Flüchtlingsprotest – Handlungsspielraum der der Stadt ausnutzen
Antrag von Bündnis 90/Die Grünen; ÖDP und Linke Liste Nürnberg vom 01.08.2014

Stellungnahme EP:

- **Grundsätzliches:**

  Zu Beginn des Antrages beziehen sich die Verfasser auf den vermeintlich „restriktiven Umgang mit Menschen, die Schutz und Sicherheit suchen". Im Nachgang beziehen sich die Verfasser aber ausschließlich auf geduldete Personen, also i.d.R. abgelehnte Asylbewerber.

  Hier sei vorangestellt, dass der Personenkreis, auf den sich die Antragsteller beziehen, regelmäßig ein Asylverfahren mit anschließenden Rechtsmitteln bereits durchlaufen hat. Das in diesen Fällen ausschließlich zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat hierbei also festgestellt, dass kein persönliches Verfolgungsschicksal vorhanden und kein Schutzbedürfnis, z.B. als anerkannter Flüchtling im Rechtssinne, oder kein Abschiebeschutz besteht.
  Vielmehr steht den Betroffenen kein Aufenthaltsrecht aus o.g. Gründen zu und sie haben Deutschland zu verlassen. Bereits das BAMF droht in seinem Bescheid die Abschiebung an.
  In dieser Situation erfolgt die Abgabe der Fälle an die Ausländerbehörde am Einwohneramt Nürnberg.

- **Duldung, § 60a AufenthG**

  Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sie verleiht kein Aufenthaltsrecht. Vielmehr umschreibt sie den Zustand, dass aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen keine Aufenthaltsbeendigung möglich ist und die/der Betroffene Deutschland nicht freiwillig verlässt.

  In Nürnberg sind derzeit ca. 900 Personen geduldet.

  Die Gründe für eine Duldung sind vielfältig, keinesfalls erfolgt die Duldung aber grds. aus humanitären Gründen. So kommen z.B. Krankheit/mangelnde Reisefähigkeit, Passlosigkeit, ungeklärte Identität oder im Einzelfall auch persönliche/humanitäre Gründe (die Durchführung einer Operation, die im Herkunftsland nicht gewährleistet ist, die vorübergehende Betreuung eines schwer kranken Familienangehörigen oder die unmittelbar bevorstehende Geburt eines Kindes) in Betracht.

  Die Duldungsdauer, also der Zeitraum der Ausstellung einer Duldungsbescheinigung, ist gesetzlich nicht geregelt. Dies regelt die Ausländerbehörde im Einzelfall. Duldungen bei der Ausländerbehörde am Einwohneramt werden jedoch nicht nur für kurze Zeiträume ausgestellt, da in zahlreichen Fällen bereits fest gestellt ist, dass eine Aufenthaltsbeendigung nicht möglich ist. Es werden auch Duldungen für sechs Monate oder ein Jahr (z.B. in vielen Fällen bei Irakern) ausgestellt.
  Stehen indes Entscheidungen an, sind Nachweise zu erbringen oder wird eine Mitwirkung von den Betroffenen eingefordert, werden die Duldungserteilungen kürzer gefasst. Ziel ist hierbei, eine regelmäßige Vorsprache bei der Ausländerbehörde zu erreichen.
  Die Duldungsdauer ist mithin kein Selbstzweck sondern liegt im konkreten Einzelfall begründet.

- **Zulassung zum Arbeitsmarkt (§§ 61 AsylVerfG, 32, 33 BeschV):**

  Hier muss zunächst differenziert werden; entscheidend ist, ob sich die/der Betroffene im Asylverfahren befindet oder nach negativem Abschluss geduldet ist:

  - <u>Im Asylverfahren</u>:

    Das Arbeitsverbot für Asylbewerber wurde auf 3 Monate beschränkt. Im Anschluss daran kann eine „nachrangige" Arbeitserlaubnis bei der Ausländerbehörde beantragt werden (Prüfung durch Arbeitsagentur, entfällt nach 15 Monaten).

    „§ 61 AsylVerfG: Erwerbstätigkeit

    (1) Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben.

    *(2) [1]Im Übrigen kann einem Asylbewerber, der sich seit drei **Monaten** gestattet im Bundesgebiet aufhält, abweichend von § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. [2]Ein geduldeter oder rechtmäßiger Voraufenthalt wird auf die Wartezeit nach Satz 1 angerechnet. [3]Die §§ 39 bis 42 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend."*

  - <u>**Nach** negativem Abschluss (Duldung):</u>

    Abgelehnte Asylbewerber mit Duldung erhalten die Erlaubnis zu arbeiten, wenn sie sich seit 3 Monaten erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufgehalten haben. Die Duldung als solche berechtigt nicht zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Für eine betriebliche Ausbildung erhalten Geduldete auch nach 3 Monaten eine Beschäftigungserlaubnis. Davon ausgenommen sind Flüchtlinge, die aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können (§§ 32, 33 BeschV).

    „§ 32 BeschV: Beschäftigung von Personen mit Duldung

    *(1) [1]Ausländerinnen und Ausländern, die eine Duldung besitzen, **kann** eine Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn sie sich **seit 3 Monaten** erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten. [2]Die §§ 39 bis 41 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend. (...)*

    § 33 BeschV: Versagung der Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung von Personen mit Duldung

    *(1) Ausländerinnen und Ausländern, die eine Duldung besitzen, **darf** die Ausübung einer Beschäftigung **nicht erlaubt werden**, wenn*

    1. sie sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder

    2. aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können.

(2) Zu vertreten haben Ausländerinnen oder Ausländer die Gründe nach Absatz 1 Nummer 2 insbesondere, ***wenn sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführen.“***

Die Einschaltung der Arbeitsagentur – wo nötig (bestimmte Berufe und Tätigkeiten sind zustimmungsfrei, so z.B. anerkannte Berufsausbildungen, Hochschulabsolventen, Führungskräfte, Hochqualifizierte o.ä.. Nach 4 Jahren entfällt die Zustimmungserfordernis grundsätzlich.) – erfolgt erst, wenn seitens der Ausländerbehörde keine Verstöße im Sinne von § 33 BeschV festgestellt werden.

Ergibt die Prüfung der Arbeitsverwaltung, dass eine Beschäftigung nicht möglich ist (Nachrangigkeit, keine entsprechende Entlohnung o.ä.), ist die Ausländerbehörde hieran gebunden.

- **Konkret: Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht**:

  Hierbei handelt es sich um gerichtlich überprüfbare, rechtliche Bewertungen, die durch die Rechtsprechung ausgefüllt wurden.

  § 33 Abs. 2 BeschV nennt Regelbeispiele, bei denen die/der Betroffene das Abschiebungshindernis zu vertreten hat. Dazu gehören die **Täuschung über ihre/seine Identität, Staatsangehörigkeit** oder wenn sie/er falsche Angaben gemacht hat. Hat die/der Betroffene **Falschangaben** gemacht, so ist zu beachten, dass nicht jede falsche Angabe ausreichend ist. Es muss vielmehr ein kausaler Zusammenhang zwischen der Falschangabe und dem Abschiebungshindernis bestehen. Zu vertreten hat die/der Betroffene das Abschiebungshindernis auch dann, wenn sie/er die **Passdokumente vernichtet** hat oder bei der **Beschaffung von Heimreisedokumenten** nicht mitwirkt.

  Die entsprechenden Mitwirkungspflichten sind nunmehr ausdrücklich im AufenthG normiert. Gemäß § 48 Abs. 3 Satz 1 AufenthG, § 5 Abs. 2 Nr. 2 AufenthV ist ein Ausländer, der keinen gültigen Pass oder Passersatz besitzt, verpflichtet, an der Beschaffung derartiger Papiere mitzuwirken und alle hierfür erforderlichen Urkunden und sonstigen Unterlagen vorzulegen sowie die geforderten Erklärungen im Rahmen der Beschaffung von Heimreisedokumenten abzugeben.

- **Tatsächliche Situation in Nürnberg:**

  Bei derzeit ca. 900 Geduldeten haben indes **650-700 Personen Zugang zum Arbeitsmarkt.** Bei den restlichen Betroffenen wurde (noch) kein Antrag auf Zulassung zur Beschäftigung gestellt, d.h. **auch für diesen Personenkreis können Arbeitserlaubnisse erteilt werden, wenn die Voraussetzungen vorliegen.**

  Tatsächliche Ablehnungen der Arbeitserlaubnis nach § 33 BeschV gibt es in Nürnberg lediglich in 40-45 Fällen.

- **„Vereinbarungen“ mit Berufsfachschulen:**

  Solche Vereinbarungen, die letztlich darauf beruhen, eine Ausbildungs- oder Arbeitserlaubnis „Zug um Zug“ gegen Erfüllung der Passpflicht in Aussicht zu stellen, sind hier nicht bekannt und fänden auch keinerlei gesetzliche Grundlage.

Zu den konkreten Fragen:

- **Frage 1:**

  siehe oben

- **Frage 2:**

  Die Ausländerbehörde kann die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme durch den angesprochenen Personenkreis zwar nicht direkt unterstützen, da eine Arbeitserlaubnis immer am konkreten Arbeitsplatzangebot hängt, sucht aber nach Möglichkeiten, eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung grundsätzlich nach den ausländerrechtlichen Vorschriften zu ermöglichen
  Für die konkrete Arbeitsplatzsuche können aber natürlich Beratungsangebote von Jobcenter und Arbeitsagentur in Anspruch genommen werden.

  Bei Vorlage eines Arbeitsplatz- bzw. Ausbildungsplatzangebotes wird seitens EP die Prüfung nach §§ 32, 33 BeschV vorgenommen. Wenn der/dem Betroffenen kein Vorhalt (wie oben beschrieben) gemacht werden kann, steht aus ausländerrechtlicher Sicht einer Beschäftigungsaufnahme nichts im Wege. **So kann in der täglichen Praxis auch nicht von einem pauschalen Arbeitsverbot gesprochen werden; Zulassung und Nichtzulassung zum Arbeitsmarkt bestehen einzelfallbedingt. So gibt es quer durch Altersgruppen oder Nationalitäten Fälle der Zulassung bzw. Nichtzulassung.**

- **Frage 3:**

  Hinweis: Es handelt es sich im Anschluss nur um geschätzte Zahlen, da eine automatisierte Auswertung nicht möglich ist.

  a) von derzeit für EP erfassten 870 Duldungsfällen haben ca. 650 bis 700 Fälle einen Zugang zum Arbeitsmarkt; ob die Beschäftigung gegenwärtig noch von allen Betroffenen ausgeübt wird, kann nicht beurteilt werden.

     Das bedeutet aber nicht, dass bei der Differenz nicht auch ein Zugang in irgendeiner Form möglich wäre, es liegt schlicht kein Antrag oder kein Arbeitsangebot vor.

  b) betrifft alle Fälle, die nicht ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen (s. 4a)

- **Frage 4:**

  a) 65 Fälle (keine Mitwirkung, unabhängig von der Frage der Arbeitsauf-nahme)

  b) 41 Fälle (Arbeitserlaubnis beantragt aber verweigert)

  c) nicht bekannt, Entscheidung trifft Regierung von Mittelfranken; sofern gesundheitliche Gründe dort vorgetragen werden, erteilt die Stadt Nürnberg i.d.R. das Einvernehmen, sofern keine gesundheitlichen Gründe vorliegen erfolgt Prüfung des Lebensunterhaltes und es erfolgt Entscheidung durch die Reg.von Mfr..

  d) Die Entscheidung über Kürzungen trifft das Sozialamt; es kann grundsätzlich gekürzt werden, allerdings nur in Einzelfällen und dann entsprechend den SGB-Regelungen stufenweise. Nach Auskunft von SHA geschieht dies in etwa 10-20 Fällen pro Jahr.

- **Frage 5:**

  a) Eine Quote kann nicht belegt werden. Letztlich sind hier wieder Einzelfallaspekte maßgeblich.

  Während der Minderjährigkeit kann der Aufenthalt nicht beendet werden, mithin sind keine vorwerfbaren (da nicht allein ursächlich für die Unmöglichkeit der Aufenthaltsbeendigung) Verletzungen der Mitwirkungspflicht o.ä. vorhanden.
  Bis zum 18. Lebensjahr kann also Schulbesuch erfolgen, Ausbildung begonnen werden u.ä. Hier erfolgt dann die Zulassung zur Ausbildung mit der Eröffnung bzw. dem Hinweis auf die Mitwirkungspflichten.

  Problematisch wird die Erwerbstätigkeit ab dem 18. Lebensjahr. Während Schulbesuch und (unbezahlte) Praktika weiterhin möglich sind (keine Erwerbstätigkeit), ist z.B. eine Ausbildung mit Ausbildungsvergütung erlaubnispflichtig. Hier schließen sich dann im Einzelfall ggf. o.g. Problem an.

  Wiederum im Einzelfall kann es möglich sein, den Abschluss der Ausbildung zu ermöglichen, wenn sie (erlaubt) begonnen wurde, Duldungsgründe nunmehr aber wegfallen oder weggefallen sind (Volljährigkeit, Passbeschaffung erfolgreich o.ä.) und eigentlich die Aufenthaltsbeendigung ansteht. Soweit der Abschluss der Ausbildung nicht weiter als ein Jahr in der Zukunft liegt, kann nach der Rechtsprechung der Aufenthalt bis zum Abschluss der Ausbildung weiterhin aus dringenden persönlichen Gründen gem. § 60a Abs.2 Satz 3 AufenthG geduldet werden.

  Dringende persönliche Gründe liegen nach der Rechtsprechung nur vor, wenn sich bei der erforderlichen Interessenabwägung ergibt, dass dem privaten Interesse der/des Betroffenen an einem vorübergehenden Aufenthalt im Bundesgebiet ein deutlich höheres Gewicht zukommt als der Ausreise. Dies ist eine gerichtlich nachprüfbare Rechtsfrage und betrifft nicht das Ermessen.

  So stellt beispielsweise die Teilnahme an einer unmittelbar bevorstehenden Prüfung, von deren Gelingen ihre/seine berufliche Zukunft abhängt, einen dringenden persönlichen Grund dar, sodass die Abschiebung vor dem Prüfungstermin unverhältnismäßig wäre.

  Die Berufsausbildung, die sich erst im 2. Ausbildungsjahr befindet, die Zwischenprüfung noch nicht absolviert ist und voraussichtlich noch mehr als ein Jahr bis zum Abschluss der Berufsausbildung benötigt wird, ist dagegen nach der Rechtsprechung noch nicht so weit fortgeschritten, dass eine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet aus dringenden persönlichen Gründen erforderlich ist.

  b) Wie viele der Betroffenen tatsächlich einen Arbeitsplatz nach der Ausbildung finden, ist hier nicht pauschal zu beantworten. Ob hierfür dann eine Zustimmung, Zulassung oder Erlaubnis überhaupt nötig ist, hängt vom Status ab (weiterhin Duldung, Aufenthaltserlaubnis gem. §§ 25a, 18a AufenthG, usw.).

Die Problematik der Aufenthaltsperspektive für junge Geduldete in Ausbildung hat Herr OBM in gleichlautenden Schreiben an Bundesinnenminister Dr. de Maizière (siehe Beilage) sowie den Bayerischen Innenminister Herrmann Mitte November thematisiert. Eine Antwort steht noch aus.