

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes

A. Problem und Ziel

Unerlaubt einreisende Ausländer, die keinen Asylantrag stellen, unterliegen keiner Verteilungsregelung. Dies führt zu einer ungleichen Lastenverteilung unter den Ländern bei der Unterbringung und Versorgung dieser Personen. Die Einführung einer Regelung zur länderübergreifenden Verteilung unerlaubt einreisender Ausländer, die nicht am Asylverfahren teilnehmen, und zur landesinternen Verteilung von Personen, deren Asylantrag bestands- oder rechtskräftig abgelehnt wurde, soll zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Lasten führen.

B. Lösung

Einfügung einer Vorschrift in das Ausländergesetz, die die Modalitäten der Verteilung auf die Länder festlegt sowie die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der Verteilungsentscheidung enthält und die die Länder ermächtigt, die Verteilung von Personen, deren Asylantrag bestands- oder rechtskräftig abgelehnt wurde, landesintern zu verteilen. Der vorgelegte Entwurf eines § 56a Ausländergesetz erfüllt diese Funktionen.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Der Gesetzentwurf dient dem Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung der finanziellen Lasten, die durch die Unterbringung und Versorgung von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz entstehen.

Das Finanzvolumen bleibt für Bund, Länder und Gemeinden insgesamt unberührt. Es wird jedoch zu Verschiebungen kommen.

2. Vollzugsaufwand

Auf allen Ebenen nicht exakt zu beziffernde Mehrkosten entstehen durch den Verwaltungsaufwand aus der Verteilung einer Personengruppe, die bisher noch keiner Verteilung unterliegt. Die Gleichmäßigkeit der Verteilung wird Kosten vermeiden bzw. reduzieren helfen, die aus der Konzentration illegal Einreisender auf einzelne Länder und Gemeinden entstehen; auch diese Kostenminderungen sind nicht exakt zu beziffern.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 4. Februar 2001

022 (132) – 200 23 – Au 188/01

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik

11011 Berlin

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom
Bundesrat in seiner 758. Sitzung am 21. Dezember 2000 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2
beigefügten Stellungnahme dargelegt.



Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Ausländergesetzes**

Das Ausländergesetz vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354, 1356), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Mai 2000 (BGBl. I S. 742), wird wie folgt geändert:

Nach § 56 wird folgender neuer § 56a eingefügt:

„§ 56a
Verteilung

(1) ¹Ausländer, die unerlaubt in das Bundesgebiet einreisen und nicht um Asyl nachsuchen, werden vor Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung auf die Länder verteilt, es sei denn, dass sie unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und unmittelbar aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden. ²Sie haben keinen Anspruch darauf, in ein bestimmtes Land oder an einen bestimmten Ort verteilt zu werden. ³Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch eine vom Bundesministerium des Innern bestimmte zentrale Verteilungsstelle. ⁴Solange die Länder für die Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel. ⁵Die Länder bestimmen Ausländerbehörden, die die Verteilungsentscheidung der nach Satz 3 bestimmten Stelle veranlassen. ⁶§ 46 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz ist entsprechend anzuwenden.

(2) ¹Die Länder können die Ausländer verpflichten, sich zu der Ausländerbehörde zu begeben, die die Verteilungsentscheidung veranlasst. ²Die Ausländerbehörde ist berechtigt, zur Sicherung der Identität des Ausländers erkennungsdienstliche Maßnahmen im Sinne des § 81b der Strafprozessordnung durchzuführen.

(3) ¹Die zentrale Verteilungsstelle benennt mit ihrer Verteilungsentscheidung das nach den Sätzen 2 und 3 zur Aufnahme verpflichtete Land. ²Das Land, das die Verteilungsentscheidung der zentralen Verteilungsstelle veranlasst hat, ist zur Aufnahme verpflichtet, wenn es seine Aufnahmequote nach Absatz 1 Satz 4 nicht erfüllt hat. ³Andernfalls ist

das der Ausländerbehörde, die die Verteilungsentscheidung der zentralen Verteilungsstelle veranlasst hat, nächstgelegene Land, das seine Aufnahmequote nach Absatz 1 Satz 4 nicht erfüllt hat, zur Aufnahme verpflichtet. ⁴Das zur Aufnahme verpflichtete Land kann der zentralen Verteilungsstelle eine aufnahmepflichtige Aufnahmeeinrichtung oder Kommune mitteilen. ⁵Macht das zur Aufnahme verpflichtete Land von der Möglichkeit des Satzes 4 Gebrauch, benennt die zentrale Verteilungsstelle mit ihrer Verteilungsentscheidung auch die zur Aufnahme verpflichtete Aufnahmeeinrichtung oder Kommune.

(4) ¹Der Ausländer hat in dem nach Absatz 3 Satz 1 benannten Land oder, wenn eine Benennung nach Absatz 3 Satz 5 erfolgt ist, in der benannten Aufnahmeeinrichtung oder Kommune seinen Wohnsitz zu nehmen. ²Soweit erforderlich, gibt die Ausländerbehörde, die die Verteilungsentscheidung der zentralen Verteilungsstelle veranlasst hat, dem Ausländer auf, sich an den Ort zu begeben, in dem er nach Satz 1 seinen Wohnsitz zu nehmen hat. ³Die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle kann weitere landesinterne Wohnsitzwechsel anordnen. ⁴Die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Verteilung innerhalb des Landes zu regeln, soweit dies nicht auf der Grundlage dieses Gesetzes durch Landesgesetz geregelt wird. ⁵Der Ausländer ist verpflichtet, Anordnungen nach den Sätzen 2 und 3 unverzüglich Folge zu leisten. ⁶Gegen Anordnungen nach den Sätzen 2 und 3 findet kein Widerspruch statt; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(5) Auf die Quote nach Absatz 1 Satz 4 werden auch diejenigen Ausländer angerechnet, die nach der Verteilungsentscheidung mit Erlaubnis der zuständigen Behörden ihren Wohnsitz in einem anderen Land nehmen.“

(6) Die Länder werden ermächtigt, die landesinterne Verteilung von Personen, deren Asylantrag bestands- oder rechtskräftig abgelehnt wurde, zu regeln.

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Juni 2001 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die Aufnahme unerlaubt eingereister Ausländer ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, bei deren Erfüllung auf eine gleichmäßige Verteilung der durch sie entstehenden finanziellen Lasten zu achten ist. Zwischen den Ländern ist diese Lastenverteilung durch eine quotengerechte Verteilung dieser Personen herzustellen. Zuletzt kam die einvernehmliche Haltung der Länder zur Herstellung einer gerechten Lastenverteilung durch eine quotengerechte Verteilung in einem Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 11. Juni 1999 zur gerechten Lastenverteilung hinsichtlich der Flüchtlinge aus dem Kosovo innerhalb Deutschlands und der EU zum Ausdruck. Dort haben sich die Innenminister und -senatoren der Länder darauf geeinigt, dass die nach dem 11. Juni 1999 illegal einreisenden Kosovo-Albaner nach dem für Asylbewerber geltenden Schlüssel verteilt werden.

Die quotengerechte Verteilung der Asylbewerber auf die Länder wird im Asylverfahrensrecht durch die §§ 45, 46 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) gewährleistet. Für unerlaubt einreisende Ausländer, die keinen Asylantrag stellen, fehlt es an einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Dies wurde in einigen Gerichtsentscheidungen in Eilverfahren gegen eine Verteilung auf der Grundlage des o. g. IMK-Beschlusses betont (vgl. z. B. Beschlüsse des BayVGH InfAusIR 00, 223, des VG Münster vom 23. Dezember 1999 – 8 L 1309/99 und des VG Berlin vom 6. September 1999 – VG 19 F 44.99). Nicht zuletzt belegt diese Rechtsprechung die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage zur Verteilung unerlaubt einreisender Ausländer.

Die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs ergibt sich aus dem bundesweit erheblichen Finanzvolumen. Ein Verzicht auf eine Verteilungsregelung kann zu deutlich spürbaren Lastenverschiebungen zwischen den Ländern führen. Eine von der IMK eingesetzte Arbeitsgruppe hat eine Zahl von 20 000 unerlaubt einreisenden Ausländern pro Jahr prognostiziert. Als Rechengröße zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen kann – entsprechend einem Vorschlag der Arbeitsgruppe – von 10 000 DM pro Person und Jahr ausgegangen werden. Das entspricht einem Betrag von 200 Mio. DM im Jahr, die jedes Jahr zu den laufenden Kosten hinzukommen. Eine gesetzliche Regelung zur Verteilung unerlaubt einreisender Ausländer erscheint daher unerlässlich. Eine Beschränkung auf Vereinbarungen zwischen den Ländern, die nicht durch gesetzliche Regelungen getragen werden, ist angesichts der in Rede stehenden finanziellen Auswirkungen nicht realistisch und rechtlich fragwürdig.

Die Zulässigkeit einer landesinternen Verteilung von Personen, deren Asylantrag bestands- oder rechtskräftig abgelehnt wurde, deren Aufenthalt jedoch nicht beendet werden kann und für deren Unterbringung aber gesorgt werden muss, ist gegenwärtig nicht geregelt. Auch dafür soll eine Rechtsgrundlage geschaffen werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die Regelung orientiert sich an den für die Verteilung von Asylbewerbern geltenden Vorschriften. Hier kann auf ein funktionierendes System zurückgegriffen werden, das in weiten Teilen auch bei der Verteilung unerlaubt einreisender Ausländer nutzbar sein wird.

In Absatz 1 Satz 1 wird der Personenkreis der zu verteilenden Ausländer festgelegt. Wann die Einreise unerlaubt ist, ergibt sich aus § 58 Abs. 1 AuslG. Die Erteilung einer Duldung oder Aufenthaltsgenehmigung erfolgt nach der Verteilung. Die unmittelbar mögliche Abschiebung oder Zurückschiebung geht der Verteilung nach Absatz 1 Satz 1 vor. Deshalb sind Personen, die unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und unmittelbar aus der Haft abgeschoben werden oder unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise zurückgeschoben werden, von der Verteilung ausgenommen. Ob ein Ausnahmetatbestand vorliegt, nach dem keine Verteilung stattfindet, ist von der Ausländerbehörde vor der Veranlassung der Verteilungsentscheidung zu prüfen. In dieser Phase können die Ausländerbehörden darüber hinaus prüfen, ob besondere Umstände vorliegen, nach denen die Mitteilung eines ganz bestimmten Ortes gemäß Absatz 3 Satz 4 geboten ist, damit die zentrale Verteilungsstelle eine entsprechende Verteilung vornimmt (ggf. auch im Wege einer Buchung über Quote).

Wie Asylbewerber (vgl. § 55 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG) und Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im Sinne des § 32a AuslG (vgl. § 32a Abs. 5 Satz 1 AuslG) haben auch unerlaubt einreisende Ausländer keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Land oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Dem folgend stellt Absatz 1 Satz 2 klar, dass kein Anspruch auf Verteilung in ein bestimmtes Land oder an einen bestimmten Ort besteht. Die gemeinsame Verteilung von Ehegatten und von Eltern und ihren minderjährigen ledigen Kindern wird durch den Verweis in Absatz 1 Satz 6 auf § 46 Abs. 3 AsylVfG gewährleistet.

Nach Absatz 1 Satz 3 und 5 werden die auf Bundes- und Landesseite bei der Verteilung tätigen Behörden bestimmt.

Absatz 1 Satz 4 regelt die Aufnahmequoten. Diese entsprechen so lange den Quoten nach § 45 AsylVfG, wie für die unerlaubt einreisenden Ausländer kein abweichender Schlüssel festgelegt ist.

Für den Fall, dass sich ein Land dazu entschließt, nicht alle Ausländerbehörden im Rahmen des Absatzes 1 Satz 5 zu bestimmen, ist Absatz 2 Satz 1 von Bedeutung. Hiermit wird dem Land die Möglichkeit eingeräumt, dem Ausländer die Mitwirkungspflicht aufzuerlegen, sich zu der Ausländerbehörde zu begeben, die die von der nach Absatz 1 Satz 3 bestimmten Stelle zu treffende Verteilungsentscheidung veranlasst. Die zuständige Ausländerbehörde wird durch Absatz 2 Satz 3 unter der genannten Voraussetzung zur Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen im Sinne des § 81b der Strafprozessordnung ermächtigt. Das

Bestehen von Zweifeln über die Person oder die Staatsangehörigkeit des Ausländers wird – wie in § 16 AsylVfG – nicht vorausgesetzt. Damit soll verhindert werden, dass ein Ausländer, der der Verteilungsentscheidung nicht Folge leistet, sich unter einer „neuen“ Identität bei einer anderen Ausländerbehörde melden kann und dies auch so oft wiederholen kann, bis er an den Ort seiner Wahl verteilt wird.

Die Bestimmung eines Landes, das den Ausländer aufzunehmen hat, folgt den Regeln des Absatzes 3 Satz 1 bis 3. Nach Wahl des zur Aufnahme verpflichteten Landes bestimmt die zentrale Verteilungsstelle auch eine zur Aufnahme verpflichtete Aufnahmeeinrichtung oder Kommune (Absatz 3 Satz 4 und 5). Die Verteilungsentscheidung der zentralen Verteilungsstelle wirkt ausschließlich verwaltungsintern. Sowohl die Umsetzung gegenüber dem Ausländer als auch ggf. gegenüber der Kommune erfolgt in Verantwortung der Länder, ohne dass die zentrale Verteilungsstelle rechtsbehelfsfähige Entscheidungen trifft.

Die Rechtsgrundlagen für die zur Umsetzung der Verteilungsentscheidung nach Absatz 3 notwendigen Maßnahmen enthält Absatz 4. Gegen diese Maßnahmen steht der Rechtsbehelf der Klage zur Verfügung. Diese Klage hat jedoch nach Absatz 4 Satz 6 Halbsatz 2 keine aufschiebende Wirkung. Daneben werden die Länder in Absatz 4 Satz 4 ermächtigt, weitere landesinterne Verteilungsregelungen zu schaffen.

Absatz 5 trägt dem Umstand Rechnung, dass sich nach der Verteilung die Notwendigkeit einer „Umverteilung“ ergeben kann. Die möglichen Gründe für die von der zuständigen Behörde des aufnehmenden Landes im Einvernehmen mit der zuständigen Behörde des abgebenden Landes zu treffende Entscheidung sind in § 51 Abs. 1 AsylVfG benannt. Wenn der Wohnsitz danach in ein anderes Land verlegt werden darf, wird der Ausländer dem aufnehmenden Land auf seine Quote angerechnet.

Es wird die Notwendigkeit gesehen, eine Rechtsgrundlage für eine landesinterne Umverteilung dieses Personenkreises zu schaffen, gerade um eine etwaige übermäßige Belastung einzelner Gemeinden mit den Kosten für deren Unterbringung verhindern zu können. Dem trägt Absatz 6 Rechnung.

Zu Artikel 2

Das Gesetz soll am 1. Juni 2001 in Kraft treten. Dadurch haben Bund und Länder eine gewisse Vorlaufzeit, um erforderliche Maßnahmen für die Verteilung, wie die Bestimmung der zentralen Verteilungsstelle des Bundes, treffen zu können. Darüber hinaus bleibt für die Länder genügend Zeit, eine Landeskonzeption zu entwickeln und die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich das Anliegen einer gerechten Verteilung der Lasten, die den Ländern durch die Aufnahme von unerlaubt eingereisten Ausländern entstehen, die keinen Asylantrag stellen.

Nach Ansicht der Bundesregierung enthält der Entwurf jedoch eine Reihe von Punkten, deren Klärung zum Teil einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen dürfte. Exemplarisch können von der Bundesregierung folgende Punkte benannt werden:

1. Es stellt sich die Frage, ob die im Länderinteresse liegende Verteilung durch eine vom Bundesministerium des Innern benannte Verteilungsstelle des Bundes erfolgen kann. Alternativ käme die Errichtung einer gemeinsamen Verteilungsstelle der Länder in Betracht. Die Fragen der technischen Durchführbarkeit und der Finanzierung sind noch offen.
2. Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes müssen geklärt werden. So fehlen in dem Vorblatt des Entwurfs Aussagen dazu, wie sich die Umverteilung aus den derzeit überproportional belasteten Ballungsgebieten in eher strukturschwache Regionen mit angespannter Arbeitsmarktlage auswirken wird. Auch die Vollzugskosten inklusive Rechtsverteidigungsaufwand bedürfen noch der näheren Quantifizierung.
3. Es muss geklärt werden, wie die doppelte Verteilung als unerlaubt eingereister Ausländer und als Asylbewerber vermieden werden kann. Wenn ein unerlaubt eingereister Ausländer nach seiner Verteilung zu einem späteren Zeitpunkt Asyl beantragt, müsste er gemäß den §§ 45 ff.

AsylVfG erneut verteilt werden. Weitere Ungleichgewichte bei der Lastenverteilung wären die Folge.

4. Die Ausnahmefälle, in denen eine Verteilung nicht stattfinden soll, müssen geregelt werden (z. B. familiäre Gründe).
5. Die Regelung der erkennungsdienstlichen Behandlung muss überarbeitet werden. Der Entwurf lässt eine Auseinandersetzung mit den bestehenden §§ 41 f. des AuslG vermissen. Es fehlt ferner eine Regelung für den Datenaustausch und die zentrale Auswertung beim Bundeskriminalamt sowie für die Löschung der Daten (vgl. § 78 AuslG).
6. Die landesinterne Verteilung ist keine bundesgesetzliche Regelungsmaterie und müsste daher von dem einzelnen Land geregelt werden.
7. Die Regelung der Rechtsbehelfe ist überarbeitungsbedürftig. Ebenso wie in § 32a AuslG sollte die Möglichkeit des Widerspruchs bestehen bleiben.
8. Die Ermächtigung zur landesinternen Verteilung abgelehnter Asylbewerber ist entbehrlich. Dieser Personenkreis wird bereits anlässlich der Asylantragstellung verteilt. Für eine weitere Verteilung besteht jedenfalls kein Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung.

Die angesprochenen Fragen bedürfen der intensiven Erörterung und Abstimmung aller Beteiligten, die voraussichtlich nicht zum in Artikel 2 in Aussicht genommenen Datum des Inkrafttretens abgeschlossen werden kann.