



Der Europäische Gerichtshof
mit Sitz in Luxemburg
Foto: Laurent Verdier

der aktuelle fall

EuGH: Arbeitsmarktzugang auch für Dublin-Fälle

von *sebastian röder*

Am 14.1.2021 hat der EUROPÄISCHE GERICHTSHOF (EuGH) eine hochinteressante Entscheidung getroffen (Aktenzeichen C-322/19; C-385/19). Sie zeigt einmal mehr, dass das Asylrecht mitunter immer noch zu sehr durch die nationale Brille betrachtet wird, statt es europäisch, sprich losgelöst von nationalen Grenzen zu denken. Das spiegelt sich nicht zuletzt in der verhältnismäßig geringen Aufmerksamkeit wider, die die Entscheidung bislang erfahren hat. Dabei dürfte die Entscheidung des EuGH das sofortige »Aus« für einige deutsche Vorschriften bedeuten, welche das Leben asylsuchender Menschen

derzeit ganz erheblich zu ihrem Nachteil prägen. Die in der Entscheidung liegende Sprengkraft hat Heiko Habbe in einem lesenswerten Beitrag im Asylmagazin (Heft 4/2021, S. 111 ff.) beschrieben. Weil es gelinde gesprochen immer einige Zeit dauert, bis zugunsten Asylsuchender ergangene EuGH-Rechtsprechung in der Praxis ankommt, sollen die wesentlichen Auswirkungen der EuGH-Entscheidung auf das deutsche Recht auch an dieser Stelle vorgestellt werden. Damit verbunden ist die an Geflüchtete, Ehren- und Hauptamtliche gleichermaßen gerichtete Ermunterung, diese im Einzelfall proaktiv gegenüber den zuständigen

deutschen Behörden einzufordern und nötigenfalls vor Gericht mit rechtsanwaltlicher Hilfe durchzusetzen.

Prüfungsmaßstab: EU-Aufnahmerichtlinie

In Verfahren wie diesem prüft der EuGH aufgrund einer Vorlage eines nationalen Gerichts die Vereinbarkeit nationaler Regelungen mit europäischen Vorgaben. Maßstab hier war die Aufnahmerichtlinie (Aufn-RiL), die für alle EU-Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben enthält, die während des Asylverfahrens zu beachten sind.

Zum Arbeitsmarktzugang heißt es in Art. 15 Abs. 1 der Aufn-RiL:

»Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der Antragsteller spätestens neun Monate nach der Stellung des Antrags auf internationalen Schutz Zugang zum Arbeitsmarkt erhält, sofern die zuständige Behörde noch keine erstinstanzliche Entscheidung erlassen hat und diese Verzögerung nicht dem Antragsteller zur Last gelegt werden kann.«

Zu den Vorlagefragen

In dem Verfahren sollte der EuGH unter anderem die Frage beantworten, ob Art. 15 Aufn-RiL auch noch auf Personen Anwendung findet, gegen die bereits eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III-Verordnung ergangen ist. Mit der Überstellungsentscheidung ist im deutschen Recht die Abschiebungsanordnung bzw. -androhung gemeint, die erlassen wird, wenn der Asylantrag mangels Zuständigkeit Deutschlands als unzulässig abgelehnt wird (vgl. §§ 29 Abs. 1 Nr. 1 lit. a; 34a Abs. 1 AsylG). Zum Zweiten sollte der EuGH klären, unter welchen Voraussetzungen einem*r Antragsteller*in eine Verzögerung des Asylverfahrens vorgeworfen werden kann. In diesem Fall darf der Person der Zugang zum Arbeitsmarkt nach Art. 15 Abs. 1 Aufn-RiL ja verwehrt werden. Die Vorlagefragen kamen übrigens von irischen

Gerichten. Die Antworten des EuGH binden aber grundsätzlich nicht nur den am Verfahren beteiligten Mitgliedstaat, sondern alle EU-Mitgliedstaaten. Nur so ist gewährleistet, dass Europarecht wie bezweckt unionsweit einheitlich angewendet wird.

Die Antworten des EuGH - und warum diese richtig sind

Anders als bisweilen fielen die Antworten des EuGH in diesem Fall eindeutig aus. Zunächst entschied er, dass Art. 15 Aufn-RiL auch dann anwendbar bleibt, wenn gegen die betroffene Person eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-VO ergangen ist, denn diese ändere nichts daran, dass die Person weiterhin Antragsteller*in im Sinne der Richtlinie sei. Das überzeugt: Aus europäischer Sicht gibt es nur ein einziges Asylverfahren, das mit der Asylantragstellung in irgendeinem Dublin-Staat beginnt, mit einer Unzuständigkeitsentscheidung aber noch kein Ende findet, sondern – nach Überstellung in den zuständigen Staat – dort fortgesetzt wird, ohne dass es dafür eines erneuten Asylantrags bedarf. Es ist ja auch kein erneuter Asylantrag erforderlich, wenn Deutschland – zum Beispiel wegen Ablaufs der für eine Überstellung in den ursprünglich zuständigen Mitgliedstaat vorgesehenen Frist – für die Prüfung der materiellen Schutzgründe zuständig geworden ist. Auch die Antragstellung bei einer unzuständigen Asylbehörde setzt das Asylverfahren in Gang. Richtigerweise stellt die Überstellungsentscheidung (=Abschiebungsanordnung) deshalb auch keine »erstinstanzliche Entscheidung« im Sinne von Art. 15 Abs. 1 Aufn-RiL dar, die Behörden die Versagung der Beschäftigung erlauben würde, wenn die Entscheidung innerhalb von neun Monaten nach Asylantragstellung erginge. Das gilt auch für den in Deutschland praktizierten Fall, dass die Überstellungsentscheidung mit der Unzulässigkeitsentscheidung verbunden wird. Anders ausgedrückt: Die in Art. 15 Abs. 1 Aufn-RiL genannte Neunmonatsfrist wird durch eine zwischenzeitliche Dublin-Entscheidung nicht ununterbrochen. Die

sebastian röder
Mitarbeiter der Geschäftsstelle des Flüchtlingsrats BW

betroffene Person bleibt Antragsteller*in und erwirbt neun Monate nach Asylantragstellung Anspruch auf Zulassung zum Arbeitsmarkt, zu dessen Erfüllung der (nach der Dublin-VO-III unzuständige) Staat bis zur Überstellung in den zuständigen Staat verpflichtet bleibt.

Eine Ausnahme gilt nur, wenn die Person das Asylverfahren verzögert hat. Hier stellte sich nun die weitere Frage, ob eine asylsuchende Person das Asylverfahren dadurch vorwerfbar in die Länge zieht, dass sie ihren Asylantrag nicht im Ersteinreisestaat gestellt oder gegen eine Überstellungsentscheidung Rechtsmittel eingelegt hat. Der EuGH verneinte beides: Ersteres, weil keine Verpflichtung zur Asylantragstellung im Ersteinreisestaat bestehe, der – entgegen weit verbreiteter Meinung – keineswegs immer der zuständige sei. Die zweite Überlegung verwarf er unter anderem mit dem Argument, dass Art. 47 Grundrechtcharta das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf garantiere, dessen Wirksamkeit allerdings in Frage stünde, wenn eine Person befürchten müsste, dass ihr die Ausübung des Rechts an anderer Stelle vorgeworfen werde. Eine Verzögerung des Asylverfahrens kann einer Person nach Auffassung des EuGH vielmehr nur zur Last gelegt werden, wenn diese im Einzelfall auf eine mangelnde Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden zurückgeführt werden kann.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Auswirkungen der EuGH-Entscheidung auf das deutsche Recht haben es in sich. Unmittelbar betref-

fen sie zunächst § 61 AsylG, der den Zugang von (ehemaligen) Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt regelt. Der Gesetzgeber hatte die Vorschrift erst Mitte 2019 geändert, um seine seit langem überfälligen Verpflichtungen aus Art. 15 Aufn-RiL umzusetzen. Gelingen ist ihm das angesichts der EuGH-Entscheidung nicht. § 61 Abs. 1 S. 2 AsylG sieht zwar im Ausgangspunkt einen Anspruch auf eine Beschäftigungserlaubnis vor, wenn das Asylverfahren nach neun Monaten noch nicht unanfechtbar abgeschlossen ist, enthält diesen aber unter anderem Personen vor, deren Asylantrag als unzulässig abgelehnt worden ist (§ 61 Abs. 1 S. 2 Hs. 1 Nr. 4 AsylG). Auf den Punkt gebracht: Dublin-Fälle haben – nach dem Willen des Gesetzgebers – auch neun Monate nach Asylantragstellung keinen Zugang zum Arbeitsmarkt. Dass sich dieser allein an den Erlass eines Dublin-Bescheids anknüpfende Ausschlussgrund nicht mit den Vorgaben des EuGH verträglich, liegt auf der Hand. Da Unionsrecht nationalem

DIE ENTSCHEIDUNG DES EUGH DURFTE DAS SOFORTIGE »AUS« FÜR EINIGE DEUTSCHE VORSCHRIFTEN BEDEUTEN, WELCHE DAS LEBEN ASYLSUCHENDER MENSCHEN DERZEIT GANZ ERHEBLICH ZU IHREM NACHTEIL PRAGEN.

Recht vorgeht, muss der Ausschlussgrund in Bezug auf Dublin-Fälle unangewendet bleiben. Dieser Anwendungsvorrang ist auch von den für die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis zuständigen Ausländerbehörden zu beachten. Es liegt in der Konsequenz der EuGH-Entscheidung und ergibt sich auch zwanglos aus dem Wortlaut von Art. 15 Aufn-RiL, dass auf die Neunmonatsfrist Verfahrenszeiten anzurechnen sind, die die betroffene Person bereits in einem anderen »Dublin-Staat« verbracht hat, ohne dass dort bislang eine erstinstanzliche Entscheidung ergangen ist. Wer etwa in Griechenland erstmals einen Asylantrag stellt und nach neun Monaten zuständigkeitshalber nach Deutschland überstellt wird, hat hier vom ersten Tag

an Zugang zum Arbeitsmarkt, denn Bezugspunkt des in Deutschland fortgeführten Asylverfahrens ist und bleibt der in Griechenland gestellte Asylantrag. Mit der Überstellung wechselt lediglich der Adressat der Verpflichtung, den Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Nach aktueller deutscher Rechtslage besteht ein Anspruch auf eine Beschäftigungserlaubnis selbst dann, wenn die betroffene Person das Asylverfahren im Sinne der EuGH-Entscheidung vorwerfbar verzögert hat, also unkooperativ war. Unionsrechtlich wäre ein solcher Ausschluss zwar möglich, den Deutschland in § 61 AsylG (und auch sonst nirgends) aber nicht geregelt hat, weil die Vorschrift bei Vorliegen der Voraussetzungen einen strikten Rechtsanspruch auf die Beschäftigungserlaubnis vorsieht und sich im Wortlaut nirgendwo ein »Einfallstor« findet, einen solchen Ausschlussgrund in die Vorschrift hineinzulesen.

Nun schützt eine Beschäftigung grundsätzlich nicht vor Abschiebung in den zuständigen Dublin-Staat. »Spannend« wird es aber, wenn die betroffene Person im laufenden Dublinverfahren eine qualifizierte Berufsausbildung findet. Mit Art. 16 Aufn-RiL existiert hier zwar möglicherweise eine spezielle Regelung. Die Vorschrift macht Vorgaben hinsichtlich des Zugangs zu »Beruflicher Bildung«, eröffnet diesen allerdings im selben Umfang wie den Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn dem Ausbildungsverhältnis ein Arbeitsvertrag zugrunde liegt. Da dies bei den allermeisten Ausbildungsverhältnissen in Deutschland der Fall ist, muss der Ausschlussgrund für Dublin-Fälle in § 61 AsylG auch insoweit unangewendet bleiben. Sobald die Ausbildung aber »genehmigt« und tatsächlich begonnen wurde, gelangt die betroffene Person in den Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung (§ 60c AufenthG). Liegen die dort genannten Voraussetzungen vor, besteht ein Anspruch

auf Aussetzung der Abschiebung – und damit ein zwingendes Hindernis für die Abschiebung in den zuständigen Dublin-Staat. § 60c Abs. 2 Nr. 5 lit. e) AufenthG schließt die Erteilung einer Ausbildungsduldung zwar bei Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staats aus. Dieser Ausschlussgrund greift aber nicht, wenn die betroffene Person die Ausbildung bereits »als Asylbewerber*in« aufgenommen hat. Teilweise wird angenommen, Asylbewerber*in sei nur, wer noch eine Aufenthaltsgestattung besitze. Da diese in der Regel mit Zustellung der Unzulässigkeitsentscheidung erlösche, entfalle in diesem Moment der Asylbewerber*innenstatus. Überzeugend ist dies freilich nicht, denn in aller Regel hält die betroffene Person ihre »Bewerbung um Asyl« auch nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung aufrecht in der – sich gar nicht so selten erfüllenden – Hoffnung, dass der Asylantrag am Ende doch inhaltlich in Deutschland geprüft wird. Als leicht merkbare Quintessenz lässt sich für die Praxis vielleicht Folgendes mitnehmen: Der früher richtige Merkposten, »Dublin-Fälle können keine Ausbildungsduldung erhalten«, stimmt schon seit In-Kraft-Treten von § 60c AufenthG nicht mehr. Die Chancen, während des Dublinverfahrens eine qualifizierte Berufsausbildung aufzunehmen, sind nach der EuGH-Entscheidung deutlich gestiegen. Beginnt die Ausbildung erst nach Zustellung des Dublin-Bescheids, hängt die Erteilung einer Ausbildungsduldung – vom »Dauerbrenner« der Identitätsklärung abgesehen – entscheidend davon ab, ob die Person nach Zustellung des Dublin-Bescheids »Asylbewerber*in« bleibt. Da damit zu rechnen ist, dass die zuständigen Behörden Dublin-Fällen auch weiterhin keine Ausbildungserlaubnis bzw. -duldung erteilen werden, ist der Weg zum Gericht unumgänglich, will man die durch die EuGH-Entscheidung gesteigerte Chance nutzen. _