

## Schriftlicher Bericht

zum

### **Entwurf eines Gesetzes zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz - AufnG)**

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 15/521

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 15/853

Berichterstatlerin: Abg. Sigrid Leuschner (SPD)

Die folgenden Ausführungen ergänzen den mündlichen Bericht, der in der Plenarsitzung am 10. März 2004 erstattet wird. Paragrafenangaben ohne Zusatzbezeichnung beziehen sich auf die Beschlussempfehlung.

Zu § 1:

Der Gesetzesentwurf enthält zum einen ausländerrechtliche, zum anderen asylbewerberleistungsrechtliche Regelungen, die nur mittelbar im Zusammenhang stehen. Der Ausschuss schlägt daher vor, die Regelung des § 1 nach § 2/1 zu verlagern, um sie in den Regelungszusammenhang der übrigen Vorschriften zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zu stellen und so das Verständnis der Vorschriften zu erleichtern.

Zu § 2:

Die empfohlene Neuordnung der Vorschrift beruht darauf, dass die Verteilung und Zuweisung der in Absatz 1 des Entwurfs aufgezählten Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern rechtssystematisch auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruht.

Absatz 1 betrifft in der empfohlenen Fassung nur noch die Ausländerinnen und Ausländer, bei denen sich die Verteilung und Zuweisung im Wesentlichen nach Bundesrecht bestimmt. Die Inhaber einer Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylVfG werden nach Maßgabe des § 50 AsylVfG verteilt und zugewiesen, die unter § 32 a AuslG fallenden Personen nach dieser Vorschrift. Die Länder haben insoweit allein die Kompetenz, durch Gesetz oder Verordnung den landesinternen Verteilungsschlüssel festzulegen und die für die Verteilung und Zuweisung zuständige Landesbehörde zu bestimmen (vgl. § 50 Abs. 2 AsylVfG, § 32 a Abs. 12 AuslG). Im Übrigen sind die Pflichten der zuständigen Behörde und insbesondere der Erlass und die Rechtswirkungen des Zuweisungsbescheides (vgl. dazu § 50 Abs. 4 bis 6 AsylVfG; § 32 a Abs. 5 Satz 3, Abs. 12 AuslG) bundesrechtlich abschließend geregelt.

Die zu Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 vorgeschlagene Änderung beruht darauf, dass nicht alle Asylbewerberinnen und Asylbewerber verteilt werden können, die eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylVfG haben, sondern nur diejenigen, die nach § 50 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG verteilt werden müssen oder nach § 50 Abs. 1 Satz 2 AsylVfG verteilt werden können.

Die Regelung in Satz 1 Nr. 5 des Entwurfs ist entbehrlich, da die dort erfassten Personen Anspruch auf eine Duldung nach § 55 AuslG haben und deshalb unter die Regelung in Satz 1 Nr. 2 des Entwurfs fallen.

Absatz 1 Satz 2 regelt, dass und wie die Betroffenen auf die Gemeinden verteilt werden können. Auf Wunsch des Innenministeriums soll in Anlehnung an das bisher geltende Recht klargestellt werden, dass die Gemeinden zur Aufnahme verpflichtet sind. Mit dieser Verpflichtung ist aber - anders als vor dem In-Kraft-Treten des Asylbewerberleistungsgesetzes - für die kreisangehörigen Gemeinden keine unmittelbare finanzielle Belastung verbunden, insbesondere ist die Pflicht zur Unterbringung nicht an die Aufnahmepflicht gekoppelt. Die Unterbringungspflicht trifft vielmehr die nach § 2/1 zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte, da die Unterbringung zu den Grundleistungen nach § 3 AsylbLG gehört.

Absatz 1 Satz 3 übernimmt die Regelung aus Absatz 3 Satz 4 des Entwurfs, weil die danach mögliche Privilegierung von Gemeinden, die Standort einer Aufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylVfG sind, im Regelungszusammenhang mit der nach Satz 1 Nr. 1 vorgesehenen Verteilung der Asylbewerberinnen und -bewerber steht.

Die Absätze 2 bis 4 betreffen die Ausländerinnen und Ausländer, für deren Verteilung und Zuweisung mit dem Entwurf eine eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen werden soll. Der GBD vertrat hierzu die in einem Gutachten näher dargelegte Auffassung, gegen eine solche Regelung sprächen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Mit der Zuweisung werde die betroffene Person zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort oder sogar in einer bestimmten Einrichtung verpflichtet. Der Bundesgesetzgeber habe aber die zulässigen Beschränkungen des Aufenthaltsrechts der Ausländer in Ausübung seiner Kompetenz aus Artikel 74 Nr. 4 GG im Ausländergesetz und im Asylverfahrensgesetz abschließend wahrgenommen. Insbesondere enthalte das Ausländergesetz Vorschriften dazu, unter welchen Voraussetzungen eine Wohnsitzauflage zulässig sei. Daher sei es den Bundesländern nach Artikel 72 Abs. 1 GG verwehrt, eigene abweichende Rechtsgrundlagen für die Zuweisung von Ausländerinnen und Ausländer zu schaffen. Der federführende Ausschuss folgte jedoch mehrheitlich der unter Hinweis auf vergleichbare Vorschriften anderer Länder vertretenen Auffassung des Ministeriums für Inneres und Sport (MI), die bundesgesetzlichen Regelungen seien bewusst lückenhaft und könnten deshalb landesgesetzlich ergänzt werden.

In dem neuen Absatz 1/1 sollen dementsprechend die Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern zusammengefasst werden, die allein auf der Grundlage des Landesrechts verteilt werden können.

Die Einschränkung gegenüber dem Entwurf in Nummer 1 beruht darauf, dass ein während des Asylverfahrens ergangener Zuweisungsbescheid über die Dauer des Asylverfahrens hinaus auch im Fall einer anschließend erteilten Duldung so lange Wirkung behält, bis der Ausländer ausgereist ist oder ihm der Aufenthalt aus asylverfahrensunabhängigen Gründen ermöglicht wird (vgl. BVerwG, NVwZ 1993, 276, 278). Bis zu diesem Zeitpunkt soll nach der Rechtsprechung des OVG Münster sogar noch eine erstmalige Verteilungs- und Zuweisungsentscheidung nach § 50 AsylVfG getroffen werden können (vgl. OVG Münster, U. v. 30.03.2003 - 17 A 3163/01). In diesen Fällen ist somit der Vorrang des Bundesrechts zu beachten. Im Übrigen übernimmt der nunmehr vorgeschlagene Text die Regelungen des Entwurfs, die sich mit den bundesrechtlich nicht normierten Gruppen von Ausländerinnen und Ausländern befassen.

Die Oppositionsfraktionen wendeten sich zudem dagegen, dass die Entscheidung, ob die Ausländerinnen und Ausländer jeweils verteilt werden, nach dem Entwurf im Ermessen des Landes steht. Sie sahen hierin einen „Paradigmenwechsel“ zu Lasten der dezentralen Unterbringung in den Gemeinden. Demgegenüber wies der Vertreter des MI darauf hin, dass die Unterbringung von ausländischen Flüchtlingen nach Auffassung des Ministeriums in erster Linie eine staatliche Aufgabe sei. Bei Asylbewerberinnen und -bewerbern sehe § 53 AsylVfG zudem grundsätzlich die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften vor. Die Ausschussmehrheit sprach sich danach insoweit für die Beibehaltung der Entwurfsfassung aus.

Die Regelung in Absatz 2 ist nach Auffassung der Vertreter des MI entbehrlich und soll daher gestrichen werden.

Absatz 3 Satz 3 soll nach Absatz 4 Satz 1/1 verlagert werden, weil die Haushaltsgemeinschaft der Familie bei der jeweiligen individuellen Zuweisungsentscheidung zu beachten ist. Absatz 3 Satz 4 findet sich nunmehr in Absatz 1 Satz 3 (vgl. die dortige Anm.).

Die Rechtsgrundlage für die Zuweisungsentscheidung in Absatz 4 soll entsprechend der vorgeschlagenen Regelungssystematik auf die in Absatz 1/1 genannten Personengruppen beschränkt werden, weil das Bundesrecht für die in Absatz 1 genannten Ausländerinnen und Ausländer in § 50 Abs. 4 bis 6 AsylVfG bzw. § 32 a Abs. 5 und 12 AuslG abschließende Regelungen enthält. Die Einschränkungen der Verfahrensrechte der Betroffenen, die sich aus § 50 Abs. 4 bis 6 AsylVfG für die Asylbewerberinnen und Asylbewerber ergeben (z. B. kein Anspruch auf Anhörung und Begründung des Bescheides), sollen in Absatz 4 nicht übernommen werden.

Zu § 2/1:

In dieser Vorschrift finden sich nun die ursprünglich in § 1 des Entwurfs vorgesehenen Regelungen.

Der Vorschlag zu Absatz 1 Satz 1 übernimmt zur Vermeidung von Missverständnissen die übliche Formulierung für die Zuweisung von Zuständigkeiten.

Absatz 1 Satz 2 enthält aus systematischen Gründen die vorher in § 1 Abs. 3 Satz 1 vorgesehene Regelung; diese soll an die Formulierung in den §§ 11 und 12 NGO angepasst werden.

Die in Absatz 3 vorgesehene Regelung zur Möglichkeit der Landkreise, kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes heranziehen zu können, soll entsprechend der Parallelvorschriften in § 4 Abs. 1 AG BSHG und § 3 AG GSiG ergänzt werden. Dementsprechend sieht Satz 2 vor, dass die Aufgabenübertragung nicht nur durch Satzung, sondern auch durch öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen kann. Dies bietet u. a. die Möglichkeit, im Einzelfall schnell reagieren zu können. Satz 3 stellt ausdrücklich klar, dass bei einer Heranziehung der Gemeinden eine Regelung über die Kostenerstattung zu treffen ist. Die in Satz 4 vorgeschriebene Anhörung ist wegen des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes der betroffenen Gemeinden (Artikel 28 Abs. 2 GG, Artikel 57 Abs. 1 NV) geboten.

Zu § 3:

Der Ausschuss schlägt die Streichung von § 3 Abs. 1 bis 3 vor. Die Unterbringung der zugewiesenen Ausländerinnen und Ausländer ist - wenn diese bedürftig im Sinne der Leistungsgesetze sind - Sache der Behörden, die für die Durchführung dieser Gesetze zuständig sind, also nach § 2/1 für den Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes die Landkreise und kreisfreien Städte. Gleiches gilt für die Ausländerinnen und Ausländer, die Anspruch auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz oder dem Grundsicherungsgesetz haben. Die in § 3 Abs. 1 des Entwurfs zusätzlich vorgesehene Zuständigkeit der Gemeinden für die Unterbringung würde zu einer rechtlich unzulässigen Doppelzuständigkeit führen.

Neben der Verpflichtung zur Unterbringung entfaltet der Begriff der Aufnahme keine rechtliche Wirkung. Die Gemeinden haben keine rechtliche Möglichkeit, die Wohnsitznahme der zugewiesenen Ausländer auf ihrem Gemeindegebiet zu verhindern. Sie werden dadurch auch nicht materiell belastet, denn die unmittelbaren finanziellen Lasten sind von den Aufgabenträgern zu tragen

Die Änderung in Absatz 4 Satz 1 soll deutlich machen, dass es sich hier nicht um Einrichtungen handelt, für die dem Land schon gemäß § 2/1 Abs. 2 Nr. 1 die Aufgabe der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes übertragen werden soll. Satz 2 stellt klar, dass das Land, wenn es nach Absatz 3 eigene Unterbringungseinrichtungen betreibt oder betreiben lässt, nach eigenem Ermessen neben der Unterbringung auch weitere Aufgaben der Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes übernehmen kann. Die verbleibenden Aufgaben sind von den Landkreisen und kreisfreien Städte wahrzunehmen.

Zu § 4:

Die in Absatz 1 Satz 1 festgelegte Kostenpauschale von 4 270 Euro soll nach Auffassung der Ausschussmehrheit unverändert bleiben. Von den Vertretern der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen wurde geltend gemacht, die Pauschale sei zur Deckung der den Landkreisen und

kreisfreien Städten entstehenden Kosten nicht ausreichend. Insbesondere sei die nach der Begründung des Entwurfs vorgenommene Kürzung der Pauschale um 10 % des ermittelten Durchschnittsbetrages nicht gerechtfertigt. Demgegenüber machten die Vertreter des MI geltend, die Pauschale ermögliche die vollständige Kostendeckung. Bilde man das Mittel aus der Höhe der durchschnittlichen Kosten in vier repräsentativen Gebietskörperschaften (Landkreise Cuxhaven, Northeim, Osnabrück und Stadt Wolfsburg), so ergebe sich mit 4 233 Euro ein Betrag, der noch unter der im Entwurf vorgesehenen Pauschale liege.

Die geänderte Formulierung in Absatz 1 Satz 1 soll klarstellen, dass die Pauschale unmittelbar nur der Erstattung der Kosten der Landkreise und kreisfreien Städte und nicht „den kommunalen Körperschaften“ dient. Die Kostenerstattung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden bleibt der internen Regelung vorbehalten. Bei den vorgeschlagenen Veränderungen in Nummer 2 handelt es sich um redaktionelle Folgerungen der Neueinfügung des § 2 Abs. 1/1.

Die Empfehlungen zu Absatz 2 dienen dazu, das beabsichtigte Berechnungsverfahren präziser wiederzugeben.

Die vorgeschlagene Änderung in Absatz 5 soll verdeutlichen, dass von der Verordnungsermächtigung nur dann Gebrauch gemacht werden kann, wenn sich die der jetzigen Berechnung des Pauschalbetrages zugrunde liegenden tatsächlichen Verhältnisse in einem nennenswerten Umfang verändert haben.

Zu § 5:

Angesichts der Kenntnis der betroffenen Kommunen von der geplanten Änderung war der Ausschuss der Auffassung, dass das rückwirkende In-Kraft-Treten verfassungsrechtlich zulässig ist.