

11 S 2090/17



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

Eingegangen
09. OKT. 2017
Anwälte am Oberen Tor

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Hahn & Schäfer,
Obere Straße 30, 78050 Villingen-Schwenningen, Az: 727/17OH

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

gegen

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Regierungspräsidium Karlsruhe,
- Abteilung 8 - Landeserstaufnahmeeinrichtung -Ausländer-Spätaussiedler,
Durlacher Allee 100, 76137 Karlsruhe, Az: 81a36-0434515

- Antragsgegner -
- Beschwerdegegner -

wegen Duldung (Ausbildung)
hier: Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz

hat der 11. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Funke-Kaiser, den Richter
am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hoppe und die Richterin am Verwaltungsge-
richt Baudis

am 9. Oktober 2017

beschlossen:

- 2 -

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird - die Streitwertfestsetzung ausgenommen - der Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 30. August 2017 - 4 K 6998/17 - geändert.

Dem Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig untersagt, die Antragstellerin abzuschieben, und weiter verpflichtet, der Antragstellerin eine vorläufige Beschäftigungserlaubnis für eine Ausbildung zur Hotelfachfrau beim [REDACTED] zu erteilen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,- EUR festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde hat Erfolg.

Die Antragstellerin hat in Bezug auf beide Streitgegenstände einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht (vgl. § 123 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO).

Anders als das Verwaltungsgericht ist der Senat der Auffassung, dass im vorliegenden Fall der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis, die nach § 32 Abs. 2 Nr. 2 BeschV keiner Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit bedarf, nicht § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG und § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG entgegen stehen, auch wenn der förmliche Asylantrag erst am 15. Oktober 2015 gestellt worden sein sollte; zur Regelung des aufenthaltsrechtlichen Status ist zudem eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG zu erteilen. Denn die nur eine Übergangssituation regelnden Bestimmungen dürften so zu verstehen sein, dass auch Asylgesuche, d.h. nicht förmliche Asylanträge, die vor dem Stichtag eingereicht wurden, zur Unanwendbarkeit des Ausschluss- bzw. Versagungsgrundes führen.

Dieses ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Der Wortlaut des § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG bzw. § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG allein schließt ein solches Verständnis nicht aus. Vielmehr bringt dieser nicht hinreichend eindeutig zum Ausdruck, ob mit Asylantrag das (nicht förm-

liche) Nachsuchen um Asyl im Sinne der ausdrücklichen Legaldefinition des „Asylantrags“ in § 13 AsylG gemeint ist oder ob hierbei ausschließlich an die in § 14 AsylG angesprochene förmliche Stellung eines Asylantrags beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) gedacht ist. Dass in § 13 AsylG nicht der förmliche Asylantrag gemeint sein kann, erschließt sich daraus, dass bereits der auf andere Weise geäußerte Wille des Ausländers oder der Ausländerin, im Bundesgebiet Schutz vor Verfolgung zu suchen, ausreichen kann, um vom Vorliegen eines Asylantrags ausgehen zu müssen. Diese Fallkonstellation kann aber nicht den förmlichen Asylantrag meinen, der beim Bundesamt schriftlich oder zur Niederschrift eingereicht bzw. gestellt wird (vgl. zur Form auch Funke-Kaiser, in: GK-AsylG, § 14 Rn. 15; Winkelmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. Aufl. § 14 AsylG Rn. 15); denn in diesem Fall liegt bereits eine schriftliche niedergelegte Willenskundgebung vor. Die begriffliche Ungenauigkeit setzt sich fort in Absatz 3, wenn dort wiederum unter der amtlichen Normüberschrift „Asylantrag“ von Asylgesuch bzw. Nachsuchen von Asyl die Rede ist. Dabei ist sich der Senat durchaus der Tatsache bewusst, dass dem Asylgesetz eine Differenzierung zwischen der Phase des bloßen „Nachsuchen um Asyl“ und der der „Stellung des Asylantrags“ zugrunde liegt. Der Senat stellt auch nicht in Abrede, dass an sich ein Asylgesuch nicht im Sinne des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG abgelehnt werden kann.

Aus dem vom Gesetzgeber mit der Novellierung verfolgten Sinn und Zweck der Regelungen der §§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG und 61 Abs. 2 S. 4 AsylG, wie sie insbesondere auch den vorliegenden Gesetzesmaterialien zu entnehmen sind, dürfte sich aber voraussichtlich ergeben, dass sich § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG bzw. § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG nicht auf Asylbewerber erstrecken soll, die - wie hier die Antragstellerin - bereits vor Inkrafttreten dieser Regelung zum 24. Oktober 2015 (längst) in das Bundesgebiet eingereist waren und schon bis zum 31. August 2015 durch Stellung eines (nichtförmlichen) Asylgesuchs im Sinne von § 13 AsylG zu erkennen gegeben haben, dass sie zum Zwecke der Durchführung eines Asylverfahrens eingereist sind. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der förmliche Asylantrag ohne Verschulden des Asylbewerbers infolge der Rückstauproblematik bei der Bear-

- 4 -

beitung der Asylgesuche durch das Bundesamt erst nach dem 31. August 2015 beim Bundesamt als „Asylantrag eingegangen“ ist. Dies war hier der Fall. Die Eltern der Antragstellerin wurden zwar am 25. Februar 2015 in der ihnen ausgehändigten Belehrung auf die Notwendigkeit einer förmlichen persönlichen Asylantragstellung beim Bundesamt und auf die daran anknüpfende Beantragung der Ausstellung einer Aufenthaltsgestattung mit entsprechenden Informationsschreiben in ihrer Muttersprache hingewiesen (vgl. §§ 14 Abs. 1 und 23 Abs. 1 sowie 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AsylG). Ein Termin für die Stellung des Asylantrags bei der Außenstelle des Bundesamtes war jedoch in der Belehrung an der dafür vorgesehenen Stelle nicht vermerkt. Daher kam es erst sehr viel später, nämlich am 15. Oktober 2015, zur förmlichen Antragstellung, als die Eltern der Antragstellerin persönlich bei der Außenstelle des Bundesamts in Karlsruhe vorsprachen.

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz verfolgt mit der Einführung der Beschäftigungsverbote in den §§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG und 60a Abs. 6 AufenthG für Asylbewerber bzw. geduldete abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten nur das Ziel, vor dem Hintergrund der bis Ende September 2015 beispiellos gestiegenen Zahlen von Asylbewerbern aus diesen jetzt zu sicheren Herkunftsstaaten erklärten Staaten (darunter das Herkunftsland der Antragstellerin: Mazedonien), „Fehlanreize“ zu beseitigen, die zu einem „weiteren Anstieg“ der Zahl ungerechtfertigter Asylanträge führen können (vgl. BT-Drs 18/6185 v. 29.09.2015, S. 1 und S. 25; siehe auch BR-Drs 446/15 v. 29.09.2015, S. 1 Teil A, und S. 45).

Damit verfolgt die Einführung der beiden Beschäftigungsverbote ersichtlich einen in die Zukunft gerichteten Zweck, nämlich die Vermeidung eines „weiteren“ Anstiegs der Asylzahlen durch Beseitigung von Anreizen für Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten, die sich von dort andernfalls erst noch in Erwartung einer Beschäftigungsmöglichkeit zusätzlich auf den Weg machen würden, und damit die Zahl der bereits längst nach Deutschland eingereisten, ein voraussichtlich erfolgloses Asylverfahren Betreibenden noch weiter steigern würden. Es geht somit in erster Linie um die Verhinderung weiterer Einreisen. Insoweit tritt die Beseitigung von Fehlanreizen allein durch das Be-

schäftigungsverbot ein und nicht durch die Streichung von Beschäftigungsmöglichkeiten bezüglich der bereits eingereisten Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, die schon ein Asylgesuch eingereicht hatten. Insoweit konnte auch überhaupt keine Einreisen mehr verhindert werden. Dabei war es aus der Sicht derjenigen, die bereits ein Asylgesuch eingereicht hatten, nicht steuerbar und vom Zufall abhängig, wann im Hinblick auf die Verwaltungskapazitäten des Bundesamts die Ladung zur förmlichen Antragstellung erfolgen würde.

In diesem Zusammenhang ist aber noch zu berücksichtigen, dass zeitgleich mit dem Ziel einer zukunftsgerichteten Bewältigung der Problematik der Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten § 26 Abs. 2 BeschV neu eingeführt wurde, der in seinem Satz 3 eine, wie noch zu erläutern sein wird, nicht unproblematische privilegierende Übergangsvorschrift enthält. Nimmt man nun § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3, § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG und § 26 Abs. 2 BeschV gemeinsam in den Blick, so ergibt sich zunächst der folgende Befund: Allen Ausländern aus den betreffenden Staaten, die ihren förmlichen oder nicht förmlichen Asylantrag nach dem 31. August 2015 gestellt haben, konnte ausnahmslos eine Beschäftigungserlaubnis vom Inland aus nicht mehr erteilt werden. Allen Ausländern, die – geht man von dem begrifflichen Verständnis des Antragsgegners und des Verwaltungsgerichts aus – den förmlichen Asylantrag zwischen dem 1. Januar 2015 und 23. Oktober 2015 gestellt haben, kann die Beschäftigung sofort vom Ausland aus erteilt werden, wenn sie unverzüglich nach dem 23. Oktober 2015 ausgereist waren. Daraus folgt weiter, dass allen Ausländern, die ihren förmlichen Asylantrag zwischen dem 1. Januar 2015 und 31. August 2015 gestellt haben, beide Verfahrenswege offenstanden. Ob diese nicht ohne weiteres einleuchtende Begünstigung rechtspolitisch sinnvoll und einleuchtend ist, mag dahin stehen. Gleichwohl zeigt die Übergangsregelung des § 26 Abs. 2 Satz 3 BeschV etwas anderes. Wenn der Gesetzgeber den Begriff des Asylantrags hier im förmlichen Sinn verstanden haben sollte, so würde dieses zu einem grundlegenden Wertungswiderspruch und letztlich zu einem gleichheitswidrigen Ergebnis führen. Denn alle diejenigen, die zwischen dem 1. Januar und 23. Oktober 2015 nur ein Asylgesuch eingereicht hatten und von denen unübersehbar eine große Vielzahl unver-

schuldet keinen förmlichen Antrag vor dem 24. Oktober 2015 hatten stellen können, wären von der Privilegierung ausgeschlossen, die alle anderen, deren Verfahren bereits weiter fortgeschritten bzw. gefördert waren, genießen würden. Sie müssten zunächst zwei Jahre im Heimatland warten, bis sie erneut um eine Beschäftigungserlaubnis würden nachsuchen können. Die Optionen einer Erteilung vom Inland hätte ihnen auch nicht offen gestanden. Dass die Schlechterstellung dieser Gesuchsteller und deren (vorübergehenden) vollständigen Ausschluss von der Möglichkeit einer Beschäftigungserlaubnis gewollt war, geschweige denn willkürfrei wäre, erschließt sich dem Senat nicht, weshalb Asylantrag im Sinne des Satzes 3 auch als Asylgesuch zu verstehen sein muss. Allerdings kann der Senat auch nicht ausschließen, dass der Begriff „Asylantrag“ im Sinne des Satzes 3 von vornherein im weiteren Sinn des § 13 AsylG gemeint war. Denn nach der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorschrift noch geltenden Fassung des § 55 Abs. 1 AsylG könnten bei einem engen Verständnis des „Asylantrags“ Ausreisepflichtige nur solche Personen gewesen sein, deren Asylantrag bereits rechtskräftig oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden war (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 oder 6 AsylG), während diejenigen, die nur ein Asylgesuch eingereicht gehabt hatten und infolge der Bestimmung des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AsylG ausreisepflichtig geworden waren, nicht erfasst worden wären; die zweite Personengruppe war aber rein tatsächlich damals wesentlich größer und von erheblicher Relevanz (für ein weites Verständnis auch Neundorf, NVwZ 2016, S. 1 Fn. 20). Die Begründung des Verordnungsentwurfs (BR-Drs 447/15, S. 11) ist hier allerdings in diesem Zusammenhang völlig unergiebig.

Jedenfalls wird hieraus hinreichend deutlich, dass der Gesetzgeber jedenfalls damals die Differenzierung und die Tragweite der praktischen Auswirkungen auf die Gesamtmenge der bereits eingereisten Gesuchsteller nicht ausreichend in den Blick genommen und erwogen hatte und ein unterschiedliches Verständnis des Begriffs in beiden Normen nicht dem Zweck der Bestimmungen entsprechen würde und daher eine einheitliche Auslegung nahe liegt.

Dem steht nicht entgegen, dass dem Gesetzgeber ein Jahr später bei der Schaffung der Übergangsvorschrift des § 87c AsylG dieses genauer reflektiert

hatte, als es darum ging, unmittelbar und spezifisch die statusrechtlichen Probleme des Antragstaus für die Betroffenen in einer angemessenen Weise in den Griff zu bekommen. Vor dem Hintergrund des oben dargelegten Sinn und Zwecks der Neuregelungen spricht aus der Sicht des Senats alles dafür, hier generell den Begriff des Asylantrags in einem weiten, dem Asylgesetz aber durchaus geläufigen Sinn zu verstehen.

Nach alledem steht § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG der Erteilung einer Ausbildungsduldung bzw. der Beschäftigungserlaubnis zu Gunsten der Antragstellerin nicht entgegen. Da der Antragsgegner im gesamten Verfahren keine Gründe vorgetragen hat, die eine negative Ermessensentscheidung hinsichtlich der Beschäftigungserlaubnis rechtfertigen könnten, vorgebracht hat, ist auch insoweit davon auszugehen, dass die Antragstellerin einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht hat (vgl. hierzu schon Senatsbeschluss vom 27.06.2017 – 11 S 1067/17 -, juris).

Der der Senat kann offen lassen, ob die Antragstellerin überhaupt jemals ein Asylgesuch gestellt hatte. Denn mit Schriftsatz vom 17. Februar 2015 hatte die frühere Bevollmächtigte der Antragstellerin unter Vorlage unterschriebener Vollmachtsurkunden eindeutig nur beantragt, festzustellen, dass ein nationales Abschiebungsverbot im Sinne des § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG vorliegt. Aus den Niederschriften über die Anhörungen der Eltern der Antragstellerin lässt sich nicht entnehmen, dass der Antrag erweitert worden wäre. Allerdings hat dann das Bundesamt im Bescheid vom 16. März 2017 über einen uneingeschränkten Antrag entschieden. Soweit für den Senat ersichtlich ist aber insoweit das Klageverfahren noch anhängig.

Was die Frage betrifft, ob der Versagungsgrund des § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 AufenthG vorliegt, verweist der Senat auf die zutreffenden Ausführungen im angegriffenen Beschluss (BA S. 4). Das Verwaltungsgericht hat auch zutreffend ausgeführt, dass zum Zeitpunkt der konkludenten Beantragung durch die Antragstellerin am 18. Juli 2017 bei der für die Antragstellerin an sich allgemein zuständigen unteren Ausländerbehörde noch keine konkreten aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bevorstanden. Dass der förmliche Antrag erst am

31. Juli 2017 beim Regierungspräsidium einging und zu diesem Zeitpunkt der Vollstreckungsauftrag bereits erteilt war, steht dem nicht entgegen. Denn da die untere Ausländerbehörde generell die Duldungsbescheinigungen erteilt und gegenüber den Betroffenen nach außen auftritt, hatte die Antragstellerin aus ihrer laienhaften Sicht alles Erforderliche und in ihrer Sphäre Liegende getan, um ihr Begehren behördlicherseits aktenkundig zu machen (vgl. hierzu auch Senatsbeschluss vom 27.06.2017 - 11 S 1067/17 -, juris).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung für das Beschwerdeverfahren findet ihre Grundlage in § 63 Abs. 2, § 47 sowie § 53 Abs. 2 Nr. 1 und § 52 Abs. 2 GKG. Mit dem Verwaltungsgericht geht der Senat davon aus, dass dem Antrag auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis kein eigenständiger wirtschaftlicher Wert im Sinne von § 39 Abs. 1 GKG zukommt.

Nachdem die Antragstellerin durch diesen Beschluss einen unanfechtbaren Kostenerstattungsanspruch gegen den Antragsgegner erworben hat, geht der Senat davon aus, dass eine Entscheidung über den Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe nicht mehr erforderlich ist.


Der Beschluss ist unanfechtbar.

Funke-Kaiser

Dr. Hoppe

Baudis

Beglaubigt
Ürkundsbeamtin/-er
der Geschäftsstelle


Trauer
Amtsinspektorin