

Geszentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes/EWG

A. Zielsetzung

Aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 30. April 1998 (Rs. C 24/97; Slg. 1998 I, S. 2133 ff. [2146]) soll § 12a Aufenthaltsgesetz/EWG, der bei Verstößen von im Bundesgebiet erwerbstätigen Unionsbürgern gegen die Ausweisungspflicht nach § 10 Aufenthaltsgesetz/EWG die Möglichkeit der Verhängung eines Bußgeldes vorsieht, hinsichtlich des Verschuldensmaßstabes und des Bußgeldrahmens so abgeändert werden, dass Unionsbürger nicht schlechter behandelt werden als deutsche Staatsangehörige bei vergleichbaren Ordnungswidrigkeiten nach dem Personalausweisgesetz (§ 5 PAuswG i. V. m. § 17 OWiG). Darüber hinaus soll § 12a Aufenthaltsgesetz/EWG aus Gleichbehandlungsgründen auch auf Verstöße von im Bundesgebiet nicht erwerbstätigen Unionsbürgern gegen die Ausweisungspflicht nach § 6 Freizügigkeitsverordnung/EG ausgedehnt werden, die aufgrund fehlender Sanktionsvorschrift bislang nicht als Ordnungswidrigkeit geahndet werden konnten.

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999, 2 BvF 1/94, ist § 14 Aufenthaltsgesetz/EWG aufzuheben.

B. Lösung

Gesetz zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes/EWG.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte

Durch das Gesetz entstehen weder zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand noch entsteht zusätzlicher Vollzugsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden.

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
022 (131) – 200 23 – Au 186/00

Berlin, den 4. Mai 2000

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
11011 Berlin

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes/EWG
mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 749. Sitzung am 17. März 2000 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Gerhard Schröder

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes/EWG

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Aufenthaltsgesetz/EWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1980 (BGBl. I S. 116), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Januar 1997 (BGBl. I S. 51), wird wie folgt geändert:

1. § 12a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In der Einleitung werden nach den Wörtern „nach diesem Gesetz“ die Wörter „oder nach der Freizügigkeitsverordnung/EG vom 17. Juli 1997 (BGBl. I S. 1810)“ eingefügt.

bb) Nummer 1 wird wie folgt geändert:

aaa) Die Wörter „den Geltungsbereich dieses Gesetzes“ werden durch die Wörter „das Bundesgebiet“ ersetzt.

bbb) Die Angabe „(§ 10)“ wird durch die Angabe „(§ 10 dieses Gesetzes oder § 6 der Freizügigkeitsverordnung/EG)“ ersetzt.

ccc) Das Komma wird durch das Wort „oder“ ersetzt.

cc) Nummer 2 wird wie folgt geändert:

aaa) Die Wörter „Geltungsbereich dieses Gesetzes“ werden durch das Wort „Bundesgebiet“ ersetzt.

bbb) Die Angabe „(§ 10)“ wird durch die Angabe „(§ 10 dieses Gesetzes oder § 6 der Freizügigkeitsverordnung/EG)“ ersetzt.

ccc) Die Wörter „zu besitzen, oder“ werden durch die Wörter „zu besitzen.“ ersetzt.

dd) Nummer 3 wird gestrichen.

b) Nach Absatz 1 werden folgende neue Absätze 2 und 3 eingefügt.

„(2) Ordnungswidrig handelt, wer sich als Person, der nach diesem Gesetz Freizügigkeit gewährt wird, im Bundesgebiet aufhält, ohne die erforderliche Aufenthaltsanzeige (§ 9) abzugeben.

(3) Ordnungswidrig handelt, wer eine in Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe a bezeichnete Handlung fahrlässig oder eine in Absatz 1 Nr. 2 oder Absatz 2 bezeichnete Handlung leichtfertig begeht.“

c) Die bisherigen Absätze 2 und 5 werden aufgehoben. Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden die neuen Absätze 4 und 5.

d) Der neue Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) Nach dem Wort „kann“ werden die Wörter „in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1“ eingefügt.

bb) Nach den Wörtern „Deutsche Mark“ werden die Wörter „, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zweitausend Deutsche Mark“ eingefügt.

e) Im neuen Absatz 5 wird die Angabe „Absatz 2“ durch die Angabe „Absatz 3“ ersetzt.

2. § 14 wird aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. In einem von der Europäischen Kommission Anfang 1997 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 30. April 1998 (Rs. C-24/97; Slg. 1998 I S. 2133 ff. [2146]) entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre gemeinschaftsrechtlichen Freizügigkeitsverpflichtungen verstoßen hat, indem sie im Bundesgebiet erwerbstätige Unionsbürger bei Verstößen gegen die Ausweisungspflicht in unverhältnismäßiger Weise schlechter behandelt als deutsche Staatsangehörige in vergleichbaren Situationen.

Hintergrund dieses Verfahrens war der Umstand, dass erwerbstätige EU-Staatsangehörige, die sich ohne gültigen Pass oder Ausweis im Bundesgebiet aufhalten, nach § 12a Aufenthaltsgesetz/EWG mit einer Geldbuße bis zu 5 000 DM belegt werden können; dies gilt auch dann, wenn der Verstoß auf einfacher Fahrlässigkeit beruht. Die gesetzlichen Sanktionen bei den von der Kommission und dem EuGH als vergleichbar angesehenen Verstöße deutscher Staatsangehöriger gegen die Ausweisungspflicht nach § 5 PAusWG sind dagegen – sowohl hinsichtlich der Bußgeldhöhe als auch des Verschuldensmaßstabes – deutlich milder. Nach Absatz 1 dieser Vorschrift handelt nur ordnungswidrig, wer (Nr. 1) es entweder vorsätzlich oder leichtfertig unterlässt, für sich oder als gesetzlicher Vertreter eines Minderjährigen für diesen einen Ausweis ausstellen zu lassen, obwohl er dazu verpflichtet ist, oder (Nr. 2) es unterlässt, einen Ausweis auf Verlangen einer zuständigen Stelle vorzulegen. Nach § 5 Absatz 2 PAusWG i. V. m. § 17 Absatz 1 OWiG können diese Verstöße nur mit einem Bußgeld bis zu 2 000 DM geahndet werden.

Gemäß Artikel 228 EGBV (Exartikel 171 EG-Vertrag) ist die Bundesregierung verpflichtet, die notwendigen innerstaatlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dem EuGH-Urteil in angemessener Zeit nachzukommen. Hierzu ist es aus Rechtssicherheits- und Bestimmtheitsgründen erforderlich, dass der Gesetzgeber die Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 12a Aufenthaltsgesetz/EWG hinsichtlich des Verschuldensmaßstabes und des Bußgeldrahmens den entsprechenden Regelungen in § 5 PAusWG i. V. m. § 17 OWiG angleicht.

Aus Gleichbehandlungsgründen sollen künftig auch Ausweisverstöße von im Bundesgebiet nicht erwerbstätigen Unionsbürgern erfasst werden. Das Aufenthaltsrecht dieser Gruppe richtet sich nicht nach dem Aufenthaltsgesetz/EWG, sondern nach den Bestimmungen der Freizügigkeitsverordnung/EG vom 18. Juli 1997 (BGBl. I S. 1810), weshalb sie bisher tatbestandlich nicht der Bußgeldvorschrift des § 12a Aufenthaltsgesetz/EWG unterfiel. Die Freizügigkeitsverordnung/EG enthält keine einschlägige Sanktionsvorschrift. Verstöße nicht erwerbstätiger Unionsbürger gegen die Ausweisungspflicht nach § 6 Freizügigkeitsverordnung/EG sind daher

bisher weder bußgeldbewehrt noch sonst gesetzlich sanktioniert worden.

2. § 14 Aufenthaltsgesetz/EWG ist aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zuständigkeit der Bundesregierung als Kollegialorgan für den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften aufzuheben.
3. Diese Rechtsänderungen lassen die Notwendigkeit der erforderlichen umfassenden Novellierung des Aufenthaltsgesetzes/EWG und dessen weitere Anpassung insbesondere an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs unberührt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

1. Die Neufassung des § 12a Aufenthaltsgesetz/EWG soll zum einen bei Ausweisverstößen von EU-Staatsangehörigen gleichartige tatbestandliche Voraussetzungen und Sanktionen sicherstellen, die denen für deutsche Staatsangehörige bei vergleichbaren Verstößen gegen die Ausweisungspflicht entsprechen. Zum anderen soll § 12a Aufenthaltsgesetz/EWG aus Gleichbehandlungsgründen künftig auf Verstöße von im Bundesgebiet nicht erwerbstätigen Unionsbürgern gegen die auch für diesen Personenkreis einschlägige Ausweisungspflicht nach § 6 Freizügigkeitsverordnung/EG ausgedehnt werden.

Die Anhebung der subjektiven Voraussetzungen bei Ausweisverstößen im Inland (nunmehr Leichtfertigkeit statt Fahrlässigkeit gemäß Absatz 3 (und die Absenkung des Bußgeldrahmens von 5 000 DM auf 2 000 DM (§ 17 Absatz 1 OWiG) in diesen Fällen dienen der Umsetzung des EuGH-Urteils.

Ferner wird der subjektive Maßstab für die Sanktionierung in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 (Pass- oder Passersatz bzw. Aufenthalt im Bundesgebiet ohne Aufenthaltsgenehmigung/Duldung) und des Absatzes 2 (unterlassene Aufenthaltsanzeige) gemildert. Auch insoweit ist künftig eine Sanktionierung nur bei leichtfertigen und vorsätzlichen Verstößen möglich.

Der bisherige Absatz 5 ist wegen § 1 des Gesetzes zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) vom 25. September 1990 (BGBl. I S. 2106) im Rahmen einer redaktionellen Bereinigung aufzuheben.

2. § 14 Aufenthaltsgesetz/EWG ist Ausdruck einer über Jahrzehnte entwickelten Staatspraxis, die der Bundesregierung in Artikel 84 Absatz 2 und Artikel 85 Absatz 2 Satz 1 GG verliehene Befugnis zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates auf einzelne Bundesminister zu delegieren.

In seiner Entscheidung vom 2. März 1999 – 2 BvF 1/94 – hat das Bundesverfassungsgericht nunmehr klargestellt, dass die dem Bund in Artikel 85 Absatz 2 GG eröffnete

Einwirkungsmöglichkeit strikt auszulegen ist und dem Bundesgesetzgeber einen beliebigen Austausch der Ermächtigungsadressaten nicht gestattet. Die tragenden Gründe der Entscheidung geben Veranlassung, auch die wortgleiche Vorschrift des Artikels 84 Absatz 2 GG entsprechend restriktiv zu handhaben und allgemeine Verwaltungsvorschriften für Bundesgesetze, die – wie das Aufenthaltsgesetz/EWG – von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, künftig – unmittelbar

gestützt auf Artikel 84 Absatz 2 GG – nur noch von der Bundesregierung als Kollegialorgan zu erlassen. Konsequenz dieser durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vorgegebenen Auslegung ist die Aufhebung des § 14 Aufenthaltsgesetz/EWG.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 749. Sitzung am 17. März 2000 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe bbb1 – neu – (§ 12a Abs. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz/EWG)

In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist nach Dreifachbuchstabe bbb folgender Dreifachbuchstabe bbb1 einzufügen:

„bbb1) Die Wörter „oder eine erforderliche Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung (§ 55 des Ausländergesetzes)“ werden gestrichen.“

Begründung

Für die Bußgeldbewehrung der Verstöße gegen die Aufenthaltsgenehmigungspflicht gibt es keine sachliche Rechtfertigung. Die Aufenthaltsgenehmigung für freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger hat nur deklaratorische Bedeutung. Die Bußgeldverfahren belasten die Ausländerbehörden und die Polizei in unnötiger Weise. Im Interesse einer europäischen Freizügigkeit der Unionsbürger sollte deshalb auf Bußgeldverfahren in diesem Bereich verzichtet werden.

2. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b bis e (§ 12a Abs. 2 bis 5 Aufenthaltsgesetz/EWG)

In Artikel 1 Nr. 1 sind die Buchstaben b bis e durch die folgenden Buchstaben b bis d zu ersetzen:

„b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ordnungswidrig handelt, wer eine in Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe a bezeichnete Handlung fahrlässig oder eine in Absatz 1 Nr. 2 bezeichnete Handlung leichtfertig begeht.“

c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Nach dem Wort „kann“ werden die Wörter „in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1“ eingefügt.

bb) Nach den Wörtern „Deutsche Mark“ werden die Wörter „, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zweitausend Deutsche Mark“ eingefügt.

d) Absatz 5 wird aufgehoben.“

Begründung

Der neue Absatz 2 des Entwurfs ist zu streichen, da die Nichtabgabe einer Aufenthaltsanzeige mit einer ordnungsrechtlichen Sanktion zu belegen entbehrlich erscheint. Die Ausländerbehörden erhalten aufgrund der Datenübermittlung durch die Meldebehörden von dem Zuzug jedes Ausländers Kenntnis. Die im Melderecht vorgesehenen Sanktionen erscheinen ausreichend.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb diese Änderung aufgeschoben werden sollte bis zu einer späteren umfassenden Novellierung des Aufenthaltsgesetzes/EWG.

Im Übrigen redaktionelle Folgeänderungen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc Dreifachbuchstabe bbb1 – neu – (§ 12a Abs. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz/EWG))

Dem Ergänzungsvorschlag sollte nicht gefolgt werden.

Die Befugnis der Mitgliedstaaten der EU zur bußgeldrechtlichen Sanktionierung wird auch vom Europäischen Gerichtshof nicht in Frage gestellt. Der (Teil-)Aspekt bußgeldrechtlicher Sanktionierung bei fehlender Aufenthaltserlaubnis-EG sollte nicht isoliert diskutiert werden, sondern gemeinsam mit der (Vor-)Frage weiterer Beibehaltung der Aufenthaltserlaubnispflicht anlässlich der beab-

sichtigten Gesamtrevision des Aufenthaltsgesetzes/EWG erörtert werden.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b bis e (§ 12a Abs. 2 bis 5 Aufenthaltsgesetz (EWG)))

Mit Blick auf den geringen Unrechtsgehalt von Verstößen gegen die Aufenthaltsanzeigepflicht (§ 9) ist die Streichung der bußgeldrechtlichen Sanktionierung in diesen Fällen vertretbar.

Dem Vorschlag des Bundesrates kann insoweit gefolgt werden.

