

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der AfD

Thüringer Gesetz über die Härtefallkommission

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Das geltende deutsche Recht stellt äußerst großzügige Regelungen für Menschen bereit, die vor Krieg und Verfolgung Schutz suchen. Dennoch sind Konstellationen denkbar, in denen die geltenden Regeln im Einzelfall zu Härten führen, die aus humanitären Gesichtspunkten zu Gunsten des Ausländers gelöst werden sollten.

Das Zuwanderungsgesetz von 2004 eröffnet den Bundesländern die Möglichkeit, eine Härtefallkommission einzurichten. Nach einer kontroversen Debatte haben inzwischen alle Länder durch Gesetz oder Rechtsverordnung Härtefallkommissionen eingerichtet. Auch Thüringen hat von der Verordnungsermächtigung des § 23a Aufenthaltsgesetz Gebrauch gemacht.

Laut inoffiziellen Berichten aus dem Umfeld der Härtefallkommission etablierte sich im Laufe der letzten Jahre aus der rechtlichen Möglichkeit, in besonderen Fällen durch ausnahmsweise Gnadengewährung den normalen Rechtsvollzug auszusetzen, eine ausufernde, unkontrollierte und intransparente Entscheidungspraxis. Die bekannten Zahlen bestätigen dies.

Während etwa im Jahr 2015 lediglich 461 ausreisepflichtige Ausländer abgeschoben wurden, sind im selben Zeitraum durch die Härtefallkommission für 75 ausreisepflichtige Personen Gnadenscheidungen gefällt worden (siehe Drucksache 6/2692). Angesichts von 3.312 im Jahr 2015 in Thüringen ausreisepflichtigen Ausländern, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen sind, steht dies in einem augenfälligen Missverhältnis zum rechtsstaatlich gebotenen Rechtsvollzug (siehe Drucksache 6/3410). Im Jahr 2016 wuchs die Zahl der Fälle deutlich an. Allein bis zum 10. August wurde für 139 Personen ein Härtefallersuchen stattgegeben und eine Aufenthaltserlaubnis trotz vollziehbarer Ausreisepflicht erteilt.

Diese Entwicklung wird durch strukturelle Umstände begünstigt, die in der geltenden Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission begründet liegen:

Ein erheblicher Teil der Kommissionsmitglieder rekrutiert sich aus Bereichen der Sozialwirtschaft und anderen Interessenvertretern von Zu-

wanderern. Dies begünstigt eine politisch-ideologische Befangenheit und damit ausufernde Empfehlungen für Gnadenentscheidungen gegen geltendes Recht.

Des Weiteren erfolgt der Zugang zum Verfahren der Härtefallkommission für betroffene Ausländer gemäß § 4 der Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission ausschließlich über ein Kommissionsmitglied. Dieses nimmt damit faktisch einerseits die Stellung eines Anwalts des betroffenen Ausländers wahr, gehört aber andererseits zu dem Kreis derjenigen, welche über das Stellen eines Härtefallersuchens entscheiden. Diese Doppelfunktion birgt das Risiko der Befangenheit gerade in Anbetracht der Tatsache, dass sich die Entscheidungen der Kommission nicht am geltenden Recht orientieren müssen.

Schließlich dürfte für die ausufernde Praxis von Gnadenentscheidungen die Tatsache verantwortlich sein, dass über die Härtefallersuchen der Kommission keine Informationen veröffentlicht werden, ja die Information der Öffentlichkeit sogar durch Geheimhaltungsvorschriften konsequent unterbunden wird. Eine Kritik der Öffentlichkeit an der ausufernden Praxis der Härtefallkommission ist daher nicht möglich, während eine rechtliche Überprüfung der Vorgehensweise der Härtefallkommission ebenfalls ausgeschlossen ist. Angesichts der Tatsache, dass den Härtefallersuchen der Kommission regelmäßig nachgekommen wird, die Voten der Kommission also erhebliche präjudizierende Wirkung haben und dies die Gesellschaft und den Thüringer Steuerzahler erheblich finanziell und auch mit Blick auf die Integration belasten kann, ist eine solche Praxis für einen demokratisch verfassten Rechtsstaat nicht hinnehmbar.

Es ist daher geboten, die Entscheidungsfindung der Härtefallkommission auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen, welche die Erfüllung der demokratischen und rechtsstaatlichen Standards der Transparenz und des Rechtsvollzuges gewährleistet.

B. Lösung

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf wird die Möglichkeit der Einrichtung einer Härtefallkommission auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, welche ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation für die Mitglieder der Härtefallkommission sichert. Zudem wird der Zugang zur Härtefallkommission in einer Weise geregelt, das das Risiko der Befangenheit von Kommissionsmitgliedern deutlich reduziert. Schließlich wird durch den Gesetzentwurf die erforderliche Transparenz von Entscheidungen der Kommission unter Wahrung der Belange des Datenschutzes der betroffenen Ausländer sichergestellt.

C. Alternativen

Um die strukturell bedingte Missbrauchsanfälligkeit der Verfahren der Härtefallkommission zu beseitigen, könnte die Härtefallkommission auch gänzlich abgeschafft werden. Diese Möglichkeit lässt § 23a Aufenthaltsgesetz zu.

D. Kosten

Eine Kostensteigerung ist gegenüber der bisherigen Regelung nicht zu erwarten.

Thüringer Gesetz über die Härtefallkommission

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Einrichtung

Bei dem für Ausländerrecht zuständigen Ministerium wird eine Härtefallkommission nach § 23a Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in der Fassung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Mai 2017 (BGBl. I S. 1106), in Verbindung mit Artikel 80 Abs. 4 Grundgesetz eingerichtet.

§ 2
Zusammensetzung

(1) Die Härtefallkommission besteht aus dem nicht stimmberechtigten Vorsitzenden und weiteren stimmberechtigten Mitgliedern. Sie setzt sich zusammen aus

1. dem Staatssekretär des für Ausländerrecht zuständigen Ministeriums (Vorsitzender),
2. einem Vertreter des Landesverwaltungsamts,
3. je einem Vertreter der im Landtag vertretenen Fraktionen,
4. einem Vertreter der Landesärztekammer,
5. einem Vertreter des Gemeinde- und Städtebunds Thüringen,
6. einem Vertreter des Thüringischen Landkreistags und
7. einem Vertreter der LIGA der Freien Wohlfahrtspflege in Thüringen.

Für jedes Mitglied ist zugleich ein Stellvertreter zu benennen. Stellvertreter des Vorsitzenden ist der für Ausländerrecht zuständige Abteilungsleiter im Ministerium.

(2) Die in Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 bis 7 genannten Mitglieder der Härtefallkommission und ihre Stellvertreter werden auf Vorschlag der sie entsendenden Institutionen durch den für Ausländerrecht zuständigen Minister für die Dauer von jeweils drei Jahren berufen. Einmalige Wiederholung der Berufung ist zulässig. Scheidet ein Mitglied oder ein Stellvertreter vorzeitig aus, so erfolgt eine Neuberufung nur für den Rest der Amtszeit.

(3) Die Tätigkeit der Mitglieder der Härtefallkommission erfolgt unentgeltlich. Eine Aufwandsentschädigung kann nur für Mitglieder gewährt werden, die keine Besoldung oder sonstige Vergütung aus öffentlichen Mitteln erhalten. Die Entscheidung trifft der Vorsitzende nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Thüringer Abgeordnetengesetzes auf Antrag des Mitglieds.

(4) Die Härtefallkommission gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 3
Geschäftsstelle

Bei dem für Ausländerrecht zuständigen Ministerium wird eine Geschäftsstelle eingerichtet. Sie bereitet die Beratungen und Beschlussfassungen der Härtefallkommission vor; dazu kann sie die Ausländerakten beziehen. Darüber hinaus erstellt sie die Beschlussniederschriften und unterrichtet die beteiligten Stellen.

§ 4
Antragsverfahren

Die Härtefallkommission berät und entscheidet über Einzelfälle ausschließlich auf Antrag des Ausländers. Der Antrag ist bei der Geschäftsstelle einzureichen. Im Antrag sind alle besonderen persönlichen Lebensumstände und sonstige Gesichtspunkte darzulegen, die die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen rechtfertigen könnten. Dem Antrag muss eine Erklärung des betroffenen Ausländers beigefügt sein, aus der sich sein Einverständnis mit einer Beratung des Falls durch die Härtefallkommission ergibt. Das Verfahren endet, wenn es länger als drei Monate bei der Härtefallkommission anhängig ist, ohne dass das Vorliegen eines Härtefalls festgestellt wurde. Aus wichtigem Grund kann die Härtefallkommission mit der Mehrheit von drei Vierteln der Mitglieder die Drei-Monats-Frist nach Satz 5 um weitere zwei Monate verlängern, insbesondere wenn die Schwierigkeit des Falls dies erfordert.

§ 5
Ausschlussgründe

- (1) Ausgeschlossen ist der Antrag für eine Person,
1. die sich nicht in der Bundesrepublik Deutschland aufhält,
 2. für die keine Ausländerbehörde in Thüringen zuständig ist,
 3. die nicht vollziehbar ausreisepflichtig ist,
 4. für die ausschließlich Gründe vorgetragen werden, die im Rahmen eines Asylverfahrens gewürdigt und im Sinne der §§ 6 und 42 des Asylgesetzes in der Fassung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798) in der jeweils geltenden Fassung bindend festgestellt werden,
 5. die nach § 50 Abs. 6 AufenthG in den Fahndungshilfsmitteln der Polizei zur Aufenthaltsermittlung und Festnahme ausgeschrieben wurde,
 6. die von einem Gericht eines Mitgliedsstaats der Europäischen Union wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Freiheitsstrafe, Jugendstrafe, Geldstrafe von mindestens 60 Tagessätzen oder mindestens zweimal zu einer geringeren Geldstrafe rechtskräftig verurteilt worden ist oder bei der die Verhängung von Jugendstrafe ausgesetzt worden ist, wenn seit dem Eintritt der Rechtskraft der letzten Verurteilung fünf Jahre noch nicht verstrichen sind,
 7. deren Fall bereits bei einer früheren Befassung der Härtefallkommission behandelt wurde.
- (2) Ausschlussgründe sind weiter
1. ein offensichtlich rechtsmissbräuchliches Verhalten, insbesondere eine bewusste Täuschung oder Irreführung der Behörden, welches geeignet war, die Aufenthaltsbeendigung erheblich hinauszuzögern,
 2. die Nichterfüllung der Passpflicht, obwohl der Ausländer in zumutbarer Weise einen Nationalpass erhalten könnte,
 3. Anhaltspunkte, dass von dem Ausländer eine Gefahr für die innere Sicherheit ausgehen könnte,
 4. die fehlende konkrete Aussicht, den Lebensunterhalt zu sichern,
 5. die ausschließliche Begründung eines Härtefalls durch Umstände, die der Prüfung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge in Asylverfahren unterliegen.

(3) Verfügt der Ausländer über kein ausreichendes Einkommen, wird vermutet, dass der Lebensunterhalt nicht gesichert werden kann (Absatz 2 Nr. 4), wenn ihm innerhalb der letzten zwei Jahre Leistungen nach dem Zweiten oder dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz gewährt wurden. Verpflichtungserklärungen nach § 68 AufenthG oder sonstige zur Sicherung des Lebensunterhalts geeignete Arbeitsplatz- und Unterstützungszusagen sind nur zu berücksichtigen, wenn sie nicht von einer mit öffentlichen Mitteln geförderten Stelle abgegeben werden.

§ 6

Beratung und Beschlussfassung

(1) Die Härtefallkommission wird bei Bedarf, in der Regel einmal im Monat, vom Vorsitzenden einberufen. Die Beratungen sind nicht öffentlich; Stellvertreter können stets teilnehmen. Der Berichterstatter im jeweils zu beratenden Einzelfall wird vom Vorsitzenden bestimmt.

(2) Die Mitglieder der Härtefallkommission entscheiden unabhängig und frei von Weisungen.

(3) Die Härtefallkommission ist beschlussfähig, wenn mindestens sieben Mitglieder anwesend sind.

(4) Die Härtefallkommission trifft die Entscheidung über ein Härtefallersuchen und die Geschäftsordnung mit einer Mehrheit von drei Vierteln der anwesenden Mitglieder; im Übrigen fasst sie ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder. Ist die Härtefallkommission der Auffassung, dass dringende humanitäre oder persönliche Gründe die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet rechtfertigen, richtet sie ihr Härtefallersuchen an das für Ausländerrecht zuständige Ministerium.

(5) Das Härtefallersuchen nach Absatz 4 Satz 2 ist zu begründen. Dabei ist insbesondere das Abstimmungsverhalten der Mitglieder darzustellen und anzugeben, ob und gegebenenfalls welche Straftaten der Ausländer begangen hat. Dies gilt auch für Verurteilungen unterhalb der in § 5 Abs. 1 Nr. 6 genannten Grenze. Anzugeben ist auch, ob das Verfahren eingestellt wurde, ohne dass ein Fall des § 170 Abs. 2 Satz 1 Strafprozessordnung vorlag.

(6) Der Petitionsausschuss des Landtags veröffentlicht die Entscheidungen der Härtefallkommission vierteljährlich. Persönliche Angaben zu den Antragstellern sind dabei hinreichend zu anonymisieren.

(7) Das für Ausländerrecht zuständige Ministerium unterrichtet die Härtefallkommission über seine Entscheidung.

§ 7

Inkrafttreten, Überleitungsvorschriften

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Die Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission vom 5. Januar 2005 (GVBl. S. 1) ist mit dem Tag der Verkündung nach Absatz 1 aufgehoben.

(3) Verfahren, mit denen die Härtefallkommission bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes befasst ist, werden nach den Regeln der Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission abgeschlossen. Es gelten abweichend davon § 4 Satz 5 und 6 dieses Gesetzes.

Begründung:

Der Gesetzentwurf orientiert sich am bisherigen Regelungsgehalt der Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission, schafft jedoch an den nachfolgend benannten Stellen neue Regelungen.

Zu § 1:

Hier wird die Einsetzung der Härtefallkommission unter Verweis auf die bundesgesetzliche Ermächtigung geregelt.

Zu § 2:

Die Zusammensetzung der Härtefallkommission wird durch die Neufassung des § 2 geändert. Ziel ist es, hierdurch die demokratische Legitimation der Kommission und ihrer bedeutsamen präjudizierenden Empfehlungen (denen der Justizminister in aller Regel Folge leistet) sicherzustellen. Gleichwohl erscheint es sinnvoll, neben demokratisch legitimierten Vertretern auch ausreichende rechtliche, medizinische und soziale Kompetenz in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Die Vertreter des Ministeriums und des Landesverwaltungsamts bieten Gewähr für die formale Ordnungsgemäßheit des Verfahrens sowie die Vertretung der Belange der Exekutive. Die Vertreter der im Landtag vertretenen Fraktionen sichern die ausgewogene Teilhabe aller parlamentarisch vertretenen politischen Kräfte in der Kommission. Die Repräsentanten der Gebietskörperschaften sorgen für eine Vertretung der kommunalen Ebene, welche die finanziellen und integrationspolitischen Kosten zu tragen hat, die mit den Härtefallersuchen verbunden sind. Eine hinreichende Berücksichtigung sozialwirtschaftlicher Belange ist durch die Beteiligung der Wohlfahrtsverbände gewährleistet.

Die Ausübung des Gnadenrechts soll jeden Anschein finanzieller Interessen vermeiden. Gleichzeitig darf die Tätigkeit für die Kommission den Mitgliedern selbst keine übermäßigen Lasten aufbürden. Daher wird in § 2 Abs. 3 die Möglichkeit geschaffen, den Mitgliedern den entstandenen Aufwand zu ersetzen.

Zu § 3/§ 4:

Zur Vermeidung persönlicher Befangenheit von Mitgliedern ist das Härtefallersuchen bei der Geschäftsstelle der Kommission zu beantragen. Auf diese Weise wird eine Vorauswahl durch Vertreter der Kommission oder deren Institutionen vermieden. Die Regelungen zur Verfahrensbeendigung stellen sicher, dass die Verfahren zügig abgeschlossen werden.

Zu § 5:

Die festgelegten Ausschlussgründe stellen sicher, dass die Härtefallkommission nicht eine Superrevisionsinstanz für Ausländer ohne Aufenthaltsrecht wird, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen sind oder abgeschlossen sind und die keinen Aufenthaltstitel erhalten oder deren Titel nicht verlängert wird. Ebenso wird sichergestellt, dass von dem Ausländer keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht und er seinen Lebensunterhalt selbst zu bestreiten in der Lage ist.

Da der massenhafte Missbrauch durch Straftäter die Akzeptanz des Asylrechts in der deutschen Bevölkerung schwer beschädigt hat und die Ermöglichung eines Verbleibs in Deutschland kraft Gnadenakt für Straftä-

ter nicht im Interesse der Bevölkerung ist, erfolgt die Einführung eines Ausschlusses für vorsätzliche Straftaten ab einer Verurteilung zu einer Geldstrafe von 60 Tagessätzen oder vergleichbaren Straffestsetzungen.

Zu § 6:

Entgegen der bisherigen Regelung werden nach der Neuregelung Informationen zu Härtefallersuchen vierteljährlich veröffentlicht. Die Öffentlichkeit hat ein Anrecht auf Information darüber, welche Entscheidungen mit welcher Begründung in ihrem Namen getroffen werden. Die Persönlichkeitsrechte des Antragstellers werden durch die Sicherstellung einer hinreichenden Anonymisierung gewahrt.

Zu § 7:

Angesichts der erheblichen Durchbrechung gesetzlicher Regelungen durch Härtefallersuchen und deren deutlicher Zunahme - auch angesichts der hohen Zahl ausreisepflichtiger Ausländer im Freistaat und der nach wie vor geringen Abschiebequote - erfolgt die Neuregelung durch ein Gesetz statt wie bisher in einer Thüringer Verordnung über die Härtefallkommission. Damit werden entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben die wesentlichen Entscheidungen durch das Parlament getroffen.

Für die Fraktion:

Möller