

Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung

Hinweise für die Beratung von Geflüchteten

Inhalt

- I. Die Passpflicht nach § 3 AufenthG
 1. Reiseausweis für Flüchtlinge, Art. 28 GFK, § 1 Abs. 3 AufenthV
 2. Reiseausweis für Ausländer, § 5 AufenthG
 3. Ausweisersatz, § 48 Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 55 AufenthV
- II. Unzumutbarkeit der Passbeschaffung
 1. Unzumutbarkeit – im laufenden Asylverfahren
 2. Unzumutbarkeit – für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge
 3. Unzumutbarkeit – für Resettlement-Flüchtlinge
 4. Sonstige Gründe für eine Unzumutbarkeit der Passbeschaffung
 - a. Unzumutbarkeit wegen drohender Gefährdung im Herkunftsland lebender Familienangehöriger
 - b. Zumutbarkeit der Abgabe einer sogenannten Ehren- bzw. Freiwilligkeitserklärung
 - c. Unzumutbarkeit wegen des Fehlens notwendiger Dokumente und Nachweise
 - d. Unzumutbarkeit aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen
 - e. Erfordernis der Rückreise ins Herkunftsland zur Passbeantragung
 - f. Nichtanerkennung ausländischer Pässe
 - g. Unsicherheit in Bezug auf die Staatsbürgerschaft
- III. Folgen fehlender Mitwirkung bei der Passbeschaffung
- IV. Fazit

Anlass für den folgenden Aufsatz ist die aktuelle Praxis zahlreicher Ausländerbehörden, unabhängig vom Status ausländischer Personen verstärkt die Vorlage eines Passes bzw. zumindest den Nachweis von Passbeschaffungsbemühungen einzufordern und die Nichtvorlage – etwa durch die Nichterteilung von Aufenthaltstiteln, Verhängen von Erwerbstätigkeitsverboten oder Kürzungen der Sozialleistungen – zu sanktionieren. Grundsätzlich sieht das deutsche Aufenthaltsrecht für ausländische Staatsangehörige eine Passpflicht vor. Ist die Passbeschaffung jedoch unzumutbar, kann die Passpflicht auch durch einen Passersatz oder Ausweisersatz erfüllt werden.

Doch wann ist die Grenze der Zumutbarkeit erreicht? Wie weit reichen die Mitwirkungspflichten? In der Praxis führen diese Fragen immer wieder zu Unsicherheiten. Der vorliegende Aufsatz nimmt sich vor, die einzelnen

Fragen rund um das Thema der Zumutbarkeit der Passbeschaffung aufzugreifen und Hinweise für die Beratungspraxis zu formulieren. Er soll damit den ebenfalls im Rahmen des Themenschwerpunkts zu Mitwirkungspflichten in diesem Heft veröffentlichten Artikel von RA Hubert Heinhold ergänzen.¹

I. Die Passpflicht nach § 3 AufenthG

Die Passpflicht, d. h. die Pflicht, einen gültigen und anerkannten² Pass zu besitzen, ist nach dem Gesetzeswortlaut erfüllt, wenn ein nationaler Pass bzw. Passersatz oder ein Ausweisersatz vorliegt.³ An die Passpflicht ist die Verpflichtung geknüpft, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um jederzeit im Besitz eines ordnungsgemäßen Passes zu sein.⁴ So besteht die Pflicht, bei Ablauf der Gültigkeitsdauer eines vorhandenen Passes rechtzeitig eine Verlängerung bzw. Neuausstellung zu beantragen.⁵ Die Mitwirkungspflicht erstreckt sich auf alle infrage kommenden Maßnahmen, die für die Beantragung eines Passes oder Passersatzes erforderlich sind.⁶ Die Ausstellung selbst liegt dabei nicht in der Sphäre des Antragstellers oder der Antragstellerin. Sie können nur alle erforderlichen – und zumutbaren – Handlungen vornehmen, die zur Ausstellung eines Passes notwendig sind.

¹ Beitrag von Hubert Heinhold in diesem Heft ab S. 7.

² Siehe hierzu die Ausführungen im Abschnitt II.4 f).

³ Vgl. § 3 Abs. 1 AufenthG. § 3 Abs. 2 AufenthG enthält zudem eine Sonderregelung für begründete Einzelfälle, in denen ausnahmsweise von der Passpflicht für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten abgesehen werden kann. Dies kann bspw. bei der Einreise und dem Aufenthalt von Personen aus Somalia Anwendung finden. Somalische Reisepässe werden nach Auskunft des Auswärtigen Amtes von den Deutschen Behörden als nicht visierfähig anerkannt. Eine Beantragung von der Befreiung von der Passpflicht wird daher empfohlen.

⁴ Bergmann/Dienelt/Winkelmann, *Ausländerrecht – Kommentar*, 11. Aufl. 2016, AsylG § 3 Rn. 11.

⁵ § 56 Aufenthaltsverordnung (AufenthV).

⁶ Die allgemeinen Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht sind in § 82 AufenthG normiert. Ausweisrechtliche Pflichten in § 48 AufenthG. § 48 Abs. 3 AufenthG beschreibt dabei konkret, dass auch an der Beschaffung von Identitätspapieren mitzuwirken ist. Die in § 48 AufenthG normierte Ausweispflicht ist dabei von der Passpflicht nach § 3 AufenthG zu unterscheiden.

* Kerstin Becker ist Referentin für Flüchtlingshilfe/-politik beim Paritätischen Gesamtverband. Nadja Saborowski ist Referentin für Asyl- und Migrationsrecht beim Deutschen Roten Kreuz. Die hier geäußerten Ansichten sind die der Verfasserinnen und werden nicht unbedingt von den Verbänden geteilt.

Der Begriff des Passersatzes umfasst eine Reihe von ausländischen und deutschen Dokumenten.⁷ Als Passersatz gilt auch der von einem anderen Staat ausgestellte Reiseausweis für Flüchtlinge nach Art. 28 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Daneben kennt das deutsche Recht insgesamt sieben deutsche Passersatzpapiere für Ausländerinnen und Ausländer.⁸ Die im Kontext von Geflüchteten relevantesten deutschen Passersatzpapiere⁹ sind der Reiseausweis für Ausländer sowie der Reiseausweis für Flüchtlinge. Die beiden Passersatzpapiere werden aufgrund ihrer Farbgebung umgangssprachlich als »grauer Pass« bzw. »blauer Pass« bezeichnet.

Besitzt die betreffende Person keinen Pass oder Passersatz, kann auch durch einen Ausweisersatz die Passpflicht erfüllt werden. Ein Ausweisersatz ist nach § 48 Abs. 2 AufenthG eine Bescheinigung, welche mit Angaben zur Person, zum Aufenthaltstitel bzw. der Aussetzung der Abschiebung sowie einem Lichtbild versehen und als Ausweisersatz bezeichnet ist. Der Ausweisersatz ähnelt in der Regel der Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung bzw. über die Aussetzung der Abschiebung (Duldung).¹⁰ Auch der elektronische Aufenthaltstitel kann mit dem Zusatz »Ausweisersatz« versehen werden und somit als Ausweisersatz gelten.

1. Reiseausweis für Flüchtlinge, Art. 28 GFK, § 1 Abs. 3 AufenthV

Asylberechtigte¹¹, Flüchtlinge nach der GFK¹² und ihre Familienangehörigen, die im Wege des Familienasyls nach § 26 AsylG anerkannt wurden, haben einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Reiseausweises für Flüchtlinge gemäß Art. 28 in Verbindung mit der Anlage zur GFK.¹³ Die Ausstellung des Reiseausweises für Flüchtlinge im Sinne des § 1 Abs. 3 AufenthV richtet sich nach Art. 28 GFK. Der als deutscher Passersatz anerkannte Reiseausweis für Flüchtlinge wird in der Regel für drei Jahre ausgestellt und ist grundsätzlich mit einem Geltungsbereich für alle Staaten mit Ausnahme des Herkunftsstaates zu versehen.¹⁴ Die Gebühren für die Ausstellung der jeweiligen Ersatzpapiere sind in § 48 AufenthV aufgeführt. Danach

kostet die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge in der Regel 60 €.

2. Reiseausweis für Ausländer, § 5 AufenthV

Ausländern und Ausländerinnen, die nachweislich keinen Pass oder Passersatz besitzen und auch nicht auf zumutbare Weise erlangen können, kann gemäß § 5 AufenthV ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden. Die Ausstellung erfolgt grundsätzlich nur auf Antrag, allerdings besteht anders als beim »blauen Pass« kein Rechtsanspruch darauf. Über die Ausstellung entscheidet die Ausländerbehörde vielmehr nach pflichtgemäßem Ermessen. Zentral für die Prüfung ist dabei die Frage, ob die Erlangung eines Passes des Herkunftsstaates für die betroffene Person zumutbar ist (ausführlich hierzu Kap. II).

Wenn aber die Voraussetzungen der §§ 5 ff. AufenthV erfüllt sind, also insbesondere die Passbeschaffung unzumutbar ist, darf gemäß den allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG (AllgVwV-AufenthG) die Erteilung des Ausweises nur verweigert werden, wenn öffentliche Interessen Deutschlands der Ausstellung entgegenstehen.¹⁵ Die Gültigkeitsdauer des Reiseausweises für Ausländer darf die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels nicht überschreiten. Er ist in der Regel mit einem Geltungsbereich für alle Staaten außer dem Herkunftsstaat zu versehen, wenn nicht in Ausnahmefällen auch die Erreckung auf den Herkunftsstaat gerechtfertigt ist.¹⁶ Die Gebühren für die Ausstellung eines Reiseausweises für Ausländer betragen in der Regel 100 €.

3. Ausweisersatz, § 48 Abs. 2 AufenthG i. V. m. § 55 AufenthV

Einen Ausweisersatz können gemäß § 55 AufenthV ausländische Personen beantragen, die einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung haben, nachweislich keinen gültigen Pass oder Passersatz besitzen und ein solches Dokument auch nicht in zumutbarer Weise erlangen können. Bei Asylsuchenden gilt die Aufenthaltsgestattung als Ausweisersatz. In allen anderen Fällen kommt es grundsätzlich auf die unten ausführlich besprochene Zumutbarkeit der Passbeschaffung an (siehe Abschnitt II).

Es gibt aber gemäß § 48 Abs. 4 S. 1 AufenthG eine wichtige gesetzliche Ausnahme, die dazu führt, dass gerade schutzberechtigten Personen von Amts wegen und ohne Prüfung der Zumutbarkeit der Passbeschaffung ein Ausweisersatz ausgestellt werden muss.¹⁷ Dies ist dann der Fall, wenn ein Anspruch auf die Erteilung eines Aufent-

⁷ Zu den Voraussetzungen s. § 71 Abs. 6 AufenthG und § 3 AufenthV.

⁸ § 4 AufenthV.

⁹ Auch im Kontext von Geflüchteten von Bedeutung, aber in diesem Artikel nicht weiter aufgegriffen, ist der Reiseausweis für Staatenlose nach § 1 Abs. 4 AufenthV.

¹⁰ Ein Muster findet sich als Anlage D1 zur Aufenthaltsverordnung.

¹¹ Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 AufenthG.

¹² Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2, 1. Alt. AufenthG.

¹³ Siehe Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (AllgVwV-AufenthG) des Bundesinnenministeriums vom 26. Oktober 2009, 3.3.4.0 ff., abrufbar auf verwaltungsvorschriften-im-internet.de.

¹⁴ AllgVwV-AufenthG, a. a. O. (Fn. 13), 3.3.4.2 sowie 3.3.4.4, in Verbindung mit § 4 des Anhangs zur GFK.

¹⁵ AllgVwV-AufenthG 3.3.1.8.

¹⁶ §§ 8, 9 AufenthV.

¹⁷ In der Regel wird dann der elektronische Aufenthaltstitel mit dem Zusatz »Ausweisersatz« versehen.

haltstitels ohne Erfüllung der Passpflicht besteht und gilt somit für folgende Personengruppen:

- Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1–3 AufenthG erhalten – also Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte, Personen, für die ein (nationales) Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG gilt und Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 24 Abs. 4a und b AufenthG (§ 5 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 48 Abs. 4 S. 1 AufenthG).
- In Deutschland geborene Kinder, die Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 33 AufenthG haben, weil mindestens ein Elternteil einen Aufenthaltstitel hat (§ 33 i. V. m. § 48 Abs. 4 S. 1 AufenthG).

Bei diesen Gruppen darf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis also nicht mit dem Hinweis auf fehlende Passbeschaffungsbemühungen verweigert werden.¹⁸ Der VGH Baden-Württemberg führt dazu aus:

»Die Norm räumt der Ausländerbehörde mithin keinerlei Ermessensspielraum ein, im konkreten Fall doch keinen Ausweisersatz auszustellen. Ausnahmen sind gesetzlich nicht vorgesehen, auch nicht für das Ziel, Druck auf den Ausländer zu machen, an der Beschaffung von Identitätspapieren wirklich effektiv mitzuwirken.«¹⁹

Die Verweigerung der Ausländerbehörde, einen Ausweisersatz oder gar die Aufenthaltserlaubnis zu erteilen mit dem Hinweis auf fehlende Passbeschaffungsbemühungen, ist somit rechtswidrig.²⁰ Auch die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis darf aus diesen Gründen gemäß § 8 Abs. 1 AufenthG nicht abgelehnt werden.

Bei der Erteilung sonstiger humanitärer Aufenthaltstitel kann gemäß § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG im Wege des Ermessens ebenfalls von der Passpflicht abgesehen werden.²¹ Auch in diesen Fällen ist dann der Ausweisersatz von Amts wegen und ohne Prüfung der Zumutbarkeit auszustellen.²²

Von der Ausstellung des Ausweisersatzes unberührt bleibt gemäß aber § 48 Abs. 4 S. 2 AufenthG i. V. m. § 48 Abs. 3 AufenthG die Pflicht, an der Beschaffung eines Identitätspapieres mitzuwirken, sofern die Beantragung eines Passes oder Passersatzes des Herkunftsstaats zumutbar ist (siehe hierzu Abschnitt II).

¹⁸ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.5.2006 – 13 S 1310/04; Bergmann/Dienelt/Winkelmann § 48 Rn. 11 a. a. O. (Fn. 4). Siehe hierzu auch den Beitrag von Heinhold in diesem Heft ab S. 7.

¹⁹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.4.2011 – 11 S 522/11.

²⁰ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 30.5.2006 – 13 S 1310/04; Bergmann/Dienelt/Winkelmann § 48 Rn. 11 a. a. O. (Fn. 4).

²¹ Hofmann, Nomos-Kommentar Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, (im Folgenden: NK-AuslR), darin Möller, § 48 Rn. 57.

²² Ebd.

Hinweis für die Beratung

Aus der Beratungspraxis liegen uns zahlreiche Hinweise vor, dass die zuständigen Ausländerbehörden trotz der vorstehend ausgeführten Rechtslage die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und des Ausweisersatzes auch bei Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 1–3 AufenthG verweigern. In diesen Fällen sollte der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis deshalb stets unter Hinweis auf § 5 Abs. 3 S. 1 AufenthG und mit einem ausdrücklichen Antrag auf Erteilung eines Ausweisersatzes unter Hinweis auf § 48 Abs. 4 S. 1 AufenthG verbunden werden.

Der Ausweisersatz ist jedoch kein Passersatz. Er berechtigt im Vergleich zum Reisedokument insbesondere nicht zum Grenzübertritt. Darauf sollte in der Beratung hingewiesen werden. In der Praxis wird deshalb häufig die Beantragung eines Reiseausweises für Ausländer vorzuziehen sein, vor allem wenn ohnehin im Rahmen der Mitwirkungspflichten nach § 48 Abs. 3 AufenthG die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung nachgewiesen werden muss.

II. Unzumutbarkeit der Passbeschaffung

Die Ausführungen zeigen, dass die Ausstellung des Reiseausweises für Ausländer und in der Regel auch die Ausstellung eines Ausweisersatzes erfordern, dass ein nationaler Pass oder Passersatz nicht auf zumutbare Weise erlangt werden kann. Etwas anderes gilt – wie zuvor unter I.3 ausgeführt – für Schutzberechtigte gemäß § 25 Abs. 1–3 und Abs. 4a und b AufenthG für die Erteilung des Ausweisersatzes. Und auch bei der Frage der Mitwirkungspflichten gemäß § 48 Abs. 3 AufenthG kommt es auf die Frage der Zumutbarkeit an.

Was als zumutbar anzusehen ist, wird beispielhaft in § 5 Abs. 2 AufenthV benannt.

Danach gilt als zumutbar, einen Pass oder Passersatz rechtzeitig zu verlängern oder neu zu beantragen, die behördlichen Handlungen des Herkunftsstaates zu dulden,²³ die Wehrpflicht als staatsbürgerliche Pflicht zu erfüllen²⁴ und die festgesetzten Gebühren zu entrichten. Der Begriff der Zumutbarkeit wird jedoch nicht abschließend defi-

²³ Sofern dies nicht zu einer unzumutbaren Härte führt, § 5 Absatz 2 Nr. 2 AufenthV. Siehe hierzu auch die Ausführungen unten in Abschnitt II.4. und II.5.

²⁴ Sofern eine Erfüllung nicht aus zwingenden Gründen unzumutbar ist, § 5 Abs. 2 Nr. 3 AufenthV; weiter auch AllgVwV-AufenthG, a. a. O. (Fn. 13), 3.3.1.2; NK-AuslR/Möller, a. a. O. (Fn. 21), § 48 Rn. 21, mit weiteren Nachweisen.

niert, sodass in jedem konkreten Einzelfall zu prüfen ist, ob die Beschaffung des Passes oder Passersatzes zumutbar ist.²⁵ Was im Einzelnen abverlangt werden kann, ist dabei unter Berücksichtigung aller Umstände und Besonderheiten des Einzelfalles zu entscheiden, wobei von vornherein erkennbar aussichtslose Handlungen nicht abverlangt werden dürfen.²⁶ Dabei darf das Zumutbarkeitskriterium nicht überzogen werden. Es soll lediglich der Nachlässigkeit und Bequemlichkeit Einhalt gebieten.²⁷ Für die Frage der Zumutbarkeit muss nach Ansicht des OVG Niedersachsen²⁸ auch die Bedeutung der Passbeschaffung berücksichtigt werden. Steht danach die Identität fest und geht es allein um die Erfüllung der Regelerteilungsvoraussetzung für die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, dann ist das öffentliche Interesse an der Vorlage eines Passes als eher gering zu gewichten.

Die Darlegungslast, d.h. der Nachweis, dass alle zumutbaren Mitwirkungspflichten unternommen wurden, liegt zunächst bei der Person, die sich um die Passdokumente bemüht. Sie ist verpflichtet, selbst initiativ zu werden, um ihr bekannte und zumutbare Schritte zur Passbeschaffung zu unternehmen. Zugleich hat aber auch die Ausländerbehörde die betroffene Person auf ihre Pflichten hinzuweisen und ihr mitzuteilen, dass und in welchem Umfang sie zur Erbringung bestimmter Handlungen verpflichtet ist (§ 82 Abs. 3 S. 1 AufenthG). Diese Hinweispflicht erschöpft sich nicht in einem bloßen Verweis auf den Gesetzestext, sondern in der Benennung konkreter Schritte.²⁹ Darüber hinaus ist die Ausländerbehörde auch dazu angehalten, weitere der betroffenen Person noch unbekanntere Möglichkeiten zur Passbeschaffung mitzuteilen (sogenannte Anstoßpflicht).³⁰

Nachfolgend werden einige wichtige Fallgestaltungen zur Frage der Zumutbarkeit aufgeführt.³¹ Andere Fallgestaltungen sind jedoch durchaus denkbar, sodass im Einzelfall stets konkret dargelegt werden sollte, warum die Passbeschaffung nicht zumutbar oder unmöglich ist.

1. Unzumutbarkeit – im laufenden Asylverfahren

Zwar sind Asylsuchende gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 4 AsylG verpflichtet, den eigenen Pass oder Passersatz, den sie in

Besitz haben, auszuhändigen. Falls sie einen solchen jedoch nicht besitzen, ist es ihnen aber während des laufenden Asylverfahrens in der Regel nicht zumutbar, gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken. Denn das würde voraussetzen, sich freiwillig erneut dem Schutz des Verfolgerstaates zu unterstellen und damit zumindest zum Teil vom eigenen Asylvorbringen abzurücken.³²

2. Unzumutbarkeit – für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge

Unzumutbar ist die Mitwirkung an der Passbeschaffung darüber hinaus für Asylberechtigte und im Sinne der GFK anerkannte Flüchtlinge, wie sich aus der Regelung des § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG i. V. m. der GFK ergibt.

3. Unzumutbarkeit – für Resettlement-Flüchtlinge

Bei Personen, die im Rahmen eines Resettlement-Verfahrens (Aufnahmeprogramm in Kooperation mit dem UNHCR) eine Aufnahmezusage erhalten haben,³³ ist die Erlangung eines Passes oder Passersatzes gemäß § 6 S. 4 AufenthV regelmäßig auch unzumutbar.³⁴

4. Sonstige Gründe für eine Unzumutbarkeit der Passbeschaffung

Für sonstige Personen – und somit auch solche mit subsidiärem Schutz oder nationalem Abschiebungsschutz – wird es überwiegend nicht als grundsätzlich unzumutbar angesehen, sich an den Herkunftsstaat zu wenden, um einen Pass- oder Passersatz zu beantragen. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen stets die individuellen Gründe für die Unzumutbarkeit von Passbeschaffungsbemühungen gegenüber der Ausländerbehörde geltend gemacht werden müssen. Dies können zum Beispiel folgende sein:

a) Unzumutbarkeit wegen drohender Gefährdung im Herkunftsland lebender Familienangehöriger

Unzumutbar ist die Passbeschaffung, wenn die damit notwendigerweise einhergehende Offenbarung des Aufent-

²⁵ Siehe hierzu auch die Bundestagsdrucksache 18/9133: »Eine abschließende Aufzählung von Kriterien für die Annahme der Unzumutbarkeit ist vom Einzelfall abhängig.«

²⁶ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.6.2006 – AZ: I B 54/06 – asyl.net: M8688.

²⁷ Bergmann/Dienelt/Winkelmann, a. a. O. (Fn. 4), § 48 Rn. 7.

²⁸ Vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 6.9.2016 – 8 LA 47/16 – asyl.net: M24261, Asylmagazin 11/2016, S. 393 f.

²⁹ VGH Bayern, Urteil vom 23.3.2006 – 24 B 05.2889, Rn. 55.

³⁰ Ebd.

³¹ Zur Zumutbarkeit siehe auch Gutachten von Hörich/Putzar-Sattler, Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht, November 2017, abrufbar auf www.fluechtlingsrat-Isa.de unter »Eigene Publikationen«.

³² NK–AuslR/Möller, a. a. O. (Fn. 19), § 48 AufenthG Rn. 19, Bergmann/Dienelt/Bergmann, a. a. O. (Fn. 4), § 15 AsylG, Rn. 11, siehe auch den Beitrag von Heinhold in diesem Heft ab S. 7.

³³ Einzelheiten zum Resettlement und zu humanitären Aufnahmeprogrammen siehe Beitrag von Lutter/Zehnder/Knežević in diesem Heft ab S. 29.

³⁴ Einzelheiten zur Passbeschaffungspflicht von Flüchtlingen, die über Resettlement oder humanitäre Aufnahmeprogramme eingereist sind, siehe Beitrag von Lutter/Deery in diesem Heft ab S. 24.

halts in Deutschland zu einer Gefährdung im Herkunftsland lebender Angehöriger führen würde.³⁵

Ein Indiz für die Annahme einer solchen drohenden Gefährdung ist, wenn im Rahmen der Passbeantragung bei der Botschaft des Herkunftslandes genaue Angaben zu den Familienangehörigen und ihrem Aufenthaltsort abgefragt werden. Dies ist aktuell z. B. bei der iranischen Botschaft der Fall. Die Allgemeinen Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin (VAB) stellen aus diesem Grund zu Recht fest, dass – neben anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten – auch iranischen Staatsangehörigen mit subsidiärem Schutz oder einem nationalen Abschiebungsverbot sowie ihren Familienangehörigen Passbeschaffungsbemühungen nicht zumutbar sind, da es nach der Vorsprache bei der Botschaft zu Repressalien gegen Angehörige im Iran kommen kann.³⁶

b) Zumutbarkeit der Abgabe einer »Ehren- bzw. Freiwilligkeitserklärung«

Hoch umstritten ist, ob es zumutbar ist, die von manchen Herkunftsstaaten geforderten sogenannten Freiwilligkeits- oder Ehrenerklärungen zu unterzeichnen. Diese Erklärungen besagen, dass die Rückkehr in den Herkunftsstaat freiwillig erfolgen würde. Personen, die nicht freiwillig ausreisen wollen, sehen sich also gegebenenfalls gezwungen, die Unwahrheit zu sagen und dies auch schriftlich niederzulegen. Die ordentlichen Gerichte halten eine solche wahrheitswidrige Erklärung überwiegend für unzumutbar, da die staatliche Verpflichtung zur Abgabe einer unwahren Erklärung einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 GG darstelle.³⁷ Demgegenüber hält das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) dies für zumutbar. Zur Begründung hat das BVerwG im Falle von iranischen Staatsangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG wegen langfristiger Abschiebungshindernisse beantragten, darauf verwiesen, dass die gesetzliche Ausreisepflicht die Obliegenheit einschließe, »sich auf seine Ausreise einzustellen, zur Ausreise bereit zu sein und einen dahingehenden Willen zu bilden.«³⁸

Dem widerspricht das Bundessozialgericht (BSG) überzeugend im Rahmen einer Entscheidung zur Zulässigkeit von Sanktionen gemäß § 1a AsylbLG. Das BSG macht deutlich, dass nicht verlangt werden kann, eine sogenannte Freiwilligkeitserklärung gegenüber der Heimatbotschaft abzugeben, wenn dies nicht dem inneren Willen entspricht. Ein gegenteiliger Wille könne von der betroffe-

nen Person nicht verlangt werden, da der Wille als solcher staatlich nicht beeinflussbar sei.

»Eine andere Frage ist, ob von dem Betroffenen trotz eines entgegenstehenden Willens bestimmte Handlungen abverlangt werden können. Der Zwang, dies auch zu wollen, entspräche einem dem Grundgesetz fremden totalitären Staatsverständnis.«³⁹

Hinweis für die Beratung

Zwar können an die Verweigerung der Abgabe einer Freiwilligkeitserklärung nach der Rechtsprechung keine straf- oder leistungsrechtlichen Sanktionen geknüpft werden.⁴⁰ Bei der Beratung im Zusammenhang mit der Ausstellung von Passersatzpapieren sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichte überwiegend der Entscheidung des BVerwG folgen werden.

c) Unzumutbarkeit wegen des Fehlens notwendiger Dokumente und Nachweise

Die Ausstellung eines Passes kann zudem an der Nichtvorlage benötigter Dokumente oder der Nichtbebringung notwendiger Nachweise scheitern. So ist bei der Beantragung bei der Botschaft des Herkunftslands regelmäßig eine Geburtsurkunde oder ein Personenstandsdocument vorzulegen. Die Mehrzahl der Geflüchteten verfügt jedoch nicht über die geforderten Dokumente. Das Fehlen der für die Passbeantragung notwendigen Dokumente stellt in der Praxis häufig ein großes Problem dar. Dies gilt umso mehr, wenn keine sonstigen Identitätsnachweise vorhanden sind.⁴¹ So umfasst die Mitwirkungspflicht bei der Passbeschaffung auch das Mitwirken bei der Beibringung der für die Beantragung erforderlichen Dokumente. Auch hier ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob eine Beschaffung der notwendigen Dokumente erwartet werden kann oder nicht zumutbar bzw. unmöglich ist.

Für eine Beratung ist daher zunächst zu recherchieren, welche Dokumente für die Passerteilung durch das Herkunftsland notwendig sind und unter welchen Voraussetzungen die entsprechenden Dokumente beschafft werden können. So kann bspw. eine afghanische Tazkira⁴² als eine

³⁵ NK-AusIR/Möller, a. a. O. (Fn. 21), § 48 AufenthG Rn. 20.

³⁶ VAB Berlin, S. 532, abrufbar auf www.berlin.de/lab0/willkommen-in-berlin unter »Service/Downloads«.

³⁷ Siehe NK-AusIR/Möller, a. a. O. (Fn. 21), § 48 Rn. 17, mit weiteren Nachweisen.

³⁸ BVerwG, Urteil vom 10.9.2009 – 1 C 19.08, Rn. 14.

³⁹ BSG, Urteil vom 30.10.2013 – B 7 AY 7/12 R, asyl.net: M21860, Rn. 30.

⁴⁰ NK-AusIR/Möller, a. a. O. (Fn. 21), § 48 AufenthG Rn. 17.

⁴¹ Der Themenkomplex der Identitätsfeststellung wird in diesem Aufsatz nicht vertieft behandelt.

⁴² Identitätskarte, die persönliche und familienbezogene Informationen, wie auch Wohn- und Geburtsort enthält.

der Voraussetzungen für die Passbeantragung ausschließlich von den zuständigen Behörden in Afghanistan ausgestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es in der Regel als zumutbar gilt, verbliebene Angehörige, Bekannte oder auch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Herkunftsland zu kontaktieren, um diese mit der Beschaffung notwendiger Dokumente zu beauftragen.⁴³ So verweist die deutsche Botschaft in Afghanistan auf ansässige Kanzleien, die bei der Beschaffung behilflich sein sollen.⁴⁴ Jedoch kann nicht erwartet werden, dass eine unsichere und nicht kalkulierbare Beauftragung in die Wege geleitet wird.⁴⁵ Das heißt, es kann nicht verlangt werden, dass Schritte unternommen oder Auftragssummen gezahlt werden, wenn nicht eindeutig sicher ist, dass auch eine Beibringung der gewünschten Dokumente erfolgt. Zur Frage der möglichen Kosten oder Gebühren für die Beschaffung der notwendigen Dokumente siehe die Ausführungen im nächsten Abschnitt unter II.4.d.

Hinweis für die Beratung

Das Recherchieren nach den Voraussetzungen für die Passbeantragung ist zum Teil sehr aufwendig und zeitintensiv. Informationen dazu finden sich bezüglich einiger Herkunftsländer schon aufbereitet in Länderberichten oder Anfragenbeantwortungen, die z. B. bei www.ecoi.net abrufbar sind. Die entsprechenden Erläuterungen sind notwendig, um im konkreten Einzelfall darzulegen, warum die für die Passausstellung erforderlichen Unterlagen nicht oder nur mit großem Aufwand beizubringen sind. Im Einzelfall ist daher lückenlos zu dokumentieren, welche Bemühungen unternommen worden sind. Erst bei Kenntnis aller Bemühungen kann die Ausländerbehörde über das Erfüllen der Mitwirkungspflichten und gegebenenfalls die Unzumutbarkeit entscheiden.

d) Unzumutbarkeit aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen

Die Kosten für die Ausstellung eines Passes können vor allem für mehrköpfige Familien eine scheinbare Hürde darstellen. Nicht nur die Gebühren für die Passausstellung, sondern auch Fahrt- und zum Teil Übernachtungskosten zur nächsten Auslandsvertretung⁴⁶, Kosten für Passbilder und Kosten für die Beschaffung notwendiger Dokumente können anfallen.

Allein die Höhe der Gebühren für die Passbeantragung begründet jedoch regelmäßig noch keine Unzumutbarkeit in dem Sinne, dass von der Pflicht zur Passbeschaffung abgesehen wird.⁴⁷ Anders kann sich die Rechtslage jedoch darstellen, wenn die Gebühren und Kosten das finanzielle Vermögen der Betroffenen übersteigen und eine Kostenübernahme durch den jeweils zuständigen Sozialleistungsträger abgelehnt wird.

Im Falle der mangelnden Leistungsfähigkeit kann ein Antrag auf Kostenübernahme gestellt werden:

In Betracht kommt für Leistungsberechtigte nach dem SGB II, XII oder § 2 Abs. 1 AsylbLG (sog. Analogleistungen) die Kostenübernahme auf Grundlage von § 73 Satz 1 SGB XII. Laut Rechtsprechung des Landessozialgerichts (LSG) Niedersachsen-Bremen stellen die Kosten der Passbeschaffung eine »atypische Bedarfslage« im Sinne des § 73 SGB XII dar, die nicht von den sonstigen Regelungen im SGB II oder SGB XII erfasst sind.⁴⁸ Das LSG führte aus, dass die Kosten einer Passbeschaffung nicht bei der Bemessung der Regelbedarfe für die Leistungen der Grundsicherung berücksichtigt wurden und ein Ansparen für die Passbeschaffung aus diesen Leistungen deshalb nicht verlangt werden könne.⁴⁹

Jedoch ist der sozialrechtlichen Rechtsprechung zu entnehmen, dass eine Kostenübernahme der gesamten Kosten der Passbeschaffung nur dann in Betracht kommt, wenn die Passbeschaffung im konkreten Fall auch erforderlich ist. Dies wird mehrfach verneint, wenn die Möglichkeit der Ausstellung eines wesentlich günstigeren deutschen Ausweisersatzpapiers in Betracht kommt, um die Passpflicht zu erfüllen.⁵⁰

⁴³ Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.8.2014 – 18 A 1668/12 mit weiteren Nachweisen. Andere Ansicht: NK-AuslR/Möller, a. a. O. (Fn. 21), AufenthG § 48 Rn. 31.

⁴⁴ Ausführlich hierzu Maria Kalin, Stellungnahme zur Beschaffung einer neuen oder verlorenen afghanischen TAZKIRA vom Ausland aus, Stand: 8.5.2017, abrufbar auf fluechtlingsrat-bayern.de unter »Kampagnen/not safe/Materialien«.

⁴⁵ Vgl. VGH Bayern, Urteil vom 11.12.2006 – 24 B 06.2158, asyl.net: M9619.

⁴⁶ Die sich u.U. sogar im Ausland befindet.

⁴⁷ Insbesondere sind die vom Herkunftsstaat erhobenen Gebühren für eine Passausstellung zumutbar, vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 4 AufenthV.

⁴⁸ LSG Niedersachsen-Bremen, Urteil vom 13.6.2017 – L 7 AS 1794/15 – asyl.net: M25524; andere Ansicht: LSG Hessen, Urteil vom 11.10.2016 – L 7 AS 139/16.

⁴⁹ Bei der Bemessung der Höhe der Leistungen zur Grundsicherung werden 0,25 EUR für die Beschaffung eines deutschen Personalausweises angesetzt. Die Gebühren für einen deutschen Personalausweis betragen derzeit höchstens 28,80 EUR. Darüber hinausgehende Kosten für eine Passbeschaffung sind nicht berücksichtigt. So kann ein Ansparen für die Passbeschaffung aus den Leistungen zur Grundsicherung nicht verlangt werden.

⁵⁰ Siehe LSG Hessen, a. a. O. (Fn. 48). So auch LSG Nordrhein-Westfalen vom 25.2.2011 – L 19 AS 2003/10 – asyl.net: M18747.

Themenschwerpunkt Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung

Die Rechtslage zur Kostenübernahme für Asylsuchende und Geduldete, die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG beziehen, ist demgegenüber eindeutig. So können die Kosten für eine Passbeschaffung nach § 6 Absatz 1 AsylbLG beim zuständigen Sozialleistungsträger beantragt werden.

Problematisch gestaltet sich die Kostenübernahme im Falle derjenigen Personen, die eingeschränkte Leistungen gemäß § 1a AsylbLG erhalten. Die Leistungseinschränkungen schließen eine Kostenübernahme nach § 6 AsylbLG aus. Insbesondere für den Personenkreis, der Leistungseinschränkungen aufgrund des Fehlens eines Passes⁵¹ (hierzu mehr unten in Abschnitt III.) hinnehmen muss, stellt sich das Problem, dass die Leistungseinschränkung nur beendet werden kann, wenn ein Pass vorliegt. Die Kostenübernahme für die Passbeschaffung ist im Rahmen der Leistungen nach § 1a AsylbLG jedoch nicht vorgesehen, sodass ein »Teufelskreis« entsteht. Dies stellt eine Gesetzeslücke dar. Für die Praxis ist zu empfehlen, auch in Fällen des Bezuges von eingeschränkten Leistungen einen Antrag auf Kostenübernahme beim zuständigen Sozialleistungsträger zu stellen. Bei Ablehnung der Kostenübernahme, können sich die Betroffenen darauf berufen, dass die Passbeschaffung für sie unmöglich ist. Da sie dann das Fehlen ihres Passes nicht mehr vertreten haben, müsste die Leistungseinschränkung auch aufgehoben werden.

Hinweis für die Beratung

In der Praxis sollte die Kostenfrage vorab geprüft werden und ein Antrag auf Kostenübernahme beim zuständigen Leistungsträger gestellt werden. Übersteigen die Gebühren und Kosten das finanzielle Vermögen der Betroffenen und wird eine Kostenübernahme seitens des zuständigen Sozialleistungsträgers abgelehnt, kann eine Zumutbarkeit der Passbeschaffung nicht mehr angenommen werden, da Unmögliches nicht verlangt werden kann.

e) Erfordernis der Rückreise ins Herkunftsland zur Passbeantragung

Einige Herkunftsländer ermöglichen die Passbeantragung nicht in ihren Auslandsvertretungen weltweit, sondern nur im Herkunftsland selbst. Die südsudanesishe Botschaft in Deutschland nimmt beispielsweise keine Passanträge entgegen, da die Zuständigkeit für die Passbeantragung einzig beim Innenministerium des Landes liegt.

⁵¹ Siehe § 1a Abs. 2, Abs. 3, Abs. 5 AsylbLG.

Eine Rückreise ins Herkunftsland zur Passbeantragung wird aber in vielen Fällen unzumutbar sein. Dies gilt insbesondere für alle Schutzberechtigten sowie Personen, bei denen ein inlandsbezogenes Abschiebungshindernis⁵² festgestellt worden ist.⁵³ Darüber hinaus erscheint eine Rückreise im hohen Alter oder bei dauerhafter Erkrankung allein zur Beantragung eines Passes als überzogen. Auch die Kostenfrage kann eine Rückreise unzumutbar werden lassen (siehe vorherigen Abschnitt).

f) Nichtanerkennung ausländischer Pässe

Unzumutbar kann eine Passbeantragung auch dann sein, wenn der auszustellende Pass eines Herkunftslandes nicht von deutschen Behörden anerkannt wird. So werden somalische Reisepässe von Deutschen Behörden nicht als »visierfähig« anerkannt (Visa für Deutschland können also nicht in diese Pässe eingetragen werden).⁵⁴ Somalischen Staatsangehörigen ist daher nicht möglich, einen von deutschen Behörden anerkannten Pass zu beschaffen.⁵⁵

Einschränkung in der Anerkennung gelten auch für palästinensische Pässe. So werden Pässe der Palästinensischen Autonomiebehörde nur anerkannt, wenn sie bestimmte Kennziffern tragen.⁵⁶

Auch sogenannte Proxy-Pässe – die in Abwesenheit der Person ausgestellt und mit einer eingescannten Unterschrift versehen sind – werden nur eingeschränkt von deutschen Behörden anerkannt.⁵⁷

g) Unsicherheit in Bezug auf die Staatsbürgerschaft

Unabhängig von der Frage der Identitätsfeststellung ist nicht immer eindeutig bestimmbar, welche Staatsangehörigkeit eine Person hat, also welches Staatsangehörigkeitsrecht einschlägig ist. Geflüchtete haben zum Teil bereits viele Jahre in anderen Ländern als dem Land ihrer Geburt gelebt. Zum Teil leben Familien schon in mehreren

⁵² Bspw. nach § 25 Absatz 3 AufenthG oder auch § 60a AufenthG.

⁵³ AllgVwV-AufenthG, a. a. O. (Fn. 13), 3.3.1.3.

⁵⁴ Siehe Informationen des Auswärtigen Amtes zu den Voraussetzungen des Antrags zur Familienzusammenführung: http://www.nairobi.diplo.de/contentblob/3988214/Daten/7908654/down_visa_SOM_Familie.pdf. Vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 20.9.2011 – 35 K 146.11 V – asyl.net: M19170.

⁵⁵ In Fällen, in denen die Identität der Person nicht geklärt ist, kommt es vor, dass die Vorlage des nicht visierfähigen Passes von Ausländerbehörden verlangt wird. Dies dient dem Zweck der Identitätsfeststellung und ist von der Passbeschaffungspflicht zu unterscheiden.

⁵⁶ Vgl. Allgemeine Hinweise zur Visumbeantragung, Vertretungsbüro der BRD Ramallah: <http://www.ramallah.diplo.de/contentblob/4861664/Daten/6785359/AllgemeineHinweiseZumVisumverfahren.pdf>.

⁵⁷ Bergmann/Dienelt/Winkelmann, a. a. O. (Fn. 4), AufenthG § 3 Rn. 8; AllgVwV-AufenthG, a. a. O. (Fn. 13), 3.1.9.3.

Generationen in einem anderen Land. In solchen Fällen ist zu klären, ob in diesem anderen Land ein Aufenthaltsrecht oder gar eine Staatsbürgerschaft erworben worden ist. Dies setzt zumeist spezialisierte Kenntnisse der Region und des in Betracht kommenden Staatsangehörigkeitsrechts voraus, sodass in diesen Fällen die Einholung anwaltlichen Rats zu empfehlen ist. Erst mit Klärung der Staatsangehörigkeit kann in einem nächsten Schritt geprüft werden, ob in zumutbarer Weise ein Pass beantragt werden kann.

III. Folgen fehlender Mitwirkung bei der Passbeschaffung

Kann aus verschiedenen Gründen der Pass oder nationale Passersatz nicht vorgelegt werden, obwohl die Passbeschaffung als zumutbar angesehen wird, können sich daraus zahlreiche Folgen und Sanktionierungen ergeben.

So kann sich ein Nichtmitwirken bei der Passbeschaffung auf die Erteilung bestimmter Aufenthaltserlaubnisse auswirken – wie beispielsweise auf die Erteilung der Aufenthaltserlaubnisse für gut integrierte Jugendliche (§ 25a AufenthG), bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG) oder auch bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG wegen langfristiger Abschiebungshindernisse.⁵⁸ Wie oben bereits dargelegt, kann die fehlende Mitwirkung bei der Passbeschaffung bei Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen, subsidiär Schutzberechtigten und Personen mit Abschiebungsverbot dagegen nicht zur Voraussetzung für die Erteilung oder Verlängerung des entsprechenden Aufenthaltstitels gemacht werden (siehe oben Abschnitt I.3.).

Daneben bestehen für Personen, die ausreisepflichtig sind bzw. eine Duldung innehaben, verschiedene Sanktionsmöglichkeiten. So kann eine räumliche Beschränkung (sogenannte Residenzpflicht)⁵⁹ angeordnet, ein Arbeitsverbot⁶⁰ ausgesprochen oder Leistungskürzungen⁶¹ vorgenommen werden. Voraussetzung in allen drei Fällen ist das Vorliegen eines selbstverschuldeten Ausreisehindernisses. Der fehlende Pass stellt ein Ausreisehindernis dar. Als selbstverschuldet gilt dieses Ausreisehindernis, wenn trotz Zumutbarkeit nicht bei der Passbeschaffung mitgewirkt wird. Um von der fehlenden Mitwirkung negative Folgen abzuleiten, muss die Ausländerbehörde nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ihre oben beschriebene Hinweis- und Anstoßpflicht nachgekommen sein.⁶² Entscheidend ist in diesen Fällen zudem,

dass der fehlende Pass – also das angenommene selbstverschuldete Ausreisehindernis – alleinig die Abschiebung verhindert.⁶³ Das bedeutet, dass keine weiteren Abschiebungshindernisse vorliegen dürfen. So können die genannten Sanktionen nicht verhängt werden, wenn noch weitere Gründe eine Abschiebung nicht zulassen. Solche weiteren Gründe können bspw. sein, dass derzeit keine Abschiebungen in das betreffende Herkunftsland durchgeführt werden oder dass das grundrechtlich verbürgte Recht auf Familie oder gesundheitliche Gründe einer Abschiebung entgegenstehen.

Hinweis für die Beratung

Es empfiehlt sich daher, stets im Einzelfall zu prüfen, ob die Passlosigkeit der einzige Grund der Nichtdurchführbarkeit einer Abschiebung darstellt. Sollte dies nicht der Fall sein und weitere Gründe einer Abschiebung entgegenstehen, sind die Sanktionen nicht rechtmäßig. In diesen Fällen sollte die Aufhebung beantragt werden bzw. im Fall der Leistungskürzung die entsprechende Leistungsgewährung nach § 3 oder § 2 AsylbLG.

IV. Fazit

Der Aufsatz zeigt, wie vielschichtig der Themenkomplex rund um die Zumutbarkeit der Passbeschaffung ist. Längst nicht alle Fallkonstellationen und Länderbesonderheiten konnten hier aufgegriffen werden. Aufgrund der Schwierigkeiten, schnell Zugriff auf insbesondere länderspezifische Informationen im Kontext der Passbeschaffung zu finden, regen die Verfasserinnen den Aufbau einer Sammlung länderspezifischer Informationen an, um die Arbeit in diesem Bereich zu erleichtern.

Insgesamt zeigt sich, dass es für die Beratung insbesondere darauf ankommt, den Einzelfall gut zu dokumentieren und die jeweiligen Bemühungen und deren Ergebnisse nachzuweisen. Werden die Bemühungen von der zuständigen Behörde als nicht ausreichend angesehen, so muss diese abschließend konkret formulieren, welche weiteren Handlungen in Betracht kommen. Wie in Abschnitt II ausgeführt, erfüllen pauschale Aufforderungen zur weiteren Mitwirkung die Hinweispflicht der Behörden nicht.

⁵⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich Hörich/Putzar-Sattler, a. a. O. (Fn. 31).

⁵⁹ § 61 Abs. 1c S. 2 AufenthG.

⁶⁰ § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2 AufenthG.

⁶¹ § 1a Abs. 3 AsylbLG.

⁶² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26.10.2010 – 1 C 18/09.

⁶³ Bundessozialgericht, Urteil vom 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R; siehe auch die Begründung in der Bundestagsdrucksache 18/13329 zur Ablehnung einer Beschäftigungserlaubnis.