

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 18/3144 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von
asylsuchenden und geduldeten Ausländern**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/3160 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von
asylsuchenden und geduldeten Ausländern**

A. Problem

Die Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern im Bundesgebiet soll verbessert werden, indem Erleichterungen bei den Regelungen hinsichtlich der Bewegungsfreiheit getroffen werden und Anpassungen bei den Vorschriften zum Leistungsbezug vorgenommen werden.

B. Lösung

Bei der räumlichen Beschränkung für Asylbewerber und Geduldete sollen Lockerungen vorgenommen werden. Daneben sollen Regelungen zum Wohnort von Asylbewerbern und Geduldeten getroffen werden (Wohnsitzauflage). Um eine gerechte Verteilung der Sozialkosten zwischen den Ländern zu gewährleisten, sollen Sozialleistungen lediglich an dem in der Wohnsitzauflage festgelegten Wohnort erbracht werden.

Des Weiteren soll eine Neuregelung in Bezug auf das im Asylbewerberleistungsgesetz festgelegte Sachleistungsprinzip erfolgen.

Es sind Änderungen im Aufenthaltsgesetz, im Asylverfahrensgesetz und im Asylbewerberleistungsgesetz erforderlich, die mit diesem Gesetz vorgenommen werden.

Annahme der zusammengeführten Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 18/3144 und 18/3160 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

I. Aus den Neuregelungen zur räumlichen Beschränkung und zur Wohnsitzauf-
lage ergeben sich beim Bund keine finanziellen Auswirkungen. Durch die Ab-
schaffung der räumlichen Beschränkung nach drei Monaten entfällt für die Aus-
länderbehörden der Länder die Verpflichtung, Anträge auf individuelle Verlas-
senserlaubnisse zu bearbeiten.

II. Durch den Übergang vom Vorrang des Sachleistungsprinzips zum Vorrang des
Geldleistungsprinzips ergeben sich beim Bund keine finanziellen Auswirkungen.
Auch für die Länder und Kommunen ergeben sich aus der Neuregelung keine
Mehrkosten, da die bei der Gewährung von Geldleistungen anfallenden Kosten
nicht höher sind als die Kosten von Sachleistungen, die zur Abdeckung desselben
Bedarfs gewährt werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht und entfällt kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht und entfällt kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder
abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

I. Durch die Neuregelungen zur räumlichen Beschränkung und zur Wohnsitzauf-
lage entsteht beim Bund kein Erfüllungsaufwand.

Bei der Bundespolizei entfällt in geringem Maß Erfüllungsaufwand, da aufgrund
der grundsätzlichen Abschaffung der räumlichen Beschränkung nach drei Mona-
ten diese nach diesem Zeitraum nicht mehr durchgesetzt werden muss. Dies gilt
auch für die für die Durchsetzung der räumlichen Beschränkung im Übrigen zu-
ständigen Behörden der Länder. Entsprechend entfällt hinsichtlich der Verfol-
gung von Verstößen gegen die räumliche Beschränkung als Straftat oder Ord-
nungswidrigkeit in geringfügigem Maß Aufwand für die insofern zuständigen
Landesbehörden.

Durch die Abschaffung der räumlichen Beschränkung nach drei Monaten entfällt
für die Ausländerbehörden der Länder die Verpflichtung, Anträge auf individuelle
Verlassenserlaubnisse zu bearbeiten.

Den Ausländerbehörden der Länder kann durch die optionale nachträgliche Anordnung oder Wiederanordnung der räumlichen Beschränkung im Fall von Straftätern, Personen, bei denen der hinreichende Tatverdacht eines Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz besteht, sowie von Personen, bei denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen konkret bevorstehen, in geringem Maße Erfüllungsaufwand entstehen. Ob und ggf. in welchem Umfang die Länder von dieser Anordnungs- bzw. Wiederanordnungsmöglichkeit Gebrauch machen, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschätzen.

Durch die Einführung einer verpflichtenden Wohnsitzauflage für Asylbewerber, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, entsteht bei den Ländern Bearbeitungsaufwand zur Erteilung dieser Auflagen. Der Bearbeitungsaufwand dürfte als gering einzustufen sein, da die Erteilung der Auflage im Regelfall mit der ohnehin zu treffenden Entscheidung über die landesinterne Verteilung nach § 50 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) bzw. der Entscheidung über die länderübergreifende Verteilung nach § 51 AsylVfG zusammenfällt und jeweils dieselbe Behörde zuständig ist. Im Fall von Geduldeten, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, entsteht die Wohnsitzauflage kraft Gesetzes. Bearbeitungsaufwand entsteht in diesem Fall nur, wenn bei einem Geduldeten, dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist, die Wohnsitzauflage geändert wird. Dieser Bearbeitungsaufwand dürfte zu vernachlässigen sein, da auch das bisherige Recht die Möglichkeit der Anordnung von Wohnsitzauflagen für Geduldete durch die auch nach der beabsichtigten Neuregelung zuständigen Ausländerbehörden vorsieht.

II. Durch die Neuregelungen zum Sachleistungsprinzip im Asylbewerberleistungsgesetz entsteht beim Bund kein Erfüllungsaufwand.

Durch die Abschaffung des Vorrangs der Sachleistungsgewährung nach der Erstaufnahme bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylVfG erhalten die Träger der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die Möglichkeit, den notwendigen Bedarf der Leistungsberechtigten zukünftig in weit größerem Umfang durch Geldleistungen abzudecken. Eine Auswertung des Anteils der Geldleistungen an allen auch in Form von Sachleistungen und Wertgutscheinen möglichen Unterstützungsleistungen für den Lebensunterhalt (d. h. ohne Taschengeld) hat für das Jahr 2013 ergeben, dass bundesweit durchschnittlich ca. 49 Prozent der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts aus Geldleistungen bestanden (2012: ca. 45 Prozent). Bei den Ländern und Kommunen führt die Abschaffung des Vorrangs der Sachleistungen zu einer Verwaltungsvereinfachung und damit zu einer Verringerung ihres Erfüllungsaufwands, die jedoch nicht weiter quantifizierbar ist, da die von den Leistungsbehörden im Einzelfall gewählte Leistungsform auch stark von externen Faktoren abhängen wird (örtliche Gegebenheiten, Versorgungsengpässe aufgrund steigender Asylbewerberzahlen etc.).

F. Weitere Kosten

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft entstehen keine sonstigen Kosten. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

die Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 18/3144 und 18/3160 zusammenzuführen und mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. In Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c wird Absatz 1c Nummer 2 und 3 wie folgt gefasst:
 - „2. Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen hat oder
 3. konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung gegen den Ausländer bevorstehen.“
2. In Artikel 2 Nummer 5 wird § 59b Absatz 1 Nummer 2 und 3 wie folgt gefasst:
 - „2. Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen hat oder
 3. konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung gegen den Ausländer bevorstehen.“

Berlin, den 3. Dezember 2014

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Andrea Lindholz
Berichterstatterin

Rüdiger Veit
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Luise Amtsberg
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Andrea Lindholz, Rüdiger Veit, Ulla Jelpke und Luise Amtsberg

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/3144** wurde in der 66. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. November 2014 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales und den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/3160** wurde in der 70. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. November 2014 an den Innenausschuss federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales und den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung beteiligte sich gutachtlich.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlagen auf den Drucksachen 18/3144 und 18/3160 in seiner 33. Sitzung am 3. Dezember 2014 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/3144 in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen anzunehmen, und empfiehlt einvernehmlich, den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/3160 für erledigt zu erklären.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Vorlagen auf den Drucksachen 18/3144 und 18/3160 in seiner 28. Sitzung am 3. Dezember 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat die Vorlagen auf den Drucksachen 18/3144 und 18/3160 in seiner 23. Sitzung am 3. Dezember 2014 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Annahme der zusammengeführten Gesetzentwürfe in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat die Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 18/3144 und 18/3160 in seiner 31. Sitzung am 3. Dezember 2014 abschließend beraten. Die Prüfbitte des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung auf Ausschussdrucksache 18(4)201 und die entsprechende Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern auf Ausschussdrucksache 18(4)211 lagen vor.

Der **Innenausschuss** empfiehlt die Annahme der zusammengeführten Gesetzentwürfe auf den Drucksachen 18/3144 und 18/3160 in der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Fassung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Die Änderungen entsprechend dem Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(4)206 NEU, der zuvor von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD in den Innenausschuss eingebracht und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen wurde.

IV. Begründung

Zur Begründung allgemein wird auf die **Drucksachen 18/3144** und **17/3160** hingewiesen. Die auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 18(4)206 NEU vom Innenausschuss vorgenommenen Änderungen begründen sich wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c)

Zur Änderung von Nummer 2

Die behördliche Anordnung der räumlichen Beschränkung soll bereits möglich sein, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen hat. Tatsachen, die die Schlussfolgerung rechtfertigen, sind solche, die verwertbar sind, dem betroffenen Ausländer vorgehalten und im Zweifelsfall auch belegt werden können. Hinreichender Tatverdacht ist nicht erforderlich.

Zur Änderung von Nummer 3

Es handelt sich um eine sprachliche Präzisierung.

Zu Nummer 2 (Artikel 2 Nummer 5)

Zur Änderung von Nummer 2

Die behördliche Anordnung der räumlichen Beschränkung soll bereits möglich sein, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen hat. Tatsachen, die die Schlussfolgerung rechtfertigen, sind solche, die verwertbar sind, dem betroffenen Ausländer vorgehalten und im Zweifelsfall auch belegt werden können. Hinreichender Tatverdacht ist nicht erforderlich.

Zur Änderung von Nummer 3

Es handelt sich um eine sprachliche Präzisierung.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hebt hervor, der Gesetzentwurf beinhalte im Wesentlichen Änderungen bei der Residenzpflicht, beim Sachleistungsprinzip und bei der Vorrangprüfung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Der Wohnsitzauflage in der jetzigen Fassung werde – wenn auch mit Bedenken zugestimmt –, da es insoweit etwas an dem Prinzip der Nachhaltigkeit fehle. Nichtsdestotrotz habe man sich im Rahmen des Gesamtkompromisses dazu entschlossen, den nun vorgelegten Gesetzentwurf mitzutragen. Der Änderungsantrag enthalte bei der Wohnsitzauflage eine sprachliche Präzisierung sowie eine weitere Konkretisierung. Hier sei ursprünglich vereinbart gewesen, dass eine räumliche Beschränkung erneut angeordnet werden könne, wenn – ohne dass hinreichender Tatverdacht erforderlich sei – Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigten, dass gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen worden sei. Auch wenn es ausgereicht hätte oder sogar sinnvoller gewesen wäre, es bei dieser Formulierung zu belassen, habe man sich auf eine Konkretisierung verständigt, nach der Tatsachen, die die Schlussfolgerung rechtfertigten, solche seien, die verwertbar seien, dem Betroffenen vorgehalten und im Zweifelsfall auch belegt werden könnten. Dieser Kompromiss werde so mitgetragen.

Die **Fraktion der SPD** stellt klar, dass der Gesetzentwurf nicht nur im Interesse der Flüchtlinge sei, sondern auch den im Bundesrat gefassten Kompromiss exakt abbilde. Bei der Ausnahme vom Sachleistungsprinzip wäre ggf. auch eine stringendere Formulierung vorstellbar gewesen, zum Beispiel dass nur bei ganz besonderen Umständen wieder zum Sachleistungsprinzip zurückgekehrt werden könne. Wegen der Notwendigkeit einer menschenwürdigen Unterbringung der Flüchtlinge, nicht zuletzt auch angesichts der Witterungsverhältnisse, müsse aber auf nahezu jede Unterbringungsmöglichkeit – sei es dezentral oder in Gemeinschaftseinrichtungen – zurückgegriffen

werden. Daher sollten die Anforderungen nicht noch wesentlich enger formuliert werden. Bezüglich der Ausnahme von der Residenzpflicht bei Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz oder dem Verdacht derartiger Straftaten habe der Bundesratskompromiss in seiner Formulierung lediglich von dem Bekanntwerden von Verstößen und Verdachtsmomenten, also der denkbar allerschwächsten Form, gesprochen. Umgekehrt habe die Gesetzesformulierung mit dem Begriff des hinreichenden Tatverdachts wiederum die Schwelle zu hoch gelegt. Mit der nun gefundenen Formulierung und der ergänzenden Begründung sei das richtige Maß getroffen, um diese Ausnahme aussprechen zu können. Der Gesetzentwurf sollte daher mit großer Mehrheit angenommen werden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** ist der Auffassung, dass der sog. Kretschmann-Deal in dem Gesetzentwurf nicht vollumfänglich umgesetzt worden sei. Grundsätzlich sei es zwar ein Fortschritt, dass die Residenzpflicht auf drei Monate reduziert werde. Dies ändere jedoch nichts an dem Umstand, dass es sich um eine schikanöse Maßnahme handele, die insgesamt aufgehoben werden sollte. Der vorgesehene Vorrang für Geldleistungen wäre ebenfalls ein Fortschritt, wenn es in der Regelung nicht an verschiedenen Stellen Formulierungen gebe, die Einschränkungen ermöglichen und bei denen unklar sei, wie weit diese reichten. Sowohl bei der Residenzpflicht als auch bei dem Vorrang für Geldleistungen müssten die Regelungen konkreter formuliert werden. So werde etwa durch die eingeräumten Ausnahmen nicht klar geregelt, dass Geldleistungen tatsächlich vorrangig zu gewähren seien. Angesichts dessen werde sich die Fraktion DIE LINKE. bei der Abstimmung über den Gesetzentwurf der Stimme enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hält die ursprüngliche Formulierung für recht präzise und verstehe deshalb die Intention des Änderungsantrages nicht. Auch das Verfahren werde für schwierig gehalten, da es einen Kompromiss gegeben habe, auf den nach der ersten Lesung ein Änderungsantrag gefolgt sei. Diesen werde man ablehnen. Auch wenn Raum für eine noch liberalere Haltung gesehen werde, würde mit dem Gesetzentwurf eine Reihe von Verbesserungen für die Flüchtlinge auf den Weg gebracht. Insgesamt sei er ein Schritt nach vorne, auch wenn der Weg sicherlich noch nicht zu Ende gegangen sei. Dem Gesetzentwurf werde zugestimmt, um nicht wieder hinter dem gemachten Kompromiss zurückzufallen.

Berlin, den 3. Dezember 2014

Andrea Lindholz
Berichterstatterin

Rüdiger Veit
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Luise Amtsberg
Berichterstatterin