

Antrag

des Abg. Hans Dieter Scheerer u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums der Justiz und für Migration

Zuordnung des Bereichs der Migration zum Justizministerium

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche fachlichen und rechtlichen Gründe die Landesregierung dazu bewegt haben, in der 17. Wahlperiode den Bereich der Migration inklusive des gesamten Ausländerrechts beim Justizministerium ressortieren zu lassen;
2. welche Vor- und Nachteile bestehen, wenn die Zuständigkeit für den Bereich Migration dem Justiz- beziehungsweise dem Innenministerium obliegen;
3. wie sie die Bedenken des Amtsgerichts Hannover bewertet, das am 12. Oktober 2020 eine Vorlage an den EuGH (Az.: 44 XIV 43/20) machte, weil es der Auffassung war, dass es gegen Europarecht verstoßen könnte, wenn die „spezielle Hafteinrichtung“, in der Abschiebehaft vollstreckt wird, mittelbar demselben Regierungsmitglied wie Hafteinrichtungen für Strafgefangene, nämlich der Justizministerin, untersteht;
4. mit welchen ungefähren Kosten durch die neue Zuordnung zu rechnen ist, insbesondere wie sich die neue Zuordnung auf die Einzeletats des Innenministeriums und des Justizministeriums auswirken;
5. weshalb die nach Artikel 98 IV Grundgesetz verfassungspolitisch wünschenswerte Eigenständigkeit des Justizministeriums durch die Zuständigkeit auch für den Bereich der Migration inklusive des gesamten Ausländerrechts beeinträchtigt beziehungsweise nicht beeinträchtigt wird;

6. in welchem Umfang beim Justizministerium in der 17. Wahlperiode ressortfremde Aufgaben, also solche, die nicht originäre Aufgaben des Justizministeriums, wie etwa die Organisation der Justizbehörden, die Dienstaufsicht über die Gerichte, die Dienst- und Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften und die übrige Justiz, die rechtliche Begutachtung von Gesetzesentwürfen oder die Justizvollzugsanstalten sind, angesiedelt sind und ob dadurch grundrechtsgeschützte Positionen berührt werden, das heißt, ob durch die Berührung eine Benachteiligung entsteht;
7. was genau die Zuweisung der Bereiche Personenstandswesen, Auswanderung und Staatsangehörigkeit an das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen durch die Bekanntmachung der Landesregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien (MinGeschAbgrBek BW) der Regierung der 17. Wahlperiode umfasst;
8. in welchem Umfang sich die Geschäftsbereiche, die durch die MinGeschAbgrBek BW der Regierung der 17. Wahlperiode dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen einerseits und dem Ministerium der Justiz und für Migration andererseits zugewiesen sind, überschneiden können;
9. wer für die Polizei zuständig und weisungsbefugt ist, soweit die Polizei Aufgaben im Bereich des Ausländerrechts ausführt;
10. ob und welche Schwierigkeiten etwa hinsichtlich der Gewaltenteilung dadurch entstehen können, dass dieselbe Ministerin der Polizei gegenüber im Bereich der Migration und des Ausländerrechts möglicherweise weisungsbefugt ist, während sie gleichzeitig gegenüber den Gerichten die Dienstaufsicht ausübt;
11. wie sie den Umstand bewertet, dass die Justizministerin, die Staatsanwälte gegenüber weisungsbefugt ist und auch Weisungen zu Einzelfällen erteilen darf, nun auch für die Abschiebehafte zuständig ist, wozu unter Umständen nach § 72 Absatz 4 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) die Staatsanwaltschaft ihr Einvernehmen erteilen muss;
12. wie es sich auswirkt, dass in Zukunft das Land Baden-Württemberg in der Innenministerkonferenz nicht vom zuständigen Minister repräsentiert wird, sofern dort Themen besprochen werden, die den Bereich der Migration betreffen;
13. wer in Zukunft im Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz (Staatsrecht, Verwaltung und Zuwanderung (unter anderem Verfassungsrecht, Ausländerrecht, Datenschutz, Verwaltungsrecht) das Land Baden-Württemberg repräsentieren wird.

16.6.2021

Scheerer, Goll, Weinmann, Dr. Rülke, Haußmann,
Dr. Timm Kern, Birnstock, Bonath, Brauer, Fischer,
Heitlinger, Dr. Jung, Karrais, Reith, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

In der 17. Wahlperiode des Landtags von Baden-Württemberg ist der Geschäftsbereich der Migration und des Ausländerrechts dem Justizministerium zugeordnet und nicht wie bislang dem Innenministerium. Dadurch stellen sich verschiedene rechtliche und praktische Fragen, die mit diesem Antrag beantwortet werden sollen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 12. Juli 2021 nimmt das Ministerium der Justiz und für Migration im Einvernehmen mit dem Staatsministerium, dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen und dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

- 1. welche fachlichen und rechtlichen Gründe die Landesregierung dazu bewegt haben, in der 17. Wahlperiode den Bereich der Migration inklusive des gesamten Ausländerrechts beim Justizministerium ressortieren zu lassen;*
- 2. welche Vor- und Nachteile bestehen, wenn die Zuständigkeit für den Bereich Migration dem Justiz- beziehungsweise dem Innenministerium obliegen;*

Zu 1. und 2.:

Wie bereits in der Beantwortung der Kleinen Anfrage 17/120 dargelegt, ist die Zuordnung des Bereichs Migration zum Ministerium der Justiz und für Migration das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen und der daraus entstandenen Koalitionsvereinbarung der beiden die Landesregierung tragenden Parteien.

Das gesamte Ausländer- und Asylrecht ist im höchsten Maß grundrechtsrelevant und die entsprechenden Verwaltungsverfahren müssen rechtsstaatlich den höchsten Anforderungen genügen. Mit der Zuständigkeit des Justizministeriums für Fragen des Grundgesetzes und der Grundrechte ist eine solche Ressortierung sachgerecht.

Durch die Tatsache, dass ein Staatssekretär sich diesem Bereich fortan schwerpunktmäßig annimmt, bringt die Landesregierung zum Ausdruck, dass sie diesem Zuständigkeitsbereich für die Legislaturperiode eine besondere Bedeutung beimisst.

Aufgabenbereiche, Zuständigkeiten und Kompetenzen der Akteure auf Fachebene ändern sich durch den Ressortwechsel nicht.

- 3. wie sie die Bedenken des Amtsgerichts Hannover bewertet, das am 12. Oktober 2020 eine Vorlage an den EuGH (Az.: 44 XIV 43/20) machte, weil es der Auffassung war, dass es gegen Europarecht verstoßen könnte, wenn die „spezielle Hafteinrichtung“, in der Abschiebehaft vollstreckt wird, mittelbar demselben Regierungsmitglied wie Hafteinrichtungen für Strafgefangene, nämlich der Justizministerin, untersteht;*

Zu 3.:

Europarechtliche Vorgabe ist die räumliche und organisatorische Trennung der Abschiebungs- von den Strafgefangenen. Dieser wurde in Baden-Württemberg durch die Abschiebehaftanstalt in Pforzheim Rechnung getragen.

- 4. mit welchen ungefähren Kosten durch die neue Zuordnung zu rechnen ist, insbesondere wie sich die neue Zuordnung auf die Einzeletats des Innenministeriums und des Justizministeriums auswirken;*

Zu 4.:

Die mit dem Übergang des Geschäftsbereichs Migration vom Innenministerium zum Justizministerium erforderlichen finanziellen Maßnahmen können im Haushaltsvollzug 2021 erfolgen. Dabei werden die Mittel und Stellen des Geschäftsbereichs Migration im Innenministerium dem Justizministerium zur Verfügung gestellt, indem sie gem. § 50 der Landeshaushaltsordnung (LHO) von Einzelplan 03 – Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu Einzelplan 05 – Ministerium der Justiz und für Migration übertragen werden. Dadurch wird das Justizministerium als aufnehmende Verwaltung ermächtigt, über die Mittel (Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen) und Stellen zu verfügen. Das abgebende Innenministerium wird insoweit verpflichtet, die im Haushaltsplan ausgebrachten Mittel und Stellen nicht mehr in Anspruch zu nehmen.

Die für die Arbeitsfähigkeit des Geschäftsbereichs Migration erforderlichen Mittel und Stellen sind bereits im Haushaltsplan 2020/2021 etatisiert. Im 3. Nachtragshaushalt werden für den Bereich von Herrn Staatssekretär anteilig 230,0 Tsd. Euro etatisiert, ab dem Jahr 2022 entstehen jährliche Kosten in Höhe von 434,2 Tsd. Euro.

Durch die Veränderung der Zuordnung entstehen weitergehende Kosten, zum Beispiel insbesondere für Umzüge und EDV-Ausstattung, deren Höhe sich derzeit noch nicht genau beziffern lassen.

5. weshalb die nach Artikel 98 IV Grundgesetz verfassungspolitisch wünschenswerte Eigenständigkeit des Justizministeriums durch die Zuständigkeit auch für den Bereich der Migration inklusive des gesamten Ausländerrechts beeinträchtigt beziehungsweise nicht beeinträchtigt wird;

Zu 5.:

Artikel 98 Absatz 4 Grundgesetz (GG) enthält die Ermächtigung an die Länder, Richterwahlausschüsse als Mitentscheidungsorgan bei der Anstellung von Richterinnen und Richtern einzurichten. Diesen müssen zumindest mehrheitlich Abgeordnete, also Mitglieder der Legislative, angehören. Insofern ermöglicht Artikel 98 Absatz 4 GG gerade, dass das Ministerium der Justiz und für Migration nicht allein und eigenständig entscheidet. Dies ist eine zulässige Durchbrechung des Prinzips der Gewaltenteilung. Für das Verhältnis der Zuständigkeit des Ministeriums der Justiz und für Migration sowohl für den Bereich der Justiz einerseits als auch für den Sachbereich Migration andererseits lässt sich aus Artikel 98 Absatz 4 GG nichts herleiten.

6. in welchem Umfang beim Justizministerium in der 17. Wahlperiode ressortfremde Aufgaben, also solche, die nicht originäre Aufgaben des Justizministeriums, wie etwa die Organisation der Justizbehörden, die Dienstaufsicht über die Gerichte, die Dienst- und Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften und die übrige Justiz, die rechtliche Begutachtung von Gesetzesentwürfen oder die Justizvollzugsanstalten sind, angesiedelt sind und ob dadurch grundrechtsgeschützte Positionen berührt werden, das heißt, ob durch die Berührung eine Benachteiligung entsteht;

Zu 6.:

Im Rahmen der Regierungsneubildung wurde dem Justizministerium die Zuständigkeit für den Bereich Migration übertragen. Die dortigen Aufgaben wurden in der 16. Legislaturperiode durch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration wahrgenommen.

Nach der Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien wurden dem Justizministerium zusätzlich zu seinen originären Aufgaben die Bereiche Ausländer- und Asylrecht, Grundsatzfragen der Migrationspolitik, Aufnahme und Eingliederung ausländischer Flüchtlinge und Spätaussiedler sowie die Härtefallkommission übertragen.

Es ist nicht ersichtlich, wie grundrechtsgeschützte Positionen durch die oben geschilderte Übertragung der Aufgaben im Bereich Migration tangiert werden sollen. Im Übrigen entspricht das auch der Handhabung in früheren Legislaturperioden. So war etwa ein früherer Justizminister viele Jahre auch gleichzeitig Ausländerbeauftragter der Landesregierung.

7. was genau die Zuweisung der Bereiche Personenstandswesen, Auswanderung und Staatsangehörigkeit an das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen durch die Bekanntmachung der Landesregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien (MinGeschAbgrBek BW) der Regierung der 17. Wahlperiode umfasst;

Zu 7.:

Der Bereich Personenstandswesen umfasst die Zuständigkeit für die Personenstandsgesetze mit Ausführungsbestimmungen, die Zuständigkeit für Perso-

nenstandsangelegenheiten mit Bezügen zu internationalen Übereinkommen und internationalem Privatrecht, die Fortbildung der Standesbeamten und Aufsichtsbeamten im Personenstandsrecht, die Zusammenarbeit mit den Fachverbänden sowie Einzelfragen des Personenstandsrechts und Fragen zum Datenschutz im Personenstandsrecht.

Zudem fallen darunter auch Aufgaben, die den Standesämtern zugeordnet sind, wie u. a. das Namensrecht, das Eherecht (Mitwirkung), Kirchenaustrittsverfahren, das Transsexuellenrecht und – in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium – Nachlasssachen.

Das Innenministerium ist in Bezug auf die genannten Bereiche mit allen Aufgaben einer obersten Landesbehörde betraut.

Für den Bereich Auswanderung ist gemäß § 3 Auswandererschutzgesetz das Bundesverwaltungsamt für die Ausführung des Gesetzes und der erlassenen Rechtsverordnungen zuständig. Die Zuständigkeit des Innenministeriums beschränkt sich daher insoweit auf eine landesinterne Auffangzuständigkeit.

Im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts ist das Innenministerium als oberste Landesbehörde für die Steuerung und für Grundsatzfragen zuständig. Dazu zählt auch die Kooperation mit Bund, Ländern und anderen Dienststellen (Ausländer-, Aufnahme- und Sicherheitsbehörden) in Grundsatzangelegenheiten und der fachliche Austausch bei Staatsangehörigkeitsreferentenbesprechungen des Bundes und der Länder. Neben der rechtlichen Beratung der unteren und höheren Staatsangehörigkeitsbehörden in Einzelfällen werden Anwendungshinweise zum Staatsangehörigkeitsgesetz erlassen und regelmäßig überarbeitet.

Außerdem gehört zum Aufgabenbereich des Staatsangehörigkeitsreferats des Innenministeriums auch die Organisation und Durchführung einer jährlichen zentralen Einbürgerungsfeier des Landes für Neubürgerinnen und Neubürger.

8. in welchem Umfang sich die Geschäftsbereiche, die durch die MinGeschAbgrBek BW der Regierung der 17. Wahlperiode dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen einerseits und dem Ministerium der Justiz und für Migration andererseits zugewiesen sind, überschneiden können;

Zu 8.:

Die Geschäftsbereiche des Innen- und des Justizministeriums überschneiden sich nicht. Die bisherige sehr gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachreferaten wird – vor allem in Schnittstellenbereichen – künftig ressortübergreifend fortgesetzt.

9. wer für die Polizei zuständig und weisungsbefugt ist, soweit die Polizei Aufgaben im Bereich des Ausländerrechts ausführt;

10. ob und welche Schwierigkeiten etwa hinsichtlich der Gewaltenteilung dadurch entstehen können, dass dieselbe Ministerin der Polizei gegenüber im Bereich der Migration und des Ausländerrechts möglicherweise weisungsbefugt ist, während sie gleichzeitig gegenüber den Gerichten die Dienstaufsicht ausübt;

Zu 9. und 10.:

Eine Weisungsbefugnis der Ausländerbehörden und der Justizministerin gegenüber der Polizei besteht nicht. Die Polizei wird im Bereich des Ausländerrechts entweder in eigener/paralleler Zuständigkeit oder nach den Regelungen der Amts- und Vollzugshilfe tätig.

11. wie sie den Umstand bewertet, dass die Justizministerin, die Staatsanwälten gegenüber weisungsbefugt ist und auch Weisungen zu Einzelfällen erteilen darf, nun auch für die Abschiebehaft zuständig ist, wozu unter Umständen nach § 72 Absatz 4 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) die Staatsanwaltschaft ihr Einvernehmen erteilen muss;

Zu 11.:

Die dienstaufsichtsrechtlichen Befugnisse der Landesjustizverwaltung nach § 147 Nr. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes umfassen u. a. Weisungen zur staatsanwaltschaftlichen Sachbehandlung eines konkreten Einzelfalls („externes Weisungsrecht“). Die gesetzlichen Grenzen dieses Weisungsrechts ergeben sich aus dem in § 152 der Strafprozessordnung verankerten Legalitätsprinzip, der allgemeinen Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz, Art. 20 Abs. 3 GG sowie den Strafgesetzen. Eine von sach- und justizfremden Erwägungen getragene Ausübung des externen Weisungsrechts ist unzulässig. In Baden-Württemberg ist der Prüfungsmaßstab für das externe Weisungsrecht in ständiger Selbstbindung des Ministeriums der Justiz und für Migration grundsätzlich nur die rechtliche Vertretbarkeit des staatsanwaltschaftlichen Handelns im konkreten Einzelfall. Entscheidungen, die einen Beurteilungsspielraum aufweisen und Ermessensentscheidungen werden nicht auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft.

12. wie es sich auswirkt, dass in Zukunft das Land Baden-Württemberg in der Innenministerkonferenz nicht vom zuständigen Minister repräsentiert wird, sofern dort Themen besprochen werden, die den Bereich der Migration betreffen;

Zu 12.:

Da an der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) naturgemäß nur Innenminister und -senatoren teilnehmen können, vertritt in diesem Fall der Innenminister die Interessen des Landes Baden-Württemberg in der IMK unter Beteiligung des fachlich zuständigen Ministeriums der Justiz und für Migration. Dies entspricht der Handhabung in Thüringen, wo eine vergleichbare Konstellation besteht.

13. wer in Zukunft im Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz (Staatsrecht, Verwaltung und Zuwanderung (unter anderem Verfassungsrecht, Ausländerrecht, Datenschutz, Verwaltungsrecht) das Land Baden-Württemberg repräsentieren wird.

Zu 13.:

Das Land Baden-Württemberg wird im Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz – wie bisher – vom Abteilungsleiter der Abteilung 2 – Verfassung, Kommunales, Recht – des Innenministeriums vertreten.

Gentges

Ministerin der Justiz
und für Migration