

Antrag

der Abg. Dr. Boris Weirauch u. a. SPD

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Abschiebep Praxis bei abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern in bestehenden Arbeits- oder Ausbildungs- verhältnissen

Antrag

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

1. welche Vereinbarungen zwischen den Regierungsparteien hinsichtlich eines Abschiebestopps für abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber in bestehenden Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnissen getroffen wurden;
2. was genau mit der von der Landesregierung angekündigten Bundesratsinitiative erreicht werden soll und welche Rechtslage angestrebt wird;
3. warum – wenn Einigkeit besteht über das Ziel der Bundesratsinitiative – dieser gewünschte Umgang mit abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern nicht bereits aufgrund der heutigen Rechtslage im Rahmen einer Ermessensduldung im Land Baden-Württemberg umgesetzt wird;
4. ob ihr bekannt ist, wer aus Wissenschaft und Praxis die Rechtsauffassung vertritt, dass die Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung in § 60 d Aufenthaltsgesetz (AufenthG) abschließend geregelt sind und ein Rückgriff auf die allgemeine Ermessensduldung des § 60 a Absatz 2 Satz 3 AufenthG ausgeschlossen ist und mit welchen Argumenten diese Auffassung vertreten wird;
5. ob ihr bekannt ist, wer aus Wissenschaft und Praxis die Rechtsauffassung vertritt, wonach bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen des § 60 d AufenthG ein Rückgriff auf die Ermessensduldung des § 60 a Absatz 2 Satz 3 AufenthG möglich ist und mit welchen Argumenten diese Auffassung vertreten wird;
6. für welche der beiden (vertretbaren) Rechtsauffassungen sich die Landesregierung aufgrund welcher politischer Erwägungen entschieden hat;

7. wie viele Abschiebungen seit August 2019 trotz eines bestehenden Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses durchgeführt wurden;
8. mit wie vielen dieser Fälle sich die Härtefallkommission befasst hat, wie viele davon mit einer Empfehlung der Härtefallkommission an das Innenministerium weitergeleitet wurden und in wie vielen dieser Fälle das Innenministerium der Empfehlung der Härtefallkommission gefolgt ist und wenn diese Fälle nicht als Härtefälle angesehen werden können, warum nicht.

07.02.2020

Dr. Weirauch, Hinderer, Binder, Stickelberger, Born SPD

Begründung

Der Antrag dient dazu, Klarheit über die angekündigte Bundesratsinitiative zu schaffen und Klarheit über die verschiedenen Rechtsauffassungen sowie die Erwägungen der Landesregierung, die dazu führen, sich für die eine und nicht für die andere Rechtsauffassung zu entscheiden. Im Kern handelt es sich nämlich nicht um eine Rechtsfrage, sondern um eine politische Frage. Außerdem soll der Antrag klären, ob sich die Abschiebungen in bestehenden Arbeits- bzw. Arbeitsverhältnissen als Härtefälle besser und sachgerechter beurteilen lassen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 4. März 2020 Nr. 4-0141.5/16/7706/1 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. welche Vereinbarungen zwischen den Regierungsparteien hinsichtlich eines Abschiebestopps für abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber in bestehenden Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnissen getroffen wurden;*
- 2. was genau mit der von der Landesregierung angekündigten Bundesratsinitiative erreicht werden soll und welche Rechtslage angestrebt wird;*

Zu 1. und 2.:

Am 1. Januar 2020 ist das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung in Kraft getreten. Dadurch wurde in § 60 d Aufenthaltsgesetz (AufenthG) die Beschäftigungsduldung geschaffen, die unter bestimmten Voraussetzungen eine Bleibeperspektive für geduldete Ausländer in Beschäftigung ermöglicht.

Bereits mit Erlass vom 26. März 2019 hat das Innenministerium ermöglicht, dass Ermessensduldungen für ausreisepflichtige Ausländer in Beschäftigung im Vorgriff auf die Bundesregelung erteilt werden können. Baden-Württemberg hat im Wege dieses Erlasses künftiges Bundesrecht, das erst zum neuen Jahr in Kraft trat, schon im vergangenen Jahr angewandt. Ziel war es, jenen Personen, die bereits im Jahr 2019 die Voraussetzungen der neuen Regelung erfüllt haben, eine Bleibeperspektive zu geben.

In der Rückschau ist zu konstatieren, dass insbesondere der Vorduldungszeitraum von zwölf Monaten eine ambitionierte Voraussetzung der Beschäftigungsduldung darstellt.

Die Landesregierung hat bereits frühzeitig darauf gedrängt, der Beschäftigungsduldung einen breiteren Anwendungsbereich einzuräumen. Im Rahmen der Befassung des Bundesrats mit dem Gesetzentwurf am 15. Februar 2019 brachte Baden-Württemberg einen entsprechenden Antrag zur Beschäftigungsduldung ein. Damit wäre es bei Ausländern, die in der Hochphase des Flüchtlingszugangs eingereist sind möglich gewesen, Aufenthaltszeiten während des Asylverfahrens auf den notwendigen Duldungszeitraum anzurechnen. Dafür gab es in der Länderkammer jedoch keine Mehrheit.

Den Bedürfnissen der Unternehmen in Baden-Württemberg kommt für die Landesregierung hohe Priorität zu. Daher haben die Koalitionspartner am 12. Dezember 2019 beschlossen, einen erneuten Vorstoß auf Bundesebene zu unternehmen. In Anlehnung an die Bundesratsinitiative vom Februar 2019 soll erreicht werden, dass bei Geflüchteten, deren Asylverfahren von der Hochphase des Flüchtlingszugangs betroffen waren, für den notwendigen Duldungszeitraum gem. § 60 d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG auch Aufenthaltszeiten während des Asylverfahrens zu berücksichtigen sind.

Sofern ein entsprechender Gesetzesbeschluss des Bundeskabinetts erfolgt, wird das Innenministerium im Vorgriff auf eine künftige Bundesregelung keine Abschiebung derjenigen Personen vornehmen, welche die Voraussetzungen der künftigen Regelung bereits erfüllen. Voraussetzung ist, dass bis auf den Vorduldungszeitraum gemäß § 60 d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG sämtliche bereits geltenden Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung erfüllt sind.

Die von der beabsichtigten Bundesratsinitiative umfassten Ausländer und ihre Arbeitgeber befinden sich in einer Sondersituation. Einerseits haben die Arbeitgeber die Geflüchteten damals schnell und unbürokratisch in Arbeit gebracht. Diese Mithilfe der Unternehmer bei der Integration von Geflüchteten verdient unsere Anerkennung. Andererseits verzögerten die hohen Flüchtlingszugänge den Abschluss anhängiger Asylverfahren und gegebenenfalls nachfolgender Klageverfahren. Dadurch entstanden vielfach lange Wartephase, in denen Asylsuchende teilweise auf dem Arbeitsmarkt Fuß gefasst haben.

Die skizzierte Sondersituation der von der beabsichtigten Bundesratsinitiative umfassten Personen und ihrer Arbeitgeber kann nach Auffassung der Landesregierung im Einzelfall eine Befassung der Härtefallkommission rechtfertigen. Personen, die bis auf die zwölfmonatige Vorduldungszeit alle Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung erfüllen und zudem unter die geplante Bundesratsinitiative fallen, bleibt es daher unbenommen, sich an die Härtefallkommission zu wenden. Die Befassung der Härtefallkommission hat zur Folge, dass regelmäßig aufenthaltsbeendende Maßnahmen zurückzustellen sind (§ 5 Härtefallkommissionsverordnung).

3. warum – wenn Einigkeit besteht über das Ziel der Bundesratsinitiative – dieser gewünschte Umgang mit abgelehnten Asylbewerberinnen und -bewerbern nicht bereits aufgrund der heutigen Rechtslage im Rahmen einer Ermessensduldung im Land Baden-Württemberg umgesetzt wird;

Zu 3.:

Um die angestrebte Rechtsänderung zu erreichen, ist die Änderung eines Bundesgesetzes erforderlich. 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.

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 Satz 3 AufenthG ausgestaltet. Für die in § 60 d AufenthG geregelten Konstellationen stellt diese Norm eine abschließende bundesgesetzliche Regelung dar. Deshalb können Ermessensduldungen, ohne das Vorliegen weiterer Gründe, nicht zur bloßen Überbrückung fehlender Voraussetzungen des § 60 d AufenthG erteilt werden.

Dieser Umstand hindert gemäß § 60 d Abs. 5 AufenthG zwar nicht die Erteilung von Ermessensduldungen gemäß § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG, sofern dessen Voraussetzungen vorliegen. Nach § 60 d Abs. 5 AufenthG bleibt § 60 a AufenthG „im Übrigen“ unberührt. Zu § 60 d Abs. 5 AufenthG führt die Gesetzesbegründung jedoch aus, dass Duldungen nach § 60 a aus anderen tatsächlichen, rechtlichen, dringenden humanitären oder persönlichen Gründen, beispielsweise wegen Krankheit oder erheblichen öffentlichen Interessen neben der Beschäftigungsduldung grundsätzlich weiterhin erteilt werden können (BT-Drs. 19/8286, S. 18). Diese „anderen“ Gründe können nur solche sein, die nicht Regelungsgegenstand des § 60 d AufenthG sind.

4. ob ihr bekannt ist, wer aus Wissenschaft und Praxis die Rechtsauffassung vertritt, dass die Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung in § 60 d Aufenthaltsgesetz (AufenthG) abschließend geregelt sind und ein Rückgriff auf die allgemeine Ermessensduldung des § 60 a Absatz 2 Satz 3 AufenthG ausgeschlossen ist und mit welchen Argumenten diese Auffassung vertreten wird;

Zu 4.:

Nach *Dietz*, NVwZ-Extra 15/2019, S. 1 (18) betrifft die „Sperrwirkung des § 60 d AufenthG“ auch dessen Erteilungsvoraussetzungen nach § 60 d Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 6 AufenthG: Sind diese Voraussetzungen nicht oder nicht vollständig erfüllt, „kommt für den Ausländer auch keine Beschäftigungsduldung zu erleichterten Bedingungen nach § 60 d Abs. 5 AufenthG n. F. i. V. m. § 60 a Abs. 2 AufenthG in Betracht, wie der Umkehrschluss aus § 60 d Abs. 4 AufenthG zeigt“. Um eine allgemeine Duldung zu erhalten, muss nach *Dietz*, a. a. O., „zudem ein Duldungsgrund vorliegen, der gerade nicht in der bisherigen oder beabsichtigten Beschäftigung liegen kann“.

5. ob ihr bekannt ist, wer aus Wissenschaft und Praxis die Rechtsauffassung vertritt, wonach bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen des § 60 d AufenthG ein Rückgriff auf die Ermessensduldung des § 60 a Absatz 2 Satz 3 AufenthG möglich ist und mit welchen Argumenten diese Auffassung vertreten wird;

Zu 5.:

Armbruster/Barwig/Frings/Janda/Weidmann, Informationsbrief Ausländerrecht 3/2020, S. 89 ff. (Vorab-Veröffentlichung unter <https://www.akademie-rs.de>; Zugriff: 18. Februar 2020) vertreten die Auffassung, dass das Erfordernis, seit mindestens zwölf Monaten im Besitz einer Duldung zu sein, durch eine humanitäre Duldung nach § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG überwunden werden kann, um damit dem besonderen Bedarf der Wirtschaft und dem Gemeinschaftsinteresse am Erhalt von dringend benötigten Arbeitskräften Rechnung zu tragen.

6. für welche der beiden (vertretbaren) Rechtsauffassungen sich die Landesregierung aufgrund welcher politischer Erwägungen entschieden hat;

Zu 6.:

Das nach dem Ressortprinzip zuständige Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration ist aus den unter 3. genannten rechtlichen Gründen der Auffassung, dass § 60 d AufenthG für die in dieser Bestimmung geregelten Konstellationen eine erschöpfende und damit abschließende bundesgesetzliche Regelung darstellt. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Ziffer 1 und 2 verwiesen.

7. wie viele Abschiebungen seit August 2019 trotz eines bestehenden Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses durchgeführt wurden;

Zu 7.:

Es wird statistisch nicht erfasst, ob abgeschobene Ausländer in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis standen. Wie viele Abschiebungen seit August 2019 trotz eines bestehenden Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses durchgeführt wurden, kann daher nicht mitgeteilt werden.

8. mit wie vielen dieser Fälle sich die Härtefallkommission befasst hat, wie viele davon mit einer Empfehlung der Härtefallkommission an das Innenministerium weitergeleitet wurden und in wie vielen dieser Fälle das Innenministerium der Empfehlung der Härtefallkommission gefolgt ist und wenn diese Fälle nicht als Härtefälle angesehen werden können, warum nicht.

Zu 8.:

Mangels einer statistischen Erfassung der Abschiebungen ausreisepflichtiger Personen, die in einem Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis standen, können keine Informationen zur Befassung der Härtefallkommission in diesen Fällen erfolgen.

Strobl

Minister für Inneres,
Digitalisierung und Migration