

Verweigerung von Duldungen

22.11.2025

Timmo Scherenberg

Zum Problem der Duldungserteilungen

- Es gab in Deutschland eine lange und gefestigte Rechtsprechung, dass es kein Papier unterhalb der Duldung gibt und auch kein ungeregelter Aufenthalt hingenommen werden darf.
- Trotzdem haben verschiedene Ausländerbehörden in Einzelfällen immer wieder mit unterschiedlichen „Fantasiepapieren“ oder Grenzübertrittsbescheinigungen hantiert und versucht, Betroffene unter Druck zu setzen
- Seit einiger Zeit schwenken aber auch viele Oberverwaltungsgerichte auf einen Kurs ein, dass Duldungen verweigert werden können, wenn kein formaler Duldungsgrund vorliegt
- Diese beziehen sich alle auf eine eigentlich positive Entscheidung des BVerwG von 2019 und deuten diese um.
- Zusätzlich werden aufgrund von „Handlungsempfehlungen“ des BMI vom 10.04.2025 keine Duldungen mehr an Personen im Dublin-Verfahren ausgestellt

BVerwG 1 C 3.97

Urteil vom 25.09.1997

- *Die Systematik des Ausländergesetzes lässt grundsätzlich keinen Raum für einen derartig ungeregelten Aufenthalt. Vielmehr geht das Gesetz davon aus, dass ein ausreisepflichtiger Ausländer entweder abgeschoben wird oder zumindest eine Duldung erhält. Die tatsächliche Hinnahme des Aufenthalts außerhalb förmlicher Duldung, ohne dass die Vollstreckung der Ausreisepflicht betrieben wird, sieht das Gesetz nicht vor.*
- *Eine Duldung ist grundsätzlich auch dann zu erteilen, wenn die Abschiebung zwar möglich ist, die Ausreisepflicht des Ausländers aber nicht ohne Verzögerung durchgesetzt werden kann.*

BVerfG 2 BvR 397/02

Beschluss vom 06. März 2003

- RN 37: *„Die Systematik des Ausländergesetzes lässt - wie das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich festhält - grundsätzlich keinen Raum für einen derartig ungeregelten Aufenthalt, der den Zeitpunkt der Duldungserteilung - wie der zu Grunde liegende Fall zeigt, in dem die Ausländerbehörden den Sechs-Monats-Zeitraum sogar überschritten und eine Duldung erst nach fast neun Monaten erteilt haben - ins Belieben der Behörden stellt.“*
- RN 38: *„Da der Ausländer auch zu dulden ist, wenn er die Entstehung des Hindernisses (z.B. durch Mitführen gefälschter Papiere bei der Einreise) oder dessen nicht rechtzeitige Beseitigung (etwa durch unterlassene Mitwirkung bei der Beschaffung notwendiger Identitätspapiere) zu vertreten hat, ist keine Konstellation vorstellbar, in der der Ausländer nicht einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung hätte.“*

BVerwG 1 C 34.18

Urteil vom 18.12.2019

- RN 24: „Geduldet ist ein Ausländer, wenn ihm eine rechtswirksame Duldung erteilt worden ist oder wenn er einen Rechtsanspruch auf Duldung hat.“
- Ein Rechtsanspruch auf Duldung ist jedenfalls dann ohne weiteres ausreichend, wenn die Abschiebung im Sinne von § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist. Da die Behörde bei Vorliegen dieser Voraussetzungen verpflichtet ist, dem Ausländer eine Duldung von Amts wegen zu erteilen, kann es diesem nicht zum Nachteil gereichen, wenn sie dieser Pflicht im Einzelfall trotz Vorliegens der Voraussetzungen nicht nachkommt und den Aufenthalt lediglich faktisch duldet.
- Umgekehrt bedarf es im Falle einer ausdrücklich erteilten Duldung entgegen der Auffassung der Beklagten nicht zusätzlich eines materiellen Duldungsanspruchs. Eine Duldung entfaltet als Verwaltungsakt Bindungs- und Tatbestandswirkung und ist damit auch im Falle ihrer Rechtswidrigkeit zu beachten, solange sie weder nichtig noch zurückgenommen oder nach § 60a Abs. 5 Satz 2 AufenthG widerrufen worden ist.“

Negative Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten

- OVG NRW, Beschluss vom 08.10.2021 - 18 B 1370/21
- OVG NRW, Beschluss vom 10.02.2023 - 18 B 103/23
- OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 14.03.2023 - 4 MB 6/23
- OVG Sachsen, Beschluss vom 27.06.2023 - 3 B 72/23
- OVG Hamburg, Beschluss vom 10.04.2024 - 6 Bs 10/24
- VGH Bayern, Beschluss vom 19.07.2024 - 19 ZB 24.880
- VGH Hessen, Beschluss vom 10.04.2025 - 3 B 478/25

Negative Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten

- OVG NRW: „Liegen die Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung nicht vor und kommt die Behörde ihrer Pflicht zur unverzüglichen Durchsetzung der Ausreisepflicht aus § 58 Abs. 1 Satz 1 AufenthG nicht nach, folgt hieraus kein Rechtsanspruch des Ausländers auf Erteilung einer Duldung. Das bloße Nichtbetreiben der Vollstreckung der Ausreisepflicht erfüllt für sich alleine keinen der gesetzlich normierten Duldungstatbestände. Ohne das Hinzutreten weiterer Umstände kann insbesondere nicht auf eine rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit der Abschiebung geschlossen werden.“
- VGH Bayern, wortgleich VGH Hessen & OVG HH: „Hat die Ausländerbehörde eine Duldung nicht erteilt, die Vollstreckung der Ausreisepflicht aber auch nicht betrieben, vermittelt ein solches Unterlassen allein nicht einen Duldungsanspruch nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG.“

Argumentation „Abschiebung möglich“

VGH Hessen, Beschluss vom 10.04.2025

10. *Das Gesetz geht davon aus, dass ein ausreisepflichtiger Ausländer entweder abgeschoben wird oder zumindest eine Duldung erhält. Die tatsächliche Hinnahme des Aufenthalts außerhalb einer förmlichen Duldung, ohne dass die Vollstreckung der Ausreisepflicht betrieben wird, sieht das Gesetz nicht vor (...). Die Ausländerbehörde hat im Rahmen der Prüfung einer Aussetzung der Abschiebung nicht nur zu untersuchen, ob die Abschiebung des Ausländers überhaupt durchgeführt werden kann, sondern auch, innerhalb welchen Zeitraums eine solche möglich ist (...).*
11. *Das bloße Fehlen konkreter Vollstreckungsbemühungen erfüllt für sich allein indes keinen der gesetzlich normierten Duldungstatbestände. Ohne das Hinzutreten weiterer Umstände kann insbesondere nicht auf eine rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit der Abschiebung geschlossen werden.*

Argumentation „Abschiebung möglich“

VGH Hessen, Beschluss vom 10.04.2025

12. *Die zuständige Ausländerbehörde hat bei der Entscheidung, ob sie eine Duldung erteilt, oder die Ausreisepflicht nach § 59 Abs. 1 Satz 4 AufenthG verlängert und eine entsprechende Bescheinigung ausstellt, eine Prognoseentscheidung über die Durchführbarkeit der Abschiebung zu treffen. (...)*

Kommt die Ausländerbehörde zu dem Ergebnis, dass die Abschiebung nicht ohne Verzögerung durchgeführt werden kann oder der Zeitpunkt der Abschiebung ungewiss ist, ist eine Duldung zu erteilen. Als zeitlicher Maßstab kann hier auf die in § 50 Abs. 2 Satz 2 AufenthG vom 30. Juli 2004 (BGBl. I Seite 1950) enthaltene maximale Ausreisefrist von sechs Monaten zurückgegriffen werden, auch wenn diese vom Gesetzgeber in § 59 AufenthG nicht übernommen wurde.

(und auch schon 2011 aus dem § 50 Abs. 2 AufenthG gestrichen wurde, TS)

Die Grenzübertrittsbescheinigung

§ 59 AufenthG

- (1) Die Abschiebung ist unter Bestimmung einer angemessenen Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise anzudrohen, wenn keine Abschiebungsverbote vorliegen und der Abschiebung weder das Kindeswohl noch familiäre Bindungen noch der Gesundheitszustand des Ausländers entgegenstehen.
(...)
Die Ausreisefrist kann unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls angemessen verlängert oder für einen längeren Zeitraum festgesetzt werden. § 60a Absatz 2 bleibt unberührt. Wenn die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht oder der Abschiebungsandrohung entfällt, wird die Ausreisefrist unterbrochen und beginnt nach Wiedereintritt der Vollziehbarkeit erneut zu laufen. Einer erneuten Fristsetzung bedarf es nicht. Nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise darf der Termin der Abschiebung dem Ausländer nicht angekündigt werden.
(...)
- (6) Über die Fristgewährung nach Absatz 1 wird dem Ausländer eine Bescheinigung ausgestellt.

Erlass des HMdISH vom 24.06.2025

Bei der Erteilung von Zustimmungen ist durch die Zentrale Ausländerbehörde Folgendes zu beachten:

1. Grundsätzlich setzt die Zustimmung zur Duldungserteilung und -verlängerung eine Einzelabsprache zwischen der Zentralen und der kommunalen Ausländerbehörde voraus.
2. Eine Duldung soll nur erteilt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür bestehen. Die Rechtsprechung sieht ausdrücklich Raum für die Nichterteilung einer Duldung (Hess. VGH vom 12. Mai 2023, 7 B 121/23 sowie vom 10. April 2025, 3 B 478/25). Sofern die Rückführung aktiv betrieben werden kann, insbesondere dann, wenn zeitnah ein Flug buchbar ist und keine weiteren Vollzugshindernisse bestehen, sind Anhaltspunkte dafür gegeben, dass kein Anspruch auf eine Duldung besteht. Ferner besteht in Fällen im Anwendungsbereich der Dublin-III-Verordnung kein Raum für die Erteilung von Duldungen durch die hessischen Ausländerbehörden (BVerfG vom 17. September 2014, 2 BvR 939/14).

Kann die Rückführung aktiv betrieben werden, kann eine Duldung nur in begründeten Einzelfällen im Ermessenswege und nach Rücksprache zwischen der Zentralen und kommunalen Ausländerbehörde erteilt werden (§ 60a Abs. 2 Satz 3 ff. AufenthG).

Erlass des HMdISH vom 24.06.2025

Bei der Erteilung von Zustimmungen ist durch die Zentrale Ausländerbehörde Folgendes zu beachten:

3. Haben vollziehbar ausreisepflichtige Personen eine Duldung beantragt, ist jedoch insbesondere aufgrund der unter Ziffer 2. genannten Gründe kein rechtlicher Anspruch auf eine Duldung gegeben, kann den betroffenen Personen aus praktischen Erwägungsgründen (unter anderem gegebenenfalls deeskalierende Wirkung im Vorsprachetermin oder auf Verlangen) das Schreiben „Hinweis auf bestehende Ausreisepflicht“ (**Hinweisschreiben unterhalb der Duldung, siehe Anlage**) ausgehändigt werden. Dies soll im Rahmen der entsprechenden Abstimmung zwischen der Zentralen und kommunalen Ausländerbehörde erfolgen.

Hinweis auf bestehende Ausreisepflicht
(Gilt nicht als Ausweisersatz und befreit nicht von der Passpflicht)

Name:	Vorname:
Geburtsdatum:	Geburtsort:
Staatsangehörigkeit:	AZR-Nummer:
Aktuelle Anschrift:	

Die Personendaten beruhen auf eigenen Angaben: Ja

Die o.g. Person ist aufgrund der Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vom .06.2025 vollziehbar zur Ausreise verpflichtet. Wählen Sie ein Element aus.

Es liegen keine Duldungsgründe vor. Die o.g. Person muss daher jederzeit mit der zwangsweisen Durchsetzung der bestehenden Ausreisepflicht rechnen. Eine Abschiebung kann mit einer freiwilligen Ausreise abgewendet werden.

Ausstellungsdatum:	Ausstellende Behörde:
.08.2025	Landkreis

Erlass des HMdISH vom 24.06.2025

4. **Unter nachfolgenden Bedingungen** können zur administrativen Vereinfachung durch die Zentrale Ausländerbehörde „Globalzustimmungen“ erteilt werden, das heißt Zustimmungen zur Duldungserteilung ohne Betrachtung des Einzelfalls und ohne individuelle Zustimmung:

- Der Duldungszeitraum soll grundsätzlich **sechs Monate** nicht übersteigen. Die Begrenzung auf sechs Monate gilt nicht für:
- Duldungen afghanischer Staatsangehöriger, die nicht priorisiert zurückzuführen sind,
- Duldungen aufgrund eines sogenannten „Abschiebestopps“ nach § 60a Abs. 1 AufenthG.
- Globalzustimmungen können auch für Verlängerungen vereinbart werden. Die Zentrale Ausländerbehörde muss jedoch sicherstellen, dass sie über Veränderungen der Sach- oder Rechtslage stets unmittelbar informiert wird.

Erlass des HMdISH vom 24.06.2025

- Globalzustimmungen sind **ausgeschlossen** bei
 - Abschiebungsverfahren in einen aufnahmebereiten Drittstaat (Ausreisepflicht nach unzulässigen Asylanträgen, § 29 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 AsylG),
 - Personen, bei denen strafrechtliche oder sicherheitsbehördliche Erkenntnisse vorliegen, es sei denn, diese sind von untergeordneter Bedeutung,
 - Personen, denen eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG zu erteilen ist oder
 - Personen, bei denen entweder ein Anspruch auf eine Ausbildungs- oder eine Beschäftigungsduldung (§§ 60c, 60d AufenthG) besteht.
- Globalzustimmungen können **insbesondere** erteilt werden
 - bei Personen aus Herkunftsstaaten, in welche die Abschiebung nach § 60a Abs. 1 AufenthG ausgesetzt ist („Abschiebungsstopp“),
 - bei Personen aus der Syrischen Arabischen Republik, dem Staat Eritrea, der Bundesrepublik Somalia, der Islamischen Republik Iran und der Islamischen Republik Afghanistan,
 - in laufenden Rechtsschutzverfahren, sofern diese aufschiebende Wirkung haben, und der Aufenthalt der Ausländerin/des Ausländers nicht zu gestatten ist,
 - bei festgestellten Abschiebungshindernissen nach § 60 AufenthG (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG).
- **Die Duldungen sind regelmäßig mit einer sachgerechten auflösenden Bedingung zu versehen, dass die Duldung mit Bekanntgabe des Rückführungstermins erlischt.**

Erlass Hessen vom 24. Juni 2025:

- *Eine Duldung soll nur erteilt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür bestehen. Die Rechtsprechung sieht ausdrücklich Raum für die Nichterteilung einer Duldung. Sofern die Rückführung aktiv betrieben werden kann, insbesondere dann, wenn zeitnah ein Flug buchbar ist und keine weiteren Vollzugshindernisse bestehen, sind Anhaltspunkte dafür gegeben, dass kein Anspruch auf eine Duldung besteht.*
- *Haben vollziehbar ausreisepflichtige Personen eine Duldung beantragt, ist jedoch insbesondere aufgrund der unter Ziffer 2. genannten Gründe kein rechtlicher Anspruch auf eine Duldung gegeben, kann den betroffenen Personen aus praktischen Erwägungsgründen (unter anderem gegebenenfalls deeskalierende Wirkung im Vorsprachetermin oder auf Verlangen) das Schreiben „Hinweis auf bestehende Ausreisepflicht“ ausgehändigt werden.*
- *Die Duldungen sind regelmäßig mit einer sachgerechten auflösenden Bedingung zu versehen, dass die Duldung mit Bekanntgabe des Rückführungstermins erlischt.*

Probleme

- Es gibt keine neue Rechtslage und es ist im Koalitionsvertrag auch nicht verabredet, die Bleiberechte wieder abzuschaffen oder zu verändern, im Gegenteil soll ein neuer Bleiberechts-Aufenthaltstitel geschaffen werden (analog/Ausweitung Beschäftigungsduldung)
- Gleichzeitig gibt es vielerorts eine neue Verwaltungspraxis, durch die sehr vielen Menschen die Duldung verweigert wird
- Dadurch werden sämtliche Bleiberechte unterlaufen, da dafür immer ein geduldeter Aufenthalt die Grundvoraussetzung ist (und bislang auch nur selten infrage stand)
- Durch die weit verbreitete Praxis der „auflösenden Bedingung“, die es bislang schon gab, gibt es eigentlich auch aus Sicht der Abschiebebehörden keinerlei Notwendigkeit für die Duldungsverweigerung, außer eben um die Bleiberechte zu sabotieren

Probleme

- Zusätzlich entstehen durch die neue Praxis auch weitere Probleme für die Betroffenen:
- Keine Duldung bedeutet automatisch den Verlust der Arbeitserlaubnis. Wenn das länger als wenige Wochen andauert, ist es auch nicht mit Urlaub zu kompensieren.
- Einzelne ABHen gehen davon aus, dass ein „ungeduldeter“ Aufenthalt die Voraufenthaltszeiten für Bleiberechte zunichte macht, da kein durchgängiger Aufenthalt mehr.
- Einzelne Sozialbehörden verweigern sämtliche Leistungen, wenn keine Duldung erteilt wurde

VG Düsseldorf, 8 L 1143/24

Beschluss vom 25.04.2025

- *Soweit in jüngerer Zeit vertreten wird, dass das bloße Nichtbetreiben der Vollstreckung der Ausreisepflicht für sich allein keinen der gesetzlich normierten Duldungstatbestände erfüllt und ohne das Hinzutreten weiterer Umstände insbesondere nicht auf eine rechtliche oder tatsächliche Unmöglichkeit der Abschiebung geschlossen werden könne (...), steht dies im Widerspruch zu den zitierten höchstrichterlichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts. Die Begründungen der vorgenannten Entscheidungen setzen sich aus Sicht der Kammer nicht hinreichend mit der zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung auseinander und überzeugen die Kammer daher nicht.*
- *Darüber hinaus setzt § 60a Abs. 2 AufenthG lediglich eine Unmöglichkeit der Abschiebung aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen voraus, weitere Duldungstatbestände kennt das Gesetz insoweit nicht. Eine Differenzierung zwischen tatsächlichen Gründen im Sinne des § 60a Abs. 2 AufenthG findet nicht statt. Ob eine Ausländerbehörde die Ausreisepflicht faktisch aus organisatorischen Gründen (...), oder aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten nicht durchsetzt oder die Durchsetzung der Ausreisepflicht etwa an der Mitwirkung des Ausländers scheitert (...), ist nach dem gesetzlichen Wortlaut unerheblich.*

VG Düsseldorf, 8 L 1143/24

Beschluss vom 25.04.2025

- *Schließlich hat der Antragsteller aufgrund der nicht durchgeführten Abschiebung durch die Antragsgegnerin einen Anspruch auf Duldung und Ausstellung einer Duldungsbescheinigung aus unionsrechtlichen Gründen.*
- *Aus Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115/EG folgt, dass ein Mitgliedstaat, der nicht in der Lage ist, einen Drittstaatsangehörigen innerhalb der gemäß Art. 8 dieser Richtlinie festgelegten Fristen abzuschieben, diesem Drittstaatsangehörigen eine schriftliche Bestätigung darüber ausstellen muss, dass die ihn betreffende Rückkehrentscheidung, obwohl er sich illegal im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aufhält, vorläufig nicht vollstreckt wird. (Vgl. EuGH, Urteil vom 12. September 2024 - C-352/23 -, juris, Rn. 61.) (...)*
- *Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe hat der Antragsteller einen Anspruch gegen die Antragsgegnerin auf Ausstellung einer Duldungsbescheinigung in entsprechender Anwendung von § 60a Abs. 4 AufenthG aus Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2008/115/EG. Die Antragsgegnerin hat die in Art. 8 der Richtlinie festgelegten Fristen offensichtlich seit langem verstreichen lassen, ohne irgendwelche Maßnahmen zur Rückführung des Antragstellers einzuleiten (...).*
- *Eine andere Sichtweise würde die Drittstaatsangehörigen der Willkür der Mitgliedstaaten aussetzen, die durch widerrechtliches Absehen vom Aufschub der Abschiebung die in Art. 14 der Richtlinie 2008/114 statuierten Garantien aushebeln könnten.*