



Thomas Hampel
Präsident des
Bayerischen Landesamts für Asyl und Rückführungen (LfAR)

München, 31.05.2019

Öffentliche Anhörung zum Entwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“)

BT-Drs. 19/10047

Stellungnahme als Sachverständiger

I. Allgemeines:

Aus meiner Sicht als Präsident des Bayerischen Landesamts für Asyl und Rückführungen (LfAR), auch vor dem Hintergrund meiner langjährigen Erfahrung als Polizeibeamter bei der Bayerischen Polizei, ist dem Gesetzentwurf insgesamt zuzustimmen, da er trotz der notwendig gewordenen Kompromisse unter dem Strich einige wichtige Verbesserungen enthält und damit die Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Ausländer punktuell erleichtert wird.

Bevor ich auf den aus meiner Ansicht nach notwendigen Änderungsbedarf eingehe, möchte ich die Möglichkeit nutzen, um aus Sicht der ausländerbehördlichen Vollzugspraxis diesen nunmehr angedachten gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgelagerte Probleme im Rückkehrbereich zu benennen.

Die Zahl der aufhältigen Ausreisepflichtigen, also Personen, denen nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen kein Aufenthaltsrecht zusteht und die sich eigentlich nicht in Deutschland aufhalten dürften, steigt seit vielen Jahren kontinuierlich stark an. Darunter befindet sich eine hohe Zahl an Personen, welche aus unterschiedlichsten Gründen nicht abgeschoben werden können und deren Aufenthalt daher geduldet werden muss.

Angesichts des perspektivisch weiter zunehmenden Anteils von Ausreisepflichtigen aus Drittstaaten mit gegenwärtig schwierigen Rahmenbedingungen für die Rückkehr und der damit verbundenen schrittweisen Einschränkung der faktischen Handlungsmöglichkeiten steht das Rückkehrmanagement vor besonderen Herausforderungen.

Neben einer verbesserten engen, zielorientierten und abgestimmten Zusammenarbeit im Rückkehrmanagement aller staatlichen Akteure des Bundes, der Länder und der Kommunen wurden durch die Einrichtung der Arbeitsgruppe „Integriertes Rückkehrmanagement“ (AG IRM) durch die

Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) und die Gründung des Gemeinsamen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) wesentliche Verbesserungen bei der Zusammenarbeit aller beteiligten staatlichen Akteure erreicht. Freilich ist auch hier eine weitere Effektivierung von Rückkehrprozessen möglich.

Aus der täglichen Praxis zeigt sich, dass dringender und kurzfristiger Bedarf von zusätzlichen Personenbegleitressourcen bei der Bundespolizei für die Rückführung von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen in andere Herkunfts- und Zielstaaten besteht. Die Bundespolizei erhöht zwar ihre Zahl der Personenbegleiter, was sehr zu begrüßen ist, aber dennoch ist zum jetzigen Zeitpunkt festzustellen, dass sich die schwierige Situation für begleitete Flugrückführungen in der Praxis nicht entspannt hat. Die Wartezeiten für begleitete Rückführungen haben sich nicht verkürzt und betragen teilweise mehrere Wochen. Die Situation, insbesondere die weiter steigende Zahl ausreisepflichtiger Personen, bleibt bundesweit problematisch und löst zusätzliche Abschiebungshindernisse aus, z. B. im Hinblick auf das Beschleunigungsgebot bei der Sicherungshaft, den Ablauf der Gültigkeit bei Passersatzdokumenten oder auf Verfristungsfälle im Dublin-Verfahren sowie innerhalb der Wartefristen eintretende weitere Vollzugshindernisse.

Dass die Länder im Hinblick auf die fehlenden personellen Ressourcen bei der Bundespolizei, neben ihren bereits bestehenden umfangreichen Aufgaben im Rückführungsbereich zur Entlastung der gesetzlich originär zuständigen Bundespolizei ergänzend Aufgaben der Personenbegleitung bei Flugrückführungen wahrnehmen müssen (Bayern hat zwischenzeitlich 120 bayerische Polizeibeamte auch zu Personenbegleitern-Luft weitergebildet), um dringende, insbesondere sicherheitsrelevante, Aufenthaltsbeendigungen durchführen zu können, muss gerade im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung und Aufgabenwahrnehmung des Bundes der Ausnahmefall bleiben.

Es bedarf aber ergänzend hierzu zwingend weiterer zielorientierter Maßnahmen zur Erhöhung bzw. zur Herstellung der Kooperationsbereitschaft der Herkunfts- und Zielstaaten. Auch bei Überstellungen aus der Bundesrepublik im zeitkritischen Dublin-Verfahren bestehen noch erhebliche Optimierungspotentiale.

Gleichzeitig muss die Bundesregierung ihre Anstrengungen intensivieren, effektive Überstellungsvereinbarungen mit anderen Dublin-Mitgliedsstaaten zu treffen. Die bestehenden Regelungen sind im Hinblick auf örtliche, zeitliche oder sonstige Überstellungsbeschränkungen (z. B. beschränkte Personenzahl pro Grenzübergangsstelle, zeitliches Limit bis 12:00 Uhr im Zielstaat, Beschränkung der Zielflughäfen) in Teilen praxisuntauglich. Für besonders relevante Mitgliedsstaaten ist z. B. die Möglichkeit von Sammelcharterüberstellungen dringend erforderlich.

Die Kooperationsbereitschaft von Herkunftsstaaten bleibt zentraler Faktor für eine effektive Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen aus Deutschland. Die Herstellung der Kooperation weiterer für Rückführungsmaßnahmen entscheidender Herkunfts- und Zielländer ist dringend notwendig. Beispielhaft sind hier die Republik Senegal und der Iran zu nennen. Zugleich steigt der Anteil der ausreisepflichtigen Personen aus solchen Staaten. Die Bundesregierung muss daher alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen, um hier kurzfristig wirksame und nachhaltige Verbesserungen für die Behördenpraxis zu erreichen. Ohne funktionierende Identifizierungs- und Passersatzpapierbeschaffungsprozesse können Ausländerbehörden Rückführungen bei regelmäßig fehlenden Reisedokumenten nicht effektiv durchführen. Die Möglichkeit der Ausstellung von sogenannten EU-Laissez-Passer-Papieren durch die deutschen Behörden, wie sie von allen Herkunftsländern des Westbalkans und auch von Afghanistan und Moldau akzeptiert wird, hat sich als wesentliche Vereinfachung der Passersatzpapierbeschaffung bewährt. Dieses Verfahren gilt es daher von der Bundesregierung in den Verhandlungen mit anderen Herkunftsstaaten auszubauen, soweit dies möglich ist.

II. Gegenstand der Anhörung

Das Bundeskabinett hat am 17.04.2019 das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“) beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet (BR-Drs. 179/19). Der Gesetzentwurf enthält Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG), des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG), des Asylgesetzes (AsylG), der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Der Bundesrat hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 18.04.2019 beraten und zum Gesetzentwurf Stellung genommen (BR-Drs. 179/19 (B)).

III. Allgemeines zum Gesetzentwurf

Mit dem Gesetzentwurf sollen zentrale Vereinbarungen des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD im Migrationsbereich umgesetzt werden. Zum einen soll künftig deutlicher zwischen denjenigen Ausreisepflichtigen unterschieden werden, die unverschuldet an der Ausreise gehindert sind, und denjenigen, die ihren Verbleib in Deutschland selbst verschulden. Zum anderen sollen Hindernisse für Ausreise und Rückkehr verringert und dabei Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam praktikabler ausgestaltet werden.

Der Gesetzentwurf sieht hierzu insbesondere folgende wesentlichen Änderungen vor:

- Für vollziehbar Ausreisepflichtige, die keine Reisedokumente vorlegen oder nicht in zumutbarer Weise deren Beschaffung betreiben, werden die neue Rechtsstellung einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ und eine besondere Passbeschaffungspflicht eingeführt.
- Die Möglichkeiten zur Anordnung von Abschiebungshaft werden ausgeweitet. Um dem massiven Mangel an Abschiebungshaftplätzen in den Ländern zu begegnen, sollen weitere Haftplätze in Justizvollzugsanstalten nutzbar gemacht werden, indem das europarechtlich vorgeschriebene Trennungsgebot für drei Jahre ausgesetzt wird.
- Auch im Ausweisungsrecht sieht der Gesetzentwurf Erleichterungen vor. Die Schwellen des „Ausweisungsschutzes“ werden abgesenkt.
- Gefährder und Intensivstraftäter können künftig eine lebenslange Wiedereinreisesperre erhalten. Bei diesem Personenkreis können auch Überwachungsmaßnahmen greifen, um sie von der wiederholten Begehung von Straftaten abzuhalten bzw. um einer Verwurzelung im kriminellen Milieu entgegenzuwirken. Der Katalog derjenigen Straftaten, bei denen Ausweisungen oder Abschiebungen ohne Einvernehmen der Staatsanwaltschaft möglich sind, wird erweitert.
- Schließlich beinhaltet der Gesetzentwurf Schärfungen im Bereich des Sozialleistungsrechts, insbesondere für Dublin-Fälle und Ausländer, die in einem anderen EU-Staat als Schutzberechtigte anerkannt sind, aber nach Deutschland weiterreisen. Für die Rückreise in einen anderen EU-Staat wird lediglich eine einmalige Reisebeihilfe gewährt.

IV. Die wesentlichen Änderungen und weitergehender Änderungsbedarf

Dem Gesetzentwurf kann insgesamt zugestimmt werden, da er trotz der notwendig gewordenen Kompromisse unter dem Strich immer noch einige wichtige Verbesserungen enthält und damit die Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Ausländer punktuell erleichtern wird.

1. Wesentliche Änderungen und weitergehender Änderungsbedarf im AufenthG

1.1 Duldung für Personen mit ungeklärter Identität und Passbeschaffungspflicht [Art. 1 Nr. 19 GE]

Es wird klargestellt, dass vollziehbar Ausreisepflichtige selbst die Pflicht haben, Reisedokumente ihres Herkunftsstaates zu erlangen. Flankierend hierzu wird die neue Rechtsstellung einer „Dul-

„Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ für diejenigen eingeführt, die keine Reisedokumente vorlegen oder nicht in zumutbarer Weise deren Beschaffung betreiben. Fehlanreize zum rechtswidrigen Verbleib im Bundesgebiet trotz vollziehbarer Ausreisepflicht sollen beseitigt werden. Vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern wird die Duldung mit dem Zusatz „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ erteilt, wenn die Abschiebung aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführen oder sie zumutbare Handlungen zur Erfüllung ihrer Passbeschaffungspflicht nicht vornehmen.

Bewertung:

Die Schaffung eines besonderen Status für geduldete Ausländer, die das Ausreisehindernis selbst verschuldet haben, und damit ihre Abschiebung vorsätzlich verhindern oder zumindest hinauszögern wollen, ist zu [befürworten](#).

Allerdings ergibt sich hier noch [wichtiger Änderungsbedarf](#) in nachfolgenden Bereichen:

- **Glaubhaftmachung bei Passbeschaffungspflicht**

Nach § 60b Abs. 3 Sätze 3 bis 5 AufenthG-E kann ein Ausländer durch eine unrichtige eidesstattliche Versicherung die Erfüllung der Mitwirkungspflichten glaubhaft machen – ohne dass vorrangig andere Nachweise gefordert werden könnten. Die Vorschrift sollte dahingehend abgeändert werden, dass die Ausländerbehörde selbst das Mittel der Glaubhaftmachung im eigenen Ermessen wählen kann.

- **Eintritt erst bei Bestandskraft der Asyablehnung**

Die Passbeschaffungspflicht tritt erst im Zeitpunkt der rechtskräftigen Asyablehnung ein (§ 60b Abs. 2 Satz 3 AufenthG-E). Dies lässt allerdings unberücksichtigt, dass Asyablehnungen in vielen Fällen schon vor der Bestandskraft der Entscheidung vollziehbar sein können (z. B. bei Ablehnung als offensichtlich unbegründet). Das Wort „rechtskräftigen“ ist durch das Wort „vollziehbaren“ zu ersetzen.

- **Ausnahme bei nationalem Abschiebungsverbot**

Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer mit Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG sind weitgehend von der Passbeschaffungspflicht ausgenommen (§ 60b Abs. 2 Satz 3 AufenthG-E). Diese Ausnahme ist zu streichen, da z.B. nationale Abschiebungsverbote, wie fehlende wirtschaftliche Sicherung, häufig lediglich vorübergehender Natur sind. Sie gelten zudem nur für ein bestimmtes Zielland, der Pass kann aber Voraussetzung für die Abschiebung in ein Drittland sein.

- **Inhalt der Passbeschaffungspflicht nicht ausreichend**

Die „zumutbaren Handlungen“ in § 60b Abs. 3 AufenthG-E sind zu eng gefasst. Auch die Beauftragung von Rechtsvertretern im Herkunftsland zur Beschaffung von Unterlagen (z. B. Staatsangehörigkeitsausweis und Personalausweis bei Irakern, Tazkira bei Afghanen, Nüfus bei Türken) muss erfasst werden.

1.2 Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam [Art. 1 Nr. 21-23 GE]

In der (medialen) Öffentlichkeit besteht keinerlei Verständnis dafür, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen, sich mit einfachsten Handlungen ihrer Ingewahrsamnahme zum Vollzug ihrer Abschiebungsmaßnahme entziehen können. Eine vorübergehende Abwesenheit macht es den polizeilichen Einsatzkräften oder Verwaltungsvollzugskräften nahezu unmöglich, Personen für eine Abschiebungsmaßnahme am gleichen Tag in Gewahrsam zu nehmen, um sie an den Flughafen zu verbringen.

Dies schafft nicht nur bei den eingesetzten Vollzugskräften eine hohe Frustration, sondern lässt auch unseren Rechtsstaat als hilflos und mit dieser Situation überfordert erscheinen. Die Quote der Ingewahrsamnahme zum Zwecke der Durchsetzung der gesetzlichen Ausreiseverpflichtung muss daher erhöht werden.

Um die Zuführung zur Abschiebung sicherzustellen, ist deshalb das Instrumentarium der Abschiebungshaft bzw. des Ausreisegewahrsams unverzichtbar. Um dieses Instrumentarium praktikabler zu gestalten, sieht der Gesetzentwurf eine Reihe von Änderungen vor.

1.2.1 Mitwirkungshaft [Art. 1 Nr. 21 lit. e des GE]

Neu eingeführt wird die Mitwirkungshaft. Sie ersetzt die im früheren Entwurf vorgesehene Erweiterte Vorbereitungshaft. Zweck der Haft ist die Teilnahme an einem angeordneten Termin gemäß § 82 Abs. 4 Satz 1 AufenthG. Die Dauer der Inhaftierung ist auf 14 Tage beschränkt. Sie ermöglicht eine Vorführung aus der Haft, wenn der Ausländer bestimmten Anordnungen zur Mitwirkung bei der Identitätsklärung keine Folge leistet.

Bewertung:

Der Anwendungsbereich der Mitwirkungshaft überschneidet sich mit dem der Vorführhaft gemäß § 82 Abs. 4 Satz 3 AufenthG i.V.m §§ 40 ff. BPolG. Eine [Klarstellung des Verhältnisses zwischen Mitwirkungs- und Vorführhaft wäre zu begrüßen](#).

1.2.2 Überstellungshaft [Art. 1 Nr. 2 lit. c sublit. bb des GE]

Der Entwurf sieht Änderungen bei den Regelungen zur Inhaftnahme zur Sicherung einer Überstellung gemäß Dublin-III-Verordnung vor.

Bewertung:

Die vorgeschlagenen Änderungen sind **im Grundsatz zu begrüßen**, da die Möglichkeiten der Inhaftierung erweitert und die Regelungen der vorläufigen Ingewahrsamnahme klarstellend geregelt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Änderungen ist allerdings in mehreren Punkten **verbesserungswürdig**:

- **Feststellung von Anhaltspunkten für das Vorliegen von Fluchtgefahr**

Bei der Neuregelung des § 2 Abs. 14 Satz 2 AufenthG-E sollte auf die Formulierung „Ferner kann ein Anhaltspunkt für das Vorliegen von Fluchtgefahr vorliegen...“ verzichtet werden. Diese stellt das Vorliegen von Fluchtgefahr letztlich ins Ermessen des entscheidenden Richters, was die Anwendung der Norm durch die Ausländerbehörden erschwert. Stattdessen soll die folgende Formulierung verwendet werden: „Ferner liegt ein Anhaltspunkt für Fluchtgefahr vor...“ (z. B. wenn der Ausländer einen Mitgliedsstaat vor Abschluss eines dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsbestimmung verlassen hat)

- **Fluchtgefahr bei Rückkehrentscheidung eines anderen Staates:**

Der weitere Tatbestand aus einem früheren Entwurf des § 2 Abs. 14 Satz 2 AufenthG-E, wonach Fluchtgefahr vorliegt, wenn im Geltungsbereich der Rückführungsrichtlinie eine Rückkehrentscheidung (z. B. Asylablehnung durch anderen Mitgliedsstaat) gegen den Ausländer ergangen ist, sollte wieder aufgenommen werden. Mit einer entsprechenden Änderung werden die Anhaltspunkte für Fluchtgefahr erweitert.

1.2.3 Abschiebungshaft [Art. 1 Nr. 21 lit. c des GE]

Durch die Änderungen in § 62 AufenthG werden die Regelungen zur Abschiebungshaft in wesentlichen Teilen neu gefasst. Im Einklang mit den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie stellt die Sicherungshaft im Kern auf das Vorliegen von Fluchtgefahr ab. Die Neuregelung sieht Tatbestände vor, in denen das Vorliegen von Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird und weitere Tatbestände, die Anhaltspunkte für Fluchtgefahr darstellen.

- **Drei-Monats-Prognose zur Durchführbarkeit der Abschiebung**

Im Gegensatz zum früheren Entwurf wurde die 3-Monats-Prognose („Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.“) in § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG-E wieder aufgenommen.

Bewertung:

Diese Drei-Monats-Prognose zur Durchführbarkeit der Abschiebung bereitet in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, da sich gerade bei Personen ohne gültige Reisedokumente die Vorbereitung der Rückführung (inkl. Passbeschaffung und hierfür erforderlicher Mitwirkung der Behörden des Herkunftsstaats) häufig länger als drei Monate dauert. Personen ohne Pass und ohne festen Wohnsitz müssen nach dem Aufgriff regelmäßig wieder frei gelassen werden, da die Abschiebung nicht innerhalb von drei Monaten sichergestellt werden kann. Die Wiederaufnahme dieser Prognoseentscheidung in die Voraussetzungen der Sicherungshaft ist daher abzulehnen.

Die Änderung widerspricht im Übrigen den "Handlungsempfehlungen der Bund-Länder-AG an die Innenministerkonferenz zur 'Beseitigung rechtlicher und tatsächlicher Hindernisse bei der Rückführung von Gefährdern" (Stand: 03.05.2018). Darin wurde eine Vereinfachung der Regelung zur Drei-Monats-Grenze des § 62 Abs. 3 Sätze 3 und 4 AufenthG mit dem Ziel, eine Haftanordnung bis zu sechs Monaten zu ermöglichen, vorgeschlagen.

Die Drei-Monats-Prognose in § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthG-E sollte gestrichen werden, um den praktischen Vollzug zu erleichtern. Eine andere Möglichkeit wäre die Verlängerung dieses Zeitraums in eine „Sechs-Monats-Prognose“.

- **Tatbestände für Fluchtgefahr**

Der Entwurf enthält Tatbestände, in denen Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird (§ 62 Abs. 3a AufenthG-E) und Tatbestände, die Anhaltspunkte für Fluchtgefahr darstellen (§ 62 Abs. 3b AufenthG-E).

Bewertung:

Diese Systematik ist **grundsätzlich zu begrüßen**. Allerdings wurden die Tatbestände gegenüber der früheren Fassung deutlich eingeschränkt und aufgeweicht.

Statt der Relativierung „Anhaltspunkte [...] können sein“ sollte § 62 Abs. 3b AufenthG-E deutlicher werden: „Konkrete Anhaltspunkte für Fluchtgefahr sind...“ (z.B., wenn der Ausländer wiederholt wegen vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu mindestens einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist).

Der im geltenden Recht enthaltene Auffangtatbestand „Vorbereitungshandlungen von vergleichbarem Gewicht“ (§ 2 Abs. 14 Nr. 6 AufenthG) sollte weiterhin einen Anhaltspunkt für Fluchtgefahr darstellen.

Bei § 62 Abs. 3b Nr. 7 AufenthG-E ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Norm nur erlaubt einreisende Ausländer erfassen soll und damit erlaubt einreisende Ausländer gegenüber un-erlaubt einreisenden Ausländern benachteiligt.

Die übrigen Tatbestände für Fluchtgefahr in Abs. 3a und 3b wurden leider erheblich aufge-
weicht. Durch einschränkende Formulierungen, die dem Haftrichter Ermessen einräumen und Belehrungspflichten vorsehen, wird die praktische Anwendung durch die Ausländerbehörden erschwert. Die Rückkehr zu den Tatbeständen der früheren Entwurfssassung des BMI wäre wünschenswert.

- **Verfahrensregeln zur Ingewahrsamnahme im FamFG** (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit)
Eine frühere Entwurfssassung sah eine praktikablere Ausgestaltung des Beschwerdeverfahrens bei der Abschiebungshaft vor, die auch im Koalitionsvertrag vereinbart war. Diese Änderungen im FamFG sind nahezu gänzlich entfallen.

Das FamFG sollte geändert werden, um Rechtsmittel der Ausländerbehörden gegen ablehnende Entscheidungen zu erleichtern:

Ermöglichung einer statthaften Beschwerde durch die Ausländerbehörde auch nach Erledigung der Hauptsache.

Ermöglichung einer statthaften Rechtsbeschwerde durch die Ausländerbehörde auch nach Erledigung der Hauptsache.

1.2.4 Ausreisegewahrsam [Art. 1 Nr. 23 des GE]

Im Rahmen des Ausreisegewahrsams wird klargestellt, dass Fluchtgefahr beziehungsweise fluchtgefahrähnliche Kriterien nicht vorliegen müssen. Ziel der Änderung beim Ausreisegewahrsam ist es, den Ausreisegewahrsam von der Fluchtgefahr zu entkoppeln.

Bewertung:

Bei dieser Änderung überwiegen aus Sicht der ausländerbehördlichen Praxis die Nachteile.

Durch die vorgesehene Änderung wird keine wesentliche Verbesserung eintreten, da § 62b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG-E (... feststeht, dass die Abschiebung innerhalb dieser Frist durchgeführt werden kann ...) die Darlegungslast der Ausländerbehörde erhöht, da Zweifel an der praktischen Durchführbar-

keit der Abschiebung künftig zulasten der Ausländerbehörde wirken. Das neue Erfordernis einer geringen Entfernung zur Grenzübergangsstelle schränkt den praktischen Vollzug weiter ein, da ein Vollzug des Ausreisegewahrsams nur noch in Unterkünften nahe einer Grenzübergangsstelle (i. d. R. am Flughafen) durchführbar ist. (aus der Begründung des Gesetzentwurfs: „...Dabei ist eine übliche Fahrzeit von etwa einer Stunde von Unterkunft bis Flughafen oder Grenzübergang als „ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung“ zu bewerten. ...“)

Falls keine deutlichen Verbesserungen beim Ausreisegewahrsam möglich sind, sollte Art. 1 Nr. 23 des GE gestrichen werden, da sonst eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo droht.

1.2.5 Vorübergehende Aufhebung des Trennungsgebotes bei Abschiebungshaft [Art. 1 Nr. 22]

Die vorübergehende Aussetzung des Trennungsgebotes in § 62a Abs. 1 Satz 1 AufenthG für den Zeitraum ab Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 01.07.2022 ist weiterhin enthalten. Um dem deutlichen Mangel an Abschiebungshaftplätzen in den Ländern zu begegnen, sollen weitere Haftplätze in Justizvollzugsanstalten nutzbar gemacht werden, indem das europarechtlich vorgeschriebene Trennungsgebot für drei Jahre ausgesetzt wird. Artikel 18 der Rückführungsrichtlinie sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor. Eine strikte räumliche Trennung von Strafgefangenen und Abschiebungshaftgefangenen ist aber weiterhin vorgesehen.

Bewertung:

Die Änderung wird begrüßt. In dem oben genannten Zeitraum kann die Abschiebungshaft in regulären Justizvollzugsanstalten erfolgen, wenn dort eine Trennung von den Strafgefangenen sichergestellt ist. Die Aussetzung des Trennungsgebots, die von Bayern seit langem gefordert wird, ist zu befürworten, da sie die zügige Bereitstellung weiterer Haftplätze erleichtert.

1.3 Ausweisungsrecht

Auch im Ausweisungsrecht sieht der Gesetzentwurf Erleichterungen vor. Die Schwellen des Ausweisungsschutzes werden nochmals gesenkt. Der Katalog derjenigen Straftaten, bei denen Ausweisungen oder Abschiebungen ohne Einvernehmen der Staatsanwaltschaft möglich sind, wird erweitert. Personen, die wegen Sozialleistungsbetrugs oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz verurteilt wurden, sollen beispielsweise leichter ausgewiesen werden können.

1.3.1 Ausweisung von anerkannten Flüchtlingen [Art. 1 Nr. 10 lit. a und b des GE]:

Auch die Regelungen zur Ausweisung eines anerkannten Flüchtlings werden in § 53 Abs. 3a AufenthG-E neu geregelt. Bei der Neuregelung sollen die europarechtlichen Voraussetzungen der Qualifikationsrichtlinie (QRL) abgebildet werden.

Bewertung:

Diese Änderung ist abzulehnen, da dadurch die Ausweisung von Flüchtlingen gegenüber dem Status quo erschwert wird. Die europarechtlichen Vorgaben lassen Ausweisungen auch unter reduzierten Voraussetzungen zu, wenn der weitere Aufenthalt des Ausgewiesenen geduldet wird (Vorenthaltung des Aufenthaltstitels gemäß Art. 24 Abs. 1 Qualifikationsrichtlinie). Diese Möglichkeit bleibt vom Gesetzentwurf unberücksichtigt. Im Ergebnis wären künftig alle Ausweisungen von Flüchtlingen an den hohen Voraussetzungen des neuen Abs. 3a zu messen. Im Falle der Streichung könnten die europarechtlichen Vorgaben weiterhin einzelfallbezogen im Rahmen der Auslegung berücksichtigt werden.

1.3.2 Änderungen bei den Ausweisungsinteressen [Art. 1 Nr. 11 des GE]

Die Ausweisungsinteressen werden erweitert, so dass insbesondere auch Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte oder Betäubungsmitteldelikte bei Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse darstellen.

Entgegen den früheren Entwürfen stellen Straftaten aus einem vom Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) missbilligten Grund weder ein besonders schwerwiegendes noch ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse dar.

Bewertung:

Insgesamt wird die Ausweitung der Ausweisungsinteressen begrüßt. Allerdings wird angeregt, auch Straftaten aus einem vom AGG missbilligten Grund (Rasse beziehungsweise ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Identität) als weiteres besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse vorzusehen.

1.3.3 Überwachungsmaßnahmen bei ausgewiesenen Ausländern [Art. 1 Nr. 13 des GE]

Die Ausweitung der möglichen Überwachungsmaßnahmen gemäß § 56 AufenthG gegen ausgewiesene Straftäter ist gegenüber vorgehender Entwürfe deutlich abgemildert. Der aktuelle Entwurf sieht dennoch erweiterte Wohnsitzauflagen, Kontakt- und Kommunikationsmittelverbote vor.

Bewertung:

Die Änderung ist grundsätzlich zu befürworten.

1.4 § 11 AufenthG – Einreise und Aufenthaltsverbot [Art. 1 Nr. 4 des GE]

Intensivstraftäter können künftig eine lebenslange Wiedereinreisesperre erhalten. Bei diesem Personenkreis können auch Überwachungsmaßnahmen greifen, um sie von der wiederholten Begehung von Straftaten abzuhalten bzw. um einer Verwurzelung in einem kriminellen Milieu entgegenzuwirken. Der Katalog derjenigen Straftaten, bei denen Ausweisungen oder Abschiebungen ohne Einvernehmen der Staatsanwaltschaft möglich sind, wird erweitert.

Bewertung:

Gegen die Neufassung der Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot bestehen **keine grundsätzlichen Bedenken**. Die Regelung setzt europarechtliche Vorgaben um und schafft zudem längere Sperrfristen bei Sicherheitsgefährdern. Auch gegen Personen, die eine Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung darstellen, sollten lange Einreiseverbote ermöglicht werden. Bei Extremisten ohne Bezug zu einer speziellen Terrororganisation, denen (noch) keine konkreten Anschlägepläne nachgewiesen werden können, kann die Ausweisung wegen einer Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung erfolgen. Ich rege deshalb an, in § 11 Abs. 6 Satz 1 AufenthG-E die „Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung“ mit aufzunehmen.

1.5 Weitergehender Änderungsbedarf nach dem AufenthG

Über die bereits genannten Punkte hinaus sind folgende weitere Gesetzesänderungen sinnvoll und notwendig.

1.5.1 Zulässige Freiheitsentziehung im Rahmen der Abschiebung [Art. 1 Nr. 15 des GE]:

Der Entwurf enthält Regelungen zur konkreten Durchführung der Abschiebung, § 58 Abs. 4 AufenthG-E. Die Änderung stellt klar, dass für das Festhalten und den Transport des Ausländers keine richterliche Anordnung nötig ist. Ein kurzzeitiges Festhalten kann beispielsweise dann nötig werden, wenn bis zum Abflug Wartezeit zu überbrücken ist oder Wartezeiten entstehen, weil Beförderungen gebündelt erfolgen sollen. Es wird klargestellt, dass, soweit die Maßnahme nur kurzzeitig und auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß beschränkt ist, ledig-

lich eine – keine richterliche Anordnung erfordernde - Freiheitsbeschränkung vorliegen kann, wobei immer die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen sind.

Bewertung:

Die Regelung wird abgelehnt. Die in § 58 Abs. 4 AufenthG-E vorgesehene Beschränkung des zulässigen Festhaltens während der Abschiebung auf das „unvermeidliche Maß“ ist zu eng. Die Regelung bleibt hinter dem Status quo zurück. Sachgerechter wäre, wenn ein erlaubtes Festhalten vorliegt, solange keine Übernachtung erfolgt. Bislang erfolgt der Zugriff von abzuschiebbenden Ausländern vor allem bei Sammelchartern regelmäßig in den frühen Morgenstunden. Der Abflug ist dagegen teilweise erst am späten Nachmittag oder am frühen Abend (z.B. Afghanistan). Es ist zu befürchten, dass diese Dauer des Festhaltens über das „unvermeidliche Maß“ hinausgeht. Die Neuregelung könnte dann dazu führen, dass der Zugriff bei Fällen ohne Haftbeschluss erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt mit deutlich geringeren Erfolgsaussichten erfolgen kann.

1.5.2 Räumliche Beschränkung, § 12 Abs. 2 Satz 3 AufenthG-E [Art. 1 Nr. 5 des GE]

Die Regelung soll eine räumliche Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis ermöglichen, wenn ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse gemäß § 54 Abs. 1 Nr. 1 oder 1a AufenthG besteht. Im Gegenzug ist die Möglichkeit einer Wohnsitzauflage für verurteilte Straftäter mit Aufenthaltsrecht entfallen.

Bewertung:

Die Möglichkeit einer räumlichen Beschränkung der Aufenthaltserlaubnis für schwere Straftäter **wird befürwortet**. Durch das Anknüpfen an die Ausweisungstatbestände wird der **Anwendungsbereich der Norm allerdings stark eingeschränkt**, da bei Vorliegen dieser besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteressen vorrangig eine Ausweisung zu prüfen ist. Eine weitere Verengung des Anwendungsbereichs liegt darin, dass die Norm auch auf Ausländer mit Niederlassungserlaubnis nicht anwendbar sein soll. Im Einzelfall kann die Möglichkeit einer Aufenthaltsbeschränkung aber durchaus nützlich sein. Die Folgen eines Verstoßes gegen die räumliche Beschränkung werden nicht sanktioniert, da die Bußgeldtatbestände nicht angepasst werden. Für eine effektive Durchsetzung der räumlichen Beschränkung ist eine **Anpassung des § 98 AufenthG erforderlich**.

1.5.3 Passeinziehung bei Mehrstaatern [Art. 1 Nr. 9 des GE]

Nach der bisherigen Regelung des § 48 Absatz 1 Satz 2 AufenthG ist die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments durch die zuständige Behörde bei deutschen Staatsangehörigen, die zugleich eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten besitzen erst möglich, wenn eine Ausreise von der Bundespolizei gemäß § 10 Absatz 1 des Passgesetzes untersagt worden ist. Es

besteht jedoch ein Bedarf, auch bei diesem Personenkreis bereits frühzeitig eine Ausreise wirksam zu verhindern. Die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments wird infolge der Änderung nunmehr möglich, sobald durch die örtlichen Pass- und Ausweisbehörden eine Maßnahme nach § 7 Absatz 1 des Passgesetzes, nach § 8 des Passgesetzes oder eine Anordnung nach § 6 Absatz 7 des Personalausweisgesetzes ergangen ist und Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer beabsichtigt, das Bundesgebiet zu verlassen und nicht erst, wenn die Bundespolizei anlässlich eines versuchten Grenzübertritts tätig wird und die Ausreise nach § 10 Absatz 1 des Passgesetzes untersagt.

Bewertung:

Die Änderung wird befürwortet. Die nunmehr vorgesehene Fassung orientiert sich allerdings alleine am Wortlaut des § 10 Abs. 1 PassG, der aber aufgrund der mittlerweile möglichen Versagung und Entziehung von Personalausweisen (vgl. § 6a PAuswG) nicht mehr dem neuesten Stand entspricht. Legt man die derzeitigen erweiterten Instrumentarien zugrunde, müssen u. E. in § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E (nach dem ersten Wort „oder“) die Wörter „ihm nach § 6a des Personalausweisgesetzes der deutsche Personalausweis versagt oder entzogen worden ist oder“ eingefügt werden. Ich rege deshalb eine Anpassung des § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E an den aktuellen Rechtsstand im Personalausweisgesetz an.

1.5.4 Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft bei langen Freiheitsstrafen über zwei Jahren:

Die jetzige Rechtslage sieht vor, dass die Flüchtlingseigenschaft u.a. ausgeschlossen ist, wenn der Ausländer zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist, § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG. Strafrechtliche Verurteilungen bleiben auch bei schweren Straftaten häufig unter dieser Schwelle.

Bewertung:

Eine Änderung der Regelung ist zu begrüßen. Die Hürden für die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft bei Straftätern werden vom Gesetzentwurf nicht angetastet. Eine Senkung der Schwelle (aktuell Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren, § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG) auf Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren und eine Einbeziehung von Jugendstrafen ist wünschenswert.

1.5.5 Aufgabenübertragung bei der Passersatzpapierbeschaffung von der Bundespolizei auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) [Art. 1 Nr. 24 lit. b sublit. cc, Nr. 26 lit. b des GE]:

Die Aufgabe der Passersatzpapierbeschaffung soll im Wege der Amtshilfe von der Bundespolizei auf das BAMF übertragen werden, um den Rückführungsvollzug effektiver zu gestalten.

Bewertung:

Es wird befürwortet, die vorgesehene Zuständigkeitsübertragung zu streichen. Durch die Verlagerung der Anbindung der Passersatzpapierbeschaffung auf Bundesseite von der Bundespolizei auf das BAMF droht in Hinblick auf die hochsensiblen zwischenstaatlichen Abkommen bzw. Absprachen eine erhebliche Verschlechterung der Effektivität der Passbeschaffung. Die Basis, auf der mit einigen Staaten Konzepte zur Zusammenarbeit bei der Identifikation und Passersatzausstellung erstellt und Arbeitsroutinen etabliert wurden, könnte damit wegfallen und müsste ggf. erst wieder mühsam etabliert werden. Zumindest in einer sicher nicht unerheblichen Übergangszeit ist deshalb mit einer Verringerung der Rückführungszahlen zu rechnen. Gerade in arabischen oder afrikanischen Staaten, welche einen Großteil der Heimat- und Zielstaaten darstellen und bei denen die Innen- bzw. Migrationsbehörden häufig im polizeilichen Bereich angesiedelt sind, ist der Umgang von Polizeibehörden untereinander im Regelfall effizienter. Auch hinsichtlich der Weitergabe von personenbezogenen Daten an die Herkunfts- und Zielländer scheint der Weg über die Polizei mehr Möglichkeiten zu bieten, als der Weg über Verwaltungsbehörden. Darüber hinaus verfügt die Bundespolizei in sehr vielen Ländern über polizeiliche Verbindungsbeamte und dementsprechend über direkte Zugänge zu den entscheidenden Stellen in den jeweiligen Herkunfts- und Zielländern. Des Weiteren sind bei vielen Sammelanhörungen neben den diplomatischen Vertretern häufig auch (Grenz-)Polizeibeamte vertreten.

Das generelle Ziel, mit weiteren Herkunfts- und Zielstaaten signifikante Verbesserungen im Bereich der Rückkehr und Rückführung zu erzielen, wird aus unserer Sicht mit der Aufgabenübertragung nur schwer zu erreichen sein. Stattdessen wäre es bereits ein Erfolg, wenn die bestehenden Verfahren durch die Aufgabenübertragung nicht beeinträchtigt werden.

Die Länder haben sich auf Fachebene bereits mehrfach gegen die Aufgabenübertragung auf das BAMF ausgesprochen. Die IMK-Arbeitsgruppe „Integriertes Rückkehrmanagement“ (AG IRM) hat bereits mit Umlaufbeschluss vom 17.08.2018 die Anbindung der Passersatzpapierbeschaffung bei der Bundespolizei für fachlich sinnvoller bewertet, als die geplante künftige Anbindung beim BAMF. Die Innenministerkonferenz hat in der 209. Sitzung vom 28. bis 30.11.2018 in Magdeburg festgestellt, dass sich die Passersatzbeschaffung für bestimmte Herkunfts- und Zielstaaten durch die Bundespolizei beim ZUR bewährt hat.

1.5.6 Datenträgerauswertung durch die Ausländerbehörde

Gemäß § 48 Abs. 3 und 3a AufenthG ist die Auswertung von Datenträgern durch die Ausländerbehörde zum Zwecke der Identitätsklärung möglich. Die Norm setzt voraus, dass die Datenträgerauswertung von einem Beschäftigten mit Befähigung zum Richteramt durchgeführt wird.

Bewertung:

Diese aktuelle Regelung führt dazu, dass die Datenträgerauswertung in der Praxis kaum zur Anwendung kommt. Eine praxistauglichere Regelung wäre notwendig. [Ich rege deshalb die Streichung oder zumindest Anpassung von § 48 Abs. 3a Satz 4 AufenthG an.](#)

1.5.7 Einvernehmen der Staatsanwaltschaft, § 72 Absatz 4 AufenthG [Art. 1 Nr. 25 des GE]

Nach geltendem Recht setzt die Ausweisung und Abschiebung bei laufenden Strafverfahren das vorherige Einvernehmen der Staatsanwaltschaft voraus. Die aktuell geplante Rechtslage birgt weiter erhebliche Risiken für die Beantragung von Abschiebungshaft und erschwert insgesamt Rückführungen. Voraussetzung für die Abschiebung ist derzeit die Zustimmung zu allen laufenden Ermittlungsverfahren der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft. Die Einholung der teils zahlreichen Zustimmungen bei diversen Staatsanwaltschaften ist nur mit hohem Zeit- und Arbeitsaufwand neben der ohnehin aufwendigen Organisation von Abschiebemaßnahmen zu leisten. Erteilt eine Staatsanwaltschaft kein Einvernehmen oder kann nicht sofort über eine Zustimmung entscheiden, verzögert beziehungsweise scheitert die Haftantragsstellung.

Bewertung:

[Es wird befürwortet, das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft durch ein Widerrufsrecht zu ersetzen.](#) Die derzeitige Regelung begünstigt insbesondere kriminelle Ausländer und Intensivtäter, bei denen eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren anhängig ist. Eine Neuregelung mit Widerspruchslösung würde das Verfahren für die Ausländerbehörde wesentlich vereinfachen.

1.5.8 Veröffentlichung von Abschiebungsterminen [Art. 1 Nr. 30 des GE]

Anders als im früheren Entwurf sind nun keine Strafvorschriften mehr für die Veröffentlichung von Abschiebungsterminen durch Flüchtlingshelfer vorgesehen. Stattdessen soll klargestellt werden, dass Informationen zum Ablauf einer Abschiebung unter die Geheimhaltungspflichten der Behördenmitarbeiter fallen.

Bewertung:

Veröffentlichungen des sogenannten „Bayerischen Flüchtlingsrates“ oder ähnlicher Organisationen wären dadurch nicht strafbar. Die Streichung der früheren im Gesetzentwurf enthaltenen Strafvorschriften zeigt, dass der Rechtsstaat ein offensives und vorsätzliches Unterbinden des rechtsstaatlichen Vollzugs ausdrücklich straffrei stellt. Eine geordnete Rückführung ist damit zu-

mindest erschwert. Veröffentlichungen durch Behördenmitarbeiter dürften ohnehin bereits jetzt eine Straftat darstellen und zumindest disziplinarisch zu ahnden sein.

1.5.9 Betreten und Durchsuchung der Wohnung

Regelungen zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen – die nach bayerischer Ansicht besser landesrechtlich geregelt werden können – sieht der Entwurf nicht mehr vor und wäre im Ergebnis abzulehnen. Die Rechtmäßigkeit des Betretens und Durchsuchens von Wohnungen ergibt sich bislang aus dem bayerischen Verwaltungszustellungs- und -vollstreckungsgesetz (VwZVG). Durch eine aufenthaltsrechtliche Regelung wäre das Landesvollstreckungsrecht nicht mehr anwendbar. Damit wäre es den Ländern genommen, eigene vollstreckungsrechtliche Regelungen in diesem Bereich zu erlassen. Vorzugswürdig wäre eine Lösung über das Vollstreckungsrecht. Der Bund könnte eine sachgerechte Regelung in das Bundesverwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG) aufnehmen. Mehrere Länder haben kein eigenes Vollstreckungsgesetz sondern wenden das Bundesrecht über eine landesrechtliche Verweisungsnorm an (z.B. § 8 Abs. 1 Satz 1 VwVfG Berlin). In diesen Ländern wäre die bundesrechtliche Regelung direkt anwendbar. Auf diese Weise hätten die Länder weiterhin die Möglichkeit, eigene landesrechtliche Regelungen zu erlassen.

2. Wesentliche Änderungen und weitergehender Änderungsbedarf im AsylG

2.1 Wesentliche Änderungen im AsylG

Die im Asylrecht vorgesehenen Änderungen, insb. Datenübermittlungsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden an das BAMF bei erheblichen Straftaten oder die Strafbarkeit von Falschangaben in der Asylanörung, sind im aktuellen Entwurf nicht mehr enthalten. Die Streichung ist aus hiesiger Sicht zu bedauern, da diese Änderungen sehr sinnvolle Änderungen im Umgang mit straffälligen Asylbewerbern bzw. bei der Ahndung von Falschangaben enthalten haben.

2.2 Weitergehender Änderungsbedarf im AsylG

Verlängerung der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen (§ 47 AsylG)

Die Verlängerung der Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen war im Entwurf des Gesetzes zur besseren Steuerung der Asyl- und Widerrufsverfahren enthalten, wurde aber nicht in den vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzentwurf übernommen.

Die Verlängerung beruht auf einer zentralen Vereinbarung des Koalitionsvertrages des Bundes (vgl. S. 107): „Sowohl in den Aufnahmeeinrichtungen als auch in den AnKER-Einrichtungen soll die Aufenthaltszeit in der Regel 18 Monate nicht überschreiten (§ 47 Abs. 1a und 1b AsylG bleibt davon unberührt), bei Familien mit minderjährigen Kindern in der Regel sechs Monate. Wir stre-

ben an, nur diejenigen auf die Kommunen zu verteilen, bei denen eine positive Bleibeprognose besteht.“

Bewertung:

Die Verlängerung der Wohnverpflichtung wird befürwortet. Die Aufenthaltsdauer soll 18 Monate betragen, ausgenommen Personen aus sicheren Herkunftsländern, Identitätstäuscher und Mitwirkungsverweigerer. Die Regelung, ab wann Personen in der AnKER-Einrichtung arbeiten dürfen, wird unter Berücksichtigung der Regelung des § 60a AufenthG derzeit überarbeitet. Bezüglich der Asylverfahrensberatung wurde vereinbart, dass die erste Beratung immer durch das BAMF stattfindet. Die zweite Beratung kann alternativ durch das BAMF oder Wohlfahrtsverbände stattfinden.

3. Wesentliche Änderungen und weitergehender Änderungsbedarf im AsylbLG

3.1 Wesentliche Änderungen im AsylbLG

Schließlich beinhaltet der Gesetzentwurf Schärfungen im Bereich des Sozialleistungsrechts: Der Katalog der Mitwirkungspflichten nach dem Asylverfahren, deren Verletzung zu Leistungseinschränkungen nach dem AsylbLG führen kann, wird erweitert.

So erhalten insbesondere Dublin-Fälle, aber auch Ausländer, die in einem anderen EU-Staat als Schutzberechtigte anerkannt sind, aber nach Deutschland weiterreisen, künftig keine Sozialleistungen mehr. Für die Rückreise in einen anderen EU-Staat wird lediglich eine einmalige Reisebeihilfe gewährt.

Weitere Anspruchseinschränkungen greifen, wenn eigene Finanzmittel verschwiegen oder die erforderlichen Dokumente nicht vorgelegt werden. Einschränkungen gelten auch dann, wenn ein Ausländer bei der Passbeschaffung, der Klärung der Staatsangehörigkeit oder bei erkenntnisdienstlichen Maßnahmen nicht mitgewirkt hat sowie bei verzögerter Asylantragstellung.

Bewertung:

Die Regelungen sind zu begrüßen.

3.2 Weitergehender Änderungsbedarf im AsylbLG

3.2.1 Verlängerung der Wartezeit bis zum Analogleistungsbezug (§ 2 Abs. 1 AsylbLG)

Die Dauer des Grundleistungsbezugs ist an die Regelverweildauer von 18 Monaten in AnKERn anzupassen.

3.2.2 Leistungseinschränkung für Fälle einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität gemäß § 60b AufenthG (§ 1a AsylbLG)

Personen mit einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität werden bislang nicht von den Regelungen der Anspruchseinschränkung für Mitwirkungsverweigerer erfasst.

3.2.3 Leistungseinschränkung für grob gewalttätiges Verhalten (§ 1a AsylbLG)

Artikel 20 Absatz 4 der Aufnahme-Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, bei grob gewalttätigem Verhalten Sanktionen in Bezug auf die Leistungen festzusetzen.

V. Gesamtbewertung

Die Rechtspflicht, Deutschland zu verlassen, wird von einer hohen Zahl vollziehbar Ausreisepflichtiger nicht befolgt. Sofern die Betroffenen innerhalb der ihnen gesetzten Frist ihrer vollziehbaren Ausreisepflicht nicht freiwillig nachkommen, muss diese im Wege der Abschiebung durchgesetzt werden.

Viele Regelungen, die in den vergangenen Jahren neu gefasst wurden, haben in der Praxis nicht immer den gewünschten Erfolg bewirkt. Der Gesetzentwurf bezweckt, die rechtlichen Voraussetzungen praktikabler auszugestalten. Ziel ist, die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu erhöhen.

Eine Erhöhung der Zahl der tatsächlichen Ausreisen ist noch nicht im erforderlichen Maß gelungen. Nach wie vor erfüllt ein großer Teil der vollziehbar Ausreisepflichtigen die Rechtspflicht, die Bundesrepublik Deutschland zu verlassen, nicht. Es ist zu erwarten, dass durch Abschluss von Klageverfahren gegen ablehnende Entscheidungen die Zahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen in Zukunft noch deutlich ansteigen wird.

Zudem wurden im Jahr 2018 rund 162.000 Erstanträge auf Asyl gestellt. Auch aus diesem Personenkreis ist von einem Zuwachs der Zahl vollziehbar Ausreisepflichtiger auszugehen. Im Bereich der Rückkehr ist daher eine stärkere Durchsetzung des Rechts erforderlich. Die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen soll deutlich gesteigert werden. Einer Pflicht zur Ausreise muss die tatsächliche Ausreise so schnell wie möglich folgen.

Das zur Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium hat sich als noch nicht effektiv genug erwiesen, um eine ausreichende Durchsetzung der Ausreisepflicht zu gewährleisten.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Rechtsänderungen gehen allerdings nicht weit genug. Der Gesetzentwurf bleibt zudem in wesentlichen Teilen hinter einem bereits im Februar 2019 vom Bundesministerium des Innern vorgelegten Referentenentwurf zurück.

Viele Regelungen, die der effektiven Durchsetzung der Ausreisepflicht dienen sollen, sind im Zuge der Abstimmung im Kabinett entweder völlig weggefallen oder wurden zumindest „entschärft“. Dies zeigt sich sehr deutlich bei den Regelungen zur Abschiebungshaft. Vielfach wurden die Regelungen abgeschwächt und weichere, auslegungsbedürftige Formulierungen gewählt. Damit bleibt die konkrete Ausgestaltung den Behörden und Gerichten vorbehalten. Gerade bei der Abschiebungshaft dürfte dies zu erheblicher Unsicherheit im praktischen Vollzug führen. Außerdem ist zumindest in der ersten Zeit mit einer erheblichen Divergenz in der Rechtsprechung zu rechnen.

Teilweise sind die Neuregelungen kompliziert ausgestaltet, sodass der konsequente Vollzug durch die Ausländerbehörden erheblich erschwert wird.

Insgesamt ist der Entwurf dennoch überwiegend positiv zu bewerten. Es wäre allerdings wünschenswert, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren weitere Verbesserungen erreicht werden können bzw. dass die enthaltenen Verschlechterungen gegenüber der bisherigen Rechtslage wieder entfallen. Ansonsten droht die Gefahr, dass trotz zweier Gesetze zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht in der ausländerbehördlichen Praxis keine signifikanten Verbesserungen oder gar Verschlechterungen eintreten.

Aus bayerischer Sicht ist dem vorliegenden Gesetzesentwurf insgesamt zuzustimmen, da er trotz der notwendig gewordenen Kompromisse unter dem Strich immer noch einige wichtige Verbesserungen enthält und damit die Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Ausländer punktuell erleichtern wird.

Bedauerlich ist jedoch, dass zahlreiche, vom BMI im ursprünglichen Gesetzesentwurf vorgesehene und von Bayern explizit unterstützte Änderungsvorhaben, im Rahmen der Kompromisslösung abgeschwächt wurden, vollständig entfallen sind oder gar eine Verschlechterung gegenüber dem derzeitigen Rechtsstand mit sich bringen.

Th. Hampel