

Antrag

der Fraktion der AfD

und

Stellungnahme

des Ministeriums der Justiz und für Migration

Erhöhung der Abschiebequote durch Änderungen im Aufenthaltsgesetz und Asylbewerberleistungsgesetz

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

im Wege einer Initiative über den Bundesrat folgende Änderungen im Aufenthaltsgesetz und im Asylbewerberleistungsgesetz anzustoßen:

1. keinem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer ist es erlaubt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen;
2. der Wohnsitz vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer nach § 61 Aufenthaltsgesetz und Gegenstand der Wohnsitzauflage ist einheitlich die jeweilige staatliche oder kommunale Unterkunft;
3. diese Wohnsitzauflage darf durch die Ausländerbehörde nur in unabweisbaren und seltenen Fällen geändert werden;
4. der Ausländer kann den Ort der Wohnsitzauflage nicht ohne Erlaubnis verlassen; diese Erlaubnis darf nicht länger als zwölf Stunden pro Tag erteilt und muss täglich kontrolliert werden, Betreten und Verlassen der Unterkunft sind zu dokumentieren;
5. bei Verstoß gegen die Verlassenserlaubnis und andauernder Abwesenheit werden nach Ablauf von 24 Stunden alle Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eingestellt und bei Wiederzugang ausschließlich Sachleistungen gewährt;
6. jeder Verstoß gegen die Wohnsitzauflage ist mit einer empfindlichen Strafandrohung zu bewehren, ohne die Möglichkeit einer Geldstrafe;

7. Leistungsberechtigten nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5 Asylbewerberleistungsgesetz (also Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige), bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen – dazu zählen auch Verstöße gegen die Wohnsitzauflage – aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, dürfen ab dem auf die Vollziehbarkeit einer Abschiebungsandrohung oder Vollziehbarkeit einer Abschiebungsanordnung folgenden Tag nur noch Sachleistungen gewährt werden, die dem Berechtigten in Rechnung zu stellen sind; im Übrigen sind diesen Berechtigten Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG zur Verfügung zu stellen, die nicht zu einer Verstetigung des Aufenthalts führen dürfen.

23.5.2023

Baron, Rupp
und Fraktion

Begründung

Aus Drucksache 17/4218 geht u. a. hervor, dass Abschiebeversuche in sehr vielen Fällen an der einfachen Tatsache scheitern, dass der Abzuschiebende an seiner Meldeadresse nicht angetroffen wird. Jedem Abschiebeversuch gehen monatelange Bemühungen der Abschiebebehörde voraus, die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Abschiebung zu schaffen, was einen immensen finanziellen und personellen Aufwand bedeutet. Bemühungen, diese Verschwendung einzudämmen, sind nicht festzustellen.

Die bisherigen gesetzlichen Instrumentarien sind nicht ausreichend, um einen hinreichend sicheren Abschiebeerfolg in Hinblick auf das Antreffen an der Meldeadresse sicherzustellen. Insofern beinhaltet § 61 des Aufenthaltsgesetzes zwar Sonderregelungen für vollziehbar Ausreisepflichtige, diese sind jedoch maximal „zahnlos“, sodass man sich des Eindrucks nicht erwehren kann, dass dem Gesetzgeber der Erfolg eines Abschiebeversuchs herzlich egal war: Eine räumliche Beschränkung nach § 61 Absatz 1c ist, wie der Name besagt, eine Beschränkung auf einen großen geografischen Raum (meist der Landkreis), von dem man nicht weiß, wo sich der Ausländer aufhält.

Die Wohnsitzauflage für (nur) Ausländer ohne gesicherten Lebensunterhalt ermöglicht ihm gesetzlich ausdrücklich (§ 61 Absatz 1 d Satz 4) das („vorübergehende“ – wie lange ist das?) Verlassen des Ortes. Kontrolliert wird das nicht. Wohnsitzauflagen bedeuten für die Behörde Aufwand und werden meist unterlassen.

Andere Auflagen (Absatz 1 e oder 1 f, a. a. O.) können angeordnet werden, wenn konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung unmittelbar bevorstehen. Abgesehen davon, dass von derartigen Auflagen Praktiker der Ausländerbehörde noch nie gehört haben, stellt das förmlich eine Ankündigung der Abschiebung dar, die den Ausländer erst recht dazu veranlasst, seinen Aufenthaltsort zu verlassen, zumal keinerlei Sanktionen gegen Auflagenverstöße drohen, mit Ausnahme von „wiederholten“ Verstößen gegen Absätze 1 oder 1 c (§ 95 Absatz 7), was aber völlig folgenlos ist, da er dazu erst einmal „erwischt“ werden muss.

Wegen dieser äußert lückenhaften Rechtslage treten dann eben die eingangs beschriebenen Folgen ein: Die Abschiebebehörde arbeitet für den Papierkorb.

Dieses Nebeneinander von gewöhnlichen Aufhalten und Wohnsitzen je nach Kategorie von vollziehbar Ausreisepflichtigen muss durch eine einheitliche Wohnsitzverpflichtung am Ort der staatlichen Unterkunft ersetzt werden.

Eine bessere Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Antreffen am Wohnort soll Gegenstand einer Bundesratsinitiative der Landesregierung sein. Insbesondere müssen zur Entlastung von Abschiebe- und Ausländerbehörde konkrete bundes-

gesetzliche und strafbewehrte Vorschriften zur bestmöglichen Sicherstellung des Aufenthalts des Ausländers am Ort der Wohnsitzauflage erlassen werden. Unter anderem müssen härtere Sanktionen vorgesehen werden für den Fall, dass die Wohnsitzauflage nicht eingehalten wird.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 17. Juli 2023 nimmt das Ministerium der Justiz und für Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Einleitend wird bezüglich der Vielzahl von Gründen, aus denen geplante Abschiebungen scheitern, zunächst auf die Drucksachen 16/9826 sowie 17/4218 Bezug genommen. Obwohl das Scheitern von Abschiebungen unter anderem auch auf das Nichtantreffen der Person am Tag der Abschiebung zurückzuführen ist, kann durch die mit dem Antrag angestrebten Gesetzesänderungen diesbezüglich aus Sicht der Landesregierung keine Erhöhung der Abschiebequote erreicht werden. Darüber hinaus setzt sich die Landesregierung stetig beim Bundesministerium des Innern und für Heimat für aus ihrer Sicht zielführende Rechtsänderungen ein, die geeignet sind, nachhaltig zu einer Verbesserung von Rückführungen zu führen. Auch im Rahmen des Follow-Up-Prozesses nach dem 2. Flüchtlingsgipfel vom 16. Februar 2023 hat das Land Baden-Württemberg im Arbeitscluster 4 („Beschränkung irreguläre Migration/Rückführung“) diverse Vorschläge eingebracht. So setzt sich die Landesregierung unter anderem insbesondere auch dafür ein, dass der Ausreisegewahrsam zukünftig für einen längeren Zeitraum von insgesamt bis zu 28 Tagen angeordnet werden kann. Dies wird als effektivstes Mittel angesehen, um Personen im Vorfeld von Abschiebungen aufzugreifen und einem Nichtantreffen am Tag der geplanten Rückführung zu begegnen.

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

im Wege einer Initiative über den Bundesrat folgende Änderungen im Aufenthaltsgesetz und im Asylbewerberleistungsgesetz anzustoßen:

1. keinem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer ist es erlaubt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen;

Zu 1.:

Bereits nach geltendem Recht besteht für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, deren Abschiebung vorübergehend ausgesetzt worden ist (Duldung), ein präventives Erwerbstätigkeitsverbot mit Erlaubnisvorbehalt (§ 4a Abs. 4 Aufenthaltsgesetz [AufenthG]). Um die Ausreisebereitschaft zu fördern, ist Geduldeten grundsätzlich eine Erwerbstätigkeit nach § 4a Abs. 4 AufenthG mangels Aufenthaltstitel untersagt, und kann nur im Einzelfall unter den engen Voraussetzungen des § 60a Abs. 2 und Abs. 6 AufenthG i. V. m. § 32 Beschäftigungsverordnung (BeschV) sowie bei mehr als 6 Monaten Duldungsdauer nach § 61 Abs. 1 Satz 2 Asylgesetz (AsylG) im Ermessenswege durch die Ausländerbehörde erlaubt werden.

Ein zwingender Versagensgrund liegt vor, wenn sich die Person in das Bundesgebiet begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von der Person zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können oder wenn diese Angehörige eines sicheren Herkunftsstaats nach § 29a AsylG ist und nach dem 31. August 2015 in das Bundesgebiet eingereist.

Auch bei Personen, denen eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG erteilt worden ist, sieht das Gesetz vor, dass die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden darf.

Ist kein Versagensgrund einschlägig, liegt die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis im Ermessen der Ausländerbehörde. Es bedarf einer Abwägung der öffentlichen Interessen, die gegen eine Verfestigung des Aufenthalts eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers sprechen (§ 1 Abs. 1 AufenthG), mit dem privaten Interesse des Ausländers daran, den Lebensunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit sicherstellen zu können. Im Rahmen des Ermessens kann aus einwanderungspolitischen Gründen der Aufenthalt von ausreisepflichtigen Ausländern so ausgestaltet werden, dass eine ihre spätere Entfernung aus dem Bundesgebiet hindernde Integration in die hiesigen Lebensverhältnisse vermieden wird, um nach Wegfall des Abschiebungsverbots die Ausreisepflicht durchsetzen zu können.

Es ist nicht ersichtlich, dass ein darüber hinausgehendes generelles Verbot der Ausübung einer Beschäftigung bei vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern zu der mit dem Antrag verfolgten Erhöhung der Abschiebungszahlen beitragen kann.

- 2. der Wohnsitz vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer nach § 61 Aufenthaltsgesetz und Gegenstand der Wohnsitzauflage ist einheitlich die jeweilige staatliche oder kommunale Unterkunft;*
- 3. diese Wohnsitzauflage darf durch die Ausländerbehörde nur in unabweisbaren und seltenen Fällen geändert werden;*
- 4. der Ausländer kann den Ort der Wohnsitzauflage nicht ohne Erlaubnis verlassen; diese Erlaubnis darf nicht länger als zwölf Stunden pro Tag erteilt und muss täglich kontrolliert werden, Betreten und Verlassen der Unterkunft sind zu dokumentieren;*

Zu 2. bis 4.:

Nach der bestehenden Rechtslage sind vollziehbar ausreisepflichtige Personen in ihrem Aufenthalt in der Regel für drei Monate auf das Gebiet des jeweiligen Landes beschränkt (§ 61 Abs. 1 und Abs. 1b AufenthG). Weitergehende räumliche Beschränkungen sind bei Straftätern und bei Ausländern möglich, welche der Abschiebung entgegenstehende Gründe durch vorsätzliche falsche Angaben oder durch eigene Täuschung selbst hervorgerufen haben oder zumutbaren Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt haben (§ 61 Abs. 1c AufenthG). Zudem können räumliche Beschränkungen nach § 56 Abs. 2 AufenthG in den in § 56 Abs. 1 AufenthG bestimmten Fällen zur Gefahrenabwehr angeordnet werden. Ferner sind vollziehbar ausreisepflichtige Personen, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, verpflichtet, ihren gewöhnlichen Aufenthalt an einem bestimmten Ort, regelmäßig dem des bisherigen Wohnortes, zu nehmen (§ 61 Abs. 1d AufenthG).

Die vorgeschlagenen Regelungen erscheinen zudem weder geeignet, die Abschiebequote zu erhöhen, noch sind sie mit rechtstaatlichen Grundsätzen vereinbar.

Das Mittel der Wohnsitzauflage ist nicht geeignet, Abschiebungen zu erleichtern, denn eine Wohnsitzauflage beinhaltet nicht die Pflicht, sich am Wohnsitz aufzuhalten. Infolgedessen trägt sie nicht dazu bei, Personen im Rahmen von Abschiebungshandlungen tatsächlich anzutreffen. So dient auch die in § 61 Abs. 1d AufenthG bereits vorgesehene Wohnsitzauflage nicht der Förderung des Abschiebungserfolgs, sondern der gerechten Verteilung der Sozialhilfelasten (BT-Drs. 18/3144, 10).

Darüber hinaus wäre die Beschränkung des Aufenthalts auf eine Wohnung oder ein Gebäude, zumal zeitlich unbefristet, nicht verhältnismäßig. Zur Förderung des Zwecks, Abschiebungen erfolgreich durchzuführen, ist eine solche Beschränkung des Aufenthalts nicht erforderlich, sofern die Abschiebung nicht unmittelbar bevorsteht. Schließlich stünde eine so weitgehende Beschränkung des Aufenthalts zum Regelungszweck nicht in einem angemessenen Verhältnis.

5. bei Verstoß gegen die Verlassenserlaubnis und andauernder Abwesenheit werden nach Ablauf von 24 Stunden alle Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eingestellt und bei Wiederzugang ausschließlich Sachleistungen gewährt;

Zu 5.:

Vollziehbar ausreisepflichtige Personen und Personen mit einer Duldung sind zu Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) berechtigt. Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die in Einrichtungen der Erstaufnahme (Aufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylG) untergebracht sind, erhalten dort bereits nach den geltenden Regelungen überwiegend Sachleistungen. Lediglich Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens, sog. notwendiger persönlicher Bedarf, die mit vertretbarem Verwaltungsaufwand in Form von Sachleistungen nicht möglich sind, können auch als Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden (vgl. § 3 Absatz 2 AsylbLG). Soweit Leistungsberechtigte nicht mehr in Einrichtungen der Erstaufnahme (Aufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylG) untergebracht sind, sind vorrangig Geldleistungen zu erbringen. Leistungsbehörden haben die Möglichkeit Sachleistungen zu gewähren, sofern dies nach den Umständen erforderlich ist; bei einer Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft der vorläufigen Unterbringung kann auch der notwendige persönliche Bedarf in Form von Sachleistungen gewährt werden (vgl. § 3 Absatz 3 AsylbLG). Eine flächendeckende Gewährung von Sach- anstelle von Geldleistungen an Personen, die sich nicht mehr in der Erstaufnahme des Landes, sondern im Anschluss daran in der vorläufigen Unterbringung bei den Stadt- und Landkreisen oder daran anschließend in der kommunalen Anschlussunterbringung bei den Gemeinden befinden, wäre mit erheblichen tatsächlichen Schwierigkeiten und hohem (finanziellem) Verwaltungsaufwand für die zuständigen Leistungsbehörden bei den Bürgermeisterämtern der Stadtkreise und Landratsämtern verbunden. Insbesondere die Versorgung mit Lebensmitteln bzw. Körperpflegemitteln würde aufwändige Vergabeverfahren sowie hohe Kosten bedeuten. Wenn die zuständige Leistungsbehörde Zweifel am Vorliegen der Leistungsvoraussetzung des tatsächlichen Aufenthalts in Deutschland hat, zum Beispiel, weil die betreffende Person untergetaucht ist, sind die Leistungen einzustellen.

Bereits nach der geltenden Rechtslage können Leistungen an vollziehbar ausreisepflichtige Personen und Personen mit einer Duldung, bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen wie z. B. im Falle des Untertauchens aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, eingeschränkt werden; ihnen werden bis zu ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung grundsätzlich nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt (vgl. § 1a Absatz 3 i. V. m. Absatz 1 AsylbLG). Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden. Eine Inrechnungstellung der Leistungen erscheint bei Personen, denen nur Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt werden und die im Wege der Abschiebung das Land verlassen, nicht praktikabel und setzt zudem auch eine entsprechende Leistungsfähigkeit der betreffenden Personen voraus, die nur in seltenen Fällen gegeben sein wird.

6. jeder Verstoß gegen die Wohnsitzauflage ist mit einer empfindlichen Strafandrohung zu bewehren, ohne die Möglichkeit einer Geldstrafe;

Zu 6.:

Ziffer 6 des Antrags wird im Gesamtkontext dahingehend verstanden, dass nicht Verstöße gegen Wohnsitzauflagen im Sinne des derzeit geltenden Rechts (§ 61 Abs. 1d AufenthG) gemeint sind, sondern Verstöße gegen räumliche Aufenthaltsbeschränkungen, die entsprechend Ziffern 2 bis 4 des Antrags maximal begrenzt werden sollen, nämlich grundsätzlich auf die jeweilige Unterkunft des vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers, mithin auf den Ort des Wohnsitzes.

Nach geltender Gesetzeslage begehen vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die einer gesetzlichen oder behördlich angeordneten räumlichen Beschränkung ihres Aufenthalts wiederholt zuwiderhandeln, eine Straftat gemäß § 95 Absatz 1 Nummer 7 AufenthG, die mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft wird. Erstverstöße stellen Ordnungswidrigkeiten gemäß § 98 Absatz 3 Nummern 2b, 5a AufenthG dar und können mit einer Geldbuße bis zu 1 000,00 Euro geahndet werden (§ 98 Absatz 5 AufenthG).

Eine Änderung der Straf- und Bußgeldvorschriften dahingehend, dass bereits erstmalige Verstöße gegen eine räumliche Aufenthaltsbeschränkung einen Straftatbestand erfüllen, erscheint nicht erforderlich. Die Einschätzungen des Gesetzgebers im Jahr 1982, ein strafwürdiges Unrecht liege erst im Wiederholungsfall vor und ein abgestuftes Sanktionssystem sei besser geeignet, auf Zuwiderhandlungen angemessen zu reagieren (vgl. BT-Drs. 9/1630, S. 27 [zu §§ 30, 31 des Entwurfs]), bezeugen keinen Bedenken.

Eine Verschärfung des Strafrahmens des § 95 Absatz 1 Nummer 7 AufenthG im Sinne der Antragstellerin erscheint ebenfalls nicht geboten und begegnet zudem verfassungsrechtlichen Bedenken.

Im Bereich des staatlichen Strafens folgt aus dem Schuldprinzip und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass die Schwere einer Straftat und das Verschulden des Täters zu der Strafe in einem gerechten Verhältnis stehen müssen. Eine Strafandrohung darf nach Art und Maß dem unter Strafe stehenden Verhalten nicht schlechthin unangemessen sein. Tatbestand und Rechtsfolge müssen sachgerecht aufeinander abgestimmt sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. März 1994 – 2 BvL 43/92 –, BVerfGE 90, 145–226, Rn. 123).

Der Unwertgehalt von Verstößen gegen räumliche Aufenthaltsbeschränkungen ist als vergleichsweise gering einzustufen. Die Taten beeinträchtigen das öffentliche Interesse, eine unkontrollierte Fluktuation von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern im Bundesgebiet zu verhindern und sicherzustellen, dass sich diese jederzeit zur Verfügung der Behörden und Gericht halten. Individualrechtsgüter werden hingegen nicht verletzt. Das gesetzliche Höchstmaß von einem Jahr Freiheitsstrafe erscheint daher ausreichend. Darüber hinaus wäre es nicht nachvollziehbar und dürfte gegen das Übermaßverbot verstoßen, wenn Zuwiderhandlungen gegen räumliche Aufenthaltsbeschränkungen zwingend eine Freiheitsstrafe nach sich ziehen würden, während beispielsweise Körperverletzungen auch mit einer Geldstrafe bestraft werden können (§ 223 Absatz 1 StGB).

7. Leistungsberechtigten nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5 Asylbewerberleistungsgesetz (also Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige), bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen – dazu zählen auch Verstöße gegen die Wohnsitzauflage – aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, dürfen ab dem auf die Vollziehbarkeit einer Abschiebungsandrohung oder Vollziehbarkeit einer Abschiebungsanordnung folgenden Tag nur noch Sachleistungen gewährt werden, die dem Berechtigten in Rechnung zu stellen sind; im Übrigen sind diesen Berechtigten Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG zur Verfügung zu stellen, die nicht zu einer Verstetigung des Aufenthalts führen dürfen.

Zu 7.:

Es wird auf die Ausführungen zu Frage 5 verwiesen.

Gentges

Ministerin der Justiz
und für Migration