

Beschlussvorlage

Geschäftszeichen:
III/33

Verantwortliche/r:
Bürgeramt

Vorlagennummer:
33/014/2017

3+2 Regelung bei Ausbildung von Flüchtlingen konsequent umsetzen! Dringlichkeitsantrag Nr. 054/2017 für den Stadtrat am 31.05.2017

Beratungsfolge	Termin	Ö/N	Vorlagenart	Abstimmung
Stadtrat	31.05.2017	Ö	Beschluss	Mehrfachbeschlüsse

Beteiligte Dienststellen

Ref. V

I. Antrag

1. Die Ausführungen der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen.
2. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, sich bei der bayerischen Staatsregierung für eine Veränderung oder Aufhebung der Weisungslage einzusetzen.
3. Der Dringlichkeitsantrag der Erlanger Linken Nr. 054/2017 ist damit bearbeitet.

II. Begründung

1) Allgemeines:

Nach der grundsätzlichen Wertung des Gesetzgebers darf Personen, die sich in das Inland begeben und um Asyl oder sonstigen Schutz aus humanitären Gründen nachsuchen, ein Aufenthaltstitel nur aus humanitären Gründen oder dann erteilt werden, wenn ein gesetzlicher Anspruch besteht (z.B. Sorgeberechtigung für einen minderjährigen dt. Staatsangehörigen etc.). Demzufolge sieht das bundesweit geltende AufenthG eine entsprechende Sperrwirkung für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zu anderen als den vorgenannten Zwecken vor. Somit ist grundsätzlich die Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Erwerbstätigkeit bzw. der Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung für Asylbewerber im laufenden Asylverfahren bzw. für abgelehnte Asylbewerber nicht zulässig. Diese erhalten je nach Ausgang des Asylverfahrens entweder einen Schutzstatus oder müssen das Land wieder verlassen.

Sofern Einreise und Aufenthalt ohnehin vordringlich dem Zweck der Erwerbstätigkeit dienen, bietet das dt. Aufenthaltsrecht außerhalb des Asylverfahrens vielfältige legale Zugangsmöglichkeiten. Dies setzt jedoch regelmäßig die Einreise mit einem gültigen Visum, welches für den angestrebten Aufenthaltszweck (Ausbildung, Beschäftigung etc.) erteilt wurde, voraus.

Die alleinige Zuständigkeit, über Asylanträge zu entscheiden, liegt nicht bei der Ausländerbehörde, sondern beim BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Die Ausländerbehörden sind an die Entscheidungen des BAMF vollumfänglich gebunden (§ 6 AsylG).

Sofern das BAMF eine positive Entscheidung über einen Asylantrag getroffen hat (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot) wird regelmäßig ein entsprechender Aufenthaltstitel durch die zuständige Ausländerbehörde erteilt, welcher grundsätzlich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit/Ausbildung ohne weitere Beschränkungen erlaubt.

Wird dagegen ein Asylverfahren mit einer negativen Entscheidung des BAMF bestandskräftig abgeschlossen, kommt die Erteilung von Aufenthaltstiteln zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit/Ausbildung nicht in Betracht. Vielmehr unterliegen die betreffenden Personen der Ausreisepflicht und müssen das Land verlassen. Die Ausländerbehörden haben grundsätzlich die Verpflichtung, die Ausreisepflicht durchzusetzen und die erforderlichen Schritte zur Aufenthaltsbeendigung einzuleiten und durchzuführen. Sofern die Ausreisepflicht aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen (Passlosigkeit, ungeklärte Identität, fehlende Rückübernahmeabkommen mit dem Heimatstaat, Reiseunfähigkeit etc.) unmöglich ist und eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt wird, ist die Vollziehung auszusetzen und eine Duldung zu erteilen (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG).

Mit dem am 06.08.2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz (BGBl. 2016 I S. 1939 ff.) und den damit im Zusammenhang stehenden Änderungen in § 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG wurde die sog. Ausbildungsduldung geschaffen. Liegen die normierten Voraussetzungen vor, besteht ein Anspruch, eine entsprechende Duldung zu erhalten. Während der Zeit einer qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf erhält der Auszubildende daher eine Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung (in der Regel drei Jahre). Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung erhält der Geduldete eine weitere Duldung für sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche, sofern er nicht im Ausbildungsbetrieb verbleiben kann. Für eine anschließende Beschäftigung wird eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre erteilt (§ 18a Abs. 1a AufenthG). Die bisherige Altersgrenze wurde aufgehoben. Mit dieser Regelung soll ein rechtssicherer Ausbildungsaufenthalt (3 + 2 Formel) geschaffen werden.

Der Anspruch auf die Erteilung einer Ausbildungsduldung besteht jedoch nur innerhalb des vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Rahmens.

§ 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG lautet wie folgt:

Eine Duldung wegen dringender persönlicher Gründe im Sinne von Satz 3 ist zu erteilen, wenn der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland aufnimmt oder aufgenommen hat, die Voraussetzungen nach Absatz 6 nicht vorliegen und konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht bevorstehen.

Die Ausschlussstatbestände des § 60a Abs. 6 AufenthG lauten wie folgt:

Einem Ausländer, der eine Duldung besitzt, darf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden, wenn

- 1. er sich in das Inland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen,***
- 2. aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können oder***
- 3. er Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a des Asylgesetzes ist und sein nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.***

Somit scheidet die Erteilung derartiger Duldungen regelmäßig aus, wenn die entsprechenden Asylbewerber im Zuge des Asylverfahrens ihre Identität verschleiert und/oder ihren Mitwirkungspflichten zur Identitätsklärung und Passbeschaffung nicht in zumutbarer Weise nachgekommen sind und damit die Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung verhindert haben.

Weiter scheidet die Erteilung derartiger Duldungen an Asylbewerber aus sog. sicheren Herkunftsstaaten aus (derzeit alle EU Länder, zusätzlich Ghana, Senegal, Westbalkan).

Die Ausländerbehörde der Stadt Erlangen hat die vorstehend beschriebenen bundesrechtlichen Regelungen zu vollziehen. Der Vollzug des Ausländerrechts wurde der Kommune von Seiten des Freistaats Bayern zur Erledigung übertragen (sog. übertragener Wirkungskreis). Für die Erledigung dieser Aufgaben können die zuständigen Staatsbehörden den Gemeinden Weisungen erteilen und deren Vollzug fachaufsichtlich überwachen. Die staatliche Aufsicht erstreckt sich in diesem Bereich auch auf die Handhabung des gemeindlichen Verwaltungsermessens (Art. 8 Abs. 1 und 2, Art. 109 Abs. 1 und 2 Gemeindeordnung Bayern). Die Ausländerbehörde hat den Weisungen der Fachaufsicht Folge zu leisten.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat mit Vollzugsschreiben vom 01.09.2016 eine entsprechende fachaufsichtliche Weisung zu o.g. Themenkreis (Beschäftigung und Berufsausbildung von Asylbewerbern und geduldeten) erlassen. Diese Weisung wurde zwischenzeitlich durch weitere Weisungen ergänzt. Diese Weisungen sollen einen bayernweit einheitlichen Verwaltungsvollzug gewährleisten und präzisieren die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (aufenthaltsbeendende Maßnahmen etc. und geben Verfahrenshinweise (Vorliegen prüffähiger Ausbildungsverträge, Antragsfristen etc.). Zudem werden die Kriterien formuliert, welche bei einer Ermessensausübung der Ausländerbehörde regelmäßig in die Abwägung mit einbezogen werden sollen (Bleibewahrscheinlichkeit, Integrationsbemühungen, Sprachkenntnisse, Vorliegen von Ausweisungsgründen, Identitätsklärung etc.).

2) Zu den einzelnen Punkten des Antrages:

1.

Die Ausländerbehörde der Stadt Erlangen setzt Bundesrecht konsequent um. Beim Vollzug ist diese an die staatlichen Weisungen gebunden (siehe oben). Die sog. 3+2 Regelung kommt per Definition nur für Personen in Betracht, die ein Asylverfahren mit negativem Abschluss bestandskräftig durchlaufen haben und die der vollziehbaren Ausreisepflicht unterliegen (Geduldete). Die 3+2 Regelung kann daher nicht unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus Anwendung finden.

Bisher sind bei der Ausländerbehörde der Stadt Erlangen nur wenige Fälle, in denen die Möglichkeit einer Ausbildungsduldung zu prüfen war, aufgetreten. Die Tendenz der Zentralen Ausländerbehörde der Regierung von Mittelfranken, Fälle ab Bekanntgabe des ablehnenden Asylbescheides an sich zu ziehen (insbesondere Asylbewerber aus Afghanistan), führt außerdem dazu, dass sich die Frage der Duldungserteilung in diesen Fällen nicht bei den örtlichen Ausländerbehörden stellt.

2.

Der Oberbürgermeister kann die Ausländerbehörde nicht anweisen, Bundesrecht bzw. staatliche Weisungen nicht zu vollziehen. Die 3+2 Regel kann nicht für Asylbewerber im laufenden Asylverfahren Anwendung finden.

Solange sich Asylbewerber im lfd. Asylverfahren befinden, entscheidet die Ausländerbehörde vorbehaltlich gesetzlicher Ausschlussstatbestände (sicherer Herkunftsstaat, Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen etc.) im Ermessen über die Erteilung entsprechender Erlaubnisse. Die Weisungen des StMI haben ermessenslenkende Wirkung und sind dabei zu beachten. Ausbildungserlaubnisse werden regelmäßig an Asylbewerber aus Ländern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit (derzeit Irak, Iran, Syrien, Eritrea, Somalia) erteilt werden können. Zudem sind die o.g. Kriterien (Integrationsbemühungen, Sprachkenntnisse, Vorliegen von Ausweisungsgründen, Identitätsklärung etc.) zu berücksichtigen und zu gewichten.

Die Erlaubnis der Ausländerbehörde, eine Ausbildung antreten und durchführen zu können, wird für Asylbewerber im laufenden Verfahren an die Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung gekoppelt, mithin für jeweils 6 Monate erteilt (§ 63 Abs. 2 AsylG). Solange das Asylverfahren nicht abgeschlossen ist, steht der weiteren Verlängerung regelmäßig nichts im Wege.

Ist das Asylverfahren bestandskräftig mit einem negativen Ergebnis abgeschlossen, erlöschen Aufenthaltsgestattung und die erteilte Erlaubnis, die Ausbildung durchführen zu können. Vollziehbare Ausreisepflicht liegt vor und muss grundsätzlich durchgesetzt werden. Über den möglichen Eintritt dieser Wirkungen werden der Betreffende sowie die Ausbildungsbetriebe von der Ausländerbehörde ausführlich belehrt. Die Ausländerbehörde hat dann in jedem Einzelfall zu prüfen, ob Duldungsgründe für die Erteilung einer Ausbildungsduldung vorliegen und der Anspruch auf 3+2 besteht.

3.

Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises weist das Gesetz den Gemeinden „zur Besorgung namens des Staates“ (Art. 8 Abs. 1 GO) zu. Deshalb können Gemeinden in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises in aller Regel nicht gegen Maßnahmen der Aufsichtsbehörde klagen, weil es an einer möglichen Rechtsverletzung der Gemeinde fehlt. Ein atypischer Ausnahmefall ist hier nicht ersichtlich.

4.

s. Ausführungen zu 3.

Mit der von den Antragstellern in Bezug genommenen restriktiven Auslegung der 3+2 Regelung durch den Freistaat Bayern ist vermutlich die Auslegung des Begriffs der konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung gemeint. Nach dem Vollzugsschreiben vom 01.09.2016 stehen konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung schon dann bevor, wenn die Ausländerbehörde konkrete Schritte zur Aufenthaltsbeendigung unternommen oder auch nur eingeleitet hat. Das kann bei ungeklärter Identität des Ausländers bereits die Vorladung zur Vorsprache bei der Ausländerbehörde zwecks Beantragung eines Passes sein. Allerdings führt dies nach dem Vollzugsschreiben nicht zwangsläufig zum Scheitern der Duldungserteilung. Es ist

vielmehr danach zu differenzieren, mit welcher Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zukunft mit einer tatsächlichen Abschiebung gerechnet werden kann. Nimmt seitens des Herkunftslandes beispielsweise die Ausstellung eines Heimreisedokuments lange Zeit in Anspruch, so kann im Ermessensweg eine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden. Auch ist zu berücksichtigen, dass nach dem Vollzugsschreiben Ausländern, die schon als Asylbewerber eine Berufsausbildung begonnen haben, auch nach der Ablehnung ihres Asylantrags als „schlicht unbegründet“ die Beschäftigungserlaubnis im Ermessenswege regelmäßig verlängert werden soll.

Trotz der von der Stadt anzuwendenden Rechts- und Vollzugslage sind somit weiterhin insbesondere folgende Fallgestaltungen denkbar, in denen eine entsprechende Erlaubnis zum Beginn und zur Durchführung einer Ausbildung erteilt werden kann:

Ein Asylbewerber aus Ländern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit, dessen Identität geklärt ist, der z.B. über gute Sprachkenntnisse verfügt, keinen Ausweisungstatbestand verwirklicht hat und einen Ausbildungsvertrag vorlegt, kann regelmäßig eine Erlaubnis zum Antritt und Durchführung der Ausbildung erhalten.

Endet das Asylverfahren mit der Zuerkennung eines Schutzstatus, wird keine weitere Erlaubnis mehr benötigt, da ohnehin jegliche Erwerbstätigkeit gestattet ist.

Endet das Asylverfahren mit der Verneinung eines Schutzstatus und läuft die Ausbildung bereits, kann 3+2 zur Anwendung kommen, sofern nicht zwischenzeitlich Ausweisungstatbestände verwirklicht oder eine andere entscheidungserhebliche Änderung der Sach- und Rechtslage eingetreten ist.

Handelt es sich um einen Betroffenen, dessen Asylverfahren bestandskräftig abgeschlossen wurde, der aber aus sonstigen Gründen über eine Duldung verfügt, weil aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen eine konkrete Aufenthaltsbeendigung nicht zeitnah und absehbar erfolgen kann (z.B. Rückführungen nach Eritrea sind derzeit generell nicht möglich), kommt ebenfalls die 3+2 Regelung zum Tragen. Daran ändert auch die als restriktiv empfundene bayerische Weisungslage nichts. Wenn also ein eritreischer Staatsangehöriger, dessen Identität seit Beginn des Asylverfahrens geklärt ist, binnen drei Monaten vor Ausbildungsbeginn einen Antrag stellt, einen prüffähigen Entwurf eines Ausbildungsvertrages vorlegt und zudem die anderen Voraussetzungen gegeben sind (kein Ausweisungsgrund, gute Sprachkenntnisse, Integrationsleistung, Zustimmung BA zur Ausbildungsaufnahme, keine Sicherheitsbedenken), kommt die 3+2 Regelung zur Anwendung. Diese Frist soll nach einer Aussage des Innenministers Herrmann im Ministerrat vom 23.05.2017 künftig auf sechs Monate verlängert werden.

Im Übrigen ist der Ausländerbehörde keine aktuelle Rechtsprechung bekannt, welche im Zusammenhang mit der bayerischen Weisungslage ergangen ist.

5.

Viele Betriebe setzen sich vorbildlich für die Integration von Geflüchteten ein und bieten Praktika oder Ausbildungsplätze für diese Personengruppe an. Auch etliche Geflüchtete haben außergewöhnliche Integrationsanstrengungen gemeistert und in einem fremden Land, mit einem fremden Schulsystem und einer fremden Sprache gute Leistungen erzielt. Die Betriebe profitieren oftmals davon, dass es eine neue Gruppe an Interessenten für die Ausbildungsplätze gibt, da die Plätze teilweise gar nicht mehr besetzt werden konnten. Auch die Geflüchteten profitieren von den Möglichkeiten, die die duale Ausbildung bietet. Sie können ihr erlerntes Wissen entweder in Deutschland einsetzen und sich das Leben in der neuen Heimat eigenständig gestalten, oder sie können sich in ihrem Heimatland eine neue Existenz aufbauen.

Der Oberbürgermeister hat schon mehrmals Kontakt mit dem bayerischen Innenministerium aufgenommen, um eine Veränderung der Weisungslage zur 3+2 Regelung im Sinne der Auszubildenden und der Betriebe zu erreichen. Auch auf öffentlichen Veranstaltungen hat sich der Oberbürgermeister entsprechend geäußert. Dennoch kann der Stadtrat den Oberbürgermeister beauftragen, sich nochmals bei der bayerischen Staatsregierung für eine Veränderung oder Aufhebung der Weisungslage einzusetzen.

Anlagen: - Dringlichkeitsantrag Nr. 054/2017 der Erlanger Linken

III. Abstimmung

Beratung im Gremium: Stadtrat am 31.05.2017

Protokollvermerk:

Auf Antrag von Frau StRin Aßmus findet getrennte Abstimmung über die Ziffern 1 – 3 des Beschlussvorschlages statt.

Ergebnis/Beschluss:

1. Die Ausführungen der Verwaltung werden zur Kenntnis genommen.
Beschluss des Stadtrates: mit 43 gegen 0 Stimmen
2. Der Oberbürgermeister wird beauftragt, sich bei der bayerischen Staatsregierung für eine Veränderung oder Aufhebung der Weisungslage einzusetzen.
Beschluss des Stadtrates: mit 30 gegen 13 Stimmen
3. Der Dringlichkeitsantrag der Erlanger Linken Nr. 054/2017 ist damit bearbeitet.
Beschluss des Stadtrates: mit 43 gegen 0 Stimmen

Dr. Janik
Vorsitzende/r

Friedel
Schriftführer/in

IV. Beschlusskontrolle

V. Zur Aufnahme in die Sitzungsniederschrift

VI. Zum Vorgang