

Antrag

der Fraktion der SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Ausübung des Ermessens hinsichtlich einer Duldung für gut integrierte Asylsuchende

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie die Rechtslage und die Bleibeperspektive für Asylsuchende in Baden-Württemberg ist, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, jedoch gut integriert sind, z. B. eine feste Arbeitsstelle haben;
2. welche Ermessensspielräume die Landesregierung hier hat, um solchen Asylsuchenden eine Bleibeperspektive zu ermöglichen und z. B. eine Duldung auszusprechen bzw. die Abschiebung nicht vorzunehmen;
3. ob es eine landesweit einheitliche Regelung für die Ausländerbehörden gibt, wie das Ermessen bei Erteilung einer Duldung auszuüben ist oder ob eine solche landesweit einheitliche Regelung geplant ist;
4. ob ihr der Erlass zur Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Ausländern des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2018 bekannt ist und welche Ermessensspielräume der bundesrechtlichen Regelung dieser Erlass nutzt;
5. wie sich die Abschiebep Praxis in Baden-Württemberg im Vergleich zur Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen auf Grundlage dieses Erlasses nach ihrer Kenntnis unterscheidet;
6. welche Kriterien nach Ansicht der Landesregierung erfüllt sein müssen, damit ein vollziehbar ausreisepflichtiger Asylsuchender eine Bleibeperspektive erhalten kann;
7. ob und wenn ja welche Maßnahmen die Landesregierung plant, um die Möglichkeiten zu verbessern, in Fällen von gut integrierten Asylsuchenden, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, eine Bleibeperspektive zu ermöglichen;

8. in wie vielen Fällen bisher eine solche Ermessensduldung ausgesprochen wurde und auf welcher Grundlage, aufgeschlüsselt nach Kalenderjahr;
9. ob es Pläne der Landesregierung gibt, ggf. zusammen mit anderen Bundesländern, eine Bundesratsinitiative zur Flexibilisierung der Regelungen zu initiieren und wenn ja, wie diese Pläne genau aussehen.

13. 12. 2019

Stoch, Gall, Hinderer
und Fraktion

Begründung

Durch das Geordnete-Rückkehr-Gesetz hat sich die Rechtslage hinsichtlich der Erteilung von Ermessensduldungen geändert. Aber bereits vorher kam es regelmäßig in Baden-Württemberg zur Abschiebung gut integrierter Asylsuchender, die eine feste Arbeitsstelle hatten. Die Sinnhaftigkeit solcher Abschiebungen darf grundsätzlich bezweifelt werden, daneben entsteht den betroffenen Betrieben ein Schaden durch den Verlust einer benötigten Arbeitskraft. Der Antrag soll dazu dienen, herauszufinden, wie die Möglichkeiten und die Pläne der Landesregierung sind, mit diesen Fällen angemessen umgehen zu können.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 28. Januar 2020 Nr. 4-0141.5/16/7435/2 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. wie die Rechtslage und die Bleibeperspektive für Asylsuchende in Baden-Württemberg ist, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, jedoch gut integriert sind, z. B. eine feste Arbeitsstelle haben;*

Zu 1.:

Im Asylverfahren wird vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geprüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigter oder für die Zuerkennung internationalen Schutzes vorliegen. Sofern dies nicht der Fall ist, muss der Asylbewerber Deutschland wieder verlassen. Vor dieser Rechtsfolge schützt die Ausübung einer Beschäftigung grundsätzlich nicht. Zwangsläufige Konsequenz unseres Asylsystems kann daher auch sein, dass abgelehnte Asylbewerber wieder in ihre Heimatländer zurückkehren müssen – trotz Ausübung einer Beschäftigung.

Von der skizzierten Grundregel bestehen Ausnahmen, insbesondere beim Vorliegen von Integrationsleistungen:

Die Bestimmung des § 25 a Abs. 1 AufenthG sieht die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für geduldete und gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende bei Vorliegen der einschlägigen Voraussetzungen vor. Unabhängig vom Lebensalter kann nach § 25 b Abs. 1 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration erfolgen. Ziel dieser Bestimmungen ist es, nachhaltige In-

*) Nach Ablauf der Drei-Wochen-Frist eingegangen.

tegrationsleistungen, die trotz des fehlenden rechtmäßigen Aufenthalts von einem Geduldeten erbracht wurden, durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels zu honorieren und langfristig in Deutschland lebenden Ausländern somit eine dauerhafte Bleibeperspektive zu ermöglichen.

Am 1. Januar 2020 ist das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung in Kraft getreten. Dadurch wurde in § 60 d AufenthG die Beschäftigungsduldung geschaffen, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Bleibeperspektive für geduldete Ausländer in Beschäftigung ermöglicht. Zudem soll nach § 25 b Abs. 6 AufenthG einem Ausländer, der seit 30 Monaten im Besitz einer Duldung nach § 60 d ist, unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Im Vorgriff auf die Schaffung der Beschäftigungsduldung hat das Innenministerium bereits mit Erlass vom 26. März 2019 die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Ermessensduldungen für ausreisepflichtige Ausländer in Beschäftigung erteilt werden können. Mit dieser Vorgriffsregelung hat Baden-Württemberg Bundesrecht, das erst zum neuen Jahr in Kraft trat, bereits im vergangenen Jahr angewandt, um Personen, die die Voraussetzungen der neuen Regelung bereits erfüllten, eine Bleibeperspektive zu geben.

Eine Bleibeperspektive für geduldete Ausländer in Ausbildung kann aus der Erteilung einer Ausbildungsduldung nach § 60 c AufenthG folgen. Nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung ist gem. § 18 a Abs. 1 a AufenthG für eine der erworbenen beruflichen Qualifikation entsprechende Beschäftigung unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis für die Dauer von zwei Jahren zu erteilen (sog. 3+2-Regelung).

Gemäß § 18 a Abs. 1 AufenthG kann einem geduldeten Ausländer zudem eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er etwa im Bundesgebiet eine qualifizierte Berufsausbildung abgeschlossen hat.

2. welche Ermessensspielräume die Landesregierung hier hat, um solchen Asylsuchenden eine Bleibeperspektive zu ermöglichen und z. B. eine Duldung auszusprechen bzw. die Abschiebung nicht vorzunehmen;

Zu 2.:

Im Bereich des Aufenthaltsrechts kommt dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Regelungsbereiche verbleiben den Ländern daneben lediglich, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Ob eine Duldung bzw. die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß der unter Ziff. 1 genannten Rechtsgrundlagen erfolgen kann, richtet sich daher nach den dort bundesrechtlich festgelegten Voraussetzungen.

Mit der Beschäftigungsduldung hat der Bund festgelegt, unter welchen Voraussetzungen ausreisepflichtigen Personen in Beschäftigung eine Bleibeperspektive eröffnet wird. Sofern diese Voraussetzungen nicht vorliegen, kann keine Beschäftigungsduldung erteilt werden.

Der Bundesgesetzgeber hat die Beschäftigungsduldung als eine Duldung aus dringendem persönlichen Grund nach § 60 a Abs. 2 S. 3 AufenthG ausgestaltet. Für die in § 60 d AufenthG geregelten Konstellationen stellt diese Norm eine abschließende bundesgesetzliche Regelung dar. Deshalb können Ermessensduldungen nicht zur Überbrückung fehlender Voraussetzungen des § 60 d AufenthG erteilt werden.

Dies hindert gem. § 60 d Abs. 5 AufenthG jedoch nicht die Erteilung von Ermessensduldungen gem. § 60 a Abs. 2 AufenthG, sofern dessen Voraussetzungen vorliegen.

Den aufenthaltsrechtlichen Rahmen setzt das Bundesrecht und die Länder haben nur einen sehr begrenzten Spielraum innerhalb des Rahmens, den der Bund vorgibt.

Der Landesregierung ist es dabei ein wichtiges Anliegen, dass die den Ländern zustehenden Spielräume im Interesse der Unternehmen und der arbeitenden abgelehnten Asylbewerber ausgeschöpft werden. Aus diesem Grund hat das Innenministerium in jüngster Zeit zahlreiche Erleichterungen für gut integrierte, ausreisepflichtige Ausländer geschaffen. So konnten in Baden-Württemberg beispielsweise vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die im Vorfeld einer qualifizierten Ausbildung zur Pflegekraft eine Alten- bzw. Krankenpflegehelferausbildung aufnehmen oder eine Einstiegsqualifizierung wahrnehmen, eine Ermessensduldung erhalten. Zudem wurde im Vorgriff auf die Bundesregelung der Beschäftigungsduldung im März 2019 die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Ermessensduldungen für ausreisepflichtige Ausländer in Beschäftigung erteilt werden konnten.

Ausgehend von der grundlegenden Verpflichtung des Landes Baden-Württemberg, dass ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer abzuschicken ist, legt die Landesregierung ein besonderes Augenmerk auf die Rückführung von Straftätern und gefährlichen Ausländern. So wurde im Januar 2018 der Sonderstab Gefährliche Ausländer im Innenministerium gegründet, der die in die Bearbeitung übernommenen Fälle mit Nachdruck einer Aufenthaltsbeendigung zuführt. Dieses Erfolgsmodell wurde zu Jahresbeginn auch auf alle Regierungspräsidien ausgeweitet.

Des Weiteren ist es der Landesregierung wichtig, dass im Hinblick auf begrenzte Kapazitäten, beispielsweise bei Abschiebeflügen nach Gambia, zunächst diejenigen abgeschoben werden, die sich nicht in Arbeit befinden, und nicht diejenigen, die hier arbeiten, Steuern zahlen und gut integriert sind.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. ob es eine landesweit einheitliche Regelung für die Ausländerbehörden gibt, wie das Ermessen bei Erteilung einer Duldung auszuüben ist oder ob eine solche landesweit einheitliche Regelung geplant ist;

Zu 3.:

In Baden-Württemberg ist landesweit das Regierungspräsidium Karlsruhe für vollziehbar Ausreisepflichtige zuständig. Die unteren Ausländerbehörden erteilen und verlängern Duldungen in dessen Auftrag. Damit ist eine landesweit einheitliche Handhabung gewährleistet.

4. ob ihr der Erlass zur Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Ausländern des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2018 bekannt ist und welche Ermessensspielräume der bundesrechtlichen Regelung dieser Erlass nutzt;

Zu 4.:

Das Land Nordrhein-Westfalen hat am 25. März 2019 Anwendungshinweise zu § 25 b AufenthG erlassen. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 b AufenthG ist an Voraussetzungen geknüpft, die nach dem Wortlaut von § 25 b Abs. 1 Satz 2 AufenthG „regelmäßig“ vorliegen müssen. In den Anwendungshinweisen des Landes Nordrhein-Westfalen wird diese Formulierung in § 25 b Abs. 1 Satz 2 AufenthG so interpretiert, dass „ausnahmsweise auch eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn die Voraussetzungen im Einzelfall nicht vollständig erfüllt sind.“ In § 25 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG ist geregelt, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für geduldete Ausländer bei nachhaltiger Integration mindestens eine Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet von acht Jahren voraussetzt (bei Familien mit Kindern von sechs Jahren). In den Anwendungshinweisen des Landes Nordrhein-Westfalen wurde diese zeitliche Anforderung modifiziert: Es kann von der vollständigen Erfüllung der Aufenthaltsdauer abgesehen werden (Abweichung um maximal zwei Jahre), wenn andere, über die Regelanforderungen hinausgehende besondere Integrationsleistungen vorliegen und alle anderen Voraussetzungen erfüllt sind.

Hinzuweisen ist darauf, dass auch unter Geltung des Erlasses des Landes NRW für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 b AufenthG erhebliche Voraussetzungen zu erfüllen sind. Eine Einreise ins Bundesgebiet muss danach mindestens vor dem Jahr 2014 (bei Personen ohne Kinder) bzw. dem Jahr 2016 (bei Familien mit Kindern) erfolgt sein. Eine hohe Anzahl der geduldeten Ausländer in Baden-Württemberg dürfte sich jedoch erst seit wenigen Jahren im Bundesgebiet aufhalten.

5. wie sich die Abschiebep Praxis in Baden-Württemberg im Vergleich zur Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen auf Grundlage dieses Erlasses nach ihrer Kenntnis unterscheidet;

Zu 5.:

Regelungsgegenstand des Erlasses des Landes Nordrhein-Westfalen sind die Erteilungsvoraussetzungen des § 25 b AufenthG. Aus dem Erlass können sich daher allenfalls mittelbare Auswirkungen auf die Abschiebep Praxis ergeben, indem Aufenthaltstitel nach § 25 b AufenthG erteilt werden und dadurch die vollziehbare Ausreisepflicht entfällt.

6. welche Kriterien nach Ansicht der Landesregierung erfüllt sein müssen, damit ein vollziehbar ausreisepflichtiger Asylsuchender eine Bleibeperspektive erhalten kann;

Zu 6:

Die Bleibeperspektiven eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers richten sich nach den einschlägigen Rechtsvorschriften. Auf die Beantwortung der Frage 1 wird verwiesen.

7. ob und wenn ja welche Maßnahmen die Landesregierung plant, um die Möglichkeiten zu verbessern, in Fällen von gut integrierten Asylsuchenden, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, eine Bleibeperspektive zu ermöglichen;

Zu 7.:

Als sich der Bundesrat am 15. Februar 2019 mit dem Entwurf des Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung befasst hat, wurde von Baden-Württemberg ein Antrag zur Beschäftigungsduldung eingebracht. Auf Grundlage dessen wäre es für Ausländer, die in der Hochphase des Flüchtlingszugangs eingereist sind, möglich gewesen, Aufenthaltszeiten während des Asylverfahrens auf den notwendigen Duldungszeitraum anzurechnen. Die Bleibeperspektiven geduldeter Personen in Beschäftigung wären dadurch verbessert worden. Trotz aller geleisteter Überzeugungsarbeit gab es dafür in der Länderkammer keine Mehrheit.

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die jetzige Ausgestaltung der Beschäftigungsduldung nicht zu der gewünschten Rechtssicherheit sowohl der Unternehmen als auch der ausländischen Arbeitskräfte führt. Die Landesregierung nimmt die Bedürfnisse der Unternehmen und Geflüchteten sehr ernst. Aus diesem Grund wurde unter den Koalitionspartnern vereinbart, einen erneuten Vorstoß auf Bundesebene zu unternehmen und eine Bundesratsinitiative zur Verbesserung der Bleiberechtsperspektive von abgelehnten Asylbewerbern in Beschäftigung auf den Weg zu bringen.

8. in wie vielen Fällen bisher eine solche Ermessensduldung ausgesprochen wurde und auf welcher Grundlage, aufgeschlüsselt nach Kalenderjahr;

Zu 8.:

Zum Stichtag 8. Januar 2020 sind 35 vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in Baden-Württemberg im Besitz einer Ermessensduldung im Vorgriff auf die Beschäftigungsduldung. Auf die Beantwortung der Frage 1 wird verwiesen.

9. ob es Pläne der Landesregierung gibt, ggf. zusammen mit anderen Bundesländern, eine Bundesratsinitiative zur Flexibilisierung der Regelungen zu initiieren und wenn ja, wie diese Pläne genau aussehen.

Zu 9.:

Bezüglich der Bundesratsinitiative zur Beschäftigungsduldung wird auf die Beantwortung zu Frage 7 verwiesen. Ob sich andere Länder der Initiative Baden-Württembergs anschließen werden, bleibt abzuwarten.

In Vertretung

Schütze

Amtschef