



LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG

Petitionsausschuss - Der Vorsitzende

Landtag von Baden-Württemberg Konrad-Adenauer-Straße 3 70173 Stuttgart

Herrn
Jörg Mitzlaff
openPetition
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Stuttgart, 13.10.2023

Telefon: 0711 2063 2525
Telefax: 0711 2063 142540
Aktenzeichen: Petition 17/00959

E-Mail: petitionen@landtag-bw.de

Petition 17/00959; Jörg Mitzlaff, 10405 Berlin
Migrationspolitik

Ihr Az.: Tübinger Aufruf „Bleiberecht statt Abschiebung“

Sehr geehrter Herr Mitzlaff,

der 17. Landtag von Baden-Württemberg hat in seiner 75. Sitzung am 12.10.2023 entsprechend der Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses über die Petition 17/00959 entschieden. Die Entscheidung und Begründung wollen Sie bitte der beiliegenden Kopie aus der Landtagsdrucksache 17/5471 entnehmen.

Gemäß § 68 Absatz 4 der Geschäftsordnung des Landtags benachrichtige ich Sie als Vorsitzender des Petitionsausschusses über diese Landtagsentscheidung.

Das Petitionsverfahren ist mit dieser Mitteilung abgeschlossen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Thomas Marwein

Anlagen



6. Petition 17/959 betr. Migrationspolitik

Der Petent begehrt Folgendes:

1. Dass niemand aus Baden-Württemberg abgeschoben wird, der eine Ausbildung absolviert oder eine feste Arbeitsstelle hat, schon gar nicht in Kriegs- und Krisenländer.
2. Dass sich die Landesregierung ernsthaft dafür einsetzt, dass das Gesetz zur Beschäftigungsduldung (§ 60d Aufenthaltsgesetz), das zum 1. Januar 2020 eingeführt wurde, umgehend verbessert wird.
3. Dass großzügig eine sogenannte Ermessensduldung erteilt wird, wenn jemand nicht sämtliche Anforderungen der Beschäftigungsduldung erfüllen kann.
4. Dass allgemein bei der Erfüllung der Mitwirkungspflichten bei Identitätsklärung und Passpflicht im Zusammenhang mit dem Erhalt einer Beschäftigungserlaubnis viel maßvoller vorgegangen wird. Wer als Geduldeter seine Identität durch Vorlage von gültigen Identitätsdokumenten geklärt hat, sollte nicht mit einem Beschäftigungsverbot sanktioniert werden, weil die Passpflicht (noch) nicht erfüllt ist. Das Regierungspräsidium Karlsruhe und die lokalen Ausländerbehörden sollen mit jedem Antrag auf Beschäftigungserlaubnis und den diesbezüglichen Anliegen von Betroffenen und deren Anwälte und Unterstützer wohlwollend und unterstützend umgehen.
5. Dass den o. g. Forderungen entsprechende Regelungen bei einer geplanten Bundesratsinitiative vorzubringen und soweit möglich bereits im Vorgriff auf Landesebene per Ministerialerlass einzuführen sind.

Der Petent trägt vor, dass seit der Verabschiedung des „Geordnete-Rückkehr-Gesetzes“ im Sommer 2019 die Bundesregierung noch mehr auf Abschiebung als bisher setze. Von Abschiebung bedroht oder betroffen seien auch viele Geflüchtete, die gut in Deutschland integriert sind und sich in Ausbildung oder Arbeit befinden. Der Petent fordert einen anderen Umgang mit Menschen, die zur Flucht vor Kriegen, Menschenrechtsverletzungen, Elendsverhältnissen oder Umweltzerstörung gezwungen waren. Statt einer Politik und Verwaltungspraxis, die möglichst hohe Abschiebungszahlen erzeuge, will der Petent, dass jeder Einzelfall wohlwollend auf eine Bleibeperspektive geprüft wird. Dafür brauche es auch bessere Gesetze. Die mit dem Migrationspaket eingeführte und seit Januar 2020 geltende Beschäftigungsduldung (§ 60d Aufenthaltsgesetz) sei viel zu restriktiv. Das Gesetz führe dazu, dass nur sehr wenige Personen mit Duldung, die gut integriert sind und ihren Lebensunterhalt selbst sichern können, tatsächlich bleiben dürfen. Vor allem fehle dieser Regelung die Rechtssicherheit, die die Arbeitgeber bräuchten und gefordert hätten. Die großzügigere Erlaubnis für Arbeit und Ausbildung mit Bleiberecht führe auch dazu, dass diese Menschen ihren Lebensunterhalt selbst sichern könnten und dass Desintegrationsprozesse vermieden würden.

Die Prüfung der Petition hat Folgendes ergeben:

Zu 1.:

Auch bei Personen, die – etwa wegen eines rechtskräftig abgelehnten Asylantrags – vollziehbar ausreisepflichtig sind, gibt es verschiedene Möglichkeiten, eine sichere Bleibeperspektive in Deutschland zu erlangen.

So besteht im Rahmen der sogenannten 3+2-Regelung die Möglichkeit eine Ausbildungsduldung (§ 60c Aufenthaltsgesetz – AufenthG) zu erhalten, die nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung in eine für zwei Jahre zu erteilende Aufenthaltserlaubnis mündet (§ 19d AufenthG).

Daneben kann durch eine Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) eine sichere Bleibeperspektive erlangt werden. Im Rahmen der Informationskampagne „Neujustierung der Aufenthaltsbeendigung“ wurden im September 2021 über 10 000 Geduldete in Beschäftigung durch das Regierungspräsidium Karlsruhe angeschrieben und über die Möglichkeit und die Voraussetzungen einer Beschäftigungsduldung informiert, damit dieses Bleiberecht verstärkt in Anspruch genommen wird.

Weiterhin kann bei nachhaltiger Integration im Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b AufenthG erlangt werden.

Diese Möglichkeiten werden von der zuständigen Ausländerbehörde vielfach geprüft, bevor eine Abschiebung eingeleitet wird.

Falls die Voraussetzungen der o. g. Vorschriften nicht erfüllt werden und daher keine Bleibeperspektive besteht, gilt nach § 58 Absatz 1 AufenthG: Bei vollziehbarer Ausreisepflicht, keiner freiwilligen Ausreise innerhalb der gesetzten Frist und wenn keine Abschiebungshindernisse vorliegen, ist die Aufenthaltsbeendigung nach dem Aufenthaltsgesetz zwangsweise durchzuführen. Soweit Abschiebungen in den jeweiligen Zielstaat möglich sind und alle rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, haben die Landesbehörden geltendes Bundesrecht zwingend umzusetzen und aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten (Ist-Vorschrift).

Ein pauschaler Ausschluss von Abschiebungen von Personen, die eine Ausbildung absolvieren oder eine feste Arbeitsstelle haben, ist daher nicht möglich.

Zu 2. und 5.:

Nach dem Koalitionsvertrag der die Bundesregierung tragenden Parteien ist geplant, die Beschäftigungsduldung zu entfristen und die Anforderungen realistisch und praxistauglich zu gestalten (Seite 110 des Koalitionsvertrags). Im Rahmen des geplanten Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene wird sich das Land Baden-Württemberg positionieren.

Eine sogenannte Vorgriffsregelung im Hinblick auf die geplante Änderung der Beschäftigungsduldung ist

seitens des Ministeriums der Justiz und für Migration nicht geplant.

Im Rahmen der Gewaltenteilung ist die Legislative für die Gesetzgebung zuständig, die Exekutive für die Anwendung der geltenden Gesetzeslage. Die im Koalitionsvertrag auf Bundesebene vereinbarten Änderungen der Beschäftigungsduldung müssen – um Wirksamkeit zu entfalten – vom Bundesgesetzgeber in Gesetzesform gegossen werden. Bislang sind hinreichende Details einer möglichen Regelung nicht bekannt.

Zu 3.:

Die Erteilung einer sogenannten Ermessensduldung, wenn jemand nicht sämtliche Anforderungen der Beschäftigungsduldung erfüllen kann, ist rechtlich nicht möglich, da der Gesetzgeber mit der Beschäftigungsduldung eine abschließende Regelung getroffen hat, mit der eine umfassende Sperrwirkung einhergeht. Neben § 60d AufenthG besteht daher im Anwendungsbereich der Norm kein Raum für die Erteilung von Ermessensduldungen gemäß § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG.

Zu 4.:

Gemäß der Ziffer 60d.1.1 und 60c.2.3.2 der Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021) wird die Identität am sichersten mit einem gültigen Pass oder Passersatz oder einem sonstigen vom Herkunftsstaat ausgestellten Personalausweis nachgewiesen. Hilfsweise kann die Identität auch mit einem abgelaufenen Pass, Passersatz oder einem amtlichen Ausweis mit Lichtbild, jeweils im Original, nachgewiesen werden. In Fällen, in denen kein Pass oder anderes Identitätsdokument mit Lichtbild vorgelegt werden kann, kann die Identität auch durch andere geeignete Mittel nachgewiesen werden. So sind amtliche Dokumente aus dem Herkunftsstaat, die biometrische Merkmale und Angaben zur Person enthalten, geeignet, soweit sie die Möglichkeit der Identifizierung bieten, wie beispielsweise ein Wehrpass, Führerschein, Konsularkarte, Laissez-Passer oder andere Heimreisedokumente des Herkunftsstaats, Dienstausweis oder eine Personenstandsurkunde mit Lichtbild.

Ist der Ausländer nicht im Besitz der vorgenannten Dokumente und können diese auch nicht beschafft werden, so können im Zuge einer Gesamtschau mehrerer Indizien 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. Bei der Gesamtschau können elektronisch abgelegte Identitätsdokumente mit Lichtbild den Nachweiswert dieser Dokumente steigern. Im Übrigen gelten die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze zur Beweisführung zur Klärung der Identität.

Die Klärung der Identität von Ausländern ist als zentrales Element des Aufenthaltsrechts von besonderer Bedeutung und wird auch im Koalitionsvertrag auf Landesebene hervorgehoben. Ein Staat muss aus Sicherheitsgründen wissen, wer sich auf seinem Territorium aufhält. Es muss feststehen, dass der Ausländer die Person ist, für die er sich ausgibt; eine Verwechslungsgefahr muss ausgeschlossen sein.

Aber auch die gesetzlich vorgesehene, gebotene und völkerrechtlich zulässige Steuerung der Zuwanderung kann nur funktionieren, wenn bei illegal eingereisten Ausländern, deren Identität geklärt ist und – falls kein Bleiberecht besteht – die Ausreisepflicht durchgesetzt werden kann.

Eine ungeklärte Identität gehört mit zu den häufigsten Gründen, aus denen Rückführungen ausreisepflichtiger Ausländer, die das Land nicht freiwillig verlassen, scheitern.

Grundsätzlich muss der Ausländer gemäß § 48 Absatz 1 AufenthG seinen Pass, seinen Passersatz oder seinen Ausweisersatz bei der Ausländerbehörde vorlegen.

Nach § 48 Absatz 3 AufenthG ist der Ausländer – wenn er keinen gültigen Pass oder Passersatz besitzt – verpflichtet, an der Beschaffung des Identitätspapiers mitzuwirken sowie alle Urkunden, sonstigen Unterlagen und Datenträger, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit und für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein können und in deren Besitz er ist, der zuständigen Ausländerbehörde auf Verlangen vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen.

Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die der Ausländerbehörde keine gültigen Reisedokumente vorgelegt haben, werden auf ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten nach den aufenthalts- bzw. asylrechtlichen Bestimmungen schriftlich hingewiesen.

Sollten nach diesem Hinweis weiterhin keine gültigen Reisedokumente vorgelegt werden, ergeht in der Regel eine entsprechende Verfügung, die die Betreffenden verpflichtet, gültige Reisedokumente vorzulegen oder im Falle des Nichtbesitzes die erforderlichen Handlungen zur Erlangung eines entsprechenden Dokuments vorzunehmen. Eingefordert werden hierbei die dem Ausländer möglichen und zumutbaren Handlungen. Hierunter fallen insbesondere Maßnahmen nach § 60b Absatz 3 Nummer 1 bis 6 AufenthG. Danach ist dem Ausländer regelmäßig zumutbar,

- in der den Bestimmungen des deutschen Passrechts, insbesondere den §§ 6 und 15 des Passgesetzes in der jeweils geltenden Fassung, entsprechenden Weise an der Ausstellung oder Verlängerung mitzuwirken und die Behandlung eines Antrags durch die Behörden des Herkunftsstaats nach dem Recht des Herkunftsstaats zu dulden, sofern dies nicht zu einer unzumutbaren Härte führt,
- bei Behörden des Herkunftsstaats persönlich vorzusprechen, an Anhörungen teilzunehmen, Licht-

bilder nach Anforderung anzufertigen und Fingerabdrücke abzugeben, nach der Rechts- und Verwaltungspraxis des Herkunftsstaats erforderliche Angaben oder Erklärungen abzugeben oder sonstige nach der dortigen Rechts- und Verwaltungspraxis erforderliche Handlungen vorzunehmen, soweit dies nicht unzumutbar ist,

- eine Erklärung gegenüber den Behörden des Herkunftsstaats, aus dem Bundesgebiet freiwillig im Rahmen seiner rechtlichen Verpflichtung nach dem deutschen Recht auszureisen, abzugeben, sofern hiervon die Ausstellung des Reisedokuments abhängig gemacht wird,
- sofern hiervon die Ausstellung des Reisedokuments abhängig gemacht wird, zu erklären, die Wehrpflicht zu erfüllen, sofern die Erfüllung der Wehrpflicht nicht aus zwingenden Gründen unzumutbar ist, und andere zumutbare staatsbürgerliche Pflichten zu erfüllen,
- die vom Herkunftsstaat für die behördlichen Passbeschaffungsmaßnahmen allgemein festgelegten Gebühren zu zahlen, sofern es nicht für ihn unzumutbar ist und
- erneut um die Ausstellung des Passes oder Passersatzes im Rahmen des Zumutbaren nachzusuchen und die Handlungen nach den Nummern 1 bis 5 vorzunehmen, sofern aufgrund einer Änderung der Sach- und Rechtslage mit der Ausstellung des Passes oder Passersatzes durch die Behörden des Herkunftsstaats mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gerechnet werden kann und die Ausländerbehörde ihn zur erneuten Vornahme der Handlungen auffordert.

Bei der Frage, ob die Identität des Ausländers geklärt ist, handelt es sich immer um eine Einzelfallprüfung, die die zuständige Ausländerbehörde unter Berücksichtigung der oben genannten Vorgaben vornimmt. Pauschale Rechtsfolgen aus einer Nichtvorlage eines Passes können daher nicht abgeleitet werden.

Die Praxis in Baden-Württemberg folgt aus den geltenden bundesgesetzlichen Vorgaben. An diese sind die zuständigen Ausländerbehörden gebunden.

Die Möglichkeit eines Zug-um-Zug-Verfahrens ist in den Anwendungshinweisen des Landes Baden-Württemberg zu § 25b AufenthG aufgeführt.

Wie dort ausgeführt, stellt ein Zug-um-Zug-Verfahren im Rahmen einer Zielvereinbarung einen gangbaren Weg dar, um die Identitätsklärung und Passbeschaffung zu erreichen. Dabei kann die zuständige Ausländerbehörde, wenn ihr Ausländer bekannt sind, denen eine gute Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse gelungen ist und die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis maßgeblich an bisher fehlenden zumutbaren Bemühungen zur Identitätsklärung bzw. Passbeschaffung scheitert oder wenn eine entsprechende Person auf die Ausländerbehörde zukommt, eine Zielvereinbarung darüber schließen, welche Vorleistungen seitens des Ausländers erbracht werden müssen, um die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG zu schaffen. Vor-

aussetzung dafür ist, dass ernsthafte Bemühungen zur Erfüllung der Mitwirkungspflichten erwartet werden können. Für den für die Identitätsklärung und Passbeschaffung erforderlichen Zeitraum kann vorerst eine weitere Duldung erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis darf in diesen Fällen jedoch erst erteilt werden, wenn die Identität nachgewiesen und der Pass beschafft wurde.

Die Ausbildungsduldung in § 60c AufenthG ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen eine Bleibeperspektive für geduldete Ausländer in Ausbildung.

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 Ausbildungsduldung hat der Bund festgelegt, unter welchen Voraussetzungen ausreisepflichtigen Personen in Ausbildung eine Bleibeperspektive eröffnet wird. Gemäß § 60c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 a) AufenthG ist dafür unter anderem erforderlich, dass eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen wurde.

Im Bereich der Pflegehilfskräfte kann aber darüberhinausgehend die Spezialregelung des § 60c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 b) AufenthG Anwendung finden. In dieser Norm ist geregelt, dass einem abgelehnten Asylbewerber (bzw. einem Geduldeten, § 60c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 b), Nummer 2 AufenthG), der eine Assistenz- oder Helferausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufgenommen hat, an die eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf, für den die Bundesagentur für Arbeit einen Engpass festgestellt hat, anschlussfähig ist und dazu eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt, eine Ausbildungsduldung zu erteilen ist. Das bedeutet, dass – wenn an eine aufgenommene Pflegehelferausbildung eine Ausbildung als Pflegefachkraft angeschlossen werden soll (und dafür eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt) – eine Ausbildungsduldung erteilt werden kann, obgleich es sich bei der Pflegehelferausbildung nicht um eine qualifizierte Berufsausbildung handelt.

Sofern aber auch diese Voraussetzungen nicht vorliegen, kann weder eine Ausbildungsduldung noch eine Ermessensduldung erteilt werden. Der Bundesgesetzgeber hat die Ausbildungsduldung als eine Duldung aus dringendem persönlichen Grund nach § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG ausgestaltet. Für die in § 60c AufenthG geregelten Konstellationen stellt diese Norm eine abschließende bundesgesetzliche Regelung dar. Deshalb können Ermessensduldungen nicht zur Überbrückung fehlender Voraussetzungen des § 60c AufenthG erteilt werden. Dies hindert gemäß § 60c Absatz 8 AufenthG jedoch nicht die Erteilung von Ermessensduldungen gemäß § 60a Absatz 2 AufenthG, sofern dessen Voraussetzungen vorliegen.

Hinsichtlich aktueller Gesetzesänderungen auf Bundes- und Länderebene ist auszuführen, dass das Ministerium der Justiz und für Migration Baden-Württemberg am 2. August 2022 Anwendungshinweise zu § 25b AufenthG erlassen hat. Diese regeln im Kern eine Verkürzung der nach § 25b AufenthG (in der bis zum 30. Dezember 2022 geltenden Fassung) erforderlichen Voraufenthaltszeiten von acht bzw. im Falle des Zusammenlebens mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft von sechs Jahren um jeweils bis zu zwei Jahre im Falle besonderer Integrationsleistungen.

Diese Anwendungshinweise erleichterten es Geduldeten, insbesondere solchen in Ausbildung oder Beschäftigung, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG erhalten zu können.

Mit Wirkung zum 31. Dezember 2022 ist das Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts in Kraft getreten. Seitdem kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG Geduldeten schon bei Voraufenthaltszeiten von sechs bzw. im Falle des Zusammenlebens mit einem minderjährigen ledigen Kind in häuslicher Gemeinschaft von vier Jahren erteilt werden, ohne dass besondere Integrationsleistungen erforderlich sind.

Auch wurde die für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erforderliche Voraufenthaltszeit von vier auf drei Jahre verkürzt.

Durch diese Gesetzesänderungen wurde es Geduldeten, insbesondere gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen sowie solchen in Ausbildung oder Beschäftigung, erleichtert, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b AufenthG erhalten zu können.

Mit o. g. Gesetz wurde auch § 104c AufenthG (Chancen-Aufenthaltsrecht) eingeführt, welcher die Erteilung einer 18-monatigen Aufenthaltserlaubnis an Geduldete, die sich zum Stichtag 31. Oktober 2022 fünf Jahre im Bundesgebiet aufgehalten haben, die sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und die keine erheblichen Straftaten begangen haben, ermöglicht. Im Anschluss daran kann eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b AufenthG erteilt werden.

§ 104c AufenthG ermöglicht es einem erheblichen Teil der in Baden-Württemberg Geduldeten, ihren Aufenthalt zu legalisieren. Insbesondere sich in Ausbildung befindliche Geduldete und Geduldete in Beschäftigung haben gute Aussichten im Anschluss an das Chancen-Aufenthaltsrecht eine langfristige Bleibeperspektive mittels der Aufenthaltserlaubnisse nach den §§ 25a und 25b AufenthG zu erhalten.

Beschlussempfehlung:

Der Petition kann nicht abgeholfen werden.