

Antrag

der Abg. Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Entwicklung der Arbeit der Härtefallkommission mit Blick auf die Beschäftigungsduldung und Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg hierzu

Antrag

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

1. worin sie die Gründe für die seit drei Jahren zurückgehende Zahl an Eingaben an die Härtefallkommission sieht;
2. wie viele Eingaben es zum Zeitpunkt der Beantwortung dieses Antrags bei der Härtefallkommission für das Jahr 2020 gab;
3. über die praktische Ausgestaltung der Einigung innerhalb der Landesregierung vom Anfang des Jahres 2020, gut integrierten, aber rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern, die nicht sämtliche Voraussetzungen einer Beschäftigungsduldung erfüllen, bis zur entsprechenden Anpassung bundesgesetzlicher Regelungen die Möglichkeit eines Verbleibs im Land über verstärkte Eingaben bei der Härtefallkommission zu ermöglichen;
4. wie sich diese Einigung auf die Zahl der Eingaben im laufenden Jahr 2020 ausgewirkt hat, also wie viele Neueingaben konkret zum Zeitpunkt der Beantwortung dieses Antrags bei der Härtefallkommission eingingen;
5. über wie viele dieser neuen Eingaben bereits entschieden wurde;
6. wie viele Eingaben, die sich direkt oder indirekt auf diese Einigung beriefen, als (gegebenenfalls offensichtlich) unzulässig oder unbegründet abgelehnt wurden;

7. wieso die Einräumung einer Bleibeperspektive für gut integrierte Asylbewerber im Wege einer Ermessenslösung nach Ansicht des Innenministeriums eine Umgehung des Bundesrechts sein soll, das faktische Erreichen des gleichen Ergebnisses über verstärkte Eingaben über die Härtefallkommission aber rechtskonform;
8. über wie viele haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter die Härtefallkommission verfügt;
9. über den Inhalt der bisherigen Reaktionen der Bundesregierung auf die Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg, die Möglichkeiten für eine Beschäftigungsduldung zu verbessern;
10. soweit bislang keine Stellungnahme zur Bundesratsinitiative seitens der Bundesregierung oder des Bundestags vorliegt, bis wann sie nach dem üblichen Geschäftsgang mit einer solchen rechnet;
11. worauf die Landesregierung die Zuversicht stützt, dass die Bundesregierung im Allgemeinen und das Bundesinnenministerium im Besonderen die erst kürzlich beschlossenen Regeln zur Beschäftigungsduldung im Sinne der Bundesratsinitiative ändern wird;
12. ob das Innenministerium bereit ist, im Falle einer ablehnenden Haltung der Bundesregierung zur Bundesratsinitiative doch eine Ermessenslösung auf Landesebene einzuführen;
13. ob für den Fall, dass Innenminister Thomas Strobl die Ermessenslösung in jedem Fall als rechtlich unzulässige Umgehung des Bundesrechts betrachten sollte, dieser Standpunkt auch von den Kabinettsmitgliedern der GRÜNEN geteilt wird.

07.08.2020

Dr. Goll, Weinmann, Haußmann, Hoher, Fischer,
Dr. Schweickert, Dr. Timm Kern, Keck FDP/DVP

Begründung

Mit dem Antrag soll überprüft werden, wie sich die Bleibeperspektive für gut integrierte und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte abgelehnte Asylbewerber gegenwärtig gestaltet.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 2. September 2020 Nr. 4-0141.5/16/8625 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. worin sie die Gründe für die seit drei Jahren zurückgehende Zahl an Eingaben an die Härtefallkommission sieht;

Zu 1.:

Im Laufe der letzten Jahre hat der Gesetzgeber zahlreiche Regelungen ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen, die zuvor als klassische Anwendungsfälle von Härtefallentscheidungen in Betracht kamen. Dazu gehören etwa die Bleiberechtsregelung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende (§ 25 a des Aufenthaltsgesetzes [AufenthG]) sowie die Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25 b AufenthG). In jüngerer Zeit sind vor allem die Ausbildungsduldung (§ 60 c AufenthG, zuvor § 60 a Abs. 2 S. 4 AufenthG), aber auch die Beschäftigungsduldung (§ 60 d AufenthG) hinzugekommen. Die dadurch entstandene Regelungsdichte der Legalisierungstatbestände und der damit zum Ausdruck kommende gesetzgeberische Wille führen zwangsläufig zu einer Begrenzung des Anwendungsgebiets des § 23 a AufenthG (Aufenthaltsgewährung in Härtefällen).

Im Übrigen sind die hohen Eingabezahlen in den Jahren 2015 (393), 2016 (610) und 2017 (350) vor allem auf die gestiegenen Flüchtlingszahlen der Jahre 2015/2016 zurückzuführen.

2. wie viele Eingaben es zum Zeitpunkt der Beantwortung dieses Antrags bei der Härtefallkommission für das Jahr 2020 gab;

Zu 2.:

Zum Zeitpunkt der Beantwortung dieses Antrags (Stichtag 17. August 2020) sind bei der Geschäftsstelle der Härtefallkommission im laufenden Jahr insgesamt 159 Eingaben eingegangen.

3. über die praktische Ausgestaltung der Einigung innerhalb der Landesregierung vom Anfang des Jahres 2020, gut integrierten, aber rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern, die nicht sämtliche Voraussetzungen einer Beschäftigungsduldung erfüllen, bis zur entsprechenden Anpassung bundesgesetzlicher Regelungen die Möglichkeit eines Verbleibs im Land über verstärkte Eingaben bei der Härtefallkommission zu ermöglichen;

Zu 3.:

Die Landesregierung von Baden-Württemberg setzt sich derzeit für eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der Beschäftigungsduldung (§ 60 d AufenthG) ein. Um dies zu erreichen, wurde eine Bundesratsinitiative auf den Weg gebracht, die am 3. Juli 2020 eine Mehrheit im Bundesrat gefunden hat. Ziel ist, dass bei Geduldeten in Beschäftigung, die bis zum 29. Februar 2016 in das Bundesgebiet eingereist sind, Zeiten des Asylverfahrens auf den zwölfmonatigen Vorduldungszeitraum gemäß § 60 d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG angerechnet werden.

Mit der Entschließung fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, gesetzgeberisch tätig zu werden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Arbeitgeber die Geflüchteten in der Hochphase des Flüchtlingszugangs einerseits schnell und unbürokratisch in Arbeit gebracht haben, während andererseits die hohen Flüchtlingszugänge den Abschluss anhängiger Asylverfahren verzögerten. Die Sondersituation, in der sich die von der Bundesratsinitiative umfassten

Ausländer und ihre Arbeitgeber befinden, kann im Einzelfall eine Befassung der Härtefallkommission rechtfertigen. Dies kann dann der Fall sein, wenn der Geduldete, der sämtliche übrigen Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung erfüllt, allein deshalb nicht in den Genuss der Beschäftigungsduldung kommt, weil er den Vorduldungszeitraum von zwölf Monaten nicht aufweist. Bei Personen, die bis auf die zwölfmonatige Vorduldungszeit sämtliche Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung erfüllen und die zudem unter die Bundesratsinitiative fallen, wird daher vermutet, dass ein Härtefall vorliegt.

Sobald bei der Geschäftsstelle der Härtefallkommission eine entsprechende Härtefalleingabe angenommen wurde, wird die Zurückstellung aufenthaltsbeendender Maßnahmen für die von der Eingabe betroffenen Personen angeordnet.

Wenn sämtliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung vorliegen und die Duldungszeit von zwölf Monaten erreicht ist, wird eine Beschäftigungsduldung erteilt. Damit erledigt sich auch das Härtefallverfahren.

4. wie sich diese Einigung auf die Zahl der Eingaben im laufenden Jahr 2020 ausgewirkt hat, also wie viele Neueingaben konkret zum Zeitpunkt der Beantwortung dieses Antrags bei der Härtefallkommission eingingen;

Zu 4.:

Zum Stichtag 17. August 2020 sind bei der Geschäftsstelle der Härtefallkommission 64 Eingaben mehr eingegangen als zum gleichen Zeitpunkt im Vorjahr. Diese signifikante Erhöhung dürfte wesentlich auch mit der Koalitionseinigung in Zusammenhang stehen. Beim Eingang der Härtefalleingaben kann noch nicht beurteilt werden, ob die Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 a des Aufenthaltsgesetzes vorliegen, sodass eine gesonderte Erfassung nicht erfolgt.

5. über wie viele dieser neuen Eingaben bereits entschieden wurde;

6. wie viele Eingaben, die sich direkt oder indirekt auf diese Einigung beriefen, als (gegebenenfalls offensichtlich) unzulässig oder unbegründet abgelehnt wurden;

Zu 5. und 6.:

Von den in diesem Jahr eingegangenen 159 Eingaben hat die Härtefallkommission insgesamt 49 Entscheidungen getroffen. Davon wurden 24 Nichtbefassungsentscheidungen (sog. unzulässige Eingaben) getroffen. Die Nichtbefassungsgründe ergeben sich aus § 4 Abs. 2 der Härtefallkommissionsverordnung. Von den 24 Nichtbefassungsentscheidungen weisen sechs einen Bezug zur Koalitionsentscheidung auf. Hier ist zu beachten, dass nach Wegfall des Nichtbefassungsgrundes die Härtefalleingabe weiterbehandelt wird. 25 Eingaben wurden in den drei in diesem Jahr stattgefundenen Sitzungen der Härtefallkommission umfassend beraten und entschieden. Von diesen weisen drei einen Bezug zur Koalitionseinigung auf und waren insofern „unbegründet“ als weitere Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung (jenseits des Erfordernisses der zwölfmonatigen Duldung) nicht erfüllt waren. Bislang wurde bei einer Eingabe aus diesem Jahr eine Beschäftigungsduldung erteilt.

Bei rund 29 noch offenen Eingaben aus dem Jahr 2019 konnte nach entsprechender Prüfung festgestellt werden, dass sämtliche Voraussetzungen einer Beschäftigungsduldung bis auf die 12-monatige Duldungszeit vorliegen. Die Beschäftigungsduldung wird mit Ablauf der 12 Monate bei Fortbestand der übrigen Voraussetzungen einer Beschäftigungsduldung erteilt werden. Darüber hinaus befinden sich bei rund 30 weiteren Eingaben aus diesem und letztem Jahr die Antragsteller seit längerem in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis. Derzeit wird geprüft, ob die Voraussetzungen einer Beschäftigungsduldung bis auf die 12-monatige Duldungszeit vorliegen.

7. *wieso die Einräumung einer Bleibeperspektive für gut integrierte Asylbewerber im Wege einer Ermessenslösung nach Ansicht des Innenministeriums eine Umgehung des Bundesrechts sein soll, das faktische Erreichen des gleichen Ergebnisses über verstärkte Eingaben über die Härtefallkommission aber rechtskonform;*

Zu 7.:

Mit Schreiben vom 28. Januar 2020 hat das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zum Antrag der Abgeordneten Dr. Ulrich Goll u. a. FDP/DVP (Drs. 16/7428) Stellung genommen. In der Beantwortung zu Ziffer 1 wurde dort erläutert, dass die Beschäftigungsduldung gemäß § 60 d des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) nach Auffassung des Innenministeriums für die in dieser Bestimmung geregelten Konstellationen eine abschließende bundesgesetzliche Regelung darstellt. Aus diesem Grund können Ermessensduldungen gemäß § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG nicht zur Überbrückung fehlender Voraussetzungen des § 60 d AufenthG erteilt werden. Auf die Beantwortung der Ziffer 1 der Drs. 16/7428 wird im Übrigen verwiesen.

Die Bestimmung des § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG stellt die Rechtsgrundlage für die Ausländerbehörden dar, Ermessensduldungen im Falle dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder erheblicher öffentlicher Interessen zu erteilen. Bei der Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe ist die bundesstaatliche Kompetenzordnung zu berücksichtigen. Abschließend geregeltes Bundesrecht – wie etwa die Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung nach § 60 d AufenthG – darf im ausländerbehördlichen Verwaltungsvollzug nicht umgangen oder gar konterkariert werden.

Die Härtefallregelung des § 23 a AufenthG dient der Lösung humanitärer Einzelfälle, die bei der Anwendung der allgemeinen Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes nicht sachgerecht hätten behandelt werden können. Hierbei handelt es sich um einen „übergesetzlichen Gnadentatbestand“ (*Maaßen/Kluth*, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 25. Edition, Stand: 1. März 2020, § 23 a Rn. 1), dessen Zweck es ist, auch bei Härten aufgrund rechtmäßigen Verwaltungshandelns individuelle Lösungen zu erreichen. Anders als die vollziehende Gewalt, die nach dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz an Gesetz und Recht gebunden ist, entscheidet die Härtefallkommission unabhängig von Vorgaben des Aufenthaltsrechts. Sie wird nach § 23 a Abs. 2 Satz 2 AufenthG ausschließlich im Wege der Selbstbefassung tätig und Dritte können nicht verlangen, dass sich die Härtefallkommission mit einem bestimmten Einzelfall befasst oder eine bestimmte Entscheidung trifft (§ 23 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG).

Die Rechtskonformität von öffentlichem Verwaltungshandeln einerseits und der Entscheidungen der Härtefallkommission auf der anderen Seite beurteilt sich daher nach unterschiedlichen rechtlichen Maßstäben. Wo die Ausländerbehörden den Bindungen des Aufenthaltsrechts unterliegen, besteht für die Härtefallkommission ein vergleichsweise großzügiges politisch-humanitäres Ermessen (*Maaßen/Kluth*, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 25. Edition, Stand: 1. März 2020, § 23 a Rn. 6).

8. *über wie viele haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter die Härtefallkommission verfügt;*

Zu 8.:

Die Härtefallkommission besteht aus zehn ehrenamtlichen Mitgliedern, wobei ein Mitglied den Vorsitz innehat. Die Mitglieder der Härtefallkommission sind nach § 4 Abs. 4 der Härtefallkommissionsverordnung ehrenamtlich tätig. Die Härtefallkommission wird von einer Geschäftsstelle unterstützt, die im Innenministerium ressortiert und insgesamt einschließlich der Registratur über drei Vollzeitäquivalente verfügt.

9. über den Inhalt der bisherigen Reaktionen der Bundesregierung auf die Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg, die Möglichkeiten für eine Beschäftigungsduldung zu verbessern;
10. soweit bislang keine Stellungnahme zur Bundesratsinitiative seitens der Bundesregierung oder des Bundestags vorliegt, bis wann sie nach dem üblichen Geschäftsgang mit einer solchen rechnet;
11. worauf die Landesregierung die Zuversicht stützt, dass die Bundesregierung im Allgemeinen und das Bundesinnenministerium im Besonderen die erst kürzlich beschlossenen Regeln zur Beschäftigungsduldung im Sinne der Bundesratsinitiative ändern wird;

Zu 9. bis 11.:

Herr Bundesminister Horst Seehofer hat mit Schreiben vom 25. Mai 2020 darauf hingewiesen, dass es aus seiner Sicht für eine Bewertung der Regelung der Beschäftigungsduldung noch zu früh sei.

Zwar ist die Beschäftigungsduldung erst am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Bereits mit dem Vorgriffserlass vom 26. März 2019 hat das Innenministerium jedoch ermöglicht, dass Ermessensduldungen für ausreisepflichtige Ausländer in Beschäftigung erteilt werden konnten. Ziel war es, jenen Personen, die bereits im Jahr 2019 die Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung erfüllt haben, eine Bleibeperspektive zu geben. Baden-Württemberg verfügt daher seit über 16 Monaten über Erfahrungen im Umgang mit den Voraussetzungen der Beschäftigungsduldung. In der Rückschau stellt sich die Voraussetzung des zwölfmonatigen Vorduldungszeitraums als entscheidendes Hemmnis für eine praxisgerechte und den Erfordernissen des Wirtschaftsstandortes Baden-Württemberg genügenden Gestaltung der Beschäftigungsduldung dar.

Eine Reaktion auf die in der Sitzung des Bundesrates vom 3. Juli 2020 gefasste Entschließung zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes ist noch nicht ergangen. Die Landesregierung von Baden-Württemberg wird nach Kräften für die maßvolle, an den bestehenden Bedarfen der Unternehmen ausgerichtete Anpassung der Beschäftigungsduldung werben.

12. ob das Innenministerium bereit ist, im Falle einer ablehnenden Haltung der Bundesregierung zur Bundesratsinitiative doch eine Ermessenslösung auf Landesebene einzuführen;
13. ob für den Fall, dass Innenminister Thomas Strobl die Ermessenslösung in jedem Fall als rechtlich unzulässige Umgehung des Bundesrechts betrachten sollte, dieser Standpunkt auch von den Kabinettsmitgliedern der GRÜNEN geteilt wird.

Zu 12. und 13.:

In seiner Sitzung vom 9. März 2020 hat der Ministerrat beschlossen, den Entschließungsantrag zur Änderung des § 60 d AufenthG in den Bundesrat einzubringen.

Eine Ermessenslösung auf Landesebene ist weiterhin nicht geplant. Auf die Beantwortung der Ziff. 7 wird verwiesen.

Strobl

Minister für Inneres,
Digitalisierung und Migration