

Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden
des Ausschusses für Innere Angelegenheiten
des Bundesrates
Ralf Jäger
11055 Berlin

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern

Sehr geehrter Herr Jäger,

mit Schreiben vom 08.10.2014 haben uns das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern (Rechtsstellungsverbesserungsgesetz) mit der Möglichkeit der Stellungnahme übersandt. Aufgrund der kurzen Fristsetzung war eine ordnungsgemäße Befassung mit dem Gesetzentwurf nicht möglich. Wir möchten daher auf diesem Wege unsere Einschätzung zu den vorgeschlagenen Regelungen übermitteln und nehmen wie folgt Stellung:

1. Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 61 AufenthG)

§ 61 Abs. 1b AufenthG-E regelt das Erlöschen der räumlichen Beschränkungen nach § 61 Abs. 1 und 1a AufenthG; § 61 Abs. 1c AufenthG-E sieht vor, dass eine räumliche Beschränkung in bestimmten Fällen angeordnet werden kann. Gegenüber vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern, deren Lebensunterhalt nicht im Sinne von § 2 Abs. 3 AufenthG gesichert ist, soll eine Wohnsitzauflage ergehen.

Der Wegfall der Residenzpflicht nach drei Monaten wird seitens der Ausländerbehörden zwar allgemein begrüßt, kritisch ist jedoch zu bemerken, dass sich der genaue Zeitpunkt, zu dem die räumliche Beschränkung nach **§ 61 Abs. 1b AufenthG-E** erlöschen soll, nur schwer ermitteln lässt. Der Vollzug der Norm wird sich daher sowohl für die Betroffenen als auch für die Behörden sehr schwer gestalten.

Bedenken bestehen auch im Hinblick **§ 61 Abs. 1c Nr. 2 AufenthG-E**. Diese Vorschrift sieht vor, dass die Behörde eine räumliche Beschränkung anordnen kann, „wenn gegen den Ausländer der hinreichende Tatverdacht eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz besteht“. Es würde die Ausländerbehörde überfordern und hätte im Zweifel eine Vielzahl von

Rechtsstreitigkeiten zur Folge, wenn diese selbst das Tatbestandsmerkmal des „hinreichenden Tatverdachts eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz prüfen müssten.

Dies ist Sache der Staatsanwaltschaft, die ggf. ein Strafverfahren einleiten wird. Wir schlagen daher vor, § 61 Abs. 1c Nr. 2 AufenthG-E wie folgt zu fassen:

„2. gegen den Ausländer ein Ermittlungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz eingeleitet worden ist oder“

Die in **§ 61 Abs. 1c Nr. 3 AufenthG-E** vorgeschlagene Regelung erscheint wenig praktikabel. Kaum eine Ausländerbehörde wird wegen einer konkret bevorstehenden aufenthaltsbeendenden Maßnahme eine räumliche Beschränkung anordnen. Eine solche Maßnahme könnte als Signal einer bevorstehenden Abschiebung den Betroffenen dazu veranlassen, sich dieser zu entziehen.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, **§ 61 Abs. 1c AufenthG-E** um eine weitere Variante zu ergänzen, wonach Residenzpflicht auch im Falle der Nichtmitwirkung an der Passbeschaffung angeordnet werden könnte.

In **§ 61 Abs. 1d Satz 1 AufenthG-E** sollte der Einschub „dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist“ gestrichen werden. Anderenfalls hätte die vorgeschlagene Regelung zur Folge, dass vollziehbar Ausreisepflichtige weitgehende Freizügigkeit im Bundesgebiet genießen – ein Ergebnis, das aus ordnungsrechtlicher Sicht unbefriedigend ist.

Außerdem wird dringend angeregt, die Wohnsitzauflage nicht nur auf einen „Ort“, sondern alternativ auch auf den „Bezirk der Ausländerbehörde“ beziehen zu können. Dies hätte den Vorteil, dass bei einem Wohnungswechsel innerhalb eines Landkreises nicht stets das Duldungsdokument geändert werden müsste.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass - anders als bei zuständigkeitsüberschreitenden Änderungen von Wohnsitzauflagen bei Asylbewerbern - der Gesetzentwurf eine klare Zuständigkeitsregelung bei vollziehbar Ausreisepflichtigen vermissen lässt. Diese Regelungslücke dürfte bei zuständigkeitsüberschreitenden insbesondere länderübergreifenden Änderungen von Wohnsitzauflagen bei Inhabern humanitärer Titel zu erheblichen Verfahrensverzögerungen insbesondere zu Lasten der Antragsteller führen. Dies findet seinen Grund darin, dass die örtlich zuständige Ausländerbehörde des aktuellen Aufenthaltsortes zumeist nicht in der Lage sein dürfte, die familiären oder humanitär vergleichbaren Gründe, die regelmäßig mit den Lebens- und Integrationsbedingungen des gewünschten künftigen Aufenthaltsorts begründet werden, nicht oder nicht hinreichend beurteilen kann. Daher wird angeregt, nach § 61 Abs. 1 d nach Satz 3 folgenden Satz einzufügen:

„Über eine Änderung der Wohnsitzauflage zur Ermöglichung eines den Zuständigkeitsbereich der Ausländerbehörde überschreitenden Wohnortwechsels entscheidet die für den Zuzugsort zuständige Ausländerbehörde.“

Der bisherige Satz 4 des Absatzes 1 d wird Satz 5.

2. Zu Art. 1 Nr. 4 a) (§ 98 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG)

Es wird als bedenklich angesehen, dass der Verstoß gegen die Wohnsitzauflage nicht bußgeldbewehrt sein soll. Angesichts dieses Verzichts stellt sich die Frage, wie Verstößen gegen die Wohnsitzauflage wirksam entgegengetreten werden kann. Allein das dadurch bedingte

Wegfallen des Leistungsanspruchs wird nach Einschätzung der Ausländerbehörden nicht zur Beachtung der Wohnsitzauflage führen.

Darüber hinaus wurden wir auf folgende Problematik hingewiesen: Zieht ein Ausländer unter Verstoß gegen eine Wohnsitzauflage in ein anderes Bundesland, kann es spätestens dann zu Schwierigkeiten kommen, wenn der Ausländer die Verlängerung der Duldung beantragt.

Die Ausländerbehörde in dem anderen Bundesland würde auf Grund der im Dokument angegebenen wohnsitzbeschränkenden Auflage die Verlängerung der Duldung zu Recht ablehnen und den Ausländer, gegebenenfalls unter Einziehung der Duldung, dazu auffordern, sich bei der (bisher) zuständigen Ausländerbehörde zu melden. Käme der Ausländer der Aufforderung nicht nach, würde er als unbekannt abgemeldet werden. Einen "unbekannt" abgemeldeten, vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer könnte man eventuell einem Haftrichter vorführen, um aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten. Sollte ein Zugriff allerdings an der Wohnanschrift erfolgen, zu welcher sich der Ausländer widerrechtlich umgemeldet hat, würde der Haftrichter den gestellten Haftantrag aller Wahrscheinlichkeit nach mit der Begründung ablehnen, dass keine Fluchtgefahr bestehe, da der Ausländer nicht "untergetaucht" sei.

Für **§ 98 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG-E** wird daher eine Ergänzung um die Worte „*oder eine Wohnsitzauflage nach § 61 Abs. 1d**“ vorgeschlagen.

3. Zu Art. 2 Ziffer 3 a) (§ 56 Abs. 1 AsylVfG)

Eine Streichung von **§ 56 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG** sollte unterbleiben. Entgegen der Entwurfsbegründung ist die Beibehaltung dieser Bestimmung insbesondere bei der Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen in Jugendhilfeeinrichtungen erforderlich. Dieser Personenkreis steht unter intensiver Betreuung anderer Behörden, vor allem des Jugendamtes. In den meisten Fällen sind bereits konkrete Maßnahmen der Jugendhilfe eingeleitet worden, die ggf. nicht zu Ende gebracht werden könnten. Eine kraft Gesetzes bestehende räumliche Beschränkung erscheint daher erforderlich und kann durch eine Wohnsitzauflage nach § 60 Abs. 1 Satz 3 AsylVfG-E nicht erreicht werden.

4. Zu Art. 2 Ziffer 3 b) (§ 56 Abs. 2 AsylVfG)

Die vorgesehene Streichung von **§ 56 Abs. 2 AsylVfG** wird abgelehnt. Diese Gesetzesänderung hätte zur Folge, dass im Falle einer Verteilung nach § 50 AsylVfG eine räumliche Beschränkung sofort entfallen würde, während die Protokollerklärung diese Rechtsfolge mit guten Gründen erst nach Ablauf eines dreimonatigen Zeitraums vorsieht. Die Anordnung einer Wohnsitzbeschränkung kann diesen Wegfall nicht vollumfänglich ersetzen, weil der Asylbewerber dadurch nicht daran gehindert wird, den Wohnort zu verlassen.

5. Zu Art. 2 Ziffer 5 (§§ 59a, 59b AsylVfG-E)

Die oben unter Nr. 1 gegen § 61 Abs.1c Nr. 2 und 3 AufenthG-E vorgetragenen Bedenken gelten auch im Hinblick auf **§ 59b AsylVfG-E**. Wir regen deshalb insbesondere an, § 59b Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG-E wie folgt zu ändern:

„2. gegen den Ausländer ein Ermittlungsverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz eingeleitet worden ist oder“

6. Zu Art. 2 Ziffer 6 (§ 60 AsylVfG)

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung von **§ 60 Abs. 1 AsylVfG**, demzufolge die Aufenthaltsgestattung mit Auflagen versehen kann, wird abgelehnt. Die Protokollerklärung sieht eine solche Streichung nicht vor; auch sonst ist kein Grund ersichtlich, eine derartige Ermächtigung nicht mehr vorzusehen.

Zu **§ 60 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG-E** schlagen wir – wie zu § 61 Abs. 1d Satz 1 AufenthG-E – die Streichung des Einschubs „dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist“ vor. Zur Begründung wird auf unsere Ausführungen oben unter Nr. 1. verwiesen. Sollte die Vorschrift in der Entwurfsfassung erhalten bleiben, darf sie jedenfalls nicht als Ermessensregelung ausgestaltet werden. Auch die Parallelregelung in § 61 Abs. 1d Satz 1 AufenthG-E sieht kein Ermessen vor. Zwischen beiden Vorschriften sollte aber unbedingt Einheitlichkeit gewahrt bleiben, da derartige Unterscheidungen zu erheblichen Problemen in der ausländerbehördlichen Praxis führen, insbesondere beim Wechsel vom Asylbewerber- in den Duldungsstatus. Darüber hinaus wäre auch hier die Möglichkeit – wie bereits zu § 61 Abs. 1d Satz 1 AufenthG-E angemerkt – wünschenswert, eine Wohnsitzauflage alternativ auch mit Geltung für den Bezirk der Ausländerbehörde auszusprechen.

§ 60 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG-E sieht für bestimmte Fälle eine Anhörung des Betroffenen vor. Davon kann nur abgesehen werden, wenn ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht. Dazu ist auf Folgendes hinzuweisen: Angesichts der unverändert hohen Zugangszahlen von Asylbewerbern ist die Unterbringung für die Kommunen eine große Herausforderung. Die Sicherstellung der Unterbringung macht es angesichts der nur beschränkt zur Verfügung stehenden Unterkünfte vielfach notwendig – auch kurzfristig – Verlegungen vorzunehmen. Dabei kann nicht immer eine Frist von zwei Wochen eingeplant werden. Derartige kurzfristige Verlegungen können insbesondere notwendig werden, um für neu ankommende Familien Wohnraum zu schaffen. Ggf. müssen auch Ausländer bestimmter Ethnien getrennt untergebracht werden, um Konflikte zu vermeiden. Es sollte daher – jedenfalls in der Begründung – deutlich gemacht werden, dass in solchen Fällen eine Anhörung wegen eines zwingenden öffentlichen Interesses entfallen kann.

In **§ 60 Abs. 3 Satz 1 AsylVfG-E** ist neben der nach § 50 AsylVfG zuständigen Landesbehörde auch zusätzlich die örtlich zuständige Ausländerbehörde aufzunehmen. In der Praxis kommt es häufig vor, dass die für die Zuweisung zuständige Behörde die Wohnsitzauflage noch nicht verfügen kann, weil die Zuweisung in einen Landkreis erfolgt und die aufnehmende Gemeinde noch nicht bekannt ist. In diesen Fällen sollte es den Ländern überlassen bleiben, die Eintragung der Wohnsitzauflage durch die örtliche Ausländerbehörde vorzusehen, anstatt durch die die Zuweisung vornehmende Behörde.

7. Zu Art. 2 Ziffer 7 b) (§ 85 Nr. 3 AsylVfG):

Wie oben unter Nr. 6. ausgeführt, wird eine Streichung von § 60 Abs. 1 AsylVfG abgelehnt. Sofern dieser Forderung gefolgt wird, kommt eine Aufhebung von § 85 Nr. 3 AsylVfG nicht in Betracht.

8. Zu Art. 3 Ziffer 1 und Ziffer 2 a) (§ 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 AsylbLG):

Die Neuregelung zum Sachleistungsprinzip soll den bisherigen gesetzlichen Vorrang des Sachleistungsprinzips für die Zeit nach der Erstaufnahme abschaffen. Damit würde der überwiegenden Praxis Rechnung getragen werden. Der notwendige Bedarf der

Leistungsberechtigten, die außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen im Sinne von § 44 AsylVfG untergebracht werden, wird bereits heute aus Praktikabilitätsgründen vorrangig als Geldleistung erbracht.

Wichtig ist, dass auch zukünftig vom Vorrang des Geldleistungsprinzips zugunsten von unbaren Abrechnungen, Wertgutscheinen oder Sachleistungen abgewichen werden kann, wenn besondere Umstände vorliegen. Um die Versorgung der Leistungsberechtigten angesichts steigender Asylbewerberzahlen auch zukünftig sicherstellen zu können, müssen Sachleistungen weiterhin möglich sein.

9. Zu Art. 3 Ziffer 2 c) (§ 3 Abs. 2 S. 3 AsylbLG):

Aufgrund der bereits erwähnten hohen Zuzugszahlen und des begrenzten Angebots an freien Mietwohnungen kann auch künftig nicht auf die Nutzung von Gemeinschaftsunterkünften verzichtet werden, um Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG unterzubringen. Es sollte daher rechtlich klargestellt werden, dass diese Art der Bedarfsdeckung für die Unterkunft auch weiterhin zulässig ist.

Daneben ist es richtig, den Unterkuftsbedarf gesondert zu betrachten und Geldleistung und Sachleistung gleichrangig zuzulassen. Dies allein deshalb, weil bei dezentraler Unterbringung die Anmietung regelmäßig durch die jeweilige Kommune erfolgt und die bereitgestellte Unterkunft sich demgemäß als Sachleistung gegenüber dem Leistungsberechtigten darstellt.