der nächsten sechs Monate abläuft und die Auslandsvertretung absehbar innerhalb dieses Zeitraums aufgrund der Überlastung das Passpapier nicht verlängern oder erneuern kann.
- Die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer soll geprüft werden, wenn Begünstigte vorübergehenden Schutzes nur über einen ukrainischen

<sup>90</sup> Ebd., Ziffer 8.3.

Personalausweis verfügen, eine Reiseabsicht besteht und die Auslandsvertretung absehbar aufgrund der Überlastung keine Passpapiere ausstellen kann.

- Nach Kenntnis des BMI werden von der ukrainischen Auslandsvertretung
  - abgelaufene ukrainische Reisepässe handschriftlich verlängert
  - Informationen von Kindern unter 16 Jahren handschriftlich eingetragen
  - Fotos von Kindern den Pässen der Eltern hinzugefügt

Entsprechende Änderungen sind mit konsularischem Stempel oder Siegel bis auf Weiteres akzeptiert.

- Aus der Ukraine geflohene Drittstaatsangehörige, die keinen gültigen und anerkannten Pass oder Passersatz besitzen, werden zunächst im Rahmen der Zumutbarkeit auf die Auslandsvertretung ihres Herkunftsstaates verwiesen

### Bei ungeklärter Identität

Für Menschen mit vorübergehendem Schutz gilt auch nach Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz oder eines Reiseausweises für Ausländer die Pflicht fort, an der Beschaffung von Nachweisen der Identität mitzuwirken, und, falls sie anschließend Zugang zu ihrem Pass erhalten, diesen der ABH vorzulegen, § 48 Absatz 4 Satz 2 AufenthG in Verbindung mit § 48 Absatz 3 AufenthG.

Liegen die sonstigen Voraussetzungen vor, kann nach § 4 Absatz 6 Satz 1 AufenthV der Reiseausweis mit dem Hinweis ausgestellt werden, dass die Personendaten auf eigenen Angaben beruhen. Von dieser Möglichkeit macht die ABH regelmäßig Gebrauch, wenn die Identität nicht anhand geeigneter Dokumente als geklärt betrachtet werden kann oder wenn es Zweifel an der Identität gibt. Nach § 78 Absatz 1 Satz 4 AufenthG kann auch die Aufenthaltserlaubnis mit diesem Hinweis versehen werden.

### 3.3.5 Andere humanitäre Titel

#### Voraussetzungen an die Identitätsklärung und Passpflicht

Neben den vorgenannten Schutzstatus gibt es noch weitere humanitäre Aufenthaltstitel. Darunter fallen Aufenthaltserlaubnisse zu unter anderem folgenden Zwecken:

- **Bundesaufnahmeprogramme**, § 22 AufenthG; zum Beispiel afghanische Ortskräfte
- **Landesaufnahmeprogramm**, § 23 Absatz 1 AufenthG, zum Beispiel syrische Familienangehörige oder LAP 500 (500 besonders vulnerable Frauen und Kinder)
- **Resettlement-Programm des Bundes**, § 23 Absatz 4 AufenthG; zum Beispiel von UNHCR als schutzbedürftig anerkannte Personen
- **Härtefallkommission**, § 23a AufenthG
- **Rechtliche oder tatsächliche Ausreisehindernisse**, § 25 Absatz 5 AufenthG; zum Beispiel aufgrund der Vaterschaft zu einem Kind mit Aufenthaltstitel
- **Gut integrierte Jugendliche und junge Erwachsene**, § 25a AufenthG
- **Nachhaltige Integration**, § 25b AufenthG
- **Chancen-Aufenthaltsrecht**, § 104c AufenthG

Für diese humanitären Titel eröffnet § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG die Möglichkeit, von den Regelerteilungsvoraussetzungen hinsichtlich der Identitätsklärung und Passpflicht gemäß § 5 Absatz 1 AufenthG absehen zu können. Gegenüber den vorgenannten Schutzstatus unterliegt diese Möglichkeit einem engen Ermessen. Wird von der Passpflicht abgesehen, wird nach § 48 Absatz 4 Satz 1 AufenthG die Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz erstellt. Damit genügen sie nach § 3 Absatz 1 Satz 2 AufenthG der Passpflicht und nach § 48

Absatz 2 AufenthG der [Ausweispflicht](#). Gleichzeitig gilt die Pflicht nach § 48 Absatz 3 AufenthG fort, an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken.

Gemäß § 8 Absatz 1 AufenthG finden auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung wie auf die Erteilung. Wurde bereits zum Zeitpunkt der Erteilung von der Passpflicht abgesehen, darf eine spätere Verlängerung somit nicht von der Vorlage eines neu zu beschaffenden Passes abhängig gemacht werden. War das Absehen von der Passpflicht bei der Ersterteilung hingegen mit der Auflage versehen, sich im Rahmen von § 48 Absatz 3 AufenthG um die Beschaffung eines Passes zu bemühen, dann kann bei der Verlängerung die Erfüllung der Passbeschaffung eingefordert werden.

In der folgenden Tabelle sind die vorher einzeln behandelten Schutzstatus neben diesen übrigen humanitären Aufenthaltstiteln vergleichsweise mit aufgeführt.

Tabelle 7: Abweichung von den Regelerteilungsvoraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht

## Abweichung von den Regelerteilungsvoraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht nach § 5 Absatz 1 AufenthG

regulär, § 5 Absatz 3 Satz 1 Auf- enthG	im Ermessen, § 5 Absatz 3 Satz 2 Auf- enthG	Ergänzende Regelung
<b>§ 22 AufenthG, Humanitäre Aufnahme aus dem Ausland</b>		
	X	Keine
<b>§ 23 Absatz 1 AufenthG, Landesaufnahmeprogramm</b>		
	X	Syrien Familienaufnahmeprogramm <sup>91</sup> , Landesaufnahmeprogramm 500 <sup>92</sup> : Wenn kein anerkannter Reisepass vorgelegt werden kann, die Identität aber anderweitig nachgewiesen wird, beispielsweise durch eine Identitätskarte, einen Staatsangehörigkeitsnachweis oder eine Geburtsurkunde, kann zur Einreise von der Passpflicht abgesehen und zur Einreise ein <a href="#">Reiseausweis für Ausländer</a> erstellt werden.
<b>§ 23 Absatz 4 AufenthG, Resettlement</b>		
	X	Keine

<sup>91</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Anordnung zur Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Absatz 1 AufenthG für syrische Flüchtlinge, die eine Aufnahme durch ihre in Schleswig-Holstein lebenden Verwandten beantragen, 16. Verlängerung, 16.12.2022, Ziffer 2.5.3, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MSJFSIGSH\\_16.VerlaengerungL-AAO-Syrien-bis-31.12.2023.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MSJFSIGSH_16.VerlaengerungL-AAO-Syrien-bis-31.12.2023.pdf).

<sup>92</sup> Innenministerium Schleswig-Holstein, Landesaufnahmeprogramm Schleswig-Holstein: Eine Handreichung, Ziffer 2.4, [https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Aktuelles/20200120\\_Handreichung-Landesaufnahmeprogramm\\_-digital-barrierefrei.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Aktuelles/20200120_Handreichung-Landesaufnahmeprogramm_-digital-barrierefrei.pdf).

## Abweichung von den Regelerteilungsvoraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht nach § 5 Absatz 1 AufenthG

regulär, § 5 Absatz 3 Satz 1 Auf- enthG	im Ermessen, § 5 Absatz 3 Satz 2 Auf- enthG	Ergänzende Regelung
<b>§ 23a AufenthG, Härtefallkommission</b>		
	X	Die Vorlage einer Anrufung an die Kommission <b>scheidet in der Regel</b> aus, wenn das Verfahren oder die Ausreise bisher offensichtlich missbräuchlich hinausgezögert wurde. Ein missbräuchliches Hinauszögern des Verfahrens oder der Ausreise durch Täuschung oder fehlende Mitwirkung kann dann im Einzelfall nicht zum Ausschluss führen, wenn zum Zeitpunkt der Anrufung der Härtefallkommission von den Betroffenen die fehlenden Mitwirkungshandlungen nachgeholt worden sind oder von den Betroffenen die Täuschung aufgegeben wurde. <sup>93</sup>
<b>§ 24 AufenthG, Vorübergehender Schutz</b>		
X		Siehe Abschnitt <a href="#">Vorübergehender Schutz</a>
<b>§§ 25 Absatz 1 und § 25 Absatz 2 Satz 1 erste Alternative AufenthG, Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft</b>		
X		Siehe Abschnitt <a href="#">Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft</a>
<b>§ 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative AufenthG, Subsidiärer Schutz</b>		
X		Siehe Abschnitt <a href="#">Subsidiärer Schutz</a>
<b>§ 25 Absatz 3 AufenthG, Abschiebungsverbot</b>		
X		Siehe Abschnitt <a href="#">Abschiebungsverbot</a>

<sup>93</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Härtefallkommission Schleswig-Holstein, Verfahrensgrundsätze, 28.03.2023, Ziffer 2.3.4, [https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/H/haertefallkommission/\\_documents/verfahrensgrundsaeetze.html?nn=8707d93f-f6bo-43cd-97de-1fe4ac805d51](https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/H/haertefallkommission/_documents/verfahrensgrundsaeetze.html?nn=8707d93f-f6bo-43cd-97de-1fe4ac805d51)



## Abweichung von den Regelerteilungsvoraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht nach § 5 Absatz 1 AufenthG

regulär, § 5 Absatz 3 Satz 1 Auf- enthG	im Ermessen, § 5 Absatz 3 Satz 2 Auf- enthG	Ergänzende Regelung
--	--	---------------------

### § 25 Absatz 5 AufenthG, rechtliches oder tatsächliches Ausreisehindernis

	X	Eine Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn das Ausreisehindernis nicht selbst verschuldet wird. Ein Selbstverschulden liegt insbesondere vor, wenn falsche Angaben gemacht oder über die Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht oder zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt werden, § 25 Absatz 5 Satz 3 f. AufenthG.
--	---	---

### § 25a AufenthG, gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige

	X	Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung aufgrund eigener falscher Angaben der Betroffenen oder aufgrund der Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist, § 25a Absatz 1 Satz 3 AufenthG. Gleiches gilt für das Ableiten einer Aufenthaltserlaubnis der Eltern, § 25a Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 AufenthG. Es wird eine strenge Kausalität zwischen dem eigenen Fehlverhalten und dem Abschiebungshindernis vorausgesetzt. Falschangaben und Täuschungen der Eltern werden nach Eintritt der Volljährigkeit den Kindern zugeschrieben, wenn diese ihre Identitätsangaben gegenüber der ABH nicht offenbaren. <sup>94</sup>
--	---	---

<sup>94</sup> Innenministerium Schleswig-Holstein, Anwendungshinweise zu § 25a AufenthG, 16.03.2020, Ziffer 2.1 Buchstabe h), [https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MILISH\\_20200316\\_Anwendungshinweise-\\_25a.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MILISH_20200316_Anwendungshinweise-_25a.pdf). Die Anwendungshinweise enthalten weitere Bestimmungen zur Passpflicht.

## Abweichung von den Regelerteilungsvoraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht nach § 5 Absatz 1 AufenthG

regulär, § 5 Absatz 3 Satz 1 Auf- enthG	im Ermessen, § 5 Absatz 3 Satz 2 Auf- enthG	Ergänzende Regelung
--	--	---------------------

### § 25b AufenthG, nachhaltige Integration

	X	Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen, wenn die Abschiebung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert wird, § 25b Absatz 2 AufenthG. Es wird eine strenge Kausalität zwischen dem eigenen Fehlverhalten und dem Abschiebungshindernis vorausgesetzt. Fehlverhalten in der Vergangenheit ohne kausalen Bezug zum bestehenden Abschiebungshindernis wird als „Integrationsdefizit“ mit den erbrachten Integrationsleistungen abgewogen. <sup>95</sup> In der Vergangenheit liegende Täuschungshandlungen können durch eine eigeninitiative Berichtigung und Beschaffung von Identitätsnachweisen geheilt werden. <sup>96</sup>
--	---	--

<sup>95</sup> Innenministerium Schleswig-Holstein, Anwendungshinweise zu § 25b AufenthG, 16.07.2020, Ziffer 4.1, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MILIGSH\\_Anwendungshinweise-25bAufenthG\\_20200716.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MILIGSH_Anwendungshinweise-25bAufenthG_20200716.pdf). Die Anwendungshinweise enthalten weitere Bestimmungen zur Passpflicht.

<sup>96</sup> Ebd., Ziffer 5.

## Abweichung von den Regelerteilungsvoraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht nach § 5 Absatz 1 AufenthG

regulär, § 5 Absatz 3 Satz 1 Auf- enthG	im Ermessen, § 5 Absatz 3 Satz 2 Auf- enthG	Ergänzende Regelung
§ 104c AufenthG, Chancen-Aufenthaltsrecht		
	X <sup>97</sup>	Die Aufenthaltserlaubnis soll versagt werden, wenn die Abschiebung aufgrund von vorsätzlichen Falschangaben oder aktiver Täuschung über die Identität und Staatsangehörigkeit verhindert wird, § 104c Absatz 1 Satz 2 AufenthG. Bloße Unterlassungen sind unschädlich. Werden durch Behörden oder Dritte verfälschte Angaben von den Betroffenen bewusst übernommen und bestätigt, eröffnet sich ihre Zurechenbarkeit. Es muss eine Wiederholung der Täuschungshandlung und eine Kausalität zum aktuellen Abschiebungshindernis bestehen. <sup>98</sup>

<sup>97</sup> Das Chancen-Aufenthaltsrecht gilt als Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5. Somit sind die Ermessensausnahmen von § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG anwendbar.

<sup>98</sup> BMI, Anwendungshinweise zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts, 23.12.2022, Ziffer 1.8, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/BMI\\_Anwendungshinweise-und-Merkblatt\\_Chancen-Aufenthaltsrecht\\_20221223.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/BMI_Anwendungshinweise-und-Merkblatt_Chancen-Aufenthaltsrecht_20221223.pdf).

## Abweichung von den Regelerteilungsvoraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht nach § 5 Absatz 1 AufenthG

regulär, § 5 Absatz 3 Satz 1 Auf- enthG	im Ermessen, § 5 Absatz 3 Satz 2 Auf- enthG	Ergänzende Regelung
<p>§§ 25a und 25b in Verbindung mit § 104c AufenthG, gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige und nachhaltige Integration aus einem Chancen-Aufenthaltsrecht heraus</p>		
	X	<p>Die Aufenthaltserlaubnis soll nur erteilt werden, wenn die Identität geklärt ist. Wurden alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, kann die Aufenthaltserlaubnis abweichend erteilt werden, § 25b Absatz 8 AufenthG, §§ 25a Absatz 6 und 25b Absatz 8 AufenthG. Kann ein Pass oder Passersatz nicht oder nicht auf zumutbare Weise beschafft werden, soll das <u>Stufenmodell</u> angewendet werden. Dabei gelten die Grenzen der <u>objektiven Möglichkeit</u> und <u>subjektiven Zumutbarkeit</u> und die Mitwirkungspflichten analog zur <u>Duldung light</u>. Die Identität gilt dann als geklärt, wenn die Personendaten nach umfassender Würdigung zur Überzeugung der ABH feststehen. Dabei wird keine unumstößliche Gewissheit verlangt; es genügt ein für das praktische Leben brauchbarer Grad von Gewissheit, der den Zweifeln Schweigen gebietet.<sup>99</sup></p>

### Anspruch auf Passersatz

Ein Reiseausweis für Ausländer wird nach den gleichen Voraussetzungen erteilt wie beim Abschiebungsverbot. Auch die dortigen Ausführungen zur ungeklärten Identität gelten entsprechend.

### 3.3.6 Chancen-Aufenthaltserlaubnis

Die derzeitige Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, gegen das seit vielen Jahrzehnten vorherrschende Phänomen der Kettenduldungen anzugehen und geduldeten Men-

<sup>99</sup> Ebd., Ziffer 2.3.

schen ein sogenanntes Chancen-Aufenthaltsrecht zu gewähren. Die entsprechende Gesetzesänderung in § 104c AufenthG erlaubt, Begünstigten einmalig eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ für 18 Monate zu erteilen. In dieser Zeit können sie unbelastet vom restriktiven Duldungs-Regime die für eine Aufenthaltserlaubnis benötigten Voraussetzungen hinsichtlich Lebensunterhaltssicherung und Identitätsklärung erfüllen.

Ziel der Regelung ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG für gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige und nach § 25b AufenthG für nachhaltig integrierte Erwachsene. Damit wird der Weg eingeschlagen zu einem dauerhaft legalen Aufenthalt in Deutschland. Die Kernaufgabe dieser Regelung kann darin gesehen werden, den Betroffenen die Erfüllung der Voraussetzungen einer Aufenthaltserlaubnis ohne Sorge um eine Abschiebung zu ermöglichen.

**Bisherige Mitwirkung an der Identitätsklärung.** Wurde die Abschiebung bisher allein durch wiederholt vorsätzlich falsche Angaben oder Täuschungen über Identität und Staatsangehörigkeit verhindert, soll das Chancen-Aufenthaltsrecht versagt werden. Vorgehalten werden kann den Betroffenen nur aktives eigenes Täuschungshandeln oder durch sie beauftragte Rechtsanwält\*innen. Das beinhaltet<sup>100</sup>:

---

<sup>100</sup> BMI, Anwendungshinweise und Merkblatt zum Chancen-Aufenthaltsrecht, 23.12.2022, Ziffer 1.8, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/BMI\\_Anwendungshinweise-und-Merkblatt\\_Chancen-Aufenthaltsrecht\\_20221223.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/BMI_Anwendungshinweise-und-Merkblatt_Chancen-Aufenthaltsrecht_20221223.pdf).

- Falschaussagen bezüglich der Staatsangehörigkeit inklusive Verschweigen der tatsächlichen Zugehörigkeit oder die unwahre Behauptung einer Staatenlosigkeit
- Widersprüchliche Angaben, gegebenenfalls gegenüber verschiedenen Behörden, sofern keine gültige als „leitend“ betrachtete Version festgestellt werden kann

Die Täuschung muss wiederholt und aktiv betrieben worden sein und als singulär kausal ein Abschiebungshindernis begründen. Das Innenministerium Schleswig-Holstein präzisiert, dass allein die kausale Verantwortung eines Abschiebungshindernisses zum Zeitpunkt der Beantragung des Chancen-Aufenthaltsrechts als Ausschluss gilt.<sup>101</sup>

Unschädlich sind:

- Alias-Angaben durch unterschiedliche Transliterationen
- Täuschungshandlungen der Eltern, es sei denn, die Betroffenen halten als Volljährige wissentlich an der Falschaussage fest
- Fehlerhaft erfasste Daten durch die Behörde, es sei denn, Betroffene halten gezielt an diesen Alias-Angaben fest
- Bloße Nichtmitwirkung

**Identitätsklärung und Passpflicht.** Der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG erlaubt den vormals Geduldeten die Beschaffung eines Passes oder Passersatzes, ohne befürchten zu müssen, damit während des nicht verlängerbaren 18-monatigen

---

<sup>101</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Anwendungshinweise und Verfahren zum Chancen-Aufenthaltsrecht, 17.01.2023, Ziffer 2.4., [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MSJFSIGSH\\_AnwendungshinweiseSH-zum-Chancen-Aufenthaltsrecht\\_20230117.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MSJFSIGSH_AnwendungshinweiseSH-zum-Chancen-Aufenthaltsrecht_20230117.pdf).

Geltungszeitraums einer eigenen Abschiebung Vorschub zu leisten. Gleichzeitig sind Abschiebungsbemühungen zu erwarten, wenn nach 18 Monaten die Voraussetzungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 25a und 25b AufenthG oder einer anderen Bleiberechtsregelung nicht erfüllt werden. Dazu würden vor allem ein entsprechendes Sprachniveau und ein durch Erwerbstätigkeit gesicherter Lebensunterhalt zählen sowie frei von Erteilungshindernissen wie Straftaten zu sein.

Zugunsten der anschließenden Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis sind alle Bemühungen innerhalb der Grenzen der objektiven Möglichkeit oder subjektiven Zumutbarkeit zur Klärung der Identität und Erfüllung der Passpflicht zu unternehmen. Dabei empfiehlt es sich, alle Überlegungen, Vorgänge und Unternehmungen kleinteilig zu notieren und zu dokumentieren, siehe Praxishinweis 10. Nach § 104c Absatz 4 AufenthG hat die ABH die Betroffenen spätestens mit Erteilung der Aufenthaltserlaubnis auf die Voraussetzungen für eine anschließende Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG oder § 25b AufenthG hinzuweisen und auch konkrete Handlungspflichten zu bezeichnen, die in zumutbarer Weise zu erfüllen sind. Das BMI betont hinsichtlich der Passbeschaffung und Identitätsklärung die Initiativpflicht der Betroffenen. Es gelte für sie, eigenständig herauszufinden, wie sie an einen Pass des Herkunftsstaates gelangen können, und die Beschaffung eigenständig zu realisieren. Erst nachrangig soll auf die Erfahrung der ABH zurückgegriffen werden.<sup>102</sup> Diese hat jedoch zu berücksichtigen, dass Betroffene möglicherweise unter

---

<sup>102</sup> BMI, 23.12.2022, a. a. O., Merkblatt Ziffer 6 und 7.

sprachlichen Verständnisschwierigkeiten und mangelndem Vertrauen in die deutschen Behörden leiden. Entsprechend hat die ABH die Pflicht, die Rechte und Pflichten zur Identitätsklärung und Passbeschaffung und Voraussetzungen zur anschließenden Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a und 25b AufenthG mit besonderer Sorgfalt zu erläutern.<sup>103</sup>

Während des Besitzes der Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG bleiben im Rahmen der Identitätsklärung zutage tretende vorherige mutwillige Identitätstäuschungen unschädlich und werden nicht gegen die Betroffenen verwendet. Sie führen nicht zum Erlöschen des Chancen-Aufenthaltsrechts und versperren auch nicht eine anschließende Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.<sup>104</sup>

Die anschließende Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a und 25b AufenthG soll nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen hinsichtlich der Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit im Sinne der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG erfüllt sind. Wurden durch die Betroffenen die erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Klärung der Identität ergriffen, kann die Aufenthaltserlaubnis im Ermessen auch abweichend erteilt werden. Als Beispiel nennt das BMI nachweislich beantragte Dokumente, die nicht bis zum Gültigkeitsende des Chancen-Aufenthaltsrechts eingetroffen sind.<sup>105</sup> Grundsätzlich können Betroffene sich jedoch nicht auf vorläufige Hindernisse

---

<sup>103</sup> BMI, 23.12.2022, Ziffer 1.11.

<sup>104</sup> Ebd., Ziffer 1.8.

<sup>105</sup> Ebd., Ziffer 2.3.



berufen, sondern müssen im Sinne des Stufenmodells auch über die Passbeschaffung hinaus an der Beschaffung anderweitiger Dokumente mitwirken.

**Aufenthaltserlaubnis als Ausweisersatz:** Besitzen Antragsteller\*innen eines Chancen-Aufenthaltsrechts keinen Pass oder Passersatz, soll die Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG als Ausweisersatz bezeichnet werden. Damit genügen sie der ausweisrechtlichen Pflicht.<sup>106</sup>

### 3.4 Erteilung einer Niederlassungserlaubnis

Die Niederlassungserlaubnis stellt einen bedeutenden Meilenstein in der aufenthaltsrechtlichen Integrationsbiografie dar. Denn die Niederlassungserlaubnis, auch Daueraufenthaltserlaubnis genannt, ist ein unbefristeter Aufenthaltstitel. Sie setzt allgemein voraus, dass die betroffenen Ausländer\*innen sich nach integrationspolitischen Gesichtspunkten bewährt haben. Dazu zählt, dass sie bewiesen haben, ökonomisch auf eigenen Füßen zu stehen und ein weitgehend rechtskonformes Leben zu führen. Ist eine Niederlassungserlaubnis einmal erteilt, muss im Gegensatz zur Aufenthaltserlaubnis nicht mehr alle paar Jahre nachgewiesen werden, dass der Aufenthaltswitz erfüllt wird. Auch ist ein Leistungsbezug zur Sicherung des Lebensunterhalts unschädlich und die Wohnbedingungen sind allein persönliche Ermessenssache.

---

<sup>106</sup> BMI, Ergänzende Anwendungshinweise zum Chancen-Aufenthaltsrecht, 14.02.2023, Ziffer 1, [https://www.frsh.de/fileadmin/Anhaenge/Erlasse/2023/BMI-Laenderschreiben-Chancen-Aufenthaltsrecht\\_20230214.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/Anhaenge/Erlasse/2023/BMI-Laenderschreiben-Chancen-Aufenthaltsrecht_20230214.pdf).

Eine Niederlassungserlaubnis ist im Gegensatz zur Aufenthaltserlaubnis nicht zeitlich befristet und bietet der ABH somit keine kontinuierliche Gelegenheit zur Kontrolle. Sie begründet vielmehr einen Anspruch der Ausländer\*innen auf Verbleib in Deutschland. Dieser Anspruch wird nur verwirkt, wenn schwerwiegende Gründe eine Ausweisung rechtfertigen, § 53 Absatz 1 AufenthG. Dabei wird das Ausweisungsinteresse dem Bleibeinteresse gegenübergestellt.

§ 54 AufenthG enthält einen Katalog an Straftaten und Gefährdungen für die freiheitlich demokratische Grundordnung, die ein Ausweisungsinteresse begründen. § 55 AufenthG listet Anhaltspunkte für ein Bleibeinteresse auf. Dort steht an erster Stelle eine Niederlassungserlaubnis mit einem mindestens fünfjährigen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland. Entsprechend hoch ist die rechtliche Hürde, Menschen mit einer Niederlassungserlaubnis auch bei Abweichungen vom integrationspolitischen Ordnungsanspruch abzuschieben.

Zudem erlischt die Niederlassungserlaubnis bei einem längerfristigen Auslandsaufenthalt; das gilt in der Regel bei einem Auslandsaufenthalt von über sechs Monaten, § 51 Absatz 1 Nummer 7 AufenthG. Bei Menschen, die sich bereits seit über 15 Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten, gelten für die Niederlassungserlaubnis privilegierende Erlöschensfristen bei gesichertem Lebensunterhalt, § 51 Absatz 2 AufenthG, oder für über 60-Jährige, § 51 Absatz 10 Satz 2 AufenthG.

Diese Ausführungen zur Niederlassungserlaubnis sollen dazu dienen, zu verstehen, dass bei der Erteilung einer Niederlassungs-

erlaubnis ein signifikant höherer Anspruch an die Identitätsklärung erhoben wird als bei der vorherigen Aufenthaltserlaubnis. Das gilt insbesondere für humanitäre Aufenthaltstitel. So ist es möglich, dass ein Mensch einen Schutzstatus und eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erhält, ohne dass seine Identität den Behörden gegenüber als geklärt gilt. Entsprechend wird die Aufenthaltserlaubnis mit der Anmerkung versehen „Personendaten beruhen auf eigenen Angaben“. In diesem Fall hat das BAMF im Asylverfahren die Person an sich als glaubwürdig und die Verfolgungsgeschichte beziehungsweise die Schilderungen eines zukünftigen Bedrohungsszenarios als glaubhaft anerkannt, ohne eine auf Dokumente gestützte Gewissheit darüber zu haben, wer genau dieser Mensch ist.

Während gemäß § 8 Absatz 1 AufenthG auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung finden wie auf die ursprüngliche Erteilung, gilt dies nicht für die anschließende Erteilung einer Niederlassungserlaubnis. Vielmehr wird bei der Niederlassungserlaubnis ein erhöhter Anspruch an die Klärung der Identität erhoben.

Die Voraussetzung zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist in § 9 AufenthG normiert. Andere Normen im AufenthG bestimmen Sonderregeln für Niederlassungserlaubnisse für bestimmte Personengruppen und verweisen regelmäßig in Teilen auf § 9 AufenthG:

- **humanitärer Schutzstatus**, § 26 Absatz 3 und 4 AufenthG
- **Daueraufenthalt-EU**, §§ 9a ff. AufenthG
- **Fachkräfte**, § 18c AufenthG
- **Beamt\*innen**, § 19c Absatz 3 AufenthG

- Selbstständige, § 21 Absatz 4 AufenthG
- Familienangehörige von Deutschen, § 28 Absatz 2 AufenthG
- Eigenständiges Aufenthaltsrecht der Ehepartner\*innen, § 31 Absatz 3 AufenthG
- Eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht von Kindern, § 35 AufenthG
- Ehemalige Deutsche, § 38 AufenthG

Für alle diese Fälle der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis gelten die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 AufenthG, insbesondere die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit, § 5 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG, und Passpflicht, § 5 Absatz 1 Nummer 4 AufenthG.

### Identitätsklärung und Passpflicht bei humanitärem Aufenthalt

Gemäß dem Wortlaut der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach § 5 Absatz 3 Satz 2 AufenthG kann zugunsten der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 von den Voraussetzungen der Identitätsklärung und Passpflicht abgesehen werden. Darunter fallen auch Niederlassungserlaubnisse auf Grundlage eines humanitären Schutzstatus nach § 26 AufenthG. Das BMI beschränkt diesen Ermessensspielraum jedoch mit Schreiben vom 12.08.2021<sup>107</sup> dahingehend, dass von der Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit in der Regel nicht abgesehen werde.

---

<sup>107</sup> BMI, Identitätsklärung als Voraussetzung für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 3 und 4 AufenthG, 12.08.2021, [https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/BMI-Anwendungshinweise-Identitaetsklaerung\\_20210812.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/BMI-Anwendungshinweise-Identitaetsklaerung_20210812.pdf).

Das bedeutet, dass die vorausgehende Befassung mit den Personendaten in den folgenden Fällen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis laut BMI keine Bindung entfaltet:

- **Asylverfahren.** Der vom BAMF bestimmte Schutzstatus ist für alle andere Behörden bindend, nicht jedoch die Personalien, wenn diese nicht abschließend geklärt sind.
- **Humanitäre Aufenthaltserlaubnis.** Sofern die abschließende Klärung der Identität nicht Erteilungsvoraussetzung der Aufenthaltserlaubnis war, entfaltet diese keine Bindung bezüglich der Identitätsangaben.
- **Passersatz.** Ein Reiseausweis für Flüchtlinge, Ausländer oder Staatenlose kann auch erteilt werden, wenn die Identität nicht abschließend geklärt ist. Ob ein entsprechender Vermerk im Passersatz enthalten ist, liegt im Ermessen der ausstellenden Behörde. Somit bietet auch ein Passersatz ohne die Anmerkung „Personendaten beruhen auf eigenen Angaben“ keine Bindung bezüglich der Personendaten.
- **Urkunden mit Personenstandseinträgen.** Personenstandseinträge, die außerhalb des Herkunftsstaates ohne Besitz eines Passes oder Passersatzes hinsichtlich von Eheschließungen, Lebenspartnerschaften und Geburten vorgenommen werden, entfalten lediglich Bindungswirkung hinsichtlich der Familienzugehörigkeit, enthalten aber keine Aussagekraft darüber, unter welchen Personendaten ein Mensch im Ausland geführt wurde.

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass die Identität und Staatsangehörigkeit im Rahmen der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis einer erneuten eingehenden Prüfung bedürfen. Liegen kein gültiger Pass oder Passersatz des Herkunftsstaates vor, muss

sich der Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit stufenweise angenähert werden. Das BMI hat die Anwendung des Stufenmodells zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis im Schreiben vom 12.08.2021 durchexerziert. Eine ausführliche Darstellung findet sich im Abschnitt [Stufenmodell](#).

Der notwendige Grad der Gewissheit zur Identitätsklärung im Rahmen der Niederlassungserlaubnis wird vom BMI folgendermaßen formuliert:

*Die Identität ist im Sinne von § 5 Absatz 1 Nr. 1a AufenthG „geklärt“, wenn die [...] Personalien in Verbindung mit biometrischen Merkmalen (z. B. Lichtbild, Unterschrift und Fingerabdrücke) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zur Überzeugung der Ausländerbehörde feststehen. Hierfür ist ein für das praktische Leben brauchbarer Grad von Gewissheit erforderlich, der Zweifeln Schweigen gebietet, ohne diese völlig auszuschließen.<sup>108</sup>*

#### Praxishinweis 14

Die Ausführungen des BMI zur Identitätsklärung bei der Niederlassungserlaubnis für Menschen mit Schutzstatus nach § 26 Absatz 3 und 4 AufenthG folgen dem vom BVerwG entwickelten [Stufenmodell](#) im Rahmen der Einbürgerung. Nach der Systematik des Ausländerrechts kann eingewendet werden, dass es unverhältnismäßig ist, bei der Niederlassungserlaubnis einen ähnlich hohen Grad der Gewissheit vorauszusetzen wie bei der Einbürgerung. Mit diesem Argument kann für eine wohlwollende Gewährung der jeweils nächsten Prüfstufe geworben werden.

---

<sup>108</sup> Ebd., Ziffer 4 e).

Andererseits können alle im Rahmen der Niederlassungserlaubnis getätigten Bemühungen zur Identitätsklärung bei ausreichender Dokumentation auch im gegebenenfalls anschließenden Einbürgerungsverfahren hilfreich sein. Somit können im Rahmen der Niederlassungserlaubnis als unverhältnismäßig hoch empfundene Anforderungen an die Identitätsklärung im Hinblick auf eine gewünschte spätere Einbürgerung auch als Eigeninteresse betrachtet werden.

Da an eine Niederlassungserlaubnis niedrigere Ansprüche an die Klärung der Identität und Staatsbürgerschaft gestellt werden als an eine Einbürgerung, sollte die Regelung zu [abgelaufenen Pässen](#) in Bezug auf Einbürgerungen auch im Verfahren um eine Niederlassungserlaubnis zur Anwendung kommen. Demnach können in Schleswig-Holstein auch bis zu 20 Jahre abgelaufene Pässe je nach Einzelfall noch als ausreichender Nachweis der Identität und Staatsangehörigkeit gelten.

### 3.5 Einbürgerung

Die Einbürgerung kann als erfolgreicher Abschluss einer ausländischen Integrationsbiografie angesehen werden. Viele Zugewanderte verfolgen das Ziel der Einbürgerung mit einer sehr hohen Gewissenhaftigkeit hinsichtlich der formellen Voraussetzungen und hoher emotionaler Verbindlichkeit. Umso schmerzhafter und kräftezehrender sind diesbezüglich für die Betroffenen Erfahrungen des jahrelangen Wartens und sich im Kreise Drehens bezüglich formeller Anforderungen etwa an die Identitätsklärung.

Vor 2019 war in der Norm zur Ermessens- und Anspruchseinbürgerung die Voraussetzung der Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit nicht explizit benannt, sehr wohl aber mit Bestätigung

des Urteils des BVerwG vom 01.09.2022<sup>109</sup> zwingende Voraussetzung einer Anspruchseinbürgerung. Im Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes hat die Bundesregierung die Teilnahme an terroristischen Kampfhandlungen zu einem Tatbestand erklärt, der seitdem zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit führt. Anlass waren die Aktivitäten des Islamischen Staates und die Beteiligung von Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft. Bei dieser Gelegenheit wurden auch die Voraussetzungen zur Einbürgerung um die gesicherte Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit erweitert, § 8 Absatz 1 Satz 1 StAG und § 10 Absatz 1 Satz 1 StAG.

Die Identitätsklärung ist demnach die Grundlage für alle weiteren Ermittlungen, an deren Ende die Person die Staatsangehörigkeit wechselt oder im Falle von Mehrstaatlichkeit zusätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit erhält. Nur wenn feststeht, wer genau eine Person ist, kann diese Person einen Anspruch auf Einbürgerung geltend machen.

Präzise und vollständige Angaben sind notwendig, um vorgesehene Sicherheitsüberprüfungen im In- und Ausland durchführen zu können. So ist eine Anspruchseinbürgerung versperrt, wenn gewisse Verurteilungen und Strafen verhängt wurden, § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 StAG. Zudem ist die Einbürgerung ausgeschlossen, wenn verfassungsfeindliche oder extremistische Bestrebungen oder ein besonders schweres Ausweisungsinteresse vorliegen, § 11 StAG.

---

<sup>109</sup> BVerwG, Urteil vom 01.09.2011 – 5 C 27.10, <https://www.bverwg.de/010911U5C27.10.o>.



Die Einbürgerungsabteilung muss sich im Einbürgerungsverfahren folglich ein so präzises Bild über die Einbürgerungsanwärter\*innen machen können, dass die erforderlichen Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt werden können und Gewissheit darüber hergestellt werden kann, dass von diesem neuen Mitglied des Staatsvolkes keine Gefahr ausgeht. Dazu erfolgt eine Prüfung von Ausschlussgründen nach § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 in Verbindung mit § 12a StAG und Sicherheitsüberprüfungen nach § 11 StAG.

Das ist nur möglich, wenn höchstmögliche Gewissheit darüber erlangt wird, wer genau die einzubürgernde Person ist. Schließlich soll die Einbürgerung nicht dazu verhelfen, einen Menschen mit einer falschen Identität auszustatten, so die Gesetzesbegründung<sup>110</sup>. Denn die Einbürgerung konstituiert mittels der Einbürgerungsurkunde eine neue Staatsangehörigkeit. Mit dem anschließend erteilten deutschen Pass tritt dieser Mensch völkerrechtlich als neues staatsbürgerliches Subjekt auf.

**Mehrfachstaatlichkeit.** Derzeit verlangt das StAG grundsätzlich die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit, § 10 Absatz 1 Nummer 4 StAG. Von diesem Prinzip gibt es eine Reihe von Ausnahmen, etwa für Bürger\*innen der EU und der Schweiz, für Kinder binationaler Eltern, für in Deutschland geborene Kinder, für Herkunftsstaaten, die keine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit zulassen, oder für Menschen, denen eine Entlassung aus der Staatsangehörigkeit nicht zumutbar ist. Menschen mit Asylberechtigung oder Flüchtlingseigen-

---

<sup>110</sup> BT-Drucksache 19/11083, Seite 11, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/110/1911083.pdf>.

schaft gilt die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit von Gesetz her als unzumutbar, § 12 Absatz 1 Nummer 6 StAG. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht vor, Mehrfachstaatsangehörigkeit grundsätzlich zu erlauben.<sup>111</sup> Aber bis dahin wird verlangt, dass eine vorherige Staatsangehörigkeit aufgegeben wird.

Auch vorherige Maßnahmen zur Identitätsfeststellung im Rahmen eines Asylverfahrens oder der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis können nur dann erneute Bemühungen ersetzen, wenn keine Anhaltspunkte für widersprüchliche Identitätsmerkmale, wie beispielsweise Alias-Identitäten, bestehen und die Identität und Staatsangehörigkeit ausreichend mit Nachweisen belegt sind.

Die Klärung der Identität und die Klärung der Staatsangehörigkeit gehen nicht jeweils ineinander auf. Eine Identität kann über die Dokumente der Eltern und eine Geburtsurkunde geklärt sein, ohne dass die Staatsangehörigkeit des Geburtsstaates, des Staates der Eltern oder eines Staates eines längeren Aufenthalts belegt oder ausgeschlossen ist.

Ist bei in Deutschland geborenen Menschen der Familienname von den Eltern übernommen, ohne dass ein Pass, Passersatz oder Personalausweis des Herkunftsstaates diesen Namen belegt, oder gilt die Staatsangehörigkeit aufgrund fehlender Pässe der Eltern als ungeklärt, dann kann die Beschaffung von ausreichenden Belegen der

---

<sup>111</sup> Koalitionsvertrag 2021–2025, a. a. O., Seite 94.

Eltern im Zentrum der Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit stehen.

Ist die Beschaffung der verlangten behördlichen Dokumente, wie Reisepass, Geburtsurkunde oder Heiratsurkunde objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar, können die Klärung von Identität und Staatsangehörigkeit über das sogenannte Stufenmodell erfolgen.

**Abgelaufene Pässe.** Mit Erlass vom 18.01.2022<sup>112</sup> ermöglicht das Innenministerium Schleswig-Holstein den Einbürgerungsbehörden, auch abgelaufene Pässe als Nachweis der Identität und Staatsangehörigkeit gelten zu lassen. Entscheiden ist die Einzelfallbetrachtung und Würdigung des Gesamtkontextes.

*Bei Nationalpässen, die bereits mehr als 10–20 Jahre vor der Antragstellung abgelaufen sind, kann eine Aufforderung zur Neubearbeitung erforderlich sein. Bei Nationalpässen, die erst vor Kurzem abgelaufen sind, kann eine andere Bewertung geboten sein.*

Diese vorsichtige Formulierung entfaltet ihre Aussagekraft bei sprachlicher Umstellung. Je jünger ein abgelaufener Pass ist, desto höher ist eine anhaltende Geltung der Personendaten zu bewerten. Sofern in der Gesamtbetrachtung des Einzelfalls keine Anhaltspunkte für gewichtige Unklarheiten, Alias-Identitäten oder sonstige konkrete Bedenken bestehen, soll auch ein bis zu 20 Jahre

---

<sup>112</sup> Innenministerium Schleswig-Holstein, Identitätsnachweis im Einbürgerungsverfahren mit abgelaufenem Nationalpass, 18.01.2022, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MILIGSH\\_Nachweis-Identitaet-abgelaufener-Pass\\_2022018.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MILIGSH_Nachweis-Identitaet-abgelaufener-Pass_2022018.pdf).

abgelaufener Pass zum Nachweis der Identität und Staatsangehörigkeit ausreichen.

### 3.6 Geburt eines Kindes und Heirat

Bei der Beurkundung einer Geburt durch Geburtsurkunde oder einer Heirat durch Heiratsurkunde greifen nicht die Bestimmungen zur Identitätsklärung aus dem AufenthG. Das Standesamt handelt nach dem Personenstandsgesetz, PStG, und der ausführenden Verordnung. Nach § 8 Absatz 2 Personenstandsverordnung gilt für Ausländer\*innen:

*Wer nicht Deutscher ist, muss seine Staatsangehörigkeit durch Vorlage eines der folgenden Dokumente nachweisen:*

- 1. Reisepass oder Passersatz,*
- 2. amtlicher Personalausweis mit Angabe der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz oder*
- 3. Bescheinigung der zuständigen Behörde seines Heimatstaates.*

Ist im Pass oder Passersatz der Eintrag enthalten „Personendaten beruhen auf eigenen Angaben“, wird der beantragte Vorgang der Ausstellung einer Geburtsurkunde oder der Eheschließung so lang nicht gewährt, bis das Standesamt durch Vorlage meist staatlicher Dokumente des Herkunftsstaates sich der Personendaten vergewissert hat.

In der Praxis sind Menschen mit nicht nachgewiesenen Personendaten gegenüber dem Standesamt vor mindestens vergleichbar hohe Hürden gestellt wie gegenüber der ABH. In vielen Fällen ziehen die Versuche der Klärung sich über Jahre erfolglos in die Länge.

Kann das Standesamt aufgrund ungesicherter Personendaten keine Geburtsurkunde ausstellen, wird ein Auszug aus dem Geburtenregister erstellt. Dort sind dann die Daten der Eltern als ungeklärt markiert. Für diesen Menschen ist eine spätere Einbürgerung nur über die Klärung der Identität der Eltern möglich. Auch eine spätere eigene Heirat in Deutschland ist für diesen Menschen nicht auf Grundlage des Auszugs aus dem Geburtenregister möglich.

Hinsichtlich der Eheschließung weichen Menschen mit in Teilen unbelegten Personendaten auf eine Heirat in Dänemark aus. Das hat auch den Vorteil, dass der aufwendige Prozess einer Einholung eines Ehefähigkeitszeugnisses über die Behörden des Herkunftsstaates oder die Bewilligung einer Befreiung durch das Oberlandesgericht entfallen. Voraussetzung für die Heirat in Dänemark ist, dass ein Pass oder Passersatz und eine Aufenthaltserlaubnis in der EU vorliegen.

# 4. Stufenmodell

Das BVerwG hat in einem Urteil vom 23.09.2020 im Zusammenhang mit der Einbürgerung die stufenweise Identitätsklärung skizziert.<sup>113</sup> Dieses Modell zielt nicht darauf ab, im Zweifelsfall einen Härtefall gelten zu lassen und eine unbekannte Person einzubürgern, sondern vielmehr darauf, sich der Identität so weit anzunähern, dass auch bei Mangel an formellen Belegen ein Zweifel an der Identität weitestgehend ausgeräumt werden kann. Zwischen dem staatlichen Interesse der sicherheitspolitischen Kontrolle einerseits und dem individuellen Interesse, als dauerhaft in Deutschland lebender Mensch die vollen Beteiligungsrechte zu genießen, andererseits, zielt das Urteil auf einen Ausgleich zugunsten des sich rechtskonform verhaltenden Menschen.

Seit vielen Jahren arbeiten viele Einbürgerungsbewerber\*innen sich unermüdlich an der Herausforderung ab, die Identität und Staatsangehörigkeit zu klären, und stoßen dabei auf unüberwindbare Grenzen hinsichtlich objektiver Möglichkeiten oder subjektiver Unzumutbarkeit.

Das BVerwG verlangt, dass Ausländer\*innen im Einbürgerungsverfahren eine realistische Chance auf Klärung ihrer Identität haben müssen. Im Urteil formuliert das BVerwG den Grundsatz, dass Einbürgerungsbewerber\*innen, die sich unverschuldet in einer Beweisnot befinden, nicht ohne hinreichende Sachgründe schlechter behandelt werden dürfen als Einbürgerungsbewerber\*innen, die einer solchen Beweisnot nicht unterliegen. Mit Beweisnot ist

---

<sup>113</sup> BVerwG, Urteil vom 23.09.2020 – 1 C 36.19, <https://www.bverwg.de/230920U1C36.19.o>.

eine Situation gemeint, in der die Einbürgerungsbewerber\*innen alles objektiv Mögliche unternommen haben, um die geforderten Beweise der Identität zu erbringen oder nachvollziehbarer Weise an der Erlangung solcher Beweise aufgrund subjektiver Unzumutbarkeiten gehindert sind.<sup>114</sup> Das Urteil stellt des Weiteren fest, dass auch bei Menschen mit Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft auf die Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit nicht pauschal verzichtet werden kann. Artikel 34 der GFK formuliert sozusagen ein Wohlwollensgebot, wonach die Staaten eine Einbürgerung so weit wie möglich zu erleichtern haben. Diesem Gebot trägt das Stufenmodell Rechnung, indem bei entsprechender Beweisnot Erleichterungen bei der Beweisführung ermöglicht werden können<sup>115</sup>.

### **Gemeinsame Verantwortung der Behörde und Betroffenen**

Das Stufenmodell ist vertikal verfasst. Die jeweils nächste Beweisstufe wird nur dann eröffnet, wenn die verlangten Voraussetzungen trotz hinreichender Mitwirkung nachweislich objektiv unmöglich oder subjektiv unzumutbar sind. Ob die Grenze der objektiven Möglichkeit oder subjektiven Zumutbarkeit tatsächlich ausgeschöpft ist, stellt sich in der Praxis oftmals als die entscheidende Streitfrage zwischen den Behörden und den Betroffenen dar. Einerseits unterliegen die Einbürgerungsbewerber\*innen der Mitwirkungspflicht, § 37 Absatz 1 Satz 2 StAG in Verbindung mit § 82 Absatz 1 AufenthG. Sie stehen in der Verantwortung, eigenverantwortlich die Initiative zur Identitätsklärung zu ergreifen und alles Mögliche und Zumutbare zu unternehmen, um die erforderlichen Beweismittel beizubringen.

---

<sup>114</sup> Ebd., Randnummer 25.

<sup>115</sup> Ebd., Randnummer 26 ff.



Andererseits unterliegen die Behörden der Hinweis- und Anstoßpflicht. Sie haben ihren Erfahrungsvorsprung mit den Einbürgerungsbewerber\*innen zu teilen und darauf hinzuweisen, welche Handlungsmöglichkeiten noch bekannt sind.

Bestehen an der Erfüllung der jeweiligen Mitwirkungspflicht Zweifel oder können verbliebene Zweifel an der Richtigkeit der angegebenen Personendaten nicht ausgeräumt werden, tragen die Betroffenen die Last, die Erfüllung der Mitwirkungspflicht oder Gültigkeit der Personendaten zu beweisen.

Für die Überzeugungsbildung ist ein Grad an Gewissheit erforderlich, der im praktischen Leben auch tatsächlich erreichbar sein muss. Dabei müssen berechtigte Zweifel ausgeräumt werden, ohne dass theoretische Anhaltspunkte für Zweifel komplett ausgeschlossen werden müssen:

*Die auf den verschiedenen Stufen zu berücksichtigenden Beweismittel müssen hierfür jeweils in sich stimmig sein und auch bei einer Gesamtbetrachtung jeweils im Einklang mit den Angaben des Einbürgerungsbewerbers zu seiner Person und seinem übrigen Vorbringen stehen.<sup>116</sup>*

Widersprüchliche Angaben in den Personendaten können zu erheblichen Erschwernissen führen, wenn keine überzeugenden Belege für die eine oder andere Variante vorgelegt werden können. Es liegt im

---

<sup>116</sup> Ebd., Randnummer 20.

Eigeninteresse der Betroffenen, Alias-Identitäten so früh wie möglich zu verhindern oder auszuräumen.

Folgt der Eintrag „Personendaten beruhen auf eigenen Angaben“ dem Umstand, dass die Eltern ihrerseits ohne Pässe oder anderweitige ausreichende Identitätsdokumente in Deutschland leben, dann kann im Rahmen der Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit schlüssiger Weise auch verlangt sein, dass sich der eigenen Identität durch eine Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit der Eltern angenähert wird.

#### Praxishinweis 16

Die komplexen Hürden der Einreise zum Zweck der Asylantragstellung in Deutschland bringen es mit sich, dass je nach Kontext auch Alias-Identitäten Verwendung finden. Praktisch finden Alias-Identitäten unter Mitwirkung der Betroffenen vielfältig Verwendung: Um unerkannt vor einem repressiven Regime zu fliehen; um auf der Fluchtroute das Alter nach oben oder unten so anzupassen, dass der Zielstaat erreichbar ist; oder um innerhalb der EU an den gewünschten Zielort zu gelangen. Aber die technische Bedienung der Systeme zur Identitätserfassung kann auch ohne Absicht der Betroffenen dazu führen, dass Schreibweisen von Namen, Geburtsorten oder Geburtsdaten unterschiedlich sind und somit im Laufe der Zeit für eine Person mehrfache Datensätze zusammenkommen, die dann als Alias-Identitäten festgehalten werden.

Alias-Identitäten stellen im Rahmen der stufenweisen Identitätsklärung eine große Hürde dar. Sie können oftmals erst durch die fachliche Unterstützung eines Rechtsbeistands aus den entsprechenden Datenbanken gelöscht werden.

## Die vier möglichen Stufen zur Identitätsklärung

**Pass oder Passersatz.** Ein anerkannter und gültiger Pass sowie hilfsweise ein Passersatz und Personalausweis des Herkunftsstaates belegen die Identität. Liegt kein gültiger Pass vor, muss er an der Botschaft des Herkunftsstaates beschafft werden. Hierbei ist der besondere Grad der Unzumutbarkeit für Menschen mit Schutzstatus bezüglich der Gefährdung der eigenen Person und von Angehörigen im Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

Aufgrund der völkerrechtlichen Personalhoheit liegt die Festlegung und Feststellung der Personalien-Identität grundsätzlich exklusiv in der Hoheit des Herkunftsstaates. Nur wenn an diese Daten angeknüpft werden kann, können Alias-Identitäten ausgeschlossen werden. Wenn aber bekannt ist, dass die Behörden im Herkunftsstaat unzuverlässig sind, nichtstaatliche Akteure Zugang zum Passwesen haben oder die politische Führung völkerrechtlich von Deutschland nicht anerkannt ist, können auch bei gültigen Pässen Zweifel an der Echtheit der Daten berechtigt sein.

Zur Verwendung von [abgelaufenen Pässen](#) siehe Abschnitt [Einbürgerung](#).

**Sonstige amtliche Dokumente.** Hier sind zunächst andere amtliche Urkunden zu nennen, bei deren Ausstellung die Richtigkeit der Verbindung von Person und Name überprüft wurde und anhand eines Lichtbildes oder Fingerabdrucks biometrisch abgeglichen werden kann. Dazu können unter anderem ein Führerschein, Dienstausweis, Studiausweis oder Wehrpass zählen. Dokumente ohne Lichtbild oder Fingerabdruck, bei denen die Identität behördlich geprüft

wurde, sind nachrangig ebenfalls zu berücksichtigen, etwa eine Geburtsurkunde, Heiratsurkunde, Meldebescheinigung, Taufurkunde oder Schulbescheinigung.

**Sonstige geeignete Beweismittel.** Nachrangig können auch sonstige nach § 26 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz zugelassene Beweismittel zur Identitätsklärung beitragen. Darunter fallen jegliche Auskünfte, Unterlagen oder Darstellungen, die als Anhaltspunkte zum Beleg der Identität dienen können, etwa nichtamtliche Dokumente aus dem Herkunftsstaat, amtliche Dokumente aus Drittstaaten und Zeugenaussagen.

Die konkreten Personenangaben selbst können bislang nicht durch eine Erklärung an Eides statt belegt werden. Dafür fehlt es an der in § 27 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz verlangten Rechtsvorschrift im Zusammenhang mit der Identitätsklärung. Der Koalitionsvertrag des Bundes sieht vor, eine entsprechende Gesetzesgrundlage zu schaffen<sup>117</sup>.

**Ausnahmsweise auf Grundlage des Vorbringens:** Auch wenn auf keiner der vorgenannten Stufen Belege für die Identität beschafft werden können, kann es im Ausnahmefall dennoch zu einer behördlichen oder gerichtlichen Überzeugungsbildung über die Identität der Antragsteller\*innen kommen. Dazu bedarf es einer umfassenden Gesamtwürdigung der Umstände des Einzelfalls und des schlüssigen und glaubhaften Vorbringens.

---

<sup>117</sup> Koalitionsvertrag 2021–2025, a. a. O., Seite 110.

Das Stufenmodell stellt einen Lösungsvorschlag dar, der die Betroffenen nicht aus ihrer Mitwirkungspflicht befreit. Erst, wenn die Erfüllung aller objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren Mitwirkungspflichten auf der jeweiligen Stufe nachgewiesen und dennoch ergebnislos geblieben ist, eröffnet sich die jeweils nächste Prüfstufe. Das Stufenmodell erlaubt diesbezüglich keine Abkürzungen!

In diesem Sinne lehrreich ist das Urteil des OVG Schleswig-Holstein vom 20.04.2021<sup>118</sup>. Dort wird anerkannt, dass auf der zweiten Stufe ein Auszug aus dem Geburtenregister als Identitätsnachweis dienen könnte, die zweite Prüfstufe jedoch nicht eröffnet ist, da dem Gericht noch auf Ebene der ersten Stufe keine Belege darüber vorgelegt wurden, dass die Eltern – deren Identität und Staatsangehörigkeit unbekannt sind – erschöpfende Bemühungen zur Erlangung von Identitätsdokumenten unternommen hätten. Das Gericht zeigt entsprechend auch auf, inwiefern es noch Spielraum bis zum Erreichen der Grenze der objektiven Möglichkeit, Randnummer 41, und der subjektiven Zumutbarkeit, Randnummer 42, sieht.

Zur Dokumentation der Bemühungen um die Identitätsklärung siehe [Praxishinweis 10](#).

---

<sup>118</sup> OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 20.04.2021 – 4 LB 7/20, <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/perma?d=MWRE210001856>.

# 5. Besonderheiten verschiedener Herkunftsstaaten

In diesem Abschnitt wird auf die Besonderheiten der Identitätsklärung und Passbeschaffung der Herkunftsstaaten Afghanistan, Eritrea, Iran und Somalia eingegangen. Diese Auswahl begründet sich mit den besonderen Schwierigkeiten, denen Menschen aus diesen Herkunftsstaaten in diesem Zusammenhang ausgesetzt sind.

## 5.1 Afghanistan

### Identitätsklärung

Menschen aus Afghanistan stehen in Bezug auf die Klärung ihrer Identität vor der Herausforderung, dass in einigen ländlichen Teilen des Landes ein Personenstandswesen nur rudimentär aufgebaut war. Zudem waren die bestehenden Strukturen durch den jahrzehntelangen Krieg für viele Menschen praktisch nicht zugänglich oder wurden zwischenzeitlich zerstört. Besonders erschwert ist die Identitätsklärung für ethnische oder religiöse Minderheiten, wie die Hazara, wenn sie von der staatlichen Verwaltung systematisch ausgegrenzt wurden oder aus Furcht vor Verfolgung staatliche Kontakte meiden mussten. Eine weitere besondere Erschwernis haben die vielen nicht in Afghanistan geborenen Exil-Afghan\*innen, die teilweise bis weit ins Erwachsenenalter nie über Identitätspapiere verfügen.

Die afghanische Botschaft hat über die Jahre ein Vorgehen entwickelt, mithilfe dessen Afghan\*innen, die keine Tazkira (afghanischer Ausweis) besitzen, diese über die Botschaft besorgen und auch online beantragen können. Zum Nachweis der Personenidentität wird regelmäßig auf die Tazkira der männlichen Verwandten zurückgegriffen. Hilfsweise kann die Identität auch durch Bürgerschaft zweier afghanischer Staatsangehöriger erfolgen.

Mit der Machtergreifung der Taliban 2021 sind Teile der staatlichen Verwaltung in Afghanistan zusammengebrochen. Mit Erlass vom 02.05.2022 bestätigt das Innenministerium Schleswig-Holstein, dass weder die Ausstellung einer Tazkira noch eines Passes durch die afghanische Botschaft möglich sind und es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Situation sich „in naher Zukunft ändern wird“<sup>119</sup>. In der Verbalnote vom 26.07.2022 führt die afghanische Botschaft aus, dass auch die Korrektur von Angaben in einer Tazkira nicht möglich sei.<sup>120</sup>

Aus der afghanischen Botschaft heißt es, dass folgende Dienstleistungen weiterhin möglich sind:

- Verlängerung von Reisepässen
- Ausstellung von Geburtsurkunden
- Ausstellung von Heiratsurkunden
- Bestätigungen der Eheschließung (religiöse Heirat)
- Ledigkeitsbescheinigungen

Falls die benötigten Unterlagen zur Beantragung der genannten Dokumente nicht existieren oder nicht zur Verfügung stehen, bietet die Botschaft hilfsweise die Möglichkeit, über Zeug\*innen oder in einem ausführlichen Gespräch die Identität oder den Sachverhalt zu klären. Dazu finden sich in der Verbalnote vom 10.01.2022 ausführliche Ausführungen.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Innenministerium Schleswig-Holstein, Afghanistan Passbeschaffung, 02.05.2022, [https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MILIGSH\\_Erlass\\_afgh.Passbeschaffung\\_20220502.pdf](https://frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MILIGSH_Erlass_afgh.Passbeschaffung_20220502.pdf).

<sup>120</sup> Afghanische Botschaft, Verbalnote, 26.07.2022, <https://www.asyl.net/view/informationen-zur-passbeschaffung-bei-afghanischen-vertretungen>.

<sup>121</sup> Afghanische Botschaft, Verbalnote, 10.01.2022, <https://www.fnrw.de/themen-a-z/aufenthalt/verbalnote-der-afghanischen-botschaft-zur-passbeschaffung.html>.



**Zumutbarkeit.** Im Erlass vom 02.05.2022 führt das Innenministerium Schleswig-Holstein aus, dass es denkbar sei, dass „in einer Vielzahl von Einzelfällen keine Zumutbarkeit der Passbeschaffung gegeben ist“. Diese Frage der Zumutbarkeit ist nicht auf die Beantragung von Pässen beschränkt, sondern bezieht sich auf den Kontakt zur Botschaft allgemein. Zur Geltendmachung einer **Unzumutbarkeit** müssen die Betroffenen sich gegebenenfalls auf die im Asylverfahren vorgetragenen Verfolgungsgründe oder die berechtigte Sorge vor Gefahren für in Afghanistan verbliebene Angehörige berufen und möglichst aussagekräftige Angaben dazu vorlegen.

### **Passbeschaffung**

Seit der Machtergreifung der Taliban werden an der afghanischen Botschaft keine Pässe mehr ausgestellt. Die Botschaft nennt fehlende Blanko-Pässe als Ursache.<sup>122</sup> Afghan\*innen erhalten seitdem bei Besuch der Botschaft Bescheinigungen darüber, dass Pässe auf unabsehbare Zeit nicht ausgestellt werden können und die deutschen Behörden gebeten werden, den Betroffenen in Bezug auf die Passpflicht bis auf Weiteres entgegenzukommen.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Ebd.

<sup>123</sup> Afghanische Botschaft, Bescheinigung, 24.08.2022, <https://www.asyl.net/view/informationen-zur-passbeschaffung-bei-afghanischen-vertretungen>.

Im Erlass vom 02.05.2022 macht das Innenministerium Schleswig-Holstein folgende Ausführung:

*Auf Grund der fortbestehenden praktischen Unmöglichkeit der Passausstellung seitens der afghanischen Botschaft und der nicht absehbaren Lageentwicklung in Afghanistan ist festzuhalten, dass die Passbeschaffung für afghanische Staatsangehörige derzeit nicht auf zumutbarer Weise möglich ist. Die Einholung einer Bescheinigung über die Antragsstellung bei der Botschaft ist nicht erforderlich.*

Das bedeutet, dass für alle Bedarfe der Passbeschaffung ein individueller Nachweis der Unmöglichkeit und Unzumutbarkeit bis auf Weiteres entbehrlich ist. Das gilt etwa im Rahmen einer [Duldung light](#), beim Absehen von der Passpflicht im Rahmen der Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis oder der Beantragung eines Passersatzes.

Zur Erteilung eines Passersatzes heißt es im Erlass weiter:

*Es wird deshalb dazu geraten in begründeten Einzelfällen afghanischen Staatsangehörigen Reiseausweise für Ausländer zu erteilen. Die Reiseausweise sollten jedoch grundsätzlich nicht für Afghanistan gelten, es sei denn, dass ausnahmsweise die Erstreckung des Geltungsbereichs auf Afghanistan gerechtfertigt ist. Des Weiteren müssen die üblichen Voraussetzungen zur Erteilung eines Reiseausweises vorliegen.*

Unter übliche Voraussetzungen fällt etwa, dass Afghan\*innen mit [Abschiebungsverbot](#) für den Erhalt eines Passersatzes zur Über-

windung des Zurückhaltungsgebots einen entsprechenden Bedarf geltend machen müssen.

### Praxishinweis 18

Bislang beharren manche ABH bei Afghan\*innen mit Abschiebungsverbot weiter auf das Vorliegen zwingender Gründe einer Reise zugunsten der Erteilung eines Reiseausweises für Ausländer.

Dabei hat das Integrationsministerium Schleswig-Holstein im Erlass vom 02.05.2022 eingeräumt, dass in naher Zukunft nicht mit einer Passbeschaffung durch die afghanische Botschaft gerechnet werden kann. Somit gilt nicht der strenge Maßstab zwingender Gründe, da die Passlosigkeit nicht lediglich vorübergehend ist.

Einer ansonsten strikten Anwendung des Zurückhaltungsgebots kann im Falle von Menschen aus Afghanistan die Bitte der afghanischen Botschaft an die Bundesrepublik Deutschland entgegengehalten werden, den Betroffenen in Bezug auf die Passpflicht entgegenzukommen. Diese Bitte reduziert die abstrakte Geltung der Passhoheit.

Konkret formuliert das VG Hannover<sup>124</sup>: „Im Falle Afghanistans besteht derzeit keine schützenswerte funktionsfähige Passhoheit. Das herrschende Taliban-Regime wird von der Bundesrepublik Deutschland nicht anerkannt und die Exil-Regierung sieht sich außerstande, ein funktionierendes Passwesen zu betreiben. Allein der Schutz einer abstrakten ‚Passhoheit‘ des Herkunftslandes, die von diesem selbst nicht mehr ausgeübt wird, vermag den mit der Versagung des Reiseausweises für Ausländer verbundenen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Betroffenen nicht zu rechtfertigen.“

Das Zurückhaltungsgebot hinsichtlich der Erteilung eines Passersatzes hat darüber hinaus auch sonstige berechnigte Interessen der Betroffenen

<sup>124</sup> VG Hannover, Beschluss vom 05.01.2023, 12 B 230/23, Ziffer II. 2. Buchstabe b), <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/3d136eb3-8bb7-4389-80f5-e3fi874ddfag>.

in einer Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen. Anstatt die Reisefreiheit komplett zu verwehren, kann auch eine Begrenzung der zeitlichen und räumlichen Gültigkeit eines Reiseausweises für Ausländer als milderer Mittel in Erwägung gezogen werden.

## 5.2 Eritrea

### Identitätsklärung

Menschen aus Eritrea stehen in Bezug auf die Klärung ihrer Identität vor der Herausforderung, dass das Personenstandswesen in Eritrea stark von den in Deutschland geltenden Standards abweicht. So verfügen viele Eritreer\*innen auch im Erwachsenenalter nicht über einen Ausweis, geschweige denn über einen Pass. Oftmals ist die Ausstellung derlei Personaldokumente an den Abschluss eines Studiums oder an eine Absolvierung eines viele Jahre andauernden Militärdienstes gebunden. Während zur Beantragung eines [Reiseausweises für Ausländer](#) als Passersatz auf die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung verwiesen werden kann, siehe unten, sind Eritreer\*innen in vielen anderen Fällen auf die konsularische Dienstleistung der Botschaft angewiesen. Das betrifft beispielsweise die Beschaffung von

- Abschlusszeugnissen zugunsten eines Aufbaustudiums in Deutschland oder zugunsten der Anerkennung von Bildungsabschlüssen
- Geburtsurkunden zugunsten der Ausstellung einer Geburtsurkunde von in Deutschland geborenen Kindern
- Heiratsurkunden zugunsten des Familiennachzugs

### Passbeschaffung

Menschen aus Eritrea sind bei der Beantragung eines Passes an der eritreischen Botschaft mit den zwei besonderen Anforderungen einer Aufbausteuer und einer Reueerklärung konfrontiert. Beides

stößt bei Betroffenen regelmäßig auf starke Bedenken und resultiert in Ablehnung. Während in der Vergangenheit von den ABH und den VG beide Anforderungen als zumutbar erachtet wurden, liegen mittlerweile Urteile des OVG Schleswig-Holstein und des BVerwG vor, die eine Reueerklärung unter Umständen für unzumutbar erklären.

**Aufbausteuer.** Bei der Aufbausteuer, auch Exilsteuer oder Diaspora-steuer genannt, sind 2% des bisherigen Einkommens zu zahlen, bevor die Botschaft ihre konsularischen Dienstleistungen an eritreische Staatsangehörige zur Verfügung stellt. Zwar sichert die eritreische Botschaft zu, diese Steuer nicht in Deutschland einzuziehen. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass die Steuer über Angehörige oder Kontaktpersonen innerhalb Eritreas weiterhin zu entrichten ist. Trotzdem wird, unter Verweis auf die Zusicherung der Botschaft, beispielsweise durch das VG Wiesbaden<sup>125</sup> die Aufbausteuer als zumutbar beurteilt.

**Reueerklärung.** Bei der Reueerklärung handelt es sich um das Unterzeichnen eines Dokuments, in dem die Betroffenen sich selbst einer Verletzung nationaler Pflichten bezichtigen. Damit ist die illegale Ausreise ohne vollständige Erfüllung des Wehrdienstes gemeint. Des Weiteren wird mit der Unterschrift erklärt, eine eventuell dafür verhängte Strafe zu akzeptieren.

---

<sup>125</sup> VG Wiesbaden, Urteil vom 08.06.2020 – 4 K 2002/19, <https://www.asyl.net/rsdb/M28566>.

In der Vergangenheit wurde die Reueerklärung damit als zumutbar erklärt, dass eine „geringe Ernsthaftigkeitserwartung“ und kein erhöhtes Risiko der Strafverfolgung bestünde. Schließlich wurde die Reueerklärung mit den Urteilen vom OVG Schleswig-Holstein<sup>126</sup> und dem BVerwG<sup>127</sup> in solchen Fällen als unzumutbar beurteilt, in denen die Betroffenen gegenüber deutschen Behörden nachvollziehbar bekunden, eine solche Reueerklärung nicht unterzeichnen zu wollen. Eine solche Reueerklärung wird demnach als ein Zwang zur Selbstbezeichnung verstanden, als unfreiwillige Unterwerfung unter die eritreische Strafgewalt, und überschreite die Zumutbarkeitsgrenze.

### Passersatz

Das Integrationsministerium Schleswig-Holstein hat mit Schreiben vom 20.01.2023 die ABH auf das Urteil des BVerwG hingewiesen<sup>128</sup>. Darin wird erklärt, dass gegen einen ausdrücklich und plausibel bekundeten Willen eine Reueerklärung nicht zu verlangen ist und dies keiner weitergehenden Glaubhaftmachung einer Gewissensentscheidung oder einer unauflösbaren inneren Konfliktlage bedarf.

Eritreischen Schutzberechtigten mit subsidiärem Schutz ist demnach, wenn keine zwingenden Ausschlussgründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung vorliegen, ein Reiseausweis für Ausländer auszustellen. Bei einem Abschiebungsverbot gilt das Zurückhaltungsgebot. Dabei besteht angesichts der Verstöße Eritreas

---

<sup>126</sup> OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22.09.2022 – 4 LB 6/21, <https://www.asyl.net/rsdb/m30989>.

<sup>127</sup> BVerwG, Urteil vom 11.10.2022 – 1 C 9.21, <https://www.asyl.net/rsdb/m30993>.

<sup>128</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Eritrea – Urteil des BVerwG bezüglich der Unzumutbarkeit der Passbeschaffung bei Erfordernis einer „Reueerklärung“ für subsidiär Schutzberechtigte, 20.01.2023, <https://www.asyl.net/rsdb/m31330>.

gegen rechtsstaatliche Grundsätze eine geminderte Schutzwürdigkeit des abstrakten Wertes der Personalhoheit.<sup>129</sup>

Das Diakonische Werk Schleswig-Holstein hat für Eritreer\*innen mit subsidiärem Schutz in Hinblick auf die Urteile zur Reueerklärung einen Musterantrag auf Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer und hilfreiche Hinweise zur Verwendung erarbeitet.<sup>130</sup>

### 5.3 Iran

#### Freiwilligkeitserklärung

Iran zählt seit vielen Jahren zu den Hauptherkunftsstaaten bei Asylsuchenden. Trotz einer hohen Schutzquote gibt es eine nennenswerte Anzahl an Menschen, die nach dem Asylverfahren ausreisepflichtig werden und sich mit der Pflicht zur Passbeschaffung konfrontiert sehen. Dabei besteht im Falle des Iran die Besonderheit, dass die Erteilung von Pässen zum Zweck der Rückkehr in den Iran von der iranischen Botschaft nur unter der Bedingung der Freiwilligkeit erfolgt. Konkret müssen Betroffene eine *Freiwilligkeitserklärung* darüber vorlegen, dass sie aus eigenem Wunsch in den Iran zurückkehren wollen. Während die überwiegende Anzahl ordentlicher Gerichte eine wahrheitswidrige Abgabe einer Freiwilligkeitserklärung für unzumutbar hält, fallen verwaltungsgerichtliche Urteile in der überwiegenden Mehrheit zugunsten der Freiwilligkeitserklärung

---

<sup>129</sup> Integrationsministerium Schleswig-Holstein, Schreiben an die ABH, 14.04.2023, [https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse\\_ab\\_2012/MSJFSGISH\\_2.Rundmail-zu-Eritrea-Urteil-BVerfG-v.-11.10.2022\\_20230414.pdf](https://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/Erlasse_ab_2012/MSJFSGISH_2.Rundmail-zu-Eritrea-Urteil-BVerfG-v.-11.10.2022_20230414.pdf).

<sup>130</sup> Diakonisches Werk Schleswig-Holstein, Musterantrag und Hinweise, <https://www.frsh.de/artikel/msjfgish-eritrea-rundmail-zu-unzumutbarkeit-der-passbeschaffung>.

aus.<sup>131</sup> Das BVerwG hat die Argumentation geprägt, die Freiwilligkeitserklärung sei in dem Sinne legitim, als dass die Betroffenen, um nicht abgeschoben zu werden, der Ausreisepflicht von sich aus nachkommen wollen würden. Gleichzeitig sei eine Freiwilligkeitserklärung weder erzwingbar noch strafrechtlich sanktionierbar. In dem Fall müssten die Betroffenen die Unmöglichkeit der Ausreise dann selbst vertreten. Folglich ist der Zugang zu Bleiberechtsregelungen versperrt, die es zu einem Ausschlusskriterium erklären, wenn Betroffene Mängel hinsichtlich der Identitätsklärung oder Passpflicht selbst zu vertreten haben.<sup>132</sup>

Das bedeutet, dass ausreisepflichtige Menschen aus dem Iran regelmäßig darüber bestimmen können, dass eine Abschiebung in den Iran nicht gegen ihren Willen durchführbar ist. Gleichzeitig erfüllen sie damit die Voraussetzungen einer Duldung light und versperren sich hierüber oder über andere Ausschlussgründe die Zugänge zur Erwerbstätigkeit. Diese wiederum ist für eine dauerhafte Bleiberechtsperspektive zumeist Voraussetzung.

## 5.4 Somalia

### Identitätsklärung und Passbeschaffung

In Deutschland lebende somalische Staatsangehörige sind mit der besonderen Problematik konfrontiert, dass alle somalischen Identitätsdokumente, die nach dem 31. Januar 1991 ausgestellt oder verlängert worden sind, von deutschen Behörden grundsätzlich nicht

---

<sup>131</sup> Marx, Ausländer- und Asylrecht, Hoffmeister, § 11 Asylfolgeantrag nach § 71 AsylG, Randnummer 27 ff.

<sup>132</sup> BVerwG, Urteil vom 10.11.2009 – 1 C 19/08, Randnummer 16 ff., <https://www.bverwg.de/101109U1C19.08.o>.



anerkannt werden, siehe Abschnitt [Passpflicht](#), Anerkennung von Pässen. Stattdessen werden in Deutschland ausgestellte Dokumente für somalische Staatsangehörige regelmäßig mit dem Vermerk „die Daten beruhen auf eigenen Angaben des Ausweisinhabers“ versehen. Dadurch stehen Menschen aus Somalia im Zusammenhang mit der Eheschließung, der Ausstellung einer Geburtsurkunde, der Arbeitsaufnahme in sicherheitsrelevanten Bereichen und besonders auch der Einbürgerung vor teilweise unüberbrückbaren Hindernissen.<sup>133</sup> Denn auch sonstige Bestätigungen der somalischen Botschaft über die Identität, die somalische Staatsangehörigkeit sowie über einen gestellten Antrag zur Ausstellung eines somalischen Passes können nicht zur abschließenden Klärung der Identität herangezogen werden.<sup>134</sup> Nichtsdestotrotz werden Abschiebungen und Förderungen „freiwilliger Ausreisen“ mithilfe der von der somalischen Botschaft ausgestellten Pässe durchgeführt.<sup>135</sup>

Abgesehen von Pflichten im Zusammenhang mit der Ausreisepflicht, konkret [Duldung](#) und [Duldung light](#), ist im Zusammenhang sonstiger Pflichten zur Identitätsklärung und Passbeschaffung für Menschen aus Somalia eine Passbeschaffung objektiv nicht möglich. Folglich bleibt den Betroffenen nur das schrittweise Vorgehen im Rahmen des [Stufenmodells](#). Wird die somalische Botschaft um die Ausstellung von Identitätsnachweisen konsultiert, kommt sie dieser Bitte wohl nach, greift dabei jedoch nicht auf somalische Register

---

<sup>133</sup> BT-Drucksache 19/16699, Vorbemerkung der Fragesteller, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/166/1916699.pdf>.

<sup>134</sup> Innenministerium Schleswig-Holstein, Identitätsnachweis im Einbürgerungsverfahren. Hier: Somalia, 27.02.2019, <https://www.frsh.de/artikel/somalia-identitaetsnachweis-einbuengerungsverfahren>.

<sup>135</sup> BT-Drucksache 19/16699, a. a. O., Nummer 9.

zurück, sodass der Aussagewert der dann erstellten Dokumente für die deutschen Behörden gering ist. Für Menschen aus Somalia haben somit Zeugenaussagen, besonders von Verwandten, im Rahmen des Stufenmodells eine besondere Bedeutung.<sup>136</sup>

Die Anwendung des Stufenmodells mit der Berücksichtigung von Beweisen mit nachgeordneter Aussagekraft ist sehr zeitaufwendig und mühsam, für die Betroffenen und für die Behörden. Die Fälle kommen nur langsam voran und es sammeln sich erst Stück für Stück hilfreiche Erfahrungswerte. Ein Beispiel einer gelungenen Identitätsklärung über Zeugenaussagen bietet ein Urteil des VG Mainz.<sup>137</sup> Das Gericht bestätigt angesichts der allgemeinen Situation in Somalia die unverschuldete Beweisnot der betroffenen Person und hält die Zeugenaussagen zweier Verwandter im Ausland, deren Identität geklärt ist, für ausreichend, um zu einem stimmigen Gesamtbild zu kommen. Dabei wirkte der Umstand erleichternd, dass sich aus der Ausländerakte und insbesondere der Niederschrift über die Anhörung im Asylverfahren keine Widersprüchlichkeiten ergaben.

---

<sup>136</sup> Innenministerium Schleswig-Holstein, Identitätsnachweis im Einbürgerungsverfahren. Hier: Somalia, a. a. O.

<sup>137</sup> VG Mainz, Urteil vom 25.03.2022 – 4 K 476/21, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=VG%20Mainz&Datum=25.03.2022&Aktenzeichen=4%20K%20476%2F21>.









# Impressum

Kiel, 5. Mai 2023

Herausgeber:

Der schleswig-holsteinische Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und  
Zuwanderungsfragen

[www.landtag.ltsh.de/beauftragte/fb](http://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/fb)

Autor:

Elias Elsler

Karolinenweg 1

24105 Kiel

Telefon: (0431) 988-1291

Telefax: (0431) 988-610 1293

[fb@landtag.ltsh.de](mailto:fb@landtag.ltsh.de)







