



Wortprotokoll der 111. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 27. März 2017, 16:00 Uhr
Berlin 10557, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum E 400

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

BT-Drucksache 18/11546

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Berichterstatter/in:

Abg. Nina Warken [CDU/CSU]
Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Luise Amtsberg [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	12
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	13
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	14
V. Anlagen	41
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung</u>	
Günter Burkhardt	18(4)825 A
Kerstin Becker	18(4)825 B
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.	18(4)825 C
Dr. Markus Richter	18(4)825 D
Dr. Carsten Hörich	18(4)825 E
Dr. Hans-Eckhard Sommer	18(4)825 F



Unangeforderte Stellungnahmen

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Bonn	18(4)831
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, Berlin	18(4)835
Diakonie Deutschland, Evangelischer Bundesverband, Berlin	18(4)836
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Berlin	18(4)843
UNHCR – Vertretung in Deutschland, Berlin	18(4)844
Evangelische Kirche in Deutschland und Kommissariat der deutschen Bischöfe, Berlin (gemeinsame Stellungnahme)	18(4)845
Neue Richtervereinigung e. V., Berlin	18(4)846
Deutscher Caritasverband e. V., Freiburg	18(4)847
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Berlin	18(4)870



ef.



Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 27. März 2017, 16:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

- Baumann, Günter
- Binninger, Clemens
- Bosbach, Wolfgang
- Frieser, Michael
- Hellmuth, Jörg
- Heveling, Ansgar
- Hoffmann (Dortmund), Thorsten
- Lindholz, Andrea
- Mayer (Altötting), Stephan
- Ostermann Dr., Tim
- Schäfer (Saalstadt), Anita
- Schuster (Weil am Rhein), Armin
- Veith, Oswin
- Warken, Nina
- Wendt, Marian
- Wichtel, Peter
- Woltmann, Barbara
- Zertik, Heinrich

Unterschrift

[Handwritten signatures of CDU/CSU members]



4.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 16:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

Castellucci Dr., Lars

Fograscher, Gabriele

Grötsch, Uli

Gunkel, Wolfgang

Hartmann, Sebastian

Lischka, Burkhard

Mittag, Susanne

Özdemir (Duisburg), Mahmut

Reichenbach, Gerold

Schmidt (Berlin), Matthias

Veit, Rüdiger

Unterschrift

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Stellvertretende Mitglieder

Esken, Saskia

Fechner Dr., Johannes

Gerster, Martin

Högl Dr., Eva

Juratovic, Josip

Kolbe, Daniela

Unterschrift



4.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 16:00 Uhr

SPD

Stellvertretende Mitglieder

Unterschrift

Lühmann, Kirsten

Poschmann, Sabine

Rix, Sönke

Spinrath, Norbert

Yüksel, Gülistan

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Unterschrift

Jelpke, Ulla

Ulla Jelpke

Korte, Jan

Renner, Martina

Tempel, Frank

Stellvertretende Mitglieder

Unterschrift

Dağdelen, Sevim

Hahn Dr., André

Karawanskij, Susanna

21. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 5



77

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 16:00 Uhr

DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Pau, Petra

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Amtsberg, Luise

Beck (Köln), Volker

Mihalic, Irene

Notz Dr., Konstantin von

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Häbelmann, Britta

Künast, Renate

Lazar, Monika

Mutlu, Özcan

Unterschrift

21. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 5 von 5



0/.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 27. März 2017, 16:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Berthold, Thomas	Bündnis	
WILL, NICOLA	SPD	
LÖRGE, Berndt	CDU/CSU	
Gls, Ulla	CDU/CSU	
Ritte, Teresa	CDU/CSU	
Falken, Simon	Linke	
Dorow, Bernd	CDU/CSU	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



df.

Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 16:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg	Zeiser		RD
Bayern	Luksch		RD
Berlin	Baack		RD
Brandenburg			
Bremen	Kaufmann		
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	PAUCH		
Niedersachsen	Wann		RDin
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz	LÄTTMANN		RDing
Saarland	Stuhr		RD'in
Sachsen			
Sachsen-Anhalt	Störtgen		RDin
Schleswig-Holstein			
Thüringen			

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



9.

Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 27. März 2017, 16:00 Uhr

Seite 4

Ministerium bzw. Dienststelle (bitte in Druckschrift)	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-be- zeich- nung
BMI	Dr. Klos		MR
BfArM	Delzel		TB
BMI ✓	Bunicki		MI
BfArM ✓	Dr. Meunier		MR
BfArM	Halbaway Rahn RA		RA
BfDI	Faßbender		ORR
BfME	Dr. Maok		RD
BfDV	Hehl		MR
BfJV	SPATHAN.N		RD
WfB	Schuster		Ref. II

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 27. März 2017, 16.00 Uhr

Kerstin Becker

Der Paritätische Gesamtverband, Berlin

Günter Burkhardt

PRO ASYL e. V., Frankfurt am Main

Dr. Carsten Hörich

Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg

Dr. Markus Richter

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,
Nürnberg

Dr. Hans-Eckhard Sommer

Bayerisches Staatsministerium des Innern,
für Bau und Verkehr, München

Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Universität Konstanz



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Kerstin Becker	15, 32, 65
Günter Burkhardt	17, 31, 37
Dr. Carsten Hörich	18, 30, 38
Dr. Markus Richter	20, 98, 30, 38
Dr. Hans-Eckhard Sommer	21, 28
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.	22, 26, 39
 <u>Abgeordnete</u>	
Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40
BE Abg. Nina Warken (CDU/CSU)	24, 34
BE Abg. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD)	25
Abg. Rüdiger Veit (SPD)	36, 40
BE Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	14, 24, 34
BE Abg. Luise Amtsberg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	35
Abg. Volker Beck (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	26, 30



Einzigiger Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

BT-Drucksache 18/11546

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren. Ich möchte gerne beginnen und darf die 111. Sitzung des Innenausschusses eröffnen. Für Rheinländer ist das ja immer eine ganz besonders schöne Zahl, weil es eine rheinische Zahl ist. Wir führen heute die Sitzung als öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ durch.

Ich darf mich bei Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, sehr herzlich dafür bedanken, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und den mitberatenden Ausschüssen – soweit sie da sind – zu beantworten. Die Ergebnisse der Anhörung dienen dazu, die weiteren Beratungen zu dem Gesetzentwurf vorzubereiten.

Ich darf sehr herzlich alle Zuhörer und Gäste begrüßen. Die heutige Sitzung wird, wie man an den Kameras erkennen kann und daran, dass das rote Licht bei den Kameras leuchtet, im Parlamentsfernsehen des Bundestages weltweit übertragen.

Trotz der Kürze der Vorbereitungszeit hatten wir auch um schriftliche Stellungnahmen gebeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich deshalb umso mehr, weil die Zeit ja so kurz gewesen ist. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll dieser Sitzung beigelegt, wenn das Einverständnis von Ihnen für die öffentliche Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahme in eine Gesamtdrucksache umfasst. Da ich jetzt keinen Widerspruch ernte, gehe ich davon aus.

Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Daher

bitte ich Sie, wenn Sie sprechen, auf jeden Fall das Mikrofon einzuschalten und auch in selbiges zu sprechen, damit es dann aufgezeichnet werden kann. Das Protokoll wird Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen dann die weiteren Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird dann im Übrigen auch in das Internetangebot des Deutschen Bundestages eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf darf ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit von 16.00 bis 18.00 Uhr für die Anhörung vorgesehen ist. Einleitend darf ich gleich jedem Sachverständigen/jeder Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer Erklärung, die bitte 5 Minuten nicht überschreiten sollte – maßgeblich ist dabei die Uhr des Vorsitzenden und ich werde durch dezentes Hüsteln darauf aufmerksam machen, wenn es etwas länger wird – zum Beratungsgegenstand Stellung zu nehmen. Danach würden wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die zuständigen Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie dann noch weiterer Abgeordneter beginnen. Wobei ich jetzt schon darum bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich namentlich benennen, an die eine Frage gerichtet wird und möglichst natürlich auch die Fragen kurz und knapp und limitiert halten, damit mehrere Fragerunden durchgeführt werden können.

Wenn Sie damit einverstanden sind, dann verfahren wir so. Frau Kollegin Jelpke hat um das Wort gebeten.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke schön Herr Vorsitzender. Ich möchte gerne die Öffentlichkeit, aber auch den Ausschuss selbst nochmal darauf aufmerksam machen, dass die Regierungskoalition auch heute wieder Sachverständige benannt hat, die nicht als unabhängig bezeichnet werden können. Das betrifft insbesondere diejenigen, die aus Ministerien oder Behörden sind. Ich sage immer dazu: Es geht mir hier nicht um die einzelnen Personen, sondern es geht mir darum, dass wir wirklich eine Anhörung durchführen wollen, in der Sachverstand von außen vorgetragen wird. Und ich möchte darüber hinaus nochmal deutlich sagen: Es verstößt gegen die Geschäftsordnung des Bundestages, denn die



Geschäftsordnung sagt, dass es in Einzelfällen zwar zu Ausnahmen kommen darf, aber diese Einzelfälle müssen im Ausschuss beschlossen werden. Das ist wiederum für diese Anhörung nicht passiert und das möchte ich hier ausdrücklich kritisieren. Als Beispiel möchte ich einfach mal nennen, dass hier vom Vertreter des BAMF nur eine Seite geliefert wurde, die zum Beispiel keine Bewertung der Auslesung von Handygeräten enthält. Das sind dann im Grunde genommen die Folgen. Man hat nicht einmal wirklich eine Stellungnahme, die eben auch einfach mal darlegt, wie so etwas rechtlich oder auch insgesamt vom rechtlichen Standpunkt bewertet wird. Das ist meine Einlassung am Anfang.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Das ist ja auch schon eine Diskussion, die wir an vielen anderen Stellen geführt haben und die ja auch letztlich dann eine Frage für den Geschäftsordnungsausschuss ist und über die ja auch schon die unterschiedlichen Haltungen mehrfach ausgetauscht worden sind.

Dann beginne ich jetzt mit den Eingangsstatements und darf in alphabetischer Reihenfolge zunächst Frau Becker um ihr Einführungsstatement bitten.

SVe **Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband Berlin): Vielen Dank. Der vorliegende Gesetzentwurf greift aus unserer Sicht besonders weitreichend in die Grund- und Menschenrechte der von seinem Geltungsbereich betroffenen Menschen ein und verstößt darüber hinaus auch gegen geltendes Europäisches Recht.

Aufgrund der Kürze der jetzt zur Verfügung stehenden Zeit von 5 Minuten möchte ich mich zunächst einmal auf vier Aspekte beschränken, die ich einleitend sagen möchte. Vielleicht ist später dann im Rahmen der Fragerunde noch Zeit für mehr.

Das Erste ist die Ausweitung der Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams. Die geplante Ausweitung und Verschärfung dieser Regelungen tangieren insbesondere das Recht auf Freiheit der Person – Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes und darüber hinaus auch noch der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte. Dieses Grundrecht hat in Deutschland einen besonders hohen Rang und dementsprechend hoch sind auch die Hürden, die für einen Eingriff in

dieses Grundrecht vorgesehen sind. Die sind unseres Erachtens hier nicht erfüllt. Ein Eingriff in dieses Grundrecht ist nur dann zulässig, wenn er eben in besonderem Maße gerechtfertigt ist. Es darf nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen und es unterliegt einer sehr strengen Zweckbindung. Der Zweck von Abschiebungshaft und von Ausreisegewahrsam – das steht schon ganz klar im § 62 Aufenthaltsgesetz – ist die Sicherung der Abschiebung. Mit dem vorliegenden Gesetz wird aber der Eindruck erweckt, dass es nicht primär um die Sicherung der Abschiebung geht, sondern es soll um die Abwehr von Gefährdern gehen, um die Verhütung oder die Verfolgung einer Straftat und somit eben nicht um aufenthaltsrechtliche Belange, sondern primär um polizei- und ordnungsrechtliche oder aber strafrechtliche Belange. Für solche Maßnahmen sind aus unserer Sicht auch das Polizei- und Ordnungsrecht oder das Strafrecht der richtige Ort.

Bei terroristischen Handlungen sind auch schon Vorbereitungshandlungen strafbar, sodass eben auch in diesem Bereich schon die Möglichkeit der Untersuchungshaft besteht. Für den Unterbindungsgewahrsam besteht darüber hinaus die Möglichkeit nach den Landespolizeigesetzen. Alle diese Gesetze haben den Vorteil, sie finden für alle Gefährder ausnahmslos und ohne Diskriminierung Anwendung. Man kann wohl kaum davon ausgehen, dass es lediglich ausreisepflichtige Gefährder gibt. Insofern ist es sicherlich sinnvoll, das in Gesetzen zu regeln, die für alle Gefährder gleichermaßen Anwendung finden.

Der hier vorgesehene Begriff einer erheblichen Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit kann aber auch nicht dazu dienen, eine besondere Fluchtgefahr zu definieren, wie es jetzt hier im § 2 Absatz 14 Nummer 5a vorgesehen ist. Denn auch daran besteht nach der Rechtsprechung eine sehr hohe Anforderung und die lediglich vagen Erfahrungssätze, die die Begründung hier vorsieht – nämlich, dieser Personenkreis weise regelmäßig eine hohe Mobilität auf und entziehe sich behördlichen Maßnahmen oftmals ohne jeglichen Beleg – wo diese Annahme herrührt, reicht aus unserer Sicht dafür nicht aus. Und schließlich ist dieser Begriff auch nicht hinreichend bestimmt. Er entspricht eben nicht dem Begriff des Polizei- und



Ordnungsrechts, er entspricht aber auch nicht dem Begriff, wie ihn das Aufenthaltsgesetz schon an anderer Stelle vorsieht, nämlich in § 58a des Aufenthaltsgesetzes. Es gab gerade in der letzten Woche ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig, was gesagt hat, dass gerade in Fällen von Gefährdern – da ging es um Salafisten aus Göttingen – bereits die Möglichkeit gegeben ist, eine Abschiebehaft zu verhängen. Das heißt, aus unserer Sicht stellt diese Vorschrift einen Verstoß gegen bestehendes Verfassungsrecht dar und ist darüber hinaus schlicht und ergreifend überflüssig, weil es die Möglichkeiten eben schon gibt, die hier ja primär angezielt werden, nämlich die Gefahr von terroristischen Straftaten zu verhindern.

Zweitens die Ausweitung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in Erstaufnahmeeinrichtungen: Hier soll es die Möglichkeit geben, dass die Länder anordnen können, die Pflicht zur Wohnsitznahme in Erstaufnahmeeinrichtungen über die 6 Monate, die bisher schon möglich sind, zu verlängern. In der Praxis würde diese Möglichkeit dazu führen, dass eine Vielzahl weiterer Menschen dazu verpflichtet ist, dauerhaft in Erstaufnahmeeinrichtungen zu leben und zwar bis zu ihrer Ausreise oder aber bis zur Abschiebung. Es ist durch die vorgesehene Regelung keinesfalls klar und abschließend definiert, welcher Personenkreis hiervon betroffen werden soll. Das heißt im Klartext auch, dass eben Familien mit Kindern, traumatisierte Menschen, sonstige besonders schutzbedürftige Personen von dieser Regelung umfasst sind. Gerade diese leiden natürlich jetzt schon insbesondere darunter, dass auch bisher schon viel zu viele Menschen viel zu lange in großen Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften leben. Wir wissen aus unserer Praxis – der Paritätische Gesamtverband ist sowohl Träger von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften als auch von vielen Beratungsstellen – wie sehr gerade Kinder darunter leiden, wenn sie keinen Zugang zu Kindergärten oder Regelschulen haben. Es fehlt schlicht und ergreifend an der Privatsphäre. Es gibt keinen Ort zum Spielen oder zum Zurückziehen und es kann eben nicht mal – das ist aus meiner Sicht das Gravierendste – der Schutz vor gewalttätigen Übergriffen gesichert werden.

Hinzu kommt, auch das muss man sich bei einer so weitreichenden Regelung immer nochmal deutlich machen, dass während der Pflicht der

Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung eben auch die Residenzpflicht besteht, es ein Arbeits- und Ausbildungsverbot gibt und das Sachleistungsprinzip weiter nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Anwendung findet. Statt also den Menschen zu ermöglichen, in Ruhe und Sicherheit anzukommen, zwingt man sie dazu, in Aufnahmeeinrichtungen zu leben, die nicht kindgerecht und Menschen mit Traumatisierungen nicht angemessen sind. Der Vorrang des Kindeswohls nach der UN-Kinderrechtskonvention kann hier keinesfalls gewährleistet werden.

Ähnlich dramatisch ist die Streichung der Ankündigung der Abschiebung im Fall der Identitätstäuschung und der Nichtmitwirkung. Auch diese geplanten Streichungen sind aus unserer Sicht fatal. Schon jetzt berichten uns die Menschen davon, dass sie in ständiger Angst davor leben, im Morgengrauen abgeschoben zu werden. Viele, die gerade in unseren psychosozialen Zentren Patienten sind, berichten, dass sie über gepackten Koffern schlafen und nachts ihre besten Kleider tragen, weil sie Angst haben, dass sie eben in der Nacht aus dem Bett gerissen werden. Auch dies betrifft wieder Kinder, traumatisierte Familien und besonders Schutzbedürftige gleichermaßen.

Die Einschränkung, die hier auf Fälle fehlender Mitwirkung oder Täuschung vorgesehen sind, können die Härte dieser Norm nicht relativieren, denn wir wissen, dass häufig von Ausländerbehörden gerade diese Täuschung vorschnell unterstellt wird, selbst, wenn lediglich die Konsulate oder die Botschaften nicht schnell genug Pässe ausstellen können.

Massiv bedenklich sind auch die Zugriffsmöglichkeiten auf Handys und weitere Daten zur Sicherung der Identität. Auch hier ist das aus unserer Sicht ein nicht zu rechtfertigender Eingriff in den Kernbereich der Privatsphäre und in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Hier verweise ich dann auch – um es jetzt kürzer zu machen – auf die Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Andrea Voßhoff, die das genauso sieht. Ihre Einschätzung teilen wir an dieser Stelle.

Als Grund für diese gesetzgeberischen Maßnahmen werden vor allem der erwartete große Anstieg der Zahl ausreisepflichtiger Personen aufgrund der



zahlreichen Entscheidungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, die anstehen, benannt. Diese Einschätzung ist aus unserer Sicht nicht überzeugend, denn zum einen ist die Zahl der Ausreisepflichtigen von Dezember 2015 bis 2016 kaum gestiegen, lediglich um 3.000 Menschen. Darüber hinaus sind von den 207.000, die ausreisepflichtig sind, gerade mal die Hälfte abgelehnte Asylsuchende. Der große Anteil der Menschen, der sich jetzt hier befindet und auch noch ankommt ist aus unserer Sicht schutzbedürftig. Dafür spricht eben die hohe Anerkennungsquote, die im vergangenen Jahr so hoch war wie nie zuvor. Dies gilt es aus unserer Sicht zu berücksichtigen und die Schwerpunkte der Migrationspolitik ganz klar nicht mehr auf die Abschiebung, die Rückführung zu fokussieren, sondern eben auf das Ankommen in Sicherheit und auf die Integration der Menschen, die einen Schutzbedarf haben und hier in Deutschland bleiben werden. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Becker. Dann hat als nächster Herr Burkhardt das Wort.

SV **Günter Burkhardt** (PRO ASYL e. V., Frankfurt am Main): PRO ASYL dankt für diese Einladung. Ich möchte an der Stelle herausstellen, dass das gemeinsame Ziel von uns allen sein muss, dass Verfolgte Schutz erhalten. Eine Ablauforganisation, die so funktionieren wird, dass die Menschen durch das Raster fallen, ist das Problem, was wir mit diesem Gesetz haben.

Das fängt mit der Aufenthaltsdauer in der Erstaufnahmeeinrichtung an. Da hat man weniger Kontakt zu hier lebenden Ehrenamtlichen, zu Einheimischen. Das ist aber auch für ein faires Asylverfahren entscheidend. Die Dauer des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung wird bis zum Ende des Asylverfahrens verlängert, weil anderweitig das Bundesamt handeln und mitteilen müsste, dass man raus könnte. Das war aber in der Vergangenheit nicht der Fall und wird auch in Zukunft nicht der Fall sein. Und ein Bundesamt hat Besseres zu tun, als Länderbehörden zu informieren, dass dieser und jener Fall nicht entschieden wird.

Wir lesen dieses Gesetz vor dem Hintergrund der neuen Dublin-IV-Verordnung, in der die bisherige 6-Monatsfrist, innerhalb derer ein zuständiger Staat

bestimmt wird, fallen wird, wenn sich die EU-Kommission und die Bundesregierung durchsetzen. Man hört das auch aus dem Europäischen Parlament. Das heißt, die Aufenthaltsdauer in dieser Erstaufnahmeeinrichtung ist ohne zeitliche Grenze, bis zur Ausreise. Das heißt im Klartext für Betroffene, dass eben der Kontakt zu Ehrenamtlichen nicht mehr funktionieren wird und das berührt die Asylverfahren. Ich habe einige Fälle von Afghanen bekommen – ich dekliniere es hier an Afghanen durch – in denen Ehrenamtler den Flüchtling begleiten und hinterher an Eidesstatt erklären: Ich habe Dokumente gehabt, die der Flüchtling, ein afghanischer Journalist, nicht abgeben durfte.

Ein anderer Flüchtling wird in einer Anhörung gefragt und will sagen: Der Oberst hat mir mit Pol-e Charkhi gedroht. Der Anhörer und der Dolmetscher wissen nicht, was das ist, und lassen es daher unter den Tisch fallen. Das ist das größte Gefängnis in Kabul. Und wenn solche Tatsachen im Asylverfahren fehlen, kann man sie auch vor Gericht nicht mehr korrigieren. Das ist gesteigertes Vorbringen. Deswegen ist es für ein faires Asylverfahren nötig, den Kontakt zu haben.

Wir sehen den Flüchtling künftig vor einer Behörde, die ihm mit Misstrauen begegnet und die alle Daten ausliest. Was ich hier im Anhang der Bundestagsdrucksache sehe, gibt ja auch Anlass zur Vermutung, dass man an die geografischen Daten heran will. Damit ist die Frage zu stellen, ob man so nicht doch durch die Hintertür wieder Dublin-Überstellungen vorbereitet. Jedenfalls kann ich so die Norm lesen, die hier steht.

Das Bundesamt hat eine schwierige Aufgabe und auch nochmal kritisch an das Parlament hier: Man soll aufhören, dieses Amt weiter unter Druck zu setzen, schnell zu entscheiden. Wir brauchen faire und richtige Entscheidungen. Das funktioniert nicht, wenn dieselbe Behörde ermutigt wird, während des Verfahrens, bevor angehört wurde und entschieden ist, zu sagen: Je früher Sie gehen, je mehr Geld bekommen Sie. So funktioniert kein faires Asylverfahren. Diese enden dann mit Ablehnungen, die zu Unrecht erteilt wurden – auch bei Afghanen. Wir müssen davon ausgehen, dass von 14.000 Ablehnungen in diesem Jahr viele, viele, viele Tausend zu Unrecht erfolgt sind, weil der Sachverhalt nicht aufgeklärt ist und veraltete Textbausteine benutzt werden. Sie wissen, wie viele



Menschen in einen Flieger passen und wie viele Flieger fliegen. Es werden auch von den jetzt abgelehnten Afghanen viele geduldet sein. Dann richten sie sich ein und leben hier. So, wie Sie es jetzt vorhaben, kommen mit dem Wegfall der Ankündigung des Widerrufs der Duldung überfallartige Abschiebungen, bei denen Sie in der Kombination mit dem 10 Tage dauernden Ausreisegewahrsam faktisch die Möglichkeit reduzieren und einschränken, vor Gericht zu gehen und Behördenhandeln überprüfen zu lassen. Das ist die Aushebelung eines Rechtswegs. Klar kann ein Flüchtling telefonieren. Wer findet denn mit einem Telefonanruf einen Anwalt, der der Sache nachgeht? Diese Ablauforganisation – lange in der Erstaufnahmerichtung, Asylverfahren, zu denen alle Verbände am 30. November 2016 die Studie über die schlechte Qualität der Asylentscheidungen veröffentlicht haben, eine Behörde, die entgrenzt Daten sammelt – hier geht es nicht um einige wenige Einzelfälle, sondern um ein systematisches Auslesen der Daten, das ist der Gesetzesbegründung zu entnehmen, das hat die Bundesdatenschutzbeauftragte kritisiert und das kritisiert PRO ASYL – diese Ablauforganisation führt dann am Ende zu Abschiebungen von Menschen, die einen Schutzanspruch auf Asyl hätten.

Deswegen ist dieses Gesetz so konstruiert, dass es quasi in der Gesamtablauforganisation dazu führt und verstärkt, dass Menschen, die Schutz brauchen, ihn nicht bekommen und im Flieger sind, bevor überhaupt geprüft wurde, ob es vielleicht doch andere Gründe dafür geben könnte, dass jemand hier bleibt.

Es ist auch nicht in Ordnung, gerade was Familien betrifft, sie in dieser Erstaufnahmeeinrichtung zu lassen. Und es ist für dieses Gesetz nicht angemessen, es schnell durchzuziehen. Es ist auch bei PRO ASYL höchst strittig, was das Beste für einen Minderjährigen ist. Eine schnelle Asylantragstellung ist manchmal falsch, wenn der Mensch keine Gründe hat, wenn der Jugendliche sich über die Fluchtgründe noch nicht geoutet hat. Er braucht Vertrauen. Das bekommt man nicht sofort. Es bringt an der Stelle nichts, auf Tempo zu drängen, sondern es wäre wirklich angemessen – gerade diese Frage, wie man mit Minderjährigen umgeht – sorgfältig zu beraten und nicht so, dass man quasi von Amts wegen aufoktroziert, schnell

die Asylanträge zu stellen. Ja, ich verstehe den Gesetzgeber vor dem Hintergrund, dass bei vielen Jugendlichen die Vormünder – uninformatiert und sachlich falsch – keine Asylanträge stellen oder sie zurückziehen, z. B. afghanische Jugendliche mit hoher Schutzquote. Da ist angesagt, die Praxis zu analysieren, in Ruhe darüber nachzudenken. Wir brauchen gerade bei diesen Jugendlichen eine Sachverhaltsaufklärung und nicht ein schnelles Gesetz, wie das geplante.

Es ist uferlos und ich kann von daher nur noch am Schluss appellieren, dass Sie nicht jetzt im Vorwahlkampf ein Gesetz konstruieren, das die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nicht reflektiert, das europäische Recht nicht reflektiert und jetzt sehr schnell im Wahlkampf verabschiedet wird, mit Wirkungen, die dann eintreten, wenn das neue europäische Asylsystem in Kraft treten wird. Dazu besteht kein Anlass. Wir bitten Sie, hier nochmal nachzudenken.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Burkhardt. Herr Dr. Hörich, bitte.

SV **Dr. Carsten Hörich** (Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg): Auch ich danke für die Möglichkeit der Stellungnahme. Vieles wurde schon gesagt. Ich will mich deswegen auch nur auf einige Punkte beziehen und würde auch mit der neuen Abschiebungshaft beginnen. Vorschlag der Regelung: Hiernach soll ein Abschiebungshaftgrund vorliegen, wenn von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht. Das ist erstmal vom Wortsinn her als Gefahrenabwehrrecht zu verstehen. Das kommt da recht schmal von den Lippen und auch in der Begründung ist recht wenig gesagt, denn Grund für diese Abschiebungshaft ist die hohe Mobilität der Leute, die unter diese Norm fallen. Ich möchte insbesondere betonen, dass wir ein europarechtliches Problem haben. Ich halte diese Regelung, so wie sie vorgeschlagen ist, für mit der sogenannten Rückführungsrichtlinie aber auch der Dublin-III-Verordnung nicht vereinbar. Das ergibt sich daraus, dass sowohl die Rückführungsrichtlinie als auch die Dublin-III-Verordnung ausdrücklich sagen: Wenn man Abschiebungshaftgründe normiert, kann man das machen, aber dann muss man Umstände im Einzelfall festlegen, die auch im Einzelfall erwarten lassen, dass Abschiebungshaft vorliegt, dass Fluchtgefahr vorliegt, beispielsweise, wenn eine



Person – wie Sie es im Aufenthaltsgesetz auch finden – mehrfach den Wohnort wechselt, ohne Meldeauflagen zu erfüllen, kann man da vielleicht daraus herleiten, dass sich die Person einer Abschiebung entziehen möchte, diese Regelung hat auch vor Gericht bestanden. Das Problem ist, dass eine solche Anforderung in dem jetzt hier vorgeschlagenen Abschiebungshaftgrund in keiner Form vorhanden ist. Ich würde der Einschätzung zustimmen, dass das eine gewisse Uferlosigkeit ist. Das ist Gefahrenabwehrrecht und im Gefahrenabwehrrecht ist so etwas – mit erheblicher Gefahr – auch in Ordnung. Als Abschiebungshaftgrund würde ich es schon vom Europarecht her nicht für ausreichend halten.

Ich weise darauf hin, dass der EuGH vor kurzem – vor zwei Wochen – zur Dublin-III-Verordnung nochmal ein Urteil gefällt hat, in dem er ausdrücklich sagt: Haftgründe müssen ausdrücklich normiert sein. Es reicht nicht, eine Pauschalklausel ins Gesetz aufzunehmen. Es muss im Einzelfall festgelegt werden, was die objektiven Umstände sind, an denen wir die Fluchtgefahr fest machen. Da reicht aus meiner Sicht der pauschale Verweis auf eine Gefahr, bei dem dann auch noch die Gefahrdefinition fehlt, nicht aus. Insgesamt gesehen zeigt sich, dass wir ein großes Problem haben. Und zwar wird Abschiebungshaftrecht aus meiner Sicht mit Gefahrenabwehrrecht vermischt. Ich verstehe an dieser Stelle den Impetus des Gesetzgebers für solch eine Norm, warum man so etwas vielleicht gedanklich auch braucht. Allerdings gibt es so etwas schon: § 58a Aufenthaltsgesetz. Das Bundesverwaltungsgericht hat unter der Woche erst ein Urteil gefällt, in dem es deutlich aufzeigt, wie das funktionieren kann und was die Regelungen dafür sind. Auch aus diesem Urteil heraus würde ich persönlich mit den europarechtlichen Bedenken dazu kommen, dass Sie diesen Haftgrund schlichtweg nicht brauchen.

Das Ganze überträgt sich dann im Übrigen auch auf den Ausreisegewahrsam. Der Ausreisegewahrsam soll verlängert werden. Auch die Debatte über den Ausreisegewahrsam an sich ist nicht neu. Ich verzichte darauf, das nochmal ausdrücklich auszuführen. Auch hier haben wir das Problem, dass keine richtigen Fluchtgründe genannt sind. Der Ausreisegewahrsam verweist ohne zeitliche Begrenzung im Wesentlichen darauf, dass irgendjemand irgendwann einmal nicht mitgewirkt

hat. Auch da fehlt es aus meiner Sicht schlichtweg an dieser europarechtlichen Vorgabe. Der EuGH wird, wenn das so beschlossen wird, das Gesetz dann kippen.

Vielleicht nur noch ganz kurz zur Auswertung von Datenträgern. Ich teile da die Bedenken, die schon geäußert wurden. Hinsichtlich der Frage: Wofür nutzt man die und wie weit geht da die Möglichkeit? Ich möchte nochmal darauf verweisen, dass der Normenkontrollrat in der Anlage 1 zum Gesetzesvorschlag mit dem, was mit den Daten gemacht werden soll, deutlich weiter geht als das, was im Gesetzesvorschlag steht. Ich möchte auch nochmal auf die Praktikabilität der Norm hinweisen. Auslesbar sind Daten nur von Volljuristen, also mit 1. und 2. Staatsexamen. Da stellt sich die Frage: Wie viele Volljuristen hat das BAMF und sind diese wirklich richtig damit eingesetzt, den ganzen Tag Handys auszulesen? Ich verweise auch drauf, dass es eine solche Parallelnorm schon im Aufenthaltsgesetz gibt, in § 48 Absatz 3a Aufenthaltsgesetz. Auch hier scheitert die Anwendung in der Praxis schlichtweg daran, dass die dort zuständigen Ausländerbehörden nicht genug Volljuristen zum Auslesen haben. Das ist eine zwingende verfassungsrechtliche Vorgabe, das muss mit rein. Aber es scheint mir, dass es wahrscheinlich in der Praxis schon daran scheitern wird, außer das BAMF stellt sehr viele Volljuristen ein. Das ist auch eine Möglichkeit.

Zur Ausweitung der Pflicht zur Wohnsitznahme in Erstaufnahmeeinrichtungen wurde schon viel gesagt. Ich möchte nur erwähnen, dass mir bei dem Gesetzentwurf nicht ganz klar ist, wie sich das mit der Regelung der Ausbildungsduldung verhält, die gerade erst ins Gesetz reingekommen ist. Das ist noch keine alte Regelung. Wenn wir jetzt Leute in den Erstaufnahmeeinrichtungen haben, die dort dauerhaft wohnen, haben sie keinen Arbeitsmarktzugang und sie haben dann auch keine Möglichkeit, die Ausbildungsduldung zu erlangen. Die Logik, die sich darin gebiert, verstehe ich nicht ganz, aber das kann auch an mir liegen. Ich habe bei den Normen auch das Problem, dass gesagt wird: Wen betrifft das? Dann findet sich im Gesetzeswortlaut: Menschen ohne Bleibeperspektive. Ich weise darauf hin, dass das wesentlich schwerer rechtlich zu fassen ist, als der Begriff der guten Bleibeperspektive, den wir schon



haben. Bei guter Bleibeperspektive kann man relativ einfach sagen: Mehr als 50 Prozent Anerkennungsquote in Asylverfahren, auch wenn das in der Praxis oft nicht funktioniert. Bei Menschen ohne Bleibeperspektive ist die Prüfung schwieriger. Dann kommt da nicht nur die Frage, wie das Asylverfahren ausgeht, sondern vielleicht auch noch hinzu, ob Duldungsgründe vorliegen, ob das vollzogen werden kann, ob der Heimatstaat, aus dem die Person kommt, sie zurücknimmt. Das ist rechtlich wesentlich schwieriger zu definieren. Der Rechtsbegriff ist an dieser Stelle schlichtweg sehr weit gewählt. Darum würde ich da auch bitten, vielleicht doch mal drüber nachzudenken. An dieser Stelle möchte ich mich erstmal darauf beschränken.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank, Herr Dr. Hörich. Dann schwenke ich nun auf die andere Seite. Herr Dr. Richter, bitte.

SV Dr. Markus Richter (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Ich begrüße den Gesetzesentwurf, weil er erstens für mehr Transparenz aber auch für mehr Praktikabilität im Verwaltungshandeln sorgt. Es ist aus meiner Sicht richtig, dass bei der Abschiebehaft eine Klärung durch das Gesetz dergestalt vorgenommen wird, dass die erhöhte Mobilität eben ein Grund dafür ist, dass die hier durchgeführt werden kann. Es muss natürlich immer eine Einzelfallprüfung stattfinden. Es ist ein Gesetzesvorschlag, der das Verwaltungshandeln nicht ersetzt, sondern es bei der Einzelfallprüfung bleibt. Es ist aus meiner Sicht ebenfalls zu begrüßen, dass bei unbegleiteten Minderjährigen künftig die Antragstellung in Fällen, in denen die Erfolgsaussichten groß sind, möglichst schnell stattfinden soll. Das entspricht dem Kindeswohl, weil dort unmittelbar ab dem ersten Kontakt in der Obhutnahme diese Asylantragstellung stattfinden kann und damit die Chancen, dass das Asylverfahren auch noch zu minderjährigen Zeiten zu Ende gebracht werden kann, besonders groß ist. Es ist ja so, dass gerade bei Jugendlichen und Kindern, wenn es zu einer Ablehnung kommen sollte, besondere Hürden für eine Rückführung gegeben sind. Insofern ist es aus meiner Sicht für das Kindeswohl gut, wenn auch dieses Asylverfahren möglichst schnell zum Abschluss gebracht werden kann und ebenfalls auch schnell beginnen kann.

Bei dem Handydaten- oder Datenauslesen muss man als Erstes sagen: Es gibt bereits eine Norm. Das ist jetzt nicht etwas komplett Neues, was der Gesetzgeber hier vorhat, sondern § 48 Absatz 3a Aufenthaltsgesetz ist bereits im gleichen Wortlaut existent. Dieser Paragraph wird jetzt über den künftigen § 15a Asylgesetz für das BAMF nutzbar gemacht. Das ist aus meiner Sicht zweckdienlich. Es geht ja nicht darum, hier forensisch alle Daten blind aus den Handys auszulesen, sondern es geht darum, in einer bestimmten Zielgruppe die Plausibilität des Asylantrages zu erleichtern. Das ist im Sinne der Asylbewerber, denn es ist deren Pflicht, für die Plausibilität des Anspruchs zu sorgen und wenn jemand ohne Papiere kommt, ohne sonstige Möglichkeiten, seine Identität oder das Herkunftsland plausibel darzustellen, dann führt das beim BAMF dazu, dass dieser Asylantrag abgelehnt wird. Jetzt gibt es natürlich Rechtsprechung, die auch daran hohe Hürden setzt. Insofern ist es aus meiner Sicht richtig, dass man an der Stelle technische Möglichkeiten, die es heute gibt, auch nutzt. Wir sprechen hier von einer logischen Auslese von Daten. Da geht es weniger um die Inhalte der Daten als vielmehr darum, zu sagen, wo zum Beispiel Fotos aufgenommen worden sind; nicht die Inhalte der Bilder. Oder es geht ebenfalls darum, zu sagen, welche Sprache verwendet wird, nicht welche Inhalte von Chats oder anderen Kommunikationsmöglichkeiten dort vorgesehen sind. Es ist so, dass das Gesetz hier diese Möglichkeiten eröffnet und natürlich auch hier eine Einzelfallprüfung stattfindet. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass diese Auswertung von Volljuristen vorgenommen wird. Dies findet natürlich toolunterstützt statt, also der Volljurist setzt sich nicht selber an das Handy und überlegt, wie er die Daten bekommt, sondern es findet toolgestützt statt. Es ist so, dass hier entsprechend Vorgaben durch Volljuristen darüber gegeben werden, was ausgelesen wird. Es geht also um die Metadaten, nicht um die Inhalte. Es ist so, dass das hier jeweils als das äußerste Mittel greift. Insofern ist es auch aus meiner Sicht vertretbar, dass wir ein gesamtes System haben. Das ist auch kein Tool, das irgendwelche Entscheidungen ersetzt. Es ist ein assistierendes System, das bei der Anhörung dann mit herangezogen werden kann. Der Flüchtling, der Asylbewerber, hat die Möglichkeit, zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen und das in seinen Vortrag mit einzubringen. Wir werden auch nicht



blind alles auslesen, sondern die Angaben des Flüchtlings auf die Plausibilität hin prüfen. Das ist eben ein Element dazu, dies zu tun.

Ansonsten ist es aus meiner Sicht so, dass die Praktikabilität erhöht wird. Es ist so, dass wir eine Beschleunigung der Asylverfahren feststellen, gerade bei den Neuanträgen. Wir arbeiten natürlich aktuell auch Altfälle ab, die die Statistiken ein Stückweit erhöhen, aber wir reden ja hier über die Neufälle, die in das System kommen. Hier hat sich die Verfahrensdauer deutlich reduziert. Insofern ist das ebenfalls noch mit in den Blick zu nehmen. Soviel mal von meiner Seite.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Richter. Dann haben nun Sie, Herr Dr. Sommer, das Wort. Bitte.

SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (Bayerisches Staatsministerium des Innern für Bau und Verkehr, München): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich brauche Ihnen wohl nicht zu verdeutlichen, wie sich die Rückführungssituation in diesem und in den kommenden Jahren zuspitzen wird. In der Praxis spüren wir bereits deutlich, dass das Bundesamt – endlich, möchte ich sagen – in großem Umfang dazu übergegangen ist, die Altverfahren zu entscheiden. Die Anerkennungsquote sinkt derzeit beständig. Wir haben im Februar 2017 noch 46,6 Prozent gehabt. Bei über 1 Million illegalen Einreisen und der Inanspruchnahme des Asylrechts in den vergangenen beiden Jahren wissen wir, welche gewaltige Aufgabe auf die Ausländerbehörden bei der Rückführung abgelehnter Asylbewerber zukommt. Zudem ist deutlich geworden, dass unter den illegal Einreisenden auch Personen sind, die mit terroristischen Organisationen sympathisieren und diese sogar aktiv unterstützen. Ich erinnere an die furchtbaren Anschläge in Würzburg, Ansbach und Berlin. Dies zeigt auch die immer weiter steigende Zahl von Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwalts wegen Terrorverdacht. Gerade bei diesen Personen ist der schnelle Vollzug aufenthaltsbeendender Entscheidungen aus sicherheitsrechtlichen Gründen unabdingbar. Darüber hinaus muss eine lückenlose Kontrolle ausreisepflichtiger Sicherheitsgefährder sichergestellt werden.

Der Staat muss den Ausländerbehörden die dafür erforderlichen gesetzlichen Regelungen an die Hand geben. Hierzu leistet der vorliegende Gesetzentwurf einen wichtigen Beitrag. Der Gesetzentwurf verbessert die Möglichkeiten der Identitätsklärung und Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer. Die bessere Überwachung ausreisepflichtiger Sicherheitsgefährder ist besonders zu begrüßen, auch wenn die vorgesehene Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung – die berühmte Fußfessel – und die Gefährderhaft aufgrund der engen Tatbestandsvoraussetzungen sicher 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 Dschihadisten 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 aus Sicht der ausländerbehördlichen Praxis zu begrüßen. Er wird dazu beitragen, die Überwachungsmöglichkeiten gegenüber sicherheitsgefährdenden 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, Erweiterung der Überwachungsmaßnahmen gegen ausreisepflichtige Ausländer in § 56 Aufenthaltsgesetz, Einführung der elektronischen Fußfessel, Ermöglichung der räumlichen Beschränkung gegenüber den Identitätstäuschern, Ermächtigung des Bundesamtes zur Datenträgerauswertung im Asylverfahren, Ermächtigung der Länder zum Erlass längerer Wohnverpflichtungen in Aufnahmeeinrichtungen und 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 rechtstaatlicher Vorgaben – so effektiv wie möglich durchsetzen können. So ist beispielsweise unverständlich, warum es der Gesetzgeber hinnimmt, dass der Haftgrund in § 62 Absatz 3 Satz 3 Aufenthaltsgesetz schlichtweg leer läuft, weil mittlerweile eine gesetzliche Regelung geschaffen worden ist, dass Abschiebungen nicht anzukündigen sind. Schwer vermittelbar ist auch, warum der Gesetzgeber weiterhin mit der Duldung die Rechtstellung derjenigen ausreisepflichtigen Ausländer verbessert, die ihre Ausreisepflicht durch Identitätstäuschung und Mitwirkungsverweigerung – oft im kollusiven Zusammenwirken mit dem Botschaftspersonal des Heimatstaates – aktiv hintertreiben. Ich verstehe auch nicht, warum Lücken nicht geschlossen werden, wenn Regelungen für die Abschiebungshaft getroffen werden, diese für den neueingeführten Ausreisegewahrsam aber fehlen: Schlichtweg gesetzliche Lücken.

Die Ausschüsse des Bundesrates, vor allem der Innenausschuss, haben 40 Änderungsanträge zum vorliegenden Gesetzentwurf mit zum Teil klaren Mehrheiten beschlossen, mit denen überwiegend praktische Vollzugsprobleme im Recht der Aufenthaltsbeendigung beseitigt werden. Als Praktiker wäre es mir ein großes Anliegen, wenn davon möglichst viel vom Deutschen Bundestag im Gesetzgebungsverfahren noch aufgegriffen würde. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Sommer. Prof. Dr. Thym, bitte.

SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (Universität Konstanz): Vielen Dank. Ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung über einen Gesetzentwurf, der zwei Rechtsgebiete betrifft, die sich grundlegend unterscheiden, der aber dennoch eine gemeinsame Schnittmenge besitzt: Das Ausländerrecht und die Gefahrenabwehr. Diese Schnittmenge gesetzlich zu vermessen ist keine leichte Aufgabe, die hier, wie ich finde, insgesamt gut gelungen ist. Dies möchte ich in der gebotenen Kürze in drei Schritten darlegen.

Erstens zur Gefahrenabwehr: In Zeiten von über 100.000 abgelehnten Asylbewerbern ist der Vollzug der Ausreisepflicht immer auch eine Frage der Quantität. Eine jede sachverständige Evaluation des Aufenthaltsgesetzes würde danach fragen, ob es den Behörden in der Praxis gelingt, eine bestehende

Ausreisepflicht in einer nennenswerten Zahl von Fällen durchzusetzen. Bei der Terrorbekämpfung ist die Situation eine gänzlich andere. Hier geht es zum Glück nicht um hohe Zahlen, sondern um Einzelfälle, weil bekanntlich ein einziger Gefährder ausreicht, um einen Terroranschlag zu begehen. Daher kann der Staat gerade bei der Gefahrenabwehr gut beraten sein, seine Ressourcen auf Einzelfälle zu konzentrieren. Das gilt für die Behörden genauso wie für den Gesetzgeber. Insoweit muss es kein Nachteil sein, wenn die Bestimmungen des Gesetzentwurfs zur Gefahrenabwehr nicht darauf angelegt sind, in der Praxis umfassend angewandt zu werden.

Was meine ich konkret damit? Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die elektronische Aufenthaltsüberwachung und auch für die verlängerte Abschiebehaft von Gefährdern sind so eng gefasst, dass sie nur in sehr wenigen Fällen tatsächlich angewandt werden dürften. So kann etwa die elektronische Fußfessel nicht einfach angeordnet werden, weil nach dem Gesetz im konkreten Einzelfall ein besonderes Ausweisungsinteresse bestehen oder eben eine Abschiebeanordnung bereits erlassen worden sein muss. Dies hätte man gewiss weiter fassen können, doch auch dann hätte gerade wegen des engen Anbindungsbereichs kein Missbrauch gedroht. Es geht bei dem aktuellen Entwurf eindeutig um Einzelfälle.

Auch ansonsten sind die elektronische Aufenthaltsüberwachung, also die Fußfessel, und die verlängerte Abschiebungshaft fest im Rechtsstaat verankert. Ihre Aktivierung setzt nämlich voraus, dass eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben besteht oder die innere Sicherheit bedroht ist. Dies ist im Einklang mit den etablierten Grundsätzen, die jeder Jurastudent in den Pflichtvorlesungen lernt, eine hohe Einsatzschwelle, die auch die zuständigen Richter nicht einfach annehmen werden. Wenn ich höre, dass diese Bestimmungen oder auch die neuen Regelungen zur Abschiebungshaft zu unbestimmt seien, so mag mich das nicht überzeugen. Dann sind weite Teile des deutschen Straf- und auch Verwaltungsrechts ebenfalls zu unbestimmt, denn die neuen Regelungen in dem Gesetzentwurf sind nicht abstrakter als sehr viele andere Normen des gesamten deutschen Rechts.



Zweitens zur Ausreisepflicht. Hier geht es, wie dargelegt, immer auch um Quantität. Die rechtlichen Regeln für diese Quantität sind im Ausgangspunkt eindeutig: Abgelehnte Asylbewerber oder andere vollziehbar ausreisepflichtige Personen müssen das Land verlassen, wenn nicht freiwillig, dann zwangsweise. Das hat kürzlich erst die EU-Kommission in einer förmlichen Empfehlung an die Mitgliedstaaten bekräftigt. Nun wissen wir alle, dass die Beachtung der Ausreisepflicht ein notorisch schweres Unterfangen ist, wobei das Gesetz und damit der Gesetzgeber nur eine Stellschraube von vielen ist, an denen man drehen kann. Die massenweise Missachtung der Ausreisepflicht liegt nicht vorrangig an den Gesetzen, sondern an der fehlenden Kooperation der Herkunftsländer, dem fehlenden politischen Willen der zuständigen Behörden oder auch den praktischen Rahmenbedingungen. Insoweit kann es eine kluge Entscheidung sein, wenn die Bundesregierung nach dem Terroranschlag im Dezember 2016 nicht in einen gesetzgeberischen Aktionismus verfällt, sondern sich im vorliegenden Entwurf auf sehr moderate Änderungen verständigt hat und sich im Übrigen dann auf die Praxis konzentriert. So wird bei der Abschiebungshaft kein neuer Haftgrund im Rechtssinn geschaffen, sondern nur eine Leitlinie eingeführt, wie die Behörden den Haftgrund der Fluchtgefahr zu verstehen haben. Dieser Haftgrund der Fluchtgefahr erlaubt schon heute sehr viel mehr, als in der Praxis umgesetzt wird. Es geht, auch bei Herrn Amri, in vielen Fällen nur darum, das geltende Recht anzuwenden. Wenn der Gesetzentwurf mit dem neuen Anhaltspunkt die Behörden und Gerichte dazu aufruft, den Abschiebehaftgrund der Fluchtgefahr in der Praxis ernster zu nehmen, so ist das gewiss sinnvoll.

Das gleiche gilt für die Residenzpflicht, die noch vor drei Jahren grundsätzlich für alle ausreisepflichtigen Personen bestand und die nun nur für diejenigen wieder eingeführt werden soll, die die Behörden täuschten. Das ist kein Aktionismus, sondern ein kleines Rädchen, um eben durch aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen dazu beizutragen, dass die Ausreisepflicht beachtet wird. Moderat fällt auch die verlängerte zentrale Unterbringung aus, weil diese eben tatbestandlich nur Personen betrifft, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wird. Da in diesen

Fällen zugleich kurze Rechtsschutzfristen gelten, ist dann auch sichergestellt, dass die zentrale Unterbringung nicht zum Dauerzustand wird, weil ja auch die Gerichte schnell zu entscheiden haben. Sobald klar ist, dass die Abschiebung oder eine Dublin-Überstellung nicht möglich ist, muss auch künftig dezentral verteilt werden. Dann endet nach dem Gesetzentwurf die zentrale Unterbringung und dieses Ende der zentralen Unterbringung würde ganz genauso weiter gelten, wenn die Dublin-IV-Verordnung in Kraft träte.

Der Gesetzentwurf will den Behörden also ein zeitlich begrenztes Fenster bereitstellen, innerhalb dessen sie realistischere Möglichkeiten haben sollen, die Ausreisepflicht zu vollziehen. Wer das ablehnt, der sollte fairerweise zugeben, dass sich die Kritik dann wahrscheinlich auch gegen die Ausreisepflicht an sich richtet. Das mag politisch gewiss legitim sein, nur das geltende Recht ist es eben nicht. Deutsches und auch europäisches Recht verpflichten die Länderbehörden dazu, die Ausreisepflicht umzusetzen.

Drittens: Nur zwei ganz kurze Sätze zum Auslesen von Handys. Ganz allgemein besteht eine Herausforderung des Informationszeitalters darin, dem Staat nicht-analoge Handlungsinstrumente bereitzustellen und gleichzeitig den Rechtsstaat parallel mit zu entwickeln. Das will der vorliegende Gesetzentwurf durch verschiedene Sicherungen auch leisten, wobei deren verfassungsrechtliche Würdigung dann immer auch davon abhängt, wie man die widerstreitenden Interessen gewichtet. Die Entscheidung fällt verfassungsrechtlich, wie so häufig, in der sogenannten Verhältnismäßigkeit. Da sind vergleichbare Fälle in Karlsruhe bisher nicht entschieden worden, sodass auch die Prognose, wie ein eventuelles Folgeverfahren ausginge, schwer fällt, auf jeden Fall nicht eindeutig ist. Mehr dazu gerne in der Diskussion. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Thym. Vielen Dank an die Damen und Herren Sachverständigen insgesamt für die Einführungsstatements. Damit kämen wir jetzt zur Fragerunde der Berichterstatter. Frau Kollegin Warken beginnt für CDU/CSU-Fraktion. Bitte.

BE Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich darf mich auch im Namen der Fraktion und unserer Arbeitsgruppe bei den Sachverständigen für die Ausführungen und



auch die schriftlichen Stellungnahmen bedanken. Es geht ja heute darum, zu schauen, inwiefern auf der einen Seite die Regelungen, die vorgenommen werden sollen, in der Praxis ausreichend und tauglich sind, aber auch, wie sie rechtlich einzuordnen sind. Und zunächst Herr Professor Thym – Sie hatten da auch eben schon ausgeführt – würde mich nochmal die neue Regelung im § 2 Absatz 14 Aufenthaltsgesetz, die ja nur eine „Kann-Bestimmung“ enthält, interessieren, ob das aus Ihrer Sicht ausreichend ist, also ob da die Gefahrenschwelle vielleicht zu hoch angesetzt ist? Man fragt sich auch schon, ob es nicht besser gewesen wäre, da tatsächlich einen eigenständigen Haftgrund in den Katalog des § 62 Absatz 3 Satz 1 aufzunehmen.

Dann wird ja auch sehr viel Kritik – das haben wir eben auch gehört – hinsichtlich des möglichen verlängerten Aufenthalts in den Erstaufnahmeeinrichtungen geäußert. Da würde mich interessieren: Herr Professor Thym, welcher Personenkreis ist denn da aus Ihrer Sicht tatsächlich betroffen? Ist das tatsächlich so eine Ausweitung auf – sozusagen – jeden, der zu uns kommt oder ist es nicht am Ende nur ein ganz geringer Personenkreis, der davon betroffen ist?

Und vielleicht eine Frage an den Herrn Dr. Sommer: Ist aus Ihrer Sicht das, was wir hier tun, tatsächlich ausreichend, um Ausreisepflichtige künftig nachhaltig von der Angabe mehrerer oder falscher Namen abzuhalten, falsche Angaben zum Herkunftsstaat zu machen und die Mitwirkung beim Beschaffen von Heimreisepapieren zu verweigern? Wir haben ja im Gesetzentwurf einige Beschränkungen als Rechtsfolge dafür vorgesehen, dass der Ausländer täuscht oder seine Abschiebung selbst verhindert. Aber ist es tatsächlich ausreichend, um eben das zu erreichen, was ich eben aufgeführt habe? Und vielleicht mal abschließend noch eine Frage an den Herrn Professor Thym: Es wurde vorhin auch kritisiert, dass die Verlängerung des Ausreisegewahrsams auch dem Artikel 2 Grundgesetz widerspricht. Da würde mich Ihre Meinung auch interessieren dazu.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Warken. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke schön. Ich hätte zunächst einige Fragen zu dem Punkt: Keine Abschiebung nach einjähriger Duldung und

weiterhin und vor allen Dingen die Nichtmitwirkung bei der angeblichen Identitätstäuschung. Auch nochmal vor dem Hintergrund was Herr Sommer hier gesagt hat, möchte ich gerne Frau Becker, Herrn Burkhardt und auch Herrn Dr. Hörich fragen: Vielleicht können Sie einfach nochmal darlegen oder uns veranschaulichen, was den Vorwurf der Nichtmitwirkung bei Abschiebung oder der Identitätstäuschung angeht, wie sich das in der Praxis darstellt. Also, ich gehe mal davon aus, dass Sie Fälle haben, die Sie uns nennen können. Es geht ja in der Regel auch nicht darum, dass die Leute gerade mal ein Jahr hier geduldet sind, sondern mir sind auch Fälle bekannt, wo die Menschen viele Jahre hier sind. Vielleicht können Sie uns das nochmal ein bisschen genauer darstellen?

Meine zweite Frage geht auch nochmal zu diesem Komplex: Inwieweit sind auch Familien und Kinder von Überraschungsabschiebungen betroffen? Einige haben es schon mal angedeutet, aber vielleicht haben Sie auch hier praktische Fälle, die Sie einfach mal darlegen können. Aber was mich vor allen Dingen interessiert ist: In welchem Kontext steht das zur UN-Kinderrechtskonvention, insbesondere was das Kindeswohl angeht?

Mein nächster Komplex, zu dem ich fragen möchte, ist nochmal die Handydurchsuchung: Da gehen meine Fragen insbesondere auch nochmal an Frau Becker und an Herrn Burkhardt. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass wir ja schon mal so einen Fall bei der Familienzusammenführung hatten, wo einige in der SPD-Fraktion von anderen Voraussetzung ausgegangen sind. Ein wohlgeschätzter Kollege von mir hat in der Debatte letzte Woche wortwörtlich gesagt, dass die Handyauswertung erst nach Ausschöpfung aller anderen Mittel und nach dem Interview im BAMF bzw. unter Hinzuziehung von Experten stattfindet. Jetzt lese ich aber in der Stellungnahme von Herrn Richter vom BAMF – dort heißt es wortwörtlich: Die Daten sollen bei der Registrierung oder unmittelbar vor der Anhörung ausgelesen werden, wenn kein Pass vorliegt. Wir wissen ja, dass es bei vielen Asylbewerbern der Fall ist. Die Daten sollen – Zitat: „dem Hörer eine Hilfestellung, dem Anhörer eine Hilfestellung in der Durchführung der Anhörung sein.“ Jetzt möchte ich ganz gerne mal wissen, was hier jetzt richtig ist? Wie läuft das Verfahren tatsächlich ab und wie wird das vor allen Dingen



bewertet? Ich habe auch nichts dagegen, wenn Sie, Herr Richter, dazu nochmal Stellung nehmen, aber ich möchte vor allen Dingen eine Bewertung haben, auch vor dem Hintergrund, dass wir ja hier – das ist auch mehrfach erwähnt worden – eine scharfe Kritik von der Bundesdatenschutzbeauftragten, die ja gerade diesen Bereich als privaten Kernbereich bezeichnet, haben. PRO ASYL spricht sogar vom großen Lauschangriff auf Asylbewerber und ähnliche Dinge mehr, wie Sie schon nachlesen konnten. Also diese Dinge möchte ich noch einmal genauer hier bewertet haben, wie das genau ablaufen soll.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Herr Kollege Prof. Dr. Castellucci, bitte.

BE Abg. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Zunächst mal: Was uns hier zusammenführt, ist den Schutz für die Schutzbedürftigen aufrechtzuerhalten und faire und rechtsstaatliche Ordnung zu gestalten. Ich würde deshalb nicht immer – im Gegensatz zum „Thema“ – alles so schnell machen, weil ich glaube, dass viele Belastungen auch durch zu lange Verfahren entstehen. Und deswegen ist unsere Position, dass wir genauer auf diese Verfahren schauen müssen, weil die in vielen Fällen eben auch zu Traumatisierungen führen, die letztlich am Ende auch ein Abschiebungshindernis darstellen.

Meine Fragen stelle ich hauptsächlich an Herrn Dr. Richter. Liebe Ulla Jelpke, damit auch nochmal ein Schwenk zu der Eingangsbemerkung, weil ich das im Prinzip völlig nachvollziehen kann. Die Kritik, die geäußert wurde. Ich glaube, dass jetzt auch deutlich wird, dass der Praktiker, der also in der Umsetzung nahe dran ist, seitens des BAMF ein viel wertvoller Gesprächspartner ist und ich steige gleich ein mit dem Thema „Datenauslesen“. Herr Dr. Richter, das ist ja eben schon mal gefragt worden und genau das ist auch meine Frage. Also zunächst mal stellt es ja unzweifelhaft einen großen Eingriff dar, wenn man ein Handy ausliest. Auf der anderen Seite kann es ja auch kein Recht geben, in Deutschland seine Identität zu verschweigen. Jetzt ist die Frage nach dem rechten Maß und wie die Verfahren sind. Jetzt ist also einmal die Frage von Jelpke: Wann findet es statt? Ist das nachrangig oder wird das irgendwie gleich gemacht? Was sagen Sie zu der Kritik, dass Sie gar nicht die Leute haben, die das machen können? In wieviel Fällen gehen Sie

überhaupt von Täuschungen aus – also ohne Nachweise ist ja nun noch kein Verbrechen. Den Leuten werden zum Teil die Papiere abgenommen. Da haben wir Zahlen von etwa 60 Prozent – das ist bekannt. Aber in wieviel Fällen würden Sie denn überhaupt von Täuschung ausgehen? Und dann haben Sie ja auch schon Einblicke gegeben, wie das praktisch aussieht, dass da also technisch ausgelesen wird und beispielsweise bei Bildern eben nicht der Inhalt des Bildes festgehalten wird, sondern unter anderem, wo es aufgenommen wird. Da haben bei mir aber allerdings auch ein bisschen die Glocken geläutet, weil es um Identitätsfeststellung geht und nicht darum, den Reiseweg anhand dieser Bilder z. B. nachzuvollziehen. Jetzt einfach mal gefragt: Sie lesen da aus. Was sagt Ihnen denn am Ende da das Computerprogramm?

Zweiter Punkt: Der längere Verbleib in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Jetzt habe ich mir da ein paar angeschaut, durchgehend, seit das bei uns losgegangen ist. Insofern kann ich jede Kritik, die sich auf Verhältnisse dort – Zugang zu Rechtsberatung bis hin zu Freizeitangeboten oder Bildungsangeboten für Kinder, die dort sind – das kann ich alles vollständig nachvollziehen. Nur würde ich es gerne umdrehen. Also wäre für mich die Frage: Könnten Sie sich, Herr Dr. Richter, Erstaufnahmeeinrichtungen und Verfahren so vorstellen, dass die Dinge, die zurecht eingefordert werden – nämlich eine unabhängige Rechtsberatung zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens, Zugang von Kindern zu Bildungseinrichtungen etc., dass das auch in Erstaufnahmeeinrichtungen gewährleistet werden kann, wenn wir mal insgesamt ein bisschen Ordnung in die ganze Lage bekommen haben, wo wir ja seit einiger Zeit dabei sind?

Und den vorletzten Punkt: Der betrifft die Verpflichtung der Jugendämter, unverzüglich die Antragstellung für Minderjährige einzuleiten. Wenn ich schaue, wer da bei mir im Büro aufschlägt, dann ist es auch eine sehr sinnvoll Regelung, weil die Angst der Unbegleiteten – insbesondere der Minderjährigen – ist ja eher, dass sie dann die 18 überschreiten, nur weil die Verfahren so lange dauern und dann zum Beispiel der Familiennachzug wieder nicht funktioniert – insofern eigentlich gut. Gleichzeitig kommt gerade an dem Punkt Kritik. Ist jetzt das Asylverfahren immer das einzige und das richtige, was für die



Kinder und Jugendlichen angestrebt werden soll oder gibt es alternative Möglichkeiten des Aufenthalts? Ich sag jetzt mal Ausbildung. Wie steht es um Kompetenz in den Jugendämtern, die das dann begleiten sollen und auch mit Rechtsberatung? Können Sie das bitte nochmal kommentieren?

Und der letzte Punkt. Da würde ich jetzt gern einfach nochmal Herrn Professor Thym um eine Kommentierung bitten. Das ist ja von den anderen Sachverständigen aufgeworfen worden. Die Entscheidung aus Leipzig vom Bundesverwaltungsgericht ist ja neu und wird in der Diskussion verwendet, um uns dann zu sagen: Ja, da braucht es gar nichts Zusätzliches. Man könnte ja einfach den Paragraphen im Aufenthaltsgesetz so anwenden, wie er dasteht und wie das jetzt in Niedersachsen vorexerziert worden ist. Bitte auch da nochmal um eine Einschätzung Ihrerseits. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Prof. Dr. Castellucci. Herr Kollege Beck, bitte.

Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Zunächst mal, weil Frau Warken hier angeregt hat, gleich einen neuen Haftgrund einzuführen, wollte ich Dr. Hörich fragen, ob er uns denn sagen könnte, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage ein Haftgrund für Gefährder ohne Fluchtgefahr und ohne den Zweck „Durchführung der Abschiebung“ da überhaupt verfassungsrechtlich denkbar wäre? Ich wollte Fragen an die Sachverständigen Frau Becker und Herrn Dr. Hörich stellen: Welche Bedeutung hätte für Sie die vom Bundesrat geforderte Zulassung der Berufung durch die Verwaltungsgerichte? Da ist ja die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme nur sehr cursorisch darauf eingegangen, um es freundlich zu formulieren.

Ebenfalls an die Sachverständigen Burkhardt und Becker: Welche Folgen ergeben sich aus der Streichung der Ankündigung der Abschiebung von langjährigen Geduldeten? Welche werden aus Ihren Erfahrungen letztlich betroffen sein?

Frau Becker, Sie hatten ja vorhin schon die Frage mit den Erstaufnahmeeinrichtungen erwähnt, dass das noch nicht richtig prognostiziert werden kann. Trotzdem: Könnten Sie uns vielleicht noch schildern – Herr Burkhardt und Frau Becker – welche Bedeutung diese Unterbringung für die

Integration der Leute hat und welche Fallgruppen wohlmöglich vorstellbar von dieser Regelung betroffen sein könnten?

Sie, Herr Richter, hatten ja diese Auswertung von Datenträgern hoch gelobt. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, wollten Sie uns die schmackhaft machen, dass das sozusagen, ein Gewinn für die Asylbewerber im Verfahren sei. Habe ich Sie da richtig verstanden? Ist es denn nicht so, dass ein Asylbewerber, der meint, dass er seinen Vortrag dadurch substantiieren kann, sagt: Hier habt ihr mein Handy, schaut mal rein. Ich habe auf dem Fluchtweg überall ein Foto gemacht. Das sieht man auch. Das ist so markiert und ich chatte auch die ganze Zeit mit Leuten aus der Heimat in dieser Sprache. Das wäre ihm doch auch ohne Rechtsänderung jederzeit erlaubt. Und dann stellt sich doch umgedreht die Frage, die Frau Voßhoff aufgeworfen hat: Wenn es sich hier um das Grundrecht handelt, dass das Bundesverfassungsgericht mit der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme geschaffen hatte – ich werde das nie auswendig hersagen können – zusammenhängend: Wo ist hier die Überwachung, die Kontrolle der Praxis? Wo ist hier in dieser Regelung ein Schutz der Privatsphäre, der höchstpersönlichen Daten des Betroffenen, zu finden? Das ist ja ein Grundrecht, das auch für jeden, der sich hier aufhält, gilt und nicht nur für den Deutschen. Das müsste man doch, wenn man Ihre Euphorie für diese Regelung insgesamt fördert, verfahrenstechnisch sicherstellen, dass das richterlich überwacht wird, dass bestimmte Sachen nicht angeschaut werden dürfen, weil sie den privaten Bereich betreffen. Hierzu finde ich hier in der Regelung gar nichts. Wie wollen Sie da den Bedenken von Frau Voßhoff begegnen?

Zum Thema „Ausreisegewahrsam“ wollte ich noch Herrn Burkhardt und Frau Becker fragen: Welche Bedeutung hat der Ausreisegewahrsam insgesamt? Er ist ja vor anderthalb Jahren eingeführt worden. Braucht man ihn überhaupt? Das wären meine Fragen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Beck. Dann sind wir mit der Fragerunde einmal durch und ich darf die Sachverständigen um Ihre Antworten bitten. Bitte kurze und kompakte Antworten, damit wir noch in eine weitere Fragerunde gehen können. Ich darf



jetzt in umgekehrter Reihenfolge beginnen: Herr Prof. Dr. Thym, bitte.

SV Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M. (Universität Konstanz): Vielen Dank. Frau Warken, ich fange mit Ihnen an. Was Sie jetzt bei der Abschiebungshaft regelungstechnisch gemacht haben, ist, dass Sie den ausländerrechtlichen Normtatbestand, nämlich die Abschiebungshaft, benutzt haben, um damit nebenbei gefahrenabwehrrechtliche Zwecke zu verfolgen. Der Hintergrund, warum Sie das so in dem Gesetzentwurf gemacht haben, ist das Europarecht – die öfter zitierte Rückführungsrichtlinie, in deren Artikel 15 Abs. 1 verschiedene zentrale Abschiebungshaftgründe festgelegt sind. Zum einen die Fluchtgefahr und zum anderen die Behinderung und die Umgehung der Abschiebung im Einzelfall. Ein dritter Haftgrund ist dort nicht vorgesehen, sodass Sie im Rahmen der Abschiebungshaft so etwas nicht regeln könnten. Das heißt, Sie müssten dies, wenn Sie weitere Haftgründe für Gefährder einführen wollten, mit alternativen Anforderungen außerhalb des Abschiebungsrechts rein gefahrenabwehrrechtlich vorgeben. Aber dann sind Sie in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gefahrenabwehr, also etwas, was die Länder vorrangig machen müssen.

Die ausländerrechtliche Regelung ist nun so gebaut, dass es in der Tat keinen Automatismus gibt. Das ist aber auch zwingend vorgegeben vom Europarecht und Verfassungsrecht, weil nach der europäischen und verfassungsrechtlichen Lage jeder Einzelfall angeschaut werden muss. Das heißt, der Gesetzgeber kann nicht sagen, dass bei Gefährdern immer Fluchtgefahr gegeben ist. Er kann nur Leitlinien bereitstellen. Es ist dann die Aufgabe der zuständigen Behörden und Gerichte, den Einzelfall anzuschauen und zu bewerten, wobei das in Deutschland anders geregelt ist als in allen anderen Ländern der Europäischen Union. Die Abschiebungshaft muss in jedem Einzelfall vom Richter angeordnet werden, sodass auch sichergestellt ist, dass eine sehr sorgfältige Einzelfallprüfung stattfindet. Ich lehne mich wahrscheinlich nicht zu weit aus dem Fenster, wenn ich sage, dass die deutschen Richter in vielen Fällen in den letzten Jahren vielleicht auch ein bisschen zu streng waren. Das heißt, das Problem ist in Deutschland gar nicht so sehr die Rechtslage, sondern das Problem war eher der Vollzug der

Abschiebehaft und wenn Sie mit der Abschiebehaft bei Gefährdern mit den ganz regulären ausländerrechtlichen Instrumenten das von Ihnen Verfolgte erzielen – nämlich Haft erreichen – dann ist ja auch der gefahrenabwehrrechtliche Zweck verfolgt.

Ganz kurz zum Ausreisegewahrsam: Der Ausreisegewahrsam setzt keine Fluchtgefahr voraus. Das ist auch europarechtlich in keinster Weise zwingend, weil Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie einen zweiten Haftgrund kennt: Behinderung und Umgehung. Daran knüpft der § 62b des deutschen Aufenthaltsgesetzes tatbestandlich eindeutig an. Darin liegt, für sich genommen, natürlich ein Eingriff in die Bewegungsfreiheit der Person, wie das bei jeder Haft der Fall ist. Ein Verstoß läge aber nur dann vor, wenn es unverhältnismäßig ist. Dass eine Haft von 10 Tagen bei individuellen Gründen einer Behinderung oder Umgehung der Abschiebehaft unverhältnismäßig sein soll – für diese Behauptung würde ich gerne mal eine Gerichtsentscheidung vom EGMR in Straßburg, vom EuGH in Luxemburg oder vom Bundesverfassungsgericht sehen, die das so aussagt. Speziell beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geht es oft um viele Wochen, teilweise auch Monate der Abschiebungshaft, sodass man dies bei zehn Tagen so generell garantiert nicht sagen können.

Zum § 47b: Der ist in der Tat sehr schwer formuliert. Ich habe auch einige Zeit gebraucht, bis ich dahinter gestiegen bin, was gemeint ist. Das lag auch daran, dass die Gesetzesbegründung nicht ganz mit dem Tatbestand übereinstimmt, weil die Gesetzesbegründung von der fehlenden Bleibeperspektive redet, der Tatbestand aber, den die Behörden anschließend anwenden müssen, auf die Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abstellt und im Gesetz definiert, welche Fälle das sind. Unzulässigkeit dürfte vor allem bei Dublin-Fällen und bei offensichtlicher Unbegründetheit vorliegen, vor allem bei Fällen von Täuschung oder auch bei sich widersprechenden Angaben. In den Fällen werden schon heute die meisten Verfahren des BAMF so zügig durchgeführt, dass die 6-Monatsfrist in der absoluten Regel nur relevant wird, wenn davor schon eine Ablehnung stattgefunden hat. Das heißt, der § 47b Absatz 1 dürfte in der Praxis vor allem abgelehnte Asylbewerber betreffen. Auch



dann – aber das hatte ich gesagt – nicht als Dauerzustand, sondern nur so lange, wie eben die Abschiebung realistisch möglich ist. Danach ist durch den Verweis auf § 49 gesetzlich festgelegt, dass eine Entlassung aus der zentralen Aufnahmeeinrichtung erfolgen muss.

Herr Professor Castellucci, zum Bundesverwaltungsgericht und der Entscheidung von der vergangenen Woche Dienstag – nicht Donnerstag, wie ich fälschlicherweise geschrieben habe: Dort geht es um § 58a – die Abschiebungsanordnung. Die Abschiebungsanordnung schafft nur die Voraussetzung für eine vollziehbare Ausreisepflicht, aber es sagt noch nichts darüber aus, was dann als Nächstes mit betroffenen Personen passiert. Das, was Frau Becker vorhin gesagt hatte, dass der § 58a eine Haft erlaubt, ist so nicht richtig, weil der § 58a nur eine vollziehbare Ausreisepflicht schafft. Ob dann eine Abschiebungshaft angeordnet werden kann oder nicht, folgt den allgemeinen Regeln: § 62 – Fluchtgefahr, Behinderung und Umgehung –, die allesamt im Lichte des Europarechts ausgelegt werden müssen. Als Gesetzgeber schaffen Sie mit dem neuen § 56a – der elektronischen Fußfessel – für die Behörden eine Möglichkeit, eine vollziehbare Ausreisepflicht durchzusetzen. Nun können die Behörden mittels der elektronischen Fußfessel eben den Aufenthalt überwachen, solange bis dann eine Abschiebung erfolgreich durchgeführt worden ist. Für die Haft könnte das paradoxerweise sogar die Folge haben, dass die zuständigen Gericht in der Zukunft sagen: In dem Einzelfall steht ja ein milderer Mittel zur Haft bereit, nämlich die elektronische Fußfessel. Also: „Behörden, wendet doch die elektronische Fußfessel an, dann müsst ihr die betroffene Person nicht in Abschiebehalt nehmen!“ Das wird in Großbritannien übrigens ganz ähnlich praktiziert, wo allgemein auch elektronische Überwachungsmöglichkeiten als milderer Mittel zur Abschiebungshaft angewandt werden. Dies muss auch kein schlechtes Ergebnis sein, solange dadurch das gesetzgeberische Ziel leichter erreicht wird, gerade solche Personen beschleunigt zurückzuführen. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Thym. Herr Dr. Sommer, bitte.

SV Dr. Hans-Eckhard Sommer (Bayerisches Staatsministerium des Innern für Bau und Verkehr,

München): Vielen Dank. Ich wurde gefragt, ob die Regelung im Gesetzentwurf ausreichen, um gegen Personen, die über ihre Identität täuschen und die Mitwirkung verweigern, genügend Handhabe zu haben? Dazu möchte ich zunächst einmal deutlich machen, dass Vieles, was im Gesetzentwurf drinsteht, sehr sinnvolle Maßnahmen sind. Das fängt bei der Identitätsklärung durch das Bundesamt an. Wir stehen ja bisher vor dem Problem, dass das Bundesamt im Rahmen der Identitätstäuschung wenig in den vergangenen Jahren unternommen hat. In der Regel wurden nach langjährigen Asylverfahren die abgelehnten Asylbewerber ohne geklärte Identität den Ausländerbehörden überantwortet. Durch diese Regelung – es steht ganz eindeutig im Entwurf, dass Handauswertungen möglich sind, Datenträgerauswertungen möglich sind – ist das Bundesamt in der Pflicht, viel stärker als bisher die Identität schon im Asylverfahren zu klären, was die Rückführung erleichtert. Sinnvoll ist auch die Anordnung der Residenzpflicht für diese Personen, wenn sie ausreisepflichtig sind. Aber in der Tat bleibt der Gesetzentwurf da auf halbem Wege stehen. Ich verstehe nicht, warum man für Personen, deren Identität man nicht kennt – wir können ja bei der Einreise nur eine ED-Behandlung machen, das heißt Fingerabdrücke und Foto – die Freizügigkeit im Bundesgebiet während des ganzen Asylverfahrens einräumt. Wir wissen, dass darunter Fälle sind, die mit terroristischen Gedanken spielen. Warum geht man nicht auch bei diesen Personen im Asylverfahren dazu über, den Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde zu beschränken? Wenn sie dann ihren Pass vorlegen – und es wäre vielleicht ein Anreiz dazu – dann könnte man ja davon wieder absehen?

Außerdem der Punkt, die Personen in der Aufnahmeeinrichtung zu belassen. Warum lassen wir bei solchen Personen nicht grundsätzlich zu, dass sie in der Aufnahmeeinrichtung bleiben? Solange bis entweder eine anerkennende Entscheidung da ist oder die Aufenthaltsbeendigung erfolgt ist. Ich sage es nochmal: Wir kennen sie nicht. Wir wissen nicht, was das für Personen sind, wo sie herkommen und was sie wirklich für Gedanken haben. Warum besitzen sie im Bundesgebiet Freizügigkeit? Ich weiß es nicht, warum das der Gesetzgeber so regelt. Überhaupt ist diese – und das war ja die zweite Frage, die mit an mich ging –



Ermächtigungsgrundlage für die Länder, die Unterbringung in den Aufnahmeeinrichtungen zu regeln, ein wenig bevormundend – wenn ich das so sagen kann. Die Länder sind für die Unterbringung zuständig. Warum lässt man dann nicht die Länder überhaupt entscheiden, wie, wer und wie lange in den Aufnahmeeinrichtungen bleibt? Wer sagt denn, dass Aufnahmeeinrichtungen und die Unterbringung dort schlechter sind als in Gemeinschaftsunterkünften? Aus meiner eigenen Anschauung weiß ich, dass das sogar ganz genau umgekehrt sein kann. Die Unterbringung ist Sache der Länder. Warum lässt der Bundesgesetzgeber nicht zu, dass die Länder entscheiden? Wir haben viele Personen, deren Asylanträge nicht als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden oder im Dublin-Verfahren als unzulässig, deren Bleibeperspektive sehr gering ist, z. B. die ganzen schwarzafrikanischen Länder – mit wenigen Ausnahmen unter 10 Prozent Anerkennungsquote. Es spräche viel dafür, diese Personen auch in den Aufnahmeeinrichtungen länger zu belassen. Das Ganze ist natürlich eine Kapazitätsfrage. Das kann nur das jeweilige Land entscheiden, ob das möglich ist und in welchem Umfang. Das vielleicht von meiner Seite.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Sommer. Herr Dr. Richter, bitte.

SV Dr. Markus Richter (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Zunächst zu der Frage, wann Handydaten ausgelesen werden: Das hängt auch vom Einzelfall ab. Natürlich gibt es Fälle, wo Personen auch freiwillig ihre Datenträger zur Verfügung stellen – auch heute schon. Das ist keine neue Situation. Das passiert teilweise schon im Zeitpunkt der Registrierung. Entscheidend für uns ist, dass das, was ausgelesen wird, nochmal Gegenstand der Anhörung wird, sodass der Flüchtling, der Asylantragsteller, die Möglichkeit hat, sich zu den Inhalten zu äußern. Insofern ist es richtig, dass es während, kurz vor der Anhörung, während der Anhörung passiert und dann eben dort nochmal eingebracht wird.

Auf die Frage, welche Personen diese Auswertung vornehmen. Dann ist es in der Tat so, dass wir aktuell Volljuristen vor Ort haben. Es ist so, dass wir eine Software vorsehen – eine Lösung – die es auf dem Markt bereits gibt. Dieser Anwendung können wir sagen, was genau ausgelesen werden darf. Ich habe dargestellt, dass es hier bei dem Gesetzentwurf

darum geht, Daten auszulesen, die die Identität und das Herkunftsland identifizieren oder die dabei unterstützen. Insofern geht es nicht um den Reiseweg, sondern es geht darum, zu sagen, woher jemand kommt, aus welchem Herkunftsland und was die Identität ist – Metadaten zum Beispiel. Es geht nicht darum, Telefonverbindungen auszuwerten, sondern zu schauen, welche Landesvorwahlen besonders häufig frequentiert werden. Oder es geht darum, zu sagen, wo bestimmte Bilder aufgenommen worden sind, nicht auf dem Weg, sondern im Herkunftsland. Das kann man entsprechend eingrenzen. Man kann im System genau vorgeben, was ausgelesen werden darf. Ich habe gesagt, dass auf dem logischen Wege eine Auswertung stattfindet, keine physikalische. Es werden keine Hackermethoden angewendet, um irgendetwas aufzubrechen, sondern es werden die Funktionalitäten, die die Anwendungen auf einem Handy bereitstellen genutzt, um diese Metadaten auszulesen. Es ist so, dass hier die Protokollierung stattfindet. Es wird eine entsprechende Belehrung stattfinden. Es ist so, dass, wenn wir uns anschauen, welche Personen Adressaten sind, wir in der Tat zunächst einmal die Zielgruppe als absolute Maximumgröße von 60 Prozent der Asylbewerber sehen, die kein Identitätsausweispapier mitbringen. Bei denen es unklar ist, wo sie herkommen. Vielen von denen gelingt es allerdings auch ohne das plausibel darzulegen, wo man herkommt, z. B. im Rahmen der Befragung, durch Sprachprüfungen, die wir ja auch vornehmen, also wo wir Texte analysieren, wo Dolmetscher in der Prüfung drin sind, wo Sprachsachverständige mit dabei sind, aber es gibt eben eine Personengruppe, denen es in diesen Bereichen nicht gelingt, plausibel dazustellen, wo man herkommt. Und an der Stelle sehe ich es in der Tat als Unterstützung an, dass wir diese Möglichkeit, die technischen Möglichkeiten, die es heute gibt, dazu auch einsetzen. Aus meiner Sicht obliegt es schon im Rahmen der Mitwirkungspflicht, dies zu tun. Ich würde das Instrument allerdings jetzt auch nicht überbewerten. Es ist ein Teil von vielen, um das Herkunftsland und die Identität zu prüfen. Es ist nicht das alleinige. Es wird nicht die Anhörung ersetzen oder andere Dinge. Das heißt, wir werden keinen Bescheid darauf stützen, dass das jetzt in der und der Aussage gekommen ist. Es bleibt die Anhörung an der Stelle, die da maßgeblich für die Entscheidungsfindung sein wird.



Es ist so, dass hier bei den Erstaufnahmeeinrichtungen die Frage gestellt wurde, wie dort der Ablauf da stehen kann, was auch den Zugang zu Bildung und zur Rechtsberatung anbelangt. Aus meiner Sicht ist es in der Praxis so, dass sich dies gerade in so einer koordinierten Situation sogar leichter realisieren lässt. Manchmal ist das in der Fläche immer systematisch möglich. Wir hatten die gleiche Diskussion bei der Einführung der Ankunftszentren, wo ähnliche Fragen aufgekommen sind. Ich glaube, man sieht heute, dass dort die kooperierte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen dazu führen, dass man unnötige Wartezeiten im Prozess reduziert, indem man früher Termine hatte, wo man eben von einer Institution zur anderen gereicht worden ist. Heute findet alles an einem Ort statt und dort können eben auch Asylverfahren innerhalb sehr kurzer Zeit stattfinden, ohne dass die Qualität darunter leidet – im Gegenteil, die Qualitätsschleifen sind ja weiter erhöht worden und ich glaube, das ist ein praktikables Beispiel, das zeigt, dass man in solchen Einrichtungen auch kooperiert, strukturiert zusammenarbeiten kann und die Belange, die genannt worden sind, auch berücksichtigt werden.

Auf die letzte Frage im Bereich der Beratung von unbegleiteten Minderjährigen: Da ist es so, dass ich hier auch das Bundesamt ein Stück weit mit in der Pflicht sehe, Information zur Verfügung zu stellen. Zum Beispiel die Hinweise auf öffentliche Quellen zu Herkunftslandinformationen, statistische Informationen, um eben auch eine Einschätzung zu ermöglichen, ob der Asylantrag bei einem Minderjährigen Erfolg haben wird, um dann bewusst entscheiden zu können, hier einen Asylantrag zu stellen. Ich glaube, dass hier diese sichere Perspektive mit Blick auf das Asylverfahren – gerade für Minderjährige – ein großer Gewinn ist und so sähe das in der Praxis dann aus.

BE Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Darf ich eine Nachfrage stellen? Sie haben es nicht ganz beantwortet. Bei der Frage: Sie sagen, Sie brauchen nur die Metadaten. Könnte man das in diesem Gesetzesvorschlag einschränken und wenn ja, haben Sie dafür vielleicht auch einen Formulierungsvorschlag?

SV **Dr. Markus Richter** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Es ist so, dass dieser Gesetzeswortlaut ja bereits gängige Praxis ist. Es ist ja schon etwas Bestehendes im Aufenthaltsrecht. Aus meiner Sicht kommt es hier sehr auf den Einzelfall an. Es ist richtig, dass wir aus meiner Sicht den Gesetzeswortlaut nicht so formulieren, dass wir jeden Einzelfall darunter abhandeln, sondern eine Norm vorsehen, in der selbstverständlich die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf den Einzelfall bezogen stattfinden muss. Und da ist eben das Auslesen dieser Metadaten der geringste Eingriff an der Stelle. Insofern ist der Wortlaut des Gesetzes aus meiner Sicht zutreffend.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Richter. Dann kommt nun Herr. Dr. Hörich, bitte.

SV **Dr. Carsten Hörich** (Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg): Zur Frage der Abschiebungshaft und dem Verfassungsrecht, um nochmal darauf einzugehen: Jede Inhaftnahme zum Zweck der Abschiebung ist ein Eingriff in Artikel 2 Absatz 2 Grundgesetz. Das ist unstreitig und ist keine Frage der Rechtfertigung, das dann auch zur Frage: „Könnte man so eine Abschiebungshaftgrund einführen, so eine Gefährderhaftung?“ Mal von der Idee her – man nimmt die Person ja nicht lange Haft – so funktioniert das Verfassungsrecht an der Stelle nicht. Es gibt das sogenannte Beschleunigungsgebot. Das ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, aber auch des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – an dieser Stelle dann auch unabhängig von der Dauer der Inhaftnahme – das besagt, dass eine Abschiebungshaft als Haft zum Zwecke der Aufenthaltsbeendigung, im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. f EMRK nur dann zulässig ist, wenn die Aufenthaltsbeendigung auch tatsächlich betrieben wird. Nur dann, wenn der Staat auch tatsächlich daran arbeitet, dass der Aufenthalt tatsächlich beendet wird, ist eine Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung zulässig. Insofern ist es dann auch – selbst wenn man den Haftgrund hier einführt – Gefährderhaftung in dem Sinne, wie es auch genannt wurde. Dann hat man das verfassungsrechtliche Problem, dass auch dann Abschiebungshaft nur zulässig ist, wenn der Aufenthalt tatsächlich beendet wird. Eine Art „auf Vorrat wegsperren“, Gefährderhaftung in dem Sinn zur Gefahrenabwehr, wie es vielleicht im



Gesetzentwurf auch kommt oder wie es im Gesetzentwurf eventuell zu verstehen ist, ist gerade da mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben, aus meiner Sicht nicht vereinbar und damit auch dann nicht mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – explizit unabhängig von der Dauer. Das ist gar keine Darlegungsfrage, also keine Rechtfertigungsfrage mehr, sondern die Tatbestandsvoraussetzungen der EMRK liegen in dem Fall schon nicht vor. Die betrifft auch den Gesetzeswortlaut, was der Gesetzentwurf vorschlägt, die Verlängerung der Inhaftnahme, also über drei Monate hinaus. § 62 Absatz 3 Satz 4 halte ich aus dem Grund für sehr problematisch, schon verfassungsrechtlich gesehen und dazu dann vielleicht, um es ganz kurz zu erwähnen: der Ausreisegewahrsam selber ist auch ein Eingriff in das Recht auf Freiheit. Auch da ist jetzt bei 10 Tagen Ingewahrsamnahme wohl nicht mehr zu diskutieren, auch wenn es Ingewahrsamnahme heißt und nicht Inhaftnahme, und auch da stellt sich mir dann persönlich schon die Frage: Das Gesetz differenziert da nicht ausschließlich genug: Wie lange liegt die Nichtmitwirkung zurück? Wie lange ist das gerechtfertigt? Entfällt das irgendwann? Reicht eine Mitwirkungshandlung aus, insbesondere, wenn da doch drin steht, dass er nicht in Haft genommen wird, wenn der in Haft zu Nehmende nachweist, dass er freiwillig ausreist. Ist das im Haftrecht eine ziemliche Einmaligkeit, auch verfassungsrechtlich gesehen, dass derjenige, der in Haft genommen wird, in der Nachweispflicht ist, nicht in Haft genommen zu werden? Das muss aber eigentlich der Staat machen, wenn er eine Grundrechtsdogmatik darlegen will, warum das Ganze der Fall ist. Ich glaube, ich habe die Frage halbwegs beantwortet.

Zur Frage des Entfallens des Widerrufs der Duldung und der Frage, welche Rechte man da eigentlich beachten muss: Kinderrechtskonvention. Ich will da nur kurz darauf eingehen. Selbstverständlich verfallen, wo langfristiger, langjähriger Duldungsaufenthalt vorliegt, da sagt der Gesetzentwurf: Man muss keine Bleibeinteressen beachten, wie es bei der Ausweisung der Fall ist. Es ist natürlich richtig, aber trotzdem können solche Sachen wie Verwurzelungen – und das entnehme ich auch der EMRK-Rechtsprechung – unabhängig von Ausweisung entstehen. Also, wer lange hier ist, hat vielleicht soziale Kontakte aufgebaut. Das ist eine Verwurzelungsdogmatik. Die Rechte des

Kindes, wenn das Kind zur Schule geht usw., müssen in gewisser Form beachtet werden und darum halte ich es dann schon für problematisch bzw. verstehe ich den Gesetzentwurf dahingehend zumindest nicht ganz, wie diese Rechte richtig beachtet werden sollen. Es steht auch in der Gesetzesbegründung drin, dass die Situation von Minderjährigen, die Rechte des Kindes dabei besonders beachtet werden. Da ist mir persönlich jetzt nicht ganz klar, was daraus folgen soll. Heißt es dann, dass da für das Kind, das langjährig geduldet ist – und die Kinder teilen ja grundsätzlich das Aufenthaltsrecht der Eltern – noch widerrufen wird? Das weiß vorher Bescheid, der Rest der Familie nicht oder was ist davon die Folge? Das ist mir in dem Punkt nicht ganz klar. Muss allerdings, denke ich, in der Gesetzesanwendung begründet werden.

Und vielleicht ein letzter Punkt dann noch zur Haft: Die Rückführungsrichtlinie macht ja für die Abschiebungshaft dann doch noch die Besonderheit. Nach deutschem Verfassungsrecht würde höchstwahrscheinlich auch dieser Haftgrund, § 2 Absatz 14 Nummer 5a Aufenthaltsgesetz, ausreichen – nach deutschem Verfassungsrecht, aber wir sind auch an das Europarecht gebunden und das Europarecht stellt hier schlichtweg höhere Anforderungen. Das hat der Europäische Gerichtshof in mehreren Entscheidungen durchdekliniert und darum reicht es dann nicht aus, wenn man einfach mit § 2 Absatz 14 Nummer 5a so einen weiten Begriff reinschreibt, weil das Europarecht dabei vollkommen missachtet wird. Und der Europäische Gerichtshof lässt es auch nicht ausreichen, dass die Verwaltung das dann später anwendet, sondern er sagt ausdrücklich in mehreren Entscheidungen: Der Gesetzgeber muss handeln und nicht die Verwaltung. Darum wird das falsch übertragen. Das ist aus meiner Sicht eine fehlerhafte Richtlinie in der Umsetzung.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Hörich. Herr Burkhardt, bitte.

SV **Günter Burkhardt** (PRO ASYL e. V., Frankfurt am Main): Zu den Jugendlichen: Man sollte eher auf das Bundesamt als auf die Jugendämter zielen. Ein afghanischer Jugendlicher wartet 11 Monate im Jahr 2016 auf eine Entscheidung, ein Erwachsener Afghane 7,7 Monate auf die erste Entscheidung. Warum setzt man hier bei den Jugendämtern an und



nicht bei dem Bundesamt, wenn man es beschleunigen will?

Zweiter Punkt: Die Datenauslese. Sie haben formuliert, Herr Richter: Wo wurden die Fotos gemacht und dass der Asylsuchende in seinem Vortrag darauf eingehen kann. Das heißt, es ist die systematische Datenauslese vor dem Asylverfahren und das ist etwas anderes als wenn es am Ende um Abschiebung geht und im Einzelfall geschaut wird, wo kommt der Mensch denn her. Das ist systematisch, was hier gemacht wird.

Und deswegen sprechen wir vom großen Lauschangriff, weil ein Smartphone alle elementaren persönlichen Daten drauf hat. Da kann man nicht abgrenzen. Der große Lauschangriff – hat das Verfassungsgericht entschieden – wird abgebrochen, wenn es um die absolute Intimsphäre geht, private Lebensgestaltung. Wo ist hier der Unterschied? Da ist kein Unterschied, nur der eine ist ein Asylsuchender und der andere nicht. Das heißt, die Frage ist offen. Sie umgehen den Richtervorbehalt. Da zu sagen: Das macht ein Volljurist, das sagt ja nichts über das erkenntnisleitende Interesse der Person aus. Das ist ein Unterschied, ob das ein Richter anordnet oder ob das ein Bediensteter des Bundesamtes ist.

Wir haben in dem Gesetz auch keine Sperre für die Datenübermittlung. Die können auch an andere Behörden weitergegeben werden. Sie haben vor allem nochmal Wirkung auf die Asylverfahren. Wenn die Behörde, wo ein Flüchtling Vertrauen haben muss, wo er offen reden muss, sagt: Ich misstrauere erstens wegen der Daten, zweitens kommt die Behörde vor dem Asylverfahren und sagt: Also wenn sie zurückgehen, kriegen sie mehr Geld. Das hat Auswirkungen auf ein Asylverfahren und ich hatte hier auch nochmal deutlich gemacht, warum diese Dauer in der Erstaufnahmeeinrichtung auch schädlich für ein faires Asylverfahren ist, weil eben keine Kontakte mehr zur Nachbarschaft entstehen, weil keine Beratung mehr stattfindet, weil die Menschen isoliert sind. Deswegen steigt das Risiko von Ablehnungen enorm – von politisch Verfolgten, die schutzbedürftig sind.

Es wurde die Frage nach dem Wegfall der Ankündigungsfrist des Widerrufs gestellt. Hier ist der Gesetzestext in der Vergangenheitsform formuliert. Das heißt, es steht drin: Nach § 60a Absatz 5 Satz 4 wird folgender Satz angefügt: Satz 4

findet keine Anwendung, wenn die zumutbare Anforderung an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt wurde. Das gleiche gilt für die Täuschung. Wir hatten im Bundestag ja lange Debatten über die Bleiberechtsregelung, wo formuliert wurde: Wenn jemand aktuell sagt: „Da war mal was in der Vergangenheit“ – dann ist es heute unschädlich. Es heißt möglicherweise, dieselbe Person geht zur Behörde und will einen Antrag auf Aufenthaltserlaubnis stellen und dann kommt die Behörde und sagt: Nix da, wir wollen abschieben, weil in der Vergangenheit ein Fehlverhalten vorlag. Und dieser Begriff „zumutbare Anforderung“ bei der Passbeschaffung ist dehnbar. Man legt in der Praxis oft den Menschen das Fehlverhalten der Behörden des Herkunftslandes zur Last. Und es ist nicht kalkulierbar, was passieren wird und damit ist diese Koppelung zwischen Wegfall des Widerrufs der Ankündigungsfrist der Duldung mit dem Ausreisegewahrsam in der Kombination so fatal. Wir haben bisher noch nicht massenweise Ausreisegewahrsamsinhaftierungen gehabt. Das ist im Moment noch Zukunftsmusik, wo aber jetzt der Weg geebnet wird und die Frage, die ich stelle, ist: Wo ist denn die Grenze, die zulässig ist? Warum sind vier Tage zulässig? Warum reichen sie nicht? Gibt es Erfahrungen? Warum zehn Tage? Warum nicht vier Wochen? Warum nicht vier Monate? Wo ist eine Grenze, die man da ziehen will und wie begründet man sie? Das ist Haft. Und all die Voraussetzungen, die in Deutschland für Haft gelten müssen, werden quasi an der Stelle negiert. Und deswegen ist das die Grundkritik an diesem Punkt. Ich schließe mich hier den Rednern zur Linken und Rechten an, dass das, was hier konstruiert wird, rechtswidrig ist. Und zwar wird es – nochmal zur Ausgangsthese – auch viele derjenigen treffen, die zu Unrecht im Asylverfahren abgelehnt wurden, wo es kein rechtsstaatliches Asylverfahren gab. Es gibt nicht genügend Anwälte. Das Bundesamt entscheidet immer noch in einem Eiltempo über Asylanträge, ohne die Fluchtgründe zu ermitteln – in vielen Fällen. Hätte ich hier etwas mehr Zeit? Ja? Dann schildere ich Ihnen die Fälle. Da geht ein Afghane hin und schildert dem Bundesamt, dass er eine Bombe aufgedeckt hat und ist zur Polizei gegangen und der Polizeikommandant wird ermordet und dann antwortet das Bundesamt in dem Bescheid: Wird abgelehnt. Er hätte ja zu einer



anderen Polizeidienststelle gehen können. Im Übrigen gäbe es sichere Herkunftsregionen.

Also es gibt im Moment Dutzende solcher Afghanen-Ablehnungen, die fehlerhaft sind. Die führen irgendwann zur Abschiebung. Wir erleben ja heute, dass auch wieder Menschen abgeschoben werden. Und es war die Frage, die kam: Wen trifft es? Wir haben die Erfahrung, dass in der Vergangenheit gerade diejenigen getroffen wurden, die integriert sind, hier zur Arbeit gehen, die aus dem normalen Leben raus gerissen wurden. Womit ich nicht sage, dass man jetzt nach Afghanistan etwa andere abschieben kann. Wir müssen davon ausgehen, dass aufgrund von falschen Bundesamtsverfahren fehlerhaft entschieden wurde. Die Grundposition von PRO ASYL zu Afghanistan kennen Sie, die muss ich hier nicht vortragen. Aber das ist ja genau eine Frage, die man im Zweifelsfall auch vor Gerichten klären muss. Nur wenn ich das so konstruiere, wie Sie es jetzt vorhaben, dann kommen wir gar nicht mehr vor Gericht. Wo kein Kläger ist, ist kein Richter. Und das sieht mir so aus, als wenn das sowohl bei den Datenausleseverfahren so vollzogen wird als auch, wenn es um die Frage der Abschiebungen geht.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Burkhardt. Frau Becker, bitte.

SVe **Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband Berlin): Vielleicht nur noch ergänzend zu einigen der Fragen von Frau Jelpke und Herrn Beck.

Zum Thema „Identitätstäuschung“: Welche Beispiele gibt es oder die Nichtmitwirkung bei der Passbeschaffung. Identitätstäuschung, das wird häufig schon vorgeworfen, wenn es im Rahmen der Registrierung zu unterschiedlichen Schreibweisen der Namen kommt. Das ist gerade im Jahr 2015/2016 häufig passiert. Es wird an unterschiedlichen Stellen registriert, zum Teil bei den Ländern, zum Teil beim BAMF. Es kommt zu einer unterschiedlichen Schreibweise des Namens, eben weil kein Pass vorhanden ist, der vorgelegt werden kann. Das wird den Asylsuchenden häufig hinterher als Identitätstäuschung vorgeworfen. Das wäre so ein Beispiel.

Dann die Nichtmitwirkung bei der Passbeschaffung. Auch das – wir haben es vorhin auch schon gehört – wird den Asylsuchenden vorgeworfen oder den Ausreisepflichtigen eine kollussive

Zusammenwirkung mit den Botschaften und den Konsulaten. Das können wir aus unserer Beratungspraxis schlicht und ergreifend nicht bestätigen. Das mag es in Einzelfällen geben. Ich kann das weder bejahen noch verneinen, das weiß ich schlicht und ergreifend nicht. Mit sind aber eine Vielzahl von Fällen bekannt, wo es tatsächlich so ist, dass eben die Botschaft keinen Passersatz oder keinen Pass ausstellt oder aber einfach eine sehr lange Zeit dafür braucht oder aber und das ist die dritte Alternative, Anforderungen an den Ausreisepflichtigen stellt, die schlicht und ergreifend nicht zumutbar sind. Also da sprechen wir jetzt von Schmiergeldern, da sprechen wir von der Unterzeichnung einer Erklärung, dass die Person eben ausreisen möchte. Also es gibt verschiedenste Konstellationen, warum eben keine Pässe ausgestellt werden oder keine Ersatzpapiere oder aber es dauert so lange, über anderthalb Jahre, zwei Jahre, dass in den Fällen dann schlicht und ergreifend das auch den ausreisepflichtigen Personen vorgeworfen wird, obwohl sie es schlicht und ergreifend nicht verschuldet haben. Das sind also solche Beispiele.

Dass man ohne Pässe einreist, ist schlicht und ergreifend flüchtlings- und fluchtimmanent. Das sieht auch die Genfer Flüchtlingskonvention so vor. Wir haben nun mal in der Regel keine legalen Einreisemöglichkeiten. Das heißt, die Flucht erfolgt oft ad hoc. In vielen Ländern ist es so, dass überhaupt keine Passpflicht besteht. Das heißt, ich habe nicht Tag und Nacht den Pass bei mir. Ich habe oft gar keinen. Und dass ich in dem Moment, indem ich dann zur Flucht gezwungen bin, mich zunächst erstmal wieder an den eigenen Staat wende, mit der Bitte, mir doch vorher einen Pass auszustellen, ist schlicht und ergreifend lebensfremd.

Zum Thema „Überraschungsabschiebungen“ und wer davon betroffen wird, hat Günter Burkhardt schon einiges genannt. Auch uns sind Fälle aus der Beratungspraxis bekannt, wo Kinder aus Schulen abgeschoben werden, wo es tatsächlich so weit geht, dass Menschen, die in psychosozialen Zentren oder sogar im psychiatrischen Kliniken sind, zur Ausländerbehörde bestellt werden, obwohl sie in Behandlung sind, Traumatisierungen festgestellt wurden, und sofort zum Flughafen gebracht und abgeschoben werden. Da ist letztlich alles möglich und unsere Befürchtung ist eben natürlich auch: Je mehr dieses Gesetz an dieser Stelle verschärft wird,



desto mehr wird es vor allem die besonders Schutzbedürftigen treffen.

Zur Frage der Zulassung der Berufung durch die Verwaltungsgerichte: Ja, diese Option würde ich ausdrücklich begrüßen. Günter Burkhardt hat es schon hinreichend ausgeführt. Wir haben im Moment wirklich Probleme bei der Qualität der Asylverfahren. Ich denke, das wird auch weiterhin so andauern, zumindest so lang der Bearbeitungsdruck beim BAMF einfach so groß ist. Es ist im Moment immer wieder und das war ja bei Ihrer Anhörung oder bei Ihrer Bundestagsdebatte letzten Donnerstag auch immer wieder der Fall: Es geht darum: schnell, schnell, schnell, möglichst viele Fälle zu entscheiden. Ich kann diesen Ansatz verstehen, aber für den Einzelfall – für das Feststellen des Schutzbedürfnisses – ist das fatal, denn in vielen Fällen erfolgt eben aus diesen besonders schnellen Verfahren, dass das Schutzbedürfnis nicht hinreichend festgestellt wird. In einer Anhörung muss das den Asylsuchenden, wenn es Widersprüche gibt, vorgehalten werden. Es muss ihm gesagt werden, dass es widersprüchlich ist, was war denn jetzt – A oder B. Das erfolgt in vielen Fällen nicht. Es gibt Probleme mit Dolmetschern, die in die eine oder andere Richtung oder einfach nicht richtig übersetzen. Es gibt ganz viele Probleme. Insofern kann ich nur sagen: Ja, Zulassung der Berufung. Diesen Vorschlag begrüßen wir ausdrücklich.

Und dann als Letztes vielleicht noch zu der Frage: Welche Folge hat die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen für die Integration? Ja, selbstverständlich hat das verheerende Folgen. Es gibt Studien der Uni Erlangen, Frau Prof. Bendel, oder auch des Sachverständigenrats, die alle Kriterien im Grunde benennen, die für eine erfolgreiche Integration erforderlich sind. Dazu gehört eben der Zugang, der möglichst frühe Zugang zur Sprache, zu Bildung, zum Arbeitsmarkt. Und vor allem, was auch alle Studien belegen, tatsächlich der soziale Kontakt, der Austausch mit Menschen, was sich alle Asylsuchenden selbst auch gewünscht haben, um sich besser integrieren zu können, ist der Kontakt zur Mehrheitsgesellschaft. Und das alles findet eben in teilweise sehr abgelegenen Erstaufnahmeeinrichtungen nicht in der Form statt, in der es stattfinden könnte. Und auch noch, um auch den Punkt zu ergänzen: Viele Gemeinschaftsunterkünfte sind nicht besser. Ja, aus

unserer Sicht ist die beste Form der Unterbringung, so schnell wie möglich in die dezentrale Unterbringung zu kommen und auch große Gemeinschaftsunterkünfte sind an dieser Stelle vielleicht nicht besser. Aber das Jahr 2015, die großen Einreisewellen, wenn man das so nennen möchte, ist vorbei. Im Moment haben wir eine Zahl, die handhabbar ist, mit guten Standards und deswegen ist es jetzt an der Zeit, wirklich gute Standards für die Aufnahme zu schaffen. Das ist das, was mit diesem Gesetz verhindert wird. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Becker. Dann könnten wir noch in eine zweite Fragerunde kommen. Bitte kurze Fragen, denn die Zeit geht doch dem Ende zu. Frau Kollegin Warken, bitte.

BE Abg. **Nina Warken** (CDU/CSU): Ich würde ganz gerne nochmal das Thema „Auslesen von Datenträgern“ aufgreifen und nochmal an den Herrn Dr. Richter die Frage stellen, was er denn dem entgegnet, was da jetzt an Vorwürfen auch kommt: Es soll ja ein großer Lauschangriff sein, ein allgemeiner Datenabgriff im Vorfeld des Asylverfahrens. Und vielleicht noch eine praktische Frage: Wie sollte oder wie sieht denn die Funktionalität dieser Auslesegeräte aus, die Sie da verwenden werden?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Warken. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke. Ich hätte nochmal zum Stichwort „elektronische Fußfessel“ die Frage: Hier gibt es ja auch eine Stellungnahme des Deutschen Städtetages und die lehnt das ab. Also ich will jetzt hier nicht grundsätzlich über Fußfesseln sprechen. Meines Erachtens werden die keinen einzigen Terroranschlag verhindern, aber egal. Das ist ja auch hier im Gesetz berücksichtigt. Und mir geht es jetzt mehr um die Frage des Deutschen Städtetages, die diese Regelung ausdrücklich in dem Gesetz ablehnt, wonach die Ausländerbehörden die Überwachung der Gefährder vornehmen sollen. Und da würde ich ganz gerne nochmal eine Stellungnahme von Frau Becker und von Herrn Dr. Hörich haben. Und meine zweite Frage wäre nochmal zu diesem Komplex: Auch hier ist es strittig gewesen. Nehmen wir einfach mal „Amri“. Nach welchen Paragraphen wäre es möglich gewesen, Amri festzusetzen? Wir haben ja immer wieder das Gefühl, auch jetzt im



Gesetzentwurf: Was ist eigentlich der Gefahrenbegriff? Auf der anderen Seite – wenn jemand wirklich eine Gefahr für Leib und Leben in der Öffentlichkeit ist, dann gehört er meiner Meinung nach nicht in ein Abschiebegefängnis, sondern in Untersuchungshaft. Sie lachen mal wieder Herr PSt Dr. Schröder – ich finde schon, dass hier ja auch Stimmung gemacht wird. Aber ich finde trotzdem, dass man im Grunde genommen Stimmung macht, wenn man immer die Flüchtlinge in Verdacht nimmt. Ich würde doch gerne nochmal, auch von Herrn Dr. Hörich und von Herr Burkhardt, hören, ob es dazu Vorschläge gibt, wie das eindeutiger geregelt wird? Wir sind uns, glaube ich, alle einig: Leute, die eine Gefahr in der Öffentlichkeit für Leib und Leben sind, müssen verfolgt, beobachtet – oder wie auch immer – werden, aber ich finde, die haben eben nichts in Abschiebehaft zu suchen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Herr Kollege Veit, bitte.

Abg. **Rüdiger Veit** (SPD): Herr Professor Thym, ich muss eine Vorbemerkung machen. Vielleicht habe ich mich verhört? Diese Lösung würde ich eigentlich bevorzugen. Aber Sie haben gesagt, dass derjenige, der sich kritisch oder sogar ablehnend zu dem hier in Rede stehenden Gesetzentwurf äußert oder verhält, schlechthin gegen Ausreise sei. Das ist eine Unterstellung, die für die Kritiker hier im Parlament genauso wenig zutreffend ist, wie für die Sachverständigen, die wir ebenfalls eingeladen haben. Ich glaube, es würde der Sachlichkeit und Überzeugungskraft Ihrer Sachverständigenstellungnahme hier gut tun, wenn Sie solche Äußerungen in der Weise und Klassifizierungen sein lassen würden. Aber Sie haben ja auch die Gelegenheit, das richtig zu stellen.

Ich habe eine Frage, vor allen Dingen an Sie drei, Herr Dr. Richter, Herr Dr. Sommer, Herr Professor Thym: Zu der Frage „Widerruf der Duldung“ und „sofortige Abschiebung“. Kennen Sie irgendeinen empirischen Beleg dafür? Wie viele Menschen, die vorher in einer, wie auch immer gearteten und langen Duldung gelebt haben, sich dann durch Untertauchen der Abschiebungen entziehen, wenn klar wird, ihre Duldung hat keinen Bestand mehr? Gibt es dafür einen einzigen empirischen Beleg? Da ich dieses manchmal traurige und belastende Geschäft als Chef einer Ausländerbehörde –

immerhin auch mal 12 Jahre – machen musste, kenne ich selbstverständlich auch Einzelfälle und Konstellationen. Ich könnte jetzt bis zum heutigen Tage nicht sagen, in welchen Fällen und in welcher Zahl dann die betroffenen Personen untergetaucht wären. Deswegen meine Frage an die anderen drei Sachverständigen: Stellt sich dieser Teil des Gesetzgebungsvorhabens denn nicht – meiner Überzeugung nach jedenfalls –, so dar, dass das mit Gefahrenabwehr und Gefahrenminimierung überhaupt nichts zu tun hat, sondern de facto auch und gerade in Verbindung mit Ausreisegewahrsam und der erleichterten Möglichkeit von Abschiebehaft lediglich zu einer Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten führt?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Veit. Frau Kollegin Amtsberg, bitte.

BE Abg. **Luise Amtsberg** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank. Ich habe zwei Fragen an die Sachverständigen Burkhardt und Becker. Die eine Frage – da bitte ich vielleicht nochmal um eine Einschätzung, vielleicht auch eine politische Einschätzung – was den Gesamtkontext angeht, in das sich dieses Gesetz jetzt einfügt. Wir haben ja in der vergangenen oder in dieser noch bestehenden Legislatur eine ganze Reihe von Verschärfungen im Asylbereich und dem aufenthaltsrechtlichen Bereich erlebt. Wie ordnet sich dieses Gesetz dort in diesen Kontext der Verschärfung ein? Das vielleicht auch besonders mit Blick auf die Rechte von Schutzsuchenden.

Und als zweite Frage vielleicht nochmal konkreter: Man hat ja so ein bisschen den Eindruck, wenn man sich dieses Gesetz hier so anguckt und was sich so viele davon versprechen, dass es eigentlich nur darum geht, ein bisschen was am Vollzug zu ändern und dann haben wir all diese Probleme nicht, was ich jetzt besonders in Bezug auf die ganze Frage „Umgang mit Gefährdern“ usw. sowieso hochgradig gefährlich finde. Aber abseits davon ist für mich eher nochmal die Frage relevant, weil man immer wieder erlebt, dass ein zentrales Problem natürlich als Dreh- und Angelpunkt das BAMF ist. Nicht, weil die Menschen dort schlecht arbeiten oder weil sie irgendwie Böses im Sinn haben, sondern, weil wir natürlich, und das wird ja auch bescheinigt vom BAMF selber, bei der Verfahrensqualität und auch der Ausbildung der Menschen, die dort arbeiten, erhebliche Defizite an vielen Stellen haben. Was für Änderungen würden Sie sich vielleicht in Bezug auf



das BAMF vom Gesetzgeber wünschen? Das wäre jetzt eine Sache, die wir eigentlich auch in diesem Kontext diskutieren müssten. Das sind meine zwei Fragen an Sie.

Und dann habe ich noch eine, die mir jetzt gerade so gekommen ist: Wenn das Auslesen von Handydaten, wie Sie, Herr Dr. Richter, auch angedeutet haben, einen positiven Effekt auf das Asylverfahren von jemanden haben könnte, also dass er damit Verdachtsmomente aushebeln könnte, die gegen ihn vorgebracht werden, was die Plausibilität seines Antrages angeht, dann könnte das natürlich auch in die andere Richtung laufen, wenn man beispielsweise gar kein Handy hat oder so verrückt ist und kein Smartphone besitzt, sondern – wie nennt man die Dinger – ein analoges Handy, dann macht man sich damit verdächtig, ähnlich wie bei den Pässen, wo man ja auch sagt: Die Mitwirkung stehe so ein bisschen in Frage. Derjenige hat keinen Pass – hört man ja immer wieder, dass das irgendwie bewusst so gemacht wird, weggeschmissen wird oder man versucht sich davon eben einen Vorteil zu verschaffen, im Asylverfahren. Müssen wir dann mit einer ähnlichen Argumentation rechnen, wenn jemand kein Smartphone mehr hat und sich irgendwie verdächtig damit macht. Und wie gehen Sie mit solchen Fällen dann um, wenn Sie da Plausibilitätsfragen haben?

Und eine Entgegnung, weil ich es einfach nicht so stehen lassen möchte: Es ist explizit keine Frage, sondern eine Entgegnung an Herrn Dr. Sommer in Bezug auf die Rechtfertigung für einen längeren Verbleib in der Erstaufnahmeeinrichtung, wo Sie eine Gesamtschutzquote für die Region Schwarz-Afrika, damit meinen Sie wahrscheinlich Subsahara-Afrika, angeführt haben. Das finde ich hochgradig unzulässig, weil wir natürlich in unserem Asylrecht nicht zu Unrecht die Schutzquoten haben, weil es natürlich auch mal sein kann, dass in einem Staat eine andere Situation als in einem anderen herrscht. Deshalb finde ich, dass wir nach wie vor dabei bleiben sollten, ein Land wie Eritrea oder Somalia in seiner besonderen Situation auch so zu würdigen und hier nicht mit Regionsschutzquoten zu arbeiten. Das passt auch überhaupt nicht zu unserem Asylrecht – zum Glück. Aber das nur als Entgegnung.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Amtsberg. Dann kommen wir noch zu

einer Antwortrunde. Frau Becker, Sie dürfen jetzt beginnen. Bitte.

SVe **Kerstin Becker** (Der Paritätische Gesamtverband Berlin): Zunächst auf die Frage, ob die Ausländerbehörden tatsächlich für die Fragen der Gefahrenabwehr und vor allem eben auch für die Überwachung zuständig sein sollten oder sein möchten. Aus meiner Sicht macht es keinen Sinn, an der Stelle zusätzliche Behörden damit zu beauftragen, die jetzt keine originäre Expertise in diesem Bereich haben, sondern es macht sicherlich Sinn, die Sicherheitsbehörden damit zu beauftragen, die Experten und Expertinnen für diesen Bereich. Das wäre meine Einschätzung dazu. Der Städtetag sieht das offensichtlich genauso. Insofern kann ich dieses Anliegen nur an dieser Stelle unterstützen.

Sie hatten nochmal kurz zu dem Fall „Amri“ gefragt. Ist das jetzt von § 58a Aufenthaltsgesetz gedeckt oder ist es nicht gedeckt? Es ist richtig: § 58a regelt zunächst nur explizit die Abschiebungsanordnung, aber es geht dann eben weiter im § 62 Absatz 3 Nummer 1a. Danach ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung eine Sicherungshaft anzuordnen, wenn eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann. Da haben wir dann eben auch die explizite Regelung der Abschiebungshaft in diesem Fall, sodass nicht nur die allgemeinen Regelungen gelten. Aber das nur als Ergänzung.

Tja, welche Gesamtstimmung herrscht? Vor welchem politischen Hintergrund finden die aktuellen Gesetzesverschärfungen statt? Ich denke, das wissen Sie im Zweifelsfall sicherlich alle mindestens genauso gut wie ich. Seit 2015 hat sich zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung die Stimmung sehr gewandelt. Es gibt eine Studie der Evangelischen Kirche Deutschlands, die festgestellt hat, dass wenn man die einzelnen Menschen befragt, tatsächlich die Stimmung fast unverändert positiv wie negativ gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen ist. Das heißt, die Studie beweist, dass sich gar nicht so viel geändert hat. Was sich aber sehr deutlich geändert hat, ist zum einen die politische Diskussion. In der Folge oder als Reaktion darauf, vielleicht auch als Ursprung – das kann ich nicht beurteilen – tatsächlich die öffentliche Wahrnehmung in den Medien. Das hat sich seit 2015 fundamental geändert – eben seit dem



„Sommer des Willkommens, des Ankommens“. Das ist das, was sich geändert hat. In der Folge haben wir erlebt, dass es wirklich seit 2015 zahlreiche Gesetzverschärfungen gab, die die gesetzliche Situation für Schutzsuchende ununterbrochen verschärfen, überwiegend auch verschlechtern. Ich will jetzt nicht alles schlecht reden. Es gibt sicherlich auch im Integrationsgesetz positive Aspekte. Es gibt Verbesserungen für den Bereich der Integration, allerdings leider nur für bestimmte Personengruppen, was wir auch sehr bedauern. Aber was eben aus unserer Sicht wirklich erforderlich ist, wäre im Moment ein klares Zeichen gegen Stimmen von rechts, die eben ja immer nach solchen Gesetzen rufen, um hier und jetzt deutlich zu machen: Nein, nicht alle Menschen, die hierher kommen, möchten Asyl missbrauchen oder aber fälschen ihre Pässe oder werfen sie weg – was auch immer. Hier braucht es meines Erachtens klare Signale. Dafür sind Sie eigentlich die richtigen Personen, die jetzt am Hebel sind. Da gilt es entgegenzuwirken und eben diesen vorliegenden Gesetzentwurf abzulehnen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Becker. Herr Burkhardt, bitte.

SV **Günter Burkhardt** (PRO ASYL e. V., Frankfurt am Main): Ich finde schwierig, dass in einer Diskussion der Fall „Amri“ mit der Frage eines Gesetzes, was Auswirkungen auf alle Asylsuchende hat und die abgelehnt werden, vermischt wird. Ich drück mich nicht rum, aber verweise hier auf eine Analyse, die Herr Prantl in der Süddeutschen Zeitung wiedergegeben hat, nachdem er mit unserem stellvertretenden Vorsitzenden redete, zu der Zeit Hubert Heinhold: Man hätte bei Amri den Aufenthalt auf einen Bezirk begrenzen können. Man kann Meldeauflagen verhängen. Wenn der Mensch dagegen verstößt, dann ist dies eine Straftat und dann kommt er in Untersuchungshaft. Es gibt kaum einen Geduldeten, der monatelang das Bundesland verlässt, kreuz und quer durch Deutschland reist – es ist absolut untypisch. Es ist eher die Frage, ob das in einen anderen Ausschuss gehört als hier in diesen Ausschuss, der aufklärt, welches Behördenversagen es im Fall „Amri“ gab. Dass der Gesetzgeber hier jetzt aktionistisch handelt, halte ich für falsch, weil man damit ja auch dem Bürger signalisiert, wir hätten keinen starken Staat, der auch uns schützen kann. Das ist aber nicht der Fall.

In Bezug auf die Frage von Rüdiger Veit: Ja, wir haben die Sorge, dass mit dem Wegfall der Ankündigung des Widerrufs der Duldung nur genau darauf gezielt wird, Behördenhandeln nicht mehr vor Gericht überprüfen zu lassen. Wenn Betroffene in dem Ausreisegewahrsam sind und das überfallartig geschieht, läuft ein Wettlauf mit der Zeit. Diesen Wettlauf mit der Zeit erleben wir jetzt wieder, wo heute Abend der Abschiebeflieger nach Kabul startet, wo wir eine Situation hatten, dass Verfassungsrichter sich nicht mehr als eine Autostunde von Karlsruhe wegbewegen, weil sie wissen, es könnten Eilanträge kommen. Wir erleben es bei uns in der Geschäftsstelle von PRO ASYL, dass Rechtsanwälte oft unfähig sind, zu wissen, wie sie Mandanten beraten, wie man Eilanträge stellt. Auch das gibt es im Moment. Dieser Wettlauf mit der Zeit ist eines Rechtsstaats unwürdig und es gibt bisher überhaupt kein Argument, was vorgetragen wurde, weswegen man den bisherigen Rechtsweg nicht lässt, wo eine Duldung widerrufen wird. Wir haben ja die Situation, dass viele Geduldete auch hier leben, in der trügerischen Sicherheit: „Ich habe ja eine Duldung. Ich darf arbeiten“. Die wachsen in den Aufenthalt rein. Also warum muss dieses Gesetz an der Stelle verändert werden? Es wurden Menschen nach Kabul, die einen Ausbildungsvertrag in der Tasche hatten, abgeschoben. Es wurden Menschen mit einer Ausbildungsduldung aus Sachsen-Anhalt abgeschoben. Es wurden auch Menschen nach Afghanistan abgeschoben, die lange Jahre hier in Deutschland gearbeitet haben, weil man sie an dem Arbeitsplatz einfacher packen kann. Das kann doch nicht Sinn und Zweck eines staatlichen Handelns sein, dass man an der Stelle so vorgeht.

Zum Kontext des Gesetzes: Es steht für mich weniger im Kontext der vergangenen Gesetze, sondern eher im Kontext der Dublin-IV-Verordnung, wo wir in Ungarn, in anderen Staaten erleben, dass Menschen ohne Begrenzung festgesetzt werden sollen. Und mit dieser de facto-Isolierung in den Erstaufnahmeeinrichtungen verhindern wir Verfahrensberatung, Kontakt zu Ehrenamtlichen. Übrigens, alle Fälle, die ich vorgetragen habe, stammen von einem Ehrenamtlichen, der nämlich den Kontakt aus der Nachbarschaft zu Afghanen hat. Das wird verhindert, wenn die Menschen isoliert sind. Deswegen ist dies der Zusammenhang, der herzustellen ist, dass man versucht, sie in der



Erstaufnahme zu lassen und von da aus abzuschieben und zwar ohne, dass Kontakte mit Beratungsstellen, mit Ehrenamtlichen, mit Kirchen oder mit Organisationen entstehen. Das ist nicht richtig und da sollte Deutschland in Europa ein anderes Vorbild sein, für ein Europa, das auf Menschenrechten basiert und das Grundrechte ernst nimmt. Das Gesetz gehört schon gar nicht in diesem Zeitdruck realisiert, der jetzt gemacht wird, denn der hat mit dem Anlass eigentlich gar nichts mehr zu tun.

Zum Bundesamt: PRO ASYL hat das Bundesamt an einer Stelle kritisiert – und ich nehme es nun in Schutz. Man kann nicht permanent Gesetze ändern und dann sagen: Dieses Amt und diese Behörden müssen alles sofort wieder andersrum umsetzen. Das vergrößert ein Chaos in einer Behörde. Von daher sollte man sagen: Ein Bundesamt hat die Aufgabe, Asylverfahren fair und sorgfältig zu prüfen. Da ist ein korrektes Behördenhandeln gefordert. Das ist im Moment nicht gewährleistet, weswegen die Asylverfahren zu rechtswidrigen Ergebnissen führen. Alle Gesetzesänderungen und aller politischer Druck, im Hauruck-Verfahren schnell viel zu entscheiden, führen genau dazu, dass in absehbarer Zeit Menschen vor der Abschiebung stehen, die da nicht stehen müssten.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Burkhardt. Herr Dr. Hörich, bitte.

SV **Dr. Carsten Hörich** (Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg): Vielleicht in aller Kürze. Es ist dazu schon viel gesagt worden. Zum § 60 Absatz 5 schließe ich mich der Analyse des Falls ausdrücklich an, was da gesagt wurde. Es erschwert den Rechtsschutz unheimlich. Was das Ziel des Gesetzgebers an dieser Stelle jetzt ist – darüber möchte ich nicht spekulieren.

Zum Thema „Ausländerbehörden und § 56a“: Ist das die falsche Behörde? Das ist natürlich eine schwierige Sache. Sofern man sich den §56a anguckt, besteht fast die Hälfte des Gesetzentwurfs nur aus dem § 56a und das auch zu recht. Also, mit rechtsstaatlicher Anforderung muss diese Norm so lang sein und auch die Überwachungsbefugnisse usw., da muss das so viel sein. Ich verstehe allerdings auch die Ausländerbehörden an der Stelle, die sagen: Wie sollen wir das noch machen? So eine Überwachung ist ja nicht ganz ohne. Dafür braucht man ja auch Personal. Das muss man

machen, aber diese rechtsstaatlichen Anforderungen ergeben es. Von daher zeigt es vielleicht auch, dass es wie hier gedacht ist, als Gefahrenabwehrmaßnahme, in den Kontext vielleicht auch aus dem Punkt nicht ganz reinpasst – vom Ganzen her. Ich will noch einmal darauf eingehen, ob die Abschiebungshaft – das wurde schon gesagt – im letzten Jahr von Gerichten vielleicht zu hart beurteilt wurde. Die Anordnungsmaßnahmen: Da gelten ungefähr dieselben formalen Voraussetzungen. 90 Prozent der Urteile, die die Abschiebungshaft in den letzten Jahren aufgehoben haben, ergingen, weil die formalen Voraussetzungen des Haftantrags – wie hier im § 56a Absatz 7 jetzt auch wieder drin steht – nicht erfüllt wurden. Das wär der Grund für die meisten Aufhebungen. Ob das zu hart ist oder nicht, darüber kann man dann sicherlich diskutieren.

Zum Fall „Amri“ vielleicht als Abschluss: Ich schließe mich dem an, was gesagt wurde. Mir fällt das sehr, sehr schwer einzuschätzen, weil ich schlichtweg diesen ganzen Sachverhalt nicht kenne. Aus dem, so wie ich es kenne, würde ich sagen: Zu § 58a weiß ich nicht genug, ob man das hätte annehmen können. Was man sicherlich hätte machen können, ist das, was gesagt wurde: Ausländerrechtliche Maßnahmen. Auch die Sicherheitsordnungsgesetze der Länder werden da vielleicht ein Anknüpfungspunkt für solche Gefahrenabwehrmaßnahmen sein – rein rechtlich. Wobei mir, wenn ich das richtig beobachte – aber das ist ja eine Einschätzung – die auch nicht auf Tatsachen basiert, sondern eher das, was ich dann doch gelesen habe. Mir scheint, dass in dem Fall schlichtweg die Gesetze, die schon da waren, nicht richtig angewandt wurden. Den Fall hätte man bedauerlicherweise auch mit einer Gesetzesverschärfung nicht verhindern können, wenn das Ganze so interpretiert wurde. Aber, wie gesagt, da weiß ich zu wenig drüber, um eine endgültige Aussage zu treffen. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Danke schön, Herr Dr. Hörich. Herr Dr. Richter, bitte.

SV **Dr. Markus Richter** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg): Zunächst einmal die Anmerkung, dass die Qualität vor der Quantität leidet. Das kann ich so beim BAMF nicht bestätigen. Es ist so, dass wir die Qualitätsanforderungen im Gegenteil eher erhöht haben. Es sind weitere Qualitätsschleifen in den Prozess mit eingebaut



worden, um gerade auch auf die Situation zu reagieren, dass wir viele neue Mitarbeiter dazu genommen haben, die aber in einem durchdachten Schulungskonzept sukzessive in die Verfahrensbearbeitung aufgenommen worden sind.

Zu Begriffen wie „Lauschangriff“ oder „Datenabgriff/-angriff“: Das kann ich an der Stelle nur zurückweisen. Es geht ja nicht darum, etwas abzuhören. Es geht nicht darum, kontinuierlich ein Handy zu beobachten. Es geht darum, einmal statisch rückwirkend auf ein ganz begrenztes Datenfeld zuzugreifen, das nicht den Inhalt von Kommunikation oder den Inhalt von Bildern abbildet, sondern eben die sogenannten Metadaten, die Auskunft zu Identität und Herkunftsland darstellen.

Zur Frage wie viele Personen kurz vor Abschiebung untertauchen, liegen auch mir keine repräsentativen Zahlen vor. Das wäre sicherlich ein Punkt für eine Untersuchung. Allerdings gibt es diese Fälle, Herr Veit, wie Sie es ja selber auch skizziert haben.

Und dann zu dem Punkt, dass man sich verdächtig mache, weil man keinen Pass hat. Das kann ich nicht bestätigen – im Gegenteil. Ich teile die Einschätzung, dass es in vielen Fällen Voraussetzung ist, den Pass zu vernichten, auch um ausreisen zu können und um die Flucht bestreiten zu können. Aber nichtsdestotrotz kann das nicht als Blankoscheck dienen, ungeprüft die Identität stehen zu lassen. Deswegen ist richtig, dass wir zur Unterstützung der Asylbewerber zur Plausibilisierung ihrer Anträge die Tools, die heute dafür zur Verfügung stehen, möglich machen. Wir reden ja hier über eine ganz umrissene eingeschränkte Zielgruppe. Es geht um Personen, die ohne jegliche Daten nach Europa bzw. nach Deutschland kommen. Bei anderen, wo wir das Kerndatensystem zum Beispiel haben, haben wir Daten, wo wir die Identität leichter prüfen können. Vielleicht an der Stelle auch noch die letzte Anmerkung zu den Presseverlautbarungen am Wochenende und auch heute, dass Fingerabdrücke in einem gewissen Umfang nicht zugeordnet werden können – das kann ich nur dementieren. Das ist unzutreffend. Diese Zahl, die dort genannt wurde, muss man konkret sehen. Es sind dort 30 Prozent der Fälle genannt worden, die nicht auslesbar gewesen sind – das sind 3 von 10 Fingern. Die Zuordnung und die Prüfung, wenn eine Person nochmal im System registriert wird, über Fast-ID

oder andere Mittel, ist ausnahmslos möglich. Es geht dort um erweiterte Tatortspuren, dass, wenn ein Teil des Fingers nicht ordnungsgemäß erfasst worden ist und eine Person am Tatort gerade diesen Teil des Fingers als Abdruck hinterlässt, dass das dann nicht zugeordnet werden kann. Eine gewisse Fehlerquote an der Stelle ist in dem System normal. Das ist durch die Technik deutlich besser geworden als wenn wir papiermäßig zum Beispiel mit Fingerschwärze arbeiten würden.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Richter. Herr Dr. Sommer, bitte.

SV **Dr. Hans-Eckhard Sommer** (Bayerisches Staatsministerium des Innern für Bau und Verkehr, München): Herr Veit, Sie fragten zur Ankündigung der Abschiebung. Empirische Daten gibt es dazu nicht. Von den Ausländerbehörden wird von allen Seiten verlangt, nahezu jede Handlung, die sie vollziehen, in irgendeiner Weise empirisch zu dokumentieren. Das geht nicht. Wir haben allerdings die Erfahrung gemacht – jetzt gerade auch im Bereich der Vorbereitung der Afghanistan-Abschiebungen, wo es erforderlich war, teilweise bei über mehrere Jahre Geduldeten die Abschiebungsvoraussetzungen herbeizuführen – dass diese natürlich dann auch verschwunden sind. Ich meine, es ist ja auch völlig menschlich. Wenn ich jemandem einen Monat im Voraus ankündige: Du musst mit deiner Abschiebung rechnen, dann passiert genau das. Ich beobachte das jetzt auch bei den mittlerweile regelmäßigen Ankündigungen – nehmen wir Bayern – des Bayerischen Flüchtlingsrates, von dem der Abschiebungstermin nach Afghanistan vorher bekanntgegeben wird. Was passiert? Die Leute verschwinden. Der Flüchtlingsrat fordert sogar zum Untertauchen auf. Aber ich frage Sie als Abgeordneten: Was ist denn besser? Wenn sie wieder auftauchen und wir sie in Abschiebungshaft nehmen, dann sind sie eine Zeit lang noch in Haft. Ist das jetzt für sie ein Vorteil? Die Ausreisepflicht besteht. Sie sind sogar samt und sonders vollziehbar ausreisepflichtig. Die Duldung ist nur eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung. Sie haben kein Aufenthaltsrecht. Es besteht überhaupt kein legitimes Interesse, sich in Deutschland aufzuhalten. Deswegen frage ich mich schon, was hier die bessere Möglichkeit ist. Ich halte das für die Praxis schon für wichtig.



Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ihre Ausführungen haben eine Antwort provoziert, aber ich möchte jetzt erst noch Herrn Professor Thym antworten lassen.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym**, LL.M. (Universität Konstanz): Auch meinerseits die Antwort an Herrn Veit: Das war nicht meine Absicht, Kritik zu diskreditieren. Wenn ich den Eindruck erweckt haben sollte, dann entschuldige ich mich dafür. Die Passage, auf die Sie sich beziehen, betrifft dasjenige, was ich in meiner schriftlichen Stellungnahme als Zielkonflikt zwischen Integrationsförderung und Durchsetzung der Ausreisepflicht bezeichnet habe. Ich hatte direkt davor gesagt, dass der Gesetzentwurf in vielen Regelungen darauf zielt, den Behörden ein zeitlich begrenztes Zeitfenster bereitzustellen, währenddessen sie realistischere die Möglichkeit haben sollen, die Ausreisepflicht zu vollziehen. Und wenn die Kritik auch während dieses sehr eng begrenzten Zeitfenster von Anfang an immer auf die Integrationsförderung zielt, dann hinterlässt das in der Tat bisweilen den Eindruck, dass die Ausreisepflicht, die gesetzlich nun mal vorgeschrieben ist und auch vom Europarecht so gefordert wird, nicht mehr wirklich ernst genommen wird, weil von Tag 1 der Ablehnung des Asylantrags an letztlich die Integrationsförderung gegenüber der Durchsetzung vorrangig bedient wird. Aber es war überhaupt nicht meine Absicht, die Kritik generell zu diskreditieren.

Zum Widerruf der Duldung bzw. der Ankündigung der Abschiebung: Empirische Studien sind mir auch nicht bekannt. Frau Jelpke und ihre Fraktion stellen dankenswerterweise immer Große bzw. Kleine Anfragen an die Bundesregierung. Zur Abschiebehaft gab es letztes Jahr eine Große Anfrage, in welcher sehr hilfreiche Daten enthalten sind, um die Empirie des Vollzugs des Aufenthaltsrechts zu verstehen. Da ist aber meines Wissens zu dem konkreten Punkt auch noch nichts enthalten, aber das mag ja dann folgen. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Thym.

Abg. **Rüdiger Veit** (SPD): Wenn Sie erlauben – mit einem Satz die Erwiderung auf Herrn Dr. Sommer. Dr. Sommer, ich will gar nicht diskutieren, was in der Zukunft besser wäre und ob und unter welchen Voraussetzungen es gelingt, die Ausreisepflicht

durchzusetzen. Mein Problem ist, dass nach vielleicht Jahren der Duldung uno actu gesagt wird: Du hast keinen Anspruch mehr auf eine Duldung. Du wirst sofort abgeschoben. Du kommst in Ausreisegewahrsam oder in Abschiebehaft. Und der Betroffene hat das konkrete Problem, rein zeitlich und faktisch dagegen auch nur angemessenen Rechtsschutz in Anspruch nehmen zu können. Das ist das Problem.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Veit. Dann darf ich jetzt die Sitzung schließen. Danke nochmal den Sachverständigen für Ihre Beiträge, für die Beantwortung der Fragen und den Kolleginnen und Kollegen für Ihre Fragen. Wir werden weiter beraten. Einen schönen Abend noch.

Schluss der Sitzung: 18:06 Uhr

Ansgar Heveling, MdB

Vorsitzender

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)825 A

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

PRO ASYL Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.
Postfach 160624, 60069 Frankfurt

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon (069) 24 23 14-0 · Fax (069) 24 23 14-72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 22.03.2017

Sachverständigen-Stellungnahme

von PRO ASYL

für die öffentliche Anhörung am 27. März 2017
vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht
BR-Drucksache 179/17

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
a) Zum Gesetzentwurf	4
b) Zum Verfahren	5
1. Zur Ausgangstheese	5
a) Abgelehnte Asylbewerber und Ausreisepflichtige	6
b) Entscheidungspraxis des Bundesamtes und Qualität der Asylentscheidungen	7
c) Abschiebungen in Kriegs- und Krisengebiete	8
2. Abschiebungshaft (§ 2 Abs. 14, § 62 Abs. 3 AufenthG) und Überwachung (§§ 56 f. AufenthG) 9	
a) Neuer Grund für Fluchtgefahr	10
b) Verlängerung Abschiebungshaft	11
c) Erweiterte Überwachungsmöglichkeiten	12
3. Widerrufsfrist (§ 60a Abs. 5 AufenthG) und Residenzpflicht (§ 61 Abs. 1c AufenthG)	12
a) Abschiebung ohne Ankündigung bei langjährig Geduldeten	13
b) Verschärfung der Residenzpflicht	14
c) Fehlende Beachtung des Minderjährigenschutzes – auch bei begleiteten Minderjährigen	15
4. Ausweitung des Ausreisegewahrsams auf bis zu zehn Tage (§ 62b Abs. 1 S. 1 AufenthG)	15
5. Zugriff auf Daten von Asylsuchenden durch das BAMF (§§ 15, 15 a AsylG) und Datenübermittlung (§ 8 AsylG)	16
a) Falsche Grundannahmen	17
b) Unterschied Bundesamt – Ausländerbehörde	18
c) Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme 19	
d) „Großer Lauschangriff“ – Eingriff in Kernbereich privater Lebensgestaltung	19
e) Datenschutzrechtliche Zweckbindung	20
f) Umgehung Richtervorbehalt	21
g) Uferlose Datenübermittlung	21
6. Wohnverpflichtung in (Erst-)Aufnahmeeinrichtung (§ 47 Abs. 1b AsylG)	22
a) „Lagerpflicht“ für alle	22
b) Ungerechtfertigte Einschränkungen	23
c) Fehlende Berücksichtigung des Minderjährigenschutzes	23
7. Verpflichtung zur Asylantragstellung durch Jugendämter (§ 42 Abs. 2 SGB VIII)	24
8. Gesetzesalternative freiwillige Rückkehr	27
9. Stellungnahme Bundesrat	28
a) Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht, § 78 AsylG (Bundesrat, Nr. 7)	28
b) Gleichlauf AsylG mit VwGO	29

c) Beschwerdemöglichkeiten im Eilverfahren, § 80 AsylG (Bundesrat, Nr. 9).....	31
d) Sprungrevision, § 78 AsylG (Bundesrat, Nr. 8).....	32
Anlage 1	34

Einleitung

PRO ASYL bedankt sich für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zum *Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht*. Basis dieser Stellungnahme ist der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 22. Februar 2017 sowie der Stellungnahme des Bundesrates vom 10. März 2017.

a) **Zum Gesetzentwurf**

Der *Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht* beinhaltet weitreichende, zum Teil rechtswidrige Vorschläge. Er legt die rechtlichen Grundlagen, damit rigoros abgeschoben wird – Deutschland entwickelt sich vom Aufnahmeland zum Abschiebeland. Einzelne Maßnahmen des Entwurfs zielen auf die Verhinderung eines effektiven Rechtsschutzes von Betroffenen. Die „nationale Kraftanstrengung“ für mehr Rückführungen soll mit diesem Gesetz Wirklichkeit werden. Nach Syrern sind Afghanen die größte Flüchtlingsgruppe der letzten beiden Jahre. Sie werden besonders von den Maßnahmen des Gesetzentwurfs getroffen.

Die Abschaffung der Ankündigung der Abschiebung bei Widerruf von langjährigen Duldungen ist unverhältnismäßig und wird zu überfallartigen Verhaftungen führen. Die Ablauforganisation ist so konstruiert, dass die Betroffenen kaum noch den Rechtsweg gegen Behördenhandeln beschreiten können. Sie geraten unter die Räder einer Abschiebemaschinerie, bei der das individuelle Schicksal keine Rolle mehr spielt. Überraschend verhaftet, im gefängnisähnlichen Ausreisegewahrsam isoliert und von Kommunikation abgeschnitten, befinden sich die Betroffenen – auch nach jahrelanger Duldung – innerhalb kürzester Zeit im Abschiebeflieger. Die Ausweitungen von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam sind rechtsstaatlich mehr als fraglich.

Mit dem systematischen Auslesen der Handydaten schafft der Gesetzentwurf den „gläsernen Flüchtling“, es gibt keine Grenze zum grundgesetzlich geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung. Damit erfolgt ein Ausspähen, das verfassungswidrig ist.

Integration misslingt, wenn Menschen de facto je nach Willen der jeweiligen Landesregierung in großen Lagern festgesetzt werden. Integration erfordert die Nähe zur Bevölkerung und verlangt die Teilnahme am Alltagsleben. Die Folgen dieser Politik sind heute schon zu sehen – in den Augen der Internierten in den Haftlagern von Griechenland oder Ungarn.

Der Gesetzentwurf basiert auf falschen Ausgangsthesen, dass alle im Asylverfahren Abgelehnten abzuschicken sind und abgeschoben werden können.

Es wird suggeriert, dass mit diesem Regelungspaket Gefahren beispielsweise durch Terrorverdächtige unterbunden werden könnten. Dass aber weder im Aufenthaltsgesetz noch im Asylgesetz diese Probleme gelöst werden können, wird ausgeblendet. Stattdessen ist ein Entwurf eines Repressionsgesetzes gegen alle Asylbewerber und Geduldete entstanden.

b) **Zum Verfahren**

Die Anhörung von Verbänden und Organisationen ist ein wichtiges Element im Gesetzgebungsverfahren – auch damit die Wirkung von Gesetzen vor Verabschiedung praxisbasiert reflektiert wird. Auch wenn der Wahlkampf de facto begonnen hat, haben wir die Erwartung, dass die Argumente, die wir vortragen, gehört und bedacht werden und zu Änderungen am Gesetzentwurf führen können. Der Deutsche Bundestag ist das Verfassungsorgan, das die Gesetze beschließt. Tatsächlich aber setzt die Bundesregierung den Bundestag unter Druck, schnell zu entscheiden. Eine sorgfältige Auseinandersetzung des Bundestages mit dieser Materie ist aufgrund dessen kaum möglich. Öffentlichen Äußerungen zufolge soll das Gesetz bereits bis Ende März verabschiedet werden sein.

Dem Gesetzentwurf ist ein Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Februar 2017 vorangegangen. Der Referentenentwurf aus dem Bundesinnenministerium kam keine Woche später, das Gesetz soll jetzt im Eiltempo verabschiedet werden. Eine Konferenz der Ministerpräsidenten und der Bundeskanzlerin sowie ein bevorstehender Bundestagswahlkampf können aber keine ausreichende Grundlage für einen Schnelldurchgang im Gesetzgebungsverfahren bilden. Eine Eilbedürftigkeit ist bei diesem Gesetz nicht zu erkennen.

Die kurzen Fristen und Bearbeitungszeiten wurden von der Zivilgesellschaft schon bei der Beteiligung der Verbände durch das Bundesministerium des Innern kritisiert. Die Frist zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf betrug nur 1,5 Tage – für einige Verbände sogar unter 24 h – und war damit inakzeptabel. Eine qualifizierte und fundierte juristische Auseinandersetzung mit einem Gesetzentwurf ist in einem solchen Zeitraum unzumutbar und steht einer ernsthaften Verbändebeteiligung entgegen. Schon nach § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien soll eine „**rechtzeitige Beteiligung**“ von Verbänden und Fachkreisen erfolgen. Unter Verweis auf § 47 Abs. 1 der Geschäftsordnung ist eine Gesetzesvorlage dabei „möglichst **frühzeitig** zuzuleiten“.

1. Zur Ausgangsthese

Unter dem Punkt A „Problem und Ziel“ zum Gesetzesentwurf wird auf rund 200.000 vollziehbar Ausreisepflichtige verwiesen. Weiter heißt es: „*In den nächsten Monaten wird das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge fortlaufend voraussichtlich eine hohe Zahl von Asylanträgen von*

Personen ablehnen, die keines Schutzes in Deutschland bedürfen. Die Zahl der Ausreisepflichtigen wird dadurch 2017 weiter steigen.“ (S.1).

Bewertung:

Bereits die Beschreibung von „Problem und Ziel“ enthält Annahmen, die auf eine falsche Einschätzung der tatsächlich gegebenen Situation schließen lässt.

a) Abgelehnte Asylbewerber und Ausreisepflichtige

In der Öffentlichkeit wird oft pauschal unterschieden zwischen anerkannten Flüchtlingen, die zu integrieren sind, und abgelehnten Asylbewerbern, die abzuschicken sind. Das ist jedoch eine falsche Darstellung. Eine Ablehnung im Asylverfahren führt nicht automatisch dazu, dass die betroffene Person abgeschoben werden kann bzw. darf. Es kann dennoch gute Gründe für einen Verbleib auch nach Ablehnung des Asylantrags geben – beispielsweise aus medizinischen oder familiären Gründen oder wegen bereits erfolgter Integration.

Ende 2016 leben etwa 550.000 abgelehnte Asylbewerber in Deutschland. Fast die Hälfte von ihnen hat ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, über ein Drittel ein befristetes (vgl. BT-Drucks. 18/11032). Die Hürden für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts sind hoch, ein Aufenthaltstitel wird nicht leichtfertig vergeben. Seit 1998 wird versucht, Kettenduldungen abzuschaffen. Erst im Juli 2015 wurden dafür zwei neue gesetzliche Möglichkeiten geschaffen für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende sowie bei nachhaltiger Integration (stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung in §§ 25a, 25 b AufenthG). Diese Regelungen haben allerdings bisher kaum gegriffen. Obwohl in Deutschland derzeit 25.318 Menschen seit mehr als acht Jahren sowie 33.121 Menschen seit mehr als sechs Jahren geduldet leben, haben nur 898 Geduldete und 315 Partner und Kinder bundesweit ein Bleiberecht nach § 25b Aufenthaltsgesetz erhalten. Die Zahlen sind marginal. Auch bei der Bleiberechtsregelung für Jugendliche und junge Heranwachsende sind die Zahlen nicht zufriedenstellend. Insgesamt leben 12.849 geduldete Jugendliche seit mehr als vier Jahren in Deutschland, aber nur 3.225 haben eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG erhalten (vgl. BT-Drucks. 18/10931).

Rund 200.000 Personen sind insgesamt ausreisepflichtig. Darunter fallen auch Personen wie EU-BürgerInnen ohne Aufenthaltsrecht, also nicht nur abgelehnte Asylbewerber. Doch auch hieraus folgt noch nicht, dass diese Betroffenen abgeschoben werden können oder dürfen: Beispielsweise werden aus medizinischen oder familiären Gründen Duldungen erteilt, weil die Abschiebung dann aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist. Diese Duldungen können zu Aufenthaltserlaubnissen erstarken.

b) **Entscheidungspraxis des Bundesamtes und Qualität der Asylentscheidungen**

Aus einer ablehnenden Entscheidung des Bundesamtes kann nicht automatisch gefolgert werden, dass die betroffene Person keines Schutzes in Deutschland bedarf.

Ein breites Bündnis von in der Flüchtlingsarbeit tätigen Organisationen einschließlich PRO ASYL hat im „Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“ (November 2016) herausgearbeitet, dass in hohem Maße Entscheidungen des Bundesamtes fehlerhaft erfolgen. Oft fehlt es an einer sorgfältigen Sachverhaltsaufklärung oder einer Auseinandersetzung mit den Fluchtgründen. Der Vortrag und selbst Beweismittel des Flüchtlings werden nicht protokolliert oder erfragt. Anhörungen erfolgen im Eilverfahren, Anhörer und Entscheider sind noch in zu vielen Fällen getrennt. Das führt oft zu rechtswidrigen Entscheidungen, da gerade im Asylverfahren die Entscheidung ganz wesentlich auf einer Glaubwürdigkeitsprüfung beruht (vgl. VG Frankfurt (Oder), Beschluss vom 23. März 2000 – Az. 4 L 167/00.A). Auch unqualifizierte Dolmetscher sind ein großes Problem. Die eingesetzten SprachmittlerInnen übersetzen oft fehlerhaft und nie wortgenau, obwohl bestimmte Details oder Begriffe entscheidend sein können. Übersetzungsfehler lassen sich oft nicht direkt rügen, da sie während der Anhörung nicht auffallen können und von AnhörerInnen oder SprachmittlerInnen oftmals nahegelegt wird, auf eine Rückübersetzung zu verzichten. Eine nachträgliche Richtigstellung bleibt regelmäßig erfolglos.

Ein Fall von vielen macht die Entscheidungserheblichkeit der Verfahrensfehler deutlich (vgl. Verfahren eines Mandanten von Rechtsanwalt Victor Pfaff, Dezember 2016): Ein afghanischer Asylsuchender sagt: „Der Oberst drohte mir mit Pol-e-Charkhi.“. Der Dolmetscher lässt diesen zentralen Satz bei der Übersetzung jedoch völlig fallen. Erst auf Nachfrage des anwesenden Rechtsanwaltes gibt der Sprachmittler zu, er wisse nicht, was Pol-e-Charkhi sei, damit habe er nichts anfangen können. Auch die anhörende Person weiß nicht, was das sei. Es wäre selbstverständlich die Pflicht des Dolmetschers gewesen zu sagen, dass der Antragsteller ein Wort nannte, das er nicht kenne. Tatsächlich nämlich liegt in Pol-e-Charkhi das größte Gefängnis Afghanistans. Wer von „Pol-e-Charkhi“ redet, meint das Gefängnis, vergleichbar „Evin“ in Teheran oder „Moabit“ in Berlin. Wäre der Asylsuchende nicht von jemandem begleitet gewesen, der weiß, was damit gemeint ist, wäre die Protokollierung unterblieben – und das, obwohl dies eine zentrale Aussage des Vortrags des Flüchtlings ist. Ein solcher Mangel setzt sich dann im Klageverfahren fort: Würde der Kläger im Klageverfahren einwenden, er habe die Drohung mit Pol-e-Charkhi genannt, dann würde er sich dem Vorwurf eines unglaubhaften, weil „gesteigerten“ Vortrages aussetzen. Das Gericht würde auf die Niederschrift über die Anhörung verweisen und den vom Antragsteller unterschriebenen Kontrollbogen.

Wir müssen davon ausgehen, dass bei der hohen Zahl der Ablehnungen eine Vielzahl der Betroffenen zu Unrecht abgelehnt bleibt und eine gerichtliche Korrektur nicht erfolgt. Es gibt zu wenige auf Asylrecht spezialisierte RechtsanwältInnen, die derzeit im diesem Gebiet tätig sind überlastet und können oftmals Mandate nicht annehmen. Doch selbst mit Unterstützung eines Rechtsbeistands sind sie oft machtlos, denn der Flüchtling wird auf seine Unterschrift unter das Protokoll verwiesen, das die Erklärung enthält, er habe alle Gründe vortragen können. Fehlerhafte Anhörungsprotokolle sind vor Gericht oft kaum zu korrigieren.

c) **Abschiebungen in Kriegs- und Krisengebiete**

Menschen dürfen nicht in Kriegs- und Krisengebiete zurückgeschickt werden. Auch wenn in einem Einzelfall die Kriterien für einen Flüchtlingsschutz aufgrund individueller Verfolgung, Foltergefahr oder anderem nicht erfüllt sind, bestehen doch oftmals gravierende menschenrechtliche Bedenken, Schutzsuchende der Situation in ihrem Herkunftsland wieder auszusetzen. Daher haben Bund und Länder in der Vergangenheit immer wieder auf Abschiebungen insbesondere in solche Staaten verzichtet, die von Krieg und Zerfall gezeichnet sind – so wurde beispielsweise in den letzten 12 Jahren nahezu vollständig auf Abschiebungen nach Afghanistan verzichtet.

Die Situation in Afghanistan hat sich jetzt dramatisch verschlechtert. Der UNHCR-Bericht aus Dezember 2016, der ausdrücklich von einer sich deutlich verschlechternden Situation spricht, ist rechtlich zu würdigen. Eine pauschale Unterscheidung zwischen „sicheren“ und „unsicheren“ Regionen ist gerade nicht möglich. Der Bericht spricht vielmehr davon, dass *„das gesamte Staatsgebiet Afghanistans von einem innerstaatlichen bewaffneten Konflikt“* betroffen ist. Die Zahl der zivilen Opfer steigt: UNAMA verzeichnete 2016 mehr als 11.000 zivile Opfer durch Kampfhandlungen – ein Drittel davon Kinder. Afghanistan ist also nicht sicher: Tausende Tote und hunderttausende Binnenvertriebene zeigen das dramatische Ausmaß der Lage. Damit können AfghanInnen auch nicht pauschal auf inländische Fluchtalternativen verwiesen werden.

Dass die afghanische Regierung nicht schutzfähig ist, zeigen ebenfalls die aktuellen Entwicklungen: Im Februar 2017 hat die Regierung weitere Gebiete an Aufständische, überwiegend Taliban, verloren (vgl. USFOR – A, response to SIGAR data call, 11/26/2016 in FDD’s Long War Journal, Afghan Government “has lost territory to the insurgency”, <http://www.longwarjournal.org/archives/2017/02/afghan-government-has-lost-territory-to-the-insurgency.php>).

Vor diesem Hintergrund ist es inakzeptabel, dass die Bundesregierung gerade jetzt die Abschiebungen nach Afghanistan forciert. Es werden Menschen abgeschoben, deren Asylantrag zum Teil vor Jahren – bei anderen Verhältnissen – abgelehnt wurde. Die faktische Aussetzung

der Abschiebung in den früheren Jahren wird jetzt zum Nachteil. Asylfolgeanträge sind die logische Konsequenz, wenn nicht, wie in den Jahren zuvor, mit Augenmaß gehandelt wird.

Das BAMF hat – möglicherweise beeinflusst von der Argumentation der Bundesregierung, Afghanistan sei sicher und Abschiebungen seien durchzuführen – die negative Entwicklung in Afghanistan bisher ignoriert. Viele aktuelle Bescheide des BAMF basieren auf veralteten Textbausteinen. Das BAMF muss in seinen aktuellen Entscheidungen aber die gegenwärtigen Entwicklungen berücksichtigen, veraltete Quellen können keine Entscheidungsgrundlage mehr sein. Für länger zurückliegende Fälle sind Folgeanträge angebracht und mit Sorgfalt zu prüfen.

2. Abschiebungshaft (§ 2 Abs. 14, § 62 Abs. 3 AufenthG) und Überwachung (§§ 56 f. AufenthG)

Ein neuer Abschiebungshaftgrund soll durch Erweiterung der Gründe für Fluchtgefahr in § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG eingeführt werden, um Ausländer, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, in Abschiebungshaft zu nehmen. Die Ausweitung hat wegen § 2 Abs. 15 AufenthG auch Auswirkungen auf die sog. Dublin-Haft (vgl. S. 6 Gesetzesbegründung). Das bedeutet, dass diese sog. „Gefährder“ in Deutschland in Haft genommen werden können und anschließend in einen anderen EU-Mitgliedstaat überstellt werden sollen.

Für „Gefährder“ soll eine Sicherungshaft nach dem neuen § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG sogar dann zulässig sein, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

Darüber hinaus sollen auch die Überwachungsmöglichkeiten nach § 56 AufenthG (Meldepflicht, räumliche Beschränkungen, Kontaktverbote) auf weitere vollziehbar Ausreisepflichtige ausgeweitet und in § 56a AufenthG eine elektronische Aufenthaltsüberwachung wie die Fußfessel eingeführt werden. Bei Verstoß gegen die Pflicht einer Fußfessel folgen strafrechtliche Konsequenzen nach § 95 AufenthG.

Bewertung:

Der Ausbau der Abschiebungshaft, die Ausweitung der Überwachungsmöglichkeiten sowie die Einführung der Fußfessel führen zu einer Vermischung von sicherheitsrechtlicher Prävention und Abschiebungshaft, von ‚Terrorverdächtiger‘ und ‚Flüchtling‘. Der Gesetzentwurf ist diskriminierend, da er ein Sonderrecht für „Gefährder“ im Ausländerrecht schafft, obwohl dies Teil des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ist.

a) **Neuer Grund für Fluchtgefahr**

Die neu eingeführte – nicht näher ausgeführte – Kategorie eines „Gefährders“ ist schon strafrechtlich höchst umstritten und nicht definiert. Ausländerrecht und Strafrecht werden vermischt. Das Abschiebungshaftrecht dient aber ausschließlich der Sicherung der Abschiebung.

Besonders deutlich zeigt sich die unzulässige Vermischung der rechtlichen Instrumente am Beispiel der „Dublin-Haft“, für die diese Erweiterung ebenfalls gelten soll. Diese Haft soll lediglich die Überstellung eines Asylsuchenden in einen anderen EU-Mitgliedstaat gewährleisten. Es erscheint widersprüchlich, einen potenziell Terrorverdächtigen in Deutschland in Haft zu nehmen, damit er in einen anderen europäischen Staat überstellt wird, um dort das Asylverfahren zu durchlaufen. Ist eine konkrete Gefahr aufgrund ausreichender Anhaltspunkte anzunehmen, ist die Person nach sicherheitsrechtlichen oder strafrechtlichen Kriterien festzuhalten. Die Bundesregierung kann auf Nachfrage auch nicht erklären, was mit den in Deutschland eingestufte „Gefährder“ passieren wird (vgl. BT-Drucks. 18/11369), es gibt kein Äquivalent zu diesem Begriff in den anderen Mitgliedstaaten.

Die Abschiebungshaft darf nur zur Sicherstellung des Vollzugs der Abschiebung angeordnet werden. Abschiebungshaft ist keine Strafhaft. Schon das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich betont, dass die Haft nach § 62 AufenthG *„einzig der Sicherung der Abschiebung dient“* (vgl. nur Beschluss vom 16. Mai 2007, Az. 2 BvR 2106/05). Die Sicherung kann dann notwendig werden, wenn Fluchtgründe bestehen. § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG beschreibt, dass *„im Einzelfall Gründe vorliegen [müssen], die auf den in § 2 Abs. 14 festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will (Fluchtgefahr)“*. § 2 Abs. 14 AufenthG legt also weitere Anhaltspunkte fest, beispielsweise dass der Ausländer, um sich der bevorstehenden Abschiebung zu entziehen, konkrete Vorbereitungshandlungen von gewissem Gewicht vorgenommen hat, die nicht durch Anwendung unmittelbaren Zwangs überwunden werden können. Diese Fluchtgründe sollen nun um die Kategorie des „Gefährders“ erweitert werden. Dies ist systemwidrig. Eine mögliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist nicht zwingend gleichzusetzen mit „Fluchtgefahr“. Die Abschiebungshaft wird hier zweckentfremdet. Sie ist gerade keine effektive und rechtlich zulässige Maßnahme zur Abwehr terroristischer Gefahren. Diesen muss mit Mitteln des Polizeirechts bzw. des Strafrechts (Untersuchungshaft, Strafhaft) begegnet werden.

Eine Inhaftierung ist einer der stärksten Eingriffe des Staates in die Rechte eines Menschen. Die Freiheit der Person ist besonders auf vielen Ebenen geschützt: Sie ist grundlegendes Menschenrecht nach Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 9 des Internationalen Paktes über

bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Schließlich ist sie ein „Jedermann-Grundrecht“ nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz, es wird dabei nicht nach Staatsangehörigkeiten unterschieden.

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt bei der Haft besonderes Gewicht zu. Haft darf stets nur als „ultima ratio“, das heißt als letztmögliche Maßnahme, angeordnet werden. Andere Maßnahmen müssen wirkungslos sein, die Dauer der Haft muss so kurz wie möglich sein. Eine präventive Inhaftierung von Personen ohne zwingenden Grund ist rechtsstaatlich unzulässig und menschenrechtswidrig. Auch das Deutsche Institut für Menschenrechte betont, dass eine Präventivhaft zur Abwehr unspezifischer terroristischer Gefahren kein zulässiger Haftgrund sei (vgl. Position Nr. 8 „Menschenrechtliche Grenzen des Freiheitsentzugs von Terrorverdächtigen“, Januar 2017).

Darüber hinaus genügt der Gefährderbegriff nicht dem verfassungsrechtlich geforderten qualifizierten Gesetzesvorbehalt in Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG. Dort heißt es: *„Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.“* Die Gesetzesnorm muss dabei die Kriterien hinreichend klar erkennen lassen. Die Beschreibung von Ausländern, von denen eine „erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht“, lässt einen zu weiten Spielraum bei der Anwendung und ist nicht weiter gesetzlich definiert. Die Gesetzesbegründung zeigt deutlich auf, wie unkonkret diese Formulierung ist und belegt damit, dass sie nicht den grundgesetzlichen Anforderungen genügt: Während in der aktuellen politischen Diskussion terroristische Gefahren genannt werden, spricht die Gesetzesbegründung auch von Personen, die mit harten Betäubungsmitteln handeln (S. 15). Der Entwurf entspricht auch nicht dem derzeitigen polizeifachlichen Verständnis eines „Gefährders“ (vgl. BT-Drucks. 18/11369). Nach den Sicherheitsbehörden soll es dabei nur um politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung gehen, während der Gesetzentwurf die Beschreibung viel weiter fasst.

b) Verlängerung Abschiebungshaft

Die Verlängerung der Abschiebungshaft für „Gefährder“ über drei Monate hinaus nach § 62 Abs. 3 AufenthG ist unverhältnismäßig. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat bereits 2009 entschieden, dass die Abschiebungshaft von als Sicherheitsrisiko eingestuften Ausländern, deren Abschiebung sich noch nicht ausreichend konkretisiert hat, menschenrechtswidrig ist (vgl. EGMR, Urteil vom 19.02.2009, Beschwerde Nr. 3455/05). Ebenso fordert auf unionsrechtlicher Ebene Art. 15 der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG): *„Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsvorkehrungen erstrecken, solange diese mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführt werden.“*

c) **Erweiterte Überwachungsmöglichkeiten**

Bei den erweiterten Überwachungsmöglichkeiten ist zweifelhaft, ob sie ihren Zweck erreichen können beziehungsweise notwendig sind. Das aber gerade fordert der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der für einen legitimen Zweck eine geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme fordert. Die Fußfessel ist besonders diskriminierend, da sich der/die Betroffene ständig bewusst ist, beobachtet zu werden und die Fessel in der Regel auch im alltäglichen Leben gut sichtbar sein kann.

Der Hintergrund der gewollten Gesetzesänderung ist klar: Der Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt vom 19. Dezember 2016 wird aufgegriffen, um die Gesetzeslage zu verschärfen. Dass eine solche Veränderung allerdings gar nicht notwendig ist, zeigt gerade der Fall Anis Amri: Bereits der jetzige § 58a Abs. 1 AufenthG ermöglicht eine Abschiebungsanordnung zur „Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr“, gestützt auf einer auf Tatsachen gestützten Prognose. Auch eine Ausweisungsverfügung nach § 53 Abs. 1 AufenthG hätte aufgrund einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder sonstiger erheblicher Interessen der Bundesrepublik erfolgen können. In beiden Fällen wäre dann aber auch unmittelbar eine Überwachung nach § 56 AufenthG möglich gewesen. Im Übrigen wäre dies auch ohne gesonderte vorherige Verfügung möglich gewesen, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. Amris Aufenthalt hätte auf einen engen Bezirk und sogar Stadtviertel beschränkt, Meldeauflagen erteilt und bei Verstoß sogar Untersuchungshaft angeordnet werden können. Die damaligen Versäumnisse und Pannen sind kein hinreichender Grund für die geplanten Verschärfungen.

3. Widerrufsfrist (§ 60a Abs. 5 AufenthG) und Residenzpflicht (§ 61 Abs. 1c AufenthG)

Derzeit sieht § 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG vor, dass bei einem Widerruf einer Duldung, die sich insgesamt über ein Jahr erstreckt hatte, die Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen ist. Diese Ankündigung soll nun durch einen neuen Satz 5 für bestimmte Personengruppen ersatzlos abgeschafft werden. Dies soll für Personen gelten, die die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeigeführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt haben sollen. Der Wortlaut scheint dabei auch für in der Vergangenheit liegendes Handeln zu umfassen, was bei den ansonsten gleich formulierten Ausschlussgründen bei den Bleiberechtsregelungen nicht der Fall ist.

Ein ebenfalls hinzuzufügender Satz in § 61 Abs. 1c AufenthG sieht eine räumliche Beschränkung für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer vor, denen eine Täuschung oder Verletzung der Mitwirkungspflicht vorgeworfen wird.

Bewertung:

a) Abschiebung ohne Ankündigung bei langjährig Geduldeten

Im Kern bedeutet dieses gravierende Vorhaben, dass Personen, die sich über einen längeren Zeitraum in Deutschland aufhalten, überfallartig abgeschoben werden können – ganz ohne vorherige Ankündigung. Diese Art der Abschiebung ist unverhältnismäßig, auch eine Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör ist zu erwarten. Es ist unangemessen, besonders belastende Verwaltungsakte ohne jegliche vorherige Ankündigung der Betroffenen durchzusetzen. Für langjährig Geduldete führt das zu ständiger Ungewissheit und einem darauffolgenden Schock bei überraschender Abschiebung. Schon bei den vorangegangenen Sammelcharter-Abschiebungen nach Afghanistan seit Dezember 2016 wurden auch langjährig Geduldete abgeschoben. Dass eine Ankündigung erforderlich ist, zeigen gerade die Fälle dieser Sammelabschiebungen: Darunter haben sich einige Personen befunden, die Zusagen für Ausbildungsverträge hatten bzw. schon unterschrieben hatten und hier mit einer Ausbildungsduldung hätten leben können. Wäre der Grundsatz der Gewährung des rechtlichen Gehörs beachtet worden, hätten die Betroffenen dies vorbringen können mit der Folge, dass ihnen unter Umständen ein Bleiberecht hätte gewährt werden können. Eine aktuelle Übersicht, basierend auf öffentlich zugänglichen Berichten, zeigt: Vor allem gut integrierte, langjährig in Deutschland lebende Afghanen mit Arbeit werden abgeschoben (vgl. Anhang 1). Viele Betriebe und Unternehmen aber auch Kommunalpolitiker beschwerten sich darüber.

Die Regelung soll gelten, *„wenn der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeigeführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt hat“*.

Welches Verhalten darunter jeweils zu subsumieren ist, bleibt offen. Durch die Formulierung *„herbeigeführt hat“* bzw. *„nicht erfüllt hat“* ist insbesondere unklar, ob es sich um eine aktuelle Täuschungshandlung handeln muss oder nicht. Es entsteht ein Widerspruch im Gesamtkonzept: Von § 60a Abs. 5 AufenthG werden Geduldete betroffen, die mindestens ein Jahr oder auch schon viele Jahre in Deutschland leben. Für genau diese Personengruppe der langjährig Geduldeten bestehen aber auch andere gesetzliche Regelungen, namentlich die neuen Bleiberechtsregelungen in § 25a und § 25b AufenthG. Danach können jugendliche oder heranwachsende Geduldete nach vier und Erwachsene nach sechs bzw. acht Jahren ein Aufenthaltserlaubnis erhalten. Ein Ausschluss besteht dann, *„wenn die Abschiebung aufgrund*

eigener falscher Angaben des Ausländers oder aufgrund seiner Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist“ (§ 25a Abs. 1 S. 3) bzw. wenn „*der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzliche falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert*“ (§ 25b Abs. 2 Nr. 1). Im Rahmen der Bleiberechtsregelungen sind also ausdrücklich nur *aktuelle* Täuschungen bzw. fehlende Mitwirkungen zu beachten. Ein früheres Verhalten bleibt unberücksichtigt (vgl. ausdrücklich den Gesetzgeberwillen in BT-Drucks. 18/4097). Bei der Frage nach der Ankündigung von Abschiebungen aber kann nach dem jetzigen Wortlaut auch ein früheres Verhalten relevant werden. Dies ist paradox: Ein langjährig Geduldeter kann also Hoffnung auf eine Aufenthaltserlaubnis haben und muss gleichzeitig Angst vor Abschiebung haben. Das Handeln der Behörden ist aus Sicht der Betroffenen nicht vorhersehbar: Erhält er beim Gang zur Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis, zum Beispiel nach § 25b, oder wird er abgeschoben? Das ist rechtsstaatswidrig.

Auch der Begriff der „zumutbaren“ Anforderungen ist nicht weiter konkretisiert. In der Praxis wird Flüchtlingen immer wieder ohne belastbare Begründung vorgeworfen, ihre Abschiebung selbstverschuldet verhindert zu haben. Selbst eine bloße Verzögerung der Mitwirkungspflicht zu einem nicht näher bestimmten Zeitpunkt könnte hierunter fallen (vgl. insbesondere § 56 AufenthVO). Der Verantwortungsbereich des/der Betroffenen ist unklar, insbesondere wenn die Botschaft oder das Konsulat des Herkunftslandes sich weigert, Passersatz- oder andere Reisedokumente auszustellen – oder dies auch nur strittig ist.

b) Verschärfung der Residenzpflicht

Gleiches gilt bei der Verschärfung der Residenzpflicht für diese Gruppe nach § 61 Abs. 1c AufenthG. Während bisher die Residenzpflicht bei rechtskräftig verurteilten Straftäter greift sowie bei Ausländern, die gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen haben sollen oder bei denen konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, soll nun bereits ein Verzögern – zur Unklarheit des Begriffes siehe oben - bei Mitwirkungsanforderungen zur Beschränkung führen. Dies stellt eine völlig unverhältnismäßige Maßnahme dar. Art. 13 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (AEMR) verspricht jedem, „*das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.*“ Auch Art. 12 Abs. 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) schränkt dieses Recht nur ein, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist. Hierzu gehört nicht die bessere Organisation von Abschiebungen.

c) Fehlende Beachtung des Minderjährigenschutzes – auch bei begleiteten Minderjährigen

Die besondere Situation für Minderjährige als ein Teil vulnerabler Personen wird nicht beachtet und damit gegen die UN-Kinderrechtskonvention verstoßen. Art. 3 der Konvention bestimmt ausdrücklich, dass *„bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu prüfen ist“*. Kinder und Jugendliche sind besonders von diesen traumatisierenden Überraschungsabschiebungen betroffen. Die ohnehin schon unsichere Bleibesituation führt zu Angst und psychischen und physischen Folgen bei besonders zu schützende Personen. Familien und vulnerable Personen dürfen auf keinen Fall unter diese Ankündigungsabschaffung fallen. Gleiches gilt für die Beschränkung der Residenzpflicht.

4. Ausweitung des Ausreisegewahrsams auf bis zu zehn Tage (§ 62b Abs. 1 S. 1 AufenthG)

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass vollziehbar Ausreisepflichtige statt wie bisher höchstens vier Tage zukünftig bis zu zehn Tage in den sog. Ausreisegewahrsam genommen werden können. Die jetzige Gesetzesbegründung wiederholt lediglich den Entwurfstext, es fehlt jegliche Begründung.

Bewertung:

Mit der Verlängerung des Ausreisegewahrsams auf 10 Tage können Personen in Haft genommen werden, ohne dass die besonderen Haftgründe vorliegen müssen. Für die betroffene Person liegt ein Freiheitsentzug vor. An dessen Charakter ändert sich auch nicht dadurch etwas, dass man den Freiheitsentzug als „Gewahrsam“ bezeichnet.

Der Ausreisegewahrsam verstößt daher gegen verfassungs- und europarechtliche Vorgaben. Die Anordnung von Abschiebungshaft darf nur erfolgen, wenn eine konkrete Fluchtgefahr besteht. Dies ergibt sich schon aus Art. 15 Abs. 1 der EU-Rückführungsrichtlinie. Demnach muss an ein konkretes Verhalten der Betroffenen angeknüpft werden. Um die Fluchtgefahr zu bestimmen, bedarf es aber objektiver Kriterien. Indem der Ausreisegewahrsam gemäß § 62b Abs. 1 S. 1 AufenthG *„unabhängig von den Voraussetzungen der Sicherungshaft“* verhängt werden kann, umgeht der Gesetzgeber gerade dieses zwingende europarechtliche Erfordernis einer hinreichend klaren Bestimmtheit. Während die Haft konkrete Haftgründe vorsieht, genügt es für den Gewahrsam, dass die Ausreisepflicht abgelaufen ist und der Ausländer ein Verhalten gezeigt hat, das *„erwarten lässt“*, dass er die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird, indem er

fortgesetzt seine gesetzlichen Mitwirkungspflichten verletzt hat oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat (§ 62b Abs. 1 S. 1 AufenthG).

Die Verlängerung des Ausreisegewahrsams auf zehn Tage ist willkürlich. Es scheint so, als ob der Flugrhythmus von Sammelabschiebefliegern bestimmt, wie stark in die Grundrechte des Einzelnen eingegriffen wird. Die Gesetzesbegründung enthält keinerlei Begründung der Dauer des Gewahrsams. Genauso hätte der Gesetzgeber eine völlig andere Zahl von wenigen Tagen über mehrere Wochen nennen können. Bei Einführung des Instituts durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung im Juli 2015 wurde zur Rechtfertigung argumentiert, dass es sich um eine um wenige Tage befristete Maßnahme handele. Diese ohnehin willkürliche Rechtfertigung trägt nun erst Recht nicht mehr als Argument. Es liegt keine Evaluierung zum Ausreisegewahrsam vor. Der Bundesrat fordert zu Recht in seiner Stellungnahme eine entsprechende Evaluation. Warum jetzt nach nur 1,5 Jahren eine Verlängerung notwendig sein soll, ist nicht ersichtlich. Sollten organisatorische Probleme bei der Durchführung von Sammelrückführungen der Grund für die Erweiterung sein, so sind diese weder nachgewiesen noch können sie ein taugliches Argument sein, um eine faktische Inhaftierung zu legitimieren.

Der Ausreisegewahrsam verhindert auch effektiven Rechtsschutz. Ist die betroffene Person in Gewahrsam genommen, ist Rechtsschutz für sie nur schwer zu organisieren. Es ist nicht erkennbar, wie ein Ausländer in einer der Inhaftierung gleichkommenden Situation eine qualifizierte rechtliche Beratung erhalten soll, geschweige denn eine gerichtliche Überprüfung erreichen kann. Allein die Beantragung von Verfahrenskostenhilfe nach §§ 76ff. FamFG, die erforderlich werden kann, benötigt Zeit. Keine Rechtsanwältin und kein Rechtsanwalt können ohne Vergütung tätig werden. Wie soll ein Rechtsbeistand gefunden, kontaktiert und beauftragt werden, wenn ein Flüchtling mittellos und ohne Handy ist? Wer findet mit einem Anruf einen qualifizierten Rechtsbeistand? Das Prinzip des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG läuft unter diesen Voraussetzungen ins Leere.

5. Zugriff auf Daten von Asylsuchenden durch das BAMF (§§ 15, 15 a AsylG) und Datenübermittlung (§ 8 AsylG)

Durch den Gesetzentwurf sollen die allgemeinen Mitwirkungspflichten von Asylsuchenden ausgeweitet werden. Durch die Änderung von § 15 AsylG sollen Asylsuchende im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes nicht nur an der Beschaffung des Papiers mitwirken, sondern auf Verlangen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge alle Datenträger, die für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können und in deren Besitz der/die Asylsuchende ist, den zuständigen Behörden aushändigen und überlassen.

§ 15a AsylG konkretisiert, dass die Auswertung der Datenträger nur zulässig ist, soweit dies für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers erforderlich ist und der Zweck der Maßnahme nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann.

Die geplante Änderung des AsylG erlaubt, dass das Bundesamt zukünftig systematisch bereits während des Asylverfahrens auf Smartphones, SIM-Karten, Laptops oder andere Datenträger von Asylsuchenden zugreifen kann, um die Identität und Staatsangehörigkeit der Betroffenen zu klären. Bisher ist es seit der Gesetzesänderung von 2015 nur den Ausländerbehörden gestattet, für die Durchführung der Abschiebung unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall Datenträger von abgelehnten Asylsuchenden zu überprüfen (vgl. §§ 48a, 49 AufenthG).

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf durch Erweiterung von § 8 Abs. 3 AsylG vor, dass die nach diesem Gesetz erhobenen Daten auch zur Abwehr von erheblichen Gefahren für Leib oder Leben des Asylbewerbers oder von Dritten den damit betrauten öffentlichen Stellen übermittelt und von diesen dafür verarbeitet und genutzt werden dürfen.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf ist aus datenschutzrechtlicher Sicht höchst problematisch. Die Bundesregierung unterstellt, dass bei 50 bis 60 % der Asylsuchenden eine Auswertung der Datenträger angezeigt sei, was rund 150.000 betroffenen Personen entspricht (S. 4 der Gesetzesbegründung). Es handelt sich bei der geplanten Maßnahme also nicht um eine Überprüfung von Datenträgern im Einzelfall, sondern um einen massenhaften und systematischen Zugriff des Bundesamtes auf private Datenträger der Betroffenen. Entsprechend plant die Bundesregierung das Bundesamt mit forensischer Hard- und Software aufzurüsten. Praktisch handelt es sich bei dieser Neuregelung um den „Großen Lauschangriff“ auf Flüchtlinge. Der gläserne Flüchtling wird geschaffen.

a) Falsche Grundannahmen

Bereits die Grundannahme, jemanden nur wegen fehlenden PASSES misstrauen und überprüfen zu müssen, ist schon falsch. Es findet eine Vorverurteilung der Schutzsuchenden statt. Einem Flüchtling ohne Pass ist nicht gleich zu unterstellen, dass er absichtlich einen solchen nicht hat oder an der Identitätsklärung nicht mitwirkt. Es gibt vielfältige Gründe, warum die Betroffenen keinen Pass besitzen. Oftmals schon deshalb, weil sie bereits im Herkunftsland keine Papiere hatten. In vielen Staaten wird ein Reisepass nur – und erst dann – ausgestellt, wenn der/die Betroffene eine Auslandsreise plant. Eine Pass- und Ausweispflicht wie in Deutschland gibt es in vielen anderen Staaten nicht. Und wenn es dann zur Flucht kommt, die gerade vor staatlichen Akteuren oft geheim gehalten werden soll, fehlt konsequenterweise ein Pass. In vielen Ländern und vor allem Krisenstaaten ist es unmöglich, kurzfristig entsprechende Dokumente von den

Behörden zu bekommen. Ebenso gibt es Schlepper, die die Papiere einbehalten oder gefälschte Dokumente bereithalten, die der Flüchtling ja gerade nicht im Asylverfahren benutzen soll. Schließlich können Dokumente auf dem Weg der Flucht gestohlen oder verloren gehen.

Der neue Gesetzestext fordert in § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG weiterhin generell vom Asylsuchenden, an der Beschaffung eines Identitätspapieres mitzuwirken. Nach herrschender Rechtsprechung und allgemeiner Rechtsauffassung darf eine solche Mitwirkung durch Asylsuchende jedoch während des laufenden Asylverfahrens nicht gefordert werden. Insbesondere Art. 30 der EU-Asylverfahrensrichtlinie verbietet es, Informationen von Stellen einzuholen, die den Antragsteller verfolgt haben könnten.

b) **Unterschied Bundesamt – Ausländerbehörde**

Dass bereits heute die Ausländerbehörde in bestimmten Fällen auf die genannten Datenträger zugreifen darf, rechtfertigt nicht die Ermächtigung des Bundesamtes. Bereits die jetzige Regelung für Ausländerbehörden verstößt gegen geltendes Recht, auch hier ist ein Richtervorbehalt zu fordern. Die Ausländerbehörde macht nur in begrenztem Umfang von der Befugnis Gebrauch. Durch technische Aufstockung des BAMF und die Vermutung der 50 – 60 % Betroffenen entsteht jedoch ein systematisches Auswerten aller Daten. Diese „Massenauslese“ zu Beginn des Verfahrens nimmt damit einen völlig anderen Charakter an.

Darüber hinaus hat die Ausländerbehörde eine ganz andere Funktion als das Bundesamt und wird dabei zu einem anderen Zeitpunkt tätig. In der Praxis greift sie auf diese Befugnis erst zurück, wenn es um den Vollzug von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen geht.

Das Bundesamt ist die Stelle, mit der Schutzsuchende in persönlichen Kontakt treten, um Schutz zu suchen und den Antrag zu begründen. Das BAMF trägt somit eine besondere Verantwortung im Umgang mit dem Flüchtling. Er befindet sich gerade zu Beginn des Verfahrens in einer besonders verletzlichen Lage. Er muss seine gesamte Fluchtgeschichte offenbaren und braucht dafür ein gewisses Vertrauensverhältnis zum Bundesamt. Oftmals hat er beim Kontakt zu Behörden in seinem Heimatstaat schlechte Erfahrungen gemacht. Es ist daher ein eklatanter Unterschied, ob der/die Schutzsuchende gleich zu Beginn persönliche Details durch Zugriff auf ein Handy etc. preisgeben muss oder aber dies beispielsweise erst im Rahmen einer Rückführung nach abgeschlossenem Asylverfahren gegenüber einer anderen Behörde relevant wird.

Die Abteilungspräsidentin beim BAMF für „internationale Aufgaben, Grundlagen des Asylverfahrens und Migration“, Ursula Gräfin Praschma, hat zur Lage der Flüchtlinge in einem anderen Kontext zutreffend ausgeführt, dass die MitarbeiterInnen des Bundesamtes eine besondere Verantwortung haben: *„Entscheiderinnen und Entscheider müssen sich bewusst sein, dass ein Mensch, der sich um die Anerkennung als Flüchtling bemüht, in einer besonders*

verletzlichen Lage befindet. Er hält sich in einer fremden Umgebung auf, in der er sich interkulturell zurechtfinden muss und er kann sich nicht in seiner eigenen Sprache verständigen. Das Verfahren und die Zuständigkeiten sind ihm fremd. Beim Kontakt zu Behörden in seinem Heimatland hat er in den meisten Fällen schlechte Erfahrungen gemacht. Auch kann er in der Regel keine Beweise für die Verfolgung vorlegen.“ (vgl. Homepage des BAMF am 28. Juli 2016).

c) Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme

Im digitalen Zeitalter ist das Smartphone zu einem elementaren Bestandteil des Privatlebens geworden, vergleichbar der privaten Wohnung. Denn auf dem Smartphone werden Fotos, Kontakte und Konversationen gespeichert, die keinen Dritten zugänglich sein sollen. Das Bundesverfassungsgericht hat folgerichtig in seinem Urteil vom 27. Februar 2008 den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG auf die Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ausgeweitet (1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07). In dieser Grundsatzentscheidung führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Geschützt vom Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ist zunächst das Interesse des Nutzers, dass die von einem vom Schutzbereich erfassten informationstechnischen System erzeugten, verarbeiteten und gespeicherten Daten vertraulich bleiben. Ein Eingriff in dieses Grundrecht ist zudem dann anzunehmen, wenn die Integrität des geschützten informationstechnischen Systems angetastet wird, indem auf das System so zugegriffen wird, dass dessen Leistungen, Funktionen und Speicherinhalte durch Dritte genutzt werden können; dann ist die entscheidende technische Hürde für eine Ausspähung, Überwachung oder Manipulation des Systems genommen. (Rn. 204)“

Die Absicht des Gesetzgebers, dass das Bundesamt auf informationstechnische Geräte von Asylsuchenden zugreifen kann, ist also ein Eingriff, der im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt sein muss. Weiterhin muss der Gesetzgeber auch die Rechte der Betroffenen aus Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) und Art. 8 EU-Grundrechtecharta (Schutz personenbezogener Daten) beachten.

Der Gesetzentwurf lässt indes nicht erkennen, dass die Rechte von Asylsuchenden aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hinreichend gewahrt werden.

d) „Großer Lauschangriff“ – Eingriff in Kernbereich privater Lebensgestaltung

Im Urteil zum „Großen Lauschangriff“ hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass eine akustische Wohnraumüberwachung abgebrochen werden muss, wenn Daten aus dem absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung erhoben werden (BVerfGE 109, 279). Das

Bundesverfassungsgericht zählt hierzu die Äußerung von Empfindungen, Gefühlen, Ansichten, Erlebnisse höchstpersönlicher Art aber auch Ausdrucksformen der Sexualität (Ebd., Rn. 120). Dieser Grundsatz lässt sich ebenfalls auf das Grundrecht der Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme übertragen. Gerade Smartphones fungieren als Speicher absolut privater Daten, seien es private Fotos oder intime Konversationen. Praktisch wird es für das Bundesamt kaum möglich sein eine Überprüfung der technischen Geräte vorzunehmen, ohne direkt auf höchstpersönliche Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zu stoßen. Auch vor dem Hintergrund des bürokratischen Aufwands ist es deshalb schon fraglich, ob die Maßnahme überhaupt geeignet und erforderlich ist. Das Bundesamt hat bereits jetzt andere Mittel, um die Identität von Asylsuchenden zu klären. Hierzu gehört das Gespräch in der Anhörung, in dessen Rahmen die Anhörer auch Fragen an die Asylsuchenden zu ihrem Herkunftsstaat richten können. Verfügt das BAMF über ordentlich qualifizierte MitarbeiterInnen, so ist eine Klärung der Identität in der Regel auch auf anderem Wege möglich. Die Maßnahme ist ohnehin überflüssig, die Bundespolizei beschlagnahmt bereits jetzt zur Ermittlung der Fluchthelfer die Mobiltelefone von Geflüchteten, die über den Luftweg einreisen. Die Eingriffsgrundlage zum Zweck strafrechtlicher Ermittlungen darf nicht vermischt werden mit dem Eingriff in die Privatsphäre zur Erlangung personenbezogener Daten durch das BAMF.

Im Unterschied zur Privatwohnung kann ein Eingriff auf Datenträger wie Handy oder Laptop sogar noch weitergehen: Während in der Wohnung aufgrund der Raumaufteilung und Zeit beispielsweise angenommen werden könnte, dass im Schlafzimmer und abends eher der Kernbereich privater Lebensführung betroffen werden könnte, ist eine klare räumliche und zeitliche Differenzierung beim Auslesen der Handydaten nicht möglich.

e) **Datenschutzrechtliche Zweckbindung**

Das datenschutzrechtliche Gebot der Zweckbindung sieht vor, dass Daten nur für den Zweck verarbeitet werden dürfen, für den sie erhoben wurden. Der Entwurf versucht diesen Zweck durch die Änderung von § 15a AsylG zu bestimmen, indem die Daten von Betroffenen im Asylverfahren alleine zur Klärung der Identität erhoben werden sollen. Dass auch Reisewegangaben ermittelt werden, kann nicht ausgeschlossen werden. Eine klare Trennung ist fast unmöglich bei der Auslesung eines Mobiltelefons und ähnlichen Geräten. Die Überprüfung des Reisewegs ist aber ein ganz anderer Zweck, als die Überprüfung der Identität. Hier zeigt sich besonders, dass das Gebot der Zweckbindung nicht beachtet werden wird. Es steht zu befürchten, dass das Bundesamt in der Praxis die Daten der Betroffenen zweckentfremden wird. Insbesondere drängt sich die Vermutung auf, dass die Daten genutzt werden, um den Reiseweg nachvollziehen zu können, um darüber einen nach der Dublin-III-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat zu ermitteln und den Antragsteller dahin rückzuüberstellen.

f) **Umgehung Richtervorbehalt**

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass die Auswertung der Daten alleine durch einen zum Richteramt befähigten Volljuristen vorgenommen werden darf. Dies sagt jedoch nichts über seine erkenntnisleitende Motivation aus. Ein/e weisungsgebundene/r MitarbeiterIn einer Behörde hat eine andere Aufgabe als ein unabhängiger Richter. Der Großteil der MitarbeiterInnen des BAMF sind zudem keine Volljuristen. Angesichts der nach der Bundesregierung in Frage kommenden 150.000 betroffenen Personen liegt es nahe, dass das BAMF in der Praxis auch Nicht-JuristInnen zur Auswertung der Daten abstellen wird und damit die Rechte der Betroffenen verletzt werden.

Der Zugriff auf Verbindungsdaten ist nach unserer Überzeugung ohne richterlichen Beschluss unzulässig. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 5. Februar 2005 (2 BvR 308/04) klargestellt, dass der Zugriff auf Verbindungsdaten nur bei dem Verdacht einer Straftat von erheblicher Bedeutung zulässig sei und es dazu eines richterlichen Beschlusses bedürfe:

„Die durch Beschlagnahme bei dem Beschuldigten und Auswertung der beschlagnahmten Datenträger erzwungene Offenbarung von Verbindungsdaten ist daher ebenfalls auf Ermittlungsverfahren beschränkt, die sich auf Straftaten von erheblicher Bedeutung richten. Sie bedarf eines richterlichen Beschlusses, der bei Gefahr im Verzuge durch eine Anordnung der Staatsanwaltschaft, nicht aber der Polizei ersetzt werden kann“ (Rn. 25).

Die Klärung der Identität ist auch nicht ansatzweise mit der Situation bei Ermittlungen wegen Straftaten von erheblicher Bedeutung vergleichbar. Wenn schon dort der Richter sprechen muss, gilt dies erst Recht bei unschuldigen, keiner Straftat verdächtigten und bloß ausweislosen Flüchtlingen.

g) **Uferlose Datenübermittlung**

Bei der Erhebung und Auswertung der genannten Datenträger durch das BAMF ist vor allem auch zu beachten, dass das Bundesamt „die nach diesem Gesetz erhobenen Daten“ an andere Behörden weitreichend weitergeben darf. § 8 Abs. 3 AsylG sieht heute schon vor, dass Daten an andere Behörden übermittelt werden dürfen zur Ausführung des Aufenthaltsgesetzes, zur gesundheitlichen Betreuung und Versorgung von Asylbewerbern, für Maßnahmen der Strafverfolgung und auf Ersuchen zu Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten. Neu hinzukommen soll „zur Abwehr von erheblichen Gefahren für Leib oder Leben des Asylbewerbers oder von Dritten“. Die persönlichen Daten aus Handys, Laptops und anderen Geräten dürften damit künftig auch weitergeleitet werden. Welche Informationen letztlich an wen übermittelt werden, lässt sich für den Flüchtling nicht mehr erkennen.

6. Wohnverpflichtung in (Erst-)Aufnahmeeinrichtung (§ 47 Abs. 1b AsylG)

Der neu gefasste § 47 Abs. 1b AsylG soll die Länder zur Regelung ermächtigen, dass „Ausländer (...) verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung“ in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Bewertung:

Diese Ermächtigungsgrundlage hat weitreichende Folgen, auf welche die Gesetzesbegründung nicht eingeht und eine Rechtfertigung nicht ersichtlich ist.

a) „Lagerpflicht“ für alle

Die Regelung erweitert die „Lagerpflicht“ ganz erheblich. Denn diese Regelung betrifft nicht nur AsylbewerberInnen aus sicheren Herkunftsstaaten, sondern potentiell alle AsylantragstellerInnen.

Zwar sind die Betroffenen im Falle einer Ablehnung als unzulässig oder offensichtlich unbegründet begrenzt. Bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag ist aber keine Einschränkung enthalten. Die Länder können so künftig nach eigenen Vorstellungen darüber entscheiden, ob die bisherige, regelmäßige 6-monatige Wohnverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung auf möglicherweise mehrere Jahre ausgedehnt wird. Denn dies ist die Konsequenz, wenn das BAMF keine Entscheidung über den Asylantrag trifft. Auch wenn die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten kürzer sind, gab und gibt es immer wieder Fallkonstellationen, bei denen das BAMF keine Entscheidungen traf, etwa weil die Entwicklungen im Verfolgerstaat oder eine obergerichtliche Klärung einer Rechtsfrage abgewartet werden sollten oder schlicht deshalb, weil die Leitsätze für die Entscheider gerade geändert wurden. Gegenwärtig trifft das auf Asylbewerber aus der Türkei zu. Auch wenn die Asylbewerberzahlen unerwartet schnell anwachsen, gibt es einen Entscheidungsstau. Daneben gibt es immer wieder Einzelfälle, in denen individuelle Auskünfte eingeholt werden oder erforderliche Sachverständigengutachten zu langen Verzögerungen führen. Erst wenn das BAMF entschieden hat, endet diese länderseitige Wohnsitzverpflichtung.

Dass die Neuregelung auf den bereits geltenden § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG verweist, genügt ebenfalls nicht zur Einschränkung. § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AsylG sieht eine Entlassung vor, wenn nicht oder nicht kurzfristig entschieden werden kann, dass der Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Weiter heißt es im Gesetzestext ausdrücklich, dass erst das

Bundesamt der zuständigen Landesbehörde die Nichtentscheidung mitteilen muss. Es ist also erst ein zusätzliches Tätigwerden des BAMF erforderlich, bis dahin gibt es keinerlei Einschränkungen. Das BAMF hat aber anderes zu tun, als die Listen über die Personen zu führen, die in Bundesländer zugewiesen sind, die von der Ermächtigung Gebrauch gemacht haben, um dann nach einer entsprechenden Voreinschätzung Zwischenmitteilungen zu verschicken, ob kurzfristig – oder eben doch nicht – entschieden werden kann. In der Praxis werden solche Zwischenmitteilungen unterbleiben, womit die Wohnverpflichtung weiterbesteht.

Auch die Gesetzesbegründung, die von Asylbewerbern „ohne Bleibeperspektive“ spricht, hilft nicht weiter. Diese Kategorisierung ist weder gesetzlich definiert, noch schafft sie sachlich Klarheit. Dies zeigt ein Vergleich zur ebenfalls inkonsequenten „guten Bleibeperspektive“. Das Bundesamt spricht von einer „guten Bleibeperspektive“ für Menschen die aus Syrien, Irak, Eritrea, Somalia und Iran fliehen, da deren Flüchtlinge eine (unbereinigte) Schutzquote von über 50 Prozent im Asylverfahren haben. Trotz dieser Definition werden aber andere unter diese Einstufung fallende Herkunftsstaaten wie Afghanistan (über 55 % Schutzquote in 2016) oder Jemen (über 69 % im ersten Halbjahr 2016) ausgeschlossen. Letztlich widerspricht die Einstufung des Bundesamtes vor Erlass des Bescheids auch der Annahme eines fairen Asylverfahrens und der Pflicht, jeden Asylantrag individuell unter Beachtung des Einzelschicksals zu bewerten.

b) Ungerechtfertigte Einschränkungen

Die Wohnverpflichtung hat schließlich Einschränkungen in vielen Bereichen: In der Erstaufnahmeeinrichtung erhalten die Betroffenen statt Bargeld dauerhafte Sachleistungsversorgung, die Residenzpflicht bleibt auf den Landkreis beschränkt (§§ 56, 59a AsylG) und es besteht ein dauerhaftes Arbeits- und Berufsausbildungsverbot (§ 61 AsylG).

Die zentrale Unterbringung führt zu einer Entsolidarisierung der Zivilgesellschaft und den Geflüchteten. Der Aufbau sozialer Kontakte wird verhindert, was wiederum die Unterstützung im eigentlichen Asylverfahren erschwert. Ohne Kontakte kann keine Begleitung bei Anhörungen stattfinden, es kann keine Hilfe bei der Suche von geeigneten RechtsanwältInnen, bei Petitionen oder vor der Härtefallkommission geben. Gerade diese rechtlichen Instrumente spielen aber eine wichtige Rolle. Durch den Gesetzentwurf wird die Möglichkeit einer Dauerinternierung bis zur Abschiebung geschaffen.

c) Fehlende Berücksichtigung des Minderjährigenschutzes

Minderjährige werden von dieser Regelung ebenfalls erfasst. Für sie ist das Wohnen in Aufnahmeeinrichtungen besonders mit erheblichen Nachteilen für ihr psychisches und physisches Wohl verbunden. Schon Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention fordert: *„Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von der öffentlichen oder privaten*

Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

Eine kindgerechte Unterbringung ist nach wie vor nicht flächendeckend gewährleistet. Das bestätigt auch die jüngst erschienene Studie von UNICEF zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland („Kinderheit im Wartezustand“, 2017). Fehlende Privatsphäre, nicht abschließbare Sanitäreinrichtungen und das Miterleben von Gewalt und Konflikten sind nur einige der genannten Probleme.

Darüber hinaus haben Minderjährige oftmals keinen Zugang zu Bildung während dieser Zeit, da in der Mehrzahl der Bundesländer die Schulpflicht an das Verlassen der Aufnahmeeinrichtung bzw. der landesinternen Zuweisung anknüpft (z.B. Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt). Dies steht im Widerspruch zu Art. 14 der EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU). Hiernach müssen Kinder spätestens nach drei Monaten die Möglichkeit des Schulgangs haben: *„Der Zugang zum Bildungssystem darf nicht um mehr als drei Monate, nachdem ein Antrag auf internationalen Schutz von einem Minderjährigen oder in seinem Namen gestellt wurde, verzögert werden.“* Das Beschäftigungsverbot für Erwachsene nach § 61 Abs. 1 AsylG gilt zudem auch für Minderjährige.

7. Verpflichtung zur Asylantragstellung durch Jugendämter (§ 42 Abs. 2 SGB VIII)

Jugendämter, die unbegleitete ausländische Minderjährige in Obhut genommen haben, sollen verpflichtet werden, unverzüglich von Amts wegen einen Asylantrag für das Kind oder den Jugendlichen zu stellen, wenn internationaler Schutz in Betracht kommt. Der Minderjährige ist dabei zu beteiligen. Die Verpflichtung schließt an die Regelung des § 42 Abs. 2 S. 4 SGB VIII an, dass das Jugendamt während der Inobhutnahme zu Rechtshandlungen für das Kind oder den Jugendlichen berechtigt ist.

Bewertung:

PRO ASYL begrüßt grundsätzlich die Ermunterung der Jugendämter, in den erforderlichen Fällen für die Minderjährigen zügig einen Asylantrag zu stellen. Eine sorgfältige Auseinandersetzung mit den Erlebnissen und den Fluchtgründen des Minderjährigen ist dabei jedoch unersetzlich. PRO ASYL schließt sich damit der Kritik des Bundesfachverbands unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BumF) zum Entwurf an und hält die pauschal formulierte Verpflichtung für unzureichend, um sicherzustellen, dass fachkundig über die Frage der Stellung eines Asylantrags entschieden wird.

Es besteht ein Spannungsfeld zwischen einer Asylantragstellung, die erfolgversprechend ist und dem Kindeswohl dient, und einer Asylantragstellung, die nicht erfolgversprechend ist und dem Kindeswohl schadet. Wie eine fachkundige und gut dokumentierte Entscheidung darüber gefällt werden soll, bleibt im Gesetzentwurf völlig unklar. Hier besteht – auch unabhängig vom Gesetzentwurf – der Bedarf nach einer Sicherstellung von Qualitätsstandards. Das zeigen bereits Fallkonstellationen, die PRO ASYL bekannt geworden sind: Es gibt z.B. in Deutschland Jugendämter bzw. Vormünder, die für afghanische Jugendliche keine Asylanträge mehr stellen und Fälle, in denen solche zurückgenommen werden, weil ein Asylantrag bei Afghanen vermeintlich gar keine Aussicht auf Erfolg habe – trotz anderslautender Statistiken des Bundesamtes über die Anerkennungschancen von UMF. Daneben gibt es Fälle, in denen Jugendliche volljährig werden, ohne dass ein Asylantrag gestellt wird, obwohl dies wegen einer drohenden (und durch Asylantragstellung vor 18 abwendbaren) Dublin-Abschiebung dringend nötig gewesen wäre.

Es ist also in allen Fällen eine qualifizierte Prüfung nötig, ob im Einzelfall die Antragstellung zum Wohl des Kindes oder Jugendlichen zügig zu erfolgen oder mangels Erfolgsaussichten gerade zu unterlassen ist. Dies erfordert ein fachlich fundiertes asyl- und aufenthaltsrechtliches Clearing. Dabei sollte auch über das Verhältnis zwischen jugendamtlichem Handeln im Rahmen der Notkompetenz und dem Handeln des – zeitlich später – eingesetzten Vormundes nachgedacht werden. Es ist zudem eine Klarstellung sinnvoll, dass dem Kindeswohl schadende Asylantragstellungen zu unterlassen sind, die Abwägung pro/contra Asylantrag zu dokumentieren ist und dass die Abwägung fachkundig bzw. unter Heranziehung fachkundiger Hilfe zu erfolgen hat.

Der jetzige Entwurf berücksichtigt nicht, dass es mitunter sinnvoller ist und es dem Kindeswohl eher entspricht, dass der Schutzantrag des Minderjährigen zusammen mit einem Vormund gestellt wird. Ein unvorbereiteter Asylantrag kann aufgrund von Fehlinformationen oder unzureichender Aufklärung schon zur Ablehnung eines Antrages führen. Das Kind öffnet sich in der Regel auch nicht unmittelbar jedem direkt nach Ankunft. Es benötigt ein gewisses Vertrauensverhältnis, um Zugang zur minderjährigen Person zu erhalten und die Fluchtgründe zu erfahren. Dies kann im Einzelfall besser durch einen Vormund geschehen.

Eine unbedingte Verpflichtung der MitarbeiterInnen des Jugendamtes wird dem Umstand nicht gerecht, dass diese oftmals nicht die fachkundigen Personen sind, um in jedem Fall über die Antragstellung zu entscheiden. Neben den unterschiedlichen Antragsmöglichkeiten (vom Abschiebungsverbot bis hin zur Asylanerkennung) gibt es weitere Aufenthaltsmöglichkeiten, die ohne Asylantrag erreicht werden können. Die Abwägung, ob und welcher Schutz zu beantragen ist, erfordert eine qualifizierte und fachliche Einzelfallprüfung. Die Berücksichtigung des Kindeswohls muss dabei oberste Priorität haben. Es kommt oftmals wegen Verunsicherung bei

den MitarbeiterInnen zu Fehlberatungen. Nicht selten wird der „einfache“, aber im Einzelfall falsche Weg einer Asylantragstellung gewählt, auch weil oft die Ausländerämter zur Stellung eines Asylantrages drängen. Dadurch hat sich die Ausländerbehörde zunächst der Bürde einer eigenen Entscheidung enthoben, ob eine Duldung oder eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist oder eine Ausreiseaufforderung und Abschiebungsandrohung auszusprechen ist. Während Satz 4 der jetzigen Regelung von der Berechtigung zur Notvertretungsbefugnis der Jugendämter ausgeht, spricht nun der neu einzufügende Satz 5 von einer uneingeschränkten Pflicht des Jugendamtes zur unverzüglichen Antragsstellung ohne Erwähnung einer vorherigen ausreichenden Vorprüfung im Einzelfall. Dies widerspricht letztlich auch Art. 25 der EU-Asylverfahrensrichtlinie, die verlangt, dass das Kindeswohl bei allen Entscheidungen vorrangig beachtet wird und die Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen ausschließlich durch Vertreter mit entsprechenden Fachkenntnissen erfolgt, die ihre Aufgabe im Interesse des Kindeswohls wahrnehmen.

Eine Antragstellung hat zudem Pflichten für die Antragstellenden zur Folge und kann zu erheblichen Nachteilen führen:

Ab Antragstellung bestehen Mitwirkungs- und Betreibenspflichten nach § 15 AsylG. Auch nach § 10 Abs. 1 AsylG muss der Ausländer während der Dauer des Asylverfahrens stets erreichbar sein und entsprechende Vorsorge treffen, dass er Mitteilungen des Bundesamtes erhält. Sollte ein Bescheid nicht zugehen, geht das zu Lasten des Minderjährigen. Dies gilt, obwohl das Kind bzw. der Jugendliche keinerlei Einfluss nehmen kann auf die Organisation des Jugendamtes. Eine Ausnahme oder die Nichtanwendung dieser Folgen auf betroffene Minderjährige ist im Gesetzestext selbst nicht vorgesehen, was der besonderen Situation für diese vulnerablen Personen nicht gerecht wird. Ein reiner Verweis in der Gesetzesbegründung auf die Sicherstellung der Einhaltung von Mitwirkungspflichten kann nicht ausreichen.

Sollte der Asylantrag abgelehnt werden – womöglich unanfechtbar als „offensichtlich unbegründet“ – hat dies ebenfalls erhebliche Nachteile für den/die Minderjährigen. Andere Aufenthaltsperspektiven, die ohne Antrag in Frage gekommen wären, sind dadurch gesperrt (vgl. § 10 Abs. 3 AufenthG). Damit werden viele Optionen verbaut. Beispielsweise kann so die Fortführung einer Schulbildung oder die Annahme einer Ausbildung nicht mehr möglich sein.

Warum diese strikte Regelung in den ersten Tagen der Notvertretungsbefugnis erforderlich ist, ist nicht ersichtlich. Nach ständiger Rechtsprechung bedeutet eine „unverzügliche“ Antragstellung grundsätzlich innerhalb von 3 Tagen. Bis dahin kann aber oftmals nicht ermittelt werden, was dem Kind wiederfahren ist. Außerdem hat die Bestellung des Vormundes ebenfalls zügig zu erfolgen, das zuständige Familiengericht ist bei fehlender Erreichbarkeit der

Personensorge- oder Erziehungsberechtigten ansonsten „unverzüglich“ zu benachrichtigen (vgl. § 42 Abs. 3 SGB VIII).

8. Gesetzesalternative freiwillige Rückkehr

Im Rahmen von Gesetzesalternativen spricht der Gesetzesentwurf von der Stärkung der freiwilligen Rückkehr (S. 2). Dabei soll der Bund im Jahr 2017 zusätzlich 40 Millionen Euro für Rückkehrprogramme und 50 Millionen Euro für Reintegrationsprogramme einsetzen. Auf Länderseite sind ebenfalls erhöhte Mittel vorgesehen.

Bewertung:

PRO ASYL fordert eine ergebnisoffene Perspektivberatung von unabhängigen Akteuren. Eine Rückkehrberatung wie sie aber derzeit vorgesehen ist, soll von staatlicher Seite noch vor jeglicher Entscheidung über den Asylantrag und damit so früh ansetzen, dass Asylsuchende entmutigt und offenkundig unter Rückkehrdruck gesetzt werden. Schon das Programm „Starthilfe Plus“ der Bundesregierung hat selbst Zielstaaten wie Syrien, Eritrea oder Afghanistan gelistet. Dabei sieht es vor, dass es umso mehr Geld gibt, je früher der Antrag zurückgenommen wird: 1.200 € vor Asylantragsentscheidung, 800 € nach Entscheidung des BAMF aber ohne Rechtsmittel, nach Inanspruchnahme eines Gerichts gibt es aus diesem Programm keine Förderung mehr. Bei den Flüchtlingen dürfte es zu erheblichen Irritationen führen, wenn sie von der gleichen Behörde, die über ihren Asylantrag entscheidet, zugleich zu einer Rückkehr in das Herkunftsland animiert wird. Das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Objektivität der Prüfung wird nachhaltig erschüttert. Dies gilt umso mehr, wenn die Höhe der Förderung abhängig ist vom Zeitpunkt der Rücknahme des Antrags. Abgestufte Geldbeiträge können dazu führen, dass viele Schutzsuchende überstürzt ihren Asylantrag zurücknehmen oder nicht den Klageweg beschreiten, die jedoch geschützt werden müssten. Dies widerspricht einem dem Rechtsstaat gerecht werdenden fairen, offenen Verfahren im Einzelfall.

PRO ASYL lehnt die Idee einer de-facto-Zwangsrückkehrberatung von Staats wegen ab. Ein rechtsstaatliches Verfahren zur Prüfung und Würdigung der Fluchtgründe darf nicht von der Idee einer baldigen Rückkehr überwölbt werden.

Dass schon derzeit die Rückkehrberatung zur „freiwilligen“ Ausreise mit den staatlichen Aufgaben der Ausländerbehörden vermischt werden und es dadurch zu rechtswidrigen Verknüpfungen kommt, zeigt ein Beispiel auf Landesebene: Die Ausländerbehörde aus Darmstadt hat eine afghanische Familie in einem Schreiben zur „freiwilligen“ Rückkehrberatung eingeladen und gleichzeitig gedroht, bei Nichtwahrnehmung des Termins ohne weitere Ankündigung unmittelbar abzuschicken. In diesem Falle handelte es sich um eine afghanische

Familie mit einem behinderten, pflegebedürftigen Sohn, die so nicht abgeschoben werden würde. So wird aber auf jeden Fall Druck zur Ausreise ausgeübt.

Im Landkreis Offenbach werden Betroffene zur Rückkehrberatung „eingeladen“, ohne dass sie vorab den Ablehnungsbescheid ihres Asylantrags erhalten haben. Die Menschen erfahren erst so, dass ihr Asylantrag abgelehnt wurde. Auch auf diese Weise werden die Menschen unter Druck gesetzt und verunsichert.

Diese inakzeptable Zielrichtung der staatlichen „Beratung“ wird auch andernorts sichtbar: Das „Organisationskonzept einer staatlichen Rückkehrberatung für Ausländer in Hessen“ (Rundschreiben 617-2016) formuliert, dass Sozial- und Wohlfahrtsverbände nicht zur Beratung geeignet seien, da sie wörtlich „das ausländerbehördliche Ziel einer raschen Aufenthaltsbeendigung“ nicht immer im Fokus haben würden. Auch hier geht es darum, Druck auf die Betroffenen auszuüben, damit sie gehen und eventuell vorhandene Bleibechancen gar nicht erst ergreifen.

9. Stellungnahme Bundesrat

Wir beschränken uns auf Anmerkungen zu den Vorschlägen des Bundesrates bezüglich der Rechtsmittel im Asylverfahren.

PRO ASYL begrüßt die Vorschläge des Bundesrates, dass künftig das Verwaltungsgericht selbst die Berufung zulassen kann und Beschwerden in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes möglich sein sollen. Generell wird in diesem Rahmen ein weiterer Gleichlauf der prozessrechtlichen Vorschriften des AsylG mit denen der VwGO wegen existenzieller Bedeutung der Entscheidungen für die Betroffenen gefordert. Die Sprungrevision ist jedoch wegen der Besonderheiten im Asylverfahren nicht sachgerecht.

a) **Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht, § 78 AsylG (Bundesrat, Nr. 7)**

Derzeit darf lediglich das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berufungen im Asylrecht zulassen kann, vgl. § 78 AsylG. Dagegen heißt es in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) – also dem Prozessrecht, das generell für alle verwaltungsgerichtlichen Verfahren gilt – dass dies in bestimmten Fällen auch das Verwaltungsgericht selbst zulassen kann. Dies soll nun angepasst werden: Auch das Verwaltungsgericht selbst darf Berufungen im Asylrecht zulassen.

Bewertung:

Die Beschränkung der Zulassung durch das OVG führt zu Unsicherheiten und Unterschieden in der Rechtspraxis – sowohl bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten also auch beim Bundesamt im Rahmen seiner Entscheidungen. Der Zulassungsantrag auf Berufung beim OVG hat

hohe Anforderungen und scheitert oftmals bereits an formalen Hürden. Dadurch erfolgt eine Vereinheitlichung der Rechtspraxis durch die OVG oft erst spät.

Die Verwaltungsgerichte haben durch die Vielzahl anhängiger Verfahren hingegen eine gute Fallübersicht. Sie können beurteilen, ob im einzelnen Fall eine obergerichtliche Klärung erforderlich sein kann oder nicht. Daher ist es sachgerecht, ihnen die Möglichkeit zu geben, die Berufung zuzulassen. Die Zulassungsgründe beschränken sich dabei auf die Frage, ob das erstinstanzliche Urteil grundsätzliche Bedeutung hat oder von höheren Gerichtsentscheidungen abweicht. In diesen Fällen ist es besonders wichtig, dass auch für künftige Verfahren eine Rechtsklarheit und –einheitlichkeit geschaffen werden kann. Gleichzeitig ist durch diese Beschränkung der Gründe nicht zu erwarten, dass ein erheblicher Mehraufwand für die OVG entsteht.

Auch insgesamt dient die Eröffnung der eigenständigen Berufungszulassung durch das VG der Beschleunigung der Verfahren, da das „Zwischenverfahren“ der Berufungszulassung vor dem OVG entfällt – nicht selten nimmt dies einen Zeitraum von mehreren Monaten in Anspruch.

Problematisch ist jedoch weiterhin, dass bei Zulassung durch das OVG der Zulassungsantrag bereits innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils begründet werden muss. In der VwGO hingegen läuft eine zweimonatige Begründungsfrist (§ 124 a Abs. 4 S. 3 VwGO). Dies ermöglicht eine fundierte Auseinandersetzung mit der Begründung des Urteils und einer darauffolgenden Abwägung, tatsächlich den Antrag zu begründen oder aber doch zurückzunehmen. Die Tatsache, dass nur wenigen Zulassungsanträgen Erfolg beschieden ist, ist derzeit auch auf die zu kurze Zeitspanne zurückzuführen.

Es gibt auch keinen sachlichen Grund, das Rechtsmittelverfahren im Asylrecht diesbezüglich anderen Regelungen zu unterwerfen. Dies gilt jedenfalls für die Verfahren, für die Anwaltszwang herrscht. Aufgrund der standesrechtlichen Verpflichtungen ist ein Missbrauch dieses Rechtsmittels nicht zu besorgen. Auch weil die im Asyl- und Ausländerrecht tätigen Rechtsanwälte dauerhaft überlastet sind, ist eine Verlängerung der Frist geboten.

b) Gleichlauf AsylG mit VwGO

Generell ist ein weiterer Gleichlauf des AsylG mit der VwGO zu fordern. Entscheidungen haben existenzielle Konsequenzen, bei denen es primär um den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Freiheit geht. Gerade deswegen muss im Rahmen der Abwägung etwaiger Beschränkungen bei gerichtlichen Verfahren diese auch menschenrechtliche Verantwortung bedacht werden. Noch heute gibt es etliche Einschränkungen, die vor allem wegen des sog. Beschleunigungsprinzips im Asylrecht bestehen. Dieses Prinzip gilt aber nicht bedingungslos, vielmehr ist eine Abwägung mit den menschenrechtlichen Anforderungen erforderlich.

Vor diesem Hintergrund existenzieller Fragen für die Betroffenen ist neben der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung zusätzlich ein Gleichlauf der VwGO insoweit zu fordern, dass sowohl die Berufungsgründe als auch die zu kurz bemessenen Fristen erweitert werden.

Dass Handlungsbedarf besteht, hat auch der Petitionsausschuss des Bundestages wie der Bundestag selbst im September 2016 gesehen. Die zugrundeliegende Petition der Rechtsberaterkonferenz hat die Ergänzung der Berufungszulassungsgründe des § 78 Abs. 3 AsylG um den Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gefordert (Pet 1-18-06-266-015918). Der Petitionsausschuss hat hierüber eine Empfehlung ausgesprochen und der Bundestag ist dem Ausschuss gefolgt (BT-Drucks. 18/9583). Darin heißt es, dass der Petitionsausschuss zwar nicht das Institut ist, welches eine solch grundlegende Entscheidung treffen kann. Aber er stellt ausdrücklich fest, dass eine nähere Untersuchung erforderlich sei und Handlungsbedarf bestehe. Erkannt wird eindeutig das Spannungsfeld zwischen dem Ziel zügiger asylrechtlicher Verfahren und dem grundgesetzkonformen effektiven Rechtsschutz.

Derzeit beschränkt § 78 Abs. 3 AsylG die Zulassungsgründe für die Berufung durch ein Oberverwaltungsgericht wie folgt: Entweder die Rechtssache hat grundsätzliche Bedeutung, oder das Urteil weicht von einer Entscheidung eines höheren Gerichtes ab, oder aber ein genauer bezeichneter Verfahrensmangel wird geltend gemacht. Die VwGO sieht dagegen vor, die Berufung auch zuzulassen, wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Sinn und Zweck hinter dieser Regelung ist also die Einzelfallgerechtigkeit, d.h. grob ungerechte Entscheidungen sollen korrigiert werden können (vgl. BT-Drucks. 13/399). Solche Fehler können bisher nicht mit den bestehenden Zulassungsgründen aus dem AsylG angegriffen werden. Doch gerade die Einzelfallgerechtigkeit ist in solch komplexen Angelegenheiten des Flüchtlingsrechts, das letztlich über das Lebensschicksal eines Einzelnen entscheidet, von enormer Wichtigkeit. Vergleicht man das mit anderen Bereichen, die unter die VwGO fallen, wird ein absurder Widerspruch erkennbar: Bei Klagen betreffend Schankerlaubnissen, Baugenehmigungen, Fahrerlaubnissen, Jagdscheinen und vieles weiteres ist die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit durch entsprechende Berufung möglich – nicht aber bei Klagen gegen die Entscheidung über einen Schutzstatus eines einzelnen Menschen, der um sein Leben, seine Gesundheit und seine Freiheit kämpft. Hier müsste eine Abwägung zwischen der Verantwortung über diese Einzelfälle und den Beschleunigungsgrundsatz zum Ergebnis kommen, dass eine Berufung wegen Einzelfallfehlern möglich sein muss. Eine Ausuferung dieser Berufungsmöglichkeit ist nicht zu erwarten, da das OVG diese erst zulassen muss. Die erstinstanzliche Zulassung durch das VG ist hiervon nicht erfasst.

Der Bundestag sollte daher das aktuelle Gesetzgebungsverfahren nutzen, dem bestehenden Handlungsbedarf nachzukommen und den Zulassungsgrund zugunsten der Einzelfallgerechtigkeit zu erweitern.

c) **Beschwerdemöglichkeiten im Eilverfahren, § 80 AsylG (Bundesrat, Nr. 9)**

Der Bundesrat schlägt durch Änderung des § 80 AsylG die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit gegen Entscheidungen vor, die im vorläufigen Rechtsschutz (Eilverfahren) ergangen sind. Bisher haben Eilentscheidungen im Asylrecht keiner solchen Kontrollbefugnis unterlegen, in der allgemeinen VwGO hingegen schon. Die Beschwerdemöglichkeit wird dabei beschränkt auf Rechtssachen, die grundsätzliche Bedeutung haben.

Bewertung:

Die Einführung der Beschwerdemöglichkeit ist rechtsstaatlich zu begrüßen. Gerade im Asylrecht ergehen häufig wichtige Entscheidungen im Eilverfahren. Dies gilt besonders für die sog. Dublin-Verfahren. Durch die bisher fehlende Kontrollinstanz ist so eine uneinheitliche Entscheidungspraxis entstanden, die einem Rechtsstaat nicht gerecht wird. Es darf letztlich nicht vom Richter im Einzelfall abhängen, ob Schutz zu- oder abgesprochen wird.

Die Begrenzung der Beschwerdemöglichkeiten greift jedoch zu kurz. Während in der VwGO auch in Eilverfahren keinerlei Begrenzungen vorgesehen sind, soll in Asylverfahren nur grundsätzliche Fragen in einer weiteren Instanz geklärt werden.

Fragen von Grundsatzbedeutung können im gerichtlichen Eilverfahren regelmäßig keiner Klärung zugeführt werden, da hier nur eine Güterabwägung erfolgt. Eine vollständige Klärung bleibt dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Die praktische Relevanz des Änderungsvorschlags ist damit gering, wenn nicht im Asylrecht die bisherige Dogmatik geändert werden soll und schon im Eilverfahren grundsätzliche – wegen der Kürze der Zeit und der damit verbundenen Unmöglichkeit einer vertiefenden Auseinandersetzung – Weichenstellungen ermöglicht werden sollen. Die Begründung des Bundesrates deutet darauf hin, wenn dort ausgeführt wird, es solle die Klärung fallübergreifender Fragen in maßvollem Umfang ermöglicht werden. Ein derartiges Sonderrecht ist aber gerade im Bereich des Asylrechts inakzeptabel, weil es dort um existenzielle Fragen geht und eine falsche Grundsatzentscheidung im Schnelldurchgang nicht wiedergutmacht werden kann. Zum Vergleich: Wenn im Baurecht eine Eilentscheidung wegen einer Grundsatzfrage verweigert wird und sich später herausstellt, dass die Baugenehmigung zu Unrecht erteilt wurde, kann dies durch einen nachträglichen Abriss geheilt werden. Eine Menschenrechtsverletzung durch eine falsche Eilentscheidung ist hingegen irreparabel. Hinzu tritt die Gefahr divergierender Entscheidungen auf Länderebene, weil eine weitere Beschwerde

zum BVerwG nicht vorgesehen ist. Die im Eilverfahren von einem OVG falsch entschiedenen Grundsatzfragen kann das BVerwG erst in einem Hauptsacheverfahren klären, welches (wenn überhaupt) erst Jahre später durchgeführt wird.

Zu fordern ist daher eine allgemeine Eröffnung der Beschwerdemöglichkeit wie in der VwGO. Zeitliche Verzögerungen können sich zwar im Einzelfall einstellen, sind jedoch vor dem Hintergrund der Verbesserung der Qualität und der Vereinheitlichung der Entscheidungen langfristig zu begrüßen.

d) **Sprungrevision, § 78 AsylG (Bundesrat, Nr. 8)**

Der Bundesrat will die Sprungrevision zulassen durch Änderung des § 78 AsylG. Statt einer Berufung an das OVG soll so der direkte Weg zum BVerwG eröffnet werden.

Bewertung:

Die Begründung des Bundesrates führt aus, durch die Eröffnung der Sprungrevision werde das dem BVerwG zugeführte Fallmaterial vermehrt – was den Eindruck erweckt, es bestünde eine mangelnde Auslastung dieses Gerichts. Der Vorschlag verkennt jedoch, dass die Funktion dieses obersten Gerichts sich auf die Klärung von Rechtsfragen beschränkt und deshalb die Fallfülle kein tragendes Argument darstellt.

Das BVerwG klärt als Revisionsinstanz Rechtsfragen und keine Tatsachenfragen wie das VG oder OVG. Es führt also keine Tatsachenfeststellungen und Beweiserhebungen durch, sondern hat auf der Grundlage der vorgefundenen Tatsachenfeststellungen zu entscheiden. Die Klärung des Einzelschicksals und sonstige Tatsachenfragen stehen jedoch in einem Asylverfahren im Mittelpunkt, sie stehen hier mit Rechtsfragen in einem engen Zusammenhang. Selbst wenn ein Fall eine ungeklärte Rechtsfrage aufwerfen sollte, hängt diese oft von einer vorher zu klärenden und strittigen Tatsachenfrage ab.

Da die abstrakte Klärung von Rechtsfragen, die sich im Einzelfall nicht stellen, nach dem deutschen Rechtssystem nicht zulässig ist, werden viele eingelegte Sprungrevisionen nicht zu einer Klärung der angeblich ungeklärten Rechtsfrage führen. Vielmehr ist zu erwarten, dass das BVerwG den Fall zurück an das OVG verweist, damit noch offene Tatsachengrundlagen überprüft werden. Statt einer Beschleunigung tritt so eine Verzögerung der Verfahren ein.

Die Besonderheit im Asylverfahren ist auch, dass es neben der Klärung des Einzelschicksals eine Klärung der tatsächlichen Situation im Herkunftsland erfordert. Dazu werden von den Instanzgerichten Auskünfte eingeholt, Stellungnahmen, Presseartikel und weitere Unterlagen beigezogen und einer umfassenden Würdigung unterzogen – nicht selten mit unterschiedlichem Ergebnis. Die breite Diskussion auf der Ebene der Verwaltungsgerichte wird durch eine solche auf

der Ebene der OVG ergänzt. Die so entstandene Vereinheitlichung der Rechtsprechung auf der Länderebene führt regelmäßig zu einer bundesweiten Einschätzung der Lage in den Herkunftsländern. Verbleibende Differenzen beschränken sich regelmäßig auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und sind so gefiltert schon jetzt einer Klärung durch das BVerwG zugänglich.

Die Sprungrevision schneidet die breite Diskussion und Klärung auf Tatsacheebene ab und führt somit nicht zu sachgerechten Entscheidungen oder Vereinheitlichung. Vielmehr führt sie zu einer Mehrbelastung des BVerwG und auch einer Verzögerung. Die Sprungrevision ist vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll.

Anlage 1

Medienbekannte Fälle von abgeschobenen Afghanen

Ohne Würdigung des Einzelfalles werden bereits jetzt Menschen aufgegriffen und nach Afghanistan abgeschoben. Drei Sammelabschiebeflüge nach Kabul hat es bislang gegeben, der nächste steht unmittelbar bevor. Abgeschoben wurden insgesamt 77 Menschen (Dezember: 34, Januar: 25, Februar: 18). Etliche Betroffene waren langjährig in Deutschland, gut integriert mit Job oder Aussichten auf eine Ausbildung. Der Gesetzentwurf wird die rechtliche Grundlage zur systematischen Ausweitung dieser Praxis schaffen.

Einzelheiten zu den Fällen basieren auf öffentlich zugänglichen Berichten und stammen nicht etwa aus ausländerrechtlichen Akten – die uns zum Teil nicht vorliegen und aus denen wir ohne Zustimmung der AnwältInnen und Betroffenen nichts veröffentlichen würden. PRO ASYL ist dankbar, dass JournalistInnen zu den Abschiebungen nach Afghanistan recherchieren und damit das Muster der Abschiebepolitik sichtbar wird.

1. **A.A.** hatte in Bayern einen Job als Altenpfleger. Er wurde im Januar nach Kabul abgeschoben. Dort hat er weder Familie noch Kontakte, da seine Familie in die Türkei geflohen ist. Einige Wochen später wurde A. bei einem [Selbstmordanschlag am Obersten Gericht in Kabul](#) verletzt (siehe [Tagesschau-Bericht vom 15. Februar](#) und [Bericht von ARD-Monitor vom 16. Februar](#)).
2. **K.** hat 6 Jahre in Augsburg gelebt und dort als Wachmann gearbeitet. Er wurde im Dezember nach Kabul abgeschoben und ist jetzt in Masar-i-Scharif. In sein Dorf kann er nicht zurück, da dort die Taliban die Kontrolle haben. Sein Vater wurde von den Taliban getötet, die Mutter ist nach Pakistan geflohen. K. hat weder Perspektive noch eine feste Unterkunft: Er schläft manchmal auf der Straße und schlägt sich als Tagelöhner durch (siehe [Tagesschau-Bericht vom 9. Januar](#)).
3. **R.K.** war 5 Jahre in Deutschland, bevor er im Dezember nach Kabul abgeschoben wurde. Er hatte eine feste Stelle mit unbefristetem Arbeitsvertrag bei einer Firma für Metallbau in Niederbayern (siehe [Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 15. Dezember](#) sowie [Bericht von ARD-Monitor vom 16. Februar](#)).
4. **B.H.** hat 7 Jahre in Würzburg gelebt, davon 5 Jahre und 8 Monate bei Burger King in Vollzeit gearbeitet. Er wurde im Januar nach Kabul abgeschoben. H. stammt aus der selbst nach Auffassung der Bundesregierung unsicheren Provinz Gasni ([siehe dpa-Bericht vom 24. Januar](#)).

5. **A.A.** hat 6 Jahre in Nürnberg gelebt und einen Ausbildungsvertrag als Karosseriebauer in der Tasche gehabt. Seine Freundin sei im dritten Monat schwanger, berichtet er. Im Januar wurde A. nach Kabul abgeschoben ([siehe dpa-Bericht vom 24. Januar](#)).
6. **R.A. (19)** berichtet, er sei in Deutschland zur Berufsschule gegangen, bevor er im Januar abgeschoben wurde ([siehe dpa-Bericht vom 24. Januar](#)).
7. **Ein junger Paschtune** aus der umkämpften und damit nach Auffassung der Bundesregierung unsicheren Ostprovinz Nangrahar hat 5 Jahre in Deutschland gelebt und als Koch in einer Bar mit Restaurant gearbeitet. Er wurde im Februar nach Kabul abgeschoben (siehe [taz-Bericht von Thomas Ruttig vom 22. Februar](#)).
8. **M.** kam als 15-Jähriger vor 7 Jahren nach Europa. Er hat einen deutschen Schulabschluss und einen Ausbildungsvertrag in einer Pizzeria. Er ist gut integriert mit Wohnung, Job und einer deutschen Freundin. Seine Ärzte haben ihm eine Depression bescheinigt, außerdem ist er an Hepatitis erkrankt. Ärzte eines Krankenhauses in Hessen bescheinigen, dass er in Kabul nicht behandelt werden kann. Trotzdem wird er im Dezember abgeschoben. **Zusatz:** Bewährungsstrafe, *das* Verfahren gegen ihn wurde jedoch nach Jugendstrafrecht eingestellt (siehe [Tagesschau-Bericht vom 15. Februar](#)).
9. **S. N.** ist Angehöriger der Hindu-Minderheit und vor 4 Jahren aus Afghanistan geflohen. Er wurde im Dezember abgeschoben. In Kabul hat er weder Familie noch Kontakte; Eltern und Schwester leben in Hamburg. S.N. lebt in ständiger Angst und Isolation. Spricht nur Hindu-Dialekt, kein Dari, Farsi oder Pashtu. Wg. Tattoo am Oberarm als Hindu erkennbar (siehe [ZDF-Bericht vom 22. Dezember](#) und [NDR-Bericht vom 14. Dezember](#)).



Regierungspräsidium Darmstadt, 64278 Darmstadt

[REDACTED]

über Ausländerbehörde des
Landkreises Darmstadt-Dieburg.

Unser Zeichen:
Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Ihr Ansprechpartner:
Zimmernummer:
Telefon:
Fax:
E-Mail:
Datum:

[REDACTED]

19. Dezember 2016

Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland

Sehr geehrte
sehr geehrte

meine Behörde ist für die Beendigung des Aufenthaltes abgelehnter Asylbewerber im Regierungsbezirk Darmstadt zuständig. Die Ausländerbehörde des Landkreises Darmstadt-Dieburg hat mir deshalb die Akten Ihrer Familie zur weiteren Bearbeitung übersandt. Alle Fragen im Zusammenhang mit einer Ausreise sind ausschließlich mit mir zu erörtern.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat Ihre Asylanträge abgelehnt. Gleichzeitig erfolgte die Aufforderung zur Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland und die Abschiebung wurde für den Fall angedroht, dass Sie der Ausreisepflicht nicht nachkommen. Eine Abschiebung konnte bisher aufgrund fehlender Passersatzpapiere nicht durchgeführt werden.

Die Regierung der Islamischen Republik Afghanistan hat sich nun verpflichtet, für die Durchführung von zwangsweisen Aufenthaltsbeendigungen Passersatzpapiere auszustellen.

Ich gebe Ihnen hiermit Gelegenheit, sich wegen einer freiwilligen Ausreise mit mir in Verbindung zu setzen. Eine freiwillige Ausreise hat gegenüber einer Abschiebung viele Vorteile, die in einem persönlichen Gespräch gerne erläutert werden. Ich möchte hier bereits darauf hinweisen, dass zum Beispiel eine Starthilfe je erwachsenen Familienmitglied in Höhe von 500,00 € bewilligt werden kann.

Sollte bis zum 13.01.2017 keine Kontaktaufnahme erfolgen, gehe ich davon aus, dass an einer freiwilligen Ausreise kein Interesse besteht. Ich werde sodann ohne erneute Ankündigung die Abschiebung betreiben.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Hinweis:
Dieses Schreiben wurde elektronisch erstellt und ist auch ohne Unterschrift gültig

Regierungspräsidium Darmstadt
Wilhelmnenstraße 1-3
64283 Darmstadt

Internet:
www.rpda.de

Servicezeiten:
Mo. - Do.
Freitag

8:00 bis 16:30 Uhr.
8:00 bis 15:00 Uhr

Telefon:
Telefax:

06151-12 0 (Zentrale)
06151 12 6347 (allgemein)

Fristerbriefkasten:
Luisenplatz 2
64283 Darmstadt

Öffentliche Verkehrsmittel:
Haltestelle Luisenplatz

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 23.02.2017 (BR-Drucksache 179/17)

Vorbemerkung zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss am 27.03.2017

Der vorliegende Gesetzesentwurf greift besonders weitreichend in die Grund- und Menschenrechte der von seinem Regelungsbereich betroffenen Menschen ein.

Die erneute Ausweitung und Verschärfung der Regelungen zur Abschiebungshaft und zum Ausreisegewahrsam tangieren das Recht auf Freiheit der Person im Sinne des Art. 2 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. In der deutschen Verfassung hat dieses Grundrecht einen besonders hohen Rang und gilt als so genanntes Jedermann-Grundrecht für alle Menschen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Freiheitsentziehungen als besonders gravierender Eingriff in dieses Grundrecht bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen und unterliegen einer strengen Zweckbindung. Die Verhängung von Abschiebungshaft bzw. Ausreisegewahrsam, welche in erster Linie der Abwehr einer Gefährdung, nicht aber der Abschiebung dienen sollen, können einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen. Das vorliegende Gesetz vermischt hier auf unzulässige und diskriminierende Art und Weise das Aufenthaltsrecht mit dem allgemeinen Gefahrenabwehr- und Strafrecht. Dieses wäre – wenn überhaupt erforderlich – der richtige Ort für zusätzliche Regelungen, die dann alle Gefährder erreichen könnte – und nicht nur Nicht-Deutsche.

Die Ausweitung der Residenzpflicht sowie die Ausweitung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in Erstaufnahmeeinrichtungen, welche (neben vielen anderen Einschränkungen) mit einer Verlängerung der Residenzpflicht einhergeht, stellt einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar. Sie greift jedoch darüber hinaus besonders gravierend in die Rechte von Kindern gemäß der UN-Kinderrechtskonvention ein und stellt einen Verstoß gegen den zu gewährenden Vorrang des Kindeswohls dar. Eine aktuelle Studie von UNICEF bestätigt die Erfahrungen, die auch der Paritätische Gesamtverband macht: eine kindgerechte Unterbringung ist in großen Gemeinschaftsunterkünften wie den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht möglich und darf deshalb nur so kurz wie unbedingt nötig erfolgen. Ein ausreichender Schutz vor Gewalt, der Zugang zu Regelschulen,

Kindergärten, ruhigen Orte zum Spielen oder Lernen sowie eine ausreichende Privatsphäre können hier meist nicht gewährleistet werden. Aus diesen – und den weiteren unten genannten Gründen – sollte eine schnellstmögliche Unterbringung in individuellen Wohnungen – und keinesfalls die Verlängerung des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgen.

Auch der geplante Wegfall der Abschiebungsankündigungspflicht nach über einjähriger Duldung sowie der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch die weitreichenden geplanten Datenzugriffsmöglichkeiten auf Handys der Asylsuchenden sind aus unserer Sicht vollkommen unverhältnismäßig.

Das Erfordernis für diese gesetzgeberischen Maßnahmen sieht die Bundesregierung v.a aufgrund des zu erwartenden weiteren Anstiegs der Zahl ausreisepflichtiger Personen und des dringenden Bedarfs an Rückkehrförderung. Diese Einschätzung ist jedoch nicht überzeugend: Die Zahl der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland hat sich im vergangenen Jahr mitnichten so dramatisch erhöht, wie von der Bundesregierung vorher gesagt: so ist die Zahl der Ausreisepflichtigen von Dezember 2015 bis Dezember 2016 um lediglich 3.000 auf 207.500 gestiegen.¹ Deutlich gestiegen ist hingegen die Anerkennungsquote: so lag die bereinigte Gesamtschutzquote im Jahr 2016 bei 71,4%, was beutet, dass nicht in erste Linie die Zahl der Ausreisepflichtigen, sondern die Zahl der Anerkannten in Deutschland steigt. Berücksichtigt man, dass darüber hinaus bereits jetzt die Zahl der Abschiebungen und geförderten freiwilligen Ausreisen stark angestiegen ist² und eine erhebliche Anzahl von Personen ohne Rückkehrförderung freiwillig ausreist, wird deutlich, dass es keine Notwendigkeit für den vorliegenden Gesetzesentwurf gibt, der erneut in einem extrem kurzen Gesetzgebungsverfahren „durchgepeitscht“ werden soll – und dies, obwohl die geplanten Regelungen massiv in die Grundrechte der hiervon betroffenen Menschen eingreifen.

Kerstin Becker

¹ BT-Drucksache 18/11388.

² Ausweislich der Gesetzesbegründung.

Hintergrund

Der Paritätische Gesamtverband setzt sich seit vielen Jahren für Menschen ein, die aufgrund ihrer unsicheren Aufenthaltsperspektive nur einen unzureichenden Zugang zu Teilhabe- und Integrationsmöglichkeiten haben. Der Paritätische kennt die Situation dieser Menschen, die mit dem Aufenthaltspapier der Duldung oft über Jahre hinweg ein unsicheres Leben führen und keine wirklichen Perspektiven entwickeln können, aus der täglichen Arbeit mit dieser Personengruppe. Die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung in den §§ 25a, b Aufenthaltsgesetz (AufenthG), mit der die Situation langjährig Geduldeter endlich verbessert werden sollte, haben wir aus diesem Grund sehr begrüßt. Mit zunehmender Sorge nehmen wir die Erfahrungen unserer Beratungsstellen zur Kenntnis, die uns berichten, dass die Bleiberechtsregelung bisher in der Praxis viel zu zurückhaltend angewendet und zu eng ausgelegt wird und so nur sehr wenige Menschen erreicht.³ Hier gilt es, die gesetzlichen Regelungen in allen Bundesländern so anzuwenden, dass ihnen größtmögliche Wirksamkeit verliehen wird.

Stattdessen gewinnen in der politischen Debatte die Themen Abschiebung, Rückführung und die sog. freiwillige Rückkehr zunehmend an Bedeutung. Im Februar 2017 hält auch Bundeskanzlerin Angela Merkel die Rückführung für „die wichtigste Herausforderung der Migrationspolitik“. Gemeinsam mit den Ministerpräsident/-innen der Bundesländer wurde am 09. Februar 2017 ein 15-Punkte-Plan zur effektiveren Abschiebung abgelehnter Asylsuchender verabschiedet, welcher u.a. den hier kommentierten Entwurf eines „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vorsieht. Die aktuellen politischen Diskussionen und Entscheidungen vermitteln den Eindruck, dass alle Personen, über deren Asylantrag negativ entschieden wurde, auch tatsächlich abgeschoben werden könnten – wenn sie es nicht selbst verhindern. Tatsächlich wissen wir aber aus unserer täglichen Arbeit mit ausreisepflichtigen Menschen, dass es zahllose – nicht selbst verschuldete – Gründe gibt, aufgrund deren eine Abschiebung nicht möglich ist.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverband wird es Zeit, die Lebenssituation des Einzelnen in den Mittelpunkt der aktuellen Diskussion zu stellen. So kann eine erfolgreiche Migrationspolitik nicht an der Zahl der Menschen gemessen werden, die wieder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind bzw. abgeschoben wurden. Entscheidend ist vielmehr, ob in jedem Einzelfall in einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren geprüft wurde, ob ein Schutzbedarf besteht und – falls dies nicht der Fall ist – ob Abschiebungshindernisse existieren. Aktuell lässt – wie eine Studie verschiedener Organisationen und Verbände, darunter auch der Paritätische Gesamtverband, ergeben hat – die Qualität des Asylverfahrens aber sehr zu

³ Von den 213.439 ausreisepflichtigen Personen, die sich am 31.01.2017 in Deutschland aufhielten, leben 25.318 länger als 8 Jahre, 33.121 Menschen länger als 6 Jahre in Deutschland. Von der Bleiberechtsregelung nach § 25 b AufenthG haben aber bisher nur 898 Menschen, von der Bleiberechtsregelung nach § 25 a AufenthG nur 3.225 Jugendliche und Heranwachsende profitiert – BT-Drucksache 18/10931

wünschen übrig.⁴ In der Verbesserung der Qualität der Asylverfahren sowie der Anwendbarkeit der gesetzlichen Bleiberechtsregelungen sollte aus unserer Sicht der Schwerpunkt der aktuellen aufenthaltsrechtlichen Diskussion liegen.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands muss beim Thema Rückkehr die Sicherheit und Würde des einzelnen garantiert werden. Dazu gehört, dass niemand in Länder zurückgeführt wird, in denen Bürgerkrieg herrscht oder sonstige Gefahren für Leib oder Leben der Rückkehrer bestehen. Aus diesem Grund lehnen wir Abschiebungen nach Afghanistan ab.

Die so genannte „freiwillige“ Rückkehr, also die Rückkehr ohne Anwendung von staatlichen Zwangsmaßnahmen, muss den absoluten Vorrang vor Abschiebungen haben. Um diese zu fördern, bedarf es einer unabhängigen Rückkehrberatung, welche Ausreisepflichtige neutral über Perspektiven und Möglichkeiten informiert und somit eine höhere Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erlangen kann als staatliche Beratungsstellen.

Soweit Abschiebungen für unausweichlich angesehen werden, gilt es auch hier für menschenwürdige Standards zu sorgen. Dies verbietet zum einen die Abschiebung von besonders schutzbedürftigen sowie gut integrierten Personen. Zum anderen regen wir eine Ausweitung des Abschiebemonitorings an, um inhumane Abschiebungspraktiken zukünftig zu verhindern.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit werden wir nur auf die aus unserer Sicht wichtigsten Aspekte des Gesetzesentwurfs eingehen. Die zunehmende Hektik der Gesetzgebungsverfahren verurteilen wir – vor allem in derart grundrechtssensiblen Bereichen wie der Freiheitsentziehung – entschieden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

1. § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthGE – Legaldefinition einer Fluchtgefahr im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit

Nach § 2 Abs. 14 Nr. 5a des AufenthGE sollen konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr im Sinne des § 62 Abs. 3 Satz 1 Nummer 5 AufenthG dann vorliegen, wenn „von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ ausgeht. Das Vorliegen der Fluchtgefahr ermöglicht die Anordnung der Abschiebehaft. Begründet wird dies mit einem „neu gewonnenen Erfahrungswert, wonach dieser Personenkreis eine hohe Mobilität aufweise und sich behördlichen Maßnahmen systematisch entziehe“. Als Beispiel einer Gefahr für Leib oder Leben wird in der Gesetzesbegründung der

⁴ <https://www.proasyl.de/material/memorandum-fuer-faire-und-sorgfaeltige-asylverfahren-in-deutschland/>

Handel mit harten Betäubungsmitteln genannt. Dieser Haftgrund würde gemäß § 2 Abs. 15 AufenthG auch die Verhängung einer Überstellungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens ermöglichen.

Die vorliegende Regelung vermischt in unzulässiger Weise straf- sowie polizei- und ordnungsrechtliche mit aufenthaltsrechtlichen Aspekten und kann somit einen Eingriff in das Recht auf Freiheit der Person nicht rechtfertigen. Sie stellt darüber hinaus eine rechtsstaatlich nicht zulässige Form der Präventivhaft dar.

Die Freiheit der Person hat einen besonders hohen Rang und ist grund- und menschenrechtlich garantiert durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes (GG), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Menschenwürde, so dass jeder Eingriff in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig ist. Allgemeine Erwägungen wie etwa Sicherheitsinteressen können einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen.⁵ Der Eingriff muss vielmehr geeignet und verhältnismäßig sein, um den verfolgten Zweck der Norm zu erreichen, d.h. eine Abschiebungshaft darf nur dann verhängt werden, wenn tatsächlich auf die Abschiebung hingearbeitet wird und eine realistische Aussicht auf ihren Vollzug besteht.⁶

Mit der geplanten Regelung sollen ausreisepflichtige Personen inhaftiert werden können, bei denen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Inhaftierung nach dem Strafrecht oder allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht nicht gegeben sind. Dabei macht die Gesetzesbegründung deutlich, dass es mitnichten nur um mögliche Terroristen geht, die im Wege der Abschiebungshaft inhaftiert werden sollen, sondern auch um andere Verdächtige wie etwa Drogendealer. Würden hinsichtlich der Betroffenen ausreichende strafrechtliche Anhaltspunkte vorliegen, so könnte aber unabhängig von der Staatsangehörigkeit eine entsprechende Untersuchungshaft angeordnet werden.

Eine Präventivhaft ist nach Artikel 5 Absatz 1 (c) der EMRK nur in engen Grenzen zur Verhinderung eines konkret bevorstehenden und klar bestimmbareren Rechtsverstoßes möglich. Eine solche Möglichkeit sieht das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht in Form des Unterbindungsgewahrsams vor, wenn die Begehung einer konkret bestimmbareren Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung unmittelbar bevorsteht. Der Begriff der erheblichen Gefahr für Leib, Leben oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit lässt jedoch zu viel Raum für Interpretation und ist bereits vor diesem Hintergrund bedenklich im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem staatsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. Darüber hinaus bestehen auch Zweifel an der Belastbarkeit der „neu gewonnenen

⁵ Dr. Petra Follmar-Otto, Eric Töpfer, Menschenrechtliche Grenzen des Freiheitsentzugs von Terrorverdächtigen Abschiebungshaft zur Terrorismusprävention und das Recht auf Freiheit

⁶ BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007 - 2 BvR 2106/05, Rn. 23; Marx, Reinhard (2017), Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht. Handbuch. 6. Aufl., § 8, Rn.9 und 15.

Erfahrungswerte“ zur systematischen Entziehung des Personenkreises vor behördlichen Maßnahmen – dieser wird vom Gesetzgeber in keiner Weise belegt.

Sind diese Voraussetzungen aber nicht erfüllt, darf nicht statt einer Inhaftierung nach dem hier einschlägigen allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht bzw. Strafrecht eine Inhaftierung nach dem Abschiebungshaftrecht erfolgen, ohne dass der Zweck der Sicherungshaft, die Sicherung der Abschiebung, dies verlangt.

2. § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthGE – Keine Ankündigung der Abschiebung im Falle der Identitätstäuschung und der Nichtmitwirkung

Durch die Neuregelung soll im Falle einer Identitätstäuschung oder der Nichtmitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen – insbesondere bei der Passbeschaffung – die Ankündigung der Abschiebung bei Personen, die länger als 1 Jahr geduldet sind, unterbleiben.

Begründet wird diese Regelung damit, dass die vorherige Ankündigung faktisch einer Warnung gleichkomme und zu kurzfristigem Untertauchen und somit einer Vereitelung der Abschiebung führe.

Die geplante Streichung der Ankündigung wäre für geduldete Menschen fatal. Bereits jetzt leben zehntausende Menschen in ständiger Angst davor, im Morgengrauen abgeschoben zu werden. So berichten Beratungsstellen von Klient/innen, die jahrelang immer einen gepackten Koffer für Notfälle unter ihrem Bett hatten und meistens in ihren besten Klamotten schliefen, damit sie die Möglichkeit haben, im Falle einer Abschiebung alles mitzunehmen. Gerade für besonders schutzbedürftige Menschen wie die Patient/-innen psychosozialer Zentren, für die eine Stabilisierung der Lebensverhältnisse ein wesentlicher Aspekt für eine Gesundung darstellt, verhindert die ständige Angst vor Abschiebung in vielen Fällen eine erfolgreiche Therapie. Aber auch für Familien wäre eine Streichung der Ankündigung der Abschiebung inhuman und mit dem Vorrang des Kindeswohls nicht zu vereinbaren. In vielen Fällen haben gerade Kinder zahlreiche soziale Kontakte geknüpft und hat eine unangekündigte Abschiebung ohne die Möglichkeit, vorher Abschied zu nehmen, (re-)traumatisierende Wirkung.

Die gegenüber dem Referentenentwurf in der Gesetzesbegründung erfolgte Klarstellung, dass minderjährige Geduldete sich nicht das Verhalten der Eltern oder sonstiger Personensorgeberechtigter zurechnen lassen müssen, stellt zwar eine geringfügige Verbesserung dar, diese ist aber nicht ausreichend. Um dem Vorrang des Kindeswohls gemäß Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention und dem Schutz sonstiger besonders vulnerabler Menschen gerecht zu werden, bedarf es einer klaren gesetzlichen Regelung, dass zumindest diese Menschen vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen sind.

Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass in vielen Fällen – z.B. falscher Transkriptionen des Namens – vorschnell eine vorsätzliche Täuschung über die Identität unterstellt wird. Und auch die Anforderungen an die Mitwirkungspflichten – v.a. bei der Passbeschaffung – sind häufig willkürlich und werden von vielen Ausländerbehörden extensiv ausgelegt. Dauert die Passbeschaffung zu lange, so wird häufig ein Verstoß unterstellt, auch wenn manche Botschaften – so z.B. die angolansische – eine Bearbeitungszeit von durchschnittlich 1,5 Jahren haben. Andere Botschaften, z.B. Iraks oder Kosovos stellen gar keine Pässe aus, da durch die biometrische Umstellung eine Registrierung im Herkunftsland notwendig ist.

Aus Sicht des Paritätischen kann auch hier die Gesetzesbegründung nicht überzeugen: so sind keinerlei Beweise dafür vorhanden, dass die vorherige Ankündigung der Abschiebung in nennenswerter Zahl zum Untertauchen ausreisepflichtiger Personen geführt haben.

3. § 61 Abs. 1c) AufenthGE – Räumliche Beschränkung im Falle der Identitätstäuschung und unzureichenden Mitwirkung

Führen vorsätzlich falsche Angaben, die Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit oder die Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungspflichten zu Abschiebungshindernissen, so soll der Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden. Dies soll laut Gesetzesbegründung auch dann gelten, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Asylverfahren ein solches Verhalten ausdrücklich verneint hat, die Person dieses Verhalten dann aber später gezeigt hat.

Es gilt auch hier das zuvor unter 3. Gesagte: Oft werden in der Praxis Täuschungshandlungen oder die nicht hinreichende Mitwirkung unterstellt, auch wenn nicht eindeutig geklärt ist, ist in wessen Verantwortungsbereich die Abschiebungshindernisse fallen. Darüber hinaus zweifeln wir an, dass die Einführung der Residenzpflicht tatsächlich ein geeignetes Mittel ist, um ein Untertauchen zu verhindern. Die Beschränkungen des Grund- und Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 13 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sind somit aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen und sollten unterbleiben.

4. § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthGE – Ausweitung der Abschiebungshaft im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit

Im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit soll die Abschiebungshaft auch dann zulässig

sein, wenn die Abschiebung nicht innerhalb von 3 Monaten durchgeführt werden kann. Laut Gesetzesbegründung stelle die Abschiebung wegen der von der Person ausgehenden Gefahr ein vordringliches Interesse der Gesellschaft dar, welches die längere Einschränkung der Freiheit rechtfertige.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes erfolgt auch hier eine unzulässige Verknüpfung von straf-, präventiv- und aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen. Hinsichtlich der Ausweitung der Abschiebehaft sind aber europa- und menschenrechtliche Vorgaben zu beachten: So darf – wie oben unter 1. ausgeführt – eine Abschiebehaft gemäß Art. 5 Abs. 1 f) EMRK nur verhängt werden, wenn tatsächlich auf eine Abschiebung hingearbeitet wird und eine realistische Aussicht auf Vollzug besteht. Auch das BVerfG lässt das Fortdauern einer Abschiebungshaft aus anderen Gründen als der Sicherung der Ausreise nicht zu: „Es ist von Verfassungs wegen ausgeschlossen, die Fortdauer der Abschiebungshaft wegen des Zeitaufwandes für Verwaltungsvorgänge anzuordnen, mit denen ein anderer Zweck als derjenige verfolgt wird, der die Haft dem Grunde nach rechtfertigt“.⁷ Mit anderen Worten: Eine Abschiebehaft mit dem Ziel der Abwehr terroristischer Gefahren ist verfassungswidrig.

Und auch Art. 15 der EU Rückführungs-RL (2008/115/EG) regelt, dass Abschiebehaft nur angeordnet werden darf, um die Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn Fluchtgefahr besteht oder die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein und darf sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsmaßnahmen erstrecken. Insbesondere in den Fällen, in denen die betroffenen Personen die Abschiebungshindernisse nicht selbst zu vertreten haben (laut Gesetzesbegründung wird bei dieser Regelung insbesondere an die Fälle gedacht, in denen die Herkunftsstaaten nicht kooperieren), ist die geplante Ausweitung der Haftdauer somit europarechtlich bedenklich.

5. § 62b Abs. 1 Satz1 AufenthG – Verlängerung des Ausreisegewahrsams von 4 auf 10 Tage

Mit dieser Regelung wird die Höchstdauer des sogenannten Ausreisegewahrsams von 4 auf 10 Tage erhöht. Als Grund hierfür wurden im Referentenentwurf praktische Probleme bei der Vorbereitung von Sammelabschiebungen innerhalb von 4 Tagen angegeben, diese Begründung wurde nunmehr gestrichen.

Mit dieser Regelung wird der im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit Europa- und Verfassungsrecht ohnehin stark umstrittene Ausreisegewahrsam noch ausgeweitet. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass eine Inhaftierung möglich ist, ohne dass konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr oder sonstige individuellen Haftgründe

⁷ BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007 - 2 BvR 2106/05, Rn. 23

geprüft werden müssen. Gerade das ist aber nach Art. 15 der EU-Rückführungsrichtlinie nicht zulässig. Problematisch ist darüber hinaus – ähnlich wie im Flughafenverfahren – der eingeschränkte Zugang zu Rechtsschutzmöglichkeiten in solchen Gewahrsamseinrichtungen. Die Ausweitung dieses Instituts ist aus Sicht des Paritätischen folglich unverhältnismäßig und sollte daher unterbleiben.

Artikel 2 – Änderungen des Asylgesetzes

1. §§ 8, 15 und 15a AsylGE – Pflicht zur Herausgabe und Auswertung von Datenträgern

Asylsuchende sollen zukünftig im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit zur Herausgabe von Datenträgern verpflichtet sein. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll die Kompetenz zur Auswertung von Handy-Daten zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit erhalten. Die Datenauswertung darf zwar nur von Bediensteten des BAMF mit einer Befähigung zum Richteramt vorgenommen werden – ein Richtervorbehalt ist aber nicht vorgesehen.

Der hier geplante Eingriff in das grundgesetzlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes im Hinblick auf seine Verhältnismäßigkeit schwer zu rechtfertigen. Handys und andere mobile Datenträger enthalten heutzutage eine Fülle von Informationen, die dem Kernbereich der Privatsphäre zuzurechnen sind. Der Zugriff auf solche Daten unterliegt in Deutschland engen Schranken. So regelt § 100g Abs. 2 der Strafprozessordnung, dass nur der Verdacht besonders schwerer Straftaten einen entsprechenden Eingriff rechtfertigen kann – und dies auch nur nach richterlicher Genehmigung. Diesen sieht der Gesetzesentwurf gerade nicht vor, so dass der Eindruck entstehen könnte, die Grundrechte von Asylsuchenden seien in Deutschland weniger schützenswert. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Darüber hinaus bleibt anzumerken, dass durch die Einziehung und Auswertung elektronischer Datenträger das Verhältnis gegenüber dem BAMF als Behörde, der gegenüber Asylsuchende ihre Fluchtgründe offen legen müssen, erheblich beeinträchtigt würde. Wie nach solch drastischen Maßnahmen eine Anhörung erfolgen soll, in der selbst traumatisierte Flüchtlinge ihr Verfolgungsschicksal vollumfänglich wiedergeben, bleibt offen.

2. § 47 Abs. 1b AsylGE – Ausweitung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahmeeinrichtung

Die geplante Regelung soll die Länder ermächtigen, die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahme über 6 Monate hinaus auf die Dauer des gesamten Asylverfahrens zu verlängern. Dies gilt nicht, wenn das Bundesamt nicht

oder nicht kurzfristig entscheiden kann, dass der Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig kann die Verpflichtung bis zur Ausreise oder dem Vollzug der Abschiebung verlängert werden.

Die Norm entspricht inhaltlich der Regelung für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten und definiert hier laut Gesetzesbegründung eine weitere Untergruppe von Asylsuchenden – jenen „ohne“ Bleibeperspektive. In der Praxis könnte dies bedeuten, dass noch mehr Menschen als bisher dazu verpflichtet werden können, über lange Zeiträume hinweg in Erstaufnahmeeinrichtungen zu leben. Da keine entsprechende Einschränkung vorgesehen ist, wären auch Familien mit Kindern, Traumatisierte und sonstige besonders schutzbedürftige Personen von der landesrechtlichen Umsetzung betroffen. Gerade diese leiden aber besonders unter den prekären Bedingungen in Flüchtlingsunterkünften, welche häufig keinen hinreichenden Schutz vor Übergriffen bieten können.

Der Paritätische Gesamtverband setzt sich dafür ein, dass Menschen – unabhängig von ihrer Bleibeperspektive – so früh wie möglich Zugang zu individuellen Wohnungen erhalten. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: die räumliche Enge, die fehlende Privatsphäre und die nicht vorhandene Möglichkeit, sich selbst zu versorgen (Sachleistungsprinzip), verhindern, dass Menschen ein selbstbestimmtes Leben führen können und verursachen Spannungen sowie emotionale und psychische Notlagen. Dies würde sich noch dramatisch verschärfen, wenn sich die Erstaufnahmeeinrichtungen nach und nach in Abschiebeeinrichtungen verwandeln. Partizipation und Teilhabe sind aufgrund der oft isolierten Lage der Einrichtungen und der gemäß § 59b AsylG fortgeltenden räumlichen Beschränkung kaum erreichbar. Der Zugang zu Ausbildung und Arbeit sind gesetzlich ausgeschlossen. Darüber hinaus entsteht in vielen Bundesländern die Schulpflicht erst nach dem Verlassen der Aufnahmeeinrichtung, so dass der Zugang zu Regelschulen vielerorts ausgeschlossen ist. Eine kindgerechte Unterbringung ist unter diesen Bedingungen kaum möglich, wie auch eine gerade erst erschienene Studie von UNICEF belegt.⁸

Die vorgesehene Regelung sollte aus diesem Grund ersatzlos gestrichen werden. Zumindest müssen zwingende Ausnahmen für Familien mit Kindern sowie alle anderen besonders schutzbedürftigen Personen im Sinne der Aufnahme richtlinie eingeführt werden, um den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention sowie der EU-Aufnahmerichtlinie gerecht zu werden.

Artikel 3 – Änderungen des Achten Buchs Sozialgesetzbuch

§ 42 Abs. 2 SGB VIII-E – Unverzögliche Stellung des Asylantrags durch das Jugendamt

⁸ S. UNICEF-Studie „Kindheit im Wartezustand“:

<https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/presse/2017/studie-fluechtlingskinder-in-deutschland/137440>

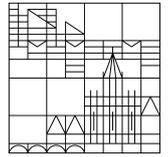
Mit dieser Norm wird dem Jugendamt im Rahmen der Inobhutnahme die Pflicht zur unverzüglichen Stellung eines Asylantrags auferlegt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen lassen, dass Kind oder Jugendliche/r internationalen Schutz benötigen und dies dem Kindeswohl entspricht.

Grundsätzlich ist die Klarstellung, dass die Notvertretungsbefugnis des Jugendamtes ggf. auch die Stellung des Asylantrags umfasst, zu begrüßen. Wir befürchten jedoch, dass die vorgeschlagene Formulierung bei den Jugendämtern unter Umständen dazu führt, dass pauschal Asylanträge gestellt werden. Die Ablehnung offensichtlich unbegründeter Anträge oder unzureichend geführte Verfahren können sich jedoch genauso nachteilig auswirken wie zu spät gestellte Asylanträge. Darüber hinaus kann eine Bleibeperspektive in manchen Fällen nur durch die Stellung von Anträgen im aufenthaltsrechtlichen Verfahren geschaffen werden.

Der Asylantragstellung muss deshalb in jedem Fall ein aufenthalts- und asylrechtliches Clearingverfahren voran gestellt werden, um etwaige Nachteile für die Kinder und Jugendlichen zu verhindern. Die zuständigen Mitarbeitenden müssen asyl- und aufenthaltsrechtlich qualifiziert sein, ihnen müssen die zeitlichen Ressourcen für das komplizierte Verfahren zur Verfügung gestellt werden.

Berlin, 22.03.2017

Ansprechpartner: Harald Löhlein, Abteilungsleiter Migration und Internationale Kooperation und Kerstin Becker, Referentin Flüchtlingshilfe/-politik



Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht
Forschungszentrum Ausländer- und Asylrecht
Fach 116, Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz
daniel.thym@uni-konstanz.de

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 27. März 2017 über den

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Gesetzesentwurf der Bundesregierung), BRat-Drs. 179/17 v. 23.2.2017

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses. Meine Anmerkungen betreffen folgende ausgewählte Einzelpunkte:

I. Erweiterte und verlängerte Abschiebungshaft für sog. „Gefährder“ (Art. 1 Nr. 2, 8; § 2 Abs. 14 Nr. 5a, § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG-E)

In der medialen Berichterstattung über die Reaktionen auf das fürchterliche Attentat auf dem Berliner Weihnachtsmarkt spielten die erweiterten Haftmöglichkeiten für sog. „Gefährder“ eine große Rolle. Tatsächlich unternimmt der Gesetzesentwurf hier einige Schritte, die freilich **in der**

rechtlichen Substanz weniger gravierend sind, als es die politische Aufmerksamkeit erscheinen lässt. Dies erklärt zugleich, warum die Neuregelung rechtsstaatlich unbedenklich ist. Es werden keine generellen Haftmöglichkeiten einzig aufgrund von Verdächtigungen geschaffen. Auch in Zukunft bleibt die Abschiebungshaft fest in den Rechtsstaat eingebettet. Gegen die Neuregelung bestehen keine verfassungs- und europarechtlichen Bedenken, gerade weil sie sich in der rechtlichen Substanz elegant zurückhält.

So wird die Grundstruktur des Abschiebungshaftrechts nicht verändert, weil **kein neuer Haftgrund für Gefährder** geschaffen wird. Es bleibt beim Katalog des § 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG, sodass auch in der Zukunft – nicht anders als bisher – die Abschiebungshaft in der Praxis vorrangig auf das Tatbestandsmerkmal der „Fluchtgefahr“ (ebd. Nr. 5) gestützt werden wird, das dem EU-Recht entspringt (vgl. Art. 15 Abs. 1 Buchst. a Rückführungs-Richtlinie 2008/115/EG). Der vorliegende Gesetzentwurf ändert dies nicht, will jedoch in § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E einen **neuen „Anhaltspunkt“** normieren, wann eine Fluchtgefahr vorliegt. Es ist dies keine strenge Vorgabe, die im Sinn eines Tatbestandsmerkmals gleichsam automatisch zur Annahme einer Fluchtgefahr führen wird. Vielmehr wird auch in Zukunft das zuständige Haftgericht anstelle eines Automatismus individuell zu prüfen haben, ob das Vorbringen der Ausländerbehörde im Haftantrag eine Fluchtgefahr begründet (hierzu bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 23. März 2015, [Ausschuss-Drs. 18\(4\)269 G](#), S. 9 f.). Anders formuliert: Der neue § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E gibt den Behörden und Gerichten eine Orientierung, diese müssen sodann freilich entscheiden, ob im konkreten Einzelfall eine Fluchtgefahr vorliegt.

Damit ist zugleich gesagt, dass der Gesetzentwurf **nicht etwa straf- und aufenthaltsrechtliche Erwägungen vermischt**. Dies mag für die öffentliche Diskussion in den Medien teils zutreffen, nicht jedoch für die vorgeschlagene Gesetzesfassung, weil für eine Abschiebungshaft auch künftig entscheidend ist, dass aufgrund der in § 2 Abs. 14 AufenthG genannten Anhaltspunkte „der begründete Verdacht besteht, dass [ein Ausländer] sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will“ (§ 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG). Dass hierbei ein sachlicher Zusammenhang zwischen einer Fluchtgefahr sowie „eine[r] erhebliche[n] Gefährdung für Leib und Leben Dritter oder bedeutende[r] Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ im Sinn des vorgeschlagenen § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E bestehen kann, liegt auf der Hand. „Gefährder“ werden sich häufig (nicht immer) dem Zugriff der Behörden zu entziehen versuchen, auch weil sie in ihrer subjektiven Wahrnehmung nicht immer zwischen Ausländer- und Sicherheitsbehörden unterscheiden dürften. Auch lehrt der Fall Amri, dass die in der Begründung (S. 20) genannte hohe Mobilität von sog. „Gefährdern“ der Praxis entsprechen kann.

Wenn Einzelfälle gleichwohl anders gelagert sein mögen, steht dies der Änderung nicht entgegen, weil, wie dargelegt, die Einzelfallentscheidung den zuständigen Gerichten obliegt. Diese dürfen auch künftig „**Gefährder**“ **nur in Abschiebungshaft nehmen, wenn eine Fluchtgefahr besteht** oder ein Ausreisegewahrsam möglich ist (hierzu nachfolgend V.). Hierbei richtet sich nicht nur Fluchtgefahr nach dem Einzelfall. Aus der BVerfG-Judikatur folgt ebenso wie aus Art. 15 Abs. 1 RL 2008/115/EG, dass eine individuelle Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erfolgen hat, die auch mildere Mittel als die Haft abwägt. All diese rechtsstaatlichen Sicherungen der Abschiebungshaft, die in Deutschland deutlich ausgeprägter sind als in anderen Ländern (zum Modellcharakter der deutschen Rechtslage siehe *Philippe De Bruycker/Sergio Mananashvili, The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU, European Synthesis Report of the Project CONTENTION, December 2014*), gelten für „Gefährder“ ebenso wie für andere Ausländer. Es ist müßig darüber zu spekulieren, ob eine „Präventivhaft“ verfassungs- und europarechtlich zulässig gewesen wäre, so der Gesetzgeber einen neuen Haftgrund für sog. „Gefährder“ unabhängig von der Existenz einer Fluchtgefahr geschaffen hätte. Diesen Weg geht der Gesetzentwurf nicht. Die Neuregelung ist **fest in die rechtsstaatlichen Sicherungen des Verfassungs- und Völkerrechts eingebettet**.

Aus der Normierung des neuen Anhaltspunkts in § 2 Abs. 14 AufenthG folgt zugleich, dass er eine Orientierungswirkung auch im Dublin-Verfahren entfaltet, weil § 2 Abs. 15 AufenthG für die **Überstellungshaft in Dublin-Fällen** auf den vorhergehenden Absatz verweist. Hierbei ist freilich zu beachten, dass die deutschen Regeln nur einen ausführenden Charakter besitzen, weil die Grundentscheidung für eine Haftoption aus **Art. 28 Dublin-III-Verordnung (EU) Nr. 604/2013** folgt. Nach dem eindeutigen Wortlaut darf hierbei eine Haft nur angeordnet werden, wenn – insoweit strenger als bei der „regulären“ Abschiebungshaft aufgrund § 62 AufenthG, Art. 15 RL 2008/115/EG – eine „erhebliche“ Fluchtgefahr besteht und die Haft zudem im Einzelfall verhältnismäßig ist (Art. 28 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013). All diese Vorgaben der unmittelbar anwendbaren Dublin-III-Verordnung müssen die Behörden und Gerichte auch bei der Aktivierung des neuen Anhaltspunkts beachten, sodass der Gesetzentwurf die Überstellungshaft in Dublin-Fällen nicht nachhaltig verändert.

In einem zweiten Schritt will der Gesetzentwurf die Abschiebehaft bei sog. „Gefährdern“ verlängern, wenn § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG-E diese auch dann für zulässig erachtet, wenn jemand nicht in den nächsten drei Monaten zurückgeführt werden kann. Diese **verlängerte Haftdauer** setzt zuerst einmal voraus, dass die Gerichte aufgrund der – strengen – Vorgaben des § 62 Abs. 3 S. 1 AufenthG eine Fluchtgefahr im Einzelfall annehmen. Doch auch dann besteht erneut **kein Automatismus**, weil die Haftdauer einer richterlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegt, die überaus streng gehandhabt wird (exemplarisch BGH, Beschl. v. 16.2.2012, [V ZB 320/10](#)).

Statistiken zeigen, dass die Haft in Deutschland **derzeit nur sehr selten für mehrere Monate** angesetzt wird (die aktuellsten mir bekannten Daten zeigen zum Stichtag 31.5.2015 nur zwei (!) Fälle mit einer Haftdauer von länger als drei Monaten, wobei nur zehn Bundesländer Daten bereitstellten, darunter aber alle großen Flächenstaaten; vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Die Linke: Die Praxis der Abschiebungshaft und Fragen zum Haftvollzug, [BT-Drs. 18/7196](#) v. 6.1.2016, S. 56-58). Dies fügt sich in ein Gesamtbild, wonach in Deutschland die Gerichte die Abschiebungshaft überaus streng handhaben (hierzu *De Bruycker/Mananashvili*, a.a.O.).

Für die **rechtliche Beurteilung der verlängerten Haftdauer** muss unterschieden werden. Tatbestandlich greift sie nur ein, wenn „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ besteht – eine Voraussetzung, die in der Praxis ebenso wie bei der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (hierzu näher II.) schwer zu überwinden sein wird, sodass zu erwarten steht, dass die neue Bestimmung **in der Praxis selten angewandt** werden wird. Soweit die Regelung einmal greift, bestehen **keine verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Bedenken** gegen eine längere Haftdauer: In der Rückführungs-Richtlinie ist eine regelmäßige Höchsthaftdauer von sechs Monaten niedergelegt, die auf bis zu 18 Monate verlängert werden kann (vgl. Art. 15 Abs. 5 f. RL 2008/115/EG), und der EGMR verlangt bei Abschiebungshaftfällen (anders als bei einer Einreisekontrolle auch im Kontext von Asylverfahren, wo er großzügiger ist), in erster Linie eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (exemplarisch EGMR, Urt. v. 31.1.2012, [Nr. 50012/08](#), *M.S. gegen Belgien*). Eben dies sichert das deutsche Recht jedoch, weil die verlängerte Haftdauer, wie dargelegt, nicht automatisch eintritt, sondern im Einzelfall von den Gerichten nach Maßgabe einer Verhältnismäßigkeitsprüfung anzuordnen ist. Hierbei gilt auch künftig eine **Höchstdauer von regelmäßig sechs Monaten**, weil der vorgeschlagene § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG-E keine Ausnahme von den bestehenden Höchstgrenzen nach § 62 Abs. 4 AufenthG anordnet.

Welche **rechtspolitischen Schlussfolgerungen** man daraus zieht, dass die Abschiebungshaft auch künftig einem strengen rechtlichen Korsett unterliegt, wird naturgemäß von der Position des Betrachters abhängen: Einige werden erfreut sein, dass die Abschiebungshaft auch künftig selten angeordnet werden wird, während andere kritisieren dürften, dass die Neuregelung nicht weit genug gehe. Falsch wäre es nach meiner Überzeugung jedoch, im aktuellen Gesetzentwurf einen Niedergang des Rechtsstaats zu sehen. Dies ist definitiv nicht der Fall und auch die menschenrechtlichen Vorgaben werden vom Gesetzentwurf beachtet.

II. Elektronische Aufenthaltsüberwachung (Art. 1 Nr. 5; § 56a AufenthG-E)

In den Medien wird die elektronische Aufenthaltsüberwachung häufig als „elektronische Fußfessel“ bezeichnet, was sprachlich nahelegt, dass einer Person vor geschrieben wird, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, sie gleichsam dort „gefesselt“ wird. Dies wäre jedoch ein Missverständnis, weil § 56a AufenthG-E nicht etwa einen Hausarrest oder Ähnliches betrifft. Stattdessen soll die Neuregelung den Aufenthaltsort überwachen helfen, sodass die **Behörden jederzeit wissen, wo sich die betroffene Person aufhält**. Die Bestimmung ist für sich genommen mit keiner Beschränkung der Bewegungsfreiheit verbunden, setzt tatbestandlich nach Abs. 1 jedoch voraus, dass eine Residenzpflicht oder ein Kontaktverbot nach § 56 Abs. 2-4 AufenthG besteht, sodass in aller Regel auf anderer Rechtsgrundlage bereits eine räumliche Aufenthaltsbeschränkung besteht. Die neue Norm verfolgt hierbei den doppelten Zweck, die Beachtung einer bestehenden Residenzpflicht zu sichern und schwersten Straftaten vorzubeugen (vgl. zur Datenverwendung § 56a Abs. 4 AufenthG-E).

Diese tatbestandliche **Anknüpfung an bestehende aufenthaltsrechtliche Maßnahmen** ist für sich genommen eine **nachhaltige Einschränkung des persönlichen Anwendungsbereichs**, die zusammen mit anderen Vorkehrungen dazu führen dürfte, dass die Bestimmung in der Praxis nur sehr selten angewandt werden dürfte. Konkret setzt eine Aktivierung von § 56a Abs. 1 AufenthG-E nach dem eindeutigen Wortlaut eine Residenzpflicht oder ein Kontaktverbot „nach § 56 [Abs. 2-4]“ voraus und darf damit nur angeordnet werden, wenn im Einzelfall bereits eine Ausweisungsverfügung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2-5 AufenthG besteht oder eine Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG erlassen wurde. Im Fall Amri wäre bereits diese Voraussetzung nicht erfüllt gewesen, sodass die Norm nicht gegriffen hätte.

Allerdings folgt aus der Anknüpfung an aufenthaltsrechtliche Maßnahmen, dass relativ eindeutig eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für die Bestimmung besteht, obwohl derartige Maßnahmen der Gefahrenabwehr grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Letzteres ist freilich keine freistehende Regel, sondern ergibt sich im negativen Abgleich aus dem Kompetenzkatalog der Art. 70 ff. GG. Soweit dem Bund, wie hier, eine Kompetenz für das Migrationsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 6 GG zukommt, kann er in diesem Zusammenhang auch gefahrenabwehrrechtliche Bestimmungen erlassen, soweit diese, wie vorliegend, einen eindeutigen ausländer- und asylrechtlichen Bezug besitzen.

Hinzu kommt als zweite Anwendungshürde, dass im konkreten Einzelfall eine „**erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter**“ im Sinn einer materiellen Tatbestandsvoraussetzung bestehen muss (hierzu die Gesetzesbegründung, S. 15). Es ist dies

eine sehr hohe Einsatzschwelle, die § 58a AufenthG („besondere Gefahr für die Sicherheit ... oder einer terroristischen Gefahr“) ähnelt und im Übrigen im Einklang mit den hergebrachten Grundsätzen des deutschen Polizeirechts auszulegen ist, wonach eine Gefahr ein tatsächliches Geschehen bezeichnet, das **bei ungehindertem Ablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu einem Schaden für die bezeichneten Rechtsgüter** führen würde (zu dieser Standarddefinition statt vieler das Lehrbuch von *Jörg Ennuschat/Martin Ibler/Barbara Rennert*, Öffentliches Recht in Baden Württemberg, 2. Aufl. (C.H. Beck, 2017), S. 111). Bloße Verdachtsmomente reichen somit nicht aus.

Die hohe materielle Hürde für eine Aktivierung des § 56a Abs. 1 AufenthG-E ist strukturell vergleichbar mit den Anforderungen, die der Entwurf für einen neuen § 56 Abs. 1 BKA-Gesetz für eine elektronische Aufenthaltsüberwachung anordnet (vgl. [BRat-Drs. 109/17](#) v. 2.2.2017) und wie sie im Übrigen seit Jahren für eine längerfristige Observation nach § 163 f. StPO und den Polizeigesetzen der Länder gelten (exemplarisch [§ 22 PolG BW](#)). Die Neuregelung erweitert somit das Handlungsinstrumentarium des Staates, indem sie die Möglichkeiten des digitalen Zeitalters nutzt, errichtet hierbei jedoch **ähnlich hohe Hürden wie für die bestehenden Überwachungsmöglichkeiten des analogen Zeitalters**, zumal die Neuregelung – anders als die analoge Überwachung von Personen nach Landespolizeirecht – nur vom Richter angeordnet werden kann. Das Parlament muss entscheiden, ob es die Neuregelung für notwendig erachtet, strukturell ist sie jedoch kein revolutionärer Neuanfang. Aus dem Vorstehenden folgt zugleich, dass die Regelung einer verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten dürfte, gerade weil sie sehr hohen Anforderungen unterliegt.

Für die Zwecke des vorliegenden Gesetzentwurfs bleibt festzuhalten, dass § 56a AufenthG-E **nur in sehr wenigen Fällen angewandt werden dürfte** – ebenso wie die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG, die nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 eingeführt wurde, deren Anwendung aber erstmals am vergangenen Donnerstag vom BVerwG für zulässig erachtet wurde (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.3.2017, [1 VR 1.17 & 1 VR 2.17](#)). Für den Regelfall der Aufenthaltsbeendigung von sog. „Gefährden“ und sonstigen ausreisepflichtigen Personen wird der künftige § 56a AufenthG-E nicht greifen; hier bleibt es beim regulären Instrumentarium. Insoweit kann es eine sinnvolle Schwerpunktsetzung sein, wenn man die **politischen und administrativen Ressourcen auf die „reguläre“ Aufenthaltsbeendigung konzentriert**, anstatt diese für Spezialnormen aufzuwenden. Im Bereich der regulären Aufenthaltsbeendigung liegt sehr viel im Argen, sodass eine politische und administrative Kraftanstrengung zur Durchsetzung des geltenden Rechts viel bewirken kann. Dies zeigte nicht zuletzt der Fall Amri, der bei einem größeren Ressourceneinsatz auf allen Ebenen gewiss schneller abgeschoben hätte wer-

den können, zumal eine Abschiebehaft von mehr als drei Monaten bei einer schuldhaften Identitätstäuschung bereits heute möglich ist (vgl. § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG sowie, tendenziell strenger als früher, BGH, Beschl. v. 19.1.2017, [V ZB 99/16](#)). Es ist sinnvoll, dass der vorliegende Gesetzentwurf diese reguläre Aufenthaltsbeendigung weiter verbessert.

III. Residenzpflicht bei Täuschung (Art. 1 Nr. 7; § 61 Abs. 1c AufenthG-E)

Noch vor drei Jahren galt in Deutschland für abgelehnte Asylbewerber und andere vollziehbar ausreisepflichtige Personen eine weitgehende Residenzpflicht für das Gebiet eines Bundeslandes (so § 61 AufenthG i.d.F. des Zuwanderungsgesetzes v. 30.7.2004 (BGBl. 2004 I 1950)). Erst mit Wirkung **zum 1. Januar 2015 wurde die Residenzpflicht weitgehend abgeschafft**; sie erlischt heute grds. nach drei Monaten (§ 61 Abs. 1c AufenthG i.d.F. G. v. 23.12.2014 (BGBl. 2014 I 2439)). Wenn nun eine längere Beschränkung erneut angeordnet werden können soll, soweit jemand eine Abschiebung dadurch verhindert, dass er oder sie „vorsätzlich falsche Angaben“ tätigte, die Abschiebungshindernisse „durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit“ selbst herbeiführte oder „zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der[en] Beseitigung“ nicht erfüllt, so ist dies eine **maßvolle Ausweitung**, die eine nur partielle Annäherung an den früheren Rechtszustand bewirkt.

Hierbei sollte eine Residenzpflicht nicht mit einer Wohnsitzauflage verwechselt werden: Während letztere „nur“ einen Wohnort vorgibt, schränkt eine Residenzpflicht die Bewegungsfreiheit insgesamt ein. Sie gilt für Asylbewerber während der ersten Monate des Verfahrens (§§ 56, 59a Abs. 1 AsylG) und besteht für anerkannte Flüchtlinge überhaupt nicht. Letztere unterliegen, so sie nicht erwerbstätig sind, einzig einer Wohnsitzauflage (§ 12a AufenthG). Die weitergehende Residenzpflicht der **Neuregelung gilt also nicht für Flüchtlinge**, sondern für abgelehnte Asylbewerber, die ausreisepflichtig sind und durch eigene (Täuschungs-)Handlungen dazu beitragen, dass die Abschiebung nicht durchgeführt werden kann.

Es steht nicht zu erwarten, dass die Option in der Praxis übermäßig genutzt (oder gar missbraucht) wird, denn sie muss von den Behörden im Einzelfall angeordnet und begründet (§ 39 VwVfG) werden und unterliegt der richterlichen Überprüfung. Hierbei sind die Tatbestandsmerkmale so eng gefasst, dass die Behörden nur **bei einem eigenen Verschulden von abgelehnten Asylbewerbern** handeln können: Eindeutig sind „vorsätzliche“ falsche Angaben, eine „eigene“ Täuschung oder unterlassene „zumutbare“ Mitwirkungshandlungen erforderlich (§ 61 Abs. 1c AufenthG-E). Dass der Gesetzgeber ein derartiges Verhalten sanktioniert, ist sehr gut nachvollziehbar und entspricht im Übrigen der Gesamtstruktur des deutschen Migrationsrechts, das solche Täuschungen auch an anderer Stelle mit negativen Rechtsfolgen belegt (z.B. § 25 Abs. 5

S. 3 f., § 60a Abs. 6, § 62b Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG, § 30 Abs. 3 Nr. 2, § 30a Abs. 1 Nr. 2 AsylG, § 1a Abs. 5 AsylbLG).

Eine Nebenwirkung der Neuregelung ist, dass das **Gesetzesrecht immer komplizierter** wird. Während § 61 AufenthG zu Zeiten des Zuwanderungsgesetzes mit der generellen Residenzpflicht kurze 65 Wörter umfasste, wird die Norm nunmehr auf 486 Wörter angewachsen sein. Es ist dies eine exponentielle Steigerung von beinahe 750 %, zu der der aktuelle Gesetzentwurf freilich nur 47 Wörter beisteuert. Wer ein **einfaches und verständliches Migrationsrecht** will, muss bereit sein, derartige detaillierte Vorschriften, die allesamt politische Kompromisse abbilden, zu entflechten. Diese mühsame und auch politisch schmerzvolle Kompromissssuche kann auch ein schöner Gesetzestitel wie ein „Einwanderungsgesetz“ nicht ersetzen. Dies ist keine Kritik an der Neuregelung, einzig der Hinweis, dass die verbreitete Forderung nach einem einfacheren Migrationsrecht nicht so leicht umzusetzen sein wird.

Die erweiterte Residenzpflicht ist **mit dem Verfassungsrecht vereinbar**. So gilt die Freizügigkeit nach Art. 11 GG ohnehin nur für Deutsche und auch der Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit bewirkt kein anderes Ergebnis (siehe auch [BVerfGE 96, 10 \(21 ff.\)](#)); sowie im Kontext des Asylpakets I näher *Daniel Thym*, Schnellere und strengere Asylverfahren, [NVwZ 2015, 1625 \(1626\)](#)), weil die Residenzpflicht den Vollzug der Ausreisepflicht sichert und in der hier relevanten Konstellation zudem von der betreffenden Person zu vertreten ist. Vom Unionsrecht wird die räumliche Beschränkung ausreisepflichtiger Personen nicht geregelt, weil die Rückführungs-Richtlinie hierzu keine Vorgaben enthält. Allerdings erlaubt das Europarecht räumliche Beschränkungen sogar während des Asylverfahrens ausdrücklich (vgl. Art. 7 Abs. 1 RL 2013/33/EU) und anerkennt damit, dass eine Residenzpflicht nach einer Ablehnung „erst Recht“ ein sinnvoller Mechanismus sein kann. Auch die **EU-Kommission fordert in ihrer aktuellen Empfehlung** die Mitgliedstaaten explizit dazu auf, eine vorsätzliche Behinderung der Rückführung mit Sanktionen zu belegen (siehe Nr. 11 der Empfehlung (EU) 2017/432 vom 7.3.2017 ([ABl. 2017 L 66/15](#))), um damit der europarechtlichen Pflicht nachzukommen, die praktische Wirksamkeit (*effet utile*) der Ausreisepflicht zu unterstützen (zu dieser Pflicht EuGH, *El Dridi*, C-61/11 PPU, [EU:C:2011:268](#), Rn. 58).

Die **internationalen Menschenrechte** erfassen die Situation erst gar nicht, weil das Freizügigkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 ZP IV EMRK sowie Art. 12 Abs. 1 IPbPR nach dem eindeutigen Wortlaut einen „**rechtmäßigen**“ **Aufenthalt voraussetzt**, sodass die Bestimmungen für vollziehbar ausreisepflichtige Personen überhaupt nicht gelten, was Amnesty International in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf leider unterschlägt (Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 17.2.2017, S. 4 unter ausdrücklicher Nennung von Art. 12 IPbPR, also des UN-Menschenrechtspakts, der anders als der

wörtlich zitierte Art. 13 AEMR rechtsverbindlich ist). Ausdrücklich heißt es in einer **Entscheidung des EGMR über einen deutschen Fall**: „Article 2 of Protocol No. 4 cannot be interpreted as awarding an alien the right to reside or continue residing in a country of which he or she is not a citizen and it does not concern the conditions under which a person has the right to remain in a country“ (EGMR, Beschl. v. 20.11.2007, [Nr. 44294/04](#), *Omwenyeke gegen Deutschland*). § 61 Abs. 1c AufenthG-E steht mit der EMRK im Einklang.

IV. Ausreisegewahrsam für zehn Tage (Art. 1 Nr. 9; § 62b Abs. 1 S. 1 AufenthG-E)

In den Stellungnahmen zum Referentenentwurf wurde geäußert, dass der Ausreisegewahrsam generell europarechtswidrig sei. So heißt es bei PRO Asyl: „Die Anordnung von Abschiebungshaft darf nur erfolgen, wenn eine konkrete Fluchtgefahr besteht. Dies ergibt sich schon aus Art. 15 Abs. 1 der EU-Rückführungsrichtlinie“ (Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, 20.2.2017, S. 4). Dies ist schlicht falsch, wie bereits ein oberflächlicher Blick in den **Wortlaut des Art. 15 Abs. 1 Rückführungs-Richtlinie 2008/115/EU** zeigt, wo es heißt, dass eine Haft von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen nur zulässig ist, „um deren Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn a) Fluchtgefahr besteht *oder* [Englisch: „or“; Französisch: „ou“] b) die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern.“ Das **Europarecht setzt keine Fluchtgefahr voraus, sondern gestattet eine Haft auch bei Obstruktionsgefahr**. Diese Option nutzt der Bundesgesetzgeber mit dem Ausreisegewahrsam.

Tatbestandlich lehnt sich § 62b Abs. 1 Nr. 2 AufenthG an die EU-Vorgaben an, wenn verlangt wird, dass „der Ausländer ein Verhalten gezeigt hat, das erwarten lässt, dass er die Abschiebung erschweren oder vereitelt wird...“ Es handelt sich also um **keine pauschalierte Haft** aufgrund von behördlichen Opportunitätserwägungen, weil die Norm an individuelles Verhalten anknüpft. Dass im Rahmen einer Gesamtbetrachtung auch die wirkungsvolle Organisation etwa von Rückführungsflügen in die Beurteilung einfließt, ist europarechtlich unbedenklich, weil Art. 15 RL 2008/115/EG ausdrücklich auf die „Vorbereitung der Rückkehr“ verweist. Auch ist der wirkungsvolle Vollzug der Ausreisepflicht bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung ein legitimes Ziel, dessen Gewicht freilich zum individuellen Verhalten in Bezug zu setzen ist. Die sehr **kurze Haftdauer von max. zehn Tagen sichert insofern die Verhältnismäßigkeit** (und könnte wohl auch noch weiter ausgedehnt werden). Sie bleibt deutlich unterhalb der EU-Höchstgrenze von sechs Monaten (Art. 15 Abs. 5 RL 2008/115/EU).

Die praktische Anwendung der Norm wird die tatbestandlichen Einschränkungen nicht unterlaufen, weil der Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG, ebenso wie die Abschiebungshaft nach

§ 62 AufenthG, **von einem Richter angeordnet** werden muss, der hierbei die Verhältnismäßigkeit in jedem Einzelfall ausführlich prüfen wird.

V. Auswertung von Datenträgern, insb. Mobiltelefonen (Art. 2 Nr. 3 f.; § 15 Abs. 2 Nr. 6, Abs. 4 S. 1, § 15a AsylG-E)

Die allermeisten Asylbewerber machen zutreffende Angaben, aber häufig liegt kein Pass vor und bisweilen wird auch über Identität und Staatsangehörigkeit getäuscht. Für diese Fallkonstellationen will der Gesetzentwurf dem BAMF gestatten, Datenträger auszuwerten und damit auch Mobiltelefone von Asylbewerbern auszuwerten. Für die Ausländerbehörden besteht diese Möglichkeit schon heute, soweit es um den Vollzug der Ausreisepflicht geht (vgl. § 48 Abs. 3a, § 48a AufenthG i.d.F. G. v. 27.7.2015 (BGBl. 2015 I 1386)). Nunmehr soll auch das BAMF eine entsprechende Möglichkeit erhalten, was insoweit sinnvoll ist, weil **hierdurch qualitativ hochwertigere Entscheidungen über die Zulässigkeit einer Abschiebung ermöglicht werden**. Rechtlich obliegt die zentrale Weichenstellung über die rechtliche Zulässigkeit einer Abschiebung nämlich dem BAMF, weil der Ausgang des Asylverfahrens immer auch davon abhängt, für welches Land zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse zu prüfen sind (vgl. § 31 AsylG i.V.m. § 60 AufenthG). Zuverlässige Informationen über Identität und Herkunftsstaat sind eine Voraussetzung für inhaltlich zutreffende Asylentscheide.

Nun ist die Auswertung von Datenträgern immer eine problematische Angelegenheit, weil im Informationszeitalter sehr viel mehr Informationen leicht zugänglich sind, als dies im analogen Zeitalter der Fall war. Diese Datenflut fordert den Rechtsstaat heraus, ebenso wie die Gesellschaft insgesamt. Hierbei dürfte es keine realistische Option sein, die digitale Lebenswirklichkeit auf Dauer zu ignorieren. Vielmehr sind Instrumente zu entwickeln, die es dem Staat ermöglichen, seine Aufgaben auch mit digitalen Ressourcen wahrzunehmen, *und* hierbei zugleich **wirksamen Sicherungsmechanismen** unterliegen. Hierbei greift der Gesetzgeber auf etablierte Mechanismen des Datenschutzrechts zurück, wenn die Neuregelung, ebenso wie der bisherige § 48 Abs. 3a, § 48a AufenthG, verschiedene Einschränkungen umfasst, um sicherzustellen, dass der Datenträgerzugriff nicht missbraucht wird.

So ist die Datenträgerauswertung nur gestattet, um die **Identität und Staatsangehörigkeit** festzustellen. Weitere Erkenntnisse, etwa zur Fluchtroute oder zu den Verfolgungsgründen, die für den Ausgang des Asylverfahrens durchaus wichtig sein können, dürfen aufgrund §§ 48 f. AufenthG, § 15a AsylG-E nicht gespeichert werden. In der Praxis dürfte hierbei, im Einklang mit der Gesetzesbegründung, vor allem auf Adressbücher oder Anruflisten zugegriffen werden (vgl. S. 20). Eine besondere Schwierigkeit liegt freilich darin, dass gerade in Mobiltelefonen sehr viele

andere Daten gespeichert sind, die Informationen auch über höchstpersönliche Lebensumstände umfassen können, die zum **Kernbereich der privaten Lebensgestaltung** gehören, die eine Person nach dem BVerfG nicht preiszugeben hat (vgl. [BVerfGE 120, 274 \(335 ff.\)](#)). Dies macht die Datenerhebung freilich nicht unzulässig, weil mit dem BVerfG stattdessen Vorkehrungen gegen unzulässige Eingriffe zu treffen sind. Der Gesetzgeber will dies durch ein **Erhebungs- und Verwertungsverbot mit Löschpflicht** und durch die Vorgabe garantieren, dass nur Personen mit **Befähigung zum Richteramt** entsprechende Datenträger auswerten dürfen (§ 15a S. 2 AsylG-E i.V.m. § 48 Abs. 3a S. 2-6 AufenthG).

Verfassungsrechtlicher Maßstab für diese Vorgabe ist das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), wobei – wie so häufig – die Entscheidung über die Verfassungskonformität bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung fällt, deren Ergebnis selten eindeutig prognostiziert werden kann, im demokratischen Rechtsstaat institutionell jedoch den Gerichte überantwortet bleibt. Hierbei sprechen **gute Argumente dafür, dass die Regelung verfassungskonform ist**, weil der Eingriff nicht heimlich erfolgt, die betroffenen Personen über die Bereitstellung anderweitiger Informationen einen Einfluss darauf besitzen, ob als letztes Mittel überhaupt auf Datenträger zugegriffen wird, und die gesetzgeberischen Ziele qualitativ hochwertiger Asylentscheidungen sowie eines Vollzugs der Ausreisepflicht auch europarechtlich ein hohes Gewicht besitzen. Hinzu kommt die notwendige Befähigung zum Richteramt, die nicht mit einem Richtervorbehalt verwechselt werden darf, den das Grundgesetz hier, anders als bei einer Wohnungsdurchsuchung, nicht vorschreibt (Art. 13 Abs. 2 GG gilt nach BVerfG, ebd., S. 303, 306 nicht für Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Eine autoritative Entscheidung bleibt jedoch dem BVerfG vorbehalten.

VI. Verlängerter Aufenthalt in zentralen Einrichtungen (Art. 2 Nr. 5; § 47 Abs. 1b AsylG-E)

Auf den ersten Blick ist die Neuregelung sehr weit gefasst, weil sie alle Asylbewerber zu erfassen scheint – ein Eindruck, den die Gesetzesbegründung noch dadurch verstärkt, dass sie pauschal davon spricht, alle Asylbewerber „ohne Bleibeperspektive“ betreffen zu wollen (S. 21). Dies nährte im Vorfeld wiederholte **Spekulationen, dass eine generelle Ermächtigung geschaffen werde**, die Asylbewerber aus zahlreichen Herkunftsstaaten betreffen würde (so etwa die Stellungnahmen zum Referentenentwurf vom Paritätischen Gesamtverband, Stellungnahme vom 15.2.2017, S. 7; Amnesty International, a.a.O., S. 4 f.; und Pro Asyl, a.a.O., S. 7 f.). Hierfür ist gewiss auch die Bundesregierung wegen der unklaren Kommunikationspolitik verantwortlich, doch es handelt sich rechtlich um ein Missverständnis. Durch den Verweis auf die Bestimmung des § 50 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG, die bereits im Referentenentwurf in Bezug genommen wurde, wird klargestellt, dass die Norm auf Personen zielt, deren **Asylantrag als offensichtlich**

unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wird. Es sind dies Sonderfälle; die Norm erfasst „reguläre“ Asylbewerber auch dann nicht, wenn sie in der Sache eine sehr schlechte Bleibeperspektive haben. Wenn diese tatbestandliche Zielrichtung in der nun vorliegenden Fassung des § 47 Abs. 1b S. 1 AufenthG-E klargestellt wird, fördert dies die Rechtssicherheit und beugt weiteren Missverständnissen vor.

Welche Fälle werden konkret von der Neuregelung erfasst? In der Praxis dürften **nur sehr wenige Asylbewerber während eines laufenden Verfahrens** von der Norm betroffen sein, weil das BAMF speziell Situationen einer offensichtlichen Unbegründetheit sowie einer Unzulässigkeit künftig (hoffentlich) zügig entscheiden wird, sodass nur in sehr wenigen Fällen, etwa bei einer komplexen Identitätstäuschung seitens des Antragstellers, die vor einer Entscheidung zur offensichtlichen Unbegründetheit (§ 30 Abs. 3 Nr. 2 AsylG) komplizierte Nachforschungen erfordert, aufgrund der Neufassung ein verlängerter Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung angeordnet werden können wird. Soweit in den allermeisten Fällen das Verfahren in den hier relevanten Konstellationen in weniger als sechs Monaten abgeschlossen sein wird, ist eine zentrale Unterbringung ohnehin bereits nach § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG möglich. Gleiches gilt für den gerichtlichen Rechtsschutz, der bei einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig beschleunigten Fristen unterliegt (vgl. § 36 AsylG). Diese **kurzen Rechtsschutzfristen für die erfasste Fallkonstellation** stellen sicher, dass die zentrale Unterbringung sich nicht über lange Monate hinzieht, bevor eine Abschiebung möglich wird.

Damit ist zugleich gesagt, dass **abgelehnte Asylbewerber der Hauptanwendungsfall** der Neuregelung sein dürften. Bisher müssen abgelehnte Asylbewerber, die nicht aus sicheren Herkunftsstaaten kommen (zu deren zentraler Unterbringung siehe § 47 Abs. 1a AufenthG), nach spätestens sechs Monaten aus der Erstaufnahme entlassen werden. Gegenüber ausreisepflichtigen Personen können die Behörden eine räumliche Beschränkung nach § 61 Abs. 1c AufenthG nur unter engen Voraussetzungen aussprechen oder aber eine Wohnsitzauflage nach § 61 Abs. 1a AufenthG verhängen, nicht jedoch die zentrale Unterbringung anordnen. Es liegt auf der Hand, dass die **geltende Rechtslage die Durchsetzung der Ausreisepflicht von abgelehnten Asylbewerbern nachhaltig erschweren kann**. Die dezentrale Unterbringung droht zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden, wenn die immer bessere Integration dazu führt, dass die Ausreisepflicht nicht beachtet wird. Hierbei geht es nicht nur um die zwangsweise Abschiebung, sondern auch um die freiwillige Ausreise, zu der ein abgelehnter Asylbewerber kraft Gesetzes verpflichtet ist (§ 59 Abs. 1 AufenthG, Art. 7 RL 2008/115/EG; hierzu instruktiv und hochaktuell der Forschungsbereich des Sachverständigenrats, Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Studie, [März 2017](#)). Die zentrale Unterbringung sichert insoweit die Umsetzung der Gesetze.

Nun befindet sich der Gesetzgeber gerade bei ausreisepflichtigen Personen immer in einem **Zielkonflikt zwischen der Rechtsdurchsetzung und der Integrationsförderung**, wenn der Rechtsstaat auf einen Verzug der gesetzlichen Ausreisepflicht drängt, zugleich jedoch der Wunsch nach einer dauerhaften Integrationsförderung eine großzügigere Handhabung anmahnt (hierzu bereits *Daniel Thym*, Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, [ZAR 2016, 241 \(242 f.\)](#)). Es spricht sehr viel dafür, diesen Zielkonflikt über den Zeitablauf abzumildern: Die gesetzliche Ausreisepflicht sollte möglichst schnell vollzogen werden, was freilich nur dann erfolgreich gelingen kann, wenn die Behörden hierzu politisch bereit sind und die Rahmenbedingungen stimmen. Letzteres will der Gesetzentwurf durch die verlängerte zentrale Unterbringung fördern. Wenn in einem konkreten Fall die Abschiebung unrealistisch erscheint, endet auch die Option des § 47 Abs. 1b i.V.m. § 49 Abs. 1 AufenthG. Dann erfolgt eine dezentrale Unterbringung, die zugleich die Integration fördert. Dies stellt sicher, dass die **zentrale Unterbringung nicht zum Dauerzustand** wird.

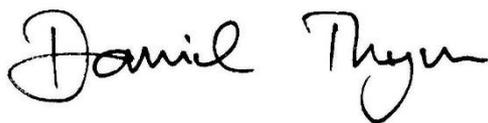
Dies gilt auch für **Dublin-Fälle**, deren Asylantrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a AsylG als unzulässig abzulehnen ist und die rein zahlenmäßig der wichtigste Anwendungsfall sein dürften, weil die anderen hier relevanten Voraussetzungen für unzulässige oder offensichtlich unbegründete Asylanträge nach § 29, § 30 AsylG in der Praxis nicht im größeren Umfang vorkommen. § 49 Abs. 1 AsylG stellt auch bei Dublin-Fällen sicher, dass eine zentrale Unterbringung ausscheidet, wenn eine Überstellung nicht zeitnah möglich ist. Dies gilt auch für die erstmalige Anordnung, die ausscheidet, soweit und solange mit einer hinreichenden Gewissheit feststeht, dass in einem konkreten Fall eine Dublin-Überstellungen in einen Mitgliedstaat derzeit faktisch unmöglich sind (für halbwegs aktuelle Daten, die sich freilich in einem ständigen Fluss befinden, siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016, [BT-Drs. 18/11262](#) v. 21.2.2017, S. 47). Eine zentrale Unterbringung nach § 47 Abs. 1b AsylG-E **verlangt eine hinreichende Wahrscheinlichkeit der Abschiebung**.

Verfahrensrechtlich muss eine verlängerte zentrale Unterbringung aufgrund § 47 Abs. 1b AsylG-E von den Bundesländern angeordnet werden, weil die Norm – anders als die anfängliche Unterbringung nach § 47 Abs. 1 AsylG – keine bundeseinheitliche Linie vorgibt. Dies ist insoweit konsequent, als im Bundesstaat die Länder die örtlichen Gegebenheiten besser kennen und auf regionale Besonderheiten reagieren können. Zugleich birgt die Abhängigkeit von landesrechtlichen Regelungen freilich die Gefahr erheblicher **Unterschiede zwischen den Bundesländern**, wie zuletzt bei der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge nach § 12a AufenthG oder bei Abschiebungen nach Afghanistan. In einem Bundesstaat sind derartige Unterschiede bis zu ei-

nem gewissen Grad unausweichlich und auch politisch wünschenswert, allein sie können gerade bei der Aufenthaltsbeendigung zu einem Problem werden, wenn die **Zuteilung an ein Land wie in einer Lotterie** über das Aufenthaltsrecht mitentscheidet (so jüngst der Sachverständigenrat, [Pressemitteilung vom 22.3.2017](#)). Die Länder sollten daher die Umsetzung des § 47 Abs. 1b AsylG auch in dem Bewusstsein koordinieren, dass nachhaltige Divergenzen ein gewichtiges Argument dafür sind, dass der **Bund eine ergänzende Vollzugskompetenz** erhält (hierzu der „15-Punkte-Plan“ der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, [9.2.2017](#), Nr. 5).

Selbstverständlich müssen bei einer zentralen Unterbringung die Anforderungen des Unionsrechts erfüllt werden. Hierzu gehört, dass Minderjährigen spätestens nach drei Monaten ein **Zugang zur Bildung** gewährleistet wird, der gegebenenfalls in den Aufnahmeeinrichtungen erfolgen und besondere Unterrichtsformen zur Vorbereitung auf einen späteren Schulbesuch umfassen kann (vgl. Art. 14 Abs. 2 f. RL 2013/33/EU; soweit Landesschulgesetze, wie etwa § 34 Abs. 6 SchulG NRW, eine Schulpflicht während der Erstaufnahme nicht vorsehen, sind mithin alternative Bildungsangebote vor Ort einzurichten). Gleiches gilt für sonstige Schutzmaßnahmen und Aufnahmegarantien, etwa gegen sexuelle Übergriffe sowie für Freizeitmöglichkeiten in Übereinstimmung mit der Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU.

Konstanz, den 23. März 2017

The image shows a handwritten signature in black ink. The signature is written in a cursive, flowing style. The first name 'Daniel' is written in a larger, more prominent script, and the last name 'Thym' follows in a similar but slightly smaller and more compact script. The ink is dark and the background is plain white.



Feststellung von Identität und Staatsangehörigkeit mithilfe von Datenträger

1. Zielsetzung und Kontext

Im Rahmen des Asylprozesses ist die Ermittlung und Verifikation der Identität und der Staatsangehörigkeit des Asylsuchenden von Bedeutung für die abschließende Entscheidung. Dazu werden bereits Instrumente wie die Physikalisch Technische Untersuchung (PTU) oder die Sprach- und Textanalyse (STA) eingesetzt, jedoch sind diese Verfahren sehr aufwändig und mit langen Bearbeitungszeiten verbunden.

Um Angaben zur Identität und zur Staatsangehörigkeit des Asylantragstellers schneller zu plausibilisieren und dem Anhörer eine Hilfestellung in der Durchführung der Anhörung zu geben, sind automatisierte technische Assistenzinstrumente hilfreich. Daten auf Mobiltelefonen können dabei wichtige Hinweise liefern, die die durch den Asylsuchenden gemachten Angaben plausibilisieren. Das Auslesen dieser Daten könnte als ein schnell und unkompliziert einzusetzendes Zusatzinstrument genutzt werden, auch da Passdokumente und andere offizielle Unterlagen nicht immer vorhanden sind.

Es würde nur im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Pass(ersatz)es zum Einsatz kommen. Die Daten auf mobilen Datenträgern sollen nur statisch analysiert werden, es erfolgt kein Tracking der Gerätenutzung. Dem Asylsuchenden wird im Vorfeld transparent gemacht, dass die Daten zur Plausibilisierung seiner Angaben ausgelesen werden. Dabei wird ebenso offen gelegt, auf welche Daten sich die Plausibilisierung bezieht. Der Asylsuchende hat stets die Möglichkeit, im weiteren Verlauf des Verfahrens zu möglicherweise auftretenden Widersprüchen Stellung zu nehmen.

2. Technische Datengrundlage

Die auszuwertenden Daten auf dem Mobiltelefon könnten im Rahmen von folgenden Anwendungsfällen zur Feststellung der Staatsangehörigkeit und der Identität genutzt werden.

- **Geodaten:** Sowohl basierend auf z.B. Geodaten von aufgenommenen Fotos, aus Apps oder aus Login-Informationen sozialer Netzwerke können Rückschlüsse über die Staatsangehörigkeit gezogen werden. Eine Auswertung der Inhalte, etwa von Bilddaten und Chatverläufen erfolgt nicht.
- **Genutzte Sprachen:** Die genutzten Sprachen (z.B. im Browser-Verlauf oder in Emails und Chats) können ein Indikator für Staatsangehörigkeit und Identität des Besitzers des Mobiltelefons sein. Auch hier erfolgt keine Auswertung der Inhalte. Es wird technisch lediglich die verwendete Sprache identifiziert.

3. Integration in den Prozess

Die Daten sollen während der Registrierung oder unmittelbar vor der Anhörung in den Außenstellen ausgelesen und in einem Report synthetisiert werden. Ergebnisse werden zur Assistenz in die Anhörung einfließen. Der Report kann nicht als vollautomatisierte Einstufung zu Identität und Staatsangehörigkeit dienen.

4. Rechtliche Bewertung

Das BVerfG gesteht es dem Gesetzgeber zu, darauf zu reagieren, dass Asyl nicht nur massenhaft beantragt wird, sondern auch weiterhin ungerechtfertigt zum asyloffremden Zweck der Einwanderung begehrt wird (BVerfGE 94, 166 (200)). Um dem entgegenzutreten, kommt es nicht nur darauf an, dass Möglichkeiten zur Überprüfung der Identität bestehen, sondern dass in Zwei-



felsfällen wirksame Möglichkeiten bestehen, die materiellen Angaben des Antragstellers zu überprüfen. Da die Auswertung der Datenträger nicht regelhaft erfolgen soll, sondern nur, wenn der Zweck nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann, ist sichergestellt, dass nur bei solchen Zweifelsfällen eine entsprechende Auswertung erfolgt. Dies entspricht auch dem anerkannten Grundsatz, dass den Versuchen einer missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylrechtsschutzes, um ein auf andere Weise für den Asylbewerber nicht erreichbares Aufenthaltsrecht in der Bundesrepublik Deutschland zu erwirken, insbesondere im Bereich der Sachverhaltsermittlung zu begegnen ist.

Dr. Carsten Hörich
Dozent für Migrationsrecht

Halle, den 24.3.2017

Mitwirkender an der Forschungsstelle Migrationsrecht (FoMig)

Goethestraße 7

06114 Halle

An den

Innenausschuss des Bundestages

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BR-Drs. 179/17 v. 23.2.2017 Für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 27.3.2017

Inhalt

A. Bewertung der vorgeschlagenen Rechtsänderungen	2
1. Einführung eines neuen Abschiebungshaftgrundes, § 2 Abs. 14	2
a) Stellt die vorgeschlagene Regelung einen Abschiebungshaftgrund dar?	3
b) Unvereinbarkeit mit der Rückführungsrichtlinie	4
c) Unvereinbarkeit des Haftgrundes mit der Dublin-III-Verordnung	5
2. Möglichkeit der Anordnung längerer Abschiebungshaft bei Vorliegen des Haftgrundes § 2 Abs. 14 Nr. 5a	6
3. Ausweitung des sog. Ausreisegewahrsams	7
4. Möglichkeit der Einbehaltung ausländischer Pässe	8
5. Erweiterung der Möglichkeiten für Meldeauflagen und Kontaktverbote bei Ausreisepflichtigen	9
6. Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, „Fußfessel“	10
7. Abschaffung der Ankündigung der Abschiebung bei langfristigen Duldungen	11
8. Erweiterung der Möglichkeiten der Auferlegung einer Residenzpflicht	12

9. Erweiterung der Datenweitergabe in bestimmten Fällen.....	13
10. Erweiterung des sog. Ausländerstrafrechts	14
11. Ermöglichung der Auswertung von Datenträgern durch das BAMF	15
12. Erweiterung Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtung	17
13. Erweiterung der Kompetenzen des Jugendamtes bzgl. einer Asylantragstellung	18
14. Zur vorgeschlagenen Änderung des § 14 Abs. 3 S. 3 AsylG.....	19
B. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	20

A. Bewertung der vorgeschlagenen Rechtsänderungen

Im Folgenden wird auf ausgewählte Regelungen des Gesetzentwurfes eingegangen. Eine vollständige Stellungnahme, insbesondere zu allen Aspekten der Stellungnahme des Bundesrates, war aufgrund der kurzen Frist zur Stellungnahme nicht möglich.

1. Einführung eines neuen Abschiebungshaftgrundes, § 2 Abs. 14

Die Anordnung von Abschiebungshaft ist gem. § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG zulässig, wenn im Einzelfall Gründe vorliegen, die auf den in den § 2 Abs. 14 festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass er (der Ausländer) sich der Abschiebung entziehen will (Fluchtgefahr). Die Normierung eines solchen weiteren Anhaltspunktes für das Vorliegen von Fluchtgefahr ist im Gesetzentwurf in § 2 Abs. 14 Nr. 5a vorgeschlagen. Dieser lautet:

„(wenn) von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht.“

Grund für die Einführung dieses Haftgrundes ist, dass nach einem nicht näher bestimmten Erfahrungswert der betroffene Personenkreis „regelmäßig eine hohe Mobilität aufweist und sich behördlichen Maßnahmen oftmals zu entziehen versucht.“¹ Eine Gefahr für Leib oder Leben in diesem Sinne gehe dabei auch von Personen aus, die mit harten Drogen handeln.²

¹ Vgl. BR-Drs. 179/17 S. 13.

² Vgl. BR-Drs. 179/17 S. 13.

a) Stellt die vorgeschlagene Regelung einen Abschiebungshaftgrund dar?

Die sog. Abschiebungshaft dient ausschließlich der Sicherstellung der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht und nicht der allgemeinen Gefahrenabwehr.³ Die Abschiebungshaft hat außerdem auch keine Sühne- oder Strafcharakter. Aus dieser Überlegung folgend muss auch in der Regelung der Voraussetzungen der Anordnung der Abschiebungshaft hinreichend deutlich werden, inwiefern die Notwendigkeit zur Inhaftnahme des Betroffenen zur Sicherung des Verfahrens der Aufenthaltsbeendigung besteht.⁴

An dieser notwendigen Ausformulierung des Zusammenhanges zwischen dem Verhalten des Betroffenen und der Aufenthaltsbeendigung fehlt es im vorgeschlagenen § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG. Es soll hiernach eine „erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ Grund für die Anordnung von Abschiebungshaft sein. Es fehlt hier bereits an einer klaren Definition, wann eine solche erhebliche Gefahr vorliegen soll.⁵

Weiterhin ist aber aus der Norm in keiner Form erkennbar, inwiefern dies mit einem laufenden Rückkehrverfahren zusammenhängen muss oder soll. Wie ergibt sich aus einer Gefährdung für bestimmte Rechtsgüter kausal die Verhinderung des Rückkehrverfahrens, welche durch die Inhaftnahme beseitigt werden soll? Hierfür führt der Gesetzentwurf die Begründung an, dass die betroffene Personengruppe zu hoher Mobilität neigt. Allerdings ist durch keine weiteren Ausführungen belegt, warum aus einer angenommenen Mobilität alleine kausal eine Behinderung des Rückkehrverfahrens folgt. Dieser Argumentation folgend, könnte man auch vertreten, dass gegenüber allen Straftätern, welche in irgendeiner Form mobil sind, immer Untersuchungshaft gem. § 112 StPO angeordnet werden müsste, da ja immer Flucht-, bzw. Verdunkelungsgefahr besteht. Eine derart pauschale Argumentation kann aber weder im Haftrecht, noch im Rahmen des Abschiebungshaftrechts überzeugen.

³ BVerfG, NVwZ 2007, 1296 (1297); *Hörich*, Abschiebungen nach europäischen Vorgaben, Nomos-Verlag, 2015, S. 150; Antwort des Bundesministeriums des Innern auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 17/446, S. 57. Vgl. auch EGMR, Appl. Nr. 22414/93 (*Chahal vs. United Kingdom*), Rn. 112.

⁴ Diese Anforderung an die genaue und zweckgebundene Formulierung des Abschiebungshaftgrundes folgt aus Art. 104 GG. Vgl. BVerfG, NVwZ 2007, 1296 (1297).

⁵ Fraglich könnte daher, auch bereits nach nationalem Recht, die Vereinbarkeit dieser Norm mit dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG sein.

Im Ergebnis verbleibt bei der Analyse der Norm daher, dass es sich vom Regelungsgehalt her, nicht um einen Abschiebungshaftgrund handelt, sondern um eine Regelung, welche Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmen der Gefahrenabwehr sein kann.⁶ Allerdings ist diese Norm als Grundlage für die Anordnung von Abschiebungshaft nicht geeignet.⁷

b) Unvereinbarkeit mit der Rückführungsrichtlinie

Auch ist der vorgeschlagene § 2 Abs. 14 Nr. 5a nicht mit den unionsrechtlichen Vorgaben der sog. Rückführungsrichtlinie⁸ vereinbar. Die Rückführungsrichtlinie normiert die zwingenden Verfahrensvorgaben für den Ablauf eines Verfahrens der Aufenthaltsbeendigung, d.h. auch für die Fragen der Anordnung von Abschiebungshaft. Nach Art. 15 Abs. 1 S. 1 der Rückführungsrichtlinie ist die Anordnung der Inhaftnahme von Drittstaatsangehörigen, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, „um deren Rückkehr vorzubereiten und / oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn a) Fluchtgefahr besteht oder b) die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern.“

Der vorgeschlagene § 2 Abs. 14 Nr. 5a wird im Vorschlag über die Verknüpfung des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG als Unterfall der Fluchtgefahr i.S.d. Art. 15 Abs. 1 S. 1 a) charakterisiert.⁹ Fluchtgefahr im Sinne der Rückführungsrichtlinie wird in Art. 3 Nr. 7 der Richtlinie definiert als „das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich Drittstaatsangehörige einem Rückkehrverfahren durch Flucht entziehen.“¹⁰

⁶ Evtl. dann im Rahmen der sog. Präventivhaft auf Landesebene in den jeweiligen Sicherheits- und Ordnungsgesetzen. Vgl. zur Präventivhaft, *Walther*, ZIS 2007, 146 ff.

⁷ Unklar verbleibt im Übrigen auch das Verhältnis der Norm zum bereits bestehenden § 58a AufenthG, der sog. Abschiebungsanordnung bei Personen, von denen eine besondere Gefahr für die Sicherheit der BRD oder eine terroristische Gefahr besteht. Vgl. zu der Norm des § 58a AufenthG und deren Anwendungsvoraussetzungen, BVerwG, Beschluss v. 21.3.2017, Az.: 1 VR 2.1.. Dies zeigt, dass für den hier vom Gesetzgeber in den Blick genommenen Bereich die Norm des § 58a AufenthG die „richtige“ Ermächtigungsgrundlage ist. Es bedarf insoweit schlicht keiner Erweiterung der gesetzlichen Regelungen.

⁸ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348/98. Vgl. näher zur Rückführungsrichtlinie und deren Umsetzung in das deutsche Recht *Hörich*, Abschiebungen nach europäischen Vorgaben, Nomos-Verlag, 2015.

⁹ Sollte man dies verneinen, d.h. in § 2 Abs. 14 Nr. 5a als neuen Grund für die Anordnung der Abschiebungshaft charakterisieren, müsste man zunächst prüfen, ob die Haftgründe in Art. 15 Abs. 1 S. 1 a) oder b) der Richtlinie abschließend normiert sind. Hierfür argumentierend: *Hörich*, Fn. 4, S. 157; Im Ergebnis ebenso *Dieckmann*, Menschenrechtliche Grenzen des Rückführungsverfahrens in Europa, S. 239 f.

¹⁰ Die Anforderungen der Rückführungsrichtlinie sind im Ergebnis mit der sich schon aus deutschem Verfassungsrecht ergebenden Anforderungen an einen Abschiebungshaftgrund identisch. Hinzu tritt allerdings

Auch die Rückführungsrichtlinie setzt Inhaftnahmen immer in Zusammenhang mit einem Rückkehrverfahren und einer Möglichkeit der Behinderung eines solchen Rückkehrverfahrens. Eine solche zwingend notwendige Kombination entsteht durch den hier vorgesehenen Haftgrund, wie gerade aufgezeigt, gerade nicht. Es fehlt gerade an einer Normierung der objektiven Umstände im Einzelfall, aus denen sich ergibt, dass der Abzuschiebende sich der Abschiebung entziehen will.¹¹

c) Unvereinbarkeit des Haftgrundes mit der Dublin-III-Verordnung

Der Haftgrund soll ebenfalls auf Inhaftnahmen im Rahmen von sog. Dublin-Überstellungen angewandt werden. Dies ergibt sich aus dem Verweis in § 2 Abs. 15 AufenthG, welcher die inhaltlichen Voraussetzungen für die Anordnung der Inhaftnahme in diesen Verfahren regelt, und auf das Vorliegen von Haftgründen auf § 2 Abs. 14 – und damit auch Nr. 5a – verweist. Inhaltlich wird dies damit begründet, dass dies notwendig sei, da bei Abschiebungen in Drittstaaten der Haftgrund des § 2 Abs. 14 Nr. 5a gelten soll und daher auch bei Dublin-Überstellungen gelten muss. Diese Folgelogik der Gesetzesbegründung ist zum einen keine eigenständige Begründung der Notwendigkeit der Erweiterung der Inhaftnahmevoraussetzungen bei Dublin-Überstellungen und übersieht, zum anderen, dass für diese Inhaftnahmen andere unionsrechtliche Voraussetzungen einschlägig sind.

Gemäß Art. 28 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung ist die Anordnung von Abschiebungshaft in Dublin Fällen nur zulässig, „wenn eine erhebliche Fluchtgefahr besteht.“ Fluchtgefahr in diesem Sinne ist gem. Art. 2n) der Dublin-III-Verordnung das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven gesetzlichen Kriterien beruhen, die zu der Annahme Anlass geben, dass sich ... (jemand) ... diesem Verfahren möglicherweise entziehen will“. Diesen Anforderungen entsprach das deutsche Recht vor Einführung des § 2 Abs. 14, 15 AufenthG nicht. Vielmehr, so der BGH, folge aus der Dublin-III-Verordnung, dass der Gesetzgeber die Inhaftierungsvoraussetzungen in Überstellungsfällen in „berechenbarer, messbarer und

der noch der ausdrückliche Auftrag an den Gesetzgeber Fallgruppen genau festzulegen. Vgl. auch BGH, Beschluss v. 25.2.2016, Az.: V ZB 157/15 = InfAuslR 2016, 235; *Hörich*, InfAuslR 2016, 291 ff.

¹¹ Hierfür reicht im Übrigen als Anhaltspunkt auch nicht der in der Begründung erwähnte Handel mit harten Drogen aus. Die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie würde es, wenn man das Kriterium ausreichen lassen wollte, erfordern, dass diese Verhaltensweise konkret in das Aufenthaltsgesetz mit aufgenommen werden wird.

kontrollierbarer Weise“ regeln muss.¹² Aus diesem Grunde ist im jetzigen Recht die national rechtliche Grundlage einer Inhaftnahme nach den Vorgaben der Dublin-Verordnung Art. 28 der Dublin-III-Verordnung i.V.m. §§ 2 Abs. 15, 14 AufenthG.¹³

Beim vorgeschlagenen § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG fehlt es aber gerade an der notwendigen „Berechenbarkeit, Messbarkeit und Kontrollierbarkeit“. Es wird gerade kein bestimmtes Verhalten im Gesetz beschrieben, welches zur Annahme der Fluchtgefahr führen kann. Es wird vielmehr pauschal auf das Bestehen einer Gefahr verwiesen, welche automatisch zur Annahme einer Verfahrensentziehung führen soll.¹⁴

Im Ergebnis ist daher der vorgeschlagene § 2 Abs. 14 Nr. 5a auch nicht mit den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung vereinbar.

2. Möglichkeit der Anordnung längerer Abschiebungshaft bei Vorliegen des Haftgrundes § 2 Abs. 14 Nr. 5a

Besonders deutlich wird die Vermischung von Erwägungen zur Gefahrenabwehr und Erwägungen der Abschiebungsvollstreckung im vorgeschlagenen § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E, wonach:

„Abweichend von Satz 3 ist die Sicherungshaft bei einem Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, auch dann zulässig, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.“

Die vorgeschlagene Regelung stellt eine Abweichung von der sonst zu beachtenden Drei-Monats-Regelung des § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG dar, wonach Abschiebungshaft nur angeordnet werden darf, wenn feststeht, dass die Abschiebung innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.¹⁵ Die Hafthöchstfristen des § 62 Abs. 4 AufenthG sollen

¹² So BGH, Beschluss v. 26.6.2014, Az.: V ZB 31/14, Rn. 22 (juris); Vgl. auch *Hörich*, S. 157 f., wonach diese Rechtsprechung auch auf die Haftgründe der Rückführungsrichtlinie übertragen werden kann. So auch *EuGH*, Urteil v. 14.3.2017 Rs. C-528/15 (Al Chodor), Rn. 25 ff.

¹³ § 2 Abs. 14, 15 wurden neu eingeführt zum 1.8.2015.

¹⁴ Dies zeigt noch einmal, dass die Norm als gefahrenabwehrrechtliche Norm zu charakterisieren ist.

¹⁵ Vgl. zu dieser und insbesondere zur Begründung dieser Regelung, *Beichel-Benedetti*, in: Huber (Hrsg.), *AufenthG*, 2. Aufl., § 62 Rn. 24.

allerdings bestehen bleiben. Die vorgeschlagene Norm ist mit dem Unionsrecht vereinbar¹⁶, muss unter Beachtung des Unionsrechts angewandt werden.

Zu beachten ist, dass Zweck einer Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung die Sicherung der verwaltungsrechtlichen Vollzugsmaßnahme ist.¹⁷ Daher ist eine Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung, wenn kein Abschiebungsverfahren betrieben wird, nicht zulässig, vgl. Art. 15 Abs. 1 Unterabsatz 2, Art. 28 Abs. 3 der Dublin-III-Verordnung. Auch muss, wenn eine Aufenthaltsbeendigung nicht möglich ist, die Haft unverzüglich beendet werden, vgl. Art. 15 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie.¹⁸

Dies bestätigt auch die Rechtsprechung des EGMR, wonach Abschiebungshaft nur solange vollstreckt werden darf, wie das Aufenthaltsbeendigungsverfahren mit der notwendigen Sorgfalt betrieben wird, sog. Beschleunigungsgebot.¹⁹ Dies bestätigt ebenso auf nationaler Ebene der Bundesgerichtshof, wenn er ausführt, dass Abschiebungshaft nur aufrechterhalten werden darf, „wenn die Behörde die Abschiebung des Betroffenen ernstlich betreibt, und zwar gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit der größtmöglichen Beschleunigung.“²⁰

Im Ergebnis bedeutet dies, dass selbst wenn ein Betroffener aufgrund des unions- und verfassungswidrigen Haftgrundes des § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG inhaftiert wird, dies kein „Freibrief“ für eine unendlich lange Haftzeiten, sondern es muss aus dem Zweck der Abschiebungshaft heraus, auch diese so kurz wie möglich, gestaltet werden.

3. Ausweitung des sog. Ausreisegewahrsams

Die Möglichkeit des sog. Ausreisegewahrsams gem. § 62b AufenthG soll auf bis zu zehn Tage ausgedehnt werden. Diese Regelung ist mit dem Unions- und Verfassungsrecht bereits in der

¹⁶ Art. 15 Abs. 5 legt die Hafthöchstdauer bei Erstanordnung auf 6 Monate fest.

¹⁷ Vgl. auch EGMR, Urteil v. 19.9.2008, Appl.Nr. 3455/05 (A. u.a. / Vereinigtes Königreich), Rn. 164 = NJOZ 2010, 1903 (1907) unter Verweis auf EGMR, NVwZ 1997, 1093 (Chahal/Vereinigtes Königreich), wonach die Inhaftnahme zum Zweck der Aufenthaltsbeendigung nur zulässig ist, wenn ein Verfahren der Aufenthaltsbeendigung tatsächlich betrieben wird.

¹⁸ Daher kann auch eine Vereinbarkeit des § 62 Abs. 4a AufenthG mit der Rückführungsrichtlinie bezweifelt werden, vgl. *Hörich*, (Fn. 2), S. 180.

¹⁹ Ständige Rspr. vgl. nur: EGMR, Urteil v. 29.1.2008, Appl.Nr. 13229/08 (Saadi vs. Vereinigtes Königreich), Rn. 74.

²⁰ BGH, Beschluss v. 26.9.2013, Az.: V ZB 2/13 Rn. 8 m.w.N.

jetzigen Form nicht vereinbar. Die in der Norm bestehenden Probleme werden durch die Verlängerung des Gewahrsams verschärft.

Eine „Ingewahrsamnahme“ ist gem. § 62b AufenthG eine Freiheitsentziehung gem. Art. 2 Abs. 2 i.V.m. 104 GG bzw. Art. 5 f) EMRK ist.²¹ Spätestens bei einer Verlängerung dieser Inhaftierungsmöglichkeit auf zehn Tage dürfte dies nicht mehr zu bezweifeln sein.

Gegen das Institut des Ausreisegewahrsams bestehen bereits seit der Einführung im Jahr 2015 erhebliche Bedenken bzgl. der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht.²² Diese speisen sich zum einen aus der nicht hinreichend genauen Formulierung der „Gewahrsamsgründe“²³ in § 62b Abs. 1 Nr. 1, 2 AufenthG, zum anderen aus der Vorgabe, dass vom Ausreisegewahrsam abgesehen werden muss, wenn der Ausländer glaubhaft macht oder offensichtlich ist, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will.²⁴

Die nunmehrige Verlängerung des möglichen Ausreisegewahrsams auf zehn Tage geht auf keine der skizzierten rechtlichen Probleme der Ausgestaltung dieser Norm ein, vielmehr werden diese noch verschärft.²⁵ Der § 62b AufenthG insgesamt ist zu streichen.

4. Möglichkeit der Einbehaltung ausländischer Pässe

Der vorgeschlagene § 48 Abs. 1 S.2 normiert, dass ein deutscher Staatsangehöriger, welcher zugleich eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, dem die Ausreise gem. § 10 Abs. 1

²¹ Dies wurde bei der Einführung des § 62b AufenthG teilweise bestritten, da es sich „nur“ um eine viertägige Freiheitsentziehung handele. Gerade im Angesicht der geplanten Höchstdauer des Ausreisegewahrsams dürfte sich diese Diskussion erübrigen haben.

²² Vgl. etwa *Beichel-Benedetti*, in: Huber (Hrsg.), *AufenthG*, 2. Aufl., § 62b Rn. 3; *Neundorf/Brings*, ZRP 2015, 145 f.; *Hörich*, And not to something completely different: Ausreisegewahrsam, abrufbar unter: <http://www.juwiss.de/26-2015/>.

²³ Vgl. § 62b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG, wonach der Ausreisegewahrsam zulässig ist, wenn der Ausländer ein Verhalten gezeigt hat, das erwarten lässt, dass er die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird. Eine zeitliche Begrenzung, wann die Handlung, an die angeknüpft wird, stattgefunden hat, oder gar eine nähere inhaltliche Ausdifferenzierung, worauf diese Vermutungsregelung findet sich nicht. Dies ist mit den Anforderungen der Rückführungsrichtlinie, vgl. Art. 3 Nr. 7, und der Dublin-III-Verordnung, vgl. Art. 2n), an eine genaue Ausdifferenzierung der Umstände im Einzelfall, aus denen sich die Fluchtgefahr ergibt, nicht zu vereinbaren.

²⁴ Dies bedeutet im Ergebnis, dass dem Grundrechtsträger hier die Nachweispflicht für das Nichtvorliegen der Voraussetzungen einer Freiheitsentziehung gem. Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG übertragen ist. Eine mit dem üblichen Grundrechtsdogmatischen Verständnis nur schwer zu vereinbarende Regelung.

²⁵ Einzige Ausnahme hiervon ist – zynischerweise – das Problem des bei einem Ausreisegewahrsam ansonsten kaum möglichen effektiven Rechtsschutzes gegen diesen, vgl. Art. 19 Abs. IV GG. Wer länger inhaftiert ist, hat auch mehr Zeit Rechtsschutz zu suchen.

des PassG untersagt worden ist, verpflichtet werden kann, den ausländischen Pass an die Ausländerbehörde zu übergeben, wenn die Vorlage, Aushändigung oder vorübergehende Überlassung des ausländischen Passes oder Passersatz zur Durchführung der Sicherung des Ausreiseverbotes erforderlich ist.

Es sei darauf hingewiesen, dass dies keine Ermächtigungsgrundlage für einen vollständigen Entzug des Passes sein kann²⁶, sondern immer nur eine vorübergehende Einbehaltung möglich ist.²⁷ Zu überlegen ist, ob eine Zuständigkeitsbegründung der Ausländerbehörden in solchen Punkten tatsächlich sinnvoll ist.²⁸ Aus hiesiger Sicht wäre eine Übertragung dieser Aufgabe auf die nach § 19 PassG zuständigen Behörden zielführender.

5. Erweiterung der Möglichkeiten für Meldeauflagen und Kontaktverbote bei Ausreisepflichtigen

Gemäß § 56 Abs. 1 S. 1 AufenthG unterliegt ein Ausländer, der auf Grund eines Ausweisungsinteresses gem. §§ 54 Abs. 1 Nr. 2 – 5 AufenthG ausgewiesen wurde oder demgegenüber eine Abschiebungsanordnung gem. § 58a AufenthG besteht, einer Meldepflicht bei der örtlich zuständigen Polizeidienststelle. Diese Meldeauflage kann gem. § 56 Abs. 4 AufenthG verbunden werden mit einem Kontaktverbot mit bestimmten Personen oder Personengruppen. Sollten die Ausweisungsinteressen des §§ 54 Abs. 1 Nr. 2 – 5 AufenthG erst nach der Ausweisungsentscheidung bekannt werden²⁹, ist vor der Anordnung von Meldeauflagen und Kontaktverboten der nochmalige Erlass einer Ausweisungsverfügung notwendig.

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll es nun möglich sein, dass in diesen Fallgestaltungen Meldeauflagen und Kontaktverbote auch ohne den vorherigen Erlass einer Ausweisungsverfügung angeordnet wird. Begründendes Tatbestandsmerkmal ist das Vorliegen eines Ausweisungsinteresses gem. §§ 54 Abs. 1 Nr. 2 – 5 AufenthG.

²⁶ So schon OVG Münster, NJW 1972, 2199 zur Vorgängerregelung.

²⁷ Die Dauer orientiert sich am Merkmal der Erforderlichkeit, vgl. *Hörich*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK Ausländerrecht, 13. Edition, AufenthG, § 48 Rn. 10.

²⁸ Dies wäre die einzige Zuständigkeit von Ausländerbehörden auch für deutsche Staatsangehörige.

²⁹ Diese wurde mit anderen Worten auf andere Ausweisungsinteressen gestützt.

Die hier vorgesehene Regelung ist mit den Vorgaben des Unionsrechts vereinbar.³⁰ Allerdings ist zu beachten, dass es sich auch bei der Meldeauflage und einem Kontaktverbot um grundrechtseinschränkende Maßnahmen handelt. Es ist daher auch in jedem Fall die Verhältnismäßigkeit eines solchen Eingriffes positiv festzustellen. Zwar ist der gesetzgeberischen Begründung zuzustimmen, dass hier keine Bleibeinteressen i.S.d. § 55 AufenthG einbezogen werden müssen, allerdings verbleibt es bei der Notwendigkeit der Einbeziehung der Grundrechtspositionen, bspw. Art. 6 GG, in den Abwägungsprozess.

6. Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, „Fußfessel“

Der Gesetzentwurf sieht im vorgeschlagenen § 56a die Einführung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung gegenüber Personen vor, die einer räumlichen Beschränkung gem. §§ 56 Abs. 2, 3 AufenthG oder einem Kontaktverbot gem. § 56 Abs. 4 AufenthG unterliegen. Richterlich angeordnet werden kann eine solche Aufenthaltsüberwachung, um eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwehren.³¹

Jede Anordnung einer Aufenthaltsüberwachung stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG dar. Den verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs wird durch die vorgeschlagenen Regelungen, insb. durch die Aufnahme des Richtervorbehalt und den verfahrensrechtlichen Regelungen in §§ 56a Abs. 7 – 9, hinreichend Rechnung getragen.

Fraglich ist aber, warum eine Datenübermittlung gem. § 56a Abs. 4 Nr. 3 2. Alt zur Verfolgung einer Straftat gem. § 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG möglich und notwendig sein soll. § 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG stellt die (Wieder)Einreise in das Bundesgebiet trotz eines bestehenden Einreiseverbotes³² unter Strafe. Es verbleibt unklar, inwiefern hierbei eine im Inland durchgeführte Aufenthaltsüberwachung hilfreich sein soll. Dieser Verweis wäre nur dann sinnhaft, wenn die eine elektronische Aufenthaltsüberwachung auch nach der Ausreise

³⁰ Die Rückführungsrichtlinie enthält keine entgegenstehenden Regelungen.

³¹ Damit ist auch klargestellt, dass eine Anordnung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung, bspw. als milderes Mittel für die Anordnung von Abschiebungshaft, nicht in Betracht kommt.

³² Vgl. § 11 AufenthG.

aus dem Bundesgebiet dauerhaft fortgeführt worden wäre. Der § 56a Abs. 4 Nr. 3 2. Alt. Ist daher zu streichen.

7. Abschaffung der Ankündigung der Abschiebung bei langfristigen Duldungen

Gem. § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthG ist in den Fällen, in denen eine Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt ist, die durch Widerruf vorgesehene Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen. Dies soll durch den vorgeschlagenen § 60a Abs. 5 S. 5 dann nicht mehr der Fall sein, wenn „der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzliche falsche Angaben oder durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatangehörigkeit selbst herbeigeführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt hat.“ In diesen Fällen soll der Vertrauensschutz entfallen sein, was insb. bei der fehlenden Mitwirkung bei der Passbeschaffung gelte.

Die vorgeschlagene Norm wirft aus mehreren Gesichtspunkten Probleme auf. Es fehlt bereits an einer Darstellung der Notwendigkeit der Gesetzesänderung. Wie viele Aufenthaltsbeendigungen scheitern tatsächlich an der bisher vorgesehenen Ankündigung? Woraus genau folgt die Notwendigkeit der Gesetzesänderung? Hierzu fehlen Angaben in der Gesetzesbegründung. Diese wären aber aus hiesiger Sicht zur Begründung einer derart einschneidende Änderung notwendig gewesen.

Weiterhin ist zu bedenken, dass bei einer Person, welche über ein Jahr in Deutschland geduldet ist, sich soziale Bindungen etc entwickeln können.³³ Dies sind schutzwürdige Belange, welche bei vorheriger Nichtankündigung evtl. nicht hinreichend gesichert werden können.³⁴ Verstärkt werden diese Bedenken, wenn man die Regelung des § 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG betrachtet, wonach der Abschiebungstermin dem Ausländer nicht mitgeteilt

³³ Sog. Verwurzelung,

³⁴ Vgl. *Masuch/Gordzielik*, in: Huber (Hrsg.), *AufenthG*, 2. Aufl., § 60a Rn. 40: „Der Ankündigung kommt insoweit rechtsschutzwahrende Wirkung zu.“

werden darf. Dies bedeutet im Ergebnis, dass auch Personen, die über viele Jahre hinweg geduldet werden, ohne jedwede Ankündigung jederzeit abgeschoben werden können.³⁵

Weiterhin ist problematisch, dass die Nichtankündigung festgemacht wird an dem Tatbestandsmerkmal der „Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungshandlungen“. Dieses Tatbestandsmerkmal findet sich auch in anderen Regelungen des Migrationsrechts, bspw. in §§ 25a Abs. 2 Nr. 1, 25b Abs. 2 Nr. 1, 48 Abs. 2 AufenthG, 1a AsylbLG. In allen Anwendungsbereichen allerdings ist in der Rechtspraxis die Frage, ab wann eine solche Nichtmitwirkung vorliegt und welche Mitwirkungshandlungen zumutbar sind, stark umstritten.³⁶ Auch ist in der vorgeschlagenen Norm nicht ersichtlich, inwiefern eine Nichtmitwirkung „heilbar“ ist. Anders formuliert: Ist es tatsächlich verhältnismäßig eine viele Jahre zurückliegende Nichtmitwirkung als Grundlage der hier vorgesehenen Rechtseinschränkung heranzuziehen?

8. Erweiterung der Möglichkeiten der Auferlegung einer Residenzpflicht

Nach dem vorgeschlagenen § 61c Abs. 1c S. 2 soll eine räumliche Beschränkung auf den Bezirk der jeweils zuständigen Ausländerbehörde angeordnet werden, wenn der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt. Ziel dieser Maßnahme es, die geduldeten Personen, enger an den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde zu binden, um sicherzustellen, dass Sie für etwaige Mitwirkungshandlungen leichter erreichbar sind. Auch soll hierdurch ein Untertauchen dieser Personen erschwert werden.

Anzumerken ist zunächst, dass auch an dieser Stelle, dass sehr ungenaue Tatbestandsmerkmal der Nichterfüllung einer zumutbaren Mitwirkungspflicht in das Gesetz

³⁵ Grds. kann hier schon bezweifelt werden, ob eine solche „überraschende“ Abschiebung nach einer derart langen Voraufenthaltszeit überhaupt verhältnismäßig sein kann.

³⁶ Vgl. exemplarisch *Hörich*, in: Kluth/Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 13. Edition, AufenthG, § 48 Rn. 10 ff.

aufgenommen werden soll.³⁷ Auch wird durch diesen Vorschlag, die erst kürzlich gänzlich abgeschaffte Residenzpflicht in Teilen wieder eingeführt.

Zu beachten ist, dass die unionsrechtliche Vorgabe für diese Situation, nämlich die Rückführungsrichtlinie, in Art. 9 Abs. 3 i.V.m. 7 Abs. 3 Vorgaben für diese Konstellation beinhaltet. Anknüpfungspunkt für alle belastenden Maßnahmen im Rahmen der Aussetzung einer Abschiebung³⁸ ist hiernach, dass diese zum Ziel haben müssen Fluchtgefahr zu vermeiden. Mit anderen Worten ist Anknüpfungspunkt einer jeden solchen Maßnahme, dass aufgrund objektiver Maßstäbe zu erwarten ist, dass sich der Betroffene dem Rückführungsverfahren entziehen wird.³⁹ Hiermit nicht vereinbar ist das in der Gesetzesbegründung aufgeführte Ziel, dass der Betroffene für Mitwirkungshandlungen leichter erreichbar sein soll. Eine Residenzpflicht, die mit einer solchen Zielstellung verfügt wird, ist nach den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie nicht zulässig.

Ebenfalls folgt aus dieser Bindung an die Rückführungsrichtlinie, dass eine Residenzpflicht nur dann angeordnet werden kann, wenn bestimmte objektive Umstände vorliegen, die im Einzelfall auf das Vorliegen von Fluchtgefahr schließen lassen.⁴⁰ Hierfür muss der Gesetzgeber die jeweiligen Tatbestände genau ausformulieren, aus denen sich die Fluchtgefahr ergibt.⁴¹ An einer solchen Ausdifferenzierung fehlt es im vorgeschlagenen § 61 Abs. 1c S. 2. Dieser ist daher mit den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie nicht vereinbar.

9. Erweiterung der Datenweitergabe in bestimmten Fällen

§ 88 Abs. 2 S. 1 AufenthG soll dahingehend geändert werden, dass personenbezogene Daten, die von einem Arzt oder anderer in § 203 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 bis 6 und Abs. 3 StGB genannten Personen einer öffentlichen Stelle zugänglich gemacht worden sind, übermittelt werden dürfen, wenn „dies zur Abwehr von erheblichen Gefahren für Leib und Leben des Ausländers oder von Dritten erforderlich ist.“

³⁷ Vgl. hierzu die Anmerkung oben unter 8.

³⁸ D.h. im deutschen Recht der Duldung gem. § 60a AufenthG.

³⁹ Vgl. hierzu *Hörich*, (Fn. 8), S. 135 f.

⁴⁰ Näher oben 2. b) Unvereinbarkeit mit der Rückführungsrichtlinie.

⁴¹ Vgl. bspw. § 2 Abs. 14 bzgl. der Abschiebungshaft, der genau aus diesem Grunde eingeführt wurde.

Im bisherigen Recht ist eine Weitergabe nur möglich bei Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit oder zur Feststellung des Vorliegens eines Ausweisungsinteresses gem. § 54 Abs. 2 Nr. 4 AufenthG. Eine Aufnahme der Fallgruppe der „Abwehr von erheblichen Gefahren“ ist grds. vertretbar, d.h. die Regelung kann Grundlage einer gerechtfertigten Einschränkung des Rechtes der Berufsheimnisträger sein. Allerdings muss bei der Anwendung der Norm beachtet werden, dass eine solche Gefährdung auch tatsächlich vorliegt bzw. die Intensität der „Erheblichkeit der Gefahr“ erreicht ist. Hierzu führt auch die Gesetzesbegründung, S. 20, aus, dass diese Norm nur „im Einzelfall“ zu einer Datenübermittlung berechtigen kann.

10. Erweiterung des sog. Ausländerstrafrechts

Ergänzend zur Anordnung einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung wird vorgeschlagen, den § 95 AufenthG folgendermaßen zu ergänzen:

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird hiernach bestraft wer, einer gerichtlich vollstreckbaren Anordnung nach § 56a Abs. 1 zuwiderhandelt und dadurch die kontinuierliche Feststellung seines Aufenthaltsortes durch eine in § 56a Abs. 3 genannte Stelle verhindert.

Strafbar ist hiernach – Verstoß gegen § 56a Abs. 1 – das Nichtmitführen der technischen Mittel in ständig betriebsbereitem Zustand am Körper. Wenn diese abgelegt werden, ist die Strafbarkeit begründet. Dies gilt ebenso, wenn die Geräte absichtlich so beschädigt werden, dass diese nicht mehr funktionsfähig sind. Ein Strafbarkeit soll aber nur dann in Frage kommen, wenn die in § 56a Abs. 3 AufenthG genannte zuständige Stelle dies beantragt, vgl. § 95 Abs. 7 des Vorschlages.

Insgesamt ist zu sagen, dass eine solche Norm vom Gesetzgeber eingeführt werden kann, auch wenn die Höhe des Strafmaßes (bis zu drei Jahre) diskussionswürdig ist. Auf die üblichen ausländerstrafrechtlichen Probleme, d.h. Fragen der Unbestimmtheit der Norm und der notwendige Aufklärung des Täters über mögliche Straffolgen, die sich auch bei dieser Norm ergeben, wird hingewiesen.⁴²

⁴² Vgl. bspw. *Fahlbusch*, in: Hofmann (Hrsg.), *Ausländerrecht*, 2. Aufl., AufenthG, § 95 Rn. 39.

11. Ermöglichung der Auswertung von Datenträgern durch das BAMF

In Anlehnung an eine entsprechende Befugnis der Ausländerbehörden in § 48 Abs. 3a i.V.m. § 48a AufenthG soll nunmehr folgende Regelung als § 15a AsylG eingeführt werden:

„Die Auswertung von Datenträgern ist nur zulässig, soweit dies für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers nach § 15 Abs. 2 Nr. 6 erforderlich ist und der Zweck der Maßnahme nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann. § 48 Abs. 3a S. 2 – 8 und § 48a des AufenthG gelten entsprechend.“

Vervollständigt wird die Norm durch die Änderung in § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG, wonach das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Pass oder Passersatzes das Vorlegen, Aushändigen und überlassen⁴³ aller im Besitz⁴⁴ befindlichen Datenträger verlangen kann, die für die Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein könnten.

Festzustellen ist hierzu zunächst, dass ein jedwedes Auslesen eines Datenträgers einen Eingriff in das Recht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG darstellt.⁴⁵ Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst insbesondere auch den Schutz der Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.⁴⁶ Dieses Grundrecht steht jeder natürlichen Person zu, so dass jedwede Datenauswertung einer Rechtfertigung bedarf.⁴⁷

Insbesondere muss bei einem jeden solchen Eingriff beachtet werden, dass bei jedwedem Zugriff auf Daten aus dem Kernbereich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts eine Verwertung bzw. weitere Auswertung unzulässig ist.⁴⁸ Bei jedweder Datenträgerauswertung ist daher sicherzustellen, dass ein Eingriff in den Kernbereich des Persönlichkeitsrechtes nicht erfolgt. Dies bedeutet im Konkreten, vgl. § 48a Abs. 3a S. 2 AufenthG, dass die

⁴³ Angelehnt an § 48 Abs. 1 AufenthG.

⁴⁴ Dies umfasst alle mitgeführten, am Körper befindlichen Datenträger. Eine Anordnung des Holens eines Datenträgers etc. ist hierauf nicht begründbar.

⁴⁵ Sollten Kontakt- oder sonstige Kommunikationsdaten ausgelesen werden, liegt auch ein Eingriff in Art. 10 GG vor.

⁴⁶ Vgl. im Einzelnen, Lang, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK GG, 31. Edition, Art. 2 Rn. 34 ff.

⁴⁷ Es kann daher auch bereits bezweifelt werden, ob die Notwendigkeit der Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit tatsächlich generell ausreichend ist, um einen solch weitreichenden Eingriff zu rechtfertigen.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 109, 279 f.; Vgl. zum Kernbereich etc. Lang, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK GG, 31. Edition, Art. 2 Rn. 37 ff.

Datenauswertung in dem Moment unzulässig ist, in denen Anhaltspunkte für einen Eingriff in den Kernbereich vorliegen.⁴⁹

Sichergestellt werden soll dies auch durch den Verweis auf § 48a Abs. 3a S. 4 AufenthG, wonach nur Personen mit der Befähigung zum Richteramt die Datenträger auswerten dürfen. Dies bedeutet, dass nur Personen mit 1. und 2. Juristischem Staatsexamen⁵⁰ die Datenauswertung vornehmen dürfen.⁵¹ Eine Auswertung eines Datenträgers von Personen ohne diese Ausbildung ist unzulässig.

Voraussetzung des Auslesens eines Datenträgers verbleibt im Übrigen, dass Zweifel an der Identität und Staatsangehörigkeit des Asylantragstellers bestehen. Sollten hieran keine berechtigten Zweifel bestehen, ist eine Auslese der Daten nicht zulässig. Ob dies tatsächlich bei ca. 150.000 Personen pro Jahr⁵² notwendig ist, mag dahinstehen.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ermächtigungsgrundlage nur das Erfassen von Daten zur Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit umfasst. Die Erfassung und Speicherung weiterer Daten ist nicht zulässig. Dieser Hinweis ist insbesondere notwendig, da der Nationale Normenkontrollrat ein vollkommen anderes Verständnis der vorgeschlagenen Norm zu haben scheint. Dieser führt nämlich aus, dass Datenträger ausgelesen werden, „zur Erhellung und Verifikation der Fluchtwege und Schutzgründe“.⁵³ Auch sollen die ausgelesenen Daten einzeln bewertet werden und die für das Asylverfahren notwendigen Informationen in einer geeigneten Schnittstelle in das System des BAMF eingepflegt werden.⁵⁴ Es sei ausdrücklich betont, dass eine solche umfassende Datenauswertung zur Informationsgewinnung für die inhaltliche Asylentscheidung weder von der vorgeschlagenen Ermächtigungsgrundlage erfasst ist, noch in grundrechtlich zulässig wäre.

⁴⁹ Bei einer vollständigen Analyse eines Handys ist anzunehmen, dass dies relativ häufig der Fall sein dürfte.

⁵⁰ Vgl. § 5 Abs. 1 DRiG.

⁵¹ Fraglich ist in der Praxis daher schon, ob im BAMF genügend Volljuristen arbeiten, welche für die Datenauswertung eingesetzt werden können. Vgl. auch *Stoppa*, in: Huber (Hrsg.), *AufenthG*, 2. Aufl., § 48 Rn. 31 zur Frage, warum die Parallelnorm des § 48 Abs. 3a AufenthG nicht praxistauglich ist.

⁵² Vgl. BR-Drs. 179/17 S. 11.

⁵³ Vgl. Anlage zur BR-Drs. 179/17, S. 4

⁵⁴ Vgl. Anlage zur BR-Drs. 179/17, S. 4

12. Erweiterung Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtung

Gemäß dem vorgeschlagenen § 47b AsylG können die Länder regeln, dass Ausländer verpflichtet sind in der für sie zuständigen Aufnahmeeinrichtung, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung als offensichtlich unbegründet oder unzulässig bis zur Aufenthaltsbeendigung, zu wohnen. Die Regelung knüpft inhaltlich an die Regelung des § 47 Abs. 1a AsylG an, wonach Staatsangehörige der sog. sicheren Herkunftsstaaten⁵⁵ von der Weiterverteilung auf die Kommunen ausgenommen sind.

Problematisch ist zunächst, dass sich aus dem Wortlaut der Norm keinerlei Beschränkungen für die Länder bzgl. der Auswahl der betroffenen Staatsangehörigen ergeben. Der Vorschlag kann zwar dahingehend verstanden werden, dass Personen aus Staaten gemeint sind, für die insgesamt eine niedrige Anerkennungsquote im Asylverfahren besteht, jedoch ist dies keine zwangsläufige Auslegung. Dies wird auch deutlich, wenn in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass „Asylbewerber ohne Bleibeperspektive“ erfasst sein sollen.⁵⁶ Es existiert allerdings keine nähere Regelung, welche Personengruppen hiervon erfasst sein sollen. Soll dies als Negativkriterium zu „Ausländern, bei denen eine rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, vgl. § 132 Abs. 1 SGB III, verstanden werden?⁵⁷ Kann eine solche Quotierungsregelung überhaupt gebildet werden, angesichts der Frage, dass eine Bleibeperspektive auch ohne ein erfolgreiches Asylverfahren bestehen kann, bspw. im Rahmen einer Ausbildungsduldung? All diese Fragen lässt der Gesetzentwurf unbeantwortet.

Weiterhin im Gesetzentwurf in keiner Form mit erwähnt, sind die weiteren negativen Folgen einer Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahmeeinrichtung. Diese sind:

- Keine Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme für den betroffenen Personenkreis, da für die Dauer der Verpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausgeübt werden darf. Damit ist auch die Aufnahme einer Ausbildung – und damit auch die Erlangung einer Ausbildungsduldung, vgl. § 60a Abs. 2 S. 4 ff. ausgeschlossen.

⁵⁵ Vgl. § 29a AsylG i.V.m. Anlage II.

⁵⁶ BR-Drs. 179/17 S. 21.

⁵⁷ Wobei schon unklar ist, wer zu dieser Personengruppe gehört. Die 50 % - Schutzquote, welche hierfür als Kriterium angeführt wird, kann nicht entscheidend sein, da es auch Staaten mit einer 50 % - Schutzquote gibt, welche nicht in diese Kategorie fallen.

- Fortbestehen der Residenzpflicht gem. § 59a Abs. 1 S. 2 i.V.m. 56 AsylG für die gesamte Dauer der Wohnsitznahmeverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung
- Kein Schulzugang für begleitete Minderjährige in den Erstaufnahmeeinrichtungen, da in der Mehrzahl der Bundesländer das Entstehen der Schulpflicht an die landesinterne Zuweisung geknüpft ist.⁵⁸
- dauerhafte Versorgung mit Sachleistungen in der Erstaufnahmeeinrichtung gem. § 3 Abs. 1 AsylbLG

Aus diesen Argumenten folgt, dass die vorgeschlagene Regelung des § 47 Abs. 1b) Asyl aus dem Gesetzentwurf zu streichen ist.

13. Erweiterung der Kompetenzen des Jugendamtes bzgl. einer Asylantragstellung

Der Gesetzentwurf schlägt vor, dass § 42 Abs. 2 SGB VIII um folgenden Satz ergänzt wird:

„Zu den Rechtshandlungen nach Abs. 4 gehört im Falle des Abs. 1 S. 1 Nr. 3 insb. die unverzügliche Stellung eines Asylantrages für das Kind oder den Jugendlichen in den Fällen, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass das Kind oder der Jugendliche internationalen Schutz iSd § 1 Abs. 2 Nr. 2 des Asylgesetzes benötigt; dabei ist das Kind oder der Jugendliche zu beteiligen.“

Grundsätzlich ist das Ansinnen, ein Asylverfahren für unbegleitet einreisende Minderjährige schnell einzuleiten, um frühzeitig eine Schutz- und Bleibeperspektive zu erwirken, begrüßenswert. Allerdings ist die Frage, ob eine Asylantragstellung erfolgen soll oder nicht eine hochkomplexe Rechtsfrage, welche nur unter hohem zeitlichem und fachlichem Aufwand geklärt werden kann.⁵⁹ Mit anderen Worten verbleibt eine solche Regelung ohne eine entsprechende Personalaufstockung in den Jugendämtern Makulatur. Auch steht zu befürchten, dass von dieser Möglichkeit auch ohne notwendige vorhergehende Prüfung im Hinblick auf die Erfolgsaussichten eines Asylantrages Gebrauch gemacht werden wird. Damit

⁵⁸ Bspw. Brandenburg, Hessen, Sachsen-Anhalt. Begründung hierfür ist, dass erst ab diesem Moment ein gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne der jeweiligen Landesschulgesetze besteht.

⁵⁹ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme von 21 Verbänden und Organisationen vom 21. Februar 2017 zu diesem Gesetzesvorschlag. Abrufbar auf b-umf.de

dieses gerade im Interesse des Kindeswohls nicht pauschal geschieht, sollte der Gesetzesvorschlag nicht ohne Sicherstellung der notwendigen Kapazitäten in den Jugendämtern verabschiedet werden.

Richtigerweise wurde auch bereits auf ein aus der Regelung resultierendes Folgeproblem:

„Nach § 15 AsylG löst die Asylantragstellung Mitwirkungs- und Betreibenspflichten aus. Der/Die AntragstellerIn muss für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge außerdem immer erreichbar sein, der Nichterhalt zugestellter Bescheide geht zu Lasten des Betroffenen. Rechtlich kann dem Betroffenen das Versäumnis des rechtlichen Vertreters zugerechnet werden. Solange aber noch kein/e VormundIn bestellt wurde, ist keine konkrete Fachkraft für die Betreuung des unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings und dessen Asylverfahren zuständig, so dass nicht gewährleistet ist bzw. dies von der jeweiligen Organisationsverantwortung des jeweiligen Jugendamtes abhängt, dass die erforderlichen Mitwirkungspflichten erbracht werden.“⁶⁰

14. Zur vorgeschlagenen Änderung des § 14 Abs. 3 S. 3 AsylG

In der Stellungnahme des Bundesrates wird vorgeschlagen, dass § 14 Abs. 3 S. 3 AsylG ergänzt wird um die Formulierung „oder der Asylantrag abgelehnt wurde“. Es wird darauf hingewiesen, dass zu der Fallkonstellation der Asylantragstellung aus der Abschiebungshaft heraus, sich der EuGH bereits geäußert hat. Hiernach ist eine Aufrechterhaltung der Abschiebungshaft nur zulässig, wenn – Vereinf. des Verf. – die Asylantragstellung rechtsmissbräuchlich erfolgte.⁶¹ Ob ein solcher Rechtsmissbrauch bei einer Antragsrücknahme immer bejaht werden kann, muss bezweifelt werden. Die vorgeschlagene Ergänzung des § 14 Abs. 3 S. 3 AsylG ist daher nicht mit der Rechtsprechung des EuGH vereinbar.

⁶⁰ So Stellungnahme B-umF zu diesem Gesetzentwurf. Abrufbar auf b-umf.de.

⁶¹ Vgl. EuGH, Urteil v. 30.5.2013, Rs. C-534-11 (Arslan) = ZAR 2013, 292 ff. mit Anm. *Hörich/Bergmann*, ZAR 2013, 295 ff.

B. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Der vorgeschlagene Gesetzentwurf ist in mehreren Regelungen **nicht** mit den unionsrechtlichen Vorgaben der Rückführungsrichtlinie vereinbar. Diese sind:

- Einfügung eines neuen § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG
- Ausweitung des Ausreisegewahrsams auf zehn Tage
- Ausweitung der Residenzpflichten in § 61 Abs. 1c S. 2

Diese Regelungen sind daher zu streichen. Daraus folgt, dass die vorgeschlagene Regelung des § 62 Abs. 3 S. 4 keinen Anwendungsbereich mehr hat und daher ebenfalls gestrichen werden sollte.

Ebenso spricht aus hiesiger Sicht vieles für ein Absehen von einer Einführung des § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthG. Es ist nicht hinreichend klar, aus welcher Grundlage die Notwendigkeit der Normänderung folgt. Auch von einer Einführung des § 47 Abs. 1b) AsylG sollte abgesehen werden, da dieser insgesamt zu unbestimmt ist und eine Integration für die betroffenen Personen unmöglich macht.

Bezüglich der Ermächtigung des BAMF Datenträger auszulesen, muss sehr genau darauf geachtet werden, wie diese Norm in der Praxis angewandt wird. Eine Nutzung der hier gewonnenen Daten über den Zweck der Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit hinaus, ist nicht zulässig.

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 Bundesratsplenium 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.

Dr. Sommer



Die Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)831

Andrea Voßhoff
Bundesbeauftragte für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
Postfach 1468, 53004 Bonn

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-100
TELEFAX (0228) 997799-550
E-MAIL referat15@bfdi.bund.de

INTERNET www.datenschutz.bund.de

DATUM Bonn, 23.03.2017
GESCHÄFTSZ. 15-206-4/060#0129

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei
allen Antwortschreiben unbedingt an.

Vorsitzender des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn
Ansgar Heveling, MdB
ansgar.heveling@bundestag.de

Herrn Stephan Mayer, MdB
stephan.mayer@bundestag.de

Frau Nina Warken, MdB
nina.warken@bundestag.de

Herrn Burkhard Lischka, MdB
burkhard.lischka@bundestag.de

Herrn Dr. Lars Castellucci, MdB
lars.castellucci@bundestag.de

Frau Ulla Jelpke, MdB
ulla.jelpke@bundestag.de

Frau Irene Mihalic, MdB
irene.mihalic@bundestag.de

Frau Luise Amtsberg, MdB
luise.amtsberg@bundestag.de

Nachrichtlich:
Ausschusssekretariat Innenausschuss
innenausschuss@bundestag.de



BETREFF **Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit dem Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BT-Drucksache 18/11546) hat die Bundesregierung u.a. weitreichende Vorschläge zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylgesetzes vorgelegt. Gegen einige dieser Vorschläge bestehen erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken, auf die ich mit diesem Schreiben hinweisen möchte.

I. Zusätzliche Übermittlung von Gesundheitsdaten

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des § 88 Abs. 2 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in Artikel 1 des o. g. Gesetzentwurfes soll eine weitergehende Übermittlung von besonders geschützten Gesundheitsdaten ermöglicht werden. Nach § 88 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG ist bislang eine Übermittlung personenbezogener Daten, die von einem Arzt oder anderen in § 203 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 bis 6 und Abs. 3 des Strafgesetzbuches genannten Personen einer öffentlichen Stelle zugänglich gemacht worden sind, zulässig, wenn der Ausländer die öffentliche Gesundheit gefährdet und besondere Schutzmaßnahmen zum Ausschluss der Gefährdung nicht möglich sind oder von dem Ausländer nicht eingehalten werden. Somit ist derzeit eine Übermittlung zu einem konkret benannten Zweck (Schutz der öffentlichen Gesundheit) möglich.

Durch die vorgeschlagene Erweiterung soll zusätzlich die Möglichkeit zur Übermittlung sensibler (Gesundheits-)Daten geschaffen werden, wenn dies „zur Abwehr von erheblichen Gefahren für Leib und Leben des Ausländers oder von Dritten“ erforderlich ist. Diese Formulierung ist zu unbestimmt, als dass der damit verbundene schwerwiegende Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gerechtfertigt werden könnte. Die geplante Regelung würde nicht nur die Möglichkeit einer weitergehenden Übermittlung an mit der Ausführung des Ausländerrechts betraute Behörden schaffen. Wegen der Regelung des § 88 Abs. 4 AufenthG wäre darüber hinaus auch eine Weiterübermittlung dieser Daten an andere Stellen möglich. Zudem legt die Verortung der geplanten Regelung bei § 88 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG zwar nahe, dass es sich bei den erheblichen Gefahr für Leib und Leben des Ausländers oder eines Dritten um Gefahren für



die Gesundheit handeln muss. Gemeint ist möglicherweise weitergehende Gefahren. Jedenfalls enthält die Gesetzesbegründung hierzu keine Ausführungen. Die in § 88 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG vorgesehene Ergänzung würde also nicht näher bezeichneten öffentlichen Stellen eine Übermittlung nicht näher bezeichneter (Gesundheits-)Daten aufgrund nicht näher eingrenzter Anlässe an letztlich nicht näher eingegrenzte Empfänger ermöglichen. Eine Verarbeitung von Gesundheitsdaten ist sowohl nach den derzeitigen Bestimmungen des BDSG als auch nach den künftigen Regelungen der DSGVO nur in engen Grenzen erlaubt. Erforderlich erscheint mir daher zumindest eine Einschränkung im Hinblick auf die Konkretheit des Gefahren Eintritts, die Benennung der Gefahrenkategorien und eine Eingrenzung des möglichen Empfängerkreises.

II. Zusätzliche Übermittlung von Daten aus dem Asylverfahren

Durch die in Artikel 2 des o. g. Gesetzentwurfes vorgeschlagene Neufassung des § 8 Abs. 3 Satz 1 AsylG soll zu den bisherigen Datenübermittlungstatbeständen künftig auch eine Übermittlung erfolgen können, wenn dies zur Abwehr von erheblichen Gefahren für Leib und Leben des Asylbewerbers oder von Dritten erforderlich ist. Während die bisherigen Übermittlungstatbestände zumindest eine Eingrenzung von Datenumfang und Empfänger ermöglichen, ist dies in der betreffenden Nr. 4 der neu gefassten Vorschrift nicht der Fall. Diese Neuregelung hätte zur Folge, dass nicht näher bezeichnete Daten an nicht näher spezifizierte Empfänger übermittelt werden könnten.. Auch die knappe Begründung zu dieser Neufassung lässt keine Rückschlüsse auf den in Betracht kommenden Datenumfang oder Empfänger zu. Zudem ist die grundsätzliche Erforderlichkeit für die vorgesehene Ergänzung derzeit noch nicht erkennbar. Sollte auf die vorgesehene Regelung nicht verzichtet werden, erscheint mir daher auch hier zumindest eine Einschränkung im Hinblick auf die Konkretheit des Gefahren Eintritts, die konkrete Benennung der zu übermittelnden Daten und eine Eingrenzung des möglichen Empfängerkreises erforderlich.

III. Auswertung von Datenträgern

Die Bundesregierung möchte mit Artikel 2 des vorgelegten Entwurfes zudem die Möglichkeit für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) schaffen, Datenträger zum Zweck der Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit eines Ausländers auswerten zu können. Im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes sollen die Betroffenen gem. § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG nun verpflichtet werden, auf Verlangen alle Datenträger, die für die Fest-



stellung ihrer Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können und sich in ihrem Besitz befinden, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen. Deren Auswertung soll gem. des neu eingefügten § 15 a AsylG nur zulässig sein, soweit dies für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit des Ausländers erforderlich ist und der Zweck der Maßnahme nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann. Die Auswertung soll nur durch einen Mitarbeiter mit der Befähigung zum Richteramt erfolgen dürfen. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Auswertung dezentral erfolgen. Die beim Auslesen der Speicher für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit relevanten Daten sollen einzeln bewertet und die notwendigen erforderlichen Informationen nach Prüfung in die entsprechenden Systeme des BAMF eingepflegt werden.

Ich habe - zumindest bei der gegenwärtigen Ausgestaltung – Zweifel, inwieweit der damit verbundene Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme verfassungsgemäß ist..

a) Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist vom Schutzbereich des Grundrechts zunächst das Interesse des Nutzers erfasst, dass die von einem informationstechnischen System erzeugten, verarbeiteten und gespeicherten Daten vertraulich bleiben. Ein Eingriff ist dann anzunehmen, wenn die Integrität des geschützten informationstechnischen Systems angegriffen wird, in dem auf das System so zugegriffen wird, dass dessen Leistungen, Funktionen und Speicherinhalte durch Dritte genutzt werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 27.2.2008 – 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, – juris Rn. 204). Mit dem beabsichtigten Auslesen von Datenträgern wie etwa Mobiltelefonen und der Speicherung der darauf enthaltenen Daten ist der Schutzbereich des Grundrechts zweifelsfrei betroffen.

b) Fehlende Erforderlichkeit für einen Grundrechtseingriff

Bereits hinsichtlich der Erforderlichkeit für einen Grundrechtseingriff bestehen Bedenken.

Zwar sieht die geplante Formulierung des § 15a Abs. 1 AsylG vor, dass eine Auswertung nur erfolgen darf, wenn der Zweck der Maßnahme nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann. Eine derartige Verhältnismäßigkeitsprüfung findet jedoch im Rahmen der in § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG vorgesehenen



erweiterten Mitwirkungspflicht nicht statt.. Mangels vorheriger richterlicher Anordnung oder nachgelagerter Prüfung verbleibt die Beurteilung, wann Datenträger herausverlangt werden dürfen, ausschließlich bei den Bearbeitern des BAMF. Abgesehen davon, dass die durch das Auslesen gewonnenen Informationen allenfalls Indizien für eine Identität oder Staatsangehörigkeit liefern, dürfte die Herausgabe von Datenträgern nur verlangt werden, wenn andere Maßnahmen, wie etwa eine Befragung zur Herkunft und Identität, zu keinem Ergebnis führen. In diesem Fall bestünde keine Erforderlichkeit für ein vorangehendes Auslesen von Datenträgern. Dieses könnte daher allenfalls – auch zeitlich gesehen – das letzte Mittel sein. Es wäre somit zumindest durch entsprechende Formulierungen in der Gesetzesbegründung sicherzustellen, dass zunächst alle ansonsten üblichen Maßnahmen zur Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit ausgeschöpft werden müssen und die Herausgabe von Datenträgern nur verlangt werden kann, wenn weiterhin erhebliche und begründete Zweifel an den Angaben des Ausländers bestehen.

c) Unverhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs

Die vorgesehene Regelung wahrt zudem nicht das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Danach darf die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen. Eine staatliche Datenerhebung aus komplexen informationstechnischen Systemen weist ein beträchtliches Potenzial für die Ausforschung der Persönlichkeit des Betroffenen auf. Dies gilt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bereits für einmalige und punktuelle Zugriffe wie beispielsweise die Beschlagnahme oder Kopie von Speichermedien solcher Systeme (vgl. BVerfG, aaO Rn. 227ff). Ein staatlicher Zugriff auf einen umfassenden Datenbestand wie er beispielsweise in einem Mobiltelefon vorhanden ist, ist mit dem nahe liegenden Risiko verbunden, dass die erhobenen Daten in einer Gesamtschau weitreichende Rückschlüsse auf die Persönlichkeit des Betroffenen bis hin zu einer Bildung von Verhaltens- und Kommunikationsprofilen ermöglichen. Soweit Daten erhoben werden, die Aufschluss über die Kommunikation des Betroffenen mit Dritten geben, wird die Intensität des Grundrechtseingriffs nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dadurch weiter erhöht, dass die Möglichkeit der Bürger beschränkt wird, an einer unüberwachten Fernkommunikation teilzunehmen. Zudem weisen solche Datenerhebungen insoweit eine beträchtliche, das Gewicht des Eingriffs erhöhende Streu-



breite auf, als mit den Kommunikationspartnern der Zielpersonen notwendigerweise Dritte erfasst werden, ohne dass es darauf ankäme, ob in deren Person die Voraussetzungen für einen derartigen Zugriff vorliegen (vgl. BVerfG, aaO, Rn 232ff). Im Ergebnis ist daher ein solcher Eingriff nur dann als verhältnismäßig zu bewerten, wenn der Schwere des Eingriffs ein entsprechend gewichtiger Zweck gegenübersteht. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Der Gesetzentwurf zwingt Ausländer dazu, unterschiedslos alle Datenträger vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen. Hierunter fallen insbesondere Smartphones, die eine Fülle unterschiedlichster, teils höchst persönlicher Daten enthalten. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass u.a. eine Auswertung der Telefondaten sowie der gespeicherten Adressdaten erfolgen soll. Somit sind auch unbeteiligte Dritte von der Erhebung und Speicherung erfasst. Dies können neben Freiwilligen im Bereich der Flüchtlingshilfe auch Angehörige besonderer Berufsgruppen wie zum Beispiel Rechtsanwälte sein. Daneben enthalten gerade Smartphones von Flüchtlingen umfangreiche Kommunikation mit zurückgebliebenen Angehörigen oder mit anderen Flüchtlingen über teils höchst persönliche Sachverhalte. Es handelt sich somit um einen massiven Eingriff in das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Wie insbesondere die oben aufgeführte Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts verdeutlicht, ist es dabei unerheblich, dass die Maßnahme nicht heimlich erfolgt. Maßgeblich ist für die Beurteilung insoweit lediglich, dass ein Zwang zur Abgabe der Datenträger besteht. Hierdurch unterscheidet sich die Intensität der Maßnahme für die Betroffenen letztlich nur unwesentlich von der einer heimlichen Überwachung.

Ein derartig schwerwiegender Grundrechtseingriff wäre aber nur dann verhältnismäßig, wenn dem ein entsprechend gewichtiger Zweck gegenüberstünde. Dies ist vorliegend mit der Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit des Betroffenen nicht der Fall. Hierbei ist – wie bereits oben unter b) erwähnt – besonders zu berücksichtigen, dass die geplanten Maßnahmen allenfalls Indizien für die Identität und Staatsangehörigkeit eines Ausländers liefern können.

Die geplante Regelung ist somit unverhältnismäßig und verstößt auch deshalb gegen Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 GG.



d) Kein hinreichender Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet der verfassungsrechtliche Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung einen Bereich höchst persönlicher Privatheit gegenüber staatlicher Überwachung. Selbst überragende Interessen der Allgemeinheit können einen Eingriff in diesen absolut geschützten Bereich privater Lebensgestaltung nicht rechtfertigen. Der Schutz dieses Kernbereichs ist daher sowohl auf der Ebene der Datenerhebung als auch auf der Ebene der Auswertung und Verwertung durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten. So ist zunächst durch eine vorgelagerte Prüfung sicherzustellen, dass die Erfassung von kernbereichsrelevanten Daten jedenfalls soweit ausgeschlossen ist, als sich dies mit praktisch zu bewältigendem Aufwand im Vorfeld vermeiden lässt. Erst wenn sich die Erfassung von kernbereichsrelevanten Informationen nicht vermeiden lässt, ist nachgelagert die Sichtung der erfassten Informationen durch eine unabhängige Stelle vorzusehen, die die kernbereichsrelevanten Informationen vor deren Verwendung herausfiltert. Dabei kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auf die Sichtung durch eine unabhängige Stelle umso eher verzichtet werden, je verlässlicher schon auf der ersten Stufe die Erfassung kernbereichsrelevanter Sachverhalte vermieden wird (vgl. BVerfG, aaO, Rn. 128f).

Diesen Voraussetzungen wird der vorliegende Entwurf nicht gerecht. Gerade bei Flüchtlingen ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl von Informationen vorliegen dürfte, die den Kernbereich persönlicher Lebensgestaltung berühren. Zwar ist durch die Verweisung auf § 48 Abs. 3a AufenthG auch für das geplante Verfahren geregelt, dass die Maßnahme unzulässig ist, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, durch die Auswertung von Datenträgern würden allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt. Eine vorgelagerte Prüfung, die eine Erfassung kernbereichsrelevanter Daten im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wirksam ausschließen könnte, stellt dies jedoch gerade nicht dar. Die Ergänzung einer entsprechenden Prüfung wäre daher für eine verfassungskonforme Ausgestaltung zwingend. Die weiterhin erforderliche – unabhängige – Prüfung auf der Ebene der Auswertung und Verwertung fehlt gänzlich und wäre daher ebenfalls zu gewährleisten. Die vorgesehene Auswertung durch einen Bediensteten mit der Befähigung zum Richteramt stellt mangels Unabhängigkeit jedenfalls keinen Ausgleich dar.



e) Fehlende Regelungen hinsichtlich Transparenz, individuellem Rechtsschutz und aufsichtlicher Kontrolle

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind zur Flankierung von informationsbezogenen Eingriffen unter anderem Auskunftsrechte für die Betroffenen vorzusehen. Aufgrund der erzwungenen Auswertung von Datenträgern setzt eine verhältnismäßige Ausgestaltung darüber hinaus sowohl die Möglichkeit einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle als auch die Regelung wirksamer Sanktionen bei Rechtsverletzungen voraus (vgl. BVerfG, aaO, Rn. 137). Hieran fehlt es im Entwurf.

Zudem ist eine enge Kontrolle der angedachten Maßnahmen in der Praxis durch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit erforderlich. Hierzu müssten die Datenerhebungen vollständig protokolliert und durch technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Daten in praktikabel auswertbarer Weise zur Verfügung stehen und die Protokollierung hinreichende Angaben zu dem zu kontrollierenden Vorgang enthält. Darüber hinaus wäre eine angemessene Ausstattung der Aufsichtsinstanz vorzusehen. Dies ist im bisherigen Entwurf nicht berücksichtigt. Zwar wird im Gesetzentwurf ein entsprechender Mehraufwand für die Bundesbeauftragte festgestellt, jedoch soll dieser im jeweiligen Einzelplan auszugleichen sein. Erforderlich wäre hingegen eine zusätzliche Personalausstattung, die eine regelmäßige und wirksame Kontrolle der über 100 Außenstellen des BAMF ermöglicht.

IV. Evaluierungsklausel

Eine Evaluierung der durch den Gesetzentwurf geschaffenen Regelungen ist nicht vorgesehen. Aufgrund der weitreichenden Maßnahmen und der Intensität der vorgesehenen Grundrechtseingriffe wäre dies jedoch nach meiner Bewertung dringend erforderlich. Somit ließe sich zu einem späteren Zeitpunkt die Erforderlichkeit und



SEITE 9 VON 9 Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen. Die in der Begründung angeführten Maßnahmen stellen kein Äquivalent zu einer gesetzlich verankerten Evaluierung dar.

Mit freundlichen Grüßen

Andrea Voßhoff



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)835

Asylgerichtliche Verfahren beschleunigen - Einheitliche Rechtsprechung sichern!

- Stellungnahme zu den Vorschlägen des Bundesrats zu dem Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht -

In seiner Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BR-Drs. 179/17) hat der Bundesrat Vorschläge zur Änderung des Asylprozessrechts gemacht. Er hat insbesondere gefordert, den Verwaltungsgerichten die Möglichkeit einzuräumen

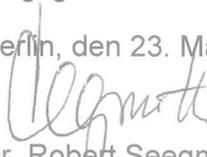
- die **Berufung und die Sprungrevision** bei grundsätzlicher Bedeutung des Falles bzw. bei einer Abweichung von der obergerichtlichen Rechtsprechung zuzulassen (Nr. 7 der Stellungnahme, Änderung § 78 AsylG) und
- die in Asylstreitigkeiten ausgeschlossene **Beschwerde** ausnahmsweise in Fällen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen (Nr. 9 der Stellungnahme, Änderung von § 80 AsylG).

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (**BDVR**) **begrüßt** diese Initiative des Bundesrats **nachdrücklich**. Der Bundesrat orientiert sich mit seinen Vorschlägen an den Ergebnissen der von der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister eingesetzten länderoffenen Arbeitsgruppe "Asylprozess" zur Änderung der §§ 78 und 80 AsylG. Seine Anregungen greifen zudem Vorschläge des BDVR auf, der sich bereits im Juni 2015 zum Zwecke der Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren nachdrücklich für eine punktuelle Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten im asylgerichtlichen Verfahren ausgesprochen hat.

Die vorgeschlagene Stärkung der Rechtsmittel erweist sich gerade im Lichte der zuletzt deutlich gestiegenen Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten als sinnvoll und zielführend. Sie ermöglicht es, Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung frühzeitig und zügig ober- bzw. höchstrichterlich zu klären. Eine divergierende Rechtsprechung insbesondere der ersten Instanz wird in einem frühen Stadium vermieden. Entscheidungsprozesse werden beschleunigt und sowohl das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als auch die Verwaltungsgerichte wirksam entlastet. Eine Erledigung anhängiger asylgerichtlicher Verfahren wird effizient gefördert.

Durch die vorgeschlagenen Änderungen ist weder eine nachhaltige Zunahme der asylgerichtlichen Verfahren noch ein Personalmehrbedarf zu besorgen, da der Zugang zu den Rechtsmittelinstanzen weiterhin eng begrenzt ist und von einer Zulassung durch die Verwaltungsgerichte abhängig ist.

Berlin, den 23. März 2017


Dr. Robert Seegmüller
(Vorsitzender)

Stellungnahme



Diakonie 
Deutschland

Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1632
Telefax: +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de

Berlin, 23. März 2017

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht auf BT-Drs. 18/11546 anlässlich der Sachverständigen-Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 27.3.2017

I. Vorbemerkung

Zum Bedauern der Diakonie Deutschland setzt der Gesetzesentwurf mit zum Teil verfassungsrechtlich bedenklichen Regelungsvorschlägen auf Inhaftierung und Überwachung sowie Maßnahmen von zweifelhafter Geeignetheit, die der schnelleren Abschiebung dienen sollen. Durch die Neuregelungen würden die Grundrechte von Asylbewerbern und Geduldeten erheblich eingeschränkt. Nach Auffassung der Diakonie Deutschland stünde dem weder ein Sicherheitsgewinn noch eine im Gesetzestitel avisierte bessere Durchsetzung der Ausreisepflicht gegenüber. Statt Abschiebung und Ausgrenzung sollte dagegen das Bleiberecht für längerfristig Geduldete mit guten Integrationserfolgen verbessert werden.

Die Diakonie Deutschland kritisiert insbes. die Einführung der Länderöffnungsklausel für eine unbefristete Wohnpflicht in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen und die erleichterte Verhängung der Abschiebehaft.

Das Gesetzgebungsverfahren wurde in einem knappen Zeitrahmen von weniger als sechs Wochen vom Versand des ersten Referentenentwurfs bis zur Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages betrieben. Der Zeitdruck führt dazu, dass Erfahrungen und Expertise zivilgesellschaftlicher Akteure nicht angemessen in das Verfahren eingebracht und berücksichtigt werden können. Wir bedauern dies im höchsten Maße.

Die Diakonie Deutschland verfügt über eine langjährige und intensive Erfahrung in der Arbeit mit Migrant*innen und Geflüchteten. Die gegenwärtige Gesetzgebung bildet die Erfahrungen der Praxis nicht hinreichend ab. Unerwünschte Auswirkungen auf die Betroffenen und die Gesamtgesellschaft sind die Folge. Der vorliegende Gesetzesentwurf betrifft die Rahmenbedingungen der Arbeit der Wohlfahrtsverbände unmittelbar.

Die Diakonie Deutschland ist vor dem Hintergrund ihrer vielfältigen Arbeit mit ehrenamtlich Engagierten besorgt, weil die aktuelle Asyl- und Migrationspolitik vielen im Gemeinwesen engagierten Menschen nicht mehr vermittelbar ist. Sie wird vielfach als ungerecht, unsachgemäß und integrationsfeindlich wahrgenommen, was die Motivation vieler Ehrenamtlicher gefährdet. Geflüchtete, Ehrenamtliche und Mitarbeitende der Diakonie sind zunehmend mit Anfeindungen von der politischen Rechten konfrontiert. Öffentlich

demonstrierte Härte gegen Ausländerinnen und Ausländer und das verstärkte Setzen auf Zwang und Sanktionen in der Integrationspolitik stehen in der Gefahr, falsch zu verstehende Zeichen zu setzen.

II. Statt Abschiebung und Ausgrenzung: Bleiberecht für längerfristig Geduldete mit guten Integrationserfolgen

Die Diakonie Deutschland ist der Auffassung, dass weitere Investitionen in die Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration von längerfristig Geduldeten mit guten Integrationserfolgen für das demokratische Gemeinwesen in Deutschland und die deutsche Wirtschaft zielführender sind als das symbolische und pauschale Aufzeigen von Härte bei Abschiebung, Unterbringung und Abschiebehaft, wie es auch die vorgesehenen Neuregelungen dieses Gesetzesentwurfs prägt. Gesetzliche Maßnahmen und eine Verwaltungspraxis, die dazu beitragen, Integration von Menschen von Anfang an und über Jahre gezielt zu verhindern, hält die Diakonie Deutschland für den sozialen Zusammenhalt und den sozialen Frieden in Deutschland für schädlich.

Abschiebungen in unsichere Staaten wie derzeit Afghanistan lehnt die Diakonie Deutschland ab. Abschiebungen betreffen auch Menschen, die sich seit vielen Jahren in Deutschland aufhalten und Integrationserfolge aufweisen, zum Teil sogar in Ausbildungsverhältnissen stehen. Ehrenamtlich Engagierte wie Arbeitgeber, die sich angesichts des Fachkräftemangels vielerorts mit hohem Einsatz und der großer Flexibilität für die Ausbildung und Beschäftigung auch von Geduldeten einsetzen, reagieren mit Unverständnis auf diese Politik.

Die Diakonie Deutschland wendet sich an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages mit der Bitte, sich für eine gesetzliche Nachjustierung des 2015 geschaffenen stichtagsunabhängigen Bleiberechts in § 25b Aufenthaltsgesetz (AufenthG) einzusetzen, das leider bisher in der Praxis kaum Anwendung findet¹. Durch die Neuregelung sollte künftig längerfristig Geduldeten mit guten Integrationserfolgen durch eine Aufenthaltserlaubnis die Rechtssicherheit gegeben werden, derer es für eine nachhaltige Integration und auch zur Absicherung von Investitionen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in ihre Betriebe bedarf.

Mit der großen Anzahl von Geflüchteten in Deutschland gehen große Herausforderungen einher. Aus Sicht der Diakonie Deutschland lassen sich Flucht und Migration nicht mit demonstrativer Härte, pauschal angewandten Restriktionen und Pauschalverdacht eingrenzen und steuern. Sicherheit lässt sich so nicht gewährleisten; sozialer Friede und der gesellschaftliche Zusammenhalt im demokratischen Rechtsstaat wären aber dadurch gefährdet.

III. Im Einzelnen

Die Diakonie Deutschland fokussiert mit dieser Stellungnahme für das parlamentarische Verfahren angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit auf einige zentrale Punkte:

1. unbefristete Wohnpflicht in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen § 47 Absatz 1b AsylG-E (Art. 2 Nr. 5)

Durch den Gesetzesentwurf sollen die Länder ermächtigt werden, Asylbewerber gesetzlich dazu zu verpflichten, unbefristet bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag und im Falle von dessen Ablehnung bis zur Ausreise bzw. Abschiebung in (Erst-) Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Die Regelung wurde auf

¹ siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Evaluierung der Bleiberechtsregelungen, BT-Drs. 18/11101 zu Frage 8.

Druck der Kommunen in das Gesetz aufgenommen, die eine Verteilung von Geflüchteten auf die Kommunen möglichst beschränken wollen.²

Für den Zeitraum vor Ablehnung des Asylantrages soll die bisher vorgesehene zeitliche Begrenzung der Unterbringung auf „sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten“ (§ 47 Abs. 1 Asylgesetz - AsylG) entfallen. Nach Ablehnung sollen die Bundesländer nach § 47 Absatz 1b AsylG-E regeln können, dass nicht mehr nur Asylbewerber aus „sicheren Herkunftsstaaten“, sondern die große Gruppe aller Schutzsuchenden, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnt wurde, in der Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen. Als offensichtlich unbegründet werden nach dem Gesetz u.a. Asylanträge abgelehnt, wenn das Vorbringen der Antragsteller nach Auffassung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht substantiiert oder widersprüchlich ist (§ 30 Absatz 3 Nr. 1 AsylG) oder dem Antragsteller eine Verletzung seiner Mitwirkungspflichten vorgeworfen wird (§ 30 Absatz 3 Nr. 5 AsylG). Als unzulässig werden u.a. solche Asylanträge abgelehnt, für deren Prüfung ein anderer EU-Staat zuständig ist (sog. Dublin-Fälle, § 29 Absatz 1 Nr. 1a AsylG).

An die Wohnpflicht in der (Erst-) Aufnahmeeinrichtung ist ein Arbeitsverbot und das Verbot der Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung gekoppelt (§ 61 AsylG), in einigen Bundesländern zudem ein Ausschluss von der Schulpflicht (u.a. Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt³). Zusätzlich gilt für die Betroffenen eine grundsätzliche räumliche Beschränkung auf den Aufenthaltsbezirk (§ 58 AsylG) und die Möglichkeit der Anordnungen der räumlichen Beschränkung (§ 59b AsylG).

Aus diakonischen Landesverbänden und Einrichtungen erreicht uns eine Vielzahl von Berichten darüber, dass unter diesen Umständen in den Erstaufnahmeeinrichtungen bereits heute sowohl der Zugang zu medizinischer und psychosozialer Versorgung als auch der Schulbesuch von Kindern und der Zugang zur Rechtsberatung und anwaltlicher Rechtsvertretung in vielen Fällen stark erschwert oder unmöglich sind.

Bewertung:

Der Gesetzesentwurf wird der Tatsache nicht gerecht, dass die Unterbringung von Geflüchteten ein zentraler Aspekt im Gesamtkonzept für gelingende Integration ist. Die Diakonie setzt sich dafür ein, dass Asylsuchende so schnell wie möglich in Wohnungen in Kommunen verteilt werden. Eigenständige Lebensführung und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sind in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen kaum möglich. Es ist zudem davon auszugehen, dass der überwiegende Teil der Asylsuchenden sich nach Abschluss des Asylverfahrens längerfristig in Deutschland aufhalten wird. Im Jahr 2016 wurden über 62 % der Asylantragstellenden als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Geschützte anerkannt oder es wurden bei ihnen Abschiebungshindernisse festgestellt (Gesamtzuschutzquote)⁴. Eine hohe Zahl an Asylbewerbern und Ausreisepflichtigen in großen Aufnahmeeinrichtungen vor Ort birgt zudem ein erhebliches Potenzial an sozialer Spaltung und sozialen Konflikten.

2 siehe dazu Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 9. Februar 2017, sog. 16-Punkte-Plan, Ziff. 5, https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/_Anlagen/2017/02/2017-02-09-abschlussdokument-treffen-bund-laender.pdf;jsessionid=53BCA967046218DE41FC1A873DC639C1.s6t1?_blob=publicationFile&v=1.

3 siehe auch UNICEF, Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMI „Entwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“, S. 2, <https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/presse/2017/stellungnahme-unicef-ausreisepflicht/135618>.

4 siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016, zu Frage 1b, BT-Drs. 18/11262.

Das mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Ziel, Asylbewerber von der Antragstellung bis zur Abschiebung ohne zwischenzeitliche Verteilung auf die Kommunen in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen unterzubringen, bedeutet eine **konzeptionelle Neuausrichtung der Unterbringung von Geflüchteten. Diese Neuausrichtung, die primär nicht mehr den Schutz der Asylantragsteller und deren Integrationsbedarf in den Blick nimmt, sondern von vornherein auf Rückführung und Abschiebung gerichtet zu sein scheint**, geht nach Auffassung der Diakonie von unzutreffenden Grundannahmen aus.

Unzutreffend ist aus Sicht der Diakonie vor allem die Grundannahme, dass sich aufgrund der Beschleunigung von Verfahren der Aufenthalt der (abgelehnten) Asylbewerber in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen auf wenige Monate beschränken werde. Zum einen dauern Asylverfahren derzeit durchschnittlich ca. acht Monate, bei Antragstellern aus bestimmten Ländern jedoch zum Teil erheblich länger (im Jahr 2016 beispielsweise durchschnittlich bei Antragstellern aus Eritrea 10,7 Monate, Nigeria 14,2 Monate, Pakistan 15,5 Monate⁵). Die Diakonie Deutschland geht zudem davon aus, dass der explizite Verweis auf § 50 Abs. 1 Nr. 1 AsylG in der Praxis keine tatsächlich Beschränkung der Aufenthaltsdauer in der Aufnahmeeinrichtung zur Folge haben wird. Aus der diakonischen Praxis ist bekannt, dass die nach geltender Rechtslage erlaubten sechs Monate der Unterbringung in der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung häufig voll ausgeschöpft oder sogar überschritten werden, weil die für eine Entlassung erforderliche Mitteilung des BAMF über die Unmöglichkeit einer kurzfristigen Entscheidung (§ 50 Absatz 1 Nr. 1 AsylG) selten erteilt wird. Es ist nicht ersichtlich, warum sich diese Verwaltungspraxis künftig ändern sollte.

Bei vielen als offensichtlich unbegründet oder unzulässig abgelehnten Asylanträgen schließen sich der Ablehnung monate- und jahrelange Klageverfahren an. Erfolgreiche Klageverfahren sind keine Einzelfälle. Betroffene sehen sich zunehmend gezwungen, den Rechtsweg zu beschreiten, weil ihr Vorbringen aufgrund erheblicher Mängel bei der Qualität des Asylverfahrens⁶ nicht ausreichend gewürdigt und rechtskonform bewertet wurde und ihnen bei Rückkehr in ihr Herkunftsland existenzielle Gefahren drohen.

Bei Dublin-Verfahren (denen eine Ablehnung des Asylverfahrens als unzulässig vorausgeht) bestehen häufig langfristige Überstellungshindernisse. Trotz der letztendlich sehr niedrigen Quote von erfolgreichen Überstellungen in andere EU-Staaten ermöglicht die vorgesehene Neuregelung den Bundesländern die Regelung einer unbefristeten Wohnpflicht in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen in allen Dublin-Fällen.

Auch für Personen, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wird, sollen die Länder den unbefristeten Verbleib in der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung bis zur Ausreise bzw. Abschiebung regeln können. Auch dies wird in vielen Fällen zu einem langfristigen Verbleib in den Einrichtungen führen, weil den Betroffenen häufig eine freiwillige Ausreise unmöglich ist und sie über Jahre mit Kettenduldungen in Deutschland leben. Solche Duldungen werden erteilt, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist (§ 60a Absatz 2 S. 1 AufenthG), etwa weil der Herkunftsstaat keine Reisedokumente ausstellt oder medizinische Gründe der Abschiebung entgegenstehen⁷. **Die Neuregelung**

5 siehe Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016, zu Frage 4, BT-Drs. 18/11262.

6 Dazu näher Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland, herausgegeben von amnesty international, AWO Bundesverband, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer BAfF, Caritas, der Paritätische, Deutscher Anwaltsverein, Diakonie Deutschland, Jesuiten Flüchtlingsdienst, neue Richtervereinigung, Pro Asyl, Republikanischer Anwaltsverein und Rechtsberaterkonferenz, https://info.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Ueber_Uns_PDF/MemorandumfuereinefaireunAsylverfahreninDeutschland2016.pdf.

7 siehe die Zahlen zum langjährigen Aufenthalt mit Duldung in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Evaluierung der Bleiberechtsregelungen, BT-Drs. 18/11101 zu Frage 1.

wird daher entgegen der Annahme der Gesetzesbegründung⁸ auch kaum zu schneller freiwilliger Rückkehr oder Abschiebung beitragen.

Die Diakonie Deutschland hat gegen die vorgesehene Neuausrichtung bei der Unterbringung von (abgelehnten) Asylbewerbern starke Bedenken, weil durch die lange Dauer der Unterbringung soziale Teilhabe rechtlich und praktisch unmöglich gemacht wird und insbesondere die Rechte und Belange von Kindern und Personen mit besonderem Schutzbedarf nicht berücksichtigt werden können. Schon heute ist der Zugang zu medizinischer und psychosozialer Versorgung, zu Schulen und zur Rechtsberatung und anwaltlicher Rechtsvertretung aus den Unterbringungseinrichtungen heraus mangelhaft. Dieses Problem würde sich bei steigender Anzahl der dort unterzubringenden Personen absehbar noch vergrößern. Im Hinblick auf die zu erwartenden negativen Auswirkungen der geplanten Neuregelung auf Kinder und Familien verweisen wir auf die zutreffenden Ausführungen in den Stellungnahmen des Bundesfachverbandes unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge BUMF.⁹

Die Diakonie Deutschland weist darauf hin, dass der Zugang zu Asylverfahrensberatung und Rechtsvertretung angesichts der extrem kurzen Rechtsmittelfristen, der Qualitätsmängel im Asylverfahren und der besonders hilflosen Situation der Schutzsuchenden unabdingbar sind, um den Geflüchteten Zugang zu ihren Rechten nach deutschem, EU-Recht und internationalem Recht zu verschaffen.

Die Mängel beim Zugang zu Schulbildung, Gesundheitsversorgung und Rechtsberatung sind im Hinblick auf die Verpflichtungen Deutschlands aus der EU-Aufnahmerichtlinie¹⁰ bedenklich. Der mit der unbefristeten Unterbringung verbundene unbefristete Ausschluss von Asylbewerbern vom Arbeitsmarkt (§ 61 AsylG, siehe oben) ist zudem unvereinbar mit Art. 15 der EU-Aufnahmerichtlinie.

Die Diakonie Deutschland empfiehlt, § 47 Abs. 1b AsylG-E aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.

2. Zur erleichterten Verhängung der Abschiebehaft § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E und § 62 Absatz 3 Satz 3 AufenthG-E (Art. 1 Nr. 2b und 8)

Der Gesetzesentwurf erleichtert durch eine erweiternde Definition des Begriffes „Fluchtgefahr“ (§ 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E), die Haftgründe der Abschiebehaft nach § 62 AufenthG für Personen, von denen „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ ausgeht. Diese Erweiterung des Haftgrundes findet auch Anwendung auf Personen, die sich im Dublin-Überstellungsverfahren befinden (Art. 28 Absatz 2 der Dublin III-Verordnung¹¹). Die Gesetzesbegründung legt eine weite, über den Terrorverdacht hinaus gehende Auslegung der „Gefahr für Leib und Leben Dritter“ nahe, in dem sie eine solche auch beim Handel mit harten Drogen als gegeben ansieht¹². Nach § 62 Absatz 3 Satz 3 AufenthG-E soll die Abschiebungshaft als Sicherungshaft auch dann zulässig sein, wenn „die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.“

Bewertung

Die geplante Neuregelung begegnet verfassungsrechtlichen und menschenrechtlichen Bedenken der Diakonie Deutschland. Das Aufenthalts- und Asylrecht ist nach Auffassung der Diakonie Deutschland nicht

8 BT-Drs. 18/111546, S. 23.

9 BUMF, Stellungnahme vom 9. 3. 2017 http://www.b-umf.de/images/2017_03_10_Stellungnahme_Fortsetzung_Durchsetzung_der_Ausreisepflicht.pdf, S. 2 und vom 17. 2. 2017 http://www.b-umf.de/images/20170217_Stellungnahme_des_Bundesfachverband_umF_zum_Entwurf_eines_Gesetzes_zur_besseren_Durchsetzung_der_Ausreisepflicht.pdf, S. 2f.

10 Richtlinie 2013/33/ EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

11 Verordnung (EU) 604/2013.

12 BT-Drs. 18/111546, S. 15.

geeignet, Lücken und Defizite im Bereich der Sicherheitspolitik und Gefahrenabwehr zu beheben. Für eine grund- und menschenrechtskonforme Regelung muss das Gesetz dem Bestimmtheitsgebot entsprechen. Zudem muss die Haft ein geeignetes Mittel zur Erreichung des Zwecks der Haft sein. Entsprechend definiert Art. 3 Nr. 7 der EU-Rückführungsrichtlinie¹³ die eine zulässige Abschiebehaft begründende Fluchtfahr als das „Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich Drittstaatsangehörige einem Rückkehrverfahren durch Flucht entziehen könnten.“

Die vorgeschlagene Neuregelung des § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E wird diesen Anforderungen mit ihrer pauschalen Formulierung ohne Festlegung konkreter Kriterien mit Einzelfallbezug nicht gerecht. Die Gesetzesbegründung hinterlegt die Neuregelung argumentativ lediglich mit einem allgemeinen „Erfahrungswert“, „dass dieser Personenkreis [...] sich behördlichen Maßnahmen oftmals zu entziehen versucht“¹⁴.

Durch die vorgeschlagene Erweiterung des Haftgrundes für die Abschiebehaft würden die – wesentlich höheren – Eingriffsschwellen für die Untersuchungshaft in § 112 der Strafprozessordnung und die Vorschriften zum Unterbringungs- und Präventivgewahrsam nach den Landespolizeigesetzen unterlaufen. Für sicherheitspolitisch begründete Inhaftierung entstünde dadurch ein grund- und menschenrechtlich unzulässiges Sonderrecht für Ausländerinnen und Ausländer.¹⁵ Die niedrigen Anforderungen an die Verhängung der Abschiebehaft könnten in der Praxis dazu führen, dass die Inhaftierung grundrechtswidrig auf Grund gerichtlich nicht nachprüfbarer und vager nachrichtendienstlicher Informationen erfolgt, ohne dass tatsächlich der Eintritt eines Schadens oder die Begehung einer Straftat bevorsteht.

Eine rechtsstaatlich problematische Vermischung von Abschiebungshaft und sicherheitspolitisch begründeter Präventivhaft zeigt auch § 62 Absatz 3 Satz 3 AufenthG-E, der die Inhaftierung unabhängig macht von der Durchführbarkeit der Abschiebung innerhalb der nächsten drei Monate. Da dann, wenn die Durchführung der Abschiebung innerhalb von drei Monaten nicht absehbar ist, auch die Durchführbarkeit der Abschiebung insgesamt regelmäßig nicht absehbar sein dürfte, entkoppelt die geplante Neuregelung die Abschiebehaft praktisch vollständig von der Abschiebung selbst. Die Inhaftierung erfüllt damit mangels Geeignetheit zur Sicherung der Durchführung der Abschiebung auch nicht die Voraussetzungen einer zulässigen Abschiebe- oder Überstellungshaft¹⁶.

Die Diakonie Deutschland empfiehlt daher, § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E und § 62 Absatz 3 Satz 3 AufenthG-E aus dem Gesetzesentwurf zu streichen.

Berlin, den 23.03.2017

Gez. Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik

13 Richtlinie 2008/115/EG.

14 BT-Drs. 18/11546, S. 15.

15 siehe auch Position Nr. 8 des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Menschenrechtliche Grenzen des Freiheitsentzuges von Terrorverdächtigen – Abschiebungshaft zur Terrorismusprävention und das Recht auf Freiheit, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publicationen/POSITION/Position_8_Menschenrechtliche_Grenzen_des_Freiheitsentzugs.pdf.

16 Zum nötigen engen Zusammenhang zwischen der Inhaftierung nach Art. 5 Absatz 1 lit f EMRK und dem Haftgrund der Sicherung der Abschiebung siehe z. B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, A u.a./UK, Beschwerde Nr. 3455/05, Rn. 164 ff.



JRS • Witzlebenstr. 30 A • 14057 Berlin

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)843

Herrn
Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses
im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

nur per email: ansgar.heveling@bundestag.de

cc: Sekretariat des Innenausschusses per email
innenausschuss@bundestag.de

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland
ist ein Werk der Deutschen Provinz der
Jesuiten K.d.ö.R.

Stefan Keßler

Referent für Politik und Recht / Policy Officer

Witzlebenstr. 30A • 14057 Berlin • Germany
Nähe S-Bahnhof Charlottenburg /
U 2 Sophie-Charlotte-Platz

Spendenkonto:

IBAN DE05 3706 0193 6000 4010 20
BIC: GENODED1PAX

Telefon direkt (030) 32 00 01 61

Telefon zentral (030) 3260-2590

Telefax (030) 3260-2592

E-Mail [stefan.kessler@](mailto:stefan.kessler@jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Internet [www.jesuiten-](http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

fluechtlingsdienst.de

Datum **24. März 2017**

**Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht
Bundestagsdrucksache 18/11546**

Sehr geehrter Herr Heveling,

im Vorfeld der Sachverständigenanhörung zum Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (DurchsAPfIG-E), die für den 27.3.2017 angesetzt worden ist, dürfen wir Ihnen einige Anmerkungen mitteilen in der Hoffnung, dass diese bei den Beratungen des Innenausschusses Berücksichtigung finden.

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service, JRS) wurde 1980 angesichts der Not vietnamesischer Boat People gegründet und ist heute als internationale Hilfsorganisation in mehr als 50 Ländern tätig. In Deutschland setzt sich der Jesuiten-Flüchtlingsdienst für Abschiebungsgefangene ein, für Asylsuchende, für Flüchtlinge im Kirchenasyl, sog. „Geduldete“ und für Menschen ohne Aufenthaltsstatus („Papierlose“). Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind Seelsorge, Rechtshilfe und politische Fürsprache. Vor diesem Hintergrund beurteilen wir den vorliegenden Gesetzentwurf aus den folgenden Gründen kritisch:

I. Zur Ausgangsthese des Gesetzentwurfs

Die Notwendigkeit des Gesetzesvorhabens wird unter „A. Problem und Ziel“ im Wesentlichen damit begründet, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) in den nächsten Monaten „fortlaufend eine hohe Zahl von Asylanträgen von Personen ablehnen“

werde, woraus sich ergebe, dass die betroffenen Personen „keines Schutzes in Deutschland bedürfen“.

Diese Aussage ist höchst fragwürdig:

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland gehört zu den Unterzeichnern einer Stellungnahme, die sich mit den strukturellen Mängeln in der Arbeit des Bundesamtes auseinandersetzt.¹ So werden immer noch in einer Vielzahl von Fällen Entscheidungen von Bundesamtsmitarbeitenden gefällt, die die Flüchtlinge nie gesehen haben.² Dabei ist gerade im Asylverfahren der persönliche Eindruck entscheidend. Sachgerechte Entscheidungen über menschliche Schicksale sind durch die Trennung von Anhörung und Entscheidung erschwert. Anhörungen werden darüber hinaus immer wieder nicht so durchgeführt, wie es eine umfassende Aufklärung des Sachverhalts erfordert. Die Begründungen von Ablehnungsbescheiden sind nicht selten lückenhaft und gehen auf den Vortrag des betroffenen Flüchtlings kaum oder gar nicht ein.

Nicht zuletzt aus diesen Gründen wird nach der Erfahrung aus der Praxis ein großer Teil der durch das Bundesamt erlassenen Ablehnungsbescheide durch die Gerichte wieder aufgehoben.

Vor diesem Hintergrund ist der Annahme, aus einer Ablehnungsentscheidung des Bundesamtes sei in jedem Fall zu folgern, dass die betroffene Person keines Schutzes in Deutschland bedürfe, entschieden entgegenzutreten.

II. Abschiebungshaft gegen „Gefährder“ (Art. 1 Nr. 2 und Nr. 8 DurchsAPflG-E)

Art. 1 Nr. 2 DurchsAPflG-E sieht vor, durch die *Einfügung einer neuen Nummer 5a in § 2 Abs. 14 AufenthG* die Fallgruppen, bei denen von „Fluchtgefahr“ auszugehen ist, um „Gefährder“ zu erweitern. Ergänzend dazu will Art. 1 Nr. 8 DurchsAPflG-E mit einem *neuen § 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG* die Möglichkeit schaffen, bei „Gefährdern“ Sicherungshaft auch dann anzuordnen, wenn bereits feststeht, dass die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Neuregelungen mit EU-Recht:

Die Freiheitsentziehung stellt einen Eingriff in das durch Art. 6 der EU-Grundrechtecharta geschützte Recht dar. Zwar erlaubt das Unionsrecht die Inhaftierung eines Drittausländers aus Gründen der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung, die jeweilige konkrete Maßnahme muss sich nach der Rechtsprechung des EuGH³ jedoch an einem strikten Maßstab der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Ein Drittausländer darf somit auch bei Vorliegen einer Gefährdung der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung nur für den kürzest möglichen Zeitraum in Haft gehalten werden.

Diese Anforderungen werden durch die EU-„Rückführungsrichtlinie“ (RückfRL) konkretisiert, deren Vorgaben aber der Gesetzentwurf nicht einhält:⁴

¹ Siehe <http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/images/pdf/memorandum-f%FCr-faire-und-sorgf%E4ltige-asylverfahren-in-deutschland-2016.pdf>.

² Siehe dazu auch Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abg. Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 18/11262, S. 77

³ Siehe etwa EuGH, Urt. v. 15.2.2016 – C-601/15 PPU (J.N.)

⁴ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Abl. EU L 348, 24.12.2008, S. 98.

- Die vorgesehene Regelung in § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG – neu – ist so vage gefasst, dass sie in keiner Weise den Anforderungen aus Art. 3 Nr. 7 RückfRL entspricht, wonach objektive und nachprüfbar Kriterien mit Einzelfallbezug für die Annahme einer Fluchtgefahr gesetzlich zu regeln sind.
- Haft darf nach Art. 15 Abs. 4 i.V.m. Erwägungsgrund 16 RückfRL nur unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und jeweils nur für den kürzesten, unbedingt erforderlichen Zeitraum angeordnet werden. Eine schematische Haftanordnung bei „Gefährdern“ über den Zeitraum von drei Monaten hinaus entspricht nicht diesen Anforderungen.

Auch die Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht ist nicht gegeben:

Abschiebungshaft greift erheblich in das durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG geschützte Jedermann-Grundrecht auf Freiheit der Person ein. Zu den grundlegenden rechtstaatlichen Prinzipien gehört, dass ein solcher Eingriff dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt unterliegt.⁵ Darüber hinaus unterliegt Abschiebungshaft – wie jeder Grundrechtseingriff – dem sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Sie muss somit zum Erreichen eines legitimen Zweckes geeignet und erforderlich sein und darf den Ausländer nicht übermäßig belasten.⁶ Als legitimer Zweck der Abschiebungshaft gilt nach allgemeiner Ansicht die Sicherung der Abschiebung oder der Zurückschiebung in den Fällen, in denen Bemühungen des Ausländers, sich der Maßnahme zu entziehen, nicht durch einfachen Zwang überwunden werden können, sofern Haft als „ultima ratio“ eingesetzt wird.⁷

Aus der engen Gesetzes- und Zweckbindung der Haft ergibt sich, dass sie nicht für andere Zwecke als der Abschiebung verhängt werden darf. Somit ist sie etwa für strafrechtliche Ziele oder als „Beugehaft“ zur Erzwingung einer Mitwirkung unzulässig: „Die Anordnung von Sicherungshaft kommt von Gesetzes wegen nur in Betracht, wenn die Haft zur Sicherung der Abschiebung erforderlich ist. Sie darf keinesfalls als eine Art Ersatzfreiheitsstrafe dienen und ist auch nicht dazu bestimmt, die Tätigkeit der Ausländerbehörden zu erleichtern“.⁸

Mit den beiden Neuregelungen würde aber die Abschiebungshaft gerade ihren eigentlichen Charakter einer Maßnahme zur Sicherung der Abschiebung verlieren und zur „Ersatzfreiheitsstrafe“ oder einer Art „Präventionshaft“ mutieren. Dies ist mit den rechtstaatlichen Anforderungen an die Grundlagen für einen Freiheitsentzug nicht vereinbar.

§ 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG – neu – ist zudem im Vergleich etwa mit § 112 StPO so vage gefasst, dass ein „Gefährder“ zwar nicht in Untersuchungshaft, aber in Abschiebungshaft genommen werden könnte. Es würde damit der Charakter der Abschiebungshaftbestimmungen als „Sonderhaftrecht“ gegen Ausländer in unzumutbarer Weise noch verschärft.

Die Neuregelung würde auch dazu führen, dass der Haftrichter zu prüfen hätte, ob von der betroffenen Person eine „erhebliche Gefahr“ im Sinne der Nr. 5a ausgeht *und* diese Gefahr die Annahme rechtfertigt, dass sich die Person der Abschiebung entziehen wird, wenn sie nicht in Haft genommen wird. Wir befürchten, dass vor allem die Amtsgerichte mit einer solchen Aufgabe schnell überfordert wären. Denn es wird nirgendwo die „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit“

⁵ Art. 2 Abs. 2 S. 3, 104 Abs. 1 GG.

⁶ BVerfG in st. Rspr, vgl. BVerfGE 23, 127, 133 f; 48, 396, 402, 83, 1, 19; 107, 299; 109, 279, 335 ff.

⁷ Siehe dazu *Beichel-Benedetti*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Abschiebungshaftverfahrens. In: *Barwig* u.a. (Hrsg.), *Perspektivwechsel im Ausländerrecht? Rechtskonflikte im Spiegel politischer und gesellschaftlicher Umbrüche in Deutschland und Europa*. Baden-Baden 2007, S. 190.

⁸ *Beichel-Benedetti*, Grundlagen (wie Fn. 5), S. 190 f mwN; ebenso BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007- 2 BvR 2106/05, Rn 23.

so definiert, dass das Vorliegen dieses Haftgrundes im konkreten Einzelfall rechtssicher überprüfbar wäre.

Die rein polizeiliche Einstufung als „Gefährder“ könnte damit zu einem Freiheitsentzug führen, ohne dass eine wirksame gerichtliche Überprüfung sichergestellt wäre.

Ansonsten müsste die einen Haftbeschluss beantragende Behörde das Vorliegen einer erheblichen Gefahr umfangreich belegen, um einen Freiheitsentzug zu rechtfertigen. Dies könnte unter Umständen zu Konflikten mit Strafverfolgungs- und Verfassungsschutzbehörden führen, wenn deren Erkenntnisse zur Begründung eines Haftantrages offenzulegen sind.

III. Verlängerung des Abschiebungsgewahrsams (Art. 1 Nr. 9 DurchsAPfIG-E)

Durch eine Änderung des § 62b Abs. 1 Satz 1 AufenthG soll die Höchstdauer des Abschiebungsgewahrsams auf zehn Tage verlängert werden.

Gegen § 62b AufenthG haben wir bereits anlässlich der Sachverständigenanhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 23. März 2015 zum damaligen Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung⁹ ausführliche, vor allem europarechtlich begründete Bedenken erhoben, an denen wir festhalten. Die Erweiterung der Gewahrsamsdauer verstärkt diese Bedenken noch.

Soweit in der Begründung behauptet wird, die bisherige Höchstdauer von vier Tagen habe sich in der Praxis als zu kurz erwiesen, fehlt es an einer belastbaren empirischen Grundlage. Abschiebungsgewahrsam wird nach hiesiger Kenntnis derzeit in den Bundesländern Hamburg und Niedersachsen durchgeführt. In Hamburg wurden im vierten Quartal 2016 insgesamt sieben Menschen in Ausreisegewahrsam genommen; im Januar 2017 war es eine einzige Person.¹⁰ Von einer „Praxis“, aus der bereits Erkenntnisse hätten gewonnen werden können, kann somit keine Rede sein.

IV. Sanktionen gegen Ausländer, die Abschiebungshindernisse selbst zu vertreten haben sollen (Art. 1 Nr. 6 und 7 DurchsAPfIG-E)

Der neu eingefügte § 60a Abs. 5 Satz 5 AufenthG hätte zur Folge, dass bei einer Duldung über mehr als ein Jahr hinweg eine Abschiebung nicht mehr anzukündigen ist, wenn der Ausländer die Abschiebungshindernisse selbst zu vertreten haben soll.

In einem solchen Fall soll auch nach einem neuen § 61 Abs. 1c Satz 2 AufenthG eine räumliche Beschränkung auf das Gebiet der Ausländerbehörde angeordnet werden.

Beide Vorschläge übernehmen aus anderen Vorschriften des AufenthG eine höchst problematische Tatbestandsvoraussetzung, denn es wird nirgendwo klar definiert, wann der Ausländer das Bestehen eines Abschiebungshindernisses selbst zu verantworten hat. Wir machen immer wieder die Erfahrung, dass die Weigerung der Auslandsvertretung des Herkunftslandes, Passersatz- oder andere Reisedokumente auszustellen, pauschal und ohne weitere Prüfung dem betroffenen Aus-

⁹ Ausschussdrucksache 18(4)269 H.

¹⁰ Siehe die Antworten auf Kleine Anfragen in der Hamburgischen Bürgerschaft auf <https://kleineanfragen.de/hamburg/21/7828-fluechtlingsmonitoring-wie-ist-die-situation-ende-januar-2017> und <https://kleineanfragen.de/hamburg/21/7671-abschiebungen-von-gefluechteten-aus-hamburg-im-4-quartal-2016>.

länder zur Last gelegt wird. Dies hat schon zu unververtretbaren Situationen geführt und sollte nicht noch ausgeweitet werden.

Auch sind die Begründungen für diese Neuregelungen nicht ganz nachvollziehbar: Aus einer fehlenden Mitwirkung bei der Beschaffung von Rückreisedokumenten kann nicht einfach pauschal eine Gefahr des „Untertauchens“ geschlossen werden.

V. Auslesen von Mobiltelefonen und anderen Datenträgern (Art. 2 Nr. 3 und 4 DurchsAPfIG-E)

Die meisten Flüchtlinge sind nicht in der Lage, Pässe oder vergleichbare Identitätsdokumente zu beschaffen. Nach der in vielen Bescheiden geäußerten Auffassung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge gehört es geradezu zur Definition eines Verfolgten, dass er keinen Pass besitzt!

In anderen Fällen werden zwar Dokumente vorgelegt, etwa afghanische Tazkhiras, die aber pauschal als Identitätsnachweise abgelehnt werden, weil sie gefälscht sein könnten (ohne dass dies im Einzelfall nachgewiesen wird).

Die Folge der sehr breit angelegten Tatbestandsdefinition in der Neufassung des § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG wird somit sein, dass das Auslesen von Mobiltelefonen der *Regelfall* sein wird.

Besonders problematisch ist, dass gleich zu Anfang des Asylverfahrens dieser Schritt angewendet werden soll, bevor geprüft worden ist, ob der Asylantrag zu einer Anerkennung als Flüchtling führt. Asylsuchende werden also durch dieses Gesetz unter den Generalverdacht gestellt, über ihre Identität zu lügen. Nach unserer Erfahrung ist dieser Generalverdacht völlig unberechtigt. Es können auch erhebliche Datenschutzprobleme entstehen, weil erst einmal alle Daten ausgelesen werden sollen und niemand genau weiß, was mit den ausgelesenen Daten von Seiten der Behörde passieren soll.

Bei einer Strafverfolgung könnte ein Eingriff in die Privatsphäre bzw. das Post- und Kommunikationsgeheimnis unter Umständen gerechtfertigt sein. Aber hier geht es nicht um den Verdacht von Straftaten, sondern um die Identitätsfeststellung von Schutzsuchenden am Anfang des Asylverfahrens. Eine Gleichsetzung von Straftätern und Asylsuchenden aber ist völlig unberechtigt.

VI. Längere Verpflichtung zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung durch Landesrecht (Art. 2 Nr. 5 DurchsAPfIG-E)

Mit einem *neuen* § 47 Abs. 1b AsylG soll den Ländern die Möglichkeit gegeben werden, analog zur Regelung gegen Asylsuchende aus „sicheren“ Herkunftsländern (§ 47 Abs. 1a AsylG) als *lex specialis* für Asylsuchende eine längere Verpflichtung zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung als die in Absatz 1 vorgesehenen sechs Monate vorzusehen.

Nach der Gesetzesbegründung soll damit „insbesondere vermieden werden können, dass eine anstehende Aufenthaltsbeendigung durch einen nach dem Ende der Wohnverpflichtung erforderlichen Wohnortwechsel des Ausländers unnötig erschwert wird.“

Die Begründung lässt jedoch jeden Hinweis darauf vermissen, auf welche empirischen Befunde die Annahme gestützt wird, dass ohne eine solche Regelung die Abschiebung erschwert würde. In der Praxis liefe die Regelung darauf hinaus, aus den Aufnahmeeinrichtungen für einige der Bewohnerinnen und Bewohner Abschiebungseinrichtungen zu machen. Die Unruhe, die dadurch in den Ein-

richtungen zu entstehen droht, lässt sich bereits ausmalen. Auch würde die Sechs-Monate-Regel des § 47 Abs. 1 AsylG faktisch durch einen landesrechtlichen Flickenteppich abgelöst, bei dem jedes Bundesland eine andere Regelung trifft. Das führt nicht zu einer größeren Normenklarheit und schon gar nicht zu der erforderlichen Einheitlichkeit bei der Normenanwendung.

Schwer wiegt auch, dass nach § 61 Abs. 1 AsylG mit der Wohnungsverpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung ein unbeschränktes Arbeitsverbot verbunden ist. Die von der Neuregelung betroffenen Personen wären somit jeder Möglichkeit beraubt, sich aktiv in die deutsche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zu integrieren. Angesichts der hohen Bedeutung, die eine Erwerbstätigkeit für die Entwicklung und Eigenständigkeit eines Menschen hat, kann ein unbeschränktes Arbeitsverbot im Einzelfall gravierende negative Auswirkungen für den betroffenen Menschen haben. Dies kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein!

VII. Verpflichtung der Jugendämter zur Asylantragstellung (Art. 3 DurchsAPfIG-E)

Ein *neuer § 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII* soll die Jugendämter dazu verpflichten, unverzüglich Asylanträge für von ihnen in Obhut genommene unbegleitete Minderjährige zu stellen, wenn Asylgründe vorliegen können.

Eine solche zusätzliche Verpflichtung ist kritisch zu sehen. Es mag zwar sein, dass einige Jugendämter viel zu spät Asylanträge für diese Kinder gestellt haben. Aber das lässt sich durch eine solche Gesetzesänderung nicht wirklich verbessern, denn es hat vor allem mit strukturellen und Personalausstattungsproblemen zu tun. Im günstigsten Fall wirkt die neue Vorschrift bloß deklaratorisch, im ungünstigeren Fall sehen sich die Jugendämter unter Druck gesetzt, schnell Asylanträge zu stellen, ohne die einzelnen Fälle wirklich vorher ausreichend geprüft zu haben. Hinzu kommt, dass unter Umständen es sinnvoller ist, wenn der später bestellte Vormund den Asylantrag stellt und das weitere Verfahren begleitet, als wenn Asylverfahren und Bestellung des Vormundes parallel liefen.

Insgesamt empfehlen wir, den Gesetzentwurf in dieser Form nicht zu verabschieden.

Für Rückfragen und eine weitere Diskussion stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Wir wären dankbar, wenn dieses Schreiben den anderen Mitgliedern des Innenausschusses zur Kenntnis gegeben würde.

Mit freundlichen Grüßen



Stefan Keßler
Referent für Politik und Recht



An den Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn Ansgar Heveling, MdB
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten
Nationen
Vertretung in Deutschland
Representation in Germany

Zimmerstr. 79/80
10117 Berlin

Tel: +49 30 202 202 0
Fax: +49 30 202 202 20
E-Mail: gfrbe@unhcr.org

Berlin, 24. März 2017

UNHCR Anmerkungen zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Sehr geehrter Herr Heveling,

mit Bezug auf die anstehende Befassung des Innenausschusses mit dem Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, möchten wir Ihnen im Folgenden Anmerkungen des UNHCR zu drei Aspekten übermitteln, die im Hinblick auf den Entwurf aus Sicht von UNHCR im Rahmen seines Mandats besonders wichtig sind. Wir hoffen, dass Sie diese Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen können und wären Ihnen dankbar, wenn Sie diese anlässlich der Anhörung zum Gesetzentwurf den Teilnehmern zugänglich machen könnten.

Möglichkeit der Ausweitung der Verpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 (1b) AsylG-E)

Mit der vorgeschlagenen Regelung würden die Bundesländer ermächtigt, potentiell und ohne Einschränkungen, jeden Asylsuchenden zu verpflichten, für die gesamte Dauer des Asylverfahrens, unabhängig von dessen Länge und einschließlich eines eventuellen Gerichtsverfahrens, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Es wird in der Beschreibung des Gesetzesvorhabens auf „Asylsuchende ohne Bleibeperspektive“ Bezug genommen, ohne dass dieses Element in den vorgeschlagenen Gesetzeswortlaut aufgenommen wurde.

Im § 47 (1a) AsylG ist bereits jetzt geregelt, dass für eine bestimmte Gruppe von Antragstellern von mangelnden Erfolgsaussichten im Asylverfahren ausgegangen wird, nämlich bei Antragstellern aus vom Gesetzgeber als „sichere Herkunftsstaaten“ qualifizierten Ländern. Bei der Einstufung eines Herkunftslandes als sicher sind materielle Kriterien und Verfahrensvorschriften zu beachten. Vergleichbare Sicherungsmechanismen sind in dem gegenwärtigen Gesetzesvorschlag nicht vorgesehen. Fraglich und offen bleibt, wie in Umsetzung des vorgeschlagenen § 47 (1b) AsylG über Fälle der gesetzlich bestimmten sicheren Herkunftsstaaten hinaus eine mangelnde Erfolgsaussicht definiert werden oder im laufenden Asylverfahren festgestellt werden soll, zumal durch die Bundesländer.

Im Gesetzentwurf wird nunmehr ausdrücklich § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AsylG in Bezug genommen, wonach laut Formulierung im Entwurf des § 47 (1b) AsylG „der Ausländer

unverzüglich aus der Aufnahmeeinrichtung zu entlassen ist, wenn das Bundesamt nicht oder nicht kurzfristig entscheiden kann, dass der Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist“. Diese Klarstellung bewirkt in der Praxis jedoch nicht, die Anwendung der vorgeschlagene Regelung auf schnell zu entscheidende Fälle ohne Bleibeperspektive zu beschränken. Schon in der gegenwärtigen Praxis führt § 50 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AsylG nicht dazu, dass Personen mit einer Bleibeperspektive durchgehend frühzeitig aus den Erstaufnahmeeinrichtungen entlassen werden.

Diese Regelung scheint auch aus integrationspolitischer Sicht bedenklich, da allgemein anerkannt ist, dass Integrationsbemühungen so früh wie möglich ansetzen sollen. Nach der vorgeschlagenen Bestimmung würden potentiell auch bei Asylsuchenden mit Bleibeperspektive frühzeitige Integrationsbemühungen erschwert. Dabei ist auch zu bedenken, dass die Dauer der Asylverfahren je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich sein kann und insbesondere bei komplexen Herkunftslandsituationen noch immer erhebliche Zeiträume umfasst, zu denen gegebenenfalls noch die Verfahrensdauer im Klageverfahren hinzukommt.

Durch die vorgesehene Regelung würde der Zugang zum Arbeitsmarkt für hiervon erfasste Gruppen von Asylsuchenden versagt bleiben, da ein solcher erst nach dem Ende der Verpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen möglich ist (§ 61 AufenthG). Dies dürfte auch europarechtlichen Vorgaben nicht gerecht werden, nach denen spätestens nach Ablauf von neun Monaten zwischen Antragstellung und Entscheidung des BAMF ein effektiver Arbeitsmarktzugang zu gewähren ist (Art. 15 AufnahmeRL). Zudem würde dies, je nach Ausgestaltung des Zugangs zu Schulbildung in den einzelnen Bundesländern, in einigen Fällen dazu führen, dass Kindern von Asylbewerbern die Möglichkeit des Zugangs zum Regelschulsystem für die Dauer des Verbleibes in einer Erstaufnahmeeinrichtung verwehrt wäre.

Neufassung der Regelung zur Mitwirkung an der Beschaffung eines Identitätspapiers (§ 15 Abs. 2 Nummer 6 AsylG-E)

UNHCR möchte hinsichtlich der Neufassung des § 15 Abs. 2 Nr. 6 AsylG betonen, dass Asylsuchenden zwar eine Mitwirkungspflicht im Hinblick auf die Aufklärung ihrer Identität auferlegt werden kann, davon jedoch die Beschaffung eines Identitätspapiers grundsätzlich nicht erfasst ist.

Nach der gegenwärtigen ebenso wie nach der vorgeschlagenen Fassung von § 15 Abs. 2 Nummer 6 AsylG sind Asylsuchende dagegen nach deutschem Recht verpflichtet, bei der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken. Dies führt in der Praxis sehr häufig dazu, dass Asylbewerber an die Botschaft ihres Heimatlandes verwiesen werden. Das darf jedoch vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen, insbesondere Art. 25 der Genfer Flüchtlingskonvention, von einem Flüchtling nicht verlangt werden.

Daher sollte die betreffende Regelung des Asylgesetzes so formuliert werden, dass der Schutzsuchende durch geeignete Maßnahmen zu einer notwendigen Klärung seiner Identität verpflichtet werden kann, nicht jedoch in einer Weise, die vom Schutzsuchenden verlangen würde, zur Beschaffung eines Identitätspapieres mit den Behörden des Heimatlandes in Kontakt zu treten.

Verpflichtung der Jugendämter zur Stellung eines Asylantrags (§ 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII-E)

UNHCR begrüßt, dass Anstrengungen unternommen werden sollen, das in der Praxis bestehende Problem anzugehen, dass die Asylantragstellung bei unbegleiteten Kindern und Jugendlichen, auch in Fällen, in denen dies dem Kindeswohl entspricht, häufig erst nach

längeren Verzögerungen erfolgt. Durch diese Verzögerungen entstehen oftmals Nachteile hinsichtlich der Rechtstellung während der Phase vor der Antragstellung und gegebenenfalls durch die Verzögerung hinsichtlich der Erlangung einer verlässlichen Rechtstellung durch ein erfolgreich abgeschlossenes Verfahren und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Entwicklung einer Perspektive und auf die Integration.

Die Frage, ob die Asylantragstellung im Interesse des primär zu berücksichtigenden Kindeswohls erforderlich ist, muss vor einer Antragstellung vom Jugendamt geprüft werden. Dies ist auch für die in dem Gesetzesvorschlag erfasste Situation bereits nach jetzt geltendem Recht vorgeschrieben (§ 42 Absatz 2 Satz 4 SGB VIII). Um die Kindeswohlabwägung für das Jugendamt bei Vorliegen von Anhaltspunkten für einen internationalen Schutzbedarf zu erleichtern, sollten negative Rechtsfolgen, wie ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 7 AufenthG oder das Ausreisegebot nach § 10 Abs. 3 AufenthG als Voraussetzung für die Erteilung einiger Aufenthaltstitel, ausgeschlossen werden, wenn sie andere aufenthaltsrechtliche und dem Kindeswohl entsprechende Lösungen vereiteln oder behindern würden.

Unabhängig davon sollte allerdings nicht übersehen werden, dass die Mitarbeiter des Jugendamtes nicht immer über die erforderliche Qualifizierung verfügen, um Anhaltspunkte für einen internationalen Schutzbedarf oder Auswirkungen eines möglichen Asylverfahrens einschätzen zu können. Nach der Asylverfahrensrichtlinie muss der Vertreter eines unbegleiteten Minderjährigen über die erforderliche Fachkenntnis verfügen, um die Aufgaben im Interesse des Kindeswohls wahrnehmen zu können. Insofern bedürfte es entweder der entsprechenden Fortbildung der verantwortlichen Jugendamtsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen oder der Vertretung durch eine andere qualifizierte Person, etwa einer im Asyl- und Aufenthaltsrecht qualifizierten Person.

Mit freundlichen Grüßen



Katharina Lumpp
Vertreterin des Hohen Flüchtlingskommissars
der Vereinten Nationen in Deutschland



**Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –**

zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BT-Drs. 18/11546)

Die beiden großen christlichen Kirchen nehmen anlässlich der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu ausgewählten Regelungen des Entwurfs eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BT-Drs. 18/11546) Stellung.

Ziel des Gesetzes ist es, durch gesetzgeberische Maßnahmen zusätzliche Verbesserungen im Bereich der Rückkehr zu erreichen. Die beiden Kirchen betrachten dabei mit großer Sorge, dass in der aktuellen Diskussion der Eindruck vermittelt wird, dass alle Schutzsuchenden, über deren Asylantrag negativ entschieden wurde, tatsächlich abgeschoben werden könnten. Es wird unterstellt, das Scheitern einer Abschiebung liege zu einem weit überwiegenden Teil in der Verantwortung der Betroffenen; die Erfahrungen unserer Beratungsstellen zeigen allerdings, dass unterschiedlichste Gründe existieren, die eine Abschiebung unmöglich machen.

Die Kirchen haben sich im Zusammenhang mit den zahlreichen Änderungen des Asyl- und Ausländerrechts immer wieder für die Beachtung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien und menschenrechtlicher Standards des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts eingesetzt.

Sie sind sich bewusst, dass die große Zahl an Schutzsuchenden, die Deutschland erreicht haben, den Gesetzgeber vor große Herausforderungen stellt. Nicht zuletzt der Anschlag am Berliner Breitscheidtplatz hat verdeutlicht, dass sich unter den Schutzsuchenden – wenn auch in geringer Zahl – Personen befinden, von denen erhebliche Sicherheitsgefahren ausgehen können. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, diesen Gefahren zu begegnen und dafür Sorge zu tragen, dass die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland in Freiheit leben und sich sicher fühlen können. Hierbei sollte allerdings zunächst das vorhandene rechtliche Instrumentarium tatsächlich angewandt und ausgeschöpft werden. Soweit finanzielle, personelle oder strukturelle Defizite im Bereich der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung wirksame Reaktionen auf Sicherheitsgefahren erschweren, sollten vorrangig diese Defizite behoben werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass auch die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen – etwa wegen der erforderlichen Gefahrenprognose – weitere Ressourcen beanspruchen würden.

Die Kirchen möchten zudem darauf hinweisen, dass neben den Vorkehrungen, die eine Abschiebung vollziehbar ausreisepflichtiger Personen ermöglichen sollen, die Förderung der frei-

willigen Ausreise unerlässlich ist. Als problematisch erweist sich hierbei allerdings, wenn Personen noch während des laufenden Asylverfahrens auf die Möglichkeit der finanziell geförderten Rückkehr aufmerksam gemacht und mit erhöhten finanziellen Anreizen zu einer Rücknahme ihres Antrags bewegt werden sollen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderungen des Aufenthaltsgesetzes:

Zu § 60a Abs. 5 Satz 5 AufenthG-E

Durch die Einfügung des § 60a Abs. 5 Satz 5 AufenthG-E muss die Abschiebung eines ausreisepflichtigen Ausländers, dessen Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt war, nicht mehr einen Monat vor der Abschiebung angekündigt werden. Voraussetzung ist, dass die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben oder durch eigene Täuschung des Ausländers über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeigeführt wurden oder er zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt hat. Begründet wird dies damit, dass der Betroffene in diesen Fällen keinen Vertrauensschutz genieße; dies gelte insbesondere bei der fehlenden Mitwirkung bei der Beschaffung von Passersatzpapieren.¹

Die Ankündigung der Abschiebung nach einer über einjährigen Aussetzung der Abschiebung hat insbesondere die Funktion, den Betroffenen nach einer langen Duldungszeit die Möglichkeit zu geben, sich auf die Aufenthaltsbeendigung einzustellen und etwaige Vorkehrungen sowohl in Deutschland als auch im Herkunftsland zu treffen.² Darüber hinaus trägt die Ankündigung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Gebot effektiven Rechtsschutzes Rechnung. Diese gelten in jedem Stadium des Verfahrens und auch während der Aufenthaltsbeendigung.³ Hiernach ist insbesondere kontinuierlich zu überprüfen, ob eine ursprünglich ins Auge gefasste Abschiebung überhaupt noch erforderlich oder eine freiwillige Ausreise möglich ist.⁴

Diese Gewährleistungen müssen auch greifen, wenn die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe von dem Ausländer zu vertreten sind. Hierbei erscheint den Kirchen die Formulierung ...“oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt“ als zu weitgehend. Die Erfahrungen der kirchlichen Beratungsstellen in diesem Bereich zeigen, dass die Einschätzungen der Ausländerbehörden erheblich auseinanderfallen, was als zumutbare Anforderungen zu werten ist.

So wird häufig davon berichtet, dass die Betroffenen in der diplomatischen Vertretung des Heimatlandes nach der Freiwilligkeit ihrer Rückreise befragt würden. Bei einer verneinenden Antwort würde dann kein Reisedokument ausgestellt. Immer wieder wird auch von Fällen berichtet, in denen die Ausstellung eines Reisedokuments mit dem Hinweis verweigert wird, die betroffene Person sei kein Staatsbürger.

¹ BT-Drs. 18/11546, S. 21.

² GK-AufenthG/*Funke-Kaiser* § 60a AufenthG Rn 302.

³ Ebd. Rn 304.

⁴ Ebd. Rn 304.

Eine gesetzliche Regelung muss sicherstellen, dass den Betroffenen kein Fehlverhalten bzw. keine Versäumnisse der diplomatischen Vertretung des Heimatlandes zugerechnet werden. So kann von den Betroffenen schwerlich verlangt werden, zu lügen, um ein Reisedokument ausgestellt zu bekommen. Ein derartiges Verhalten der diplomatischen Vertretungen muss im diplomatischen Diskurs beigelegt werden. Die Regelung sollte deshalb klarstellen, was als zumutbare Mitwirkung gewertet werden kann. Des Weiteren sollte eine Härtefallregelung für Familien mit Kindern vorgesehen werden, wie es auch in der Gesetzesbegründung angedeutet wird.⁵

Zu § 61 Abs. 1c Satz 2 AufenthG-E

Gemäß § 61 Abs. 1c Satz 2 AufenthG-E soll eine räumliche Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde angeordnet werden, wenn der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt. Dies soll sicherstellen, dass Personen, die über ihre Identität täuschen, bei etwaigen erforderlichen Mitwirkungshandlungen leichter erreichbar sind und ein mögliches Untertauchen erschwert wird.⁶

Auch bei dieser Regelung erscheint es problematisch, dass nicht deutlich wird, wann zumutbare Anforderungen an Mitwirkungspflichten verletzt werden. Dies führt dazu, dass die Einschätzung der Ausländerbehörden hinsichtlich dieser Frage erheblich divergiert. Wie im Rahmen des § 60a Abs. 5 Satz 5 AufenthG darf den Betroffenen das Verhalten einer diplomatischen Vertretung ihres Herkunftslandes nicht zugerechnet werden. Auch hier müssen die besonderen Bedürfnisse von Familien mit Kindern und besonders Schutzbedürftigen Berücksichtigung finden.

Die Kirchen möchten außerdem darauf hinweisen, dass die Aufnahme von § 61 Abs. 1c Satz 2 AufenthG-E zu einem erheblichen Ungleichgewicht der Wertungen innerhalb der Regelung führen wird. Eine räumliche Beschränkung des Aufenthalts eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers kann abweichend von Abs. 1 bis 1b ansonsten nur angeordnet werden, wenn der Ausländer wegen einer Straftat⁷ rechtskräftig verurteilt worden ist, Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass der Ausländer gegen Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes verstoßen hat, oder konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung gegen den Ausländer bevorstehen.

Zu § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG i.V.m. § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E

Die beiden Kirchen haben grundsätzlich Verständnis für politische Bestrebungen, vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, die bereits straffällig geworden sind oder von denen konkrete Sicherheitsgefahren ausgehen, zügig abzuschieben. Die konkrete Ausgestaltung der dazu vorgeschlagenen Erweiterung der Abschiebungshaft begegnet aus unserer Sicht jedoch rechtlichen Bedenken.

⁵ BT-Drs. 18/11546, S. 21.

⁶ Ebd., S. 21.

⁷ Mit Ausnahme solcher Straftaten, deren Tatbestand nur von Ausländern verwirklicht werden kann.

§ 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E erweitert die objektiven Kriterien, die Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr i.S.d. § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG geben können. Konkrete Anhaltspunkte sollen nun auch dann vorliegen, wenn „von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ ausgeht. Durch den Verweis in § 2 Abs. 15 AufenthG betrifft die Erweiterung auch die Überstellungshaft nach Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO.⁸

Die Einstufung als objektiver Anhaltspunkt für die Begründung einer Fluchtgefahr wird damit begründet, dass dies dem Erfahrungswert entspreche: Der genannte Personenkreis weise regelmäßig eine hohe Mobilität auf und versuche oftmals, sich behördlichen Maßnahmen zu entziehen.⁹

§ 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E begegnet unter anderem unionsrechtlichen Bedenken. Das Unionsrecht knüpft sowohl in Art. 15 Abs. 1 RückführungsRL¹⁰ als auch in Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO¹¹ an den Begriff der „Fluchtgefahr“ an. Eine Fluchtgefahr ist nach Art. 3 Nr. 7 RückführungsRL bzw. Art. 2 lit. n Dublin-III-VO anzunehmen, wenn im Einzelfall Gründe vorliegen, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich der Drittstaatsangehörige einem Rückführungsverfahren durch Flucht entziehen könnte.

Der nationale Gesetzgeber muss also klar beschreiben, wann eine Fluchtgefahr vorliegt; zudem muss er die Möglichkeit eröffnen, eine den Einzelfall berücksichtigende Entscheidung zu treffen. Diese objektiven Kriterien sollen innerstaatlich durch § 2 Abs. 14 und 15 AufenthG festgelegt werden.

Der unspezifisch formulierte § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E erlaubt allerdings keine Vorhersage, in welchen Fällen hiernach eine Haft angeordnet werden soll. Die Gesetzesbegründung verweist nur auf eine „näher bestimmte Gefährlichkeit“ des Ausländers;¹² wann eine „erhebliche Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ gegeben sein soll, wird aber nicht näher erläutert. Ihre Entstehungsgeschichte lässt vermuten, dass die Vorschrift Sicherheitsgefahren wie terroristischen Bedrohungen begegnen soll.

Die Begründung hingegen legt ein extensiveres Verständnis nahe, und verweist auf den Handel mit harten Betäubungsmitteln.¹³ Daran anschließend ist fraglich, ob die benannte Gefahr beispielsweise auch bei sonstigen sog. schweren Straftaten im Sinne des § 100a StPO anzunehmen sein könnte, sodass sich der Anwendungsbereich des § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG-E nicht ohne weiteres erschließt.

Die von der Gesetzesbegründung angeführten Erfahrungssätze hinsichtlich der hohen Mobilität des angesprochenen Personenkreises bleiben vage. Dass eine Gefahr für Leib und Leben

⁸ Verordnung (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem anderen Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 v. 29.06.2013, S. 31. Die nachfolgenden Ausführungen gelten entsprechend auch für die Überstellungshaft.

⁹ BT-Drs. 18/11546, S. 15.

¹⁰ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 98.

¹¹ Verordnung (EU) 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem anderen Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 v. 29.06.2013, S. 31.

¹² BT-Drs. 18/11546, S. 15.

¹³ Ebd., S. 15.

auch von Personen ausgehen soll, die mit harten Drogen handeln, legt nahe, dass alle ausreisepflichtigen Ausländer in den Blick genommen werden, die möglicherweise Straftaten begehen werden oder begangen haben.

Zu § 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E

Abschiebungshaft darf als Eingriff in die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) ausschließlich zu dem gesetzlich vorgesehenen Zweck angeordnet werden. Gem. § 62 Abs. 3 Satz 1 AufenthG dient sie der Sicherung der Abschiebung. Bezweckt ihre Anordnung also beispielsweise, Straftaten zu verhüten oder zu verfolgen, ist sie unzulässig.¹⁴

Nach § 62 Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E soll die Anordnung der Abschiebungshaft im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit künftig auch dann zulässig sein, wenn die Abschiebung nicht innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden kann. Begründet wird diese Ausnahme zu § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG nicht. Die in Abs. 4 genannten Fristen – also die Obergrenze der zulässigen Haftdauer – sollen von der Neuregelung jedoch unberührt bleiben.

Für die Abschiebungs- bzw. Überstellungshaft gilt, wie bereits dargelegt, eine enge Zweckbindung. Kann im Zeitpunkt ihrer Anordnung nicht davon ausgegangen werden, dass die Abschiebung bzw. Überstellung in absehbarer Zeit durchgeführt werden kann, so ist die Anordnung unverhältnismäßig und weder mit Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG noch mit Art. 15 Abs. 1 RückführungsRL oder Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO vereinbar.

Aus denselben Gründen bestehen gegen die Neuregelung auch konventionsrechtlichen Bedenken. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 EMRK¹⁵ verbürgt für jede Person das Recht auf Freiheit und Sicherheit. Nach Satz 2 darf die Freiheit nur in abschließend aufgezählten Fällen und nur auf die gesetzlich vorgeschriebene Weise entzogen werden. Die präventive Abschiebungs- bzw. Überstellungshaft in ihrer vorgesehenen Form wäre – wenn überhaupt – allein nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 lit. f EMRK zulässig.

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 lit. f EMRK können Freiheitsentziehungen nämlich auch gegenüber Personen angeordnet werden, gegen die ein Ausweisungsverfahren im Gange ist. Dies setzt nach der Rechtsprechung des EGMR voraus, dass die Ausweisung – hierunter fällt auch die Abschiebung bzw. Überstellung – hinreichend konkretisiert ist.¹⁶ Diese Konkretisierung kann nicht angenommen werden, wenn die Abschiebung bzw. Überstellung erst in ferner Zukunft durchführbar oder auf unabsehbare Zeit nicht durchführbar ist.

Die beiden Kirchen möchten außerdem zu bedenken geben, dass die bestehenden Regelungen des Polizei- und Ordnungsrechts eine Inhaftierung des in den Blick genommenen Personenkreises ermöglichen. Der sog. Präventivgewahrsam kann nach den Landespolizeigesetzen nur bei unmittelbar bevorstehender Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit angeordnet werden.¹⁷

Auch über § 112 StPO, der die Haft auf das Vorliegen einer Fluchtgefahr stützt, ist eine Inhaftierung möglich. Nach § 112 Abs. 2 Nr. 2 StPO muss aufgrund bestimmter Tatsachen bei Würdigung der Umstände des Einzelfalles die Gefahr bestehen, der Beschuldigte werde sich dem

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16. Mai 2007, 2 BvR 2106/05, juris, Rn. 22–23.

¹⁵ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

¹⁶ EGMR, A ./ Vereinigtes Königreich, Urt. v. 19.2.2009, Beschwerdenr. 3455/05, Rn. 167.

¹⁷ Siehe bspw. § 30 Abs. 1 Nr. 2 ASOG Bln; § 28 Abs. 1 Nr. 2 PolG BW; Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 PAG BY; § 34 Abs. 1 Nr. 2 PolG NW.

Strafverfahren entziehen. Die Abschiebung des Betroffenen kann dann aus der Strafhaft vollzogen werden.

Die beiden Kirchen regen außerdem an, wenigsten eine verpflichtende richterliche Überprüfung der Haft nach drei Monaten vorzusehen, wie es in § 56a Abs. 2 AufenthG-E für das mildere Mittel der Fußfessel vorgesehen ist.

Zu § 62b AsylG-E

Mit § 62b Abs. 1 Satz 1 AsylG-E soll die Dauer des Ausreisegewahrsams, der für vollziehbar Ausreisepflichtige angeordnet werden kann, von höchstens vier auf zehn Tage verlängert werden. Der Ausreisegewahrsam kann gemäß § 62b Abs. 2 AufenthG lediglich im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft vollzogen werden, von der aus die Ausreise ins Ausland möglich ist.

In einer früheren Version des Gesetzentwurfs wurde darauf hingewiesen, dass sich die Befristung auf vier Tage in der Praxis als ungeeignet erwiesen habe, um die Sammelrückführungen tatsächlich vorbereiten zu können. In der Gesetzesbegründung wird die Verlängerung der Frist dagegen überhaupt nicht begründet.¹⁸

Die beiden Kirchen haben bereits bei Einführung des Ausreisegewahrsams verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.¹⁹ Bei einer Verlängerung des Ausreisegewahrsams auf bis zu zehn Tage gelten diese Bedenken umso mehr. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Betroffenen in den Einrichtungen, in denen der Ausreisegewahrsam vollzogen wird und von denen aus die Ausreise ins Ausland möglich ist, tatsächlichen Zugang zu Rechtsberatung haben und ihre Rechtsschutzmöglichkeiten ausschöpfen können.

Artikel 2 – Änderungen des Asylgesetzes

Zu § 47 Abs. 1b AsylG-E

Durch § 47 Abs. 1b AsylG-E soll den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, für Asylbewerber die Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) zu wohnen, auch über die vorgesehenen sechs Monate hinaus für die Dauer des gesamten Asylverfahrens vorzusehen. Bei einer Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder unzulässig soll die Verpflichtung bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebeandrohung oder -anordnung gelten.

Mit der Verpflichtung, in der EAE zu wohnen, ist gem. § 61 Abs. 1 AsylG ein umfassendes Arbeitsverbot verbunden. Die Betroffenen dürfen während dieser Zeit weder arbeiten noch eine betriebliche Berufsausbildung beginnen. Nach geltendem Recht greift dieses Arbeitsverbot längstens für die ersten sechs Monate des Aufenthalts (§ 47 Abs. 1 i.V. mit § 61 Abs. 1 AsylG). Gemäß § 50 AsylG kann eine Verteilung innerhalb des Bundeslandes auch vor Ablauf der in § 47 Abs. 1 AsylG vorgesehenen sechs Monate erfolgen. Lediglich Asylsuchende aus den sog. „sicheren Herkunftsstaaten“ sind gemäß § 47 Abs. 1a AsylG verpflichtet, bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens in der EAE zu wohnen. Erfolgt die Ablehnung des Antrags nach

¹⁸ BT-Drs- 18/11546, S. 21.

¹⁹ Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/blob/366096/535f6a72b6ba21020c625deec988a3b5/18-4-269-e-data.pdf>.

§ 29a AsylG als offensichtlich unbegründet oder nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG als unzulässig, gilt diese Verpflichtung bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung fort.

§ 47 Abs. 1b AsylG-E ist der Regelung für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten in § 47 Abs. 1a AsylG nachempfunden. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass den Ländern die Möglichkeit eingeräumt wird, für Asylbewerber ohne Bleibeperspektive eine längere Wohnverpflichtung als die in § 47 Abs. 1 AsylG vorgesehenen sechs Monate vorzusehen. Dies soll einer unnötigen Erschwerung einer Aufenthaltsbeendigung entgegenwirken.²⁰ Die beiden Kirchen hatten sich bereits gegen die Verlängerung der Wohnverpflichtung für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten gewandt.²¹

Die Verpflichtung, bis zum Ablauf des Asylverfahrens in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wird die Situation der betroffenen Asylsuchenden aus Sicht der Kirchen erheblich verschlechtern. Die Aufnahmeeinrichtungen sind nach wie vor häufig enorm überbelegt. Auch die Ausstattung ist noch oft provisorisch, da zunächst als Notaufnahme in Betrieb genommene Einrichtungen (Tragflughallen, Industriegebäude, Zeltstädte) in Aufnahmeeinrichtungen umgewandelt wurden. Den Asylsuchenden steht aufgrund dieser Umstände in diesen Einrichtungen oft keine Privatsphäre zur Verfügung, was zu Spannungen und Gewalteskalationen zwischen einzelnen Bewohnern oder Bewohnergruppen, oder aber zwischen Bewohnern und Einrichtungspersonal führen kann. Darunter leiden insbesondere Familien mit Kindern.²²

Die Verpflichtung bis zum Ende des Asylverfahrens in einer EAE zu wohnen, und das damit verbundene Arbeitsverbot stellen ein erhebliches Integrationshemmnis dar. Gerade für jüngere Asylsuchende wird auch eine Ausbildung unmöglich gemacht. Die durch das Integrationsgesetz zum 6. August 2016²³ eingeführte sog. „3+2 Regelung“, die auch jungen Asylsuchenden die Möglichkeit geben sollte, möglichst rasch mit einer Ausbildung zu beginnen, kann nicht greifen.

Die Zahlen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zeigen, dass im letzten Jahr in 71 % der Fälle, in denen tatsächlich inhaltlich entschieden wurde, ein Schutzstatus zuerkannt wurde²⁴. Eine Regelung, die es den Ländern ermöglicht, für alle Asylsuchenden eine Verpflichtung vorzusehen, wonach sie bis zum Ablauf des Asylverfahrens in einer EAE wohnen müssen, verhindert eine möglichst rasche Integration.

Die beiden Kirchen regen deshalb an, diese Regelung ersatzlos zu streichen. Wenigstens sollte eine Ausnahme für Familien mit Kindern und alleinreisende Frauen und besonders Schutzbedürftige vorgesehen werden. Darüber hinaus sollte das generelle Verbot, während der Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, eine Erwerbstätigkeit auszuüben gestri-

²⁰ BT-Drs. 18/11546, S. 23.

²¹ Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und des Leiters des Kommissariats der Deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 12. Oktober 2015 zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-DRs. 18/6185, abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2015/15-10-09%20Stellungnahme%20Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.pdf.

²² Siehe den Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung über eine Studie der Charité und eine Studie des Bundesfachverbands unbegleitete minderjährige Flüchtlinge vom 21.3.2017, abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/menschen/gefluechtete-frauen-und-kinder-leiden-14935666.html>.

²³ Integrationsgesetz v. 31.7.2016, BGBl 2016 I 1939.

²⁴ Siehe bei Das Bundesamt in Zahlen 2016, S. 35, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschuren/bundesamt-in-zahlen-2016-asyl.pdf;jsessionid=C69F9C32DD04DF52A7D3A893D6F149EE.2_cid294?__blob=publicationFile.

chen werden. Asylsuchenden sollte unabhängig von ihrer Wohnsituation die Möglichkeit eröffnet werden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, wenn sie sich seit drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhalten (§ 61 Abs. 2 AsylG).

Artikel 3 – Änderungen des Achten Buchs Sozialgesetzbuch

Zu § 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII-E

Mit § 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII-E sollen die Jugendämter während einer Inobhutnahme nach § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB III dazu verpflichtet werden, unverzüglich einen Asylantrag zu stellen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass das Kind oder der Jugendliche internationalen Schutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylG benötigt. Die beiden Kirchen begrüßen diese Klarstellung, da unsere Einrichtungen in der Vergangenheit häufig davon berichteten, dass ein Asylantrag nicht oder erst mit erheblichen Verzögerungen gestellt wurde.

Dies beruht im Wesentlichen darauf, dass die Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe, die in den Jugendämtern für die Inobhutnahme der alleinreisenden ausländischen Kinder und Jugendlichen verantwortlich sind, in aller Regel nicht im Asyl- bzw. Aufenthaltsrecht geschult und häufig ohnehin erheblich überlastet sind. Um bei der Frage, ob ein Asylantrag gestellt oder andere aufenthaltsrechtliche Schritte eingeleitet werden müssen, das Kindeswohl umfassend berücksichtigen zu können, ist diese Kenntnis allerdings unbedingt erforderlich.

In den Gesetzestext sollte deshalb ein Hinweis aufgenommen werden, dass bei der Beurteilung, ob ein Asylantrag gestellt werden soll, eine im Asyl- und Aufenthaltsrecht sachkundige Person hinzugezogen werden soll.

Berlin, den 24. März 2017



Berlin, den 27. März 2017

Neue Richtervereinigung e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin

An
den Vorsitzenden des Innenausschusses
im Deutschen Bundestag,
Herrn Ansgar Heveling

An
die rechtspolitischen und die
innenpolitischen SprecherInnen der
im Bundestag vertretenen Fraktionen

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)846

Bundesbüro:

Martina Reeßing,
Leiterin des Bundesbüros
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Tel.: 030 420223-49
Fax: -50
Mobil 0176 567 996 48

bb@neuerichter.de
www.neuerichter.de

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, BT-Drs. 18/11546

Anhörung im Innenausschuss am 27. März 2017

Sehr geehrter Herr Heveling,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Neue Richtervereinigung erlaubt sich, Ihnen zur bevorstehenden Anhörung zum o.g. Gesetzentwurf eine kurze Stellungnahme zukommen zu lassen.

Seit langem¹ setzt sich die Neue Richtervereinigung gemeinsam mit anderen Stellen dafür ein, das im Asylrecht geltende Rechtsmittelrecht zu reformieren und an die für den allgemeinen Verwaltungsprozess geltenden Regelungen (wieder) anzupassen. Aus diesem Grunde unterstützen wir das Anliegen des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 10. März 2017 (**BR-Drs. 179/17**), hier insbesondere die **Ziffern 7 bis 9 zu Artikel 2 Nr. 6 - neu -** nachdrücklich und bitten Sie, diese Vorschläge im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Die Vorschläge des Bundesrates enthalten eine erste vorsichtige Reform des Rechtsmittelrechts im gerichtlichen Asylprozess, indem

¹ vgl. nur Stellungnahme vom 5. Mai 2015 unter <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/die-rechtsstaatlichen-grenzen-des-gerichtlichen-asylverfahrens-sind-bereits-ausgereizt-403.html>

Sprecherin und Sprecher des Bundesvorstandes:

Brigitte Kreuder-Sonnen, LG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Brigitte.Kreuder-Sonnen@neuerichter.de, Tel.: 0451/3711809 (d.)
Carsten Löbbert, AG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Carsten.Loebbert@neuerichter.de, Tel. 0451/3711576 (d.)

Sprecher der Fachgruppe Verwaltungsrecht:

Albert Lohmann, VG Gelsenkirchen, Bahnhofsvorplatz 3, 45879 Gelsenkirchen, Tel.: 0209/1701308 (d.)

1. durch Änderung des § 78 AsylG die Möglichkeit geschaffen wird, dass die Berufung gegen ein Urteil des erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts nicht mehr nur durch das Oberverwaltungsgericht, sondern auch durch das Verwaltungsgericht selbst zugelassen werden kann,
2. durch Änderung des § 78 AsylG die Möglichkeit einer Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht gegen erstinstanzliche Urteile des Verwaltungsgerichts geschaffen wird und
3. durch Änderung des § 80 AsylG die Möglichkeit geschaffen wird, erstinstanzliche Beschlüsse des Verwaltungsgerichts (wenigstens) in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht mit der Beschwerde zum Oberverwaltungsgerichts anzugreifen.

Zur Begründung können wir uneingeschränkt auf die Ausführungen des Bundesrates verweisen. Die Öffnung des Verfahrens für obergerichtliche Entscheidungen könnte in Zeiten der immer komplexer und vielschichtiger werdenden Fragestellungen im Asylbereich nicht nur zu mehr Rechtssicherheit und Homogenität führen, sondern mittelfristig auch zu schnelleren Entscheidungen.

Eine solche Öffnung wird auch von anderen Institutionen und Verbänden befürwortet, vgl. nur

- Beschluss der Justizministerinnen und -minister der Länder vom 1./2. Juni 2016 in Nauen, TOP I.1., Ziffer 3 Buchst. g) bis i) mit Zwischenbericht vom 25. April 2016, Ziffern 4.2 bis 4.4,²
- Abschlusserklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder sowie des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. und 9. Oktober 2015 in Kassel,³
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert, Pressemitteilung vom 03.02.2016⁴ und Aufsatz in VBIBW 2015, 45 f.;
- Stellungnahme des Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterin vom 23.09.2015 zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz,⁵
- Initiative des Deutschen Anwaltvereins „zu den Rechtsmitteln im Asylverfahren gegen Urteile und Beschlüsse im vorläufigen Rechtsschutzverfahren“, Stellungnahme Nr. 14/2015 von April 2015,⁶

² www.justiz.nrw/JM/leitung/jumiko/beschluesse/2016/Fruehjahrskonferenz_2016/TOP-I_1---Reform-des-Asylprozessrechts.pdf

³ www.verwaltungsgerichtsbarkeit.de/presse/presse/index.php

⁴ www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2016&nr=7

⁵ www.bdvr.de/index.php/id-20142015-119.html

⁶ www.anwaltverein.de/de/newsroom?newscategories=3&category=&startDate=24.03.2015&endDate=30.04.2015&searchKeywords=

- 55 Forderungen zum Flüchtlings-, Ausländer-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht der RECHTSBERATERKONFERENZ – Zusammenarbeit der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte mit den Wohlfahrtsverbänden und dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen – von Juli 2010, Ziffer I.2.⁷

Mit freundlichen Grüßen,

Für den Bundesvorstand



Carsten Löbbert

Für die Fachgruppe Verwaltungsrecht



Christine Nordmann

⁷www.asyl.net/arbeitshilfen-publikationen/stellungnahmen/forderungen-der-rechtsberaterkonferenz.html



Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr Ansprechpartner
Bernward Ostrop
Referent für Migration und Flüchtlinge
Berliner Büro
Reinhardtstraße 13
10117 Berlin

Telefon-Durchwahl
030-284447-53
bernward.ostrop@caritas.de
www.caritas.de

Datum: 21.03.2017

Kurzstellungnahme zum Gesetz- entwurf der Bundesregierung zur besseren Durchsetzung der Ausrei- sepflicht

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung geht zurück auf den Beschlussvorschlag der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 09.02.2017 (15-Punkte-Plan). Zu dem bereits am 16.02.2017 erschienenen Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern hatte der Deutsche Caritasverband angesichts der für die Wohlfahrtsverbände extrem kurzen Frist zur Stellungnahme von weniger als 24 Stunden keine Stellung bezogen.

Nachfolgend wird nun zu ausgewählten gesetzlichen Neuregelungen des Gesetzentwurfes der Bundesregierung Stellung genommen:

I. Änderung des Aufenthaltsgesetzes

1. Erweiterung der Abschiebungshaft

a. Artikel 1 Nr. 2

§ 2 Absatz 14 AufenthG-E, Fluchtgefahr

Unter § 2 Absatz 14 AufenthG-E soll definiert werden, bei wem konkrete Anhaltspunkte dafür sprechen, dass eine Fluchtgefahr vorliegt, um so eine Abschiebungshaft zu begründen. Dabei soll unter Nummer 5a neu eingeführt werden, dass konkrete Anhaltspunkte bei einem Ausländer anzunehmen sind, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeu-

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

tende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht. Nach der Gesetzesbegründung entspreche dies einem neu gewonnenen Erfahrungswert, dass dieser Personenkreis regelmäßig eine hohe Mobilität ausweist und sich behördlichen Maßnahmen oftmals zu entziehen versucht.

Bewertung:

Das Recht auf Freiheit ist ein hohes Gut, das nach dem Grundgesetz als sogenanntes „Jedermann-Grundrecht“ verbürgt ist. Als rechtsstaatliches Prinzip gilt, dass ein Eingriff in dieses Recht in Form der Abschiebungshaft dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt unterliegt¹. Einschränkungen der Freiheit sind aufgrund der besonderen Bedeutung des Freiheitsgrundrechts in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig. Daher fordert das Bundesverfassungsgericht hohe Maßstäbe für die Bestimmtheit des Eingriffs². Allgemeine Erwägungen wie die Sicherheit sind dafür nicht ausreichend. Der Staat muss die Haft jeweils gegenüber dem konkret betroffenen Menschen rechtfertigen können und es bedarf einer gesetzlichen Grundlage für die Freiheitsentziehung.

Darüber hinaus gilt das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Der Grundrechtseingriff muss zum Erreichen eines legitimen Zweckes geeignet und erforderlich sein und darf den Ausländer nicht übermäßig belasten. Als legitimer Zweck der Abschiebungshaft gilt nach allgemeiner Ansicht die Sicherung der Abschiebung in den Fällen, in denen Bemühungen des Ausländers, sich der Maßnahme zu entziehen, nicht durch einfachen Zwang überwunden werden können, sofern Haft als „ultima ratio“ eingesetzt wird.

Es ist fraglich, ob die neu eingeführte Formulierung einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit im Hinblick auf die Bestimmtheit dem verfassungsrechtlich geforderten Gesetzesvorbehalt in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG genügt. Die gesetzliche Umschreibung einer erheblichen Gefahr lässt einen weiten Spielraum bei der Anwendung zu und ist nur unzureichend gesetzlich definiert. Die genügende Bestimmtheit ist von erheblicher Bedeutung, da es sich bei den Betroffenen gerade nicht um Personen handelt, die aufgrund einer Tat strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, sondern bei denen aufgrund einer Prognose eine erhebliche Gefahr für die betroffenen Güter vermutet wird. Die Abgrenzung zur Präventivhaft dürfte in der Praxis schwerfallen. Der mangelnde Fokus auf terroristische Gefahren zeigt sich auch in der Gesetzesbegründung, in der davon ausgegangen wird, dass eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit auch von Personen ausgehen könnte, die mit harten Drogen handeln. Aufgrund der mangelnden Bestimmtheit halten wir die Ausweitung der Abschiebungshaft daher für rechtsstaatlich bedenklich.

Problematisch ist auch der in der Gesetzesbegründung gezogene Schluss von einer tatsächlichen oder vermeintlichen Gefährlichkeit der betroffenen Personen auf ihren Willen, sich der Abschiebung zu entziehen. Nur wenn dies zuträfe, wäre Abschiebungshaft das richtige Instrument. Zum Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren, die von einer Person ausgehen, kommen bei Vorliegen der polizeirechtlichen Voraussetzungen andere, u.U. auch freiheitsentziehende, Maßnahmen in Betracht. Die Abschiebungshaft hat jedoch den alleinigen Zweck, die Abschie-

¹ Art. 2 Abs. 2 S. 3, 104 Abs. 1 GG

² BVerfGE 29, 183 (196)

bung zu ermöglichen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die Abschiebungshaft „einzig der Sicherung der Abschiebung dient“³. Ebenso hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte klargestellt, dass bei Personen in Abschiebungshaft, bei denen die Behörde von einer Terrorgefahr ausgeht, die gleichen Beschleunigungsprinzipien gelten. Werden die Verhandlungen mit den Herkunftsländern nicht ernsthaft geführt, verstößt die Abschiebungshaft gegen die Europäische Menschenrechtskonvention⁴.

b. Artikel 1 Nr. 8

§ 62 Absatz 3 Satz 4 AufenthG-E, Sicherungshaft

Durch die Einfügung des Satzes 4 wird Abschiebungshaft für Personen, die eine Gefahr für Leib und Leben bzw. für die öffentliche Sicherheit darstellen, auch dann ermöglicht, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

Bewertung:

Die Regelung ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten bedenklich. Bei der Abschiebungshaft gilt der Beschleunigungsgrundsatz. Die Haft soll möglichst kurz sein. Der Zweck der Abschiebungshaft ist es zu verhindern, dass sich der Ausländer der Abschiebung entzieht, und damit die Abschiebung zu sichern. Vorliegend ist Anknüpfungspunkt für die Verlängerung der Abschiebungshaft nicht ein Verschulden des Betroffenen, sondern basiert auf der Vermutung einer möglichen Gefährlichkeit des Betroffenen für die öffentliche Sicherheit. Es ist darauf hinzuweisen, dass in anderen Fällen in der deutschen Rechtsordnung eine solche Haft, die die Öffentlichkeit schützen soll, an strenge Maßstäbe gebunden ist. Ein solcher Unterbindungsgewahrsam ist derzeit von Bundesland zu Bundesland zwar unterschiedlich geregelt, ist aber von vier Tagen bis zu höchstens zwei Wochen vorgesehen.

2. Verlängerung Ausreisegewahrsam

Artikel 1 Nr. 9

§ 62b Absatz 1 Satz 1 AufenthG-E, Dauer

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass vollziehbar Ausreisepflichtige statt wie bisher höchstens vier Tage zukünftig bis zu zehn Tage in sogenannten Ausreisegewahrsam genommen werden können. Die Befristung auf vier Tage habe sich laut Gesetzesbegründung in der Praxis als ungeeignet erwiesen, um Sammelrückführungen vorzubereiten.

Bewertung:

Der Ausreisegewahrsam nach § 62 b AufenthG kann unabhängig vom Vorliegen konkreter Haftgründe angeordnet werden und ausschließlich im Transitbereich eines Flughafens oder in

³ BVerfG -2 BvR 2106/05- B.v.16.5.2007

⁴ EGMR, A und andere gegen das Vereinigte Königreich, Urteil vom 19.2.2009, Beschwerde Nr. 3455/05

einer Unterkunft vollzogen werden, von der aus die Ausreise ins Ausland möglich ist. Bei Einführung des Ausreisegewahrsams hat sich der Deutsche Caritasverband gemeinsam mit den in der BAGFW vertretenen Verbänden bereits gegen einen vorbeugenden Ausreisegewahrsam für höchstens vier Tage ausgesprochen. Dabei haben wir rechtsstaatliche Bedenken vorgebracht, insbesondere im Hinblick auf den in diesem Verfahren eingeschränkten Zugang zu Rechtsschutzmöglichkeiten. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob der Ausreisegewahrsam die europarechtlichen Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 EU-Rückführungsrichtlinie erfüllt. Denn danach knüpft die Abschiebungshaft immer an ein konkretes Fehlverhalten des Betroffenen an. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dagegen aus, das Instrument des Ausreisegewahrsams zur Sicherstellung von Sammelrückführungen auszuweiten. Dieser Zweck kann auch mit der Verhängung von Abschiebungshaft gemäß § 62 AufenthG erreicht werden, die wegen des Eingriffs in das Freiheitsgrundrecht klaren gesetzlichen Anforderungen genügen muss. Diese rechtsstaatlichen Standards sollten nicht unterschritten werden, indem der – weniger anspruchsvollen Anforderungen unterliegende – Ausreisegewahrsam auf zehn statt bisher vier Tage ausgedehnt wird.

3. Widerruf Duldung

Artikel 1 Nr. 6

§ 60a Absatz 5, Ankündigungsfrist Abschiebung

Die Vorschrift sieht vor, dass künftig im Falle einer länger als ein Jahr ausgesetzten Abschiebung (Duldung) bei Widerruf der Duldung die vorgesehene Abschiebung nicht mehr mindestens einen Monat vorher anzukündigen ist, sofern der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben, durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt hat.

Bewertung

Die Neuregelung wird damit begründet, dass die Ankündigung der Abschiebung die Gefahr des Untertauchens bei Ausreisepflichtigen mit längerem Aufenthalt in Deutschland erhöhe und sie faktisch wie eine Warnung vor der Abschiebung wirke. Auch unter Berücksichtigung dieser Erwägungen hält es der Deutsche Caritasverband aus rechtsstaatlichen Gründen für geboten, Abschiebungen -nach einer Duldung von einem Jahr- in der Regel anzukündigen. Eine Abschiebung stellt einen erheblichen Eingriff in die Rechte der Betroffenen dar und sollte dem Betroffenen nach längerem Aufenthalt die Möglichkeit geben, darauf mit rechtlich zulässigen Mitteln zu reagieren. Offen bleibt ferner, wann zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt werden. Aus der Erfahrung unserer Beratungsdienste werden die Anforderungen von Ausländerbehörden häufig sehr weit ausgelegt. So wird mitunter eine zu lange Dauer der Passbeschaffung dem Betroffenen als Verstoß bei der Mitwirkung ausgelegt, auch wenn für die Verzögerung die zuständige Botschaft verantwortlich ist. Von der fehlenden behördlichen Mitwirkung kann dann nicht unmittelbar auf die fehlende

Mitwirkung der Betroffenen geschlossen werden. Hier bedarf es zumindest klarer Kriterien, wann von einer fehlenden Mitwirkung der Betroffenen auszugehen ist.

Darüber hinaus könnte die Regelung dann Kindeswohlgefährdenden Charakter haben, wenn es um die Abschiebung von Familien mit Kindern geht. In diesen Fällen ist darauf zu achten, dass die Ankündigung einen Monat vor Abschiebung auch dazu dient, Familien auf ihre Ausreise vorzubereiten, insbesondere da sie ja bereits mindestens ein Jahr, häufig allerdings auch schon mehrere Jahre in Deutschland gelebt haben und von den hier geknüpften Verbindungen wieder Abschied nehmen sollen. Die Ankündigungsfrist trägt in diesen Fällen auch humanitären Erwägungen Rechnung, denn auch die Klassenkameraden und Freunde, die in Deutschland zurück bleiben, können häufig nicht verstehen, weshalb die Betroffenen nun teils nach Jahren nicht mehr in Deutschland bleiben dürfen. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollte daher die einmonatige Ankündigungsfrist beibehalten werden, zumindest in den Fällen, in denen Familien von Abschiebung betroffen sind.

II. Änderung des Asylgesetzes

1. Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen

Artikel 2 Nr. 5

§ 47 Absatz 1b AsylG-E, Wohnverpflichtung

Die neue spezialgesetzliche Regelung soll den Ländern die Möglichkeit einräumen, in Anlehnung an die Regelung für Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten in § 47 Absatz 1a AsylG, bei Ausländern, die einen Asylantrag gestellt haben, oder im Falle einer Ablehnung des Antrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig eine längere Wohnverpflichtung als die nach § 47 Absatz 1 AufenthG maximal möglichen sechs Monate in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung vorzusehen. Die Länder können regeln, dass diese Verpflichtung bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung gelten soll.

Bewertung

Im allgemeinen und im besonderen Teil der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung länger in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, nur für Asylsuchende ohne Bleibeperspektive gelten solle. Was unter dem Begriff `ohne Bleibeperspektive` zu verstehen ist, wurde bislang gesetzlich nicht definiert. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geht bei Menschen, die aus Herkunftsländern kommen, bei denen Schutzquoten von über 50% erreicht werden, von einer `guten Bleibeperspektive` aus. An einer gesetzlichen Normierung einer solchen Definition fehlt es jedoch ebenfalls. In § 45a Absatz 2 AufenthG wird auf die Terminologie abgestellt, ob bei einem Asylantragsteller ein `rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist`. Angesichts der uneinheitlich gebrauchten Begrifflichkeiten wäre es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes grundsätzlich notwendig, legal zu definieren, wann eine gute, eine schlechte und wann keine Bleibeperspektive aus Sicht des Gesetzgebers vorliegt. Eine Erwähnung unklarer Kriterien lediglich in der Gesetzesbegründung genügt hierzu nicht.

Welche Personen konkret unter die Neuregelung fallen sollen, lässt sich nur insoweit aus dem Gesetzestext erschließen, als es sich um Personen handeln soll, deren Asylantrag durch das Bundesamt als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wurde. Es wird jedoch im Gesetzestext nicht klargestellt, ob diese Personengruppe abschließend die Asylsuchenden 'ohne Bleibeperspektive' beschreibt.

Laut besonderem Teil der Gesetzesbegründung soll durch die neue Regelung insbesondere vermieden werden können, dass eine anstehende Aufenthaltsbeendigung durch einen nach dem Ende der Wohnverpflichtung erforderlichen Wohnortwechsel des Ausländers unnötig erschwert wird. Grundsätzlich ist das Ziel, abgelehnte Asylbewerber zügig in ihre Heimatländer zurückzuführen, nachvollziehbar.

Problematisch sind allerdings die von der neuen Regelung betroffenen Fälle, bei denen der Asylantrag zwar kurzfristig als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde und ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 AsylG nicht vorliegt, eine Abschiebung kurzfristig jedoch nicht möglich ist, beispielsweise weil der Zielstaat nicht bereit ist, die Person aufzunehmen. In diesem Fall dürften die Betroffenen die Einrichtung nicht verlassen. Denn in diesem Fall soll § 49 Absatz 1 AsylG laut Gesetzesbegründung gerade nicht anwendbar sein, der im Falle einer kurzfristig nicht möglichen Abschiebung ansonsten eine Beendigung der Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, vorsieht. Insbesondere für Kinder und Jugendliche wäre dies ein unhaltbarer Zustand, da in den meisten Bundesländern die Schulpflicht an das Verlassen der Aufnahmeeinrichtung geknüpft ist. Zudem würde für Jugendliche wie auch für ihre Eltern in dieser Situation ein Beschäftigungsverbot gelten und sie könnten keine Ausbildung beginnen.

In welcher Form die Länder die Regelung treffen, soll sich laut besonderer Gesetzesbegründung nach Landes(verfassungs)recht richten. Abgesehen von möglichen Unterschieden in den Landesverfassungen wäre die Folge aus einer solchen Regelung, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Ländern entstünde, die dem Ziel des Gesetzentwurfes, eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit zu schaffen, entgegenstünde.

Besonders prekär könnte sich dies hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges auswirken, denn § 61 Absatz 1 AsylG sieht vor, dass für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Laut Gesetzesbegründung werden die Länder zwar unter anderem auch die Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern zu berücksichtigen haben. Ein Abweichen landesrechtlicher Regelungen von der bundesgesetzlichen Regelung des Asylgesetzes ist jedoch nicht möglich.

II. Änderung des Achten Buchs Sozialgesetzbuch

1. Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen

Artikel 3

§ 42 Absatz 2 SGB VIII-E, Verpflichtung zur Asylantragstellung

Durch die neue Regelung soll das Jugendamt verpflichtet werden, für in Obhut genommene Kinder und Jugendliche unverzüglich einen Asylantrag zu stellen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass internationaler Schutz benötigt wird. Das Kind oder der Jugendliche soll dabei beteiligt werden.

Bewertung:

Für die meisten unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten ist das Asylverfahren eine Möglichkeit, einen sicheren Schutzstatus in Deutschland zu erhalten. Gerade für Kinder und Jugendliche aus Ländern mit einer hohen Schutzquote im Asylverfahren ist eine schnelle Asylantragstellung daher sinnvoll. Da eine Antragstellung durch Minderjährige nicht möglich ist, müssen diese warten, bis das Jugendamt oder der Vormund für sie einen Antrag stellt.

Das Jugendamt ist während der Inobhutnahme berechtigt und auch verpflichtet, stellvertretend Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder des Jugendlichen notwendig sind, macht in der Praxis von dieser Regelung jedoch wenig Gebrauch. Bis ein Vormund bestellt ist, kann unter Umständen viel Zeit vergehen, so dass es häufig zu zeitlichen Verzögerungen bei der Asylantragstellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen kommt mit der Folge, dass der aufenthaltsrechtliche Status ungeklärt bleibt und die Betroffenen gegebenenfalls weitergehende Rechte nicht oder erst verzögert geltend machen können

Dass die Jugendämter der Verpflichtung der Asylantragstellung zum Wohle des Kindes bisher wenig nachkommen, liegt neben oft fehlenden zeitlichen Ressourcen auch daran, dass die Zuständigen in den Jugendämtern in der Regel keine asyl- und aufenthaltsrechtliche Qualifikation besitzen. Folglich können sie schwer beurteilen, in welchen Fällen und zu welchem Zeitpunkt eine Asylantragstellung dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen dient.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt daher die Bemühungen der Bundesregierung, in geeigneten Fällen schnellere Asylantragstellungen durch das Jugendamt zu ermöglichen. Dass hierfür keine pauschale Pflicht, sondern Einzelfallprüfungen vorgesehen sind, bewertet der Deutsche Caritasverband ebenfalls positiv.

Es ist allerdings weiterhin unklar, wie das Jugendamt und seine Mitarbeitenden eine qualifizierte Einzelfallprüfung vornehmen sollen. Hier gilt es vor allem unterscheiden zu können, ob das Asylverfahren überhaupt Aussicht auf Erfolg hat oder ob andere Wege der Aufenthaltssicherung in Frage kommen. Bei den Mitarbeitenden des Jugendamtes handelt es sich meist um Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes, die für die Beurteilung oft sehr komplexer asyl-

und aufenthaltsrechtlicher Fragen nicht ausreichend qualifiziert sind. Ohne das nötige Fachwissen könnte sich die geplante Regelung jedoch zu Lasten der Kinder und Jugendlichen auswirken.

Handlungsempfehlung:

Bevor der Antrag nach dem Asylgesetz gestellt wird, ist es daher erforderlich, dass eine anwaltliche Beratung stattfindet. Der Deutsche Caritasverband schlägt daher vor, die Vorschrift durch folgende Sätze zu ergänzen:

„Bevor die Fachkraft des Jugendamtes, die Aufgaben aus § 42 Abs. 2 Satz 4 wahrnimmt, nimmt sie gemeinsam mit dem oder der Jugendlichen eine anwaltliche Beratung bei einem Rechtsanwalt oder einer Rechtsanwältin, der oder die im Bereich des Asyl- und Ausländerrechtes besonders qualifiziert ist, in Anspruch. Diese Inanspruchnahme ist Gegenstand des Verwaltungsverfahrens. § 64 SGB X ist anzuwenden.“

Freiburg/Berlin, den 21.03.2017
Deutscher Caritasverband e.V.

Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt

Martin Beißwenger, Referent für Migration und Integration, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-327, martin.beisswenger@caritas.de

Feven Michael, Referentin für Thema Flucht, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-471, feven.michael@caritas.de

Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-53, bernward.ostrop@caritas.de

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Innenausschuss
A-Drs. 18(4)870

BB		
BKr		zK
BMb		zU
	A. Heveling	
WVL	GG	zSt

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

11.4.2017

Herrn
Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses
des Deutschen Bundestags
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Innenausschuss

Eingang mit Anl. am 18.4.2017

1. Vors. in d.B. um Kenntnisnahme/Rücksprache

2. Mehrfertigungen mit/ohne Anschreiben an Abg. BE, Obl. Sekr.

an _____

3. Wv A. Drs.

4. z.d.A. (alphab.-Gesetz- BMI)

(7973)

Bearbeitet von Dr. Klaus Ritgen

Telefon (0 30) 59 00 97 - 321
Telefax (0 30) 59 00 97 - 400

E-Mail: Klaus.Ritgen@Landkreistag.de

Aktenzeichen
II

Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Ritgen 18/4/17

Sehr geehrter Herr Heveling,

der Innenausschuss des Deutschen Bundestags hat am 27.3.2017 eine Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht durchgeführt. Da zu dieser Anhörung, deren Materie erhebliche Bedeutung für die Städte, Landkreise und Gemeinden zukommt, aus uns unerfindlichen Gründen kein Vertreter der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände eingeladen war, möchten wir Sie und die Mitglieder des Ausschusses auf diesem Wege bitten, sich noch für Änderungen des Entwurfs einzusetzen.

Dringender Änderungsbedarf besteht aus unserer Sicht insbesondere im Hinblick auf die als § 56a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vorgesehene Regelung zur elektronischen Überwachung. Die Einführung einer solchen Form der Überwachung ist zwar grundsätzlich zu begrüßen; wir können aber nicht nachvollziehen, warum der Bundesgesetzgeber insoweit primär eine Zuständigkeit der Ausländerbehörden vorsieht. Insoweit handelt es sich um eine Aufgabe, die mit der Personal- und Sachausstattung, wie sie für eine Ausländerbehörde typisch ist, nicht bewältigt werden kann. Der Entwurf selbst verweist darauf, dass bei den Justizbehörden der Länder im Rahmen der Führungsaufsicht bereits entsprechende Infrastrukturen geschaffen wurden. Diese könnten ertüchtigt und für die Durchführung der Überwachung nach § 56a AufenthG eingesetzt werden. Wir regen daher an, in § 56a AufenthG keine ausdrückliche Zuständigkeit der Ausländerbehörden vorzusehen, sondern die Bestimmung der zuständigen Stelle den Ländern zu überlassen. Eine abweichende Zuständigkeitsregelung ist zwar auch schon nach der Entwurfsfassung möglich. In den Ländern, die davon keinen Gebrauch machen, bliebe es aber bei der Zuständigkeit der Ausländerbehörde. Das ist nicht hinnehmbar. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass die gegenwärtige Ausge-

staltung des § 56a AufenthG möglicherweise auch in Konflikt zum Aufgabenübertragungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG stehen könnte.

Darüber hinaus sprechen wir uns für eine Ergänzung des Asylgesetzes (AsylG) aus. Dieses sieht derzeit vor, dass Folgeantragsteller nur dann (wieder) in einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 47 AsylG untergebracht werden können, wenn sie zwischenzeitlich das Bundesgebiet verlassen hatten (§ 71 Abs. 2 Satz 2 AsylG). Dies führt in den Kommunen zu erheblichen Problemen, wenn es sich dabei um Personen handelt, die nach mehreren Monaten oder sogar erst nach Jahren – zum Teil nach der entsprechend den Verwahrfrieten erfolgten Vernichtung ihrer Akten in der kommunalen Ausländerbehörde – wieder erscheinen und unmittelbar an die Kommunen der letzten Verteil- oder Zuweisungsentscheidung weitergeleitet werden. Wir regen daher an, in § 71 Abs. 2 Satz 2 AsylG das Wort „hatte“ durch die Wörter „hatte oder mindestens drei Monate unbekanntem Aufenthalts war“ zu ersetzen. Auf diese Weise wäre auch der Ratio des § 47 Abs. 1a AsylG Rechnung getragen, Personen aus sicheren Herkunftsländern nach Möglichkeit nicht auf die Kommunen zu verteilen. Dieser richtige Ansatz wird durch die derzeit gültige Regelung in § 71 Abs. 2 Satz 2 AsylG unterlaufen.

Wir wären Ihnen dankbar, sehr geehrter Herr Heveling, wenn Sie diese Anregungen an die Mitglieder des Innenausschusses weiterleiten und einen entsprechenden Vorschlag in die Beschlussempfehlungen des Ausschusses aufnehmen könnten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes