

## **Ibendahl, Werner (MI)**

---

**Betreff:** Aufenthaltsrecht: Arbeitsmarktzugang von Geduldeten und Asylsuchenden  
**Anlagen:** 20200224 ANLAGE (RdErl. und Protokollauszug DB 2017).pdf

**Von:** Ibendahl, Werner (MI)

**Gesendet:** Donnerstag, 12. März 2020 15:43

**An:** Ausländerbehörden in Niedersachsen

**Betreff:** Aufenthaltsrecht: Arbeitsmarktzugang von Geduldeten und Asylsuchenden

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

aus gegebenem Anlass weise ich erneut auf mein Schreiben vom 13.03.2017 hin, das zwar in einigen Teilen überholt, zur Frage des Arbeitsmarktzugangs von Geduldeten und Asylsuchenden und geduldeten Personen aber nach wie vor aktuell ist.

Danach ist das bei der Entscheidung über den Arbeitsmarktzugang dieses Personenkreises durch § 4a Abs. 4 AufenthG (vormals § 4 Abs. 2 Satz 3 AufenthG a.F.) eröffnete Ermessen in der Regel zu Gunsten eines Beschäftigungszugangs auszuüben.

Ich bitte, entsprechend zu verfahren und verweise auch auf die Erörterung in der Dienstbesprechung meines Hauses mit Ihnen am 18.10.2017 in Hannover (Protokollauszug liegt bei).

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrage

Benjamin Goltsche

**Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport**

- Referat 64 – Ausländer- und Asylrecht -  
Lavesallee 6, 30169 Hannover

Telefon: +49-511-120-6306

E-Mail: [Benjamin.Goltsche\[at\]mi.niedersachsen.de](mailto:Benjamin.Goltsche[at]mi.niedersachsen.de)

Internet: [www.mi.niedersachsen.de](http://www.mi.niedersachsen.de)

Informationen zum Datenschutz finden Sie unter:

[https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/service/dsgvo\\_hinweise/](https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/service/dsgvo_hinweise/)

64.11 - 12232/ 2-0

## 11. Anwendungshinweise zu § 60a AufenthG – Insbesondere Ausbildungsduldung -

### • Ausgangslage Ausbildungsduldung

Mit dem Anfang August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz wurde erstmalig ein Rechtsanspruch auf eine Duldung zum Zweck der Berufsausbildung geschaffen (§ 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG).

Hierbei handelte es sich um eine zentrale Forderung der Wirtschaft und des Bundesrates nach diesem sog. „3+2-Modell“: Danach erhalten Auszubildende eine Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung, um für sie und die Ausbildungsbetriebe Rechtssicherheit zu schaffen. Wer die Ausbildung vorzeitig beendet oder nach der Ausbildung nicht im Ausbildungsbetrieb weiterbeschäftigt wird, bekommt zur Arbeitsplatzsuche eine weitere Duldung für sechs Monate. Wer im Betrieb bleibt, erhält ein Aufenthaltsrecht für zwei Jahre (§ 18a Abs. 1a AufenthG).

MI hatte zur Anwendung der neuen Regelung mehrfach Hinweise gegeben und hierzu den (zwischenzeitlich aufgehobenen) Erlass vom 16.02.2017 herausgegeben.

*Ansprechpartner: Andreas Ribbeck ([Andreas.Ribbeck@mi.niedersachsen.de](mailto:Andreas.Ribbeck@mi.niedersachsen.de))  
Werner Ibendahl ([Werner.Ibendahl@mi.niedersachsen.de](mailto:Werner.Ibendahl@mi.niedersachsen.de))*

### • Allgemeine Anwendungshinweise des BMI zur Duldungserteilung, Erlassregelung Niedersachsen

Am 09.02.2017 hatten die Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik u.a. Folgendes beschlossen:

*Das Bundesministerium des Innern wird bis zum 01.05.2017 Anwendungshinweise zu § 60a Aufenthaltsgesetz vorlegen, um eine einheitlichere Anwendung der gesetzlichen Duldungsregelungen einschließlich der diesbezüglichen Eintragungen im Ausländerzentralregister (AZR) durch die Ausländerbehörden zu erreichen.*

Diesem Wunsch folgend, hatte das BMI Ende Mai 2017 entsprechende Anwendungshinweise zur Duldungserteilung vorgelegt und die Länder gebeten, diese den Ausländerbehörden zur Verfügung zu stellen. Die Anwendungshinweise enthalten auch Ausführungen zur Ausbildungsduldung und geben sowohl hierzu wie auch zu anderen Bereichen eine erwartungsgemäß restriktive Handhabung vor, die in weiten Teilen mit der Erlasslage in Niedersachsen nicht in Einklang zu bringen war.

In Abstimmung mit der Hausspitze wurde entschieden, dass die BMI-Anwendungshinweise den niedersächsischen Ausländerbehörden zur Berücksichtigung übermittelt werden sollen, allerdings mit dem Hinweis, dass für einzelne Teilbereiche die bestehenden niedersächsischen Erlassregelungen fortgelten. Dabei sollte ein Nebeneinander verschiedener und sich teilweise widersprechender Regelungen von Bund und Land soweit wie möglich vermieden werden, da vor dem Hintergrund des ohnehin schon sehr komplexen und sich ständig ändernden Aufenthaltsrechts für die Ausländerbehörden die zu beachtende Erlasslage übersichtlich und klar sein muss.

Daher wurden die abweichenden niedersächsischen Regelungen in die Anwendungshinweise des BMI aufgenommen. Im Rahmen der üblichen Beteiligung wurde ein entsprechender Erlassentwurf den kommunalen Spitzenverbänden zugeleitet, deren Anmerkungen größtenteils berücksichtigt wurden. Die gemeinsame Intention der kommunalen Spitzenverbände und des MI, einen einheitlichen Vollzug der bundesrechtlichen Regelungen zu erreichen, kann allerdings

schon deshalb nicht erreicht werden, weil die Mehrheit der Länder bereits abweichende Regelungen getroffen hat oder dies beabsichtigt.

Ein offener Punkt bestand in der Frage, ob die Haltung Niedersachsens zur Frage nach dem Zeitpunkt der Asylantragstellung i. S. d. § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG aufgegeben oder beibehalten werden sollte:

Angehörige sicherer Herkunftsstaaten im Sinne des § 29a AsylG unterliegen einem Beschäftigungsverbot, wenn ihr nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG); ihnen darf keine Ausbildungsduldung erteilt werden. Bei der Bestimmung, wann ein Asylantrag gestellt wurde, ist nach dem Wortlaut des Gesetzes auf die tatsächliche formelle Asylantragstellung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge abzustellen.

Vor dem Hintergrund, dass das BAMF insbesondere im Jahr 2015 nicht in der Lage war, Asylanträge zeitnah entgegenzunehmen und potenzielle Antragstellerinnen und Antragsteller regelmäßig mehrmonatige Wartezeiten in Kauf nehmen mussten, hatte MI entschieden, dass es bei diesem Personenkreis nicht auf das Datum der förmlichen Asylantragstellung beim BAMF, sondern auf das Datum der Registrierung in der Erstaufnahmeeinrichtung ankommt.

In der Sache vertritt MI diese Auffassung nach wie vor, hatte aber angesichts der in einstweiligen Rechtschutzverfahren ergangenen Rechtsprechung<sup>1</sup> seine bisherige Haltung aufgegeben und damit die Anwendungshinweise des BMI zur Anwendung gebracht.

Der endgültige Erlass vom 27.09.2017 wurde inzwischen herausgegeben und auf der Homepage des MI veröffentlicht<sup>2</sup>.

*Ansprechpartner: Andreas Ribbeck ([Andreas.Ribbeck@mi.niedersachsen.de](mailto:Andreas.Ribbeck@mi.niedersachsen.de))  
Werner Ibendahl ([Werner.Ibendahl@mi.niedersachsen.de](mailto:Werner.Ibendahl@mi.niedersachsen.de))*

#### • Thematische Ergänzung: Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende und Geduldete

Außerhalb der Ausbildungsduldung wird MI immer wieder von Fällen berichtet, in denen Asylsuchenden und Geduldeten die Arbeitsaufnahme nicht ermöglicht wird, weil Ausländerbehörden von dem ihnen eröffneten Ermessen zu Ungunsten der Betroffenen und der Arbeitgeber Gebrauch machen.

MI weist daher auf sein Schreiben vom 13.03.2017 hin, das zwar in einigen Teilen überholt, zur Frage des Arbeitsmarktzugangs von Asylsuchenden und geduldeten Personen aber noch aktuell ist (Anlage 7). Darin heißt es u.a.:

*Daneben habe ich Kenntnis davon erhalten, dass einzelne Ausländerbehörden den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und geduldeten Personen offenbar nur unter hohen Hürden zulassen. Wie Sie auch aus den gemeinsamen Dienstbesprechungen der vergangenen Jahre wissen, vertritt die Landesregierung die Auffassung, dass diesem Personenkreis der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt weitestgehend und frühzeitig auch zur Entlastung der öffentlichen Sozialsysteme zu ermöglichen ist.*

---

<sup>1</sup> OVG Lüneburg, Beschluss v. 08.12.2016, 8 ME 183/16, und VG Karlsruhe, Beschluss v. 30.06.2017, 7 k 819/17

<sup>2</sup> [http://www.mi.niedersachsen.de/startseite/niedersaechsische\\_erlasse\\_seit\\_2014/niedersaechsische-erlasse-seit-2014-139998.html](http://www.mi.niedersachsen.de/startseite/niedersaechsische_erlasse_seit_2014/niedersaechsische-erlasse-seit-2014-139998.html)

*Der Bundesgesetz- und -verordnungsgeber hat in den vergangenen Jahren die rechtlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs deutlich erleichtert, zuletzt durch die Aufhebung des Leiharbeitsverbots und Abschaffung der Vorrangprüfung.*

*Daher war ich bislang davon ausgegangen, dass das Ermessen beim Beschäftigungszugang seitens der niedersächsischen Ausländerbehörden, soweit nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen, positiv ausgeübt wird, wenn die Bundesagentur für Arbeit einer Beschäftigung zugestimmt hat oder diese zustimmungsfrei ist.*

*Leider scheinen hierzu weiterhin noch Unsicherheiten zu bestehen. **Zur Klarstellung weise ich deshalb darauf hin, dass das bei der Entscheidung über den Arbeitsmarktzugang dieses Personenkreises eröffnete Ermessen in der Regel zu Gunsten eines Beschäftigungszugangs auszuüben ist.***

MI bittet die Ausländerbehörden, entsprechend zu verfahren, auch wenn hierdurch Zielkonflikte entstehen können, die ihre Ursache letztlich in der gesetzlichen Regelungssystematik haben.

Ansprechpartner: Andreas Ribbeck ([Andreas.Ribbeck@mi.niedersachsen.de](mailto:Andreas.Ribbeck@mi.niedersachsen.de))  
Werner Ibendahl ([Werner.Ibendahl@mi.niedersachsen.de](mailto:Werner.Ibendahl@mi.niedersachsen.de))

## **Ibendahl, Werner (MI)**

---

**Betreff:** Aufenthaltsrecht; Anspruchsduldung zum Zweck der Berufsausbildung, Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten

**Im Auftrag von** Ribbeck, Andreas (MI)

**Gesendet:** Montag, 13. März 2017 15:32

**An:** Ausländerbehörden Niedersachsen

**Betreff:** Aufenthaltsrecht; Anspruchsduldung zum Zweck der Berufsausbildung, Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten

Sehr geehrte Damen und Herren,

aus gegebenem Anlass weise ich auf Folgendes hin:

### **a) Ausbildungsduldung (§ 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG)**

---

In jüngster Zeit ist mir von verschiedenen Seiten berichtet worden, dass einzelne Ausländerbehörden eine Ausbildungsduldung trotz meines Runderlasses vom 16.02.2017 ([Nds. MBl. S. 218](#)) auch dann nicht erteilen, wenn nach § 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG ein Rechtsanspruch hierauf besteht. Teilweise wird die Duldungserteilung von weiteren in der Vorschrift nicht genannten Voraussetzungen wie bspw. der Vorlage eines Passes oder sonstigen Identitätsnachweises abhängig gemacht oder im Rahmen „übergeordneter“ Ermessensabwägungen auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 Satz 3 AufenthG versagt.

Daher weise ich insbesondere auf die Nummer 2 und 4 meiner Erlassregelung hin, wonach die allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Regelerteilungsvoraussetzungen (§ 5 AufenthG) hier keine Anwendung finden und bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG regelmäßig von einer Ermessensreduzierung auf Null auszugehen ist.

### **b) Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und geduldeten Personen**

---

Daneben habe ich Kenntnis davon erhalten, dass einzelne Ausländerbehörden den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und geduldeten Personen offenbar nur unter hohen Hürden zulassen. Wie Sie auch aus den gemeinsamen Dienstbesprechungen der vergangenen Jahre wissen, vertritt die Landesregierung die Auffassung, dass diesem Personenkreis der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt weitestgehend und frühzeitig auch zur Entlastung der öffentlichen Sozialsysteme zu ermöglichen ist.

Der Bundesgesetz- und -verordnungsgeber hat in den vergangenen Jahren die rechtlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs deutlich erleichtert, zuletzt durch die Aufhebung des Leiharbeitsverbots und Abschaffung der Vorrangprüfung.

Daher war ich bislang davon ausgegangen, dass das Ermessen beim Beschäftigungszugang seitens der niedersächsischen Ausländerbehörden, soweit nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen, positiv ausgeübt wird, wenn die Bundesagentur für Arbeit einer Beschäftigung zugestimmt hat oder diese zustimmungsfrei ist.

Leider scheinen hierzu weiterhin noch Unsicherheiten zu bestehen. Zur Klarstellung weise ich deshalb darauf hin, dass das bei der Entscheidung über den Arbeitsmarktzugang dieses Personenkreises eröffnete Ermessen in der Regel zu Gunsten eines Beschäftigungszugangs auszuüben ist.

Bei der Prüfung, ob Angehörige sicherer Herkunftsstaaten (i.S.d. § 29a AsylG) einem Beschäftigungsverbot nach § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG unterliegen, weise ich hinsichtlich des Zeitpunkts der Asylbeantragung auf meinen [Runderlass vom 16.11.2015 \(Rechte und Pflichten im Asylverfahren\)](#) hin (siehe auch Nr. 7 meines unter a) genannten Runderlasses zur Ausbildungsduldung).

Ich bitte um Kenntnisnahme und Beachtung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage

Andreas Ribbeck

**Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport**

Referat 14 (Ausländer- und Asylrecht)

Email: [andreas.ribbeck@mi.niedersachsen.de](mailto:andreas.ribbeck@mi.niedersachsen.de)

Tel.: 0511 / 120 6306