

Leitlinien zum Umgang mit den gesetzlichen Bleiberechtsregelungen und den Duldungen zu Ausbildung und Beschäftigung

1. Einleitung

1.1 Das Sozialministerium Niedersachsen hat zum 01. Juli 2019 ein Modellprojekt des Flüchtlingsrats Niedersachsen e.V. bewilligt, um dabei zu unterstützen, langjährig Geduldeten eine Bleibeperspektive zu eröffnen. In diesem Zusammenhang hat der Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. eine Kooperation mit der Landeshauptstadt Hannover vereinbart. Das gemeinsame Ziel besteht darin, Lösungswege zu entwickeln, die zu einer Umsetzung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Bleiberechtsregelungen führt.

1.2 Die Anforderungen an das Bleiberecht bzw. die Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung sind durch Gesetze, Erlasse, Anwendungshinweise und Einzelanweisungen der Aufsichtsbehörden, an die die Ausländerbehörde gebunden sind, geregelt. Diese Leitlinien dienen der Orientierung. Auf eine verbindliche Anwendung besteht kein Rechtsanspruch, von der Anwendung o.g. Rechtsquellen kann aufgrund der Leitlinien nicht abgewichen werden.

1.3 Die im Kooperationsvertrag als Zielgruppe festgelegten Personen (Langzeitgeduldete) werden nach nachfolgendem System kategorisiert, um eine systematische Prüfung und Begleitung zu erreichen:

„grün“: Gesetzliche Bleiberechtsvoraussetzungen werden schon oder absehbar erfüllt, Titel kann innerhalb von drei Monaten erteilt werden. In diesen Fällen sollen schnellstmöglich Aufenthaltserlaubnisse oder Ausbildungs-/Beschäftigungsduldungen erteilt bzw. zugesichert werden, sofern die noch fehlenden Voraussetzungen dann erfüllt sind. Die Zusicherung wird von der Ausländerbehörde schriftlich erteilt und erfolgt unter der Prämisse, dass auch alle weiteren gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

„gelb“: Bleiberechtsvoraussetzungen werden noch nicht erfüllt, können aber aufgrund Integrationsbereitschaft perspektivisch erfüllt werden. Hier sollen mit den Geduldeten unter Einbeziehung der Beratungsstellen individuelle Bleibereichtsperspektiven erarbeitet und durch Integrations- oder Zielvereinbarungen vereinbart werden. Gemäß der Erlasslage in Niedersachsen soll dieses Instrument etwa dann zur Anwendung gelangen, wenn es die Passbeschaffung erleichtert. Die Integrations- oder Zielvereinbarungen sollen auf Augenhöhe miteinander ausgehandelt werden, so dass die individuellen Umstände der Geduldeten und rechtliche Ermessensspielräume berücksichtigt werden können.

Nur zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass unter Langzeitgeduldete auch Ausreisepflichtige z.B. mit Grenzübertrittsbescheinigung, ausländerbehördlicher Bescheinigung oder Duldung für Personen mit nicht geklärt Identität fallen können. Sie stellen aber keine eigene Zielgruppe dar.

„rot“: Bleiberechtsvoraussetzungen für §§ 25 b und 25 Abs. 5. werden wegen des Vorliegens eines Ausweisungsgrundes nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 NHärteKVO im Rahmen der Projektlaufzeit nicht erfüllt.

1.4 Ziel ist es, Sachbearbeiter*innen bei der Ausländerbehörde im Umgang mit Einzelfällen zu unterstützen und im Sinne der Geduldeten die Zusammenarbeit so zu gestalten, dass diese von den bestehenden Bleiberechtsregelungen sowie den geltenden Ermessensregelungen besser

profitieren. Ermessens- und Beurteilungsspielräume werden, wie sonst auch, wohlwollend zugunsten der Betroffenen angewendet.

Ein weiteres Ziel besteht darin, ein Verfahren zu etablieren, welches eine intensive und effiziente Kommunikation zwischen der Ausländerbehörde, der angesprochenen Zielgruppe sowie den beteiligten Beratungseinrichtungen ermöglicht. Das Hauptziel ist es dabei stets, geduldeten Menschen Sicherheit über ihre weitere Aufenthaltsperspektive zu geben, wenn sie in Deutschland bleiben wollen.

2. Passbeschaffung

2.1 Täuschungshandlungen oder die Verweigerung von Mitwirkungen durch die Eltern werden einem Minderjährigen nicht zugerechnet.

2.2 Es werden nur aktuelle, zum Zeitpunkt der Antragstellung stattfindende Täuschungsversuche berücksichtigt.

2.3 Kann eine Minderjährige(r) aufgrund seiner Minderjährigkeit selbst keine eigenen Handlungen zur Passbeschaffung vornehmen und werden diese durch die Eltern oder einen Vormund auch nicht ersetzt, wird die Aufenthaltserlaubnis bis zum Erreichen der Volljährigkeit ohne Pass als Ausweisersatz erteilt. Entscheidend ist die Volljährigkeit bzw. Handlungsfähigkeit für einzelne Mitwirkungshandlungen in seinem Herkunftsland.

2.4 Die zu erwartenden Mitwirkungshandlungen sind durch die Ausländerbehörde schriftlich, konkret und auf den Einzelfall zugeschnitten zu benennen. Die verlangten Mitwirkungshandlungen müssen im Einzelfall zumutbar und in einfacher Sprache verfasst sein. Im Rahmen der Prüfung, welche konkreten Anforderungen an das Vorliegen der Unzumutbarkeit zu stellen sind, ist auf die konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls abzustellen (Niedersächsischer Erlass vom 13.02.2018). Die Initiativpflicht des/der Geduldeten bleibt unberührt.

2.5 Die Grenze der Unzumutbarkeit weiterer Passbemühungen ist erreicht, wenn der/die Ausländer*in allen von der Ausländerbehörde benannten Mitwirkungshandlungen nachgekommen ist und der Erfolg „Passerteilung“ dennoch ausbleibt. Der Vortrag von subjektiven Zumutbarkeitsgrenzen (z.B. innerfamiliäre Konflikte, Bedrohungen, finanzielle Belastungen, gesundheitliche Probleme, etc.) ist im Rahmen einer Ermessensentscheidung gem. § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG wohlwollend und entsprechend der persönlichen und situativen Möglichkeiten der Antragstellenden zu berücksichtigen. Dabei ist das Urteil des OVG Niedersachsen vom 25.03.2014 (2 LB 337/12) zu beachten.

2.6 Für die Erteilung eines Aufenthaltstitels ist der Besitz eines Passes zwingende Voraussetzung, es sei denn, die Beschaffung ist unmöglich oder unzumutbar. Für die Erteilung einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung muss die Passbeschaffung nicht vollständig abgeschlossen sein. Es genügt, wenn der/die Antragsteller*in ausreichend mitgewirkt hat und aktuell keine weiteren Mitwirkungshandlungen erwartet werden können. Die Erteilung kann dann im Ausweisersatz erfolgen. Auf die weitere Mitwirkungsverpflichtung und die zu erwartenden Handlungen ist der/die Antragsteller_*n ausdrücklich und schriftlich hinzuweisen.

3. Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration und für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende

3.1 An dieser Stelle kann in Bezug auf Einzelheiten auf die sehr differenzierte Erlasslage zu den §§ 25a und 25b AufenthG verwiesen werden. Dort werden Ermessensspielräume klar formuliert und die Auslegung konkretisiert. So ist nunmehr verbindlich geregelt, wann positive Prognoseentscheidungen zu treffen sind und wann vom Vorliegen einzelner Integrationsvoraussetzungen ausnahmsweise abgesehen werden kann. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass immer der individuelle Einzelfall zu bewerten ist und eine grundsätzlich wohlwollende Anwendung der Verwaltungspraxis erfolgen soll, um den prekären „Status“ der Duldung nach Möglichkeit zeitnah zu beenden.

3.2 In den Fällen, in denen mangelnde Mitwirkung bei der Passbeschaffung oder Identitätsaufklärung oder Identitätstäuschung angenommen wird, liegt grundsätzlich kein „roter“ Fall vor. Es gilt zu prüfen, ob der Sachverhalt ggfs. aus eigener Kraft geheilt wird (Stichwort: „tätige Reue“). Der 25b-Erlass bietet eine Möglichkeit für Ausländer*innen, die in einer Sondersituation getroffenen Fehlentscheidungen zu korrigieren. In diesem Fall ist zu klären, inwiefern die zumutbare Mitwirkung aktuell und unter Berücksichtigung einer abzuschließenden Integrations- oder Zielvereinbarung erfolgt. Sollte dann weiterhin eine zumutbare Mitwirkung verweigert werden, kann dies ggfs. zur Versagung einer Aufenthaltserlaubnis führen.

3.3 Die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a/b AufenthG soll sich an der Höchstdauer von drei Jahren orientieren.

3.4 Es soll im Einzelfall eine wohlwollende Lösung für das generelle Problem vereinbart werden, dass viele junge Menschen aufgrund ihres Alters nicht mehr von § 25a AufenthG profitieren können, wenn das Klage- oder Asylverfahren so lange dauert, dass die Altersgrenze von § 25a AufenthG überschritten wird. Die Lösung kann im Abschluss einer Ziel- oder Integrationsvereinbarung bestehen, dessen Inhalt beispielsweise in einer Rücknahme des Asylantrags oder der Klage bestehen kann.

4. Aufenthalt wegen Privatleben (§ 25 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Artikel 8 EMRK)

Aus Art. 8 EMRK kann sich ein rechtliches Ausreisehindernis ergeben. Die Prüfung erfolgt zweistufig. Zunächst muss der Schutzbereich des Art. 8 EMRK betroffen sein. Ist das der Fall, ist im zweiten Schritt zu prüfen, ob der Eingriff verhältnismäßig ist. Die Prüfung erfolgt möglichst wohlwollend im Rahmen der geltenden gesetzlichen Vorschriften, insbesondere des Runderlasses des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 27. April 2015, Rechtliche Hinweise zur Anwendung des § 25 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

5. Duldung

5.1 Eine Duldung an Erwachsene wird in der Regel für sechs Monate erteilt. Wenn es konkrete Hinweise gibt, dass eine erwachsene, geduldete Person nicht bei der zumutbaren Passbeschaffung mitwirkt, kann eine Duldung für einen Zeitraum von mindestens einem Monat erteilt werden.

5.2 In die Duldung wird die Rechtsgrundlage eingetragen.

6. Ausbildungsduldung

6.1 Das Einreichen von Unterlagen zu einer geplanten Ausbildung gilt als konkludenter Antrag sowohl auf eine Beschäftigungserlaubnis als auch auf eine Ausbildungsduldung.

6.2 Wenn im Zeitpunkt der Antragstellung auf eine Ausbildungsduldung konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht eingeleitet sind, ist von der Einleitung solcher Maßnahmen abzusehen und eine Ausbildungsduldung zu erteilen.

6.3 Der Antrag auf Erteilung der Ausbildungsduldung kann frühestens sieben Monate vor Beginn der Berufsausbildung gestellt werden. Die Ausbildungsduldung i.S.d. § 60c Abs. 1 S. 1 Nr. 2 wird frühestens sechs Monate vor Beginn der Berufsausbildung erteilt. Sie wird erteilt, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung auf Erteilung der Ausbildungsduldung die Eintragung des Ausbildungsvertrages in das Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse bei der zuständigen Stelle bereits beantragt wurde oder die Eintragung erfolgt ist oder, soweit eine solche Eintragung nicht erforderlich ist, der Ausbildungsvertrag mit einer Bildungseinrichtung geschlossen wurde oder die Zustimmung einer staatlichen oder staatlich anerkannten Bildungseinrichtung zu dem Ausbildungsvertrag vorliegt. Die Ausbildungsduldung wird für die im Ausbildungsvertrag bestimmte Dauer der Berufsausbildung erteilt, vgl. § 60c Abs. 3 AufenthG.

6.4 Bei schulischen Ausbildungen reicht als Nachweis eine Kopie des Vertrags oder eine Kopie der Aufnahmezusage/Anmeldebestätigung mit der jeweiligen staatlichen oder privaten Schule mit Bezeichnung des konkreten Ausbildungsberufs.

6.5 Minderjährig Eingereisten aus den sicheren Herkunftsländern ist bei Rücknahme oder nicht vorgenommener Asylantragstellung im Regelfall sowohl eine Beschäftigungserlaubnis als auch eine Ausbildungsduldung zu erteilen, da davon auszugehen ist, dass im Regelfall sämtliche Verfahrenshandlungen im Sinne des Kindeswohls erfolgt sind und eine negative Zurechnung daher nicht erfolgen darf (Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 28.01.2019; vgl. zum Ganzen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021).

7. Duldung für Personen mit ungeklärter Identität („Duldung Light“)

7.1 Der Ausländer ist auf seine Mitwirkungspflichten hinzuweisen. Sie gelten als erfüllt, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er die geforderten Handlungen vorgenommen hat. Weist die Ausländerbehörde den Ausländer darauf hin, dass seine bisherigen Darlegungen und Nachweise zur Glaubhaftmachung der Erfüllung einer bestimmten Handlung oder mehrerer bestimmter Handlungen nicht ausreichen, kann die Ausländerbehörde ihn mit Fristsetzung dazu auffordern, die Vornahme der Handlungen nach Satz 1 durch Erklärung an Eides statt glaubhaft zu machen. Die Ausländerbehörde ist hierzu zuständige Behörde im Sinne des § 156 des Strafgesetzbuches.

Hat der Ausländer die zumutbaren Handlungen unterlassen, kann er diese jederzeit nachholen. In diesem Fall ist die Verletzung der Mitwirkungspflicht geheilt und dem Ausländer die Bescheinigung über die Duldung ohne den Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ auszustellen.

Erfüllt der Ausländer seine Mitwirkungspflichten nicht, ist ihm eine „Duldung Light“ zu erteilen. Hierauf kann nach den gesetzlichen Regelungen nicht verzichtet werden.

In dem Zusammenhang wird der/die Geduldete auf eine Beratungsstelle verwiesen, damit der/die Geduldete und die Beratungsstelle gemeinsam an der zumutbaren Mitwirkung arbeiten können. Sofern eine betreuende Beratungsstelle bekannt und involviert ist, ist diese in Kenntnis zu setzen. Wenn keine Beratungsstelle zuständig ist, wird das Projekt WIB vom Flüchtlingsrat in Kenntnis gesetzt. Die Kontaktaufnahme kann telefonisch oder per Email erfolgen.

7.2 Es wird wieder eine reguläre Duldung erteilt, wenn der/die Geduldete glaubhaft macht, dass zumutbare Mitwirkungshandlungen vorgenommen worden sind. Hierbei sind die persönlichen und situativen Möglichkeiten und Voraussetzungen der Antragstellenden zu berücksichtigen. Voraussetzung für die Erteilung der regulären Duldung ist nicht, dass die Identität geklärt ist oder ein Pass vorliegt. Der Maßstab ist also die Erfüllung der Mitwirkungspflicht, welche im Zweifel von der Ausländerbehörde konkret schriftlich zu benennen sind.

7.3 Personen, die aus Staaten kommen, in die aufgrund aktueller politischer Erwägungen nicht abgeschoben wird, sind grundsätzlich nicht ursächlich verantwortlich dafür, dass Abschiebungen nicht durchgeführt werden können.

7.4 Gestattete und geduldete Voraufenthaltszeiten und Zeiten mit einem Aufenthaltstitel in Deutschland vor und nach einer Duldung Light werden auf die Voraufenthaltszeiträume von Bleiberechtsregelungen angerechnet.

7.5 Die gesetzliche Übergangsregelung zur Duldung für Personen mit ungeklärter Identität gem. § 105 AufenthG ist zu beachten.

7.6 Kann die Person auch aus anderen Gründen nicht abgeschoben werden, z.B., weil ein rechtliches Abschiebehindernis aus familiären oder gesundheitlichen Gründen vorliegt, darf keine „Duldung Light“ erteilt werden, weil es an der Kausalität fehlt. Gleiches gilt für Personen, die nicht im Besitz eines gültigen Passes sind, deren Identität jedoch durch anderweitige Nachweise geklärt ist, sofern die Ausländerbehörde aufgrund dieser anderen Nachweise Passersatzpapiere bei den Behörden des Herkunftsstaates beantragen könnte und damit eine Aufenthaltsbeendigung möglich wäre.

7.7 Bei der Prüfung der Zumutbarkeit sind laut Gesetzesbegründung Belange besonders schutzbedürftiger Personengruppen einzubeziehen und insbesondere das Kindeswohl besonders zu berücksichtigen.

7.8 Laut LIP der Landeshauptstadt Hannover soll Menschen deren Aufenthaltsperspektive befristet oder noch ungeklärt ist, eine menschenwürdige Existenz während ihres Aufenthaltes ermöglicht werden. Diese Vorgabe legt eine verhältnismäßige und daher zurückhaltende Erteilung der Duldung Light nahe, da diese Duldungsform einschneidende Einschränkungen und Benachteiligungen mit sich führt.

8. Beschäftigungsverbot und Leistungskürzung

Kommt der Ausländer seinen Mitwirkungspflichten nicht nach, darf eine Beschäftigung nicht erlaubt werden. Die Leistungskürzung erfolgt kraft Gesetzes. Der/die Geduldete wird auf eine Beratungsstelle verwiesen, damit der/die Geduldete und die Beratungsstelle gemeinsam an der zumutbaren Mitwirkung arbeiten können, um das Beschäftigungsverbot und die Leistungskürzung zu vermeiden. Sofern eine betreuende Beratungsstelle bekannt und involviert

ist, ist diese in Kenntnis zu setzen. Wenn keine Beratungsstelle zuständig ist, wird das Projekt WIB vom Flüchtlingsrat in Kenntnis gesetzt. Die Kontaktaufnahme kann telefonisch oder per Email erfolgen.

9. Umgang mit Straffälligkeit

9.1 Die Einflussnahme von Straftaten auf die Prüfung eines gesetzlichen Bleiberechts richtet sich nach den gesetzlichen Verjährungs- bzw. Tilgungsfristen. Nach § 51 Abs. 1 BZRG darf eine aus dem AZR getilgte Verurteilung nicht mehr zum Nachteil der betroffenen Person verwendet werden. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ist nach einer Tilgung grundsätzlich möglich, wenn keine weitere(n) Verurteilung(en) wegen (einer) Straftat(en) vorliegt/vorliegen, die ein Ausweisungsinteresse begründet/begründen. Aus einem roten Fall kann nach einer Tilgung ein gelber oder ein grüner Fall werden, wenn ein Integrationswille besteht.

9.2 Erreicht ein*e Ausländer*in die Strafmaßgrenze in § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 NHärteKVO ist die Erteilung eines Bleiberechts ausgeschlossen. Es handelt sich um einen roten Fall. Alle Fälle unterhalb dieser Strafbarkeitsgrenze erfordern eine individuelle Prognose und Bewertung aufgrund der gesetzlichen Regelungen und besonderen Umstände des Einzelfalls.

9.3 Bei der Prüfung eines Bleiberechts für Jugendliche oder Heranwachsende nach § 25a AufenthG ist der Ausschluss eines Bleiberechts stets im Rahmen einer Integrationsprognose zu klären.

9.4 Straftaten eines einzelnen Familienangehörigen wirken sich nicht auf die Prüfung eines Bleiberechts anderer Familienmitglieder aus.

9.5 In begründeten Einzelfällen können einem Ausländer/einer Ausländerin aufenthaltsrechtliche „Bewährungszeiten“ für den Nachweis einer straffreien Lebensweise eingeräumt werden.

10. Umgang mit Krankheit

10.1 Die Ausländerbehörde weist den/die Ausländer*in schriftlich darauf hin, wann und in welcher Form Erkrankungen, die einer Ausreise entgegenstehen könnten, nachzuweisen sind, um den gesetzlichen Vorgaben zu genügen.

10.2 Untersuchungen zur Reisefähigkeit gelten nur dann als konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung, wenn sie in einem unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer geplanten Abschiebung stehen.

10.3 Ist ein*e Ausländer*in einem gesetzlichen Betreuer/ einer gesetzlichen Betreuerin unterstellt, ist die Ausreise so lange nicht möglich wie durch die Ausländerbehörde nicht sichergestellt werden kann, dass die Person im Herkunftsland einer vergleichbaren Betreuung unterstellt werden kann. Ist damit auf absehbare Zeit nicht zu rechnen, ist dem/der Ausländer*in eine Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG zu erteilen.

11. Lebensunterhaltssicherung

11.1 Die Ausnahmeregelungen des § 25b AufenthG berücksichtigen, dass aufgrund bestimmter Fallkonstellationen die (überwiegende) Sicherung des Lebensunterhalts erschwert sein kann. Hierbei handelt es sich immer um individuelle Umstände, die zu berücksichtigen sind. Der unbestimmte Rechtsbegriff „vorübergehend“ ist daher immer im Lichte des jeweiligen Einzelfalles zu bewerten. Hier ist eine an der Lebenswirklichkeit der betroffenen Personen orientierte wohlwollende Bewertung vorzunehmen. Ein vorübergehender unschädlicher Leistungsbezug soll daher in der Regel auch dann angenommen werden, wenn eine Familie ihren Lebensunterhalt mehrere Jahre nicht eigenständig sichern kann, weil durch die im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft einzubeziehenden Kinder eine finanzielle Unabhängigkeit unrealistisch ist.

11.2 Antragsteller*innen mit Behinderung, die Eingliederungshilfen nach dem SGB XII erhalten, fallen unter die Ausnahme des § 25b Abs. 3 AufenthG und müssen ihren Lebensunterhalt nicht sichern.

12. Sonstiges

Die Anerkennung als international Schutzberechtigte(r) in einem anderen Staat steht der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung nicht entgegen, sofern die hiesigen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.