Deutscher Bundestag **Drucksache 15/903**

15. Wahlperiode 02. 05. 2003

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes und zur Änderung des Ausländergesetzes

A. Problem und Ziel

Aktualisierung des Aufnahmeschlüssels für Asylbewerber entsprechend dem „Königsteiner Schlüssel“ und Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine bundesweite und landesinterne Verteilung von unerlaubt eingereisten Ausländern, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können.

B. Lösung

Änderung des § 45 des Asylverfahrensgesetzes.

Durch Einfügen einer dynamischen Verweisung soll eine kontinuierliche Anpassung der Aufnahmequote an die demographische und wirtschaftliche Entwicklung in den Bundesländern erreicht werden.

Einfügung eines § 56b in das Ausländergesetz.

Durch Einfügen einer an den Regelungen für die Verteilung von Asylbewerbern orientierten Regelung zur Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer, die keinen Asylantrag stellen, soll eine gleichmäßige Lastenverteilung zwischen den Ländern sowie zwischen den Kommunen innerhalb eines jeweiligen Landes auch für diesen Personenkreis erreicht werden.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Der Gesetzentwurf dient dem Ziel einer gleichmäßigeren Verteilung der finanziellen Lasten, die durch die Aufnahme sowohl von Asylbewerbern als auch von unerlaubt eingereisten Ausländern, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, entstehen. Das Finanzvolumen bleibt insgesamt unberührt.

2. Vollzugsaufwand

Der Vollzugsaufwand bleibt insgesamt unberührt.

Es wird jedoch zu Verschiebungen zwischen den Ländern kommen.

E. Sonstige Kosten

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 2. Mai 2003

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 786. Sitzung am 14. März 2003 beschlossenen

> Entwurf eines ... Gestzes zur Änderung des Asylverfahrens-gesetzes und 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.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage 1

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes und zur Änderung des Ausländergesetzes

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

Artikel 1

Änderung des Ausländergesetzes

Das Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG) vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354, 1356), zuletzt geändert durch … wird wie folgt geändert:

a) § 41a wird wie folgt geändert:

aa) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 41a Sicherung der Identität".

bb) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Identität eines Ausländers, der das 14. Lebensjahr vollendet hat, ist durch erkennungsdienstliche Maßnahmen zu sichern, wenn

1. er aus einem Kriegs- oder Bürgerkriegsgebiet kommt und ihm eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32 oder § 32a oder eine Duldung nach § 54 erteilt wird oder seine Zurückschiebung oder Abschiebung in Betracht kommt, oder
2. er nach § 56b verteilt wird."

cc) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Zuständig für erkennungsdienstliche Maßnahmen sind die zentrale Verteilungsstelle nach § 32a Abs. 11 Satz 2, die Behörden, die nach § 56b Abs. 1 Satz 5 die Verteilung veranlassen, die Ausländerbehörden, die Grenzbehörden und die Polizeien der Länder."

b) Dem § 42 Abs. 7 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Für Ausländer, die nach § 56b verteilt worden sind, gilt § 66 Asylverfahrensgesetz entsprechend."

c) Nach § 56a wird folgender § 56b eingefügt:

„§ 56 b
Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer

(1) Unerlaubt eingereiste Ausländer, die weder um Asyl nachsuchen noch unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden vor der ersten Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung auf die Länder verteilt. Sie haben keinen Anspruch darauf, in ein bestimmtes Land oder an einen bestimmten Ort verteilt zu werden. Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch eine vom Bundesministerium des Innern bestimmte zentrale Verteilungsstelle. Solange die Länder für die Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel. Jedes Land bestimmt bis zu sieben Behörden, die die Verteilung durch die nach Satz 3 bestimmte Stelle veranlassen und verteilte Ausländer aufnehmen. Weist der Ausländer vor Veranlassung der Verteilung nach, dass eine Haushaltsgemeinschaft zwischen Ehegatten oder Eltern und ihren minderjährigen Kindern oder sonstige zwingende Gründe bestehen, die der Verteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen, ist dem bei der Verteilung Rechnung zu tragen.

(2) Die Länder können die Ausländer verpflichten, sich zu der Behörde zu begeben, die die Verteilung veranlasst.

(3) Die zentrale Verteilungsstelle benennt der Behörde, die die Verteilung veranlasst hat, die nach den Sätzen 2 und 3 zur Aufnahme verpflichtete Aufnahmeeinrichtung. Hat das Land, dessen Behörde die Verteilung veranlasst hat, seine Aufnahmequote nicht erfüllt, ist die dieser Behörde nächstgelegene aufnahmefähige Aufnahmeeinrichtung des Landes aufnahmepflichtig. Andernfalls ist aus den drei Ländern, die ihre Aufnahmequote im geringsten Maß erfüllt haben, die der Behörde, die die Verteilungsentscheidung veranlasst hat, nächstgelegene aufnahmefähige Aufnahmeeinrichtung zur Aufnahme verpflichtet. § 46 Abs. 3 bis 5 Asylverfahrensgesetz sind entsprechend anzuwenden.

(4) Die Behörde, die die Verteilung nach Absatz 3 veranlasst hat, ordnet an, dass der Ausländer sich zu der durch die Verteilung festgelegten Aufnahmeeinrichtung zu begeben hat. Der Ausländer hat in dieser Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, bis er innerhalb des Landes weiterverteilt wird, längstens jedoch bis zur Aussetzung der Abschiebung oder bis zur Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung; § 12, § 14 und § 56 Abs. 3 Satz 2 bleiben unberührt. Die Landesregierung oder die von ihr durch Rechtsverordnung 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. Gegen eine nach Satz 1 oder aufgrund des Satzes 3 getroffene Anordnung findet kein Widerspruch statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(5) Die zuständigen Behörden können dem Ausländer nach der Verteilung erlauben, seine Wohnung in einem anderen Land zu nehmen. Nach erlaubtem Wohnungswechsel wird der Ausländer von der Quote des abgebenden Landes abgezogen und der des aufnehmenden Landes angerechnet."

Artikel 2

Änderung des Asylverfahrensgesetzes

§ 45 des Asylverfahrensgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1993 (BGBl. I S. 1361), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 45
Aufnahmequoten

(1) Die Länder können durch Vereinbarung einen Schlüssel für die Aufnahme von Asylbegehrenden durch die einzelnen Länder (Aufnahmequote) festlegen. Bis zum Zustandekommen dieser Vereinbarung oder bei deren Wegfall richtet sich die Aufnahmequote nach dem aktuellen Schlüssel, der sich aus der Berechnung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung ergibt („Königsteiner Schlüssel“).

Danach errechnet sich als Aufnahmequote folgender Schlüssel:

	Sollanteil v. H.
Baden-Württemberg	12,55493
Bayern	14,70234
Berlin	4,93452
Brandenburg	3,17278
Bremen	0,95420
Hamburg	2,49137
Hessen	7,28044
Mecklenburg-Vorpommern	2,19908
Niedersachsen	9,10776
Nordrhein-Westfalen	21,73342
Rheinland-Pfalz	4,69621
Saarland	1,26629
Sachsen	5,45305
Sachsen-Anhalt	3,23686
Schleswig-Holstein	3,21302
Thüringen	3,00373

(2) Das Bundesministerium des Innern setzt alle zwei Jahre, erstmals zum 1. Januar 2005, die Aufnahmequote nach Absatz 1 Satz 2 neu fest.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit dem Asylverfahrensgesetz von 1982 wurde eine gesetzliche Regelung des Verteilungsverfahrens eingeführt, um einen angemessenen Lastenausgleich unter den Ländern zu ermöglichen. Die zurzeit gültigen Aufnahmequoten sind auf das Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrensgesetzes von 1992 zurückzuführen. Verschiedene Versuche, eine Änderung des Verteilungsschlüssels mit dem Ziel einer gerechteren Lastenverteilung herbeizuführen, scheiterten bisher.

Zusammen mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Ausländergesetzes – Bundesratsdrucksache 706/00 (Beschluss) – zur Einführung einer Regelung zur Verteilung unerlaubt einreisender Ausländer, die nicht am Asylverfahren teilnehmen (§ 56a), fasste der Bundesrat am 21. Dezember 2000 – Bundesratsdrucksache 706/00 (Beschluss) – die Entschließung, eine an die aktuelle Bevölkerungssituation in den Ländern angepasste neue Quotenregelung einzuführen, um den sich aufgrund der demographischen Entwicklung in den Ländern ergebenden unterschiedlichen Auswirkungen gerecht zu werden. Ein weiteres unerlässliches Kriterium neben der Bevölkerungszahl stellt die Wirtschaftskraft eines jeden Landes dar. Diesen Umstand berücksichtigt der sog. Königsteiner Schlüssel, den die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung jährlich errechnet. Die Berechnung erfolgt auf der Grundlage der Steuereinnahmen, bereinigt um Finanzausgleichsbeträge und -zuweisungen, und der Einwohnerzahl der Länder. Dieser im Sinne einer ländergerechten Lastenverteilung anerkannten Notwendigkeit trägt der vorliegende Gesetzentwurf Rechnung.

Damit wird gleichzeitig ein dringender Handlungsbedarf begründet. Denn ein Verzicht auf eine Änderung des Quotenschlüssels würde die gegenwärtige ungerechte Lastenverteilung weiterhin verfestigen. Die Aufnahme von Ausländern als gesamtstaatliche Aufgabe bedarf zu deren Verwirklichung eines quotengerechten Länderausgleichs. Der gegenwärtige Quotenschlüssel ist nicht zuletzt aus finanziellen Gründen für die Länder unbefriedigend, deren Bevölkerungszahl stetig abnimmt. Dies trifft insbesondere für die neuen Länder zu. Diese Entwicklung muss sich daher bei der Forderung einer gleichmäßigen Verteilung auf die Länder, wie sie auch in der Begründung zum Gesetzentwurf betreffend die Verteilung unerlaubt einreisender Ausländer (§ 56a – neu –) ausdrücklich erhoben wird, in einer Änderung des Quotenschlüssels niederschlagen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

a) Zu § 41a

Die neue Fassung des Absatzes 1 erweitert die Verpflichtung der zuständigen Behörde zur Durchführung von erkennungsdienstlichen Maßnahmen im Sinne des § 81b der Strafprozessordnung auch auf Personen, die nach § 56b verteilt werden. 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 Behörde melden kann und dies auch so oft wiederholen kann, bis er an den Ort seiner Wahl verteilt wird.

Durch die Neufassung des Absatzes 2 wird die Zuständigkeit der die Verteilung nach § 56b veranlassenden Behörden – neben den bereits in der geltenden Fassung des Absatzes 2 genannten Behörden – für die in dem neuen Absatz 1 bezeichneten Maßnahmen geregelt.

b) Zu § 42 Abs. 7

Durch die Einfügung des Satzes 3 in § 42 Abs. 7 wird klargestellt, dass Ausländer, die nach § 56b verteilt worden sind, in entsprechender Anwendung des § 66 des Asylverfahrensgesetzes unter den dort genannten Voraussetzungen zur Aufenthaltsermittlung im Ausländerzentralregister und in den Fahndungshilfsmitteln der Polizei ausgeschrieben werden können.

c) Zu § 56b

Die Vorschrift soll eine gleichmäßige Verteilung unerlaubt eingereister Ausländer gewährleisten, die keinen Asylantrag stellen. 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.

Die quotengerechte Verteilung der Asylbewerber auf die Länder wird im Asylverfahrensrecht durch die §§ 45, 46 AsylVfG gewährleistet. Für unerlaubt einreisende Ausländer, die keinen Asylantrag stellen, fehlt es bislang an einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Durch die Einführung der vorliegenden Regelung soll hier Abhilfe geschaffen werden.

Die Vorschrift orientiert sich an den für die Verteilung von Asylbewerbern geltenden Regelungen. 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 AuslG. Die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung (§ 5 AuslG) 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.

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.

Nach Absatz 1 Satz 3 und 5 werden die auf Bundes- und Landesseite bei der Verteilung tätigen Behörden bestimmt, wobei jedes Land bis zu sieben Behörden bestimmen kann, die die Verteilung durch die zuständige Stelle veranlassen und verteilte Ausländer aufnehmen.

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.

Die gemeinsame Verteilung von Ehegatten und von Eltern und ihren minderjährigen ledigen Kindern wird durch die Regelung in Absatz 1 Satz 6 gewährleistet. Darüber hinaus sieht Absatz 1 Satz 6 vor, dass sonstige zwingende Gründe, die der Verteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen (z. B. Schutz von Personen, die als (Opfer-)Zeugen in einem Strafverfahren wegen Menschenhandels benötigt werden und zur Aussage bereit sind, Sicherstellung von Behandlungsmöglichkeiten für schwer erkrankte Personen), ebenfalls bei der Verteilung zu berücksichtigen sind. Im Interesse eines funktionierenden Verteilungsverfahrens – entsprechend den für die Verteilung von Asylbewerbern geltenden Grundsätzen – ist eine Berücksichtigung von Gründen, die einer Verteilung an einen bestimmten Ort entgegenstehen, allerdings nur unter der Voraussetzung möglich, dass der Ausländer sie vor der Veranlassung der Verteilung geltend macht.

In Absatz 2 wird dem Land die Möglichkeit eingeräumt, dem Ausländer die Mitwirkungspflicht aufzuerlegen, sich zu der Behörde zu begeben, die die von der nach Absatz 1 Satz 3 bestimmten Stelle zu treffende Verteilung veranlasst.

Die Bestimmung eines Landes oder eines bestimmten Ortes in dem Land, in dem der Ausländer seinen Wohnsitz und seinen gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen hat, folgt den Regeln des Absatzes 3 Satz 1 bis 4. Falls hiernach eine länderübergreifende Verteilung stattfindet, sichern die Bestimmungen des Absatzes 4 die zügige Umsetzung der getroffenen Verteilungsentscheidung. Die Modalitäten der landesinternen Verteilung können die Länder gemäß Absatz 4 Satz 3 durch Rechtsverordnung oder Landesgesetz bestimmen. Um sicherzustellen, dass die Verteilung schnellstmöglich durchgeführt wird, bestimmen die Sätze 4 und 5, dass der Widerspruch gegen die Anordnung einer Verteilung nach Satz 1 oder aufgrund des Satzes 3 ausgeschlossen ist (Fall des § 68 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz VwGO) und der Klage keine aufschiebende Wirkung zukommt (Fall des § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Absatz 5 trägt dem Umstand Rechnung, dass sich nach der Verteilung die Notwendigkeit einer „Umverteilung“ ergeben kann. Wenn der Wohnsitz danach in ein anderes Land verlegt werden darf, wird der Ausländer von der Quote des abgebenden Landes abgezogen und der des aufnehmenden Landes angerechnet.

Zu Artikel 2

Die Festlegung des neuen Verteilungsschlüssels beruht auf der Berechnung des Finanzierungsschlüssels („Königsteiner Schlüssel“) für das Haushaltsjahr 2002.

Durch Einfügen einer dynamischen Verweisung soll eine kontinuierliche Anpassung der Aufnahmequoten an die wirtschaftliche und demographische Entwicklung in den Ländern erreicht werden. Dies erfordert eine Regelung, die keiner Disposition unterworfen ist. Aus Gründen der Verwaltungsökonomie ist eine Anpassung der Aufnahmequoten alle zwei Jahre ausreichend. Insofern sieht der Gesetzentwurf in Absatz 2 eine Verpflichtung des Bundesministeriums des Innern zur Neufestsetzung der Quoten alle zwei Jahre vor.

Um nach Inkrafttreten die Stetigkeit des zweijährigen Rhythmus der Quotenfestsetzung von vornherein zu gewährleisten, ist in Absatz 2 zweiter Halbsatz der Zeitpunkt der erstmaligen Festsetzung durch das Bundesministerium des Innern konkret genannt. Hierdurch ist auch nach Einarbeitung des Textes des Änderungsgesetzes in das Asylverfahrensgesetz gewährleistet, dass der Zeitpunkt der erstmaligen Festsetzung – und damit der Ausgangspunkt für die anschließenden Festsetzungen – für die Anwender deutlich ist.

Bei den künftigen (neuen) Festsetzungen der Aufnahmequoten kann auf eine Beteiligungs- und Zustimmungsregelung der Länder verzichtet werden, weil sich die Festsetzung der neuen Quoten maßgeblich auf die Berechnung des jeweils aktuellen Finanzierungsschlüssels stützt.

Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält die Inkrafttretensregelung.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen des Asylverfahrensgesetzes und des Ausländergesetzes vor.

Die Bundesregierung spricht sich angesichts der derzeitigen parlamentarischen Beratungen des Entwurfs des Zuwanderungsgesetzes dagegen aus, zum jetzigen Zeitpunkt einzelne Vorschriften des Ausländergesetzes oder des Asylverfahrensgesetzes in einem separaten Gesetzgebungsverfahren zu ändern.

Im Übrigen müsste der Vorschlag zur Änderung des Verteilungsschlüssels für Asylbewerber jedenfalls klarer gefasst und präzisiert werden. Es wäre darauf zu verweisen, dass sich die Aufnahmequoten für das jeweilige Kalenderjahr nach dem von der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung im Bundesanzeiger zu veröffentlichenden Schlüssel richten, der für das vorangegangene Kalenderjahr entsprechend Steueraufkommen und Bevölkerungszahl der Länder errechnet worden ist („Königsteiner Schlüssel“). Die Benennung konkreter Soll-Anteile für die einzelnen Länder ist daneben entbehrlich, ebenso wie die im Entwurf vorgesehene gesonderte Festsetzung des Schlüssels durch das Bundesministerium des Innern.

Bezüglich des Vorschlags zur Verteilung von unerlaubt eingereisten Ausländern, die keinen Asylantrag stellen, verweist die Bundesregierung im Wesentlichen auf ihre Stellungnahme vom 8. Februar 2001 zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Ausländergesetzes (vgl. Bundestagsdrucksache 14/5266 vom 8. Februar 2001, Anlage 2).

Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf berücksichtigt die damaligen Einwendungen nur teilweise.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333