

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Frank Tempel, Halina Wawzyniak, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Themen und Ergebnisse der Ausländerreferentenbesprechung im Frühjahr 2013

Bei der Ausländerreferentenbesprechung (ARB) handelt es sich um ein im Regelfall halbjährliches Treffen von Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder auf der Referatsleitungsebene, um sich zu aktuellen Fachfragen des Ausländerrechts auszutauschen und zu verständigen. Gegenstand der Besprechung können aktuelle Gerichtsurteile, Probleme der ausländerbehördlichen Praxis oder Fragen der Umsetzung neuer Gesetzesvorschriften, aber auch eher technische Fragen des Verwaltungshandelns sein. Teilweise geht es um Probleme, die nur kleine Personengruppen betreffen, teilweise aber auch um grundsätzliche Fragen und Richtungsentscheidungen. Obwohl die Beteiligten der ARB nicht durch entsprechende Weisungen bevollmächtigt sind und auch keine verbindlichen Entscheidungen treffen, können sich aus diesem regelmäßigen Austausch auf der Fachebene wichtige Impulse für neue Gesetzgebungsvorhaben oder auch Empfehlungen für die ausländerbehördliche Praxis ergeben.

Dieser wichtigen Bedeutung der ARB entspricht es nicht, dass das Gremium weitgehend im Verborgenen handelt und keinerlei Informationen über die jeweiligen Beratungen an die Öffentlichkeit gelangen. Eine demokratische Kontrolle und kritische Wahrnehmung dieses wichtigen Koordinierungstreffens im Bereich des Aufenthaltsrechts ist damit kaum möglich.

Eine Übersicht der auf der ARB von Ende März 2012 in Berlin besprochenen Themen und Vereinbarungen ist der Antwort der Bundesregierung vom 3. September 2012 auf die Schriftliche Frage 13 der Abgeordneten Ulla Jelpke zu entnehmen (Bundestagsdrucksache 17/10606). Auf Bundestagsdrucksache 17/11581 gibt es Informationen zu weiteren ARB, jedoch verweigerte die Bundesregierung an dieser Stelle – im Gegensatz zu vorherigen Antworten – nähere Auskünfte zu den Inhalten getroffener Vereinbarungen: „Eine Kundgabe der Besprechungsinhalte und -ergebnisse könnte regelmäßig dazu führen, dass laufende oder künftige Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung der parlamentarischen Kontrolle unterworfen würden, bevor sich die Bundesregierung zu einzelnen Problembereichen selbst positioniert hat. Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht aber in aller Regel dann nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge und umfasst nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen (BVerfGE 124, 78 [120f.]“ (Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/11581).

Dies überzeugt nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller nicht: Der schutzbedürftige Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bezieht sich auf

die „Willensbildung der Regierung selbst“, wie es in der von der Bundesregierung herangezogenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Rn. 122 heißt. Hierzu zählen „Erörterungen im Kabinett“ und die „Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht“ (ebd.). Bei den ARB handelt es sich aber gerade nicht um eine interne Abstimmung oder Willensbildung innerhalb der Bundesregierung, sondern um – so die Bundesregierung – einen zwanglosen fachlichen Austausch von Bund- und Ländervertretern, bei dem keine politischen Leitentscheidungen und auch sonst keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden. Zwar könne es „fachliche Impulse für spätere Gesetzgebung geben“, Ergebnisse der ARB gäben aber keine „abgestimmte einheitliche Haltung der Bundesregierung“ wieder und könnten „die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung weder ersetzen ... noch ihr vorgreifen“ (vgl. Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/11581). Deshalb ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Bekanntgabe von unverbindlichen Ergebnissen eines Gremiums außerhalb der Bundesregierung als ein Bereich der schützenswerten Willensbildung innerhalb der Bundesregierung angesehen werden könnte.

In Bezug auf bereits abgeschlossene Vorgänge gilt der Schutzbereich exekutiver Eigenverantwortung ohnehin nur eingeschränkt, die Bundesregierung muss in diesen Fällen konkret darlegen, dass „die Herausgabe solcher Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde“ (BVerfGE 124, 78, Rn. 126), zudem wäre die Nähe oder Ferne zur gubernativen Entscheidungsebene (insbesondere Kabinett) zu berücksichtigen – die ARB ist hiervon weitestmöglich entfernt. Eine Gefährdung des Staatswohls als möglicher Grund einer nur beschränkten Auskunftspflicht ist ohnehin nicht ersichtlich.

Schließlich ist die von der Bundesregierung gegebene Begründung auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil sie zuvor bereits zweimal auf gleichgelagerte Fragen zu Inhalten und Ergebnissen von Ausländerreferentenbesprechungen uneingeschränkt geantwortet hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/10606, zu Schriftliche Frage 13 und 17/9719 zu Frage 5), ohne dass in Kenntnis dieser Antworten auch nur im Ansatz ersichtlich wäre, inwieweit hierdurch in die freie Willensbildung und Entscheidungsvorbereitung der Bundesregierung eingegriffen worden wäre.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie begründet die Bundesregierung ihre Auffassung, durch eine Bekanntgabe der Ergebnisse der Besprechungen der ARB würden laufende oder künftige Abstimmungsprozesse innerhalb der Bundesregierung einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen, was zum Mitregieren Dritter führen könne, in Auseinandersetzung mit den Ausführungen der Fragesteller in ihrer Vorbemerkung, und insbesondere angesichts des Umstands, dass
 - a) die Bundesregierung zuvor zweimal ohne Einschränkungen solche Auskünfte zu Inhalten und Ergebnissen der ARB erteilt hat (Bundestagsdrucksache 17/10606, Schriftliche Frage 13 und Bundestagsdrucksache 17/9719, Antwort zu Frage 5),
 - b) in Kenntnis der auf den angegebenen Bundestagsdrucksachen nachzulesenden Antworten der Bundesregierung für die Fragesteller nicht einmal im Ansatz nachvollziehbar ist, inwieweit diese Antworten Abstimmungsprozesse innerhalb der Bundesregierung beeinflussen oder zu einem „Mitregieren Dritter“ führen könnten,
 - c) lediglich allgemein Ergebnisse abgefragt wurden und ausdrücklich nicht erbeten wurde, kenntlich zu machen, wer welche Position eingenommen hat,

- d) die ARB kein Bestandteil der Bundesregierung ist und schon deshalb nicht dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung unterfällt
- (bitte die Unterfragen jeweils getrennt und begründet beantworten sowie ausführen, was sich seit den Antworten der Bundesregierung auf die Bundestagsdrucksachen 17/10606 und 17/9719 geändert hat, und wie die Bundesregierung die Ungleichbehandlung begründet)?
2. Inwiefern unterfallen Fragen nach den Themen, zu welchen sich die Bundesregierung mit den Bundesländern im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts mit welchen Ergebnissen bespricht, und welche Vereinbarungen dabei gegebenenfalls getroffen werden, den laufenden Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen und sind damit der parlamentarischen Kontrolle entzogen?
 3. Inwieweit betrifft die – beispielhafte – Angabe: „Ergebnis der ARB-Beratung: das Urteil hat keine Auswirkungen auf die deutsche Rechtslage“ (zu TOP 8 der ARB vom 14. und 15. April 2010, Bundestagsdrucksache 17/9719, Frage 5, S. 5) laufende oder künftige Abstimmungsprozesse innerhalb der Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass es doch offenkundig keinerlei Aktivitäten der Bundesregierung zur Umsetzung des Urteils geben wird?
 4. Inwieweit betrifft die – beispielhafte – Angabe: „Ergebnis der ARB-Beratung: Diskussion der Rechtspraxis“ (zu mehreren TOP verschiedener ARB, vgl. Bundestagsdrucksache 17/9719, Frage 5, S. 5) laufende oder künftige Abstimmungsprozesse innerhalb der Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass diese Antwort offenkundig keinerlei inhaltliche Angabe zur Rechtsauffassung oder geplanten Aktivitäten der Bundesregierung erkennen lässt?
 5. Wie ist die Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 auf Bundestagsdrucksache 17/11581, Angaben über etwaige Besprechungsergebnisse könnten nicht gemacht werden, da hierüber zwischen den Teilnehmern noch ein Konsens hergestellt werden müsse, genau zu verstehen?
 - a) Warum macht die Bundesregierung entsprechende Angaben, wenn sie gleichzeitig ausführt, eigentlich grundsätzlich keine Angaben zu solchen Ergebnissen machen zu wollen?
 - b) Ist dies so zu verstehen, dass Angaben gemacht würden, wenn die Teilnehmer ihr Einverständnis hierzu im Konsens gegeben hätten, und wenn ja, inwieweit ist bei der Bekanntgabe von Ergebnissen vorheriger ARB durch die Bundesregierung dieses Einverständnis eingeholt worden, und wenn nein, warum nicht?
 - c) Ist dies so zu verstehen, dass Angaben – theoretisch – erst gemacht werden könnten, wenn ein Protokoll vorliegt, das im Konsens beschlossen werden muss, und wenn ja, warum macht die Bundesregierung die Bekanntgabe ihr vorliegender Informationen gegenüber Abgeordneten des Parlaments von einer Zustimmung oder Richtigkeitskontrolle von Ländervertretern abhängig?
 6. Wer führt bei den ARB-Protokoll, wie ist das vereinbarte Verfahren im Umgang mit diesen Protokollen, wann liegen sie im Regelfall vor, und in welchen Bundesländern werden ARB-Protokolle auch an nachgeordnete Behörden weitergegeben, in welchen nicht, und wie ist nach Kenntnis der Bundesregierung die jeweilige Begründung in den Bundesländern hierfür?
 7. Welche Themen wurden mit welchem Ergebnis auf der ARB vom 9. und 10. Oktober 2012 besprochen (Wiederholung der Frage 1 auf Bundestagsdrucksache 17/11581, weil in der Antwort der Bundesregierung lediglich die besprochenen Themen und nicht die Ergebnisse genannt worden sind; bitte grundsätzlich etwas detailliertere Angaben machen, um den debattierten

Gegenstand, vorgebrachte Argumente und Informationen und die getroffenen Vereinbarungen nachvollziehen zu können; die Angabe „TOP 7: Kindernachzug nach § 32 AufenthG“ beispielsweise, lässt überhaupt nicht erkennen, worum genau es bei diesem TOP ging)?

8. Wie lauten die Antworten zu den Fragen 4, 7, 9, 10, 14, 15, 20, 25, 26, 33 auf Bundestagsdrucksache 17/11581, die mit aus Sicht der Fragesteller unzulässigem Hinweis auf eine geschützte exekutive Eigenverantwortung nicht bzw. nur teilweise beantwortet wurden?
9. Welche Probleme im Zusammenhang des § 28 AufenthG mit Blick auf die Regelung des § 8 Absatz 3 Satz 6 AufenthG gibt es nach Ansicht einiger Teilnehmer (Nachfrage zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 17/11581, die immer noch nicht nachvollziehbar beantwortet wurde)?
10. Was beinhaltet das mittlerweile vermutlich ergangene Rundschreiben zur Feststellung eines erkennbar geringen Integrationsbedarfs im Rahmen des § 30 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 AufenthG (Nachfrage zu Frage 6 auf Bundestagsdrucksache 17/11581)?
11. Welche Themen wurden mit welchem Ergebnis auf der ARB vom 9. und 10. April 2013 besprochen (bitte darstellen, wie auf Bundestagsdrucksache 17/10606 zu Frage 13 bzw. 17/9719 zu Frage 5, jedoch etwas detaillierter, um den debattierten Gegenstand, vorgebrachte Argumente und Informationen und die getroffenen Vereinbarungen nachvollziehen zu können)?
12. Wann ist die nächste ARB geplant?

Berlin, den 16. Mai 2013

Dr. Gregor Gysi und Fraktion