

Dr. Hans-Eckhard Sommer

München, 26.03.2017

Ministerialrat

Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht der Bundesregierung (BR-Drucksache 179/17);
Stellungnahme als Sachverständiger**

I. Gegenstand der Anhörung

Das Bundeskabinett hat am 22.02.2017 das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet (BR-Drs. 179/17). Der Gesetzentwurf sieht Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), des Asylgesetzes (AsylG) und des Achten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VIII) vor. Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 10.03.2017 beraten und zum Gesetzentwurf Stellung genommen (BR-Drs. 179/17 (B))

II. Allgemeines zum Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf stellt eine Reaktion auf den Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am 19.12.2016 dar und wurde im Wesentlichen im Beschluss der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 9. Februar 2017 vorgezeichnet. Er dient der Verbesserung der Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer und erweitert die Überwachungsmöglichkeiten gegenüber vollziehbar ausreisepflichtigen Gefährdern. Mit dem Gesetz soll darüber hinaus eine bestehende Gesetzeslücke bei der Einziehung ausländischer Reisedokumente von Mehrstaatern geschlossen werden.

Im Einzelnen sieht das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht insbesondere folgende Änderungen vor:

- Die Abschiebungshaft wird auf vollziehbar Ausreisepflichtige erweitert, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht.
- Die aufenthaltsrechtliche Überwachung von ausreisepflichtigen Ausländern wird insbesondere durch Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (elektronische Fußfessel) erweitert.

- Für vollziehbar ausreisepflichtigen Mitwirkungsverweigerern und Identitätstäuschern wird die Möglichkeit geschaffen, eine räumliche Beschränkung anzuordnen (Residenzpflicht).
- Für diesen Personenkreis wird die einmonatige Widerrufsfrist für die Duldung, wenn die Duldung länger als ein Jahr bestand, abgeschafft.
- Die zulässige Höchstdauer des Ausreisegewahrsams wird von vier auf zehn Tage verlängert.
- Ausländische Reisepapiere dürfen künftig auch von Deutschen, die Mehrstaater sind, bei Vorliegen von Passentziehungsgründen einbehalten werden.
- Es wird gesetzlich klargestellt, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) besonders geschützte Daten auch zur Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben weitergeben darf.
- Es wird eine Verpflichtung des Jugendamtes zur unverzüglichen Asylantragstellung für einen in Obhut genommenen unbegleiteten Minderjährigen in dessen Interesse geschaffen.
- Auch das BAMF erhält die Befugnis zur Datenträgerauswertung (Mobiltelefone) zur Identitätsklärung im Asylverfahren.
- Zudem wird eine Regelung ins Asylgesetz aufgenommen, nach der die Länder die Befristung der Verpflichtung, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, für Asylsuchende verlängern können, für abgelehnte Asylbewerber aber nur in bestimmten Fällen ohne Bleibeperspektive.

III. Gesamtbewertung

In den Jahren 2015 und 2016 reisten insgesamt deutlich mehr als eine Million Ausländer als Asylsuchende nach Deutschland ein. Unter den Einreisenden befand sich eine große Zahl von Ausländern, bei denen keine asylrechtlichen Schutzgründe vorliegen. Diesen Menschen steht kein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Deutschland zu.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge will noch in diesem Jahr die aus den vorangegangenen Jahren aufgelaufenen Rückstände (zum 28.02.2017 noch 333.815 nicht entschiedene Asylanträge) weitgehend abbauen. Die Gesamtschutzquote ist mittlerweile wieder gesunken und betrug im Februar 2017 noch 46,6 Prozent. Damit wächst die Zahl der Ausländer

in Deutschland, die nach einer ablehnenden Entscheidung des Bundesamtes vollziehbar ausreisepflichtig sind. Gegen diese Personen muss der Staat die Ausreisepflicht durchsetzen und den dafür zuständigen Ausländerbehörden die dafür erforderlichen gesetzlichen Regelungen an die Hand geben.

Zudem war in den letzten Monaten vermehrt festzustellen, dass unter den unter Inanspruchnahme des Asylrechts einreisenden Ausländern auch Personen sind, die mit terroristischen Organisationen sympathisieren oder diese sogar aktiv unterstützen. Dies zeigen zum einen die furchtbaren Anschläge in Würzburg, Ansbach und Berlin; zum anderen die immer weiter steigende Zahl von Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts wegen Terrorverdachts. Um ein dauerhaftes friedliches Zusammenleben von Personen aus unterschiedlichen Religionen und Kulturkreisen zu ermöglichen, muss der Staat konsequent gegen Extremisten und Terroristen vorgehen. Gerade bei diesen Personen ist der schnelle Vollzug aufenthaltsbeendender Entscheidungen aus sicherheitsrechtlichen Gründen unabdingbar. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass ausreisepflichtige Sicherheitsgefährder bis zum Vollzug der Entscheidung lückenlos kontrolliert werden.

Der Gesetzentwurf verbessert die Möglichkeiten der Identitätsklärung und Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer. Die bessere Überwachung ausreisepflichtiger Sicherheitsgefährder ist zu begrüßen, auch wenn die vorgesehene Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (Fußfessel) und die Gefährderhaft aufgrund der engen Tatbestandsvoraussetzungen auf Einzelfälle beschränkt bleiben werden. Durch die Schaffung einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Einziehung ausländischer Reisedokumente gegenüber deutschen Staatsbürgern mit weiterer Staatsangehörigkeit wird eine gesetzliche Regelungslücke geschlossen und Rechtssicherheit im Umgang mit ausreisewilligen deutschen Jihadisten geschaffen. Mit der Möglichkeit der Datenauswertung durch das Bundesamt und der Pflicht der Jugendämter, Asylanträge für minderjährige Ausländer zu stellen, enthält der Gesetzentwurf auch für die Praxis wichtige Verbesserungen im Asylverfahren.

Der Gesetzentwurf ist daher auch aus Sicht der ausländerbehördlichen Praxis zu begrüßen. Er wird dazu beitragen, die Überwachungsmöglichkeiten gegenüber sicherheitsgefährdende Personen zu verbessern und aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegenüber Identitätstäuschern und Personen ohne Bleibeperspektive zu erleichtern. Dies gilt insbesondere für folgende Maßnahmen:

- Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Einziehung ausländischer Reisedokumente bei Mehrstaatern
- Erweiterung der Überwachungsmaßnahmen gegen ausreisepflichtige Ausländer in § 56 AufenthG
- Einführung der elektronischen Fußfessel
- Ermöglichung der räumlichen Beschränkung gegenüber Identitätstäuschern
- Ermächtigung des Bundesamtes zur Datenträgerauswertung im Asylverfahren
- Ermächtigung der Länder zum Erlass längerer Wohnverpflichtungen gegenüber Personen ohne Bleibeperspektive
- Pflicht der Jugendämter zur Stellung von Asylanträgen

Der Gesetzentwurf trägt allerdings in wesentlichen Teilen Kompromisscharakter. Die Gesetzesänderungen gehen vielfach nicht weit genug, damit die Ausländerbehörden die Ausreisepflicht – selbstverständlich unter Beachtung rechtsstaatlicher Vorgaben – so effektiv wie möglich durchsetzen können. So ist beispielsweise unverständlich, warum es der Gesetzgeber hinnimmt, dass der Haftgrund des § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 AufenthG leerläuft. Schwer vermittelbar ist auch, warum der Gesetzgeber weiterhin mit der Duldung die Rechtsstellung derjenigen ausreisepflichtigen Ausländer verbessert, die ihre Ausreisepflicht durch Identitätstäuschung und Mitwirkungsverweigerung, oft im kollusiven Zusammenwirken mit dem Botenschaftspersonal des Heimatstaates, aktiv hintertreiben.

Die Ausschüsse des Bundesrates, vor allem der Innenausschuss, haben 40 Änderungsanträge zum vorliegenden Gesetzentwurf mit zum Teil mit klaren Mehrheiten beschlossen (Drs. 179/1/17), mit denen überwiegend praktische Vollzugsprobleme im Recht der Aufenthaltsbeendigung beseitigt werden könnten. Die Länder haben damit eindrucksvoll ihre Kompetenz bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht unter Beweis gestellt. Im Bundesratsplenum sind davon nur noch 12 Änderungsvorschläge übrig geblieben, aber auch von diesen will die Bundesregierung nach ihrer Gegenäußerung keinen einzigen aufgreifen. Es wird Aufgabe des Deutschen Bundestages sein, noch Änderungen am vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung vorzunehmen mit dem Ziel der Beseitigung von durch das geltende Recht ausgelösten Vollzugsdefiziten.

IV. Die wesentlichen Änderungen und weitergehender Änderungsbedarf

1. Wesentliche Änderungen im Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

a) Haftgrund für Gefährder (§ 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E)

Durch die Bestimmung soll ein weiterer, konkreter Anhaltspunkt in den bisherigen Katalog von objektiven Kriterien aufgenommen werden, anhand derer der Haftgrund der Fluchtgefahr im Sinne des § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG begründet werden kann.

Bewertung:

Die Rechtsänderung ist vor allem in der Zielrichtung zu begrüßen. Ausreisepflichtige ausländische Gefährder müssen rechtssicher bis zu ihrer Außerlandesbringung inhaftiert werden können, wenn andere Maßnahmen nicht ausreichen, den Schutz der Bevölkerung zu gewährleisten.

Der neue Haftgrund wird insbesondere an der Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG vom 16.12.2008) zu messen sein. Nach Art. 15 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie hat die Haftdauer so kurz wie möglich zu sein und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen zu erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden. Art. 15 Abs. 5 der Richtlinie ergänzt, dass die Haft so lange aufrechterhalten wird, wie die in Absatz 1 dargelegten Umstände gegeben sind und wie die erforderlich ist, um den erfolgreichen Vollzug der Abschiebung zu gewährleisten. Darüber hinaus sieht die Richtlinie im 16. Erwägungsgrund strenge Verhältnismäßigkeitskriterien vor: „Das Mittel der Abschiebung sollte nur begrenzt zu Einsatz kommen und sollte im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Eine Inhaftnahme ist nur gerechtfertigt, um die Rückkehr vorzubereiten oder die Abschiebung durchzuführen und wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen.“ Der Bundesgesetzgeber hat diese Vorgaben der Rückführungsrichtlinie im Wesentlichen in § 62 Abs. 1 AufenthG umgesetzt.

Zudem scheint die Einordnung des neuen Haftgrundes für Gefährder als Unterfall der Fluchtgefahr, die allerdings von Art. 15 Abs. 1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie weitgehend erzwungen ist, nicht zweifelsfrei. Denn eine von einem Ausländer ausgehende Gefahr für die im § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E genannten Rechtsgüter lässt nicht automatisch den Schluss zu, dass Fluchtgefahr besteht, sich der Ausländer also seiner

Abschiebung tatsächlich entziehen will, und deswegen seine ausländerrechtliche Inhaftierung zur Sicherung der Abschiebung erforderlich wird.

Es bleibt daher abzuwarten, welchen Anwendungsbereich die Rechtsprechung dem neuen Haftgrund im Lichte der Rückführungsrichtlinie zubilligen wird. Insbesondere wird es darauf ankommen, inwieweit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Gefährlichkeit eines ausreisepflichtigen Ausländers Vorrang eingeräumt werden kann, wenn vor allem mangels Kooperation des Heimatstaates ein Abschiebungszeitpunkt noch nicht absehbar ist. Eine andere Frage ist, ob die Rückführungsrichtlinie im Lichte der gegenwärtigen europäischen Flüchtlingskrise in diesem Punkt noch den Erfordernissen entspricht und anzupassen ist. Im Lichte der Rechtsprechung könnte alternativ die Schaffung einer gesonderten Gefährderhaft außerhalb der engen Vorgaben für die Abschiebungshaft im Rahmen des § 56 AufenthG als Ergänzung der dort bereits vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen geprüft werden.

b) Rechtsgrundlage für die Einziehung ausländischer Reisedokumente von Mehrstaaten (§ 48 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E)

Derzeit besteht eine Regelungslücke für die Entziehung bzw. Verwahrung eines ausländischen Reisedokuments gegenüber Personen, die neben der deutschen auch weitere Staatsbürgerschaften besitzen. Durch den neu einzufügenden § 48 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E wird den Ausländerbehörden ermöglicht, ausländische Pässe von Mehrstaaten, denen die Ausreise gemäß § 10 Abs. 1 des Passgesetzes untersagt worden ist, vorübergehend einzuziehen.

Bewertung:

Die Regelung wird begrüßt, da hierdurch eine bestehende Regelungslücke geschlossen wird. Mit der Neuregelung können nunmehr bei Deutschen mit mindestens einer weiteren ausländischen Staatsangehörigkeit auch ausländische Reisepässe sowie Passersatzpapiere für die Dauer des Ausreiseverbots entzogen werden.

Um derartige Ausreiseverhinderungen wirksam durchsetzen zu können, wären allerdings noch Änderungen am Gesetzentwurf erforderlich:

- (1) Es sollte eine zusätzliche Zuständigkeit der Passbehörden für den Vollzug der Neuregelung vorgesehen werden. Ausreiseverbote gegen Deutsche sowie die Entziehung deutscher Reisedokumente werden durch die zuständigen Passbehörden an-

geordnet. Durch eine Parallelzuständigkeit der Passbehörden können Maßnahmen zur Ausreiseverhinderung bei Deutschen bei den Passbehörden gebündelt werden. Da es sich um deutsche Staatsbürger handelt, hat die Ausländerbehörde ohnehin keinen Vorgang zu den betroffenen Personen in ihren Ausländerakten.

- (2) Die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments muss möglich sein, sobald durch die örtlichen Pass- und Ausweisbehörden Maßnahmen zur Ausreiseverhinderung verfügt worden sind, nicht erst wenn die Bundespolizei anlässlich eines versuchten Grenzübertritts tätig geworden ist und die Ausreise nach § 10 Absatz 1 Passgesetz untersagt hat. Hierzu muss die Einziehung des ausländischen Passes bereits umgesetzt werden können, wenn die Voraussetzungen des § 10 Absatz 1 Passgesetz vorliegen, und nicht erst, wenn die Bundespolizei tatsächlich die Untersagung ausgesprochen hat. Nach der im Gesetzentwurf gewählten Formulierung wäre die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments bei Mehrstaaten erst möglich, wenn eine Ausreise von der Bundespolizei untersagt worden ist. Dies wird aber der Zielrichtung, auch bei diesem Personenkreis eine Ausreise wirksam zu verhindern, nicht gerecht. Der entsprechende Änderungsvorschlag des Bundesrates (BR-Drs. 179/17 (B), Nr. 1) wird daher befürwortet.

c) Erweiterung der Überwachungsmöglichkeiten gegenüber ausreisepflichtigen Ausländern (§ 56 AufenthG-E)

Die Möglichkeiten der Überwachung von Ausländern aus Gründen der inneren Sicherheit gemäß § 56 AufenthG werden erweitert. Nach derzeitigem Rechtsstand ist die Anordnung von Überwachungsmöglichkeiten erst nach Erlass einer Ausweisungsverfügung möglich. In diesen Fällen können Meldepflichten, eine räumliche Beschränkung sowie Kontakt- und Kommunikationsverbote angeordnet werden. Durch die Neuregelung ist die vorherige Ausweisung keine zwingende Voraussetzung für die Anordnung von Überwachungsmaßnahmen mehr. In Fällen, in denen ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 AufenthG vorliegt, können künftig auch schon vor Erlass einer Ausweisungsverfügung Überwachungsmaßnahmen angeordnet werden.

Bewertung:

Die Änderung ist sehr zu begrüßen. Durch die Entkoppelung von Ausweisung und Überwachungsmaßnahmen wird den Ausländerbehörden ermöglicht, gegenüber sicherheitsgefährdenden Ausländern noch schneller Überwachungsmaßnahmen anzuordnen.

Auch bei dieser Norm besteht allerdings Ergänzungsbedarf, um Möglichkeiten des Ausländers, sich der Überwachung zu entziehen, abzustellen. Denn ein Ausländer, der einer räumlichen Beschränkung gemäß § 56 Absatz 2 AufenthG unterliegt, bedarf nach § 12 Abs. 5 Satz 3 AufenthG keiner Verlassenserlaubnis der Ausländerbehörde zur Wahrnehmung von Behörden- oder Gerichtsterminen. So können selbst Reisen quer durch Deutschland, etwa zur Wahrnehmung eines Termins bei der Botschaft, nicht kontrolliert werden. Die zur Überwachung des Ausländers zuständige Ausländerbehörde verfügt in diesen Fällen über keine Rechtsbefugnisse zur gesteuerten Kontrolle bei der jeweiligen Terminwahrnehmung, etwa durch Vorgabe der Reiseroute, Benutzung von bestimmten Transportmitteln, Einhaltung von Zeitangaben und etc. In den Fällen nach § 56 AufenthG müsste daher die Anwendung des § 12 Abs. 5 Sätze 2 und 3 AufenthG ausgeschlossen werden. Die nach § 12 Abs. 5 Satz 1 AufenthG zu erteilende Verlassenserlaubnis könnte dann mit Auflagen versehen werden.

d) Rechtsgrundlage für die elektronische Aufenthaltsüberwachung (§ 56a AufenthG-E)

Durch den neu einzufügenden § 56a AufenthG wird eine aufenthaltsrechtliche Regelung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung mittels einer sog. elektronischen Fußfessel geschaffen.

Bewertung:

Die ausländerrechtliche Regelung zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird begrüßt. Hiermit wird den Behörden ein weiteres Rechtsinstrument zur Verfügung gestellt, um die Überwachung gefährlicher Ausländer noch effektiver durchzuführen. Die Regelung ergänzt die in § 56 AufenthG genannten Überwachungsmöglichkeiten. Aufgrund der engen Voraussetzungen, dem Erfordernis einer richterlichen Anordnung und der zeitlichen Begrenzung ist sichergestellt, dass diese Überwachungsmaßnahme nur in besonders gravierenden Einzelfällen zur Anwendung kommt.

In der Begründung zu § 56a AufenthG sollte allerdings der Hinweis gestrichen werden, wonach die elektronische Aufenthaltsüberwachung ein milderes Mittel gegenüber der Haft darstellt. Angesichts der unterschiedlichen Zielrichtung von Maßnahmen des § 56a AufenthG (Überwachung sicherheitsgefährdender Ausländer) und der Abschiebungshaft (Vorbereitung oder Sicherung einer Abschiebung) sind keine Fälle denkbar, in denen die

elektronische Aufenthaltsüberwachung als milderes Mittel zur Abschiebungshaft in Betracht käme.

Ein Vollzug der elektronischen Aufenthaltsüberwachung durch die Ausländerbehörden erscheint im Hinblick auf den technischen Aufwand und die wenigen zu erwartenden Fälle gänzlich unpraktikabel. Insoweit war es notwendig, dass § 56a Abs. 3 Sätze 3 und 4 AufenthG-E die Möglichkeit vorsehen, landesrechtlich abweichende Zuständigkeiten zu begründen. Naheliegend dürfte hier eine Zuständigkeit der Polizei sein.

e) Widerruf von Duldungen (§ 60a AufenthG-E)

Die Abschiebung eines Ausländers, der mehr als ein Jahr geduldet war, muss mindestens einen Monat vorher durch Widerruf der Duldung angekündigt werden. Durch die Änderung von § 60a Absatz 5 werden Identitätstäuscher und Mitwirkungsverweigerer von dieser Ankündigung ausgenommen.

Bewertung:

Das Ziel der Änderung, das Untertauchen von Ausreisepflichtigen zu vermeiden wird befürwortet. Allerdings bringt die Neuregelung nur bei einem kleinen Teil der langfristig geduldeten Ausländer Erleichterungen für die Ausländerbehörden.

Zur Effektuierung der Aufenthaltsbeendigung wäre weitergehend anzustreben, bei dem Personenkreis der Identitätstäuscher, Mitwirkungsverweigerer und derjenigen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer, denen von ihrem Heimatstaat keine Heimreisepapiere ausgestellt werden, einer Verfestigung des Aufenthalts dadurch zu begegnen, dass ihnen generell keine Duldung mehr erteilt werden darf. Ein Referentenentwurf des BMI zum vorliegenden Gesetzentwurf sah hierzu eine geeignete Regelung vor.

f) Räumliche Beschränkung (§ 61 AufenthG-E)

Durch Anfügung eines neuen Satzes an § 61 Abs. 1c AufenthG wird den Ausländerbehörden ermöglicht, für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die über ihre Identität täuschen oder die bei der Identitätsklärung nicht mitwirken, eine räumliche Beschränkung („Residenzpflicht“) anzuordnen.

Bewertung:

Die Ausweitung der sog. Residenzpflicht ist zu begrüßen. Sie verbessert die Erreichbarkeit der betreffenden Ausländer und erleichtert den Ausländerbehörden damit die Identitätsklärung. Die Regelung greift aber zu kurz. Bei Asylbewerbern mit unklarer Identität sollte die Ausländerbehörde während des gesamten Asylverfahrens eine räumliche Beschränkung anordnen können. Dies trägt sicherheitsrechtlichen Bedürfnissen Rechnung und setzt darüber hinaus einen Anreiz zur Offenlegung der wahren Identität. Insoweit wäre eine entsprechende Änderung von § 59b AsylG erforderlich.

g) Verlängerung der Abschiebungshaft für Gefährder (§ 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E)

Durch die neugeschaffene Ausnahme zu § 62 Absatz 3 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes kann Abschiebungshaft für einen Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, künftig auch dann verhängt werden, wenn die Abschiebung nicht innerhalb des Dreimonatszeitraums möglich sein wird.

Bewertung:

Diese Änderung erleichtert die Anordnung von Abschiebungshaft gegenüber sicherheitsgefährdenden Ausländern und wird daher befürwortet.

Bei Ausländern ohne Reisedokumente müssen zunächst Passersatzpapiere über die Behörden des Herkunftslandes beschafft werden. Die Verfahrenslaufzeiten für die Beschaffung von Reisedokumenten betragen nicht selten mehrere Monate. Deshalb kann die Prognose, dass innerhalb des Dreimonatszeitraums Reisedokumente beschafft werden können, häufig nicht bejaht werden. Für Ausländer, von denen erhebliche Gefahren ausgehen, wird die Abschiebungshaft durch die Änderung leichter möglich.

Für eine praxismgerechte Ausgestaltung der Abschiebungshaft wären weitere Änderungen sinnvoll:

- (1) Es bedarf einer gesetzlichen Regelung, wann die angeordnete Haftdauer zu laufen beginnt. Momentan geht die Rechtsprechung davon aus, dass die Frist unabhängig vom tatsächlichen Vollzug bereits im Zeitpunkt der Anordnung der Haft zu laufen beginnt, was Schwierigkeiten im Fall einer parallel bestehenden Untersuchungshaft verursacht. Die Ausländerbehörde muss parallel zur Untersuchungshaft die Anord-

nung der Abschiebehaft immer wieder erneuern lassen, um sicherzugehen, dass sich diese nicht bis zum Zeitpunkt der Aufhebung der Untersuchungshaft bzw. mit dem Freispruch in der mündlichen Verhandlung durch Zeitablauf erledigt. Ungewollte Haftentlassungen werden vermieden, wenn die Frist für die Abschiebungshaft im Fall der Untersuchungshaft erst mit deren Ende zu laufen beginnt.

- (2) Seit der Einführung des Verbotes, den Termin der Abschiebung nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist mitzuteilen (§ 59 Absatz 1 Satz 8 AufenthG) besteht eine Lücke im Anwendungsbereich des Haftgrundes nach § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 AufenthG. Dieser Haftgrund nahm nämlich gerade Bezug auf die Ankündigung des Abschiebungstermins durch die Behörde. Dies macht die Anpassung des Haftgrundes erforderlich. Eine im Referentenentwurf des BMI vorgesehene Anpassung wurde wieder gestrichen. Dadurch wurde die Chance vertan, die bestehende Gesetzeslücke zu schließen.
- (3) In § 62a AufenthG sollte eine ausdrückliche gesetzliche Regelung aufgenommen werden, wonach Sicherheitsgefährder in Abschiebungshaft in normalen Haftanstalten untergebracht werden können. In Abschiebungshafteinrichtungen genießen die Insassen nach den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie deutlich mehr Freiheiten als Untersuchungs- oder Strafgefangene. Diese Freiheiten sind bei Sicherheitsgefährdern nicht angebracht. Diese bedürfen einer intensiveren Überwachung. Ansonsten drohen Schäden für andere Gefangene sowie für das Aufsichtspersonal. Bei diesen Personen muss es rechtssicher möglich sein, Abschiebungshaft in den vorhandenen Hochsicherheitsbereichen der dafür vorgesehenen Haftanstalten zu vollziehen. Mit der Rückführungsrichtlinie, die in Art. 16 Abs. 1 nur davon spricht, dass Abschiebungshaft „grundsätzlich“ (so auch § 62a Abs. 1 Satz 1 AufenthG) in speziellen Hafteinrichtungen zu vollziehen ist, wäre eine solche Regelung vereinbar.

h) Verlängerung der Dauer des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG-E)

Die maximale Dauer des Ausreisegewahrsams wird von vier auf zehn Tage verlängert.

Bewertung:

Diese Änderung wird begrüßt. Der Ausreisegewahrsam wird dadurch deutlich praxistauglicher. Die bisherige Frist von vier Tagen war zu kurz, um eine Abschiebung zu organisieren.

Für einen erleichterten Vollzug des Ausreisegewahrsams in der Praxis wären weitere Änderungen sinnvoll:

- (1) Wegen der bestehenden Anforderungen an die Hafteinrichtung ist der Ausreisegewahrsam nur bedingt praxistauglich. Im Transitbereich der deutschen Flughäfen existieren bislang keine Gewahrsamseinrichtungen. Ich halte es daher für erforderlich, eine parallele Zuständigkeit der Bundespolizei für den Vollzug des Ausreisegewahrsams im Hinblick auf deren Aufgabenwahrnehmung in den Transitbereichen der Flughäfen vorzusehen. Sie könnten wesentlicher Teil der seitens des Bundes angekündigten „Bundesausreisezentren“ sein.
- (2) Der Ausreisegewahrsam sollte bei Sammelabschiebungen erleichtert werden. Sammelabschiebungen erfordern umfangreiche Abstimmungen unter verschiedenen Behörden (Ausländerbehörde, Landespolizei, Bundespolizei etc.) und stellen damit in organisatorischer Hinsicht ein komplexes Maßnahmenpaket dar. Um ihre Durchführung zu gewährleisten und die vorgesehenen Plätze auch möglichst vollständig besetzen zu können, muss die gesetzliche Möglichkeit zur Ingewahrsamnahme der hierfür vorgesehenen, vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer ohne die einschränkenden Voraussetzungen von § 62b Absatz 1 Nummer 2 geschaffen werden. Andernfalls ist auch weiterhin damit zu rechnen, dass im Fall des vorzeitigen Bekanntwerdens des Termins für eine Sammelabschiebung öffentlichen Aufrufen zum Untertauchen nicht wirksam durch Anordnung von Ausreisegewahrsam begegnet werden kann.
- (3) Der Gesetzgeber hat mit der Schaffung des Ausreisegewahrsams im Jahr 2015, der an die Stelle der sog. „kleine Abschiebungshaft“ von vierzehn Tagen trat, sich auch sprachlich von der „Haft“ gelöst. Im Hinblick auf die besonderen Tatbestandsmerkmale des Ausreisegewahrsams, dass der Vollzug (auch) im Transitbereich eines Flughafens erfolgt und während seiner Dauer die (freiwillige) Ausreise des Ausländers ermöglicht werden muss, wäre zu prüfen, ob auf den Richtervorbehalt verzichtet werden kann. Vorbild wäre das Flughafenverfahren nach § 18a AsylG, das nach höchstrichterlicher Rechtsprechung das Festhalten von Ausländern im Transitbereich sogar für die Dauer von einem Monat ohne richterliche Anordnung zulässt.

- (4) Der Ausreisegewahrsam sollte in § 14 Absatz 3 AsylG aufgenommen werden, um gesetzlich klarzustellen, dass eine Asylantragstellung auch der Aufrechterhaltung von Ausreisegewahrsam nicht entgegensteht. Für die Abschiebungshaft ist dies an dieser Stelle gesetzlich geregelt; mit der Einführung des Ausreisegewahrsams erfolgte allerdings keine Anpassung der Norm. Darüber hinaus sollte geregelt werden, dass ein Asylantrag der Anordnung von Haft oder Ausreisegewahrsam nicht entgegensteht, wenn sich der Antragsteller zum Antragszeitpunkt bereits in polizeilichen Gewahrsam befindet.
- (5) Des Weiteren sollte geregelt werden, dass ein Asylfolgeantrag der Anordnung von Ausreisegewahrsam nicht entgegensteht. Hinsichtlich der Abschiebungshaft besteht schon eine derartige Regelung in § 71 Absatz 8 AsylG. Es gibt keinen sachlichen Grund für eine abweichende Regelung für den Ausreisegewahrsam.

2. Wesentliche Änderungen im Asylgesetz (AsylG)

a) Auswertung von Datenträgern (§§ 15 und 15a AsylG-E)

Durch die Regelungen werden die Mitwirkungspflichten eines Asylbewerbers um die Vorlage von Datenträgern zur Identitätsprüfung erweitert. Zudem wird das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ermächtigt, im Asylverfahren Datenträger auszuwerten.

Bewertung:

Die Änderung wird befürwortet. Durch die Änderung werden die Möglichkeiten des Bundesamts, die Identität und Herkunft von Asylbewerbern ohne Ausweisdokumente bereits frühzeitig nach der Einreise zu klären, erweitert. Hier bestehen in der Praxis bislang erhebliche Defizite.

Die Identität und die Herkunft eines Asylbewerbers ist bereits im Asylverfahren relevant, um etwa die Glaubwürdigkeit des Vorbringens in der Asylanhörnung überprüfen zu können. Darüber hinaus ist es auch im Hinblick auf die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland wichtig, möglichst frühzeitig die Identität der als Asylbewerber einreisenden Ausländer zu ermitteln. Die Datenträgerauswertung im Asylverfahren kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Die Datenträgerauswertung ist zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung des betroffenen Ausländers ist entsprechend der Parallelvorschrift in § 48 Abs. 3a AufenthG auf Mitarbeiter mit der Befähigung zum Richteramt beschränkt. Das ist hier wie dort praxisfern, weil diese sind in der Regel nicht zur Datenträgerauswertung ausgebildet sind. Es muss deshalb aus praktischen Gründen genügen, dass entsprechende Fachkräfte unter der Verantwortung eines Volljuristen die Datenträgerauswertung vornehmen. Eine gesetzliche Klarstellung wäre wünschenswert.

b) Verlängerung des Aufenthalts in Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 Abs. 1b AsylG-E)

Die Regelung schafft eine Ermächtigungsgrundlage für die Länder, für Asylbewerber ohne Bleibeperspektive eine über die bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen hinausgehende längere Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, zu regeln.

Bewertung:

Eine Ermächtigung der Länder, eine längere Wohnverpflichtung für Asylbewerber ohne Bleibeperspektive landesrechtlich zu regeln, wird befürwortet. Der vorliegende Entwurf verfehlt allerdings diese Zielsetzung weitgehend.

Entgegen dem Referentenentwurf beschränkt der Gesetzentwurf die Ermächtigung der Länder auf Fälle der Ablehnung des Asylantrags als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet und sieht außerdem entgegen § 47 Absatz 1 AufenthG, der eine Verpflichtung zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung von bis zu sechs Monaten beinhaltet, die unverzügliche Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung vor, wenn das Bundesamt in diesen Fällen nicht oder nicht kurzfristig entscheiden kann.

Damit wird der Sinn und Zweck der ursprünglich vorgesehenen Ermächtigung konterkariert und die Ermächtigung der Länder ohne sachlichen Grund eingeschränkt. Den Ländern, die für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig sind, sollte vielmehr selbst die Entscheidung überlassen bleiben, ob und welche Ausländergruppen sie für wie lange Zeit in Aufnahmeeinrichtungen belassen will. Auf die Unterbringungsqualität hat es grundsätzlich keinen Einfluss, ob die Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer Gemeinschaftsunterkunft erfolgt.

Insbesondere spricht die Erleichterung der Rückführung dafür, bestimmte Ausländergruppen länger in einer Aufnahmeeinrichtung unterzubringen, die dann auch die Funktionalität einer Ausreiseeinrichtung erhält. Dem entsprechend formuliert Ziffer 5 des Beschlusses der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 9. Februar 2017 ausdrücklich: „Wer keine Bleibeperspektive hat, sollte möglichst nicht dezentral in Kommunen untergebracht werden. Neu ankommende und noch nicht auf die Kommunen verteilte Asylsuchende, die voraussichtlich keinen Anspruch auf Schutz in Deutschland erlangen werden, sollen nach Eintritt der Ausreisepflicht möglichst aus der Aufnahmeeinrichtung zurückgeführt werden.“

Diesem Beschluss trägt der Gesetzentwurf nicht zureichend Rechnung. Insbesondere ist die Verkürzung der Verordnungsermächtigung auf Fälle der Ablehnung des Asylantrags als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet zu kurz gegriffen. So liegt bei vielen Herkunftsstaaten, in denen die Ablehnung der Asylanträge lediglich nur „einfach“ unbegründet erfolgt, die Gesamtschutzquote unter zehn Prozent. Auch bei diesen Asylsuchenden ist die Bleibeperspektive gering, weil sie ganz überwiegend keinen Schutz in Deutschland erlangen werden.

Es wäre erstrebenswert, die Fassung des Referentenentwurfs beizubehalten. Sie überlässt den Ländern nach den jeweiligen Gegebenheiten des Landes die Verantwortung, über die Dauer des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung eigenständig zu entscheiden.

3. Wesentliche Änderungen im Achten Buch Sozialgesetzbuch

Stellung von Asylanträgen für unbegleitete Minderjährige (§ 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII-E)

Durch die Neuregelung werden die Jugendämter verpflichtet, für die von ihnen in Obhut genommenen unbegleiteten ausländischen Minderjährigen umgehend von Amts wegen einen Asylantrag zu stellen, wenn internationaler Schutz in Betracht kommt.

Bewertung:

Die Neuregelung wird befürwortet. Bislang war nicht geregelt, ob die Jugendämter im Rahmender Inobhutnahme berechtigt und verpflichtet sind, Asylanträge zu stellen. Auch die vom Jugendamt bestellten Betreuer stellen häufig nicht unmittelbar einen Asylantrag. Dies hat zur Folge, dass teilweise erst nach einem langen Aufenthalt geklärt wird, ob ein

Minderjähriger asylrechtlich schutzberechtigt ist. Die Neuregelung führt zu einer schnelleren Entscheidung über die Schutzberechtigung und damit über die Bleibeperspektive.

Es bleibt abzuwarten, ob mit der Neuregelung der weit verbreitete Missstand beseitigt wird, dass für unbegleitete Minderjährige keine Asylanträge gestellt werden. Die Vormünder vertrauen stattdessen darauf, dass im Hinblick auf die hohen Anforderungen von § 58 Abs. 1a AufenthG eine Abschiebung dieses Personenkreises bis zum Eintritt der Volljährigkeit ohnehin faktisch ausscheidet. Ein Asylantrag wird dann erst nach Eintritt der Volljährigkeit gestellt. Bis zu dessen bestandskräftiger Ablehnung ist infolge der langen Aufenthaltsdauer eine derartige Aufenthaltsverfestigung eingetreten, dass Abschiebungen nicht mehr durchsetzbar sind oder bereits gesetzliche Bleiberechtsregelungen greifen.

Sollte die gesetzliche Neuregelung nicht dazu führen, dass nunmehr regelmäßig zeitnah nach der Einreise für unbegleitete Minderjährige Asylanträge gestellt werden, wäre vom Gesetzgeber eine gesetzliche Fiktion der Asylantragstellung entsprechend der Regelung beim Familienasyl (§ 14a AsylG) zu prüfen.

4. Weitere Änderungsvorschläge des Bundesrates

Im Folgenden wird auf die Änderungsvorschläge des Bundesrates (BR-Drs. 179/17 (B)) eingegangen, die vorstehend noch nicht behandelt worden sind.

a) Änderungsvorschläge des Bundesrates zum Aufenthaltsgesetz

Die weiteren Änderungsvorschläge des Bundesrates zum Aufenthaltsgesetz in seiner Stellungnahme (BR-Drs. 179/17 (B), Nr. 2 – 4) sind zu befürworten.

- (1) Der Bundesrat schlägt die Aufnahme der Bundespolizei in die Aufzählung der Behörden, die bei der automatisierten Sicherheitsanfrage im Titelerteilungsverfahren beteiligt werden, vor (BR-Drs. 179/17 (B), Nr. 2). Diese Änderung ist zu befürworten. Die Änderung führt dazu, dass die Ausländerbehörde bei der Entscheidung über einen Aufenthaltstitel auch über Ermittlungsverfahren der Bundespolizei Kenntnis erlangt – was derzeit nicht sichergestellt ist.
- (2) Der Aufdruck der AZR-Nummer auf die Bescheinigung über die Duldung und die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung (BR-Drs. 179/17 (B), Nr. 3) sind zu

befürworten, da die eindeutige Identifizierung geduldeter und gestatteter Ausländer erleichtert wird.

- (3) Auch die Einführung einer Versuchsstrafbarkeit bei Verstößen gegen aufenthaltsrechtliche Ausreiseverbote (BR-Drs. 179/17 (B), Nr. 4) ist sehr zu befürworten. Insbesondere bei geplanten Reisen von Jihadisten in die Kampfgebiete können die Ausreiseverbote damit effektiver durchgesetzt werden.

b) Änderungsvorschläge des Bundesrates zur Ausweitung der Rechtsschutzmöglichkeiten

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf für eine Ausweitung des Rechtsschutzes gegen ablehnende Entscheidungen im Asylverfahren ausgesprochen (BR-Drs. 179/17 (B), Nr. 7 – 9). Durch die vorgeschlagenen Änderungen soll die Sprungrevision gegen erstinstanzliche Urteile und eine Beschwerde gegen erstinstanzliche Beschlüsse ermöglicht und die Berufung gegen erstinstanzliche Urteile erleichtert werden.

Bewertung:

Diese Vorschläge sind abzulehnen. Um eine drohende Überlastung der Verwaltungsgerichte zu verhindern und die Verfahrensdauern zu verkürzen, hat der Gesetzgeber den Rechtsschutz gegen asylrechtliche Entscheidungen eingeschränkt. Die Verkürzung des Rechtswegs ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht zu beanstanden, da eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen weiterhin möglich ist. Eine Verkürzung des Instanzenzugs stellt keine Grundrechtsverletzung dar. Eine Divergenz in den einzelnen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ist nicht zuletzt Ausfluss der richterlichen Unabhängigkeit und kann auch bei mehr obergerichtlicher Rechtsprechung nicht vollständig ausgeräumt werden.

c) Änderungsvorschläge des Bundesrates zum AZR-Gesetz

Der Bundesrat hat sich in seiner Stellungnahme für zwei Änderungen des AZR-Gesetzes ausgesprochen (BR-Drs. 179/17 (B), Nr. 10, 11). Diese Änderungsvorschläge sind zu begrüßen.

(1) § 10 Abs. 4 AZRG

Die bestehende Regelung in § 10 Absatz 4 AZRG schließt derzeit jede Übermittlung der AZR-Nummer zwischen der Ausländerbehörde und den Sicherheitsbehörden aus. Durch die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung soll die Übermittlung der

AZR-Nummer bei gesetzlich vorgegebenen Datenübermittlungen ermöglicht werden.

Bewertung:

Die Änderung wird befürwortet. Die bestehende Regelung führt insbesondere im Verfahren der automatisierten Sicherheitsanfrage gemäß § 73 Absatz 2 Satz 1 AufenthG zu Problemen. Bei der Sicherheitsanfrage gleichen die Sicherheitsbehörden die von den Ausländerbehörden übermittelten Daten mit den Datensätzen, in denen Ihre Erkenntnisse gespeichert sind, ab. Dabei kommt es im Rahmen des technischen Abgleichs häufig zu einer großen Zahl von Treffern, da – um eine möglichst lückenlose Überprüfung zu gewährleisten – die übermittelten Vor- und Nachnamen in allen denkbaren Kombinationen und Schreibweisen abgeglichen werden. Gerade häufig vorkommende Namensteile und Geburtsdaten können so nur schwer korrekt zugeordnet werden. Diese Vielzahl an technischen Treffern muss sodann aufwändig durch Mitarbeiter der Sicherheitsbehörde daraufhin überprüft werden, ob sich die technischen Treffer tatsächlich auf den von der Anfrage betroffenen Ausländer beziehen und damit auch fachliche Treffer vorliegen.

Da zu allen Erkenntnissen, die sich auf eine zweifelsfrei identifizierte Person ausländischer Staatsangehörigkeit beziehen, die AZR-Nummer in den Systemen der Sicherheitsbehörden hinterlegt ist, würde die Übermittlung der AZR-Nummer als eindeutiges Datum erleichtern, nicht den Antragsteller betreffende technische Treffer auszusortieren, somit das Überprüfungsverfahren beschleunigen und zu einer spürbaren Entlastung der personellen Ressourcen der Sicherheitsbehörden führen.

Neben der automatisierten Sicherheitsanfrage schließt § 10 Absatz 4 AZRG auch bei anderen an sich zulässigen Datenübermittlungen zwischen Ausländerbehörden und Sicherheitsbehörden eine Übermittlung der AZR-Nummer sowie eine Übermittlung eines AZR-Auszugs aus. Da die „Nutzung“ auch die Weitergabe an andere Behörden erfasst, ist sogar die Weitergabe der AZR-Nummer von einer Ausländerbehörde an die nächste Ausländerbehörde beim Wechsel der Zuständigkeit ausgeschlossen, was aufgrund häufiger Dokumentation der AZR-Nummer in der Ausländerakte gänzlich praxisfern ist.

(2) Aufnahme der Jugendämter in § 22 AZRG

Durch die Änderung wird den Jugendämtern eine Zugriffsmöglichkeit auf das automatisierte Verfahren zum Abruf der Daten im AZR eingeräumt.

Bewertung:

Die Änderung wird befürwortet. Die Jugendämter haben derzeit keine Zugriffsmöglichkeit auf das automatisierte Verfahren. Durch die Änderung könnten die Jugendämter deutlich schneller die Informationen aus dem AZR abrufen. Auf diese Weise könnten die Jugendämter – ohne Zeitverzug – erste Anhaltspunkte erhalten, ob ein unbegleiteter Minderjähriger bereits registriert wurde oder z.B. bereits eine andere Anschrift im Bundesgebiet für ihn besteht. Damit würde der Informationsfluss – auch zum Schutz der einreisenden unbegleiteten minderjährigen Ausländer – verbessert.