



14.03.2019

**Vollzug des Ausländerrechts;
Beschäftigung und Berufsausbildung von Asylbewerbern und Geduldeten
(Fassung vom 04.03.2019)**

Vorbemerkungen

Das Schreiben des Innenministeriums vom 04.03.2019 zu Beschäftigung und Berufsausbildung von Asylbewerbern und Geduldeten enthält einige Neuerungen.

Eine Reihe von Forderungen, die auf den verschiedenen Asylgipfels formuliert und mit dem Innenministerium diskutiert wurden, sind damit erfüllt worden. Leider gibt es jedoch keine grundsätzlichen Änderungen der in Bayern bestehenden Beschäftigungspolitik für Flüchtlingen.

Es ist wichtig, in der Praxis auszuloten, ob die Ausländerämter den erweiterten Spielraum nutzen. Beschäftigungserlaubnisse, die bisher versagt wurden, sollten noch einmal beantragt werden.

Bitte meldet Fälle, bei denen dieser Spielraum nicht genutzt werden. Wir werden diese dann ans Innenministerium weiterleiten und weiterverfolgen.

Damit man sich ein besseres Bild machen kann, legen wir eine erste Übersicht bei (*Links in der nachfolgenden Tabelle befinden sich Stichworte, rechts der Originaltext*).

Jochen Jacob

Wichtige Änderungen (farbliche Hervorhebung und kursive Textstellen von uns)

<p>S. 6 Absolutes Erwerbstätigkeitsverbot für Asylbewerber während des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung</p>	<p><i>Keine Neuerung, aber problematisch, wenn die Aufenthaltsdauer in Anker-Zentren ausgedehnt wird</i></p> <p><u>Bei Asylbewerbern ist zu beachten</u>, dass für diese – unabhängig von der dreimonatigen Wartezeit nach § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylG – gemäß § 61 Abs. 1 AsylG ein absolutes Erwerbstätigkeitsverbot besteht, solange sie verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722) wurde die Pflicht, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, für <u>alle Asylbewerber auf bis zu sechs Monate verlängert</u> (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Darüber hinaus bleiben <u>Personen aus sicheren Herkunftsstaaten nach § 29a i.V.m. Anlage II AsylG</u> (derzeit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, EJR Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien) <u>auch nach Ablauf von sechs Monaten bis zur Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über den Asylantrag und – bei dessen Ablehnung als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet – bis zur freiwilligen Ausreise oder Abschiebung verpflichtet, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen</u> (§ 47 Abs. 1a AsylG).</p> <p>...</p> <p>Alle ANKER-Einrichtungen und ihre Unterkunftsdependancen sind Aufnahmeeinrichtungen im vorgenannten Sinn. Da § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylG nachrangig ist gegenüber dem Absatz 1 dieser Vorschrift („im Übrigen“), folgt aus dem vorstehend Ausgeführten, <u>dass einem Asylbewerber die Beschäftigung auch über die drei Monate hinaus frühestens dann erlaubt werden darf, wenn seine Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung (ANKER-Einrichtungen und ihre Unterkunftsdependancen) zu wohnen beendet ist.</u></p>
<p>S. 8 Asylbewerber aus „sicheren Herkunftsländern“, Stichtagsregelung für besondere Umstände</p>	<p><u>Bei Asylbewerbern, die vor dem 31.08.2015 ihren Asylantrag gestellt haben, können im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, die im Rahmen der Ausübung des Ermessens die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis zulassen.</u></p> <p>...</p>

	<p>Im Übrigen können sich auch aus dem Vertrauensschutz oder den besonderen berechtigten Interessen des Arbeitgebers bzw. Ausbildungsbetriebs Ermessensaspekte ergeben, die bei der Gesamtabwägung zu berücksichtigen sind.</p>
<p>S. 9 Mitwirkungspflicht an der Beschaffung von Identitätspapieren wird genauer definiert</p>	<p>Im Einzelfall kann die Klärung der Identität auch durch andere - behördlich anerkannte und auf ihre Echtheit überprüfte - Dokumente erfolgen. So sind amtliche Dokumente aus dem Herkunftsstaat, die biometrische Merkmale und Angaben zur Person enthalten, geeignet, die die Möglichkeit der Identifizierung bieten, wie beispielsweise ein Führerschein, Dienstausweis oder eine Personenstandsurkunde mit Lichtbild. Können diese nicht beschafft werden, so können auch geeignete amtliche Dokumente aus dem Herkunftsstaat ohne biometrische Merkmale zum Nachweis der Identität in Betracht kommen, wie beispielsweise eine Geburtsurkunde, Heiratsurkunde, Meldebescheinigung, Schulzeugnisse oder Schulbescheinigungen, wenn sie geeignet sind, auf ihrer Basis Pass- oder Passersatzpapiere zu beschaffen. Dies gilt auch für elektronisch abgelegte Identitätsdokumente mit Lichtbild.</p>
<p>S. 10 Vermeidung von Zirkelargumentation – Zug-um-Zug-Vorgehen</p>	<p>Zur Vermeidung von Zirkelargumentationen (ohne Identitätsnachweis bzw. Erfüllung der Passpflicht keine Beschäftigungserlaubnis wegen fehlender Mitwirkung, nach Klärung der Identität bzw. Erfüllung der Passpflicht keine Beschäftigungserlaubnis, da dann im Falle des negativen Ausgangs des Asylverfahrens aufenthaltsbeendende Maßnahmen Vorrang haben) ist ein „Zug-um-Zug-Vorgehen“ [...] möglich und sachgerecht, bei dem die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis insbesondere für eine qualifizierte Ausbildung für den Fall der Klärung der Identität - und soweit zumutbar der Erfüllung der Passpflicht - in Aussicht gestellt bzw. (soweit die Voraussetzungen für die Erteilung im Übrigen bereits beurteilbar sind) zugesichert wird.</p>

<p>S. 12 Abwägung der positiven und negativen Ermessensaspekte</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einschränkung der noch nicht bestandskräftigen negativen BAMF-Entscheidung - Bleibeperspektive nur ein Kriterium 	<p>b) <u>Gegen</u> die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis: ...</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ablehnung des Asylantrages durch das BAMF, falls der Ablehnungsbescheid noch nicht bestandskräftig ist und die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ i.S.d. § 30 AsylG erfolgte; - Ablehnung des Asylantrages durch das BAMF, falls der Ablehnungsbescheid noch nicht bestandskräftig ist. Die Bleibeperspektive ist allerdings nur ein Kriterium, das mit anderen negativen und positiven Kriterien abzuwägen ist. Eine negative Bleibeperspektive kann somit durch andere positive Ermessensaspekte auf- bzw. überwogen werden.
<p>S. 13 Verlängerung oder erneute Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis</p>	<p>Erlischt eine Beschäftigungserlaubnis und wird vom Asylbewerber erneut Antrag auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis gestellt, hat dies eine erneute Ermessensabwägung zur Folge. Die Beschäftigungserlaubnis soll erneut erteilt werden, wenn im Vergleich zur Sachverhaltslage bei der – ja positiven Vorentscheidung – keine zusätzlichen negativen Ermessensaspekte hinzugegetreten sind bzw. sofern sie durch neu hinzugegetretene positive Ermessensaspekte aufgewogen werden.</p>
<p>S. 13 Entscheidung bei Ausbildung schon 6 Monate früher</p>	<p>Um der mit der Einführung der Ausbildungsduldung verfolgten Intention (Sicherheit für Arbeitgeber und Auszubildenden) Rechnung zu tragen, kann über Beschäftigungserlaubnisse für eine qualifizierte Berufsausbildung im laufenden Asylverfahren bereits bis zu sechs Monate vor dem tatsächlichen Ausbildungsbeginn nach pflichtgemäßen Ermessen entschieden werden.</p>
<p>S. 14 Differenzierung zwischen Erteilung der Duldung und der Beschäftigungserlaubnis</p>	<p>... Wenn die Voraussetzungen des §60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG vorliegen, ist das Ermessen bei der Beschäftigungserlaubnis allerdings <u>in der Regel</u> zugunsten des Ausländers auf null reduziert [...].</p>

<p>S. 15 (siehe auch S.8) Sichere Herkunftsländer, Migrationspolitische Erwägungen treten in den Hintergrund</p>	<p><i>Hier besteht Erklärungsbedarf</i></p> <p>Bei Asylbewerbern, die vor dem 31.08.2015 ihren Asylantrag gestellt haben, können im Einzelfall besondere Umstände vorliegen, die im Rahmen der Ausübung des Ermessens die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis zulassen.</p> <p>...</p> <p>Allerdings ist zu beachten, dass grundsätzliche migrationspolitische Erwägungen mit zunehmendem Zeitablauf seit dem Stichtag 31.08.2015 in den Hintergrund treten, wenn die Verzögerungen im Asylverfahren (einschließlich Rechtsbehelfe) nicht von dem Asylbewerber zu vertreten sind. Die Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat tritt im Falle einer vom Asylbewerber nicht zu vertretenden Verzögerung des Asylverfahrens insbesondere dann in den Hintergrund, wenn auch im Falle des negativen Ausgangs des Asylverfahrens eine Rückführung in absehbarer Zeit nicht wahrscheinlich ist. In solchen Fällen sind die migrationspolitischen Ermessensaspekte zusammen mit anderen positiven und negativen Ermessensaspekten einzelfallbezogen abzuwägen.</p>
<p>S. 16 Aussichtslosigkeit der Rückführungsbemühungen</p>	<p>Sofern Anhaltspunkte für eine offensichtliche Aussichtslosigkeit der Rückführungsbemühungen vorliegen, wie dies z.B. bei einem Zielstaat der Fall ist, in den aus tatsächlichen Gründen keine Abschiebung erfolgen kann, sind konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht einzuleiten.</p> <p>...</p> <p>Liegt der Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflicht im Zeitpunkt der Behördenentscheidung mehr als ein Jahr zurück und sind seitdem aufenthaltsbeendende Maßnahmen ohne Ergebnis geblieben, ohne dass dies aktenkundig und nachvollziehbar dem Ausländer zugerechnet werden kann, bedarf es im Hinblick auf das Merkmal des Bestehens konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung einer besonderen Prüfung durch die Ausländerbehörde, ob aufenthaltsbeendende Maßnahmen fortgesetzt werden sollen. Aufenthaltsbeendende Maßnahmen sollen nicht fortgesetzt werden, wenn ihr Erfolg nicht zu erwarten ist.</p>

S. 17 Ausnahmeregelungen (siehe auch S.8)	Die auf Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten bezogenen Hinweise zu Ausnahmemöglichkeiten im Einzelfall gelten entsprechend (s. dazu Nummer 2.2.1 am Ende).
S. 18/19 (siehe auch S.9 ff) Berücksichtigung von positiven und negativen Umständen	<p>Im Übrigen, also soweit es Asylbewerber aus sonstigen Herkunftsstaaten betrifft, steht die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis im Ermessen der Ausländerbehörden. Dabei können insbesondere folgende (nicht abschließende) Umstände berücksichtigt werden:</p> <p>a) Für die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identitätsnachweis und die Erfüllung der Passpflicht. ... • Mitwirkung im Asylverfahren (soweit bekannt); • hohe Anerkennungswahrscheinlichkeit im Asylverfahren aufgrund Herkunft • aus einem Staat mit hoher Anerkennungsquote ... • beabsichtigte Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung bzw. qualifizierten Beschäftigung statt einer lediglich geringqualifizierten Tätigkeit. • besondere individuelle Integrationsleistungen • beabsichtigte Aufnahme einer Beschäftigung oder qualifizierten Berufsausbildung in einem Beruf mit besonderem Fachkräftemangel ... • geringe Aussicht auf eine zeitnahe Rückführung trotz Erfüllung der Mitwirkungspflichten des Ausländers ... <p>b) Gegen die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • begangene Straftaten oder sonstige Verstöße gegen Rechtsvorschriften ... • Ablehnung des Asylantrages durch das BAMF, falls der Ablehnungsbescheid noch nicht bestandskräftig ist und die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ i.S.d. § 30 AsylG erfolgte; • Ablehnung des Asylantrages durch das BAMF, falls der Ablehnungsbescheid noch nicht bestandskräftig ist. Die Bleibeperspektive ist allerdings nur ein Kriterium, das mit anderen negativen und positiven Kriterien abzuwägen ist. Eine

	<p>negative Bleibeperspektive kann somit durch andere positive Ermessensaspekte auf- bzw. überwogen werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tatsachen, die darauf schließen lassen, dass der Asylbewerber nach der Dublin III-Verordnung oder aufgrund der dortigen Zuerkennung eines Schutzstatus in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zu überstellen sein wird. • fehlende Mitwirkung im Asylverfahren (so weit bekannt); • im Verhältnis zur bisherigen Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet geringe Kenntnisse der deutschen Sprache (je nach Tätigkeit, für die die Beschäftigungserlaubnis begehrt wird); • ungeklärte Identität,
S. 20 Beschäftigungserlaub bei keinen weiteren negativen Aspekten	Sofern außer der negativen Bleibeperspektive (jetzt bestandskräftig negativer Asylbescheid) im Vergleich zur Sachlage bei der ersten Erteilung der Beschäftigungserlaubnis keine weiteren negativen Aspekte hinzugetreten sind, soll die Beschäftigungserlaubnis wieder erteilt werden.
S. 22 Duldungserteilung	Die Rücknahme eines Rechtsmittels im Asylklageverfahren hindert die Duldungserteilung nach §60a Abs. 2 Satz AufenthG dagegen im Regelfall nicht.
S. 27 Aufnahme der Berufsausbildung	Die Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG wird erteilt, wenn der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland <u>aufnimmt oder aufgenommen hat</u> Ist unter Aufnahme der Berufsausbildung hier der Abschluss des Ausbildungsvertrags zu verstehen ...
S. 28 Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer aus „sicheren Herkunftsländern“	... dass <u>nunmehr auch vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer aus sicheren Herkunftsländern, die v o r dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben, eine Duldung zur Aufnahme einer qualifizierten Berufsausbildung erhalten können, ...</u>

<p>S. 29 Konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung werden definiert</p>	<p>Konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung sind das zielgerichtete und konkrete Tätigwerden der Ausländerbehörde im Hinblick auf die (grundsätzlich durchführbare) Abschiebung des Ausländers, ohne dass hierfür bereits ein bestimmter Zeitpunkt feststehen oder ein exakter Zeitpunkt für die Aufenthaltsbeendigung absehbar sein müsste. Die konkret bevorstehenden Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung müssen allerdings in einem hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zur Aufenthaltsbeendigung stehen.</p> <p>Konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung stehen daher somit insbesondere bevor, wenn eine</p> <ul style="list-style-type: none"> • eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde. ... • der Ausländer einen Antrag zur Förderung mit staatlichen oder kommunalen Mitteln einer freiwilligen Ausreise gestellt hat. ... • die Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung eingeleitet wurde. ... • ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats [...] eingeleitet wurde.... • vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung des Ausländers eingeleitet wurden, es sei denn, es ist von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg führen. ...
<p>S. 30 Aufforderung zur Pass- oder Passersatzbeschaffung ist keine konkrete Vorbereitungsmaßnahme</p>	<p>Eine im Zeitpunkt der Antragstellung an den Betroffenen ergangene bloße Aufforderung zu Pass- oder Passersatzbeschaffung stellt keine vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahme zur Abschiebung dar.</p>
<p>S. 31 Besondere aktenkundige Prüfung auf aufenthaltsbeendende Maßnahmen</p>	<p>Liegt der Eintritt der vollziehbare Ausreisepflicht im Zeitpunkt der Behördenentscheidung mehr als ein Jahr zurück und sind seitdem aufenthaltsbeendende Maßnahmen ohne Ergebnis geblieben, ohne dass dies aktenkundig und nachvollziehbar dem Ausländer zugerechnet werden kann, bedarf es im Hinblick auf das Merkmal des Bevorstehens konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung einer besonderen aktenkundigen Prüfung durch die Ausländerbehörde, ob aufenthaltsbeendende Maßnahmen fortgesetzt werden sollen.</p>

<p>S. 33 Beschäftigungserlaubnis ohne Ermessensspielraum</p>	<p>Über die zur Aufnahme der Berufsausbildung neben der Duldung regelmäßig zusätzlich erforderliche Beschäftigungserlaubnis ist zum gleichen Zeitpunkt zu entscheiden wie über die Duldung. <u>Sind die Voraussetzungen nach § 60a Abs. 2 Sätze 4 und 6 AufenthG erfüllt, ist auch die Beschäftigungserlaubnis in der Regel zu erteilen.</u> Das der Ausländerbehörde im Rahmen der Beschäftigungserlaubnisprüfung zukommende Ermessen ist im Regelfall auf null reduziert, um den Anspruch des Ausländers auf Duldungserteilung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG nicht leer laufen zu lassen.</p>
<p>S. 35 Kein Nachweis eines bestimmten Sprachniveaus</p>	<p>Ob die Deutschkenntnisse für die angestrebte Berufsausbildung ausreichend sind, kann – sofern nicht beruflerlaubnisrechtlich ein bestimmtes Sprachniveau vorausgesetzt wird – letztlich nur der Arbeitgeber bzw. der Ausbildungsbetrieb beurteilen.</p>
<p>S. 36 Zug-um-Zug-Verfahren bei Berufsausbildung</p>	<p>Allerdings werden viele Ausbildungsbetriebe nicht bereit sein, einen verbindlichen Ausbildungsvertrag mit dem Ausländer abzuschließen, solange eine Duldungserteilung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG nicht sicher ist, der Ausbildungsbetrieb insoweit also noch keine Rechtssicherheit hat.</p> <p>Um eine Pattsituation zu vermeiden, kann Zug um Zug wie folgt vorgegangen werden:</p> <p>a) Duale Berufsausbildungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Will ein Betrieb einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer einen Ausbildungsplatz zur Verfügung stellen, gibt er eine entsprechende schriftliche Erklärung gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde ab und übersendet zugleich einen prüffähigen Entwurf des konkret abzuschließenden Berufsausbildungsvertrages. • Wenn es sich dabei um eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf handelt, auch die sonstigen Voraussetzungen nach § 60a Abs. 2 Sätze 4 und 6 AufenthG vorliegen und eine Ermessensentscheidung zur Beschäftigungserlaubnis zugunsten des Ausländers getroffen werden kann, erteilt die Ausländerbehörde dem Ausbildungsbetrieb (und ggf. dem Ausländer) schriftlich eine Zusicherung,

	<p>wonach sie Duldung und Beschäftigungserlaubnis erteilen wird, sobald der von der zuständigen Stelle bzw. Kammer geprüfte Berufsausbildungsvertrag vorliegt und sich der entscheidungserhebliche Sachverhalt bis zu diesem Zeitpunkt nicht zu Ungunsten des Ausländers verändert hat (z.B. wegen Straftatenbegehung). ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG (samt Beschäftigungserlaubnis) kann <u>erst dann tatsächlich erteilt werden</u>, wenn der Ausländer den von beiden Vertragsparteien unterzeichneten <u>Ausbildungsvertrag im Original vorlegt</u>, auf dem der <u>Geprüft-Stempel der zuständigen Stelle bzw. Kammer</u> (z.B. Handwerkskammer) aufgebracht sein muss. ... <p>b) Schulische Berufsausbildung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei schulischen Berufsausbildungen (soweit es sich bei solchen um qualifizierte Berufsausbildungen [...] ist statt eines Berufsausbildungsvertrages die Vorlage der Anmeldebestätigung der Schule zu fordern, bei der die Berufsausbildung stattfindet (z.B. Berufsfachschule). • Auch in diesen Fällen erlischt zwar die Duldung gemäß § 60a Abs. 2 Satz 9 AufenthG unmittelbar kraft Gesetzes bei Nichtbetreiben oder Abbruch der Ausbildung ... <p>Wir werden mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus, nach Möglichkeiten suchen, wie gewährleistet werden kann, dass auch berufsausbildende Schulen die Ausländerbehörden über Nichtbetreiben oder Abbruch der Ausbildung informieren.</p>
--	--

Gez.

Jochen Jacob



Verband der ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer*innen Bayern
Vorsitzende: Bettina Riep, Dr. Joachim Jacob