

**Äthiopische Flüchtlinge in Nürnberg – Spielraum bei der Erteilung von
Arbeitserlaubnissen
Bündnis 90 / Die Grünen vom 04. März 2005**

Anmeldung

zur Tagesordnung der Sitzung
der Kommission für Integration

am 23.06.2005

- öffentlich -

I. Sachverhalt:

Die im Antrag genannten Presseberichte beruhen auf einer Pressekonferenz der „Karawane für die Rechte von Flüchtlingen und MigrantInnen“ am 03.03.2005. Mit ihrer „Kampagne“ unternimmt die Karawane einen weiteren Versuch, das Ausländerrecht der Bundesrepublik als rassistisch zu denunzieren (vgl. beiliegenden Ausriss aus dem Internetauftritt de.indymedia.org der Karawane vom 07.03.05 – gelesen am 14.03.05).

Die veränderte Praxis bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen an äthiopische und eritreische ausreisepflichtige Ausländer hat weder etwas mit dem Wechsel der Zuständigkeit von der Arbeitsagentur auf die Ausländerbehörde, noch mit einer inhaltlichen Änderung der gesetzlichen Vorschriften durch das neue Ausländerrecht zu tun. Sie ist vielmehr allein auf eine Veränderung in der rechtlichen Beurteilung der tatsächlichen Lage im Hinblick auf die Möglichkeiten dieser Personen, Ausweispapiere bei den für sie zuständigen Botschaften zu erlangen, zurückzuführen.

Die zum 01.01.2005 in Kraft getretenen Neuregelungen in den Vorschriften der §§ 25 Abs. 5 AufenthG und 11 BeschVerfV treffen insbesondere auf abgelehnte und vollziehbar ausreisepflichtige Asylbewerber zu. Der Begriff „Flüchtling“ für die betroffenen Ausländer äthiopischer und eritreischer Herkunft ist aus rechtlicher Sicht falsch, da es sich um Personen handelt, die vom BAMF weder als Asylberechtigte noch als Flüchtlinge nach der EMRK anerkannt wurden und deshalb Deutschland wieder verlassen müssen.

§ 25 Abs. 5 AufenthG regelt die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für vollziehbar ausreisepflichtige, mithin geduldete Ausländer. Zur Vermeidung von immer wieder notwendigen und relativ kurzen Duldungen soll es möglich sein, Aufenthaltserlaubnisse an solche vollziehbar ausreisepflichtigen Personen zu vergeben, bei denen eine Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht möglich bzw. bei denen eine Abschiebung seit mindestens 18 Monaten schon ausgesetzt ist.

Die Intention des Gesetzes, keine „Ketten-Duldungen“ auf einen nicht absehbaren Zeitraum mehr zu erteilen, sondern mittels eines Aufenthaltstitels (Aufenthaltserlaubnis) zu reagieren, findet aber auf solche Personen keine Anwendung, die aus eigenem Verschulden an der Ausreise gehindert sind, insbesondere diejenigen, die ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen oder bei der Klärung ihrer Identität nicht helfen. Unabhängig davon darf bei Ausländern, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist ohnehin vor der Ausreise kein Aufenthaltstitel erteilt werden, es sei denn, es würde ein Anspruch auf die Erteilung eines solchen Titels bestehen (§ 10 Abs. 3 AufenthG).

§ 25 Abs. 5 AufenthG bestimmt, unter welchen Voraussetzungen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis möglich ist. § 11 BeschVerfV regelt hingegen den Zugang von geduldeten Ausländern zum Arbeitsmarkt. Die Betroffenen sind oft schon seit mehreren Jahren in Deutschland. Sie sind jedoch ohne gesetzliches Aufenthaltsrecht, nachdem ihre Asylverfahren in allen Fällen negativ abgeschlossen und die Entscheidungen vor Gericht bestätigt wurden. Ein größerer Teil befindet sich in Beschäftigungsverhältnissen, da die Erwerbstätigkeit bisher von uns gestattet war. § 11 BeschVerfV legt nunmehr fest, dass eine Beschäftigung nicht erlaubt werden darf, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen, aus Gründen die der Betroffene zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können.

Ein Ermessen besteht für die Ausländerbehörde in dieser Frage nicht. Im Rahmen eines Beurteilungsspielraumes muss EP jedoch in jedem Einzelfall prüfen, inwiefern die Betroffenen die mangelnde Mitwirkung zu vertreten haben. Hier handelt es sich regelmäßig um Probleme bei der Passbeschaffung. Nur die wenigsten Betroffenen erklären, dass sie sich keinesfalls um einen Pass bemühen werden, da sonst die Rückführung in die Heimat drohte. Die meisten führen an, dass sie keinen Pass bekämen, die Konsulate oder Botschaften ihnen keine Papiere ausstellten bzw. die Ausstellung an unzumutbare Hürden geknüpft wären. Wobei diese nach den Angabe der Betroffenen zum großen Teil im inoffiziellen Bereich lägen, z. B. das Verlangen von Schmiergeldern etc.. Vorgelegt werden verschiedenste „Bestätigungen“ über erfolgte Vorsprachen o.ä. bei den Heimatstaat-Vertretungen, die inhaltlich stark voneinander abweichen. Die Regierung von Oberbayern, die in Bayern zentral eine Bewertung dieser Vorgänge vornimmt, teilt uns jedenfalls für Äthiopien und Eritrea mit, dass diese Bestätigungen aufgrund der in ihnen enthaltenen Widersprüche und ihrer mangelnden Aussagekraft nicht geeignet sind, die ausreichende Mitwirkung nachzuweisen. Es besteht daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch kein Anlass, bei den Staaten Äthiopien und Eritrea die Einhaltung der völkerrechtlichen Pflicht, eigenen Staatsbürgern die notwendigen Reisepapiere auszustellen, anzumahnen. Hierzu teilt die Deutsche Botschaft in Addis Abeba mit, dass ihr noch kein Fall bekannt geworden ist, bei welchem es einem in Äthiopien Geborenen unmöglich gewesen sei, eine Geburtsurkunde zu beantragen und zu erhalten; außerdem garantiere die äthiopische Verfassung jedem Äthiopier ein Recht auf Rückkehr in sein Heimatland. EP kann aus eigener Erfahrung bestätigen, dass gerade vom in der Diskussion stehenden Personenkreis in der Vergangenheit umgehend solche Dokumente vorgelegt wurden, wenn (wie bis Ende 2004 möglich) eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen einer „Altfallregelung“ bei Vorlage eines Passes in Aussicht gestellt worden war. Auch das Standesamt bestätigt, dass es in diesen Fällen bei aufenthaltsbegründenden Eheschließungen keine Schwierigkeiten bei der Passbeschaffung gibt.

EP muss daher von einer mangelnden Mitwirkung ausgehen, die zwingend die oben dargestellten gesetzlichen Konsequenzen hat. Eine Arbeitserlaubnis darf daher nicht erteilt werden. Eine Beendigung des Aufenthaltes ist aber mangels Passes weiterhin nicht möglich. Die Betroffenen behalten ihre Duldungen. Wenn im Einzelfall aber der Betroffene nachweist, dass er alle zumutbaren Forderungen der Heimatvertretung im Zusammenhang mit der Passersatzbeschaffung erfüllt hat und dennoch kein Heimreisedokument ausgestellt wird, liegt eine fehlende Mitwirkung nicht vor. Die oben genannten Vorschriften stehen dann der Zulassung einer Erwerbstätigkeit nicht entgegen, sofern die Bundesagentur für Arbeit die (interne) Zustimmung erteilt.

Die Behauptung, in anderen Städten herrsche in den hier einschlägigen Fällen eine andere Verfahrensweise, trifft nicht zu. Konkret wurde bei den Ausländerbehörden in Fürth und Erlangen, aber auch überregional in München, Frankfurt, Berlin und Hamburg nachgefragt. Die dortigen Ausländerbehörden verfahren alle in gleicher Weise. Es handelt sich keinesfalls um ein „Vorpreschen“ der Stadt Nürnberg sondern um den allen vorgeschriebenen Vollzug der bestehenden Rechtslage. Dies wird auch durch das als Anlage beigefügte Schreiben des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 30.3.2005 bestätigt.

Dieser Einschätzung der Rechtslage entsprechen auch die zwischenzeitlich vorliegenden Schreiben der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration vom 23.03.2005, des Bundesministeriums des Innern vom 18.03.2005 und vom 17.05.2005, des SPD-Bundestagsabgeordneten Dr. Dieter Wiefelspütz vom 16.03.2005 sowie des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit vom 01.06.2005. Diese verweisen zurecht auf die Unterschiede zwischen den Regelungen des § 25 Abs. 5 AufenthG und des § 11 BeschVerfV hin. § 25 Abs. 5 AufenthG stellt für die Frage ob eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden darf, darauf ab, ob der bisher geduldete Ausländer die Tatsache, dass er nicht ausreisen kann, zu vertreten hat. § 11 BeschVerfV knüpft die Frage, ob eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, hingegen an die Frage, ob der Betroffene die Tatsache zu vertreten hat, dass ihm gegenüber aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vorgenommen werden können. Diese Regelung entspricht unstrittig der bisher geltenden Rechtslage. Zwischen beiden Vorschriften herrscht also kein Automatismus – dennoch greifen beide beim hier betroffenen Personenkreis.

Maßgeblich dafür, ob eine Arbeitserlaubnis nach § 11 Satz 1, 2. Fallgruppe BeschVerfV verweigert werden muss, ist damit ausschließlich, ob der Ausländer es zu vertreten hat, dass er nicht abgeschoben werden kann. Dies wird auch von keinem der vorliegenden Schreiben in Frage gestellt. In den hier zur Diskussion stehenden Fällen war bis vor kurzem seitens EP davon ausgegangen worden, dass die fehlende Möglichkeit der Abschiebung seitens der Betroffenen nicht zu vertreten war. Zwischenzeitlich hat sich diese Einschätzung aus den oben dargestellten Gründen geändert, so dass Arbeitserlaubnisse nicht nur nicht mehr erteilt werden konnten, sondern auch nicht erteilt werden durften.

Die Folgen der neuen Regelungen werden von der Stadt nicht durchweg unkritisch gesehen. Herr OBM hat deshalb bereits am 03.03.05 in einem Schreiben an den Bundesminister des Innern darauf hingewiesen, dass dadurch auch Menschen, die gut in das Stadtleben integriert sind und einer geregelten Arbeit nachgingen, in größere Abhängigkeit von Sozialleistungen oder schlimmstenfalls in Illegalität gedrängt werden. Weil damit das Ziel der Rückführung dieser Menschen in die Heimatländer nicht erreicht werde, regte er jedenfalls eine genauere Klärung des Begriffs der „fehlenden Mitwirkung“ durch den Verordnungsgeber an, damit beim weiteren Vollzug etwaige Unklarheiten und Härten vermieden werden können. Das Antwortschreiben des Ministers vom 17.05.2005 ergibt indes, dass diese Härten seitens des Bundesgesetzgeber durchaus beabsichtigt waren, um auf diesem Wege ausreisepflichtigen Ausländern den Anreiz zu nehmen, weiterhin im Bundesgebiet zu verbleiben. In diesem Zusammenhang hat sich Herr OBM mit Schreiben vom 26.04.2005 an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit gewandt und eine Ergänzung der Verordnung dergestalt angeregt, dass bei den Betroffenen, die zu Jahresbeginn bereits im Besitz einer Arbeitserlaubnis waren, die Ausländerbehörde diese im Ermessenswege belassen kann.

Mit den Betroffenen wurden in der Zwischenzeit mehrfach Gespräche geführt; z.T. unter Einbeziehung des Ausländerbeirates, des Menschenrechtsbüros und BgA. Dort wurde die Sach- und Rechtslage ausführlich erörtert und erklärt. Zudem wurde eine erneute, genaue Einzelfallprüfung zugesagt, wenn Nachweise der geforderten Mitwirkung vorliegen. Bisher ist indes hierzu Ausreichendes in keinem Fall vorgetragen worden.

II. Beilagen:

Antrag Bündnis 90 / Die Grünen v. 04.03.05
Internetausschnitt Die Karawane v. 07.03.05
Schreiben OBM an BMI v. 03.03.05
Schreiben MdB Dr. Wiefelspütz v. 16.03.05
Schreiben Dr. Lehnguth/BMI v. 18.03.2005
Schreiben MdB Beck/Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration v.
23.03.05
Schreiben des BayStMI v. 30.03.2005
Schreiben OBM an BMWA v. 26.04.05
Schreiben BMI an OBM v. 17.05.05
Pressemitteilung BMI v. 27.05.05
Schreiben BMWA an OBM v. 01.06.05

III. Beschlussvorschlag:

Keiner, da Bericht

IV. Herrn OBM

V. SRD / EP

Am 03.06.2005
SRD

Dr. Frommer