



Bernburg (Saale), den 22.03.2022

Die folgende Allgemeinverfügung wird hiermit gemäß § 41 Absatz 3 und 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) i. V. m. § 1 Absatz 1 Satz 1, § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt (VwVfG) i. V. m. § 1a des Gesetzes über die Verkündung von Verordnungen (Verkündungsgesetz LSA) öffentlich bekanntgegeben:

Allgemeinverfügung des Salzlandkreises

zur Erlaubnis einer Erwerbstätigkeit für ukrainische Staatsangehörige und andere aus der Ukraine geflüchtete Personen

1. Gemäß § 24 Absatz 1 AufenthG i. V. m. Artikel 5 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 i. V. m. Artikel 2 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 wird anspruchsberechtigten Personen, die sich bei der Ausländerbehörde des Salzlandkreises gemäß § 91a AufenthG registriert haben und auf dem Gebiet des Salzlandkreises wohnen oder ihren vorübergehenden Aufenthalt haben, die Erwerbstätigkeit erlaubt.
2. Personen i. S. d. Ziffer 1 sind:
 - a) ukrainische Staatsangehörige, die vor dem 24. Februar 2022 ihren Aufenthalt in der Ukraine hatten,
 - b) Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine, die vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine internationalen Schutz oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen haben, und
 - c) Familienangehörige der unter den Buchstaben a und b genannten Personen. Als Familienangehörige gelten folgende Personen als Teil einer Familie, sofern die Familie bereits vor dem 24. Februar 2022 in der Ukraine anwesend und aufhältig war:
 - der Ehegatte einer in Ziffer 2 Buchstabe a oder b genannten Person oder ihr nicht verheirateter Partner, der mit dieser Person in einer dauerhaften Beziehung lebt, sofern nicht verheiratete Paare nach den nationalen ausländerrechtlichen Rechtsvorschriften oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verheirateten Paaren gleichgestellt sind;
 - die minderjährigen ledigen Kinder einer in Ziffer 2 Buchstabe a oder b genannten Person oder ihres Ehepartners, gleichgültig, ob es sich um ehelich oder außerehelich geborene oder adoptierte Kinder handelt;

- andere enge Verwandte, die zum Zeitpunkt der den Massenzustrom von Vertriebenen auslösenden Umstände innerhalb des Familienverbands lebten und vollständig oder größtenteils von einer in Ziffer 2 Buchstabe a oder b genannten Person abhängig waren.
3. Die Erlaubnis nach Ziffer 1 gilt ausschließlich auf dem Gebiet des Salzlandkreises.
 4. Die Erlaubnisinhaber sind verpflichtet, der Ausländerbehörde des Salzlandkreises ihren Arbeitgeber mit Namen, Anschrift, Art und Dauer der Tätigkeit unter folgenden Kontaktdaten zu melden: Karlsplatz 37, 06406 Bernburg (Saale), E-Mail-Adresse: auslaenderbehoerde@kreis-slk.de. Die Verpflichtung zur Meldung nach Satz 1 besteht auch für aufgrund Ziffer 1 dieser Verfügung selbstständig Tätige.
 5. Die unter Ziffer 1 tenorierte Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit ergeht unter dem Vorbehalt des Widerrufs im Einzelfall.
 6. Die sofortige Vollziehung dieser Allgemeinverfügung wird angeordnet.
 7. Diese Allgemeinverfügung tritt am 23.03.2022 in Kraft und mit Ablauf des 31.12.2022 außer Kraft. Sie ergeht unter dem Vorbehalt des Widerrufs.

Begründung:

Am 24. Februar 2022 starteten russische Streitkräfte ausgehend von der Russischen Föderation, von Belarus und von ukrainischen Gebieten, die nicht von der Regierung des Landes kontrolliert werden, an mehreren Orten eine groß angelegte Invasion der Ukraine. Je nach Entwicklung des Konflikts dürfte die Europäische Union den aktuellen Schätzungen zufolge mit einer sehr großen Zahl – möglicherweise zwischen 2,5 Millionen und 6,5 Millionen – Vertriebenen als Folge des bewaffneten Konflikts konfrontiert werden, wobei davon ausgegangen wird, dass zwischen 1,2 Millionen und 3,2 Millionen von ihnen internationalen Schutz beantragen. Nach Schätzungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (VN) werden im schlimmsten Fall möglicherweise bis zu 4 Millionen Menschen aus der Ukraine fliehen. (Erwägungsgründe 1 und 6 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, nachfolgend Durchführungsbeschluss). Ein erheblicher Anteil dieser Geflüchteten wird - zumindest vorübergehend - in der Bundesrepublik Deutschland leben.

Der Rat der EU hat daher am 4. März 2022 in seinem Durchführungsbeschluss das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG festgestellt und die Einführung eines vorübergehenden Schutzes beschlossen. Damit ist es den in dem Beschluss bezeichneten Personen möglich, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG zu erlangen. Diese Aufenthaltserlaubnis hat aber nicht zur Folge, dass die Geflüchteten einer Beschäftigung zur Erwerbserzielung nachgehen dürfen. Hierfür ist eine ausdrückliche Erlaubnis erforderlich. Bereits jetzt zeigt sich, dass viele Geflüchtete eine Erwerbstätigkeit aufnehmen möchten.

Durch eine schnelle, unbürokratische Möglichkeit der Arbeitsaufnahme ist eine vorübergehende Integration der Geflüchteten ins Arbeitsleben in der Bundesrepublik und damit eine effiziente Entlastung der sozialen Sicherungssysteme möglich. Im Falle sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse werden dem Sozialsystem sogar Mittel zufließen, die nicht zuletzt die Aufnahme weiterer Geflüchteter aus der Ukraine ermöglichen. Den Geflüchteten wird zudem der Weg eröffnet, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Dabei wird die Senkung bürokratischer Barrieren helfen, Berührungspunkte mit Behörden zu vermeiden.

Darüber hinaus zeichnet sich bereits jetzt ab, dass Unternehmen des Salzlandkreises bereit sind, insbesondere Geflüchtete aus der Ukraine aufzunehmen. Mit einer sofort möglichen Aufnahme aufgrund der durch die Allgemeinverfügung erlassenen Erlaubnis einer Beschäftigung wäre die

Unsicherheit potentieller Arbeitgeber, ob ein Bewerber das Arbeitsangebot tatsächlich annehmen kann, von Anfang an vermieden. Dies dürfte die Bereitschaft, Geflüchteten Arbeitsplätze anzubieten, erhöhen, was die beschriebenen Wirkungen - insbesondere für die Integration der Geflüchteten - verstärkt.

Zur Zuständigkeit:

Nach § 71 Absatz 1 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.02.2008 (BGBl. I S. 162) zuletzt geändert durch Gesetz vom 09.07.2021 (BGBl. I S. 2467) mit Wirkung vom 15.07.2021 (Aufenthaltsgesetz, AufenthG) sind für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Aufenthaltsgesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen die Ausländerbehörden zuständig. Hierzu zählen auch Entscheidungen über die Erlaubnis einer Beschäftigung.

Nach § 1 Absatz 1 Nummer 13 Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom) vom 7. Mai 1994, in der Fassung vom 12.05.2021, gültig ab 29.05.2021, sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen der Ausländerbehörde im Sinne des § 71 Absatz 1 Satz 1 AufenthG. Maßgeblich ist der Wohnort beziehungsweise der Ort des gewöhnlichen Aufenthalts des Ausländers.

Zu Ziffer 1

Nach § 24 Absatz 1 AufenthG wird einem Ausländer, dem auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2001/55/EG (nachfolgend Richtlinie) vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. Der Rat der EU hat am 4. März 2022 das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie festgestellt und die Einführung eines vorübergehenden Schutzes beschlossen.

Gemäß § 24 Absatz 6 Satz 2 AufenthG berechtigt die Aufenthaltserlaubnis allerdings nicht zur Ausübung einer Beschäftigung; sie kann aber nach § 4a Absatz 2 AufenthG erlaubt werden.

Danach bedarf, sofern die Ausübung einer Beschäftigung gesetzlich verboten oder beschränkt ist, die Ausübung einer Beschäftigung oder einer über die Beschränkung hinausgehenden Beschäftigung der Erlaubnis; diese kann dem Vorbehalt der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG unterliegen. Bedarf die Erlaubnis nicht der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit, gilt § 40 Absatz 2 oder Absatz 3 AufenthG für die Versagung der Erlaubnis entsprechend.

§ 39 AufenthG kommt nur zur Anwendung, wenn die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung erfolgt, was hier gerade nicht der Fall ist. Eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit ist damit nicht erforderlich.

§ 31 Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV) Artikel 1 Verkündung vom 06.06.2013 BGBl. I Seite 1499; zuletzt geändert durch Artikel 1 Verkündung vom 31.05.2021 BGBl. I Seite 1253, Geltung ab 01.07.2013; bestimmt zudem, dass für die Aufnahme einer Beschäftigung die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nicht erforderlich ist, wenn dem Ausländer ein Aufenthaltstitel nach Kapitel 2 Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes erteilt wurde oder wird. § 24 AufenthG zählt zu diesem Abschnitt. Die Richtlinie räumt den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit ein, bei Erteilung der Beschäftigungserlaubnis aufenthaltsrechtliche Gesichtspunkte heranzuziehen. Daher ist die Beschäftigung auch dann zu erlauben, wenn noch kein konkretes Beschäftigungsverhältnis in Aussicht steht. Ein Ermessensspielraum besteht nicht.

Damit gilt § 40 Absatz 2 oder Absatz 3 AufenthG für die Versagung der Erlaubnis entsprechend, nach denen die Arbeitserlaubnis bei Vorliegen der dort normierten Gründe versagt werden kann. Die Prüfung der Versagungsgründe im jeweiligen Einzelfall führt zu einem erheblichen Arbeitsaufwand der Behörde. Bei dem bereits erfolgten und vor allem noch zu erwartenden Zustrom von Geflüchteten würde dies zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung der Erteilung der Beschäftigungserlaubnis führen. Dies gilt umso mehr, da erste Erfahrungen und Berichte bereits jetzt zeigen, dass ein großer Anteil der Geflüchteten bestrebt ist, schnellstmöglich eine Beschäftigung aufzunehmen. Dies dient zum einen der besseren Integration der Flüchtlinge und entlastet die Sozialsysteme. Zum anderen erlangen die Geflüchteten so die Möglichkeit, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, was auch der Verarbeitung des Erlebten dienlich ist und Halt durch ein strukturiertes (Alltags-) Leben vermitteln kann.

Zwar besteht durch die fehlende Einzelfallprüfung das Risiko, dass die Beschäftigungserlaubnis trotz des Vorliegens von Versagensgründen i. S. d. § 40 Absatz 2 oder 3 AufenthG erteilt wird. Insoweit besteht jedoch durch Ziffer 5 der Allgemeinverfügung die Möglichkeit, die Erlaubnis zu widerrufen.

Zu Ziffer 2

Der Kreis der erfassten Personen ergibt sich aus Artikel 2 Absatz 1, 4 des Durchführungsbeschlusses, der gemäß Artikel 5 Absatz 1, 3 der Richtlinie Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten gefasst wurde.

Zu Ziffer 3

Die Beschränkung auf das Gebiet des Salzlandkreises folgt aus der örtlichen Zuständigkeit. Es ist dem jeweiligen Landkreis überlassen, ob er - auch im Hinblick auf das Vorliegen etwaiger Versagensgründe i. S. d. § 40 Absatz 2 oder 3 AufenthG - den jeweiligen Einzelfall konkret prüfen möchte oder woran er sonst die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis knüpft. Da die Versagensgründe nicht nur personenbezogen sind, sondern sich auch auf die Unternehmen beziehen, in denen die Beschäftigung erfolgen soll, wird von einer räumlich weitreichenderen Gestaltung der Beschäftigungserlaubnis im Wege der Allgemeinverfügung abgesehen. Sofern jemand aus dem in Ziffer 2 genannten Personenkreis außerhalb des Salzlandkreises eine Beschäftigung aufnehmen kann und möchte, ist dies bei entsprechender Beantragung in der Ausländerbehörde des Salzlandkreises möglich.

Zu Ziffer 4

Steht der Erlass eines Verwaltungsakts, wie vorliegend, im Ermessen der Behörde, d. h. kann sie von diesem auch vollständig absehen, so ist es ihr auch gestattet, diesen mit einschränkenden Nebenbestimmungen zu erlassen, § 36 Absatz 2 VwVfG. Eine solche Nebenbestimmung gem. § 36 Absatz 2 Ziffer 4 VwVfG ist die Verpflichtung zur Meldung.

Diese ist erforderlich, geeignet und angemessen, um nachvollziehen zu können, wer unter der Ziffer 1 verfügbaren Erlaubnis tätig wird und bei welchem Arbeitgeber die Beschäftigung erfolgt.

Nur so ist es möglich, im Nachhinein und ggf. bei Vorliegen entsprechender Anhaltspunkte zu prüfen, ob im Einzelfall ein Versagensgrund i. S. d. § 40 Absatz 2 oder 3 AufenthG vorliegt und ob deshalb ein Widerruf der Erlaubnis im Einzelfall erfolgt (vgl. auch zu Begründung zu Ziffer 1 und Ziffer 5). Da die Versagensgründe sich nicht nur aus der Person des Erlaubnisinhabers, sondern auch aus dem Arbeitgeber ergeben können, ist eine bloße Mitteilung, dass der Erlaubnisinhaber eine Beschäftigung aufgenommen hat, nicht ausreichend.

Zu Ziffer 5

Die Möglichkeit des Widerrufs ergibt sich aus § 49 VwVfG. Sie ist erforderlich, um im Falle erst im Nachhinein festgestellter Versagensgründe i. S. d. § 40 Absatz 2 oder 3 AufenthG die Erlaubnis widerrufen zu können (vgl. auch zu Begründung zu Ziffer 1 und Ziffer 4).

Zu Ziffer 6

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung folgt aus § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 VwGO. Sie steht sowohl im öffentlichen Interesse als auch im überwiegenden Interesse des die Beschäftigungserlaubnis erhaltenden Geflüchteten. Der Zweck der Allgemeinverfügung, eine möglichst schnelle Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt und damit in das Leben der Bundesrepublik sowie die Vermeidung (noch höherer) finanzieller Belastungen der öffentlichen Hand, wäre nicht zu erreichen, wenn im Falle eines Widerspruchs mit gegebenenfalls anschließender Klage die Erlaubnis nicht mehr bestehen würde. Insbesondere eine Verzögerung der Integration der Geflüchteten würde zu weiteren Folgeproblemen führen, deren Bewältigung weitere Ressourcen benötigt und zu einem weiteren Arbeitsaufwuchs des Salzlandkreises führen würde. Zudem bietet eine schnelle Integration für die Geflüchteten die Möglichkeit, durch Schaffung eines Alltages und sozialer Kontakte die Chance einer zumindest teilweisen Normalisierung ihres Lebens, was wiederum der Bewältigung des durch den Krieg und die Flucht Erlebten dienlich ist. Da es sich zudem um eine begünstigende Regelung handelt, besteht ein erhebliches Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit.

Zu Ziffer 7

Nach § 1 Absatz 1 VwVfG LSA i. V. m. § 41 Absatz 3 Satz 2 VwVfG darf eine Allgemeinverfügung öffentlich bekannt gegeben werden, wenn eine Bekanntgabe an die Beteiligten unzulässig ist. Ferner wird gemäß § 41 Absatz 4 Satz 1 VwVfG die öffentliche Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung dadurch bewirkt, dass der verfügende Teil ortsüblich bekannt gemacht wird. Eine Allgemeinverfügung gilt grundsätzlich zwei Wochen nach der ortsüblichen Bekanntmachung als bekannt gegeben. In einer Allgemeinverfügung kann jedoch ein hiervon abweichender Tag, jedoch frühestens der auf die Bekanntmachung folgende Tag bestimmt werden. Hiervon wird im Rahmen des Ermessens aufgrund der Eilbedürftigkeit Gebrauch gemacht. Darüber hinaus findet § 3a VwVfG LSA Anwendung, wonach für die öffentliche Bekanntgabe von Allgemeinverfügungen § 1a des Gesetzes über die Verkündung von Verordnungen entsprechend angewendet wird, da die ortsübliche Bekanntmachung im Amtsblatt nicht rechtzeitig mit der gleichen Schnelligkeit möglich ist. Die Notverkündung auf der Internetseite des Salzlandkreises ist zulässig, da Allgemeinverfügungen, die wegen eines Naturereignisses oder wegen anderer besonderer Umstände, wie vorliegend der stetig und schnell steigende Zustrom Geflüchteter, nicht rechtzeitig erscheinen können, auf andere geeignete Weise bekannt gemacht werden können. Vorliegend müssen die angeordneten Maßnahmen ohne Zeitverzug Wirkung entfalten. Die ortsübliche Bekanntmachung wird unverzüglich nachgeholt.

Die Allgemeinverfügung ergeht unter dem Vorbehalt des Widerrufs gemäß § 36 Absatz 2 Ziffer 3 VwVfG. Steht der Erlass eines Verwaltungsakts, wie vorliegend, im Entschließungsermessen der Behörde, das heißt kann sie von diesem auch vollständig absehen, so ist es ihr auch gestattet, diesen mit einschränkenden Nebenbestimmungen zu erlassen, § 36 Absatz 2 VwVfG. Aufgrund der dynamischen Flüchtlingssituation ist nicht abzusehen, wann eine bundeseinheitliche Regelung zur Erlaubnis der Erwerbstätigkeit für aus der Ukraine Geflüchtete ohne Aufenthaltstitel ergeht. Dass eine solche geplant ist, lässt sich den Medien entnehmen.¹ Um für die Zukunft ausreichend flexibel auf Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen sowie des Flüchtlingsstromes in den Salzlandkreis reagieren zu können, ist der Erlass unter Widerrufsvorbehalt erforderlich. Gegebenenfalls ist die vorliegende Allgemeinverfügung dann nicht mehr notwendig, wenn z.B. auch Fiktionsbescheinigungen gem. § 81 AufenthG mit dem Vermerk „Erwerbstätigkeit erlaubt“ ohne Zeitverzug erstellt werden können. Aufgrund der enormen

¹ https://m.focus.de/politik/corona-ukraine-energiepreise-ministerpraesidenten-beraten-wie-deutschland-durch-krieg-und-krise-steuert_id_69401312.html#milestone69434358 abgerufen am 17.03.2022

Arbeitsbelastung aufgrund des gegenwärtig massiven Flüchtlingsaufkommens aus der Ukraine, ist dies im Moment nicht leistbar.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Salzlandkreis, Karlsplatz 37, 06406 Bernburg zu erheben.

Hinweis:

Widerspruch und Klage haben keine aufschiebende Wirkung.



Markus Bauer
Landrat