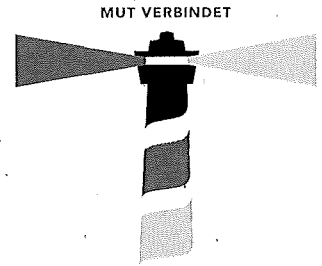




Schleswig-Holstein  
Ministerium für Inneres,  
ländliche Räume  
und Integration



**TAG DER  
DEUTSCHEN EINHEIT**  
KIEL – 2./3. OKTOBER 2019

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration  
Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Landräte und Landrätin der Kreise  
und Oberbürgermeister (Bürgermeister)  
der kreisfreien Städte  
Ausländer- und Zuwanderungsbehörden

Landesamt für Ausländerangelegenheiten  
Haart 148  
24539 Neumünster

-per eMail-

Ihr Zeichen: ---  
Ihre Nachricht vom: ---  
Mein Zeichen: IV 202-45007/2018  
Meine Nachricht vom: ---

Michael Bestmann  
Michael.Bestmann@im.landsh.de  
Telefon: 0431 988-3298  
Telefax: 0431 988 614-3298

19. Februar 2019

#### **Ausländerrecht**

- **Informationsschreiben über Mitwirkungspflichten**
- **Grundverwaltungsakt zur Vorbereitung der Anordnung und Vollstreckung von Mitwirkungspflichten**

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufenthalts- und asylrechtliche Regelungen beinhalten eine Vielzahl an Verpflichtungen und Mitwirkungspflichten (im Weiteren nur Mitwirkungspflichten genannt), die von Ausländerinnen und Ausländern abhängig vom jeweiligen Verfahrensstand zu beachten bzw. zu erfüllen sind. Beispielhaft seien hier die §§ 3, 5, 47a, 48, 49 und 82 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) sowie § 56 der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) genannt.

Die Erfüllung von Mitwirkungspflichten kann sowohl für die Erteilung von Aufenthaltstiteln als auch perspektivisch für die Sicherung des Aufenthaltes im Bundesgebiet erforderlich sein. Daneben beziehen sich die Mitwirkungspflichten vielfach auch auf die Vorbereitung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen.

Dabei ist in der ausländer- und zugewanderungsbehördlichen Praxis vielfach zu beobachten, dass aufenthaltsrechtliche Mitwirkungspflichten durch die staatliche Seite als nicht oder nicht im ausreichenden Maße erfüllt wahrgenommen werden. Daraus resultierend kommt es immer wieder zu Diskussionen darüber, welche Mitwirkungspflichten überhaupt wahrzunehmen sind und in welcher Form dies zu geschehen hat. Oft werden in diesem Kontext unterschiedliche Auffassungen über den Umfang der Mitwirkungspflichten und die Zumutbarkeit entsprechender behördlicher Anforderungen an die Betroffenen deutlich.

Gleichzeitig fehlt es aber vielfach auch an einer klaren Festlegung dessen, was von den Betroffenen zur Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten konkret erwartet wird, welche Maßnahmen und Belege als Nachweise oder Glaubhaftmachungen akzeptiert werden und welche Möglichkeiten des Verwaltungszwanges oder anderer Sanktionen gegebenenfalls anwendbar sind. Diese vielerorts sicher bekannte Situation führt nicht selten zu „festgefahrenen“ Lagen, die oftmals langfristig weder den zuständigen staatlichen Stellen noch den Betroffenen dienen.

Um derartige Verfahrensentwicklungen zu vermeiden und im höchstmöglichen Maße für alle Beteiligten Rechtssicherheit zu schaffen, ist es aus verfahrensrechtlichen und verfahrenspraktischen Erwägungen in jedem Fall sinnvoll, Betroffene zum frühestmöglichen Zeitpunkt durch entsprechende Informationsschreiben über gegebene aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten und deren Voraussetzungen aufzuklären und deren Erfüllung anzuregen.

In Fällen der beabsichtigten Aufenthaltsbeendigung ist die Wahrnehmung und Erfüllung konkreter Mitwirkungspflichten durch einen Grundverwaltungsakt (im weiteren GVA genannt) schriftlich und unter angemessener Fristsetzung und ggf. unter Androhung von Konsequenzen (Verwaltungszwang oder andere geeignete und zulässige Sanktionen) einzufordern. Ein GVA muss ausführlich die verfahrensrechtliche Situation rechtssicher darstellen, Rechtsquellen für gegebene Mitwirkungspflichten nennen, realistische und erfüllbare Anforderungen an deren Erfüllung stellen und Konsequenzen für den Fall der Nichterfüllung benennen und ggf. förmlich androhen.

Werden empfohlene oder geforderte Mitwirkungspflichten nachweislich erfüllt, ermöglichen die gefundenen Ergebnisse zuwanderungsbehördliche Entscheidungen, die die Erteilung von Aufenthaltstiteln und Ausbildungsuldungen, aber auch die Einleitung aufenthaltsbeendender Maßnahmen oder Duldungen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen beinhalten können. Zur Schaffung von Rechtssicherheit bei allen Beteiligten wird empfohlen, gegebene Entscheidungsrahmen im positiven Sinne zu nutzen, sofern die gestellten Anforderungen nachweislich erfüllt sind.

Informationsschreiben und GVAe sollten von vornherein alle individuell ermittelten Forderungen enthalten. Sukzessive Nachforderungen sollten auf begründbare Einzelfälle beschränkt bleiben.

Beim Entwurf von Informationsschreiben und Erlass von GVAen, wird um Beachtung der nachfolgend näher beschriebenen Anmerkungen gebeten.

## **I. Informationsschreiben**

Das Aufenthaltsgesetz hält inzwischen eine Reihe von Regelungen bereit, die trotz Bestehens einer vollziehbaren Ausreisepflichtung (auch nach einem erfolglosen Asylverfahren) die Erteilung von Aufenthaltstiteln insbesondere aus dem vierten und fünften Abschnitt des zweiten Kapitels ermöglichen. Daneben besteht die Möglichkeit der Erteilung von Ausbildungsuldungen nach § 60a Abs. 2 AufenthG. Darüber hinaus ist absehbar zu erwarten, dass mit einem Fachkräftezuwanderungsgesetz und einem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung weitere aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten geschaffen bzw. bestehende Möglichkeiten konkretisiert werden.

Die Anwendung dieser Möglichkeiten ist stets an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft. Sofern diese im Einzelfall nicht erkennbar vorliegen aber realistisch erfüllt werden können, sind Betroffene im Rahmen der Grundsätze für Beratung und Auskunft nach § 83a

Abs. 1 und 2 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz -LVwG-) hierüber ggf. schriftlich zu informieren.

### § 83 a LVwG: Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.

(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit der zukünftig antragstellenden Person, welche Nachweise und Unterlagen von ihr zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie der antragstellenden Person nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben.

(3) ....

Die insoweit erforderlichen Mitwirkungspflichten von Betroffenen liegen generell in deren eigenem Interesse. Der Erlass eines Grundverwaltungsaktes ist daher in diesen Fällen nicht erforderlich. Hier dürfte vielmehr eine eingehende, ggf. schriftliche zuwanderungsbehördliche Beratung das Mittel der Wahl sein. Empfehlenswert ist in diesen Fällen ein entsprechendes Informationsschreiben, an das keine besonderen formellen Anforderungen zu stellen sind. Die Erwähnung von Zwangsmaßnahmen und Rechtsbehelfsbelehrungen ist hier entbehrlich.

## II. Grundverwaltungsakt (GVA)

### 1. Darstellung des individuellen Verfahrensstandes

Der GVA beschreibt zunächst die verfahrensrechtliche Situation der Empfängerin/des Empfängers und die konkrete Rechtsgrundlage hierfür sowie für eine gegebene vollziehbare Verpflichtung zur Ausreise. Diese Beschreibung erfordert eine besondere Sorgfalt, weil nur die im Einzelfall bestehenden verfahrensrechtlichen Gegebenheiten als Ausgangspunkt für die Erfüllung weiterer Anforderungen an Betroffene dienen können.

### 2. Konkrete, individuell abgestimmte Forderungen an Betroffene

Ist die rechtliche Situation eindeutig dargestellt, wird beschrieben, welche durch Rechtsvorschrift gegebenen Mitwirkungspflichten eingefordert werden. Die Forderungen müssen mit den entsprechenden Rechtsgrundlagen unterlegt werden. § 15 des Asylgesetzes (AsylG) sollte dabei nicht als Rechtsgrundlage für die Bezeichnung der Mitwirkungspflichten benannt werden, da hiergegen (entgegen den Regelungen des AufenthG) gemäß § 11 AsylG kein Widerspruch stattfindet. Um Irritationen hinsichtlich eines geeigneten Rechtsmittels gegen den GVA zu vermeiden, wird dringend empfohlen, nur die ausreichend vorhandenen Rechtsgrundlagen des AufenthG zu benennen (siehe I. erster Absatz). Sollen Mitwirkungspflichten nach dem AsylG eingefordert werden, sollte ein separater GVA das Mittel der Wahl sein.

Die mit dem GVA geforderten Mitwirkungspflichten sind in jedem Fall so vollständig und so konkret wie möglich darzustellen. Zu vermeiden ist, soweit möglich, die Erfüllung aufenthaltsrechtlicher Pflichten sukzessive zu fordern.

Bei der konkreten Benennung einzelner Mitwirkungspflichten ist darauf zu achten, die Anordnung von Vorsprachen bei Auslandsvertretungen oder anderen Stellen getrennt von anderen Mitwirkungspflichten zu benennen. Nur die Durchsetzung der Verpflichtung zur Vorsprache lässt sich gemäß § 82 Abs. 4 Satz 2 AufenthG auf einer spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage zwangsweise durchsetzen. Für die Durchsetzung aller anderen Mitwirkungspflichten kennt das AufenthG keine Zwangsmittel. In diesen Fällen ist auf die im Landesverwaltungsgesetz enthaltenen Zwangsmittel zurückzugreifen.

§ 82 Abs. 4 Satz 2 AufenthG lässt die zwangsweise Durchsetzung der Mitwirkungspflicht nach Satz 1 dieser Regelung zu. Damit ist allerdings nicht ausnahmslos der unmittelbare Zwang gemeint. Auch hier ist zunächst die Möglichkeit der Anwendung milderer Zwangsmittel zu prüfen und ggf. anzuwenden. Soll von vornherein der unmittelbare Zwang angedroht werden, ist im Grundverwaltungsakt darzustellen, weshalb mildere Zwangsmittel als untunlich im Sinne des § 239 des Allgemeinen Verwaltungsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz -LVwG-) eingeschätzt werden. Geht der unmittelbare Zwang nicht nur mit freiheitsbeschränkenden, sondern mit freiheitsentziehenden Maßnahmen einher, ist hierfür zuvor ein entsprechender richterlicher Beschluss einzuholen.

In den Fällen der Forderung nach Mitwirkung bei der Beschaffung von Reisepässen oder Papiersatzpapieren für die Rückkehr in den Herkunftsstaat kann es angezeigt sein, sich vor der konkreten Beschreibung geforderter Mitwirkungshandlungen mit dem Rückkehrmanagement des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten in Verbindung zu setzen. Die Forderung nach konkreten Mitwirkungshandlungen erfordert in jedem Fall spezifische Kenntnisse über die entsprechenden Modalitäten der jeweiligen Herkunftsstaaten.

Für die Erfüllung der Pflichten ist im Sinne der Verfahrensstraffung generell eine angemessene Frist zu setzen.

### **3. Nachweise über die Erfüllung von Mitwirkungspflichten**

Mit dem GVA werden neben der Erfüllung bestimmter Mitwirkungspflichten auch Nachweise über die Wahrnehmung dieser Pflichten und daraus resultierende Erfolge oder Misserfolge gefordert. Wie diese Nachweise aussehen können, kann im Bedarfsfall ebenfalls mit dem Rückkehrmanagement des Landesamtes für Ausländerangelegenheiten erörtert und im GVA definiert werden.

Im Einzelfall kann auch eine Darstellung oder Beschreibung von vermeintlichen Nachweisen sinnvoll sein, die nicht anerkannt werden können. Dies können z.B. Selbstfotografien vor Botschafts- oder Konsulatsgebäuden, undeutliche und ansonsten inhaltlose Kopien von Vorsprachebestätigungen oder Terminvereinbarungen sein.

### **4. Konsequenzen der Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten**

Für den Fall, dass angeordnete und zumutbare Mitwirkungspflichten innerhalb gesetzter Fristen nicht erfüllt und keine plausiblen Gründe für die Nichterfüllung belegt oder glaubhaft vorgetragen werden, können neben den Zwangsmitteln nach § 82 Abs. 4 AufenthG in den dort genannten Fällen für alle anderen Fälle verwaltungsrechtliche Zwangsmittel nach dem Allgemeinen Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (LVwG) angedroht werden. Darüber hinaus können auch andere rechtlich zulässige Sanktionen, wie ein Verbot

der Erwerbstätigkeit, engere räumliche Beschränkungen des Aufenthaltes oder Initiativen bei den Leistungsbehörden mit dem Ziel der Verfügung von Anspruchseinschränkungen durch diese Behörden angekündigt werden. Darüber hinaus kann auch die Prüfung von Strafanzeigen und Ausweisungstatbeständen angezeigt sein.

Die Möglichkeit der Anordnung einer ausschließlichen Wohnsitznahme in der Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Boostedt wird im GVA nur als denkbare Sanktionsform erwähnt. Die tatsächliche Anordnung bleibt einem eigenständigen Verwaltungsakt vorbehalten.

Nach § 236 LVwG sind bei der Androhung von Zwangsmitteln die folgenden Regelungen zu beachten:

- Zwangsmittel müssen grundsätzlich schriftlich angedroht werden.
- In der Androhung ist eine Frist zu bestimmen, innerhalb der die Erfüllung der Verpflichtung billigerweise zugemutet werden kann.
- Wird die sofortige Vollziehung des Zwangsmittels angeordnet, soll die Androhung mit dem zu vollziehenden Verwaltungsakt verbunden werden. In diesem Zusammenhang wird in der Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass es gerade im Zusammenhang mit der zwangsweisen Durchsetzung ausländerrechtlicher Mitwirkungspflichten als erforderlich angesehen wird, die Betroffenen im Rahmen eines Grundverwaltungsaktes über ihre Mitwirkungspflichten aufzuklären und konkrete Mitwirkungshandlungen einzufordern.
- Die Androhung muss sich auf ein bestimmtes Zwangsmittel beziehen. Werden mehrere Zwangsmittel angedroht, ist anzugeben, in welcher Reihenfolge sie angewendet werden sollen.
- Die Höhe des festzusetzenden Zwangsgeldes bemisst sich im Rahmen der Ermessensausübung an folgenden Aspekten:
  - Gewicht der zu schützenden Interessen
  - Dringlichkeit der Anordnung
  - Intensität des zu erwartenden Widerstandes
  - Vorliegen eines Wiederholungsfalles als Indiz für die Gefahr weiterer Zuwiderhandlungen
  - Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Interessen des Betroffenen

Wenn der Pflichtige die Zuwiderhandlung in Kauf nimmt, dabei noch wegen der verfolgten kommerziellen Interessen ein gutes Geschäft macht (das Zwangsgeld gewissermaßen einkalkuliert), muss das Zwangsgeld seine Wirkung verfehlen.

Welche Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen nach dem AufenthG keine aufschiebende Wirkung haben, ergibt sich aus § 84 Abs. 1 AufenthG. Da die vorstehend beschriebenen Inhalte eines GVA nicht unter diese Regelungen fallen, haben Rechtsbehelfe hiergegen generell aufschiebende Wirkung. Um diese Wirkung zu suspendieren, kann der Sofortvollzug der getroffenen Entscheidung unter Hinweis auf das öffentliche Interesse angeordnet werden. Zur Begründung des angeordneten Sofortvollzuges kann gegebenenfalls auch darauf verwiesen werden, dass es im öffentlichen Interesse liegt, die Notwendigkeit des Leistungsbezuges zeitlich so eng wie möglich zu gestalten. Auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) weise ich hin.

### **§ 80 VwGO: Aufschiebende Wirkung**

(1) Widerspruch und Anfechtungsklage haben aufschiebende Wirkung. Das gilt auch bei rechtsgestaltenden und feststellenden Verwaltungsakten sowie bei Verwaltungsakten mit Doppelwirkung (§ 80a).

(2) Die aufschiebende Wirkung entfällt nur

1. bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten,
2. bei unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten,
3. in anderen durch Bundesgesetz oder für Landesrecht durch Landesgesetz vorgeschriebenen Fällen, insbesondere für Widersprüche und Klagen Dritter gegen Verwaltungsakte, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen,
4. in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, besonders angeordnet wird.

Die Länder können auch bestimmen, dass Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die in der Verwaltungsvollstreckung durch die Länder nach Bundesrecht getroffen werden.

(3) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 4 ist das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen. Einer besonderen Begründung bedarf es nicht, wenn die Behörde bei Gefahr im Verzug, insbesondere bei drohenden Nachteilen für Leben, Gesundheit oder Eigentum vorsorglich eine als solche bezeichnete Notstandsmaßnahme im öffentlichen Interesse trifft.

(4 ff) .....

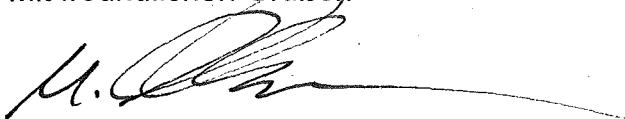
### **III. Abschließende Hinweise**

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass GVA generell individuell gestaltet werden müssen. Standardisierungen werden nur in Teilen möglich sein. Auf den Entwurf eines Musters für einen GVA als Teil dieses Erlasses wird daher bewusst verzichtet.

### **IV. Außerkrafttreten des Vorgängererlasses**

Durch diesen Erlass tritt der Erlass des Innenministeriums Schleswig-Holstein vom 10.03.2009, Az.: IV 601-212-29.111.3-82 mit Anlage außer Kraft.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Bestmann