

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/2126

Ministerium für Justiz,
Gleichstellung und Integration
des Landes Schleswig-Holstein



Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration
des Landes Schleswig-Holstein | Postfach 71 45 | 24171 Kiel

Vorsitzender
des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Ihr Zeichen: ---
Ihre Nachricht vom: ---
Mein Zeichen: II 432-212-29.25.1-58.6-3
Meine Nachricht vom: ---

Michael Bestmann
Michael.Bestmann@jumi.landsh.de
Telefon: 0431 988-3298
Telefax: 0431 988-3299
PC-Fax: 0431 988-612-3298

29. März 2011

Residenzpflicht in Schleswig-Holstein aufheben
TOP 3 der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 16.03.2011
Drucksache 17/110

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration bereitet gegenwärtig eine Verordnung zur Änderung der Ausländer- und Aufnahmeverordnung mit dem Ziel vor, die räumliche Aufenthaltsbeschränkung von Asylsuchenden auf das gesamte Bundesland Schleswig-Holstein auszuweiten.

In seiner Sitzung am 16. März 2011 hat der Innen- und Rechtsausschuss um einen Sachstandsbericht zur beabsichtigten Änderung der Ausländer- und Aufnahmeverordnung unter besonderer Berücksichtigung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens gebeten. Dieser Bitte komme ich gern nach.

Da der Verordnungsentwurf von politischer Bedeutung ist, sind neben den Kommunalen Landesverbänden auch weitere gesellschaftlich relevante Gruppen im Beteiligungsverfahren um ihre Stellungnahme gebeten worden. Die Auswahl dieser Gruppen erfolgte unter Berücksichtigung der vom Innen- und Rechtsausschuss zur mündlichen und schriftlichen Anhörung eingeladenen Institutionen sowie der Verbände, die Mitglieder in die Härtefallkommission Schleswig-Holstein entsenden.

Die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens entnehmen Sie bitte der beigefügten Auflistung. Hierbei handelt es sich um ein Arbeitspapier, das zugleich kurze Bewertungen der vorgetragenen Kritikpunkte und Ergänzungsvorschläge enthält.

Die einzige im Ergebnis ablehnende Stellungnahme hat der Städteverband Schleswig-Holstein abgegeben. Trotz der Absicht des Ministeriums für Justiz, Gleichstellung und Integration, den Verordnungsentwurf dennoch ohne inhaltliche Veränderung in die zweite und abschließende Kabinettsbefassung zu geben, hat die zuständige Dezernentin des Städteverbandes auf ein mögliches Einigungsgespräch unter Beteiligung des Leiters der zuständigen Fachabteilung verzichtet.

Nach der Einarbeitung der geäußerten Anregungen und Bedenken in die Vorlage für die zweite Kabinettsbefassung hat das Innenministerium den Entwurf mitgezeichnet. Er wird -ohne inhaltliche Änderungen des ersten Verordnungsentwurfs- dem Kabinett am 05.04.2011 zur abschließenden Entscheidung vorgelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Norbert Scharbach
Leiter der Abteilung für die Gleichstellung
von Frauen und Männern,
Ausländer- und Integrationsangelegenheiten

**Verordnung nach § 58 Abs. 6 AsylVfG
Auswertung Beteiligungsverfahren (Die Beteiligungsfrist endete am 04.02.2011)**

Beteiligte Institution	Äußerung im Beteiligungsverfahren	Bewertung durch II 432
<p>Städteverband Schleswig-Holstein</p>	<p>Votum: Ablehnung der Änderungsverordnung <u>Begründung:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Ausnahmetatbestände des § 58 Abs. 1 AsylVfG sowie der Erlass vom 31.03.2009 sind ausreichend. 2. § 58 Abs. 6 AsylVfG lässt eine räumliche Beschränkung auf das gesamte Land nicht zu. (Der Wortlaut „... mehrere Ausländerbehörden umfassendes Gebiet ...“) bezeichne ein Gebiet aus aneinander angrenzenden Ausländerbehörden. 3. Anmahnung der Gleichbehandlung Betroffener nach negativem Abschluss des Asylverfahrens. 	<p>zu 1.: Der Erlass vom 31.03.2009 bezieht sich auf die räumliche Beschränkung geduldeter Personen. Die stehen hier nicht zur Debatte. Ansonsten ist gerade ein Ziel der Änderungsverordnung; weniger Erlaubnisse nach § 58 Abs. 1 AsylVfG erforderlich zu machen und so die Ausländerbehörden zu entlasten.</p> <p>zu 2.: Laut schriftlicher Auskunft des Bundesinnenministeriums vom 27.01.2010 kann sich § 58 Abs. 6 AsylVfG auf das gesamte Bundesland erstrecken. Die „Bezirke mehrerer Ausländerbehörden“ können durch aus das gesamte Land umfassen.</p> <p>zu 3.: Nach dem negativen Abschluss des Asylverfahrens erhalten die Betroffenen zunächst Duldungen, wenn sie das Bundesgebiet nicht innerhalb einer festgesetzten Ausreisefrist verlassen (können). Der Aufenthalt geduldeter Personen ist gesetzlich grundsätzlich auf das Bundesland beschränkt. Die beabsichtigte Regelung führt damit zu einer verbesserten Gleichbehandlung von Schutzsuchenden und Geduldeten.</p>

	<p>4. Die Erweiterung der räumlichen Beschränkung bringt möglicherweise weder den Betroffenen (insbesondere auf dem Arbeitsmarkt) noch den Ausländerbehörden spürbare Vorteile.</p> <p>5. Die Änderungsverordnung sei weder verständlich noch nachvollziehbar, da die gegebene Rechtslage durch das Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet werde.</p>	<p>zu 4.: Diesbezüglich liegen keine näheren Erkenntnisse vor. Es gibt aber auch keine Erfahrungen darüber, dass die Chancen am Arbeitsmarkt abnehmen, wenn der Raum zur Arbeitsplatzsuche zunimmt. Daneben soll die Regelung nach hiesiger Auffassung nicht nur die seitens der Bundesregierung gewollten Vorteile auf dem Arbeitsmarkt erbringen, sondern auch humanitären Mehrwert.</p> <p>zu 5.: Die Tatsache, dass eine Regelung als verfassungskonform festgestellt wird, führt nicht dazu, dass in der gleichen Regelung festgelegte Ausnahmemöglichkeiten nicht angewendet werden oder der Regelungsrahmen nicht weiter entwickelt wird. Gerade der umgekehrte Fall wäre unverständlich und nicht nachvollziehbar. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht die räumlichen Beschränkungen für Asylbewerber gerade deshalb für verfassungskonform hält, weil Ausnahmemöglichkeiten gegeben sind.</p>
<p>Schleswig-Holsteinischer Landkreistag</p>	<p>Votum: Zustimmung zur Änderungsverordnung.</p>	

<p>Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.</p> <hr/> <p>Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein e.V. (nur <u>Votum und Ziffern 1 und 2</u>)</p> <hr/> <p>Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche (nur <u>Votum und Ziffern 1 und 2</u>)</p> <hr/> <p>Der Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein bei dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Nur <u>Votum und Ziffer 1</u>)</p> <hr/>	<p>Votum: Zustimmung zur Änderungsverordnung <u>Ergänzende Anregungen:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Der Erlass vom 31.03.2009 (räumliche Beschränkung bei geduldeten Personen) sollte an die Verordnungsregelung angepasst werden und eine räumliche Beschränkung auf das Land auch für diesen Personenkreis obligatorisch machen. Es wird vorgeschlagen, Vereinbarungen mit benachbarten Bundesländern über grenzüberschreitende Regelungen zu treffen. <u>Nur Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.:</u> Es wird vorgeschlagen, insgesamt auf konkrete Zuweisungen in die Kreise oder kreisfreien Städte zu verzichten und eine freie Wohnsitzwahl in Schleswig-Holstein zu ermöglichen. Für eine gleichmäßige Lastenverteilung wird ein Finanzausgleich vorgeschlagen. 	<p>zu 1.: Es ist beabsichtigt, den genannten Erlass nach Inkrafttreten der Verordnung zu überarbeiten.</p> <p>zu 2.: Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration hat sich diesbezüglich bereits mit den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung gesetzt. Alle drei Länder haben aus unterschiedlichen Beweggründen gegenwärtig kein Interesse an entsprechenden Vereinbarungen.</p> <p>zu 3.: Dieser Vorschlag wird sich sowohl aus formellen als auch aus praktikablen Gründen nicht umsetzen lassen. Zunächst schreibt § 50 Abs. 1 AsylVfG deutlich vor, wann Asylsuchende aus der Erstaufnahmeeinrichtung zu entlassen und innerhalb des Landes zu verteilen sind. Für eine landesspezifische Anpassung dieser Regelung liegt im AsylVfG keine Verordnungsermächtigung vor. Der Vorschlag kann daher bereits aus formellen Gründen nicht umgesetzt werden. Praktikabel wäre eine solche Regelung überdies nicht, da ein erheblicher logistischer Aufwand zur Herstellung eines Lastenausgleiches erforderlich wäre. Zudem wäre</p>
---	--	---

		<p>nicht auszuschließen, dass eine zu erwartende überproportionale Ansiedlung in Ballungsgebieten soziale Probleme mit sich bringt, denen mit erheblichen Aufwänden begegnet werden müsste.</p>
<p>Diakonisches Werk Schleswig-Holstein Humanistische Union Schleswig-Holstein Amnesty International Bezirk Kiel – Flensburg</p>	<p>Keine Rückmeldungen</p>	

**Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration
des Landes Schleswig-Holstein**

**Entwurf
einer Landesverordnung zur Änderung der
Ausländer- und Aufnahmeverordnung**

Vom

Aufgrund des § 58 Abs. 6 des Asylverfahrensgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586), verordnet die Landesregierung:

Artikel 1

Die Ausländer- und Aufnahmeverordnung vom 19. Januar 2000 (GVOBl. Schl.-H. S. 101), geändert durch Verordnung vom 11. Januar 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 9), Zuständigkeiten und Ressortbezeichnungen ersetzt durch Verordnung vom 8. September 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 575), wird wie folgt geändert:

1. § 3 Abs. 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Befinden sich Teile von Aufnahmeeinrichtungen in den Bezirken mehrerer Ausländerbehörden nach Absatz 1, so besteht die räumliche Beschränkung für den Bezirk der Ausländerbehörde, in dem sich der Teil befindet.“

2. Nach § 8 wird folgender § 8 a eingefügt:

„§ 8 a

(1) Asylbegehrende, die nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 47 Abs. 1 Asylverfahrensgesetz wohnen müssen, können sich ohne Erlaubnis vorübergehend im Gebiet des gesamten Landes Schleswig-Holstein aufhalten.

(2) Die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einem Kreis, einer kreisfreien Stadt oder einer Gemeinschaftsunterkunft des Landes bleibt von der Regelung des Absatzes 1 unberührt.“

3. § 18 wird gestrichen.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft.

Die vorstehende Verordnung wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel, April 2011

Peter Harry Carstensen
Ministerpräsident

Emil Schmalfuß
Minister für Justiz
Gleichstellung und Integration

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

1. Räumliche Beschränkung

Nach § 56 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) ist die Aufenthaltsgestattung von Schutzsuchenden räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt oder in dem er sich aufhält.

In der Praxis bedeutet dies, dass sich Schutzsuchende nur innerhalb der Grenzen eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt ohne weitere Erlaubnis bewegen dürfen. Das Verlassen des Kreises oder der kreisfreien Stadt bedarf grundsätzlich der Erlaubnis der örtlich zuständigen Ausländerbehörde oder, im Falle des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Die Regelung ist im Jahre 1982 erstmals in das Asylverfahrensrecht aufgenommen worden, um unter anderem eine gleichmäßige Verteilung der Betroffenen im Bundesgebiet sowie deren schnelle Erreichbarkeit sicherzustellen.

Räumliche Aufenthaltsbeschränkungen haben in der Vergangenheit immer wieder Anlass zur Kritik sowohl durch die Betroffenen selbst als auch durch Unterstützungsverbände geführt. In der jüngeren Vergangenheit haben sich auch der Schleswig-Holsteinische Landtag und der Innen- und Rechtsausschuss des Landtages mit dieser Thematik befasst. Selbst wenn räumliche Aufenthaltsbeschränkungen wegen der bestehenden Möglichkeiten, Ausnahmen zuzulassen, durch das Bundesverfassungsgericht bereits seit 1983 als unbedenklich angesehen werden, wird dennoch beklagt, dass diese aufenthaltsrechtliche Beschränkung massiv in das Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit eingreife und zu einer verstärkten Isolation von Schutzsuchenden in Schleswig-Holstein führe.

Während des Aufenthaltes in einer Aufnahmeeinrichtung, der nach § 47 Abs. 1 AsylVfG längstens drei Monate seit Stellung eines Asylantrages dauern darf, liegt die Zuständigkeit für Ausnahmen von der räumlichen Beschränkung gemäß § 57 Abs. 1 AsylVfG allein beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Auf diesen, allerdings recht kurzen Zeitraum, kann durch landesrechtliche Regelungen kein Einfluss genommen werden. Erst mit der weiteren Verteilung der Betroffenen auf die Kreise, kreisfreien Städte oder eine Gemeinschaftsunterkunft des Landes geht die Zuständigkeit für die Erteilung von Verlassenserelaubnissen für diesen Personenkreis auf die Ausländerbehörden über (vergl. § 58 Abs. 1 AsylVfG).

Bereits heute haben Betroffene durch die in § 58 Abs. 1 AsylVfG enthaltenen Ausnahmeregelungen vielfach einen Anspruch auf Erteilung von Erlaubnissen zum Verlassen des räumlich beschränkten Bereiches. In allen anderen Fällen haben die Ausländerbehörden in Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens die Möglichkeit, Verlassenserelaubnisse zu erteilen. Durch eine bereits seit 1988 bestehende und zwischenzeitlich mehrfach angepasste Erlasslage sind die Ausländerbehörden in Schleswig-Holstein angehalten, ihr Ermessen grundsätzlich im Sinne der Betroffenen auszuüben.

§ 58 Abs. 6 AsylVfG enthält darüber hinaus eine Ermächtigungsgrundlage für die Landesregierungen, durch Verordnung die räumliche Beschränkung des Aufenthalts für Schutzsuchende, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, auf die Bezirke mehrerer Ausländerbehörden auszudehnen. Dabei ist die Anzahl der entsprechen-

den Bezirke nicht begrenzt, so dass eine Ausdehnung der räumlichen Beschränkung des Aufenthalts für Schutzsuchende auf das gesamte Bundesland möglich ist.

Die aus Gründen einer gleichmäßigen Lastenverteilung auch künftig erforderliche Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einem Kreis, einer kreisfreien Stadt oder einer Gemeinschaftsunterkunft des Landes bleibt von der Ordnungsregelung unberührt.

Die Ausweitung der räumlichen Beschränkung für Schutzsuchende in Schleswig-Holstein soll mit dem vorgelegten Verordnungsentwurf umgesetzt werden. Zu diesem Zweck wird § 8 a neu in die Verordnung eingefügt und in § 3 Abs. 4 der Satz 2 dergestalt verändert, dass die räumliche Beschränkung auf das gesamte Bundesland auch auf Personen angewendet wird, die nach dem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung zur Wohnsitznahme in einer zentralen Gemeinschaftsunterkunft des Landes verpflichtet worden sind.

2. Verordnungsermächtigung nach dem Wohnraumzuweisungsgesetz

Das Gesetz über die Festlegung eines vorläufigen Wohnortes für Spätaussiedler (Wohnraumzuweisungsgesetz) ist zum 31. Dezember 2009 außer Kraft getreten. Damit ist auch die darin enthaltene Verordnungsermächtigung nach § 4 Absatz 1 nicht mehr existent mit der Folge, dass § 18 AuslAufnVO ersatzlos zu streichen ist.

3. Finanzielle Auswirkungen und Verwaltungsaufwand

Weder für die öffentlichen Haushalte noch für Dritte werden durch die Ausdehnung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung für Schutzsuchende Kosten entstehen. Betroffene haben vielmehr die Möglichkeit, sich im Rahmen der geltenden Regelungen im gesamten Bundesland um eine Arbeitsstelle zu bemühen und so gegebenenfalls die Notwendigkeit von öffentlichen Leistungen zu reduzieren.

Es ist davon auszugehen, dass mit der Ausdehnung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung auf das gesamte Land Schleswig-Holstein weniger Erlaubnisse zum Verlassen des räumlich beschränkten Bereiches durch die Ausländerbehörden erteilt werden müssen. Der Verwaltungsaufwand bei den Ausländerbehörden wird damit geringer. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die Ausländerbehörden durch die Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels am 01.05.2011 aus organisatorischen Gründen mit einem deutlichen Anstieg der Besucherzahlen zu rechnen haben.

Durch die Ausdehnung der räumlichen Aufenthaltsbeschränkung haben Schutzsuchende im Rahmen der geltenden Regelungen für die Arbeitsaufnahme die Möglichkeit, sich im gesamten Land Schleswig-Holstein auf Arbeitsplatzsuche zu begeben. Diese Möglichkeit kann durchaus als positive Auswirkung auf die private Wirtschaft angesehen werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 Nr. 1:

Die in § 3 Abs. 4 Satz 2 enthaltene räumliche Beschränkung soll sich künftig nur noch auf Personen beziehen, die zur Wohnsitznahme in der Aufnahmeeinrichtung verpflichtet sind. Für Personen, die nach Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung in einer zugeordneten Unterkunft wohnen, soll künftig ebenfalls die erweiterte räumliche Beschränkung gelten. Die zugeordneten Unterkünfte sind daher in dieser Regelung zu streichen.

Zu Artikel 1 Nr. 2:

Mit dieser Regelung wird die räumliche Beschränkung für Asylbewerber in Schleswig-Holstein auf das Gebiet des gesamten Bundeslandes ausgedehnt.

Mit Absatz 2 wird klargestellt, dass die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt von der Ausdehnung der räumlichen Beschränkung nicht berührt wird. Es soll damit auch weiterhin eine gleichmäßige Verteilung der Betroffenen und der damit einhergehenden Kosten sichergestellt werden.

Artikel 1 Nr. 3:

Mit dem Wegfall der entsprechenden Ermächtigungsgrundlage ist § 18 der Verordnung ersatzlos zu streichen.

Artikel 2:

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten der Änderungsverordnung.