



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes (LT-Drs. 20/2834) Schleswig-Holstein

STELLUNGNAHME

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/4777

28. April 2025

Mit Schreiben vom 11.03.2025 ist der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) vom Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags eingeladen worden, zu dem oben bezeichneten Gesetzentwurf aus Anlass einer Schriftlichen Anhörung Stellung zu nehmen. Der SVR bedankt sich für die Einladung und kommt dieser gerne nach.

Regelungsgegenstand des Gesetzes

Der Gesetzentwurf schafft eine Möglichkeit, besonders gelagerte Einzelfälle künftig abweichend von der allgemeinen (gesetzlichen) Zuständigkeitsverteilung dem Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge zuzuweisen. Damit wäre künftig das Landesamt nicht mehr nur die für diejenigen Ausländerinnen und Ausländer zuständige Ausländerbehörde, die in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes wohnen bzw. zu wohnen verpflichtet sind. Ausweislich der Begründung ist zum einen an Ausländerinnen und Ausländer ohne festen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt gedacht, „die sich – oftmals unerlaubt – an häufig wechselnden Orten im Land aufhalten, zum anderen an „Mehrfachstraftäterinnen und -straftäter[] oder Ausländerinnen und Ausländer[] in Haft, deren Aufenthalt es zu prüfen und gegebenenfalls zu beenden gilt“ (S. 3). Es handelt sich damit um eine Zentralisierungsmöglichkeit im Einzelfall. Dazu soll im Landesaufnahmegesetz eine Verordnungsermächtigung eingefügt werden, die das für das Aufenthaltsgesetz zuständige Ministerium ermächtigt, eine solche Regelung per Verordnung zu erlassen.

Im Zentrum des Gesetzentwurfs steht damit die Erweiterung von Möglichkeiten exekutiver Rechtsetzung; hierbei handelt es sich um eine spezifische Art materiellen Rechts, das in Deutschland aus historischen Gründen¹ engen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt. So entspricht die in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein enthaltene Vorschrift des Art. 45 in seiner Relevanz und Funktion weitgehend Art. 80 Grundgesetz (GG).² Dieser setzt der Schaffung materiellen Rechts durch die Exekutive und damit einer Abweichung vom Gewaltenteilungsgrundsatz insofern enge Grenzen, als eine eigenständige und d.h. von gesetzlichen Ermächtigungen unabhängige Rechtsetzungskompetenz der Exekutive grundsätzlich nicht vorgesehen ist³, jedoch unter der Voraussetzung der Gesetzesakzessorietät die Exekutive per Gesetz dazu ermächtigt werden kann⁴, eine bestimmte Form von Rechtssätzen und konkret Rechtsverordnungen zu erlassen.

¹ Siehe BVerfGE 1, 14 (59–60) mit direktem Verweis auf die „bewußte[...] Abkehr von der Praxis der Weimarer Zeit“.

² Augsberg, Ino 2021: Art. 45 Rn. 7, in: Becker, Florian /Brüning, Christoph/Ewer, Wolfgang/Schliesky, Ute (Hrsg.): Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Baden-Baden.

³ Auf die Tatsache, dass dies auch in westlichen Demokratien nicht immer der Fall sein muss, weist von Danwitz, JURA 2002, S. 94 mit seinem Verweis auf Art. 37 der Verfassung der 5. Republik hin. Siehe auch Mann, Thomas 2021: Art. 80, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 1 und Martini, Mario 2008: Normsetzungsdelegation zwischen parlamentarischer Steuerung und legislativer Effizienz – auf dem Weg zu einer dritten Form der Gesetzgebung?, AöR 2008, S. 155 (161).

⁴ Ausgenommen davon sind lediglich Übergangsvorschriften wie Art. 119, 127, 132 Abs. 4 GG.



Paragraph 11 des Gesetzes über die Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Landesaufnahmegesetz - LAufnG), das nun durch das zur Diskussion stehende Änderungsgesetz erweitert und ergänzt werden soll, enthält bereits verschiedene Ermächtigungsgrundlagen für exekutives Handeln. In Absatz 3 ist die zuständige oberste Landesbehörde, vorliegend das in Schleswig-Holstein sachlich zuständige Ministerium, ermächtigt, durch Verordnung zu bestimmen, dass eine andere öffentliche Stelle als die Ausländerbehörde die in § 56a Absatz 3 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes genannten Daten erhebt und speichert (Nr. 1) und dass für einzelne Aufgaben nach § 71 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes nur eine oder mehrere bestimmte Ausländerbehörden zuständig sind (Nr. 2). Von dieser Ermächtigungsgrundlage nicht erfasst ist jedoch bislang die Möglichkeit, durch eine Rechtsverordnung die Voraussetzungen dafür zu definieren, in bestimmten Fällen eine Exklusivzuständigkeit des Landesamts für Zuwanderung und Flüchtlinge zu normieren.

Durch die vorliegend vorgeschlagene Ergänzung des § 11 Absatz 3 LAufnG um eine Nr. 3 wird nun das zuständige Ministerium als oberste Landesbehörde ermächtigt, per Rechtsverordnung zu bestimmen, dass das Landesamt – abweichend von den aufgrund von § 71 Absatz 1 Satz 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes, § 28 Absatz 1 Satz 1 des Landesverwaltungsgesetzes und § 11 Absatz 3 Nummer 2 des Landesaufnahmegesetzes erlassenen Bestimmungen zur sachlichen Zuständigkeit – die Zuständigkeit als Ausländerbehörde im Sinne des § 71 Absatz 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes für bestimmte Ausländerinnen und Ausländer im Einzelfall dem Landesamt zuweisen und eine solche abweichende Zuständigkeitszuweisung wieder aufheben kann. Geschaffen wird damit die Möglichkeit, in einer Rechtsverordnung die Voraussetzungen dafür zu definieren, von der in Schleswig-Holstein etablierten Arbeitsteilung zwischen den kommunalen Ausländerbehörden und dem Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge hinsichtlich der ausländerrechtlichen Zuständigkeit im Einzelfall abzuweichen.

Die Zuständigkeitsaufteilung gemäß der Landesverordnung zur Regelung von Aufgaben und Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und bei der Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen sowie Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und zur Einrichtung und dem Verfahren einer Härtefallkommission (Ausländer- und Aufnahmeverordnung - AuslAufnVO) sieht bislang vor, dass grundsätzlich die lokalen Ausländerbehörden zuständig sind, das heißt einerseits die Landrätinnen und Landräte der Kreise bzw. die (Ober-)Bürgermeisterinnen und -meister der kreisfreien Städte. Diese Zuständigkeit wird nur im Falle von Ausländerinnen und Ausländern, die in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes wohnen (müssen), abgelöst durch eine Zuständigkeit des Landesamts für Zuwanderung und Flüchtlinge.

Durch die Ergänzung des § 11 Absatz 3 LAufnG um eine Nr. 3 wird nun eine Möglichkeit geschaffen, auch in weiteren Fällen von der grundsätzlich vorgesehenen Zuständigkeit abzuweichen. Begründet wird die Erforderlichkeit einer solchen Flexibilisierung der Zuständigkeitsverteilung damit, „dass in bestimmten Einzelfällen eine sachgerechte Bearbeitung durch die Landrätinnen und Landräte der Kreise beziehungsweise die (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister der kreisfreien Städte nur erschwert möglich ist“ (S. 3). Die nach allgemeinen Zuständigkeitsverteilungsregelungen den kommunalen Ausländerbehörden übertragene Zuständigkeit für Ausländerinnen und Ausländer Fälle ohne festen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt, die sich zudem in vielen Fällen unerlaubt an wechselnden Orten im Land aufhalten, sowie für ausländische Mehrfachstraftäterinnen und -straftäter oder Inhaftierte, für die ggf. aufenthaltsbeendende Maßnahmen zu initiieren sind, wird als nicht sachgerecht bewertet (LT-Drs. 2834, S. 3).

Mangels Außenwirkung handelt es sich weder bei der Zentralisierung noch bei deren Rückgängigmachung um einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) mit der Folge, dass gegen diese Entscheidung kein Rechtsschutz besteht.

Um eine Entscheidung über die Zweckmäßigkeit einer Zuständigkeitszentralisierung bzw. über deren Rückgängigmachung informiert treffen zu können, soll in das LAufnG die Norm des § 12 ergänzt werden, die Justizvollzugsbehörden und Maßregelvollzugseinrichtungen dazu verpflichtet, Umstände, die eine Zuständigkeitsveränderung nahelegen würden, dem Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge mitzuteilen. Eine bereits bestehende Mitteilungspflicht der Justizvollzugsbehörden und Maßregelvollzugseinrichtungen gegenüber den (noch) zuständigen Ausländerbehörden wird folglich auf das Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge erstreckt.



Bewertung des Gesetzes

Die künftig vorhandene Option, in Einzelfällen eine Zentralisierung beim Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge vorzunehmen, gehört aller Voraussicht nach nicht zu den rechtlichen Anpassungen, die eine große Aufmerksamkeit finden werden. Angesichts der Tatsache, dass sich im Bereich der Migrationspolitik und zumal der Rückkehrpolitik bislang eher ein erhebliches Vollzugsdefizit und damit chronische Ineffizienz feststellen lässt, kann die Teilzentralisierung von Zuständigkeiten aber ein zielführender Weg sein, um die überlasteten Ausländerbehörden vor Ort zu entlasten und den Vollzug zu erleichtern.

Sie ordnet sich ein in einen auch in anderen Ländern beobachtbaren Trend, bestimmte Aufgaben zu bündeln (vgl. hierzu auch SVR 2025a). Und auch auf Ebene des Bundes erörtert eine durch die Bundesregierung auf Beschluss des Deutschen Bundestags in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie die Frage, inwiefern Zuständigkeitsverlagerungen im Bereich der Erwerbsmigration die Arbeits- und Fachkräftezuwanderung im Vollzug weiter erleichtern können, nachdem rechtlich in den vergangenen Jahren die Zuzugsoptionen deutlich liberalisiert worden sind (vgl. auch hierzu SVR 2025a). Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeitsflexibilisierung könnte nun in einem Bereich der Migrationspolitik einen Beitrag zu einer Effizienzsteigerung darstellen, der politisch zwar weitaus weniger konsensual ist als die Erwerbsmigrationspolitik, der in einem „erwachsenen Einwanderungsland“ (SVR 2025b) aber ebenso unerlässlich ist. Die Rede ist von einer Rückkehrpolitik, die stärker als bislang darauf abzielt, eine behördlich und gerichtlich festgestellte Ausreisepflicht auch tatsächlich durchzusetzen. Es spricht aus Sicht des SVR viel dafür, dass das vorliegend vorgeschlagene Gesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes dazu für das Bundesland Schleswig-Holstein einen kleinen, aber nicht unerheblichen Beitrag leisten könnte.

Prof. Dr. Winfried Kluth

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)



Zitierte Publikationen des SVR

SVR 2025a: Reformen, die wirken? Die Umsetzung von aktuellen Migrations- und Integrationsgesetzen. SVR-Jahresgutachten 2025, Berlin (i. E.).

SVR 2025b: Koalitionsvertrag: Auf dem Weg in ein erwachsenes Einwanderungsland? Pressestatement vom 11.4.2025.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

@SVR gGmbH, Berlin 2025

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Winfried Kluth (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Glorius (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph. D., Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Panu Poutvaara, Ph. D., Prof. Dr. Hannes Schammann.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de