

Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 16

Ausgaben im Zusammenhang mit Aufenthalt und Rückführung
ausreisepflichtiger Ausländer



Rechnungshof Baden-Württemberg

Ausgaben im Zusammenhang mit Aufenthalt und
Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer
(Kapitel 0331)

16

Die Verwaltung kann den gesetzlichen Auftrag, ausreisepflichtige Ausländer konsequent und zügig in ihre Herkunftsländer abzuschicken, nur unzureichend und mit hohem Aufwand erfüllen.

Rückführungen sollten künftig zentral vom Regierungspräsidium Karlsruhe durchgeführt werden. Aufgaben der Großen Kreisstädte als untere Ausländerbehörden sollten auf die Landratsämter übertragen werden. Bei den unteren Ausländerbehörden können so mindestens 100 Stellen eingespart werden.

1 Ausgangslage

Die Zahl der Asylantragsteller in Baden-Württemberg ist in den letzten Jahren deutlich gesunken, und zwar von 13.377 im Jahr 1996 auf 3.703 im Jahr 2005. Rund 97 % der Erstanträge von Asylbewerbern in Baden-Württemberg wurden im Jahre 2005 abschlägig beschieden. Die aus der Ablehnung von Asylanträgen resultierende Ausreisepflicht wird von den betroffenen Personen vielfach nicht befolgt. Eine zwangsweise Abschiebung scheitert in zahlreichen Fällen, weil Duldungsgründe (§ 60a Aufenthaltsgesetz) vorliegen. Die Zahl der geduldeten Ausländer belief sich in Baden-Württemberg im Jahr 2005 auf 24.075 Personen. Außerdem gab es 5.152 Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung, deren Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen war.

Der Aufwand, der zum Zwecke der Rückführung ausreiseunwilliger Personen betrieben werden muss, ist hoch. Die bei Land und Kommunen hierfür entstandenen Kosten beliefen sich nach den Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 2005 auf 31,3 Mio. €

Darüber hinaus sind von den Stadt- und Landkreisen hohe Sozialaufwendungen zu leisten. Im Jahr 2005 betragen die Bruttoausgaben der Kommunen u. a. nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 90,4 Mio. €, davon entfallen etwa 46,4 Mio. € Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an Geduldete.

Nach den politischen Zielsetzungen von Land, Bund und EU soll gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern die Ausreisepflicht zügig durchgesetzt werden, gegebenenfalls in Form von Abschiebungen.

Grundsätzlich lässt sich aufgrund von Prüfungserhebungen feststellen, dass eine Rückführung von ausreisepflichtigen Personen aus verschiedenen Gründen umso schwieriger wird, je länger der Aufenthalt im Lande andauert.

2 Prüfungsziel

Wesentliches Ziel der Prüfung war die Erhöhung der Effizienz beim Vollzug der Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer. Mit der Prüfung sollten aufgezeigt werden:

- welche Schwachstellen Asyl- und Abschiebungsverfahren aufweisen,
- wie die rechtlichen Möglichkeiten genutzt werden, um den Aufenthalt zu verlängern oder die Abschiebung zu verhindern,
- welchen Umfang Personaleinsatz sowie Ausgaben des Landes und der Kommunen in diesem Bereich haben und
- ob und wie Kosten reduziert werden können.

Der Rechnungshof hat sich bei seiner Prüfung auf den zahlenmäßig bedeutsamen Kreis der ausreisepflichtigen abgelehnten Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge konzentriert. Mangels Prüfungszuständigkeit konnte nur am Rande der Frage nachgegangen werden, inwieweit das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge seiner Verpflichtung nachkommt, die Anstrengungen des Landes zu unterstützen.

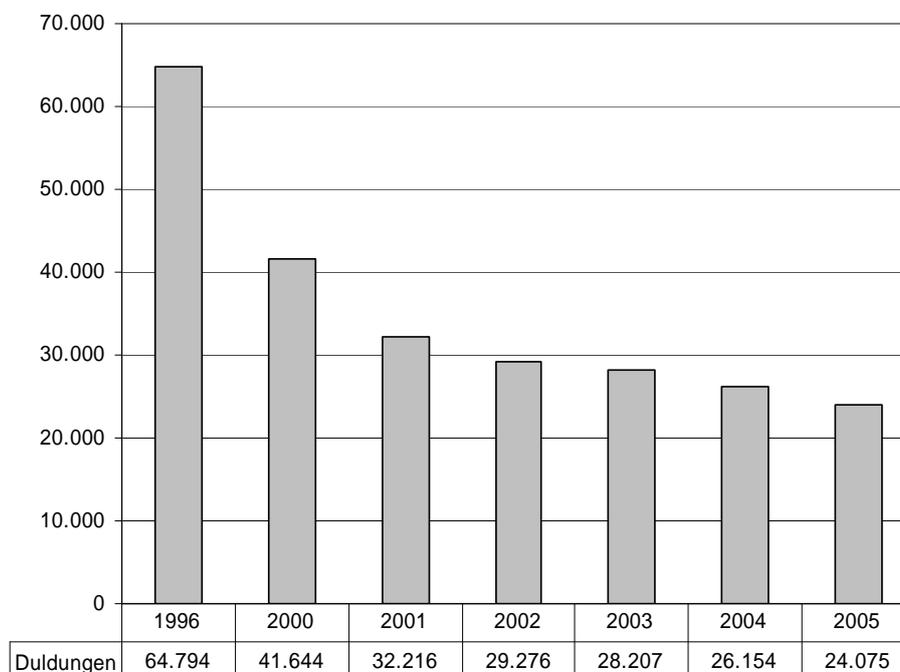
3 Duldungen in Baden-Württemberg

3.1 Zahl der Duldungen

Wie sich die Zahl der geduldeten Personen entwickelt hat, zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1

Entwicklung der Duldungen in Baden-Württemberg



Quelle: Ausländerzentralregister (AZR).

Die Zahl der Duldungen hat sich im Vergleich der Jahre 1996 und 2001 nahezu halbiert. Im Jahr 2005 wurde mit 24.075 der bisher niedrigste Stand an Duldungen erreicht.

3.2 Herkunftsstaaten der Geduldeten

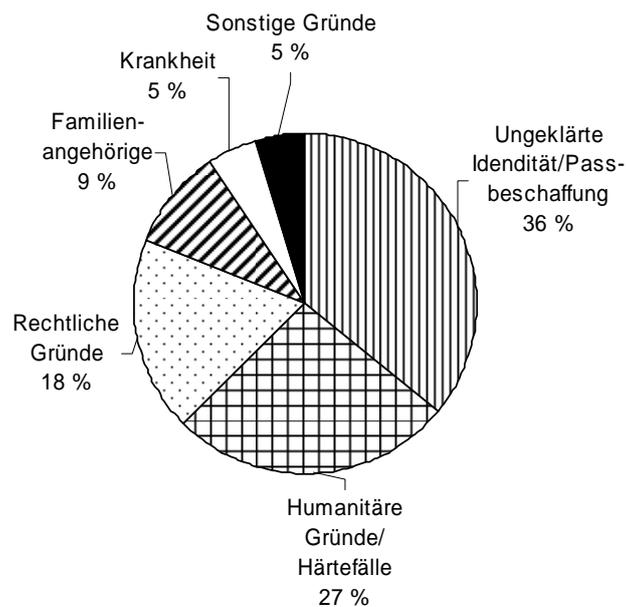
Hauptherkunftsstaaten der Geduldeten sind das ehemalige Jugoslawien sowie Serbien und Montenegro (2004: 45,5 %, 2005: 43,8 %). Danach folgen die Türkei (2004: 8,3 %, 2005: 7,1 %) und der Irak (2004: 4,2 %, 2005: 5,3 %).

3.3 Gründe für Duldungen

Duldungsgründe sind insbesondere ungeklärte Identität, rechtliche Gründe, humanitäre Gründe und Krankheit/Reiseunfähigkeit. Abbildung 2 zeigt die Duldungsgründe der abgelehnten und ausreisepflichtigen Asylbewerber am 01.01.2006.

Abbildung 2

Duldungsgründe in Baden-Württemberg am 01.01.2006



Quelle: Datenbank DV-Asyl des Landes Baden-Württemberg.

3.4 Langjährig Geduldete in Baden-Württemberg

Die Aufenthaltsdauer der Duldungsinhaber, die in Baden-Württemberg leben, ist in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Vor allem wirkt er sich auf den Umfang der finanziellen Leistungen aus, die gewährt werden müssen. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass eine Rückführung aus verschiedenen Gründen umso schwieriger wird, je länger der Aufenthalt im Land andauert. Eine Bestandsaufnahme zum Stichtag 31.03.2005 zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1

Aufenthaltsdauer der Duldungsinhaber

Erst- oder Wiedereinreise in das Bundesgebiet	Zahl der Duldungsinhaber
Vor dem 01.01.1988	396
01.01.1988 bis 31.12.1989	539
01.01.1990 bis 31.12.1991	2.474
01.01.1992 bis 31.12.1993	4.919
01.01.1994 bis 31.12.1995	1.765
01.01.1996 bis 31.12.1997	1.981
01.01.1998 bis 31.12.1999	4.063
01.01.2000 bis 31.12.2001	4.467
01.01.2002 bis 31.12.2003	4.274
01.01.2004 bis 31.03.2005	1.711

Quelle: Landtagsdrucksache 13/4339.

Danach hielten sich 2005 rd. 16.000 Geduldete länger als sechs Jahre und rd. 12.000 Geduldete länger als acht Jahre in Deutschland auf.

4 Hauptursachen für den langjährigen Aufenthalt Geduldeter

4.1 Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten

Die Bundesgesetze, welche die Belange von Flüchtlingen und ausreisepflichtigen Ausländern konkret regeln, sind äußerst komplex und bereiten bei der Umsetzung vielfach Probleme.

In Asylverfahren steht gegen ablehnende Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen; ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) findet nicht statt. Zwischen 60 % und 70 % der Asylbewerber, deren Asylantrag abgelehnt wird, machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Dazu folgende Sachverhalte:

Bis Ende 2004 war häufig zu beobachten, dass die einzelnen Familienmitglieder nacheinander Asylantrag gestellt haben. Erst wenn der Asylantrag des einen Ehegatten bestandskräftig abgelehnt war, folgte der Asylantrag des anderen Ehegatten und danach der für jedes Kind. Damit war es möglich, den Aufenthalt über viele Jahre zu sichern bzw. die Aufenthaltsbeendigung über viele Jahre

hinauszuzögern. Erst durch das Zuwanderungsgesetz wurde diese Möglichkeit eingeschränkt.

Die Neuregelung wird in Einzelfällen inzwischen in der Weise umgangen, dass zunächst nur für die Kinder ein Asylantrag gestellt wird. So besteht für die Eltern die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Asylverfahren der Kinder abgeschlossen sind, einen eigenen Asylantrag zu stellen. Damit kann auch weiterhin die Aufenthaltsdauer der gesamten Familie erheblich verlängert werden.

Eine Methode, Rechtsmittel geschickt einzusetzen, besteht darin, erst in letzter Sekunde kurz vor einer Rückführung z. B. am Flughafen einen Asylantrag zu stellen.

4.2 Dauer der Verwaltungs- und Rechtsverfahren in Asylsachen

4.2.1 Verfahrensdauer bei Behörden und Gerichten

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verfügt über Zahlen zur gesamten Dauer der Verfahren bei Behörden und Gerichten, d. h. für den Zeitraum von der Stellung des Asylantrags bis zum Eintritt der Bestandskraft bzw. Rechtskraft der Entscheidung. Danach betrug die durchschnittliche Gesamtverfahrensdauer³

- im Jahr 2003 in Baden-Württemberg 21,6 Monate, bundesweit 23,7 Monate;
- im Jahr 2004 in Baden-Württemberg 19,5 Monate, bundesweit 21,3 Monate;
- im Jahr 2005 in Baden-Württemberg 19,9 Monate, bundesweit 22,0 Monate.

Auffällig ist, dass trotz des Rückgangs der Zahl der Asylanträge, im Jahr 2005 die Dauer der Verfahren sowohl in Baden-Württemberg als auch bundesweit wieder angestiegen ist.

4.2.2 Verfahrensdauer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

In der Verwaltungsgerichtsbarkeit Baden-Württemberg betrug im Jahr 2005 die durchschnittliche Verfahrensdauer der erledigten Verfahren

- bei den Verwaltungsgerichten in
 - Hauptsacheverfahren (Erst- und Folgeverfahren) 12,5 Monate,
 - Eilverfahren 1,9 Monate;
- beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 3,6 Monate.

In der Statistik des Justizministeriums wird allerdings nicht zwischen Erst- und Folgeverfahren unterschieden. Nach einer Auswertung der Bezirksstelle für Asyl beim Regierungspräsidium Freiburg wurden in deren Zuständigkeitsbereich die Erstverfahren bei 6.562 Personen innerhalb eines Jahres, bei 5.457 Personen innerhalb von zwei Jahren und bei 3.001 Personen innerhalb von drei Jahren rechtskräftig abgeschlossen. Einige Fälle wurden erst nach vier und mehr Jahren entschieden. Im Durchschnitt dauerten die verwaltungsgerichtlichen Erstverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss rd. zwei Jahre, was nur schwer nachvollziehbar ist.

³ Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

4.3 Verzögerungen im Rückführungsverfahren

4.3.1 Fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Ausreisepflichtigen

Neben Gründen, die die Asylbewerber nicht zu vertreten haben, gibt es in einer Vielzahl von Fällen Verzögerungsgründe, die in der Sphäre der Asylbewerber liegen:

Etwa 90 % der Asylbewerber legen weder einen Pass noch sonstige Dokumente zur Identitätsfeststellung vor. Teilweise verschleiern ausreisepflichtige Ausländer ihre Identität und Herkunft. Die Betroffenen behaupten auch, Staatsangehörige eines Landes zu sein, von dem bekannt ist, dass dorthin aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen Abschiebungen nicht vollzogen werden können.

Die Ausländerbehörden können mit den Maßnahmen zur Beschaffung von Reisedokumenten erst beginnen, wenn das Asylverfahren unanfechtbar abgeschlossen ist. Vielfach wirken die Betroffenen bei der Ersatzbeschaffung von Dokumenten durch deutsche Behörden bei den Auslandsvertretungen der jeweiligen Herkunftsländer nicht oder nur bedingt mit, was teilweise zu mehrjährigen Verzögerungen führt.

Zum Teil werden krankheitsbedingte Abschiebungshindernisse (zunehmend die posttraumatische Belastungsstörung) in auffälliger Weise erst unmittelbar vor Vollzug der Abschiebung geltend gemacht. Die Folgen sind langwierige ärztliche Untersuchungen und erhebliche zeitliche Verzögerungen.

4.3.2 Verfahrensweise des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in bestimmten Fällen

Die Regierungspräsidien heben die gute Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hervor. Sie kritisieren jedoch, dass dieses Bundesamt im gerichtlichen Verfahren, zu Fällen, in denen nachträglich Beweismittel zugehen, nicht Stellung nimmt und in mündlichen Verhandlungen stärker präsent sein müsste. Sie bemängeln zudem, dass eine regelmäßige Überprüfung des Wegfalls von Asylgründen oder Abschiebungshindernissen durch das Bundesamt mit dem Ziel eines Rücknahme- oder Widerrufsverfahrens nicht stattfindet. Die Ausländerbehörden haben hierbei kaum eine Möglichkeit, selbst eine Änderung der Sachlage nachzuweisen, z. B. durch Anforderung ärztlicher Gutachten oder Atteste im Falle eines dem Asylbewerber wegen Erkrankung ursprünglich zuerkannten Abschiebungshindernisses.

Das Innenministerium hat zwischenzeitlich seinen Kontakt zu dem Bundesamt intensiviert, um derartige Problemfälle gegebenenfalls unter Hinzuziehung der Regierungspräsidien zu lösen.

4.3.3 Unkooperative Staaten

Für Baden-Württemberg gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Auslandsvertretungen von 25 Staaten schwierig. Diese zeigen eine nur sehr geringe Kooperationsbereitschaft oder sind grundsätzlich nicht bereit, ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Aufnahme ihrer eigenen Staatsangehörigen nachzukommen. Als Beispiele für die geringe Kooperation sind zu nennen:

- Schwierige und langwierige Pass- bzw. Passersatzbeschaffungsmaßnahmen bei den Auslandsvertretungen des Heimatlandes. Selbst in Fällen, in denen die Staatsangehörigkeit feststeht, verlangen einige Vertretungen noch weitere Unterlagen oder es werden Unterlagen verlangt, die mit der Staatsangehörigkeit nichts zu tun haben.
- Mangelnde Mithilfe der Auslandsvertretungen bei Klärung der Identität oder Staatsangehörigkeit. Teilweise lehnen Auslandsvertretungen Vorführungen zur Abklärung der Identität oder der Staatsangehörigkeit ab.
- Verschiedene Auslandsvertretungen stellen Heimreisedokumente nur aus, wenn der Ausländer erklärt, freiwillig ausreisen zu wollen.
- Probleme im Zusammenhang mit der Rückführung in das Kosovo (Stichwort: Verweigerungshaltung der Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo - UNMIK).

Damit wird in vielen Fällen die Abschiebung um Jahre verzögert oder unmöglich gemacht. Durch die Verweigerungshaltung dieser Staaten werden nach den Berechnungen des Rechnungshofs schätzungsweise jährliche Kosten in Höhe von 46,8 Mio. € verursacht.

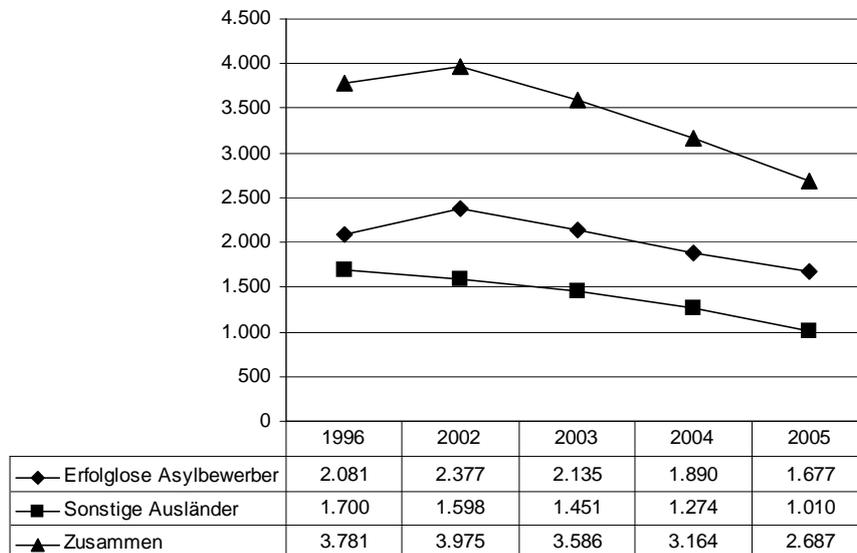
4.4 Auswirkungen

Aufgrund der langen Verfahrensdauer bei den Gerichten, der Möglichkeit der Asylfolgeantragstellung und der sukzessiven Antragstellung für einzelne Familienmitglieder sowie fehlender Heimreisedokumente lässt sich relativ leicht ein mehrjähriger Aufenthalt im Bundesgebiet erreichen. Damit einhergeht eine Gewöhnung an die hiesigen Verhältnisse, insbesondere an die besseren Lebensbedingungen.

Dies hat dazu beigetragen, dass sich die Zahl der Abschiebungen in den letzten Jahren rückläufig entwickelt hat. Im Jahr 2005 wurden aus Baden-Württemberg 2.687 Ausländer abgeschoben. Die Entwicklung der Zahl der Abschiebungen von 1996 bis 2005 zeigt Abbildung 3.

Abbildung 3

Entwicklung der Abschiebungen aus Baden-Württemberg



Quelle: Geschäftsstatistik Innenministerium.

Der Rückgang entspricht dem bundesweiten Trend. Nach dem Ergebnis einer Länderumfrage des Bundesministers des Inneren im Jahr 2005 sind hierfür, neben den bereits vorgenannten, folgende weitere Gründe verantwortlich:

- Skandalisierung geplanter Abschiebungen.
- Scheinehen und (Schein-)Vaterschaftsanerkennungen.
- Untertauchen.
- Renitentes Verhalten unmittelbar bei der Rückführung.
- Stellung eines Asylantrags kurz vor oder im Zusammenhang mit der geplanten Rückführung.

5 Finanzielle Leistungen an Asylbewerber und Geduldete

Nach Mitteilung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg haben im Jahr 2005 insgesamt 17.399 Menschen Leistungen (Regelleistungen und besondere Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft oder Geburt) nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Darunter sind 9.344 geduldete Ausländer. Die Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs lagen im Jahr 2005 bei 90.422.455 €. Davon entfallen auf die Stadtkreise 23.063.789 € und auf die Landkreise 67.358.666 €.

Da die Statistik bei den Ausgaben nicht nach Personengruppen unterscheidet (Asylbewerber, Geduldete, Familienangehörige usw.), hat der Rechnungshof eigene Berechnungen angestellt. Danach dürften im Jahr 2005 für 9.344 von insgesamt 24.075 geduldeten Ausländern - das ist ein Anteil von 38,8 % - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von durchschnittlich rd. 5.000 € je Person angefallen sein. Daraus folgt, dass im Jahr 2005 für geduldete Ausländer etwa 46,7 Mio. € an Sozialleistungen allein nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aufgewendet wurden. Andere Sozialleistungen lassen sich mangels entsprechender Statistiken nicht quantifizieren.

6 Verfahrenskosten

6.1 Landesverwaltung - ohne Polizei und Justiz

In der Landesverwaltung (oberste Ausländerbehörde, Geschäftsstelle Härtefallkommission und höhere Ausländerbehörden) war im Jahr 2005 Personal in Höhe von insgesamt 132,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) für die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer eingesetzt. Den Personal- und Sachaufwand für diese 132,5 VZÄ zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2

Vollzeitäquivalente, Personal- und Sachaufwand in der Landesverwaltung - ohne Polizei und Justiz - im Jahr 2005

Geschäftsbereiche	In Vollzeitäqui- valenten	Personal- aufwand	Sachauf- wand	Zusammen
				In €
Innenministerium	4,90	245.780	4.074	249.854
Geschäftsstelle Härtefall- kommission	6,55	344.615	1.205	345.820
Entscheidungen der obersten Landesbehörde	2,05	108.325	0	108.325
Regierungspräsidium Frei- burg, Bezirksstelle für Asyl	28,90	1.210.535	400.063	1.610.598
Regierungspräsidium Karls- ruhe, Landesaufnahmestelle	29,60	1.196.260	1.467.130	2.663.390
Regierungspräsidium Stutt- gart, Bezirksstelle für Asyl	37,30	1.637.130	981.329	2.618.459
Regierungspräsidium Tübin- gen, Bezirksstelle für Asyl	23,20	934.215	166.740	1.100.955
Zusammen	132,50	5.676.860	3.020.541	8.697.401

6.2 Landespolizei

Der Personal- und Sachaufwand bei den fünf Abschiebegruppen und -diensten der Polizei wurde in Abstimmung mit den Dienststellen berechnet.

Tabelle 3

Personal- und Sachaufwand der Abschiebegruppen und -dienste der Polizei im Jahr 2005 (in €)

Dienststelle	Personal- und Sachaufwand
Abschiebegruppe Freiburg	386.401
Abschiebegruppe Ludwigsburg	405.555
Abschiebedienst Rastatt	1.197.793
Abschiebegruppe Reutlingen	772.546
Abschiebedienst Polizeigewahrsam Stuttgart	214.356
Zusammen	2.976.651

In diesen Kosten nicht enthalten ist der erhebliche Personal- und Sachaufwand des Polizeivollzugsdienstes, der die Abzuschiebenden den Abschiebegruppen und -diensten zuführt. Hierüber liegen keine Zahlen vor.

6.3 Justiz des Landes

Die Kosten

- der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Durchführung von Asylverfahren,
 - der allgemeinen Gerichtsbarkeit in Abschiebehaftsachen und
 - der Justizvollzugsanstalten für den Vollzug der Abschiebungshaft
- hat das Justizministerium für das Jahr 2005 beziffert.

Tabelle 4

Personal- und Sachaufwand der Justiz im Jahr 2005 (in €)

Geschäftsbereich	Personal- und Sachaufwand
Verwaltungsgerichtsbarkeit (Verwaltungsgericht und Verwaltungsgerichtshof)	7.650.000
Kosten der amtsgerichtlichen Abschiebehaftsachen	498.130
Kosten der Abschiebungshaft im vollzuglichen Bereich	3.953.332
Zusammen	12.101.462

Allerdings entfällt nur ein geringer Teil der Kosten der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Rechtsverfahren, die in direktem Zusammenhang mit Abschiebungen stehen. Im Hinblick darauf, dass rd. 98 % der Asylverfahren negativ beschieden werden und viele Verfahren nur zur Verlängerung des Aufenthalts im Lande dienen, können aber diese Kosten nicht unberücksichtigt bleiben.

6.4 Kommunalverwaltung

Bei den 133 unteren Ausländerbehörden (35 Landkreise, 9 Stadtkreise und 89 Große Kreisstädte) war im Jahr 2005 Personal im Umfang von insgesamt 167,8 VZÄ für die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer eingesetzt. Der Personal- und Sachaufwand ergibt sich aus Tabelle 5.

Tabelle 5

Personal- und Sachaufwand
der unteren Ausländerbehörden im Jahr 2005 (in €)

Geschäftsbereich	Personalaufwand	Sachaufwand	Zusammen
Untere Ausländerbehörden (133 Ausländerämter)	7.023.423	453.006	7.476.429

Einzelne untere Ausländerämter haben darauf hingewiesen, dass der Personalbedarf für die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer nur grob geschätzt wurde, da belastbare Zahlen hierüber nicht vorliegen.

6.5 Gesamtkosten der Rückführung

Demnach betragen im Jahr 2005 die Kosten (Personal- und Sachaufwand), die direkt oder indirekt (Asylverfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit) mit der Rückführung von ausreisepflichtigen Ausländern im Zusammenhang stehen, für das Land und die Kommunen zusammen 31.251.943 €.

Tabelle 6

Personal- und Sachaufwand 2005 insgesamt (in €)

Bereich	Personal- und Sachaufwand
Landesverwaltung	8.697.401
Landespolizei	2.976.651
Justiz des Landes	12.101.462
Kommunalverwaltung	7.476.429
Zusammen	31.251.943

Den Gesamtkosten von 31.251.943 € stehen im Jahr 2005 insgesamt 2.687 Abschiebungen gegenüber.

7 Empfehlungen zur Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass nicht alle gesetzlichen Regelungen das politische Ziel, ausreisepflichtige Ausländer konsequent abzuschieben, unterstützen. Insoweit sollte das Land alle Möglichkeiten nutzen und forcieren - auch mittels gemeinsamer Initiativen mit anderen Bundesländern - den Bundesgesetzgeber im Rahmen der EU-Vorgaben für entsprechende Änderungen zum Zwecke der Beschleunigung der Verfahren zu gewinnen, z. B. durch Erweiterung der Liste sicherer Drittstaaten und sicherer Herkunftsländer.

8 Empfehlungen zur Neuordnung der ausländerrechtlichen Zuständigkeiten

Der Vollzug des Ausländerrechts obliegt zu großen Teilen den vier Regierungspräsidien als höhere Ausländerbehörden sowie den 44 Stadt- und Landkreisen und 89 Großen Kreisstädten als untere Ausländerbehörden. Zwischen unteren und höheren Ausländerbehörden gibt es zergliederte Zuständigkeiten; die Passbeschaffung und Abschiebung für bestimmte Länder ist auf drei Regierungspräsidien konzentriert.

Vor dem Hintergrund zurückgehender Zahlen bei Asylbewerbern und ausreisepflichtigen Ausländern sowie des komplexen Ausländerrechts, das durch die EU-Gesetzgebung und EU-Rechtsprechung immer höhere Anforderungen an den Verwaltungsvollzug stellt, hält der Rechnungshof zur Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerledigung eine Reduzierung der Zahl der unteren Ausländerbehörden und eine Zentralisierung von Aufgaben im Bereich der höheren Ausländerbehörden für erforderlich.

8.1 Reduzierung der Zahl der unteren Ausländerbehörden

Zurzeit gibt es 133 untere Ausländerbehörden (nachfolgend Ausländerbehörden). Mit jeder neu hinzukommenden Großen Kreisstadt wächst diese Zahl. Bei den 133 Ausländerbehörden war im Jahr 2005 Personal in Höhe von insgesamt 763,66 VZÄ eingesetzt. Davon entfallen auf die 35 Landkreise 252,03 VZÄ, auf die 9 Stadtkreise 207,67 VZÄ und auf die 89 Großen Kreisstädte 303,96 VZÄ.

8.1.1 Personalausstattung

Die Personalausstattung der Ausländerämter ist sehr unterschiedlich. Sie schwankt bei

- den Landratsämtern zwischen 2,75 VZÄ und 14,40 VZÄ,
- den Stadtkreisen zwischen 2,40 VZÄ und 91,50 VZÄ und
- den Großen Kreisstädten zwischen 1,00 VZÄ und 10,50 VZÄ.

Bei den 89 Großen Kreisstädten sind lediglich 19 Ausländerämter mit fünf und mehr VZÄ besetzt; allerdings sind dabei nach den Berechnungen des Rechnungshofs 15 Ausländerämter überbesetzt. Bei den übrigen 70 Großen Kreisstädten haben

- 24 Ausländerämter zwischen 3 VZÄ und 4,9 VZÄ,
- 29 Ausländerämter zwischen 2 VZÄ und 2,9 VZÄ und
- 17 Ausländerämter zwischen 1 VZÄ und 1,8 VZÄ.

Demnach hat bei den Großen Kreisstädten die Mehrzahl der Ausländerämter (46) weniger als drei VZÄ.

Die Aufteilung der ausländerrechtlichen Aufgaben zwischen den Landkreisen und den Großen Kreisstädten hat dazu geführt, dass bei acht von 35 Landratsämtern das Ausländeramt mit weniger als fünf VZÄ besetzt ist; davon haben zwei Ausländerämter weniger als vier und zwei Ausländerämter weniger als drei VZÄ. Bei den neun Stadtkreisen hat ein Ausländeramt weniger als fünf VZÄ.

Kleine, mit weniger als fünf VZÄ besetzte Organisationseinheiten können der Aufgabenstellung in einem Ausländeramt nur unzureichend gerecht werden. Die bisher von den Großen Kreisstädten wahrgenommenen Aufgaben der unteren Ausländerbehörden sollten deshalb auf die Landkreise übertragen werden.

8.1.2 Besetzung mit ausreichend ausgebildetem Personal

Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns hängt entscheidend von der richtigen Qualifikation der Mitarbeiter ab. Bei den meisten Ausländerbehörden ist die Besetzung des Ausländeramtes mit ausreichend ausgebildetem Personal (Sachbearbeiter mit der Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst) nicht gegeben. Gut funktionierende Ausländerämter, die das komplexe Ausländerrecht umsetzen können, sollten mindestens mit zwei Mitarbeitern, die dem gehobenen Dienst zuzurechnen sind (nachfolgend Sachbearbeiter genannt), besetzt sein.

Bei den Großen Kreisstädten sind in fünf Ausländerämtern überhaupt keine, bei 29 Ausländerämtern weniger als eine und bei 38 Ausländerämtern weniger als zwei Vollzeitstellen für Sachbearbeiter ausgewiesen. Bei den Landratsämtern sind in sieben Ausländerämtern weniger als eine und in zwölf Ausländerämtern weniger als zwei Vollzeitstellen für Sachbearbeiter vorhanden. Bei den Stadtkreisen verfügen zwei Ausländerämter über weniger als zwei Vollzeitstellen für Sachbearbeiter.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Bearbeiter in den Ausländerämtern zum Teil mit weiteren Zeitanteilen auch noch in anderen Aufgabenbereichen tätig sind. Aus Zeitgründen können sie sich oft nicht mit dem komplizierten Ausländerrecht vertraut machen. Folge ist, dass die ausländerrechtlichen Vorgaben des Innenministeriums oftmals nur unzureichend oder nicht rasch genug umgesetzt werden.

Die Ausländerämter müssen mit genügend qualifiziertem Personal ausgestattet werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten bei einer Mindestausstattung von fünf VZÄ mindestens zwei VZÄ für den gehobenen Verwaltungsdienst ausgebildet sein.

8.1.3 Auslastung des Personals

Aus der Zahl der zu betreuenden Ausländer je VZÄ sowie der Zahl der Aufenthaltstitel und Duldungen je VZÄ wurde jeweils ein dienststellenbezogenes Benchmarking durchgeführt.

8.1.3.1 Belastungskennzahl nach der Zahl der zu betreuenden Ausländer

Betrachtet man die Personalausstattung der Ausländerämter und die Zahl der zu betreuenden Ausländer, ergibt sich eine sehr unterschiedliche Auslastung. Sie reicht von 619 bis 3.842 zu betreuende Ausländer je VZÄ. Auch wenn verschiedene Sonderfaktoren, wie z. B. eine große Anzahl von EU-Bürgern oder die Konzentration von problematischen Fällen und Saisonarbeitern, zu berücksichtigen sind, können diese eine derartige Diskrepanz nicht begründen.

Bei Zugrundelegung der errechneten Belastungskennzahl 1.915 - d. h. eine Vollzeitstelle betreut 1.915 Ausländer - ergibt sich bei den Ausländerbehörden ein rechnerisches Personaleinsparpotenzial von insgesamt 145 VZÄ. Demnach kann die Zahl der VZÄ von 763 auf 618 reduziert werden.

8.1.3.2 Belastungskennzahl nach der Zahl der zu bearbeitenden Aufenthaltstitel und Duldungen

Bei Betrachtung der erteilten Aufenthaltstitel und Duldungen je Vollzeitstelle ergibt sich gleichfalls eine sehr unterschiedliche Auslastung. Sie reicht von 375 bis 3.108 erteilte Aufenthaltstitel und Duldungen je Vollzeitstelle.

Bei Zugrundelegung der errechneten Belastungskennzahl 1.285 - d. h. eine Vollzeitstelle erteilt 1.285 Aufenthaltstitel und Duldungen - ergibt sich bei den Ausländerbehörden ein rechnerisches Einsparpotenzial von 148 VZÄ. Demnach kann die Zahl der VZÄ von 763 auf 615 reduziert werden; dies ist ein ähnliches Ergebnis wie bei der vorigen Kennzahl.

8.1.3.3 Stelleneinsparpotenzial

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei Berücksichtigung einer besonderen Belastung des Personals in den Großstädten (insbesondere Stuttgart und Mannheim) von dem errechneten Einsparpotenzial von 145 bis 148 Stellen im Ergebnis zumindest 100 Stellen eingespart werden können. Mit dieser Stellenreduzierung einhergehen muss jedoch die Besetzung mit ausreichend ausgebildetem Personal.

Das aufgezeigte Einsparpotenzial muss nach Auffassung des Rechnungshofs entsprechende Auswirkungen auf die Höhe der Zuweisungen nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich haben.

8.1.4 Bündelung von Aufgaben

Das Staatsangehörigkeitswesen sowie die Aufgaben nach dem Eingliederungsgesetz und dem Flüchtlingsaufnahmegesetz sind von der Zuständigkeit der Großen Kreisstädte und Verwaltungsgemeinschaften als untere Verwaltungsbehörden ausgeschlossen (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 und 7 Landesverwaltungsgesetz). Wegen der engen Verbindung dieser Rechtsgebiete zum Ausländerwesen sollte dieser Katalog um das Ausländerwesen erweitert werden. Mit dem Verbleib der Aufgabe Ausländerwesen bei den Landkreisen würde auch erreicht werden, dass die Zuständigkeit für Entscheidungen nach dem Ausländerrecht und für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bei der gleichen Behörde liegt. Die leistungsgewährenden Stellen müssten dann nicht mehr mit mehreren Ausländerbehörden korrespondieren.

8.2 Aufgabenverlagerung von den unteren Ausländerbehörden auf die Regierungspräsidien

Die bisherige Trennung der Zuständigkeit betreffend Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern und sonstigen Ausländern (z. B. illegal eingereiste Personen) ist nicht sachgerecht. Die Zuständigkeit für beide Personengruppen sollte auf Regierungspräsidiumsebene angesiedelt werden. Damit kann die Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Dies hätte eine Entlastung der Ausländerämter zur Folge, ohne dass bei den Regierungspräsidien ein nennenswerter Mehrbedarf an Personal entstehen würde.

8.3 Zentralisierung von Aufgaben der vier Bezirksstellen für Asyl bei einem Regierungspräsidium

Die rückläufigen Zugangszahlen bei den Asylbewerbern und die Tatsache, dass die Asyl- und Aufenthaltsbeendungsverfahren immer komplizierter werden, erfordern eine weitere Bündelung der Fachkompetenz bei einem Regierungspräsidium. Dieses sollte nach Auffassung des Rechnungshofs das Regierungspräsidium Karlsruhe sein, wo in der Landesaufnahmestelle schon jetzt die Funktionen einer Bezirksstelle für Asyl und einer Erstaufnahmeeinrichtung angesiedelt sind. Dafür sprechen vor allem folgende Überlegungen:

- Es entstünde ein Kompetenzzentrum, bei dem die Verantwortlichkeit in einer Hand liegt. Spezialwissen müsste nicht bei vier Regierungspräsidien vorgehalten werden.
- Auch nach Verlegung des Ausländers wird der Fall bei der Landesaufnahmestelle weiter bearbeitet (ganzheitliche Bearbeitung).
- Die einzige Außenstelle des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in Baden-Württemberg befindet sich im Gebäude, in dem auch die Landesaufnahmestelle untergebracht ist. Durch den engen Kontakt sollte eine frühzeitige Zusammenarbeit bereits in der Entscheidungsphase möglich sein.
- Auslandsvertretungen hätten nur noch einen Ansprechpartner in Baden-Württemberg.
- Sammelvorführungen könnten in den vorhandenen Räumen der Landesaufnahmestelle durchgeführt werden.
- Durch Synergieeffekte kann Personal (Sachbearbeiter und Servicepersonal) eingespart werden.
- Der Abstimmungsaufwand zwischen Regierungspräsidien und Innenministerium wird vermindert.
- Die Zahl der Abschiebegruppen der Polizei (bisher fünf) kann reduziert werden. Durch Synergieeffekte könnte die Belastung der Polizei mit Abschiebungen verringert werden.

Vor allem die Nähe zu dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die enge, schon in einem frühen Stadium mögliche Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Bundesamt lassen deutliche Beschleunigungen in jedem Verfahrensstadium erwarten.

Dabei können die Schritte zur Neuordnung der ausländerrechtlichen Zuständigkeiten, die in den Aufgabenbereich des Landes fallen, unabhängig von den Maßnahmen auf kommunaler Ebene eingeleitet werden.

9 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium unterstützt die Empfehlungen zur Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Es verweist auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Selbstverständlich versuche das Land bei Gesetzgebungsverfahren, Einfluss auf die bundesrechtlichen Regelungen in diesem Bereich zu nehmen.

Zur Neuordnung der ausländerrechtlichen Zuständigkeiten bestätigt das Innenministerium, dass die Vorschläge dem Ziel dienen, die Effizienz und Qualität der Aufgabenerfüllung im Bereich Ausländerrecht auch hinsichtlich der Aufenthaltsbeendigung zu verbessern. Es beabsichtigt, die Vorschläge umzusetzen.