

**03.05.19****Empfehlungen  
der Ausschüsse**

In - AIS - FJ - Fz - R

zu **Punkt ...** der 977. Sitzung des Bundesrates am 17. Mai 2019

---

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

Der federführende **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** (In),  
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik** (AIS),  
der **Ausschuss für Frauen und Jugend** (FJ),  
der **Finanzausschuss** (Fz) und  
der **Rechtsausschuss** (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

AIS 1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat sieht die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen und Wertungen als äußerst problematisch an.

Begründung:

Der Gesetzentwurf ist in weiten Teilen verfassungs- und unionsrechtlich bedenklich und aus integrationspolitischer Sicht äußerst kritisch zu bewerten.

Folgende Teile des Vorhabens sind besonders problematisch:

- a) Der geplanten Erweiterung des Katalogs von Straftaten bzw. strafrechtlichen Verurteilungen, bei denen automatisch von einem (besonders) schwerwiegenden Ausweisungsinteresse auszugehen ist (Sozialleistungsbetrug oder Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, § 54 Absatz 1 Nummer 1a, 1b AufenthG-E) und die damit verbundene weitere Herab-

setzung der Ausweisungsschwelle (Annahme des schwerwiegenden Ausweisungsinteresses schon bei Verurteilung ab sechs Monaten Freiheitsstrafe, § 54 Absatz 2 AufenthG-E), begegnen verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Bedenken. Es wird unzureichend berücksichtigt, dass nach der Grundkonzeption des § 53 AufenthG das Ausweisungsinteresse gegen das Bleibeinteresse unter Berücksichtigung aller Einzelfallumstände abzuwägen ist. Die vorweggenommene, abstrakte Qualifizierung des Ausweisungsinteresses als (besonders) schwerwiegend muss hingegen die Ausnahme bleiben.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass durch das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern vom 11. März 2016 erst kürzlich der Katalog des § 54 AufenthG deutlich ausgeweitet wurde, ohne dass bislang eine Evaluierung dieser Verschärfung durchgeführt worden wäre. Ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse kann aber nur vorliegen, wenn bereits die Verurteilung als solche sicher auf die besondere Gemeinschaftsschädlichkeit der Straftat schließen lässt. Die Begründung des Gesetzentwurfs erschöpft sich in diesem Punkt in Behauptungen und greift damit deutlich zu kurz.

Dagegen ist es bereits jetzt nach geltender Rechtslage möglich, im Einzelfall ein (besonders) schwerwiegendes Ausweisungsinteresse anzunehmen, auch wenn die Voraussetzungen des § 54 AufenthG nicht vorliegen. Die angestrebte Änderung würde in weiteren Fällen zu einer Abschiebung ohne Berücksichtigung der einzelnen Umstände von Tat und Täter führen. Das erscheint nicht nur mit Blick auf die Rechte des Betroffenen als unverhältnismäßig, sondern stellt auch den grundsätzlichen Vorrang des Strafverfolgungsinteresses vor dem Ausweisungsinteresse in Frage.

- b) Die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG-E) als Status unterhalb der Duldung ist abzulehnen, da die Betroffenen zu „Geduldeten zweiter Klasse“ herabgestuft würden. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung des neuen Status sowohl in der Verwaltung als auch bei den Betroffenen zu großer Unsicherheit führen würde, die die ohnehin schon überlastete Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rahmen zahlreicher weiterer Klageverfahren beschäftigen würde. Der Anreiz zur Befassung der Gerichte dürfte besonders hoch sein, weil die Rechtsuchenden durch das absolute Arbeitsverbot schwer betroffen wären. Ein solcher Ausschluss dürfte auch für die durch Fachkräftemangel geforderte Wirtschaft deutlich negative Folgen haben, die in keinem Verhältnis zu den mit den Gesetz verfolgten Zielen stehen. Durch strukturell fehlende obergerichtliche Leitentscheidungen auf diesem Gebiet und durch die unterschiedliche Abschiebungspraxis der Länder wird dieses Problem weiter verstärkt.
- c) Die geplante Aussetzung des Gebotes der Unterbringung von Abschiebungs- und Strafgefangenen in getrennten Haftanstalten (Trennungsgebot) verstößt gegen Europäisches Recht.

Die Aussetzung des Trennungsgebotes wäre nur unter den eng auszulegenden Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes nach Artikel 18 Ab-

...

satz 1 der Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungs-RL) zulässig, die nicht vorliegen. Zweifelhaft ist bereits, ob eine Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen gegeben ist. Bei der entsprechenden Berechnung wird in der Begründung des Gesetzentwurfs die Zahl der Ausreisepflichtigen den Haftplätzen gegenübergestellt, obwohl nur ein Bruchteil der vollziehbar Ausreisepflichtigen in Haft genommen werden darf. Jedenfalls ist die Notlage nicht unvorhersehbar im Sinne des Artikel 18 Absatz 1 Rückführungs-RL.

AIS 2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat bezweifelt, dass mit den Regelungen in dem vorliegenden Gesetzentwurf das Ziel erreicht wird, die Durchsetzung der Ausreisepflicht im Einklang mit rechtsstaatlichen Prinzipien zu realisieren.
- b) Der Bundesrat kritisiert, dass der Gesetzentwurf zur Durchsetzung der Ausreisepflicht neue Tatbestände für die Einschränkung des Anspruchs auf existenzsichernde Leistungen einführt. Insbesondere wird die Leistungsgewährung von der Erfüllung diverser Mitwirkungspflichten abhängig gemacht, auch wenn noch gar keine Ausreisepflicht besteht. Nach der Rechtsprechung des BVerfG dürfen migrationspolitische Erwägungen von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Die in Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren. Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenzsichernden Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann. Der Gesetzentwurf vermag diesen Anforderungen nicht zu entsprechen, da weder im Wortlaut der neuen Regelungen selbst noch in der Begründung dargelegt wird, dass und weshalb die künftig neu von der Anspruchseinschränkung betroffenen Personengruppen einen signifikant abweichenden Leistungsbedarf haben, der es ohne Verstoß gegen Artikel 1 Absatz 1, Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes erlauben würde, eine Absenkung unter das soziokulturelle Existenzminimum vorzunehmen. Der Bundesrat schätzt deshalb die Auswirkungen der Regelungen so ein, dass der erheblich erwei-

...

terte Umfang der anspruchseinschränkenden Tatbestände nicht nur den Verwaltungsaufwand bei der Prüfung dieser Voraussetzung auf Grund schwieriger Sachverhaltsaufklärung und Beweisführung beträchtlich erhöhen wird, sondern auch zu einer größeren Zahl von Widerspruchs- und Klageverfahren führen und somit Behörden und Gerichte zusätzlich belasten wird.

- c) Der Bundesrat lehnt die im Gesetzentwurf darüber hinaus enthaltenen zahlreichen Verschärfungen der Regelungen zur Abschiebungshaft gegenüber ausreisepflichtigen Personen ab. Die geplanten Änderungen sind zum Teil mit der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115 EG) nicht vereinbar. Die Rückführungsrichtlinie legt fest, dass die Inhaftierung in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen muss. Die Rechtsprechung des EuGH verfestigt diesen Grundsatz. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass diese Einschränkung des Trennungsgebotes trotz der Rechtfertigung wegen unvorhersehbarer Überlastung der Kapazitäten im Widerspruch zu europarechtlichen Vorgaben steht.
- d) Der Bundesrat stellt zudem fest, dass zum Zweck der Steigerung der Zahl der Ausreisen von ausreisepflichtigen Personen aus Deutschland durch den vorliegenden Gesetzentwurf einerseits Wege in mögliche Bleibeperspektiven und eine Aufenthaltsverfestigung von vornherein versperrt und andererseits Regelungen zu Ausweisung und Abschiebungshaft stark ausgeweitet werden. Die Absenkung des Schutzes anerkannter Flüchtlinge, Asylberechtigter und subsidiär Schutzberechtigter vor Ausweisung wird durch den Bundesrat ebenfalls kritisch bewertet. Eine tatsächliche Abschiebung der betroffenen Personen in ihre Heimatländer ist aufgrund von Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention und Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht möglich, sodass die Ausweisung allein dazu führt, dass die Betroffenen mit Duldung im Bundesgebiet verbleiben. Der Bundesrat bewertet die Anwendung der hohen Anforderungen an ärztliche Atteste auf die Prüfung eines Abschiebungsverbots und die Erweiterung der Anforderungen an sich teilweise verfassungs- und europarechtswidrig. Das Abschiebungsverbot beziehungsweise Vollstreckungshindernis bei drohender Gefahr für Leib und Leben folgt unmittelbar aus Artikel 2 Absatz 1 und 2, Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes und muss in einem rechtsstaatlichem Verfahren wirksam geltend gemacht werden können. Der Bundesrat befürchtet, dass die beabsichtigten Änderungen geeignet sind, dieses Ver-

...

fahren zu unterlaufen.

- e) Der Gesetzentwurf ist insgesamt rechtsstaatlich äußerst bedenklich. Die Vorschläge stehen im Widerspruch zu gefestigter Rechtsprechung des BVerfG sowie der obersten nationalen und internationalen Gerichtshöfe. Sie wären zudem in der Verwaltungspraxis allenfalls mit erheblich höherem Aufwand umsetzbar und würden zu vermehrter Rechtsunsicherheit bei Verwaltung, Verbänden und Betroffenen sowie einer Mehrbelastung von Behörden und Gerichten führen.

Fz 3. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die den Ländern und Kommunen entstehenden Kosten umfassend darzulegen.

Begründung:

Die Konkretisierung und Ergänzung fehlender Angaben zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung soll laut Gesetzentwurf durch Nacherfassung bis Ende August 2019 erfolgen und dem Normenkontrollrat (NKR) übermittelt werden. Dies ist aus Sicht der Länder nicht ausreichend. Ein umfassend bezifferter Erfüllungsaufwand der Verwaltung wird im Gesetzgebungsverfahren benötigt, da er Teil der Entscheidungsgrundlage für einen Gesetzesbeschluss ist. Eine Nacherfassung bis Ende August 2019, wie zwischen der Bundesregierung und dem NKR vereinbart, sichert nicht ausreichend die Belange der Länder.

In 4. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 2 Absatz 14 Satz 2 AufenthaltG)

In Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb § 2 Absatz 14 Satz 2 sind die Wörter „kann ein Anhaltspunkt für Fluchtgefahr vorliegen“ durch die Wörter „liegt ein konkreter Anhaltspunkt für Fluchtgefahr vor“ zu ersetzen.

Begründung:

Die relativierende Formulierung „kann ein Anhaltspunkt für Fluchtgefahr vorliegen“ stellt das Vorliegen von Fluchtgefahr letztlich ins Ermessen des entscheidenden Richters, was die praktische Anwendung der Norm durch die Ausländerbehörden erschwert. Durch die Änderung werden die Gründe für Fluchtgefahr klarer geregelt.

...

In 5. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb (§ 2 Absatz 14 Satz 2 Nummer 3 – neu – AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb § 2 Absatz 14 Satz 2 Nummer 2 ist der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ zu ersetzen und folgende Nummer anzufügen:

„3. im Geltungsbereich der 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 eine Rückkehrentscheidung gegen den Ausländer ergangen ist.“

Begründung:

Mit der Änderung werden die Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr erweitert. Die Einreise ins Bundesgebiet nach Erhalt einer Rückkehrentscheidung zeigt, dass der Ausländer sich der Rückkehrentscheidung des anderen Mitgliedstaates entzieht und rechtfertigt daher die Annahme eines Anhaltspunkts für Fluchtgefahr.

In 6. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 11 Absatz 5a Satz 1 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 4 § 11 Absatz 5a Satz 1 sind nach dem Wort „Deutschland“ die Wörter „ , einer Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung“ einzufügen.

Begründung:

Auch gegen Personen, die eine Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung darstellen, sollten lange Einreiseverbote ermöglicht werden.

Bei Extremisten ohne Bezug zu einer speziellen Terrororganisation, denen (noch) keine konkreten Anschlagpläne nachgewiesen werden können, kann die Ausweisung nur wegen einer Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung erfolgen. Auch bei diesem Personenkreis besteht ein öffentliches Interesse an einer langen Fernhaltung vom Bundesgebiet.

...

In 7. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 48 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 9 ist § 48 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 wie folgt zu ändern:

- a) Nach den Wörtern „entzogen worden ist“ sind die Wörter „ , ihm nach § 6a des Personalausweisgesetzes der deutsche Personalausweis versagt oder entzogen worden ist“ einzufügen.
- b) Die Wörter „ , wenn Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer beabsichtigt, das Bundesgebiet zu verlassen“ sind zu streichen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Fassung orientiert sich allein am Wortlaut des § 10 Absatz 1 PassG, der aber aufgrund der mittlerweile möglichen Versagung und Entziehung von Personalausweisen (vergleiche § 6a PAuswG) nicht mehr dem neuesten Stand entspricht. Die Änderung ist deshalb an den aktuellen Rechtsstand im Personalausweisgesetz anzupassen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen zusätzlichen Voraussetzungen „wenn Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer beabsichtigt, das Bundesgebiet zu verlassen“ sind entbehrlich, da im Falle der Anordnung der im Passgesetz und Personalausweisgesetz bestehenden Möglichkeiten der Versagung beziehungsweise Entziehung der Personaldokumente oder der Beschränkung auf das Bundesgebiet ohnehin das Vorliegen gerichtsverwertbarer Tatsachen vorauszusetzen ist („wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen“) und § 7 Absatz 1 PassG in seinem Katalog eine mögliche Ausreise impliziert.

In 8. Zu Artikel 1 Nummer 9 Buchstabe b – neu – (§ 48 Absatz 3a Satz 1, 4 AufenthG)

In Artikel 1 ist Nummer 9 wie folgt zu fassen:

,9. § 48 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 2 ... < weiter wie Gesetzentwurf > ....
- b) Absatz 3a wird wie folgt geändert:
  - aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
    - aaa) Das Wort „nur“ wird gestrichen.
    - bbb) Das Wort „erforderlich“ wird durch die Wörter „, einschließlich der Beschaffung von Reisedokumenten und

...

der Ermittlung des Reisewegs, dienlich“ ersetzt.

bb) Satz 4 wird ist gestrichen.‘

Begründung:

Zu Buchstabe b:

Zu Doppelbuchstabe aa:

Die Praxis hat gezeigt, dass die bisherigen Vorschriften der effektiven Auswertung von Datenträgern entgegenstehen und die Möglichkeit der Nutzung der Daten zu eingeschränkt ist, um eine effektive Durchsetzung der Ausreisepflicht zu gewährleisten. Mit der Änderung werden die bisherigen Voraussetzungen abgesenkt und weitere Nutzungszwecke ermöglicht.

Der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des Ausländers ist verhältnismäßig, denn er dient dem Zweck, korrekte Angaben über die Identität der Person zu erlangen und gegebenenfalls eine Ausreisepflicht durchsetzen zu können, sofern dies nicht durch mildere Mittel erreicht werden kann.

Durch die Einfügung „einschließlich der Beschaffung von Reisedokumenten und der Ermittlung des Reisewegs“ wird klargestellt, dass die erlangten Daten auch zur Durchsetzung einer bestehenden Ausreisepflicht genutzt werden können.

Zu Doppelbuchstabe bb:

Die Regelung sah bislang vor, dass Datenträger nur von Bediensteten ausgewertet werden dürfen, die die Befähigung zum Richteramt haben. Diese Vorgabe ist nicht sachgerecht. Sie stellt die handelnden Behörden auch vor personelle Probleme, die letztlich zu einer sehr eingeschränkten Nutzung des Instruments führen. Es ist nicht ersichtlich, warum derartige Ermittlungen Personen mit Befähigung zum Richteramt vorbehalten sein sollten.

Die Einführung der Beschränkung auf Personen mit Befähigung zum Richteramt durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, in Kraft getreten am 1. August 2015, wurde mit dem Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung begründet. Dieser Schutz ist aufrechtzuerhalten. Die vorgesehene Maßnahme hat sich jedoch nicht als sachgerecht zur Erreichung dieses Ziels herausgestellt. In einer Vielzahl von Rechtsgebieten, mit oder ohne Ausländerbezug, werden Daten, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren, von Bediensteten einer Vielzahl von Ausbildungen und Laufbahngruppen ausgewertet. Es ist nicht ersichtlich, warum für Ausländer, bei denen Ermittlungen erforderlich sind zur Feststellung von Daten, deren Angabe bereits gesetzliche Pflicht des Ausländers ist, ein besonders Schutzniveau gelten soll.

Selbst wenn man ein solches besonders hohes Schutzniveau für wünschenswert erachtete, wäre zu beachten, dass die gegenwärtige Lage und Rahmenbedingungen im Vergleich zum Inkrafttreten des oben genannten Gesetzes völlig verändert sind. Die Ausländerbehörden stehen der Durchsetzung der Ausreisepflicht einer ungleich größeren Zahl von Ausländern gegenüber. Die Beschrän-

...

kung auf Personen mit Befähigung zum Richteramt führt dazu, dass die gesetzlich vorgegebene Auswertung aufgrund personeller Engpässe nicht durchgeführt werden kann und damit ins Leere läuft. Die Einschränkung ist demnach zu streichen.

In 9. Zu Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb (§ 54 Absatz 2 Nummer 1a AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe b ist Doppelbuchstabe bb wie folgt zu fassen:

,bb) Nummer 1a wird wie folgt gefasst:

„1a. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten, die ausweislich des Urteils aus einem nach § 1 des Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz missbilligten Grund begangen worden sind, rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist.“

Begründung:

Die Zahl antisemitischer Hassstraftaten ist in den letzten Jahren angestiegen. Im Jahr 2017 wurden 1 504 Fälle verzeichnet. Daneben wurden in der öffentlichen Wahrnehmung vermehrt Fälle aufgenommen, in denen in Deutschland lebende Juden nicht nur Opfer von Straftaten, sondern auch niederschwelliger Verhaltensweisen wie Mobbing wurden. Als Sanktionen sind nach bisheriger Rechtslage neben der Strafbarkeit verschiedener Begehungsweisen (Ehr- oder Körperverletzungsdelikte, gegebenenfalls Nachstellung) und zivilrechtlicher Möglichkeiten (Unterlassungsansprüche) gegebenenfalls auch schulspezifische Sanktionsmöglichkeiten nach Landesrecht sowie Interventionsmöglichkeiten nach Jugendhilferecht, in extremen Fällen bis hin zur Entziehung der Personensorge möglich. Aufenthaltsrechtlich kann jede Straftat – je nach Tat in unterschiedlichem Ausmaß – zu einem Ausweisungsinteresse führen, das bei einer Entscheidung über eine Ausweisung gegen gesetzlich detailliert geregelte Bleibeinteressen (etwa Dauer des Aufenthalts, Aufenthaltsstatus, familiäre Situation) abzuwägen ist. Ein besonders schweres Ausweisungsinteresse ist gesetzlich normiert für Fälle, in denen ein Ausländer zu Hass gegen Teile der Bevölkerung aufruft, insbesondere indem er Teile der Bevölkerung böswillig verächtlich macht und dadurch die Menschenwürde anderer angreift.

Durch eine explizite, detailliertere Regelung, die auch zunächst ohne breite Öffentlichkeit stattfindende hassmotivierte Angriffe aufenthaltsrechtlich sanktioniert, wird klargestellt, dass man sich durch entsprechendes Handeln aus der Gemeinschaft ausschließt. Dem entsprechend ist nach der Neuregelung in § 54 Absatz 2 Nummer 1a AufenthG-E ein schweres Ausweisungsinteresse gegeben, wenn die die Verurteilung begründende Straftat gesetzlich missbilligte

...

Diskriminierungsgründe nach § 1 AGG (Rasse beziehungsweise ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Identität) zum Gegenstand hat.

Das Tatbestandsmerkmal „ausweislich des Urteils“ schreibt fest, dass die Ausländerbehörde beziehungsweise zuständige Stelle anhand der Urteilsgründe zu prüfen hat, ob die Verurteilung aufgrund eines Grundes nach § 1 AGG erfolgt ist. Hierbei können eventuelle gerichtliche Feststellungen zu Beweggründen nach § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB herangezogen werden. Ein Hervorgehen aus dem Tenor des Urteils ist nicht erforderlich.

In 10. Zu Artikel 1 Nummer 13a – neu – (§ 56a Überschrift, Absatz 1 Satz 2 – neu –, Absatz 3 Satz 3, 4, Absatz 6, 6a – neu –, 9 Satz 1 AufenthG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 13 folgende Nummer einzufügen:

,13a. § 56a wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift wird das Wort „ ; Verordnungsermächtigung“ gestrichen.
- b) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:  
„Die Verpflichtung nach Satz 1 umfasst auch die Verpflichtung, ein zur Verfügung gestelltes Mobiltelefon ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und dessen Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.“
- c) In Absatz 3 werden Satz 3 und 4 gestrichen.
- d) In Absatz 6 werden die Wörter „hat die zuständige Stelle im Sinne des Absatzes 3“ durch das Wort „sind“ ersetzt.
- e) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz eingefügt:  
„(6a) Die Ausländerbehörde kann Aufgaben nach Absatz 3 und 6 durch eine länderübergreifende Stelle oder eine von einem anderen Land oder vom Bund eingerichtete Stelle in ihrem Namen wahrnehmen lassen.“
- f) In Absatz 9 Satz 1 werden die Wörter „zuständige Stelle im Sinne des Absatzes 3“ durch das Wort „Ausländerbehörde“ ersetzt.“

...

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 1 ist dem Buchstaben a folgender Buchstabe voranzustellen:

- ,a<sub>0</sub>) In der Angabe zu § 56a wird das Wort „ ; Verordnungsermächtigung“ gestrichen.‘

Begründung:

Die aktuelle Fassung des § 56a AufenthG trägt den Bedürfnissen der Länder nicht ausreichend Rechnung. Insbesondere führt die in § 56 Absatz 3 Satz 3 und 4 AufenthG vorgesehene Möglichkeit der Zuständigkeitsübertragung durch Verordnung zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit, ob für den Vollzug des § 56a AufenthG durch gemeinsame Einrichtungen der Länder eine aufenthaltsrechtliche Zuständigkeitsübertragung auf diese Stellen erforderlich wird. Eine Zuständigkeitsübertragung auf eine gemeinsame Einrichtung wird von mehreren Ländern abgelehnt, da dies nach derzeitigem Rechtsstand eine Verschiebung der Gerichtszuständigkeit an den Sitz der gemeinsamen Einrichtung auslösen würde. Zudem ist in einem Teil der Länder kraft Landesverfassungsrecht eine Zuständigkeitsübertragung auf ein anderes Land nur durch formelles Gesetz möglich.

Zu Buchstabe a:

Aufgrund der Streichung der Verordnungsermächtigung in § 56a Absatz 3 AufenthG ist die Überschrift anzupassen.

Zu Buchstabe b:

Mit dem neuen Satz 2 in § 56a Absatz 1 AufenthG wird eine gesetzliche Nebenpflicht in die Norm aufgenommen. Das Mobiltelefon ist zwar für die elektronische Aufenthaltsüberwachung selbst technisch nicht erforderlich. Andererseits ist die Möglichkeit einer Sprachverbindung zwischen dem Ausländer und den Mitarbeitern der Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL) mit Sitz in Hessen sinnvoll, um den Ausländer kontaktieren und eventuelle Problemlagen niedrigschwellig lösen zu können.

Zu Buchstabe c:

Die Verordnungsermächtigung wird gestrichen. An ihre Stelle tritt eine gesetzliche Grundlage für die Erteilung eines zwischenbehördlichen Mandats (§ 56a Absatz 6a AufenthG-E).

Zu Buchstabe d:

Die Änderung trägt zur größeren Rechtsklarheit bei. Auf die Begrifflichkeit der „zuständigen Stelle“ wird fortan verzichtet (siehe auch Begründung zur Einfügung von Absatz 6a).

...

Zu Buchstabe e:

Die Länder beabsichtigen, die bereits vorhandenen personellen und sächlichen Mittel, die auf staatsvertraglicher Grundlage im Bereich der Führungsaufsicht länderübergreifend genutzt werden, auch für die elektronische Aufenthaltsüberwachung nach dem Aufenthaltsgesetz einzusetzen. Um einer Reihe von Ländern die Umsetzung dieses Vorhabens zu erleichtern, werden die nach Landesrecht örtlich und funktionell zuständigen Ausländerbehörden ermächtigt, eine andere Stelle mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben durch zwischenbehördliches Mandat zu betrauen. Das Institut des zwischenbehördlichen Mandats liegt vor, wenn eine Kompetenz von ihrem regulären Inhaber (dem Mandanten) für einen oder mehrere Einzelfälle oder generell auf ein anderes öffentlich-rechtliches Subjekt (den Mandatar) in der Weise übertragen wird, dass der Mandatar die Kompetenz im Außenverhältnis im Namen des Mandanten, also in fremdem Namen ausübt. Das Handeln des Mandatars wird rechtlich dem Mandanten zugerechnet (hierzu und mit weiteren Nachworten Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, VwVfG § 4 Rn. 40).

Die Begründung eines generellen zwischenbehördlichen Mandatsverhältnisses setzt eine gesetzliche Ermächtigung voraus (Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz a.a.O.; VGH Kassel, BeckRS 9998, 90901), die jetzt mit dem § 56a Absatz 6a AufenthG-E geschaffen wird. Von dieser Ermächtigung können die Ausländerbehörden im Einzelfall Gebrauch machen. Den Ländern ist es selbstverständlich auch möglich, ihre Ausländerbehörden allgemein dahingehend anzuweisen, von der Möglichkeit zur Mandatierung grundsätzlich Gebrauch zu machen.

Zu Buchstabe f:

Die Änderung des örtlichen Gerichtsstands – künftig ist das Amtsgericht zuständig, in dessen Bezirk die Ausländerbehörde ihren Sitz hat – ist im Zusammenhang mit der Einfügung von Absatz 6a in § 56a AufenthG zu sehen. Die antragsstellende Ausländerbehörde kann dann besser am FamFG-Verfahren mitwirken. Weil sich der Ausländer sehr häufig auch im Bezirk der Ausländerbehörde aufhält, erleichtert die Regelung zudem seine persönliche Anhörung nach § 34 FamFG.

In 11. Zu Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe c – neu – (§ 56 Absatz 5 Satz 2 AufenthG)

Dem Artikel 1 Nummer 13 ist folgender Buchstabe anzufügen:

,c) In Absatz 5 Satz 2 werden die Wörter „Eine Anordnung nach den Absätzen 3 und“ durch die Wörter „Anordnungen nach den Absätzen 1 bis“ ersetzt.‘

Begründung:

§ 56 Absatz 1 und 2 AufenthG sieht vor, dass die Meldepflicht und die räumliche Beschränkung mit Bekanntgabe der Ausweisungsverfügung unmittelbar kraft Gesetzes Geltung erlangen. Allerdings ist ohne Anordnung des Sofortvollzugs die Durchsetzung dieser Pflichten mittels Verwaltungszwang nicht

...

möglich.

Voraussetzung der Vollstreckung ist immer ein bestandskräftiger oder sofort vollziehbarer Verwaltungsakt (vgl. für das bayerische Landesrecht: Artikel 19 VwZVG). Deshalb muss in der Praxis für die Meldepflicht und die Aufenthaltsbeschränkung trotz der bestehenden Pflicht kraft Gesetzes zusätzlich der Sofortvollzug angeordnet und begründet werden.

Durch die Änderung wird die Durchsetzung der von Auflagen gemäß § 56 Absatz 1 und 2 AufenthG erleichtert.

In 12. Zu Artikel 1 Nummer 15 (§ 58 Absatz 4 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 15 ist § 58 Absatz 4 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Ein kurzzeitiges Festhalten liegt vor, wenn keine Übernachtung erfolgt.“

Begründung:

Die Regelung in § 58 Absatz 4 AufenthG-E zum vorübergehenden Festhalten von Ausländern während der Abschiebung ist abzulehnen. Nach der vorgeschlagenen Neuregelung ist das Festhalten „auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß zu beschränken“.

Diese Formulierung stellt eine erhebliche Einschränkung gegenüber dem Status quo dar. Bisher erfolgt der Zugriff von abzuschubenden Ausländern vor allem bei Sammelabschiebungen aufgrund der höheren Zugriffswahrscheinlichkeit regelmäßig in den frühen Morgenstunden. Der Abflug ist dagegen teilweise erst am späten Nachmittag oder Abend (zum Beispiel Afghanistan). Um das Ziel einer Erleichterung des praktischen Vollzugs zu erreichen, sollte eine großzügigere Formulierung als das „unvermeidliche Maß“ gewählt werden.

Außerdem sind durch diese enge Begrenzung der Festhaltensbefugnisse zahlreiche Eilverfahren am Abschiebungstag vorprogrammiert. Der Rechtsanwalt eines Abzuschubenden könnte mit einem Eilantrag die Abschiebung insgesamt wegen eines zu frühen Aufgriffs angreifen.

In 13. Zu Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe b – neu – (§ 58 Absatz 5 – neu – AufenthG)

In Artikel 1 ist Nummer 15 wie folgt zu fassen:

,15. Dem § 58 werden folgende Absätze angefügt:

„(4) ... < weiter wie Gesetzentwurf > ...

(5) Soweit der Zweck der Vollstreckung der Abschiebung es erfordert, ist die durchführende Behörde befugt, Besitztum zu betreten und zu durchsuchen. Verschlussene Räume und Behältnisse dürfen geöffnet werden. Die Durchsuchung einer Wohnung bedarf der richterli-

...

chen Anordnung. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Wohnung liegt. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Eine richterliche Anordnung ist nicht erforderlich, wenn die dadurch eintretende Verzögerung den Zweck der Vollstreckung gefährden würde. Willigt der Pflichtige in die Durchsuchung ein, oder ist eine Anordnung nach Satz 3 gegen ihn ergangen oder nach Satz 4 nicht erforderlich, so haben Personen, die Mitgewahrsam an der Wohnung des Pflichtigen haben, die Durchsuchung zu dulden.“

Begründung:

Gegenüber dem ursprünglichen Referentenentwurf ist die Regelung zum Betretungsrecht beziehungsweise zu den Betretungsbefugnissen zum Zwecke der Vollstreckung der Abschiebung in dem nun vorliegenden Gesetzentwurf weggefallen. Die Schaffung einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage im Aufenthaltsgesetz wäre ausdrücklich zu begrüßen. Sie ist geeignet, bestehende Rechtsunsicherheiten in den Ländern zu beseitigen.

AIS 14. Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 60b AufenthG),

Nummer 21 Buchstabe c (§ 62 Absatz 3b Nummer 5 AufenthG),

Nummer 31 (§ 98 Absatz 3 Nummer 5b, Absatz 5 AufenthG),

Nummer 33 (§ 105 AufenthG)

(Bei Annahme entfallen Ziffern 16 bis 21)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 19 ist zu streichen.

[b) In Nummer 21 Buchstabe c ist § 62 Absatz 3b Nummer 5 zu streichen.]

c) Nummer 31 ist zu streichen.

d) Nummer 33 ist zu streichen.

15.  
[AIS]

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nummer 1 sind Buchstabe a und c zu streichen.

...

Begründung:

Mit dem Gesetzentwurf soll ein neuer Status, die sogenannte Duldung mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG-E), eingeführt werden. Diesen sollen Personen erhalten, denen die Verantwortung für die Nichtaufklärung ihrer Identität zugeschrieben wird.

Das Gesetz gilt unter anderem für Personen, die keine Reisedokumente vorlegen, über ihre Identität täuschen oder vorgegebene Handlungen zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes nicht erfüllen. Konsequenz ist auch die Absenkung von Leistungen nach dem AsylbLG, die Verhängung einer Wohnsitzauflage und die Erteilung eines Arbeitsverbotes.

Auch heute gibt es bereits für diese Gruppe bei mangelnder Erfüllung der Mitwirkungspflicht Sanktionsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit, ein Erwerbstätigkeitsverbot zu verhängen. Sie haben jedoch sichtbar auch bisher nicht dazu beigetragen, dass die Durchsetzung von Ausreisen für Ausreisepflichtige verbessert wird.

Ob die Einführung der neuen Duldung ihren Zweck erfüllt und zu einer Erhöhung beiträgt, bleibt daher fraglich. In der Praxis wird auch weiterhin das Problem bestehen bleiben, welche Handlungen als „zumutbar“ und welche als „unzumutbar“ einzuordnen sind. Beispielhaft verlangt es Nummer 3 als zumutbare Pflicht, eine Erklärung abzugeben, freiwillig in den Herkunftsstaat auszureisen, wie der Iran sie beispielsweise verlangt, unabhängig von den tatsächlichen Gegebenheiten. Zudem muss bei der Frage der Zumutbarkeit auch berücksichtigt werden, dass bestimmte Handlungen, zum Beispiel die Fahrt zur Botschaft, sehr kostspielig sein können – besonders wenn sie mehrfach vorgenommen werden soll. Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, können solche Aufwendungen als sonstige Leistungen nach § 6 Absatz 1 AsylbLG gewährt bekommen. Diese Möglichkeit entfällt jedoch für den großen Personenkreis, die bereits Analogleistungen bekommen. Auch nicht geklärt ist die Situation für die Personen, die aus dem Gedanken des Schutzes von Familienmitgliedern heraus ihre Identität nicht preisgeben.

Gleichzeitig verschließt die neue Regelung für diejenigen, die bisher aus eigener Leistung ihre Integration vorantreiben und sich für einen Ausbildungsplatz qualifizieren oder eine Beschäftigung aufnehmen, zukünftig den Weg, sich selbst eine Integrationsperspektive zu schaffen, und damit auch Bedarfe der Unternehmen zu bedienen. Es wird zwar noch eine Übergangsregelung geben für diejenigen, die bis Juli 2020 schon in Ausbildung und Beschäftigung sind. Aufgrund des mit der Duldung einhergehenden Arbeitsverbotes werden solche Personen sich aber zukünftig nicht mehr integrieren können. Schließlich kann für diese dauerhaft keine Herauslösung aus dem Transferbezug mehr erreicht werden und schafft damit auf die Länge gesehen quantitativ eine höhere Belastung, auch wenn im Einzelfall die Leistungen abgesenkt werden.

...

Um das Interesse an Rückführung mit dem Fakt langer Aufenthaltsbiografien und damit verbundenem Integrationsbedarf und Entlastung der Transfersysteme in einen besseren Einklang zu bringen, könnte ein angemessener Lösungsansatz dem gegenüber zum Beispiel eine Zug-um-Zug-Regelung sein:

In einem Kontrakt wird die Klärung der Identität mit der Aussicht auf Einräumung eines abschiebfreien Zeitraumes verknüpft, in dem zum einen die Offenlegung der Identität betrieben, gleichzeitig aber auch die eigene Integration bewirkt und damit eine Bleibeperspektive geschaffen wird. Wird dieser Zeitraum nicht erfolgreich genutzt, kann durch die Klärung der Identität die Abschiebung vorangetrieben werden.

[Zu Buchstabe b:

Es erscheint als zu weitgehend, die Nichtbeachtung der Passbeschaffungspflicht (§ 62 Absatz 3b Nummer 5 AufenthG-E) als konkreten Anhaltspunkt für eine Fluchtgefahr mit der Folge der Anordnung von Abschiebehaft zu werten.

Zu einem Sichentziehen, insbesondere hinsichtlich der Abschiebung, gehört mehr als ein bloß passives Verhalten. Dies gilt auch in anderen Überstellungsverfahren wie der Auslieferung (vergleiche BGHSt 23, 380). Die Einführung solcher Indikatoren für eine Annahme der Fluchtgefahr würde die Anknüpfungspunkte weit in einen Vorfeldbereich verlagern. Derartige Indikatoren ohne hinreichenden sachlichen Bezug zur Frage einer Fluchtgefahr reichen zur Rechtfertigung des massiven Grundrechtseingriffs durch einen Freiheitsentzug nicht aus. Die Abschiebehaft stellt ein Sicherungsmittel dar; sie ist keine Sanktion für unerwünschtes Verhalten. Um die Mitwirkung durchzusetzen stehen andere und mildere Mittel zur Verfügung.]

AIS 16. Hilfsempfehlung zu Ziffer 14:

(entfällt bei Annahme von Ziffer 14)

Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 60b Absatz 2 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 19 § 60b Absatz 2 Satz 2 sind die Wörter „vorliegt, es sei denn, das Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 7 beruht allein auf gesundheitlichen Gründen.“ durch das Wort „vorliegt.“ zu ersetzen.

Begründung:

Die Einschränkung in § 60b Absatz 2 Satz 2 AufenthG-E, dass für Personen, die aufgrund von Erkrankungen nicht abgeschoben werden sollen, weiterhin die umfangreichen Pflichten zur Passbeschaffung gelten sollen, ist weder nachvollziehbar noch sachgerecht.

Nach § 60 Absatz 7 AufenthG kommt ein Abschiebeverbot aus gesundheitlichen Gründen nur unter bestimmten hohen Voraussetzungen in Betracht, namentlich bei Vorliegen von lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern wür-

...

den. Es ist nicht nachvollziehbar, mit welchem Ziel gerade in diesen Fällen des § 60 Absatz 7 AufenthG umfangreiche Pflichten zur Passbeschaffung auferlegt werden sollen. Es bestehen auch erhebliche Zweifel, dass die aufgeführten Maßnahmen in Fällen schwerwiegender Erkrankungen regelmäßig zumutbar sind. Bei entsprechend schwer Erkrankten dürfte die Entscheidung, welche Handlungen konkret zumutbar sind, in vielen Fällen nur mit Hilfe medizinischer Sachverständiger zu treffen sein.

Durch die umfangreichen Mitwirkungspflichten besteht für die Betroffenen die Gefahr, von der Aufenthaltserlaubnis gemäß § 60 Absatz 7 AufenthG auf eine Duldung mit entsprechenden Restriktionen zurückzufallen. Die Betroffenen werden zusätzlichem psychischem Druck ausgesetzt, obwohl sie bereits erheblich in ihrer Gesundheit geschädigt sind. Ein hinreichender sachlicher Grund für eine derartige Belastung der Betroffenen ist nicht gegeben. Wie in den übrigen Fällen von § 60 Absatz 7 AufenthG ist daher davon abzusehen, den Betroffenen entsprechende Pflichten aufzuerlegen.

In 17. Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 1, 2, 4, 4a – neu –, 5, 6 AufenthG)

(entfällt  
bei An-  
nahme  
von Ziffer  
14)

In Artikel 1 Nummer 19 ist § 60b Absatz 3 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 sind die Wörter „sofern dies nicht zu einer unzumutbaren Härte führt,“ zu streichen.
- b) In Nummer 2 sind die Wörter „soweit dies nicht unzumutbar ist,“ zu streichen.
- c) In Nummer 4 sind die Wörter „sofern die Erfüllung der Wehrpflicht nicht aus zwingenden Gründen unzumutbar ist,“ zu streichen.
- d) Nach Nummer 4 ist folgende Nummer einzufügen:  
„4a. einen Rechtsanwalt oder einen sonstigen Bevollmächtigten im Herkunftsland zu beauftragen und durch diesen Behördentermine im Herkunftsland wahrzunehmen und Erklärungen gegenüber dem Herkunftsland abzugeben, die der Beschaffung von Nachweisen über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder der Beschaffung eines Passes oder Passersatzes dienen,“
- e) In Nummer 5 sind die Wörter „, sofern es nicht für ihn unzumutbar ist“ zu streichen.
- f) In Nummer 6 sind die Wörter „im Rahmen des Zumutbaren“ zu streichen.

...

Begründung:

§ 60b Absatz 3 Satz 1 AufenthG-E regelt, welche Handlungen „dem Ausländer regelmäßig zumutbar“ sind. Der zusätzliche Ausschluss unzumutbarer Handlungen in den einzelnen Tatbeständen ist daher überflüssig. Den Besonderheiten des Einzelfalls kann durch den einleitenden Halbsatz ausreichend Rechnung getragen werden. Die zusätzliche Zumutbarkeitsprüfung in fast jeder Nummer führt dagegen zu zusätzlichem Prüf- und Begründungsaufwand im Rahmen der praktischen Anwendung der Norm.

Durch die neu eingefügte Nummer 4a in § 60b Absatz 3 Satz 1 AufenthG-E wird eine Lücke geschlossen. Teilweise müssen für die Passbeschaffung zunächst Unterlagen (zum Beispiel Familienbücher, Staatsangehörigkeitsausweise oder Personalausweise) aus dem Herkunftsland besorgt werden, deren Ausstellung bei der Auslandsvertretung nicht möglich ist. Hierfür müssen regelmäßig Vertreter (zum Beispiel Familienmitglieder oder Rechtsanwälte) im Herkunftsland Behördentermine wahrnehmen. Geeignete Rechtsanwälte können über Anwaltslisten der deutschen Auslandsvertretungen gefunden werden.

AIS 18. Hilfsempfehlung zu Ziffer 14:

(entfällt bei Annahme von Ziffer 14)

Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 19 ist § 60b Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 zu streichen.

Begründung:

In § 60b AufenthG-E werden weitgehende Pflichten zur Passbeschaffung definiert und festgelegt, dass diese regelmäßig zumutbar seien. Hierzu gehört die Erklärung gegenüber den Behörden des Herkunftslandes zur Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise aus dem Bundesgebiet.

Angesichts der in der Praxis mit der Passbeschaffung verbundenen Schwierigkeiten erscheint es unverhältnismäßig, generell von einer Zumutbarkeit auszugehen. Zudem erscheint es problematisch, dass Menschen aufgrund der negativen Folgen der Unterlassung entsprechender Erklärungen faktisch gezwungen sind, Erklärungen abzugeben, die unter Umständen nicht den Tatsachen entsprechen (vergleiche Bundessozialgericht, Urteil vom 30. Oktober 2013 – B 7 AY 7/12 R; dies entspräche einem „totalitären Staatsverständnis“). Zudem ist nicht absehbar, inwieweit ein Zuwiderhandeln gegen derartige Erklärungen in den Herkunftsländern zu nachteiligen Konsequenzen führen kann. Entsprechend der geübten Praxis in Überstellungsverfahren sollte anstelle derart problematischer Eigenerklärungen auf eine Verständigung zwischen den beteiligten Staaten gesetzt werden.

...

In 19. Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 60b Absatz 3 Satz 4 AufenthG)

(entfällt  
bei An-  
nahme  
von Ziffer  
14)

In Artikel 1 Nummer 19 ist § 60b Absatz 3 Satz 4 wie folgt zu fassen:

„Er kann von der Ausländerbehörde zur Glaubhaftmachung der Vornahme der Handlungen nach Satz 1, insbesondere unter Fristsetzung zur Abgabe einer Versicherung an Eides statt aufgefordert werden, wenn er die Vornahme be-  
hauptet.“

Begründung:

§ 60b Absatz 3 Satz 3 bis 5 AufenthG-E ermöglichen die Glaubhaftmachung von zumutbaren Handlungen der Passbeschaffung durch die Versicherung an Eides statt. § 60b Absatz 3 Satz 3 AufenthG-E lässt dabei die Glaubhaftmachung durch Versicherung an Eides statt genügen, ohne dass von der Ausländerbehörde vorrangig andere Nachweise wie beispielsweise Bestätigungen des Herkunftslandes angefordert werden könnten.

Diese Regelung stellt das Mittel der Glaubhaftmachung letztlich ins Ermessen des Ausländers. Auch im Falle der Abgabe einer unrichtigen Versicherung an Eides statt würde die Handlung als erfüllt gelten, solange die Ausländerbehörde die Unrichtigkeit nicht belegen kann.

FJ 20. Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 60b Absatz 5 Satz 1 AufenthG)

(entfällt  
bei An-  
nahme  
von Ziffer  
14)

In Artikel 1 Nummer 19 ist § 60b Absatz 5 Satz 1 zu streichen.

Begründung:

Die Einschränkung, dass Zeiten der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität gemäß § 60b Absatz 5 Satz 1 AufenthG-E nicht als Vorduldungszeiten angerechnet werden, erscheint nicht sachgerecht.

Die Regelung wirkt sich nicht nur negativ aus, solange ein Betroffener eine Verzögerung der Klärung der Identität selbst zu vertreten hat. Insbesondere soll ein Zugang zu einer Duldung ohne den Zusatz „mit ungeklärter Identität“ erst bestehen, wenn die genannten, zum Teil sehr weitreichenden Mitwirkungspflichten, erfüllt sind. So erscheint es nach der gesetzlichen Regelung möglich, dass auch längere Wartezeiten auf Termine bei Botschaften zu Lasten der Betroffenen gehen und mehrere Monate nicht als Vorduldung angerechnet werden, obwohl der Betroffene seinen Pflichten nachkommt.

Die Regelung wirkt sich vor allem für gut integrierte Jugendliche besonders negativ aus. Gemäß § 25a AufenthG haben sie bis zum 21. Lebensjahr die Möglichkeit, insbesondere mit Integrationsleistungen eine Aufenthaltserlaubnis

...

zu erhalten. Es steht zu befürchten, dass die Voraussetzungen dieser Norm für Vorduldungszeiten in vielen Fällen nicht mehr erfüllbar sind, wenn die erziehungs- und vertretungsberechtigten Personen davon abgesehen haben, die geforderten Handlungen für den Minderjährigen vorzunehmen. Die Regelung in § 25a AufenthG würde hierdurch signifikant ausgehöhlt.

AIS 21. Hilfsempfehlung zu Ziffer 14:

(entfällt  
bei An-  
nahme  
von Ziffer  
14)

Zu Artikel 1 Nummer 19 (§ 60b Absatz 5 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 19 ist § 60b Absatz 5 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„§ 60a Absatz 6 ist auch auf Inhaber einer Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ anwendbar.“

Begründung:

Bereits nach geltendem Recht darf gemäß § 60a Absatz 6 AufenthG eine Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit nicht erteilt werden, wenn beim Betroffenen aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können. Die Regelung in § 60b Absatz 5 Satz 2 AufenthG-E führt zu weiteren, nicht sachgerechten Verschiebungen zu Lasten der Betroffenen. Auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs ist nicht ersichtlich, weshalb von der bereits bestehenden umfassenden Regelung in § 60a Absatz 6 AufenthG Abweichendes geregelt werden soll und wie sich diese Regelungen zueinander verhalten.

In 22. Zu Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a (§ 61 Absatz 1e AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a ist § 61 Absatz 1e wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist das Wort „unmittelbar“ zu streichen.
- b) In Satz 2 ist das Wort „längeren“ durch das Wort „anderen“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach dem Gesetzentwurf wären Auflagen gemäß § 61 Absatz 1e AufenthG erst möglich, wenn die Abschiebung unmittelbar bevorsteht. Ein wesentliches Hindernis für die Aufenthaltsbeendigung sind regelmäßig fehlende Reisedokumente. Daher ist es wichtig, dass ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer auch für das Verfahren der Passersatzpapierbeschaffung greifbar ist und gegebenenfalls bei den Behörden seines Herkunftsstaates vorgeführt werden kann. Durch die Beschränkung auf den Zeitpunkt der unmittelbar bevorstehenden Abschiebung wäre die Anordnung von Auflagen und Bedingungen vor oder während des Passersatzbeschaffungsverfahrens nicht möglich.

...

Die Beschränkung der Meldepflicht auf „einmal wöchentlich oder in einem längeren Intervall“ schränkt eine einzelfallgerechte Festsetzung der Meldepflicht zu stark ein. Um sicherzustellen, dass der Ausländer für konkrete aufenthaltsbeendende Maßnahmen greifbar ist, muss es der Ausländerbehörde ermöglicht werden, auch kürzere Intervalle zu verfügen. Die Ausländerbehörde muss ohnehin die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Einzelfall prüfen.

In 23. Zu Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a (§ 61 Absatz 1e Satz 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 20 Buchstabe a § 61 Absatz 1e Satz 2 sind nach den Wörtern „zuständigen Ausländerbehörde“ die Wörter „oder Polizeibehörde“ einzufügen.

Begründung:

Die Möglichkeit, dass der betroffene Ausländer neben der zuständigen Ausländerbehörde auch eine Polizeibehörde aufsuchen kann, um seinen Meldeauflagen nachzukommen, stellt einen geringeren grundrechtsrelevanten Eingriff für den betroffenen Ausländer dar. Die zuständige Polizeibehörde ist rund um die Uhr erreichbar und der Betroffene müsste sich nicht nach den Dienstzeiten der Ausländerbehörde richten. Darüber hinaus gibt es auch in anderen – insbesondere justiziellen – Verfahren Auflagen, bei denen sich der Betroffene bei der zuständigen Polizeibehörde zu melden hat.

FJ 24. Zu Artikel 1 Nummer 21 (§ 62 AufenthG),  
Nummer 22 (§ 62a AufenthG),  
Nummer 23 (§ 62b AufenthG)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass den Belangen von Minderjährigen und Familien mit minderjährigen Kindern in den Regelungen zu Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Insoweit bedarf es ergänzender Regelungen. Insbesondere ist durch konkrete gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass die europarechtlichen Vorgaben zur Inhaftnahme von Minderjährigen in nationales Recht umgesetzt werden.

Begründung:

Die Inhaftnahme von Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen ist stets besonders kritisch zu sehen, da sie erhebliche Gefahren für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen birgt. Dies gilt umso mehr, als mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Voraussetzungen für die Anordnung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam weiter herabgesetzt werden und das Gebot der Unterbringung von Abschiebungs- und Strafgefangenen in getrennten

...

Haftanstalten ausgesetzt werden soll. Es ist kaum vorstellbar, dass bei einer in dieser Art und Weise vollzogenen Abschiebungshaft dem Kindeswohl angemessen Rechnung getragen werden könnte.

Artikel 37 Buchstabe b der VN-Kinderrechtskonvention ordnet an, dass Freiheitsentziehung bei einem Kind im Einklang mit dem Gesetz nur als letztes Mittel und für die kürzeste angemessene Zeit angewendet werden darf. Der Gesetzentwurf geht bislang hinsichtlich der Voraussetzungen und der Dauer der Abschiebungshaft nicht auf die spezifische Situation von Minderjährigen und Familien mit minderjährigen Kindern ein.

Nach Artikel 17 der EU-Rückführungsrichtlinie (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, Amtsblatt der EU L 349/98 vom 24. Dezember 2008) sind zudem eine gesonderte, die Privatsphäre sichernde Unterbringung von Familien mit Minderjährigen sowie die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen, altersgerechten Spiel- und Erholungsmöglichkeiten und Zugang zu Bildung sowie Unterbringung in personell und materiell altersgemäßen Bedingungen notwendig. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH müssen diese Vorgaben durch verbindliche, normative Akte in Form von außenverbindlichen Rechtssätzen umgesetzt werden.

In 25. Zu Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c (§ 62 Absatz 3 Satz 3 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c ist in § 62 Absatz 3 Satz 3 das Wort „drei“ durch das Wort „sechs“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach der in § 62 Absatz 3 Satz 3 AufenthG-E vorgesehenen Regelung ist die Sicherungshaft unzulässig, „wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.“ Aufgrund dieses Prognoseerfordernisses müssen die Ausländerbehörden bei jedem Haftantrag konkret darlegen, wann eine Abschiebung zu erwarten ist. Kann eine Abschiebung innerhalb der nächsten drei Monate nicht sicher prognostiziert werden, wird der Haftantrag abgelehnt.

Diese Drei-Monats-Prognose bereitet in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, da gerade bei Personen ohne gültige Reisedokumente die Vorbereitung der Rückführung (inklusive Passbeschaffung und hierfür erforderlicher Mitwirkung der Behörden des Herkunftsstaats) von Faktoren abhängt, die außerhalb des Einflussbereichs deutscher Behörden liegen. Zudem dauern Passbeschaffungsvorgänge bei einigen Herkunftsstaaten länger als drei Monate, so dass bei diesen Personen eine Passbeschaffung aus der Sicherungshaft heraus ausgeschlossen ist. Illegal aufhältige Personen ohne Pass und ohne Wohnsitz müssen bei Aufgriff regelmäßig wieder frei gelassen werden, da die Abschiebung nicht innerhalb von drei Monaten sichergestellt werden kann.

...

Die Änderung entspricht den Handlungsempfehlungen der Bund-Länder-AG an die Innenministerkonferenz zur „Beseitigung rechtlicher und tatsächlicher Hindernisse bei der Rückführung von Gefährdern“ (Stand: 3. Mai 2018). Darin wurde eine Vereinfachung der Regelung zur Drei-Monats-Prognose mit dem Ziel, eine Haftanordnung bis zu sechs Monaten zu ermöglichen, vorgeschlagen.

AIS 26. Zu Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c (§ 62 Absatz 3, 3a AufenthG),  
Buchstabe e (§ 62 Absatz 6 AufenthG)

- a) Der Bundesrat sieht die Änderungen des § 62 Absatz 3 und Absatz 6 AufenthG-E (Artikel 1 Nummer 21 Buchstaben c und e) kritisch und fordert ihre grundlegende Überarbeitung.
- b) Insbesondere lehnt der Bundesrat die Einführung der widerleglichen Vermutung einer Fluchtgefahr ab, sofern die Tatbestände des § 62 Absatz 3a AufenthG-E vorliegen. Eine Regelvermutung, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, verstößt gegen Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes, da ein solcher Eingriff nicht auf bloße Vermutungen gestützt werden darf. Eine Freiheitsentziehung ist stets ultima ratio und darf nur dann erfolgen, wenn ein Haftgrund tatsächlich festgestellt wird. Es ist zudem mit Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht vereinbar, dass die erforderliche Feststellung bestimmter Tatsachen gewissermaßen automatisch zur Annahme einer Fluchtgefahr führt, ohne dass eine tatsächliche und ergebnisoffene Abwägung zwischen den Tatsachen, die für und gegen eine Fluchtgefahr sprechen, vorgenommen wird.

Des Weiteren folgt aus der Einführung der widerleglichen Vermutung eine Beweislastumkehr zulasten der Betroffenen. Infolgedessen müssen die Betroffenen selbst nachweisen, dass eine Fluchtgefahr nicht vorliegt. Erschwerend kommt hinzu, dass zusätzlich zur Beweislastumkehr die Gründe, die für eine Fluchtgefahr sprechen, zulasten der Ausreisepflichtigen ausgeweitet werden. Insgesamt birgt die Neuregelung die Gefahr, dass die Anordnung der Haft zukünftig zum Regelfall werden könnte.

- c) Der Bundesrat hält ferner die Regelung zur Mitwirkungshaft in § 62 Absatz 6 AufenthG-E für bedenklich, da diese Form der Beugehaft dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widerspricht. Dies wird ersichtlich durch den Vergleich zu anderen Verwaltungsverfahren, die ein milderes Mittel im besonderen Verwaltungsverfahren (zum Beispiel Zwangsgeld) vorsehen. Es fehlt an einer tragfähigen Begründung, warum dem pflichtwidrigen Verhalten in den besonderen Verwaltungsverfahren ohne ersicht-

...

lichen Grund mit unterschiedlichen Erzwingungsmitteln begegnet werden sollte. Im Ergebnis gleicht die Verhängung von Mitwirkungshaft einer Sanktion, die einen präventiven Strafzweck und gerade nicht die Willensbeugung verfolgt.

In 27. Zu Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c (§ 62 Absatz 3b Nummer 1a – neu –  
AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c ist nach § 62 Absatz 3b Nummer 1 folgende Nummer einzufügen:

„1a. der Ausländer wurde zu einem Termin, der zur Vorbereitung der Durchsetzung der Ausreisepflicht dient oder das Abschiebungsverfahren betrifft, nicht an dem von der Ausländerbehörde angegebenen Ort angetroffen, sofern der Ausländer bei Ankündigung des Termins auf die Möglichkeit seiner Inhaftnahme im Falle des Nichtantreffens hingewiesen wurde,“

Begründung:

Dieser neue Tatbestand ergänzt § 62 Absatz 3a Nummer 2 AufenthG-E, da die dort geregelte widerlegliche Vermutung der Fluchtgefahr nur eintritt, wenn der Ausländer unentschuldigt einer Anhörung oder ärztlichen Untersuchung fernbleibt.

Das Fernbleiben von einem sonstigen, von der Ausländerbehörde festgesetzten Termin im Zusammenhang mit der Aufenthaltsbeendigung ist zumindest als Anhaltspunkt für Fluchtgefahr zu werten.

In 28. Zu Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c (§ 62 Absatz 3b Nummer 7 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c § 62 Absatz 3b Nummer 7 sind die Wörter „erlaubt eingereist und“ sowie das Wort „geworden“ zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht vor, nur erlaubt eingereiste Ausländer unter den Tatbestand zu fassen. Damit wären erlaubt einreisende Ausländer gegenüber unerlaubt einreisenden Ausländern erheblich benachteiligt, ohne dass hierfür eine Rechtfertigung existiert. Durch die Änderung entfällt die Unterscheidung zwischen erlaubter und unerlaubter Einreise.

...

In 29. Zu Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c (§ 62 Absatz 3b Nummer 8 – neu –  
AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe c § 62 Absatz 3b Nummer 7 ist der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ zu ersetzen und folgende Nummer anzufügen:

„8. der Ausländer hat, um sich der bevorstehenden Abschiebung zu entziehen, sonstige konkrete Vorbereitungsmaßnahmen von vergleichbarem Gewicht vorgenommen, die nicht durch Anwendung unmittelbaren Zwangs überwunden werden können.“

Begründung:

Durch die Neuregelung der Anhaltspunkte für Fluchtgefahr entfällt der bisher in § 2 Absatz 14 Nummer 6 AufenthG geregelte Tatbestand für „Vorbereitungsmaßnahmen von vergleichbarem Gewicht“. Dieser Auffangtatbestand ist wichtig, um der Vielfalt der Lebenssachverhalte in der praktischen Anwendung der Norm Rechnung zu tragen. Durch die Änderung wird die Regelung des bisherigen § 2 Absatz 14 Nummer 6 AufenthG inhaltlich unverändert in die neue Systematik der Haftgründe übertragen.

In 30. Zu Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe e (§ 62 Absatz 6 Satz 4 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 21 Buchstabe e § 62 Satz 4 ist die Angabe „Absatz 1“ zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht im Kontext mit den Vorgaben für den Vollzug der Mitwirkungshaft lediglich eine entsprechende Anwendung des § 62a Absatz 1 AufenthG vor. Notwendig ist allerdings, insofern den § 62a AufenthG in Gänze für entsprechend anwendbar zu erklären. Nur so ist gewährleistet, dass zum Beispiel bei einer im Ausnahmefall notwendigen Inhaftnahme von Minderjährigen alterstypische Belange beim Haftvollzug berücksichtigt werden (vgl. § 62a Absatz 3 Satz 1 AufenthG). Zudem geht auch die Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 43) von einer entsprechenden Anwendung sämtlicher Vorgaben des § 62a AufenthG aus.

...

AIS, R 31. Zu Artikel 1 Nummer 22 (§ 62a Absatz 1 AufenthG)

Artikel 1 Nummer 22 ist zu streichen.

Folgeänderungen:

- a) Artikel 6 ist zu streichen.
- b) Artikel 8 ist wie folgt zu fassen:

**“Artikel 8**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 1 Nummer 22 die Aufhebung des in § 62a Absatz 1 Satz 1 AufenthG geregelten Gebots vor, Abschiebungshaft grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen zu vollziehen. Erst zum 1. Juli 2022 soll dieses grundsätzliche Gebot durch Artikel 6 des Gesetzentwurfs wieder in Kraft gesetzt werden.

Der durch Artikel 1 Nummer 22 vorgesehene Aufhebung des in § 62a Absatz 1 Satz 1 AufenthG normierten Trennungsgebotes wird widersprochen.

Die beabsichtigte Aufhebung des Trennungsgebots verstößt gegen europäisches Recht:

Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der 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 (im Folgenden: Rückführungsrichtlinie) bestimmt, dass die Inhaftierung von Abschiebungsgefangenen grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgt. Dieses Trennungsgebot wurde durch § 62a Absatz 1 Satz 1 AufenthG in nationales Recht umgesetzt. Die beabsichtigte Gesetzesänderung setzt das Trennungsgebot für etwa drei Jahre ersatzlos und für sämtliche Abschiebungsgefangene außer Kraft. Auf diese Weise soll unter anderem die Unterbringung von ausreisepflichtigen Familien – einschließlich Kindern – in Justizvollzugsanstalten dem Grunde nach ermöglicht werden.

Im Gesetzentwurf wird die Aufhebung des Trennungsgebotes damit gerechtfertigt, es bestehe eine Notlage im Sinne von Artikel 18 der Rückführungsrichtlinie. Diese Vorschrift ermöglicht den Mitgliedstaaten unter anderem, von den Haftbedingungen nach Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 17 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie abzuweichen, wenn und solange eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, zu ei-

...

ner unvorhersehbaren Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen eines Mitgliedstaats oder seines Verwaltungs- oder Justizpersonals führt.

Eine derartige Notlage besteht nicht. In der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 22 wird ein „Missverhältnis“ zwischen vollziehbar Ausreisepflichtigen (deren Anzahl sich aus der Anlage des Gesetzentwurfs ergibt) und vorhandenen Abschiebungshaftplätzen behauptet. Diese Gegenüberstellung ist nicht geeignet, eine Notlage im Sinne der Rückführungsrichtlinie zu begründen. Hieraus lässt sich gerade keine unvorhersehbare Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen eines Mitgliedstaates oder seines Verwaltungs- oder Justizpersonals ableiten. So ist die Anzahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen nicht gleichzusetzen mit der Zahl der Personen, für die eine Abschiebungshaft konkret in Betracht kommt. Jedoch ist nur diese letztgenannte Personenanzahl für die Prüfung einer Notlage von Bedeutung. Die Voraussetzungen für die Anordnung von Abschiebungshaft liegen jedoch nur in besonders gelagerten Einzelfällen, insbesondere bei einer hinreichenden Aussicht auf Abschiebung, bei Fehlen einer freiwilligen Ausreise und milderer Mittel, vor. Da diese Erwägungen im Gesetzentwurf keine Berücksichtigung finden, lässt sich das vermeintliche Missverhältnis nicht mit einer Zahlenbasis belegen.

Zudem ist die in der Begründung des Gesetzentwurfs behauptete „Notlage“ keineswegs unvorhersehbar. Die dargestellte Situation ist eine absehbare Folge von Schließungen diverser Abschiebungshaftanstalten, von langwierigen Asylverfahren und unzureichenden Rücknahmeabkommen mit den Herkunftsländern. Soweit durch den Gesetzentwurf die Möglichkeiten, Abschiebungshaft anzuordnen, erweitert werden sollen, wäre auch die hierdurch erst noch eintretende Mehr- oder gar Überbelastung gerade nicht „unvorhersehbar“. Schließlich spricht auch die geplante Festlegung einer „Notlagefrist“ in Artikel 6 des Gesetzentwurfs ohne einen Prüfmechanismus zur Kontrolle, ob die vermeintliche Notlage zwischenzeitlich überwunden ist, gegen das Vorliegen einer unvorhersehbaren Situation.

Unabhängig von seiner rechtlichen Zulässigkeit steht das Vorhaben zur regelmäßigen Unterbringung von Abschiebungsgefangenen in Konflikt mit den Zielen und Aufgaben des Justizvollzuges und würde absehbar zu erheblichen Sicherheitsproblemen führen. So sind Abschiebungsgefangene deutlich geringeren Sicherheitsmaßnahmen unterworfen als Gefangene im Justizvollzug („Wohnen minus Freiheit“). Ihnen sind in der Unterbringung grundsätzlich so viele Freiheiten wie möglich zu gewähren; das Leben in der Abschiebungshaft ist demjenigen außerhalb der Haft nach Möglichkeit anzugleichen. Hierzu gehört auch die Gewährung „umfangreicher Kommunikationsmöglichkeiten“ für Abschiebungsgefangene. Mit der allgemeinen Öffnung der Abschiebungshaft für den Justizvollzug wäre in der Folge das sicherheitsorientierte Vollzugsregime des Justizvollzuges neben einem vergleichsweise liberalen Vollzugsregime der Abschiebungshaft zu betreiben. Während einerseits die Sicherheit des Justizvollzuges nicht dadurch gefährdet werden darf, dass sich in der gleichen Einrichtung Abschiebungshäftlinge mit weitreichenden Befugnissen befinden, ist es andererseits nicht zulässig, die Freiheiten und Befugnisse von Abschiebungshäftlingen zugunsten einer sicheren Unterbringung in Justizvollzugsanstalten zu beschneiden. Vor diesem Hintergrund ist die – auch getrennte – Un-

...

terbringung innerhalb einer Justizvollzugsanstalt mit den Sicherheitserfordernissen einer Justizvollzugsanstalt schlicht unvereinbar.

Ferner fehlt es im Justizvollzug zahlreicher Länder an Kapazitäten für eine rechtskonforme Unterbringung der Abschiebungshäftlinge. Es herrscht in vielen Anstalten im Bundesgebiet angesichts hoher Belegungsquoten praktisch Vollbelegung. Die Aufgabenübertragung des Vollzugs der Abschiebehaft auf die Justizvollzugsanstalten würde in einigen Ländern daher ganz erhebliche zusätzliche bauliche und personelle – und somit auch finanzielle – Ressourcen erforderlich machen. Die Justiz würde zum Eigner einer neuen Aufgabe und eines Problems, welches sie – ebenso wie die Innenressorts – lediglich mit dem Ausbau ihrer eigenen Kapazitäten lösen könnte. Weshalb sie hierfür bessere und schnellere Möglichkeiten als die Innenressorts – mit der für den 1. Juli 2022 avisierten Schaffung einer adäquaten Anzahl an Abschiebehaftplätzen – haben sollte, ist nicht ersichtlich.

Im Übrigen wird sich der EuGH anlässlich der Vorlageentscheidung des 5. Zivilsenats des BGH vom 22. November 2018 (V ZB 180/17) zeitnah mit der Frage zu befassen haben, ob die Unterbringung von „gefährlichen“ Abschiebungsgefangenen in einer gewöhnlichen Haftanstalt für den Fall zulässig ist, dass sie von Strafgefangenen getrennt untergebracht werden. Das Bestreben, die Regelung des § 62a AufenthG in diesem rechtlichen Schwebezustand ohne Not und ohne ausreichende Abschätzung der praktischen Folgen für die einzelnen Länder ändern zu wollen, ist abzulehnen.

In **32. Zu Artikel 1 Nummer 23 (§ 62b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthG)**

In Artikel 1 Nummer 23 § 62b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 ist das Komma am Ende durch das Wort „und“ zu ersetzen, in Nummer 2 ist das Wort „und“ durch einen Punkt zu ersetzen und Nummer 3 ist zu streichen.

Begründung:

Mit der Neuregelung des Ausreisegewahrsams verfolgt der Bundesgesetzgeber das Ziel, den Ausreisegewahrsam unabhängig vom Vorliegen der Fluchtgefahr zu ermöglichen.

Dieses Ziel wird mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht, da aufgrund von § 62b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthG weiterhin erforderlich ist, dass „der Ausländer ein Verhalten gezeigt hat, das erwarten lässt, dass er die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird, indem er seine gesetzlichen Mitwirkungspflichten verletzt hat oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat“. Dieses Tatbestandsmerkmal entspricht weitgehend der Prüfung von Fluchtgefahr.

Für eine Neuregelung, die der Intention des Gesetzgebers gerecht wird, ist § 62b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 AufenthG-E zu streichen.

...

In 33. Zu Artikel 1 Nummer 23 (§ 62b Absatz 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 23 sind in § 62b Absatz 2 die Wörter „ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung zu einer Grenzübergangsstelle“ zu streichen.

Begründung:

Der Vollzug des Ausreisegewahrsams in einer Unterkunft würde nach dem Gesetzentwurf künftig voraussetzen, dass eine geringe Entfernung zur Grenzübergangsstelle besteht. Damit wären faktisch nur noch Unterkünfte in Flughafen-nähe für den Vollzug des Ausreisegewahrsams geeignet. Diese Regelung würde den praktischen Vollzug stark einschränken.

Durch die Änderung bleibt es möglich, den Ausreisegewahrsam in Unterkünften im gesamten Bundesgebiet zu vollziehen, von denen im Fall des Ausreisewunsches der unverzügliche Transport des ausreisepflichtigen Ausländers zum Flughafen erfolgt.

In 34. Zu Artikel 1 Nummer 23 (§ 62b Absatz 3 Satz 2 – neu –, 3 – neu –  
AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 23 sind dem § 62b Absatz 3 folgende Sätze anzufügen:

„Die für den Antrag auf Anordnung des Ausreisegewahrsams zuständige Behörde kann einen Ausländer ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn

1. der dringende Verdacht für das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 1 Satz 1 besteht,
2. die richterliche Entscheidung über die Anordnung des Ausreisegewahrsams nicht vorher eingeholt werden kann und
3. der begründete Verdacht vorliegt, dass sich der Ausländer der Anordnung des Ausreisegewahrsams entziehen will.

Der Ausländer ist unverzüglich dem Richter zur Entscheidung über die Anordnung des Ausreisegewahrsams vorzuführen.“

Begründung:

Auch im Anwendungsbereich des § 62b AufenthG kann sich die Notwendigkeit einer vorherigen behördlichen Ingewahrsamnahme ergeben. Allerdings

...

fehlt es insoweit an einer Rechtsgrundlage. Diese soll durch die beantragte Ergänzung des § 62b Absatz 3 AufenthG geschaffen werden. Das AufenthG sieht ein entsprechendes behördliches Festnahmerecht bislang lediglich in § 62 Absatz 5 AufenthG für die Sicherungshaft vor. Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht beinhaltet nunmehr auch im Zusammenhang mit der Überstellungshaft nach der Dublin-III-Verordnung eine entsprechende Rechtsgrundlage (vgl. Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c Doppelbuchstabe bb). Es ist darüber hinaus erforderlich, die bestehende Regelungslücke beim Ausreisegewahrsam zu schließen.

In, AIS 35. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe a (§ 71 Absatz 1 Satz 1a – neu – AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 24 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

,a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Dies gilt für die Verkürzung oder Aufhebung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots auch dann, wenn dieses durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ausgesprochen wurde.“

bb) Folgende Sätze werden angefügt:

„... < weiter wie Gesetzentwurf > ...“

Begründung:

Das BVerwG hat mit Urteil vom 25. Januar 2018 (1 C 7/17) die lange streitige Frage, wer für die Verkürzung oder Aufhebung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots zuständig ist, das durch das BAMF ausgesprochen wurde, entschieden – und zwar in dem Sinne, dass die Zuständigkeit bei den Ausländerbehörden liegt. Es ist sinnvoll, dies im Zuge der mit dem Geordnete-Rückkehr-Gesetz vorgenommenen Überarbeitung des Rechts des Einreise- und Aufenthaltsverbots nun auch gesetzlich klarzustellen.

In 36. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe a (§ 71 Absatz 1 Satz 4 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe a § 71 Absatz 1 Satz 4 sind die Wörter „ ist in den Ländern“ durch die Wörter „können die Länder“ zu ersetzen und das Wort „zu“ ist zu streichen.

Begründung:

Durch die Regelung in § 71 Absatz 1 Satz 4 AufenthG-E wird durch Bundesgesetz vorgeschrieben, dass die Länder jeweils eine zentrale Stelle für die

...

Vollziehung von Abschiebungen bestimmen müssen. Diese Regelung enthält keine Öffnungsklausel für die Länder – eine entsprechende Ausführung lediglich in der Begründung ist hierfür nicht ausreichend – und greift damit in deren Organisationshoheit ein, ohne dass der Bund das Gesetz als durch den Bundesrat zustimmungspflichtig ansieht. Durch die Änderung wird die Organisationshoheit der Länder berücksichtigt.

In 37. Zu Artikel 1 Nummer 24 Buchstabe c – neu – (§ 71 Absatz 5 AufenthG)

Dem Artikel 1 Nummer 24 ist folgender Buchstabe anzufügen:

,c) In Absatz 5 werden nach den Wörtern „Beantragung der Haft“ die Wörter „sowie die Beantragung von Maßnahmen nach § 56a Absatz 1“ eingefügt.‘

Begründung:

Die Systematik des Aufenthaltsgesetzes weist der Landespolizei bereits einzelne Aufgaben zu. Ob und inwieweit die Länder daneben regeln können, dass weitere aufenthaltsrechtliche Zuständigkeiten auf die jeweilige Landespolizei übertragen werden können, ist fraglich.

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) vertritt auf Arbeitsebene die Ansicht, dass § 71 Absatz 1 Satz 2 AufenthG den Ländern Spielraum lassen würde, einzelnen Behörden verschiedene Aufgaben zuzuordnen. Gleichzeitig räumt das BMI ein, dass diese Auffassung nicht gerichtsfest sei.

Vertretbar erscheint auch die Ansicht, dass die Aufgabenübertragung an die Landespolizei abschließend in § 71 Absatz 5 AufenthG geregelt sei. Der Regelungszweck des Aufenthaltsgesetzes, den Aufenthalt von Ausländern zu regeln, habe sich historisch vom reinen polizeirechtlich geprägten Gefahrenabwehrrecht fortentwickelt. Eine Vermischung der Zuständigkeit sowohl auf die Ausländerbehörden als auch Landespolizei verbiete sich daher.

Um diese Rechtsunsicherheit zu beseitigen, sollte § 71 Absatz 5 AufenthG ergänzt werden. Die Neuregelung eröffnet damit der Landespolizei ausdrücklich die Möglichkeit, Maßnahmen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung auf aufenthaltsrechtlicher Grundlage zu beantragen. Es handelt sich dann um eine originäre Parallelzuständigkeit der Polizei, die gleichrangig neben der Zuständigkeit der Ausländerbehörden besteht.

In der Praxis kann ohnehin nur die Landespolizei die Erforderlichkeit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung mit sicherheitsrelevanten Informationen im Antragsverfahren darlegen. Mit der Möglichkeit der Beantragung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung geht auch eine Entlastung der Landespolizei einher, da hierdurch eine personal- und arbeitsaufwendige Observation des Ausländers vermieden werden kann.

...

In 38. Zu Artikel 1 Nummer 25 (§ 72 Absatz 4 Satz 1a – neu –, Satz 1b – neu –, Satz 3 bis 5 AufenthG)

In Artikel 1 ist Nummer 25 wie folgt zu fassen:

„25. § 72 Absatz 4 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird durch folgende Sätze ersetzt:

„Hat die zuständige Behörde Anhaltspunkte, dass gegen den Ausländer öffentliche Klage erhoben oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, hat sie die Absicht der Abschiebung der zuständigen Staatsanwaltschaft mitzuteilen. Die Abschiebung eines Ausländers, gegen den öffentliche Klage erhoben oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, ist auszusetzen, wenn die zuständige Staatsanwaltschaft es innerhalb von 21 Tagen nach Zugang der Mitteilung verlangt. Eine Abschiebung vor Ablauf dieser Frist ist möglich, wenn individuelles oder generelles Einvernehmen mit der zuständigen Staatsanwaltschaft besteht.“

b) In Satz 3 werden die Wörter „Des Einvernehmens der Staatsanwaltschaft bedarf es nicht“ durch die Wörter „Das Widerspruchsrecht der Staatsanwaltschaft nach Satz 2 besteht nicht“ ersetzt.

c) In Satz 4 werden ... < weiter wie Gesetzentwurf > ...

d) Satz 5 wird wie folgt gefasst:

„Insoweit sind Straftaten mit geringem Unrechtsgehalt Straftaten nach § 113 Absatz 1, § 115 des Strafgesetzbuches, soweit er die entsprechende Geltung des § 113 Absatz 1 des Strafgesetzbuches vorsieht, §§ 166, 167, 169, 223, 240 Absatz 1, den §§ 242, 246, 263 Absatz 1, 2 und 4, den §§ 265a, 267 Absatz 1 und 2, § 271 Absatz 1, 2 und 4, den §§ 273, 274, 276 Absatz 1, den § 279, §§ 281, 303 des Strafgesetzbuches, dem § 21 des Straßenverkehrsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 430) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, und dem § 6 des Pflichtversicherungsgesetzes vom 5. April 1965 (BGBl. I S. 213), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 6. Februar 2017 (BGBl. I

...

S. 147) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, es sei denn, diese Strafgesetze werden durch verschiedene Handlungen mehrmals verletzt oder es wird ein Strafantrag gestellt.““

Begründung:

Die aktuell geplante Rechtslage birgt weiter erhebliche Risiken für die Beantragung von Abschiebungshaft. 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. Die Regelung begünstigt dadurch insbesondere kriminelle Ausländer und Intensivtäter, bei denen eine Vielzahl von Ermittlungsverfahren anhängig ist.

Die geplante Änderung in der Ausnahmeregelung gemäß § 72 Absatz 4 Satz 4 und 5 AufenthG-E ist allein nicht geeignet, den enormen Verfahrensaufwand zur Beteiligung der Staatsanwaltschaften zu minimieren.

Mit der hier vorgeschlagenen Neuregelung des § 72 Absatz 4 Satz 1 AufenthG werden die Interessen zwischen Aufenthaltsbeendigung und Strafverfolgung neu gewichtet. Dies entspricht dem Wunsch der Länder. Im Rahmen der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5. Dezember 2018 wurde unter TOP 4 Ziffer 2 Buchstabe c und d festgehalten, dass Maßnahmen zu entwickeln sind, um die Abschiebung straffälliger Ausländer und Gefährder, bei denen ein überwiegendes Ausweisungsinteresse vorliegt, prioritär und schnellstmöglich zu vollziehen. Dafür soll das staatliche Interesse an der Strafverfolgung einschließlich der Strafvollstreckung unter angemessener Berücksichtigung des mit der Strafe verfolgten Vergeltungsinteresses soweit möglich hinter das Abschiebungsinteresse zurücktreten.

Die Neuregelung enthält daher im hier vorgeschlagenen Satz 1 nun eine Widerspruchslösung. Zudem wurde auf die Tatbestandsalternative der Ausweisung verzichtet, da eine Einbindung der Staatsanwaltschaft nur bei dem tatsächlich geplanten Vollzug des Ausweisungsbescheides erforderlich ist, nicht bereits bei Erlass des Verwaltungsakts.

Die erweiterte Ausnahmeregelung wurde beibehalten.

Allerdings wurde in der Aufzählung der Straftaten mit geringem Unrechtsgehalt im hier vorgeschlagenen Satz 7 auf §§ 123, 185 und 248 b StGB verzichtet, da es sich um absolute Antragsdelikte handelt. Angesichts der Rückausnahme in § 72 Absatz 4 Satz 6 AufenthG am Ende („oder es wird ein Strafantrag gestellt“) ist der Ausnahmetatbestand für absolute Antragsdelikte nie einschlägig. Die Rückausnahme ist aber dennoch beizubehalten, da bei Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit relativen Antragsdelikten ein Strafantrag vorliegen kann, aber – sofern ein besonderes öffentliches Interesse der

...

Staatsanwaltschaft bejaht wird – nicht zwingend muss. Wurde aber ein Strafantrag gestellt, sind die Strafverfolgungsinteressen des Antragsstellenden zu beachten.

In 39. Zu Artikel 1 Nummer 29 Buchstabe b – neu – (§ 84 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 AufenthG)

In Artikel 1 ist Nummer 29 wie folgt zu fassen:

„§ 84 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer eingefügt:  
„2a. ... < weiter wie Gesetzentwurf > ...“
- b) In Nummer 8 wird die Angabe „Absatz 6“ gestrichen.“

Begründung:

Aufgrund von § 11 AufenthG-E ist eine Folgeänderungen in § 84 Absatz 1 Satz 1 AufenthG notwendig. Künftig werden alle Einreise- und Aufenthaltsverbote des § 11 AufenthG-E behördlich angeordnet. Deshalb wird § 84 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 AufenthG auf alle Anordnungen gemäß § 11 AufenthG-E erweitert.

In 40. Zu Artikel 1 Nummer 31 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa – neu – (§ 98 Absatz 3 Nummer 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 31 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

„a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- aa) In Nummer 2 werden die Wörter „§ 12 Abs. 2 Satz 2 oder Abs. 4“ durch die Wörter „§ 12 Absatz 2 Satz 2 oder Absatz 4 oder einer räumlichen Beschränkung nach § 12 Absatz 2 Satz 3“ ersetzt.
- bb) Nach Nummer 5a wird folgende Nummer eingefügt:  
„5b. ... < weiter wie Gesetzentwurf > ...“

Begründung:

Die Zuwiderhandlung gegen eine räumliche Beschränkung nach § 12 Absatz 2 Satz 3 AufenthG-E ist gleichlaufend mit der Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Auflage nach § 12 Absatz 2 Satz 2 AufenthG zu sanktionieren. Sie kann mit einer Geldbuße bis 1 000 Euro geahndet werden.

...

In 41. Zu Artikel 2 Nummer 1 – neu – (§ 62 Absatz 2a – neu – FamFG)

Artikel 2 ist wie folgt zu fassen:

**„Artikel 2**

**Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit**

Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), das zuletzt durch [...] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 62 Absatz 2 wird folgender Absatz eingefügt:

„(2a) In Verfahren der Abschiebungs-, Zurückschiebungs- und Zurückweisungshaft liegt ein berechtigtes Interesse auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 70 Absatz 2 Satz 1 vor.“

2. Dem § 417 wird folgender Absatz angefügt:

„(3)... < weiter wie Gesetzentwurf > ...“

Begründung:

Die Praxis hat gezeigt, dass die bisherige Rechtslage nicht wie beabsichtigt ein Gleichgewicht hergestellt hat hinsichtlich der Möglichkeit, nach Erledigung der Hauptsache die Rechtmäßigkeit einer Haftanordnung überprüfen zu lassen. Der betroffene Ausländer hat in der Regel die Möglichkeit, sich auf das Vorliegen eines schweren Grundrechtseingriffs nach § 62 Absatz 2 Nummer 1 FamFG zu berufen, denn Haft ist ein Eingriff im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Satz 2, Artikel 104 GG. Demgegenüber hat die Ausländerbehörde diese Möglichkeit in der Regel nicht. Ein Grundrechtseingriff nach § 62 Absatz 2 Nummer 1 FamFG scheidet von vornherein aus, Wiederholungsgefahr nach § 62 Absatz 2 Nummer 2 FamFG ist üblicherweise nicht gegeben, da im Fall der Erledigung der Ausländer entweder außer Landes oder die Abschiebung nicht möglich ist, so dass die Haft nicht mehr rechtmäßig angeordnet werden kann.

Zur Herstellung des Gleichgewichts wird in § 62 Absatz 3 FamFG geregelt, dass ein berechtigtes Interesse vorliegt, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Rechtsbeschwerdegerichts erfordert.

...

Auf dieses berechtigtes Interesse können sich sowohl der betroffene Ausländer als auch die Ausländerbehörde berufen, so dass eine Ausgewogenheit der Mittel hergestellt wird.

AIS 42. Zu Artikel 2 (§ 417 Absatz 3 FamFG)

Artikel 2 ist zu streichen.

Begründung:

Nach der in Artikel 2 vorgesehene Ergänzung des § 417 FamFG um einen Absatz 3 sollen die gemäß § 417 Absatz 2 Satz 2 FamFG von der antragstellenden Behörde im Haftantrag zu machenden Angaben bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz ergänzt werden können. Zur Begründung führt der Gesetzesentwurf lediglich aus, dass es sich um eine Klarstellung handele (BR-Drucksache 179/19, Seite 49 f.).

Diese Darstellung verdeckt die möglichen, grundlegenden Auswirkungen der vorgesehenen Änderung auf die gerichtlichen Verfahren. Denn es kann zwar nach der bestehenden Rechtslage ein lückenhafter Antrag auch im Beschwerdeverfahren noch nachträglich ergänzt werden, nach der ständigen Rechtsprechung des BGH entfaltet dies aber nur ex-nunc Heilungswirkung. Die vorgesehene Änderung intendiert demgegenüber eine rückwirkende Heilung. Diese Aufweichung der in § 417 Absatz 2 FamFG konkretisierten Verfahrensgarantien in Freiheitsentziehungsverfahren ist aus verfassungsrechtlichen Gründen und mit Blick auf die damit verbundene Erschwerung der richterlichen Verhandlungsführung abzulehnen.

Die Erfüllung der Begründungspflicht nach § 417 Absatz 2 FamFG durch die antragstellende Behörde ist Zulässigkeitsvoraussetzung in Freiheitsentziehungsverfahren und beinhaltet in Ergänzung zu § 27 FamFG eine spezielle Mitwirkungspflicht der antragstellenden Behörde. Sinn und Zweck der Bestimmung ist es, den Betroffenen eine Grundlage für die Verteidigung gegen den Haftantrag zu geben und eine hinreichende Tatsachengrundlage für die gerichtliche Entscheidung beziehungsweise für die Einleitung weiterer gerichtlicher Ermittlungen (§ 26 FamFG) sicherzustellen. Die Begründungspflicht ist damit Ausdruck der nach Artikel 104 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 Satz 1 GG und Artikel 5 EMRK zu gewährleistenden Verfahrensgarantien bei Eingriffen in das Freiheitsgrundrecht aus Artikel 2 Absatz 2 GG und Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 EMRK. Wie der Deutsche Anwaltsverein in seiner Stellungnahme (15/2019, Seite 45 f.) zutreffend ausführt, ist eine nachträgliche Heilung von Begründungsmängeln, wie sie die vorgesehene Regelung des § 417 Absatz 3 FamFG-E nahelegt, mit diesen Anforderungen, insbesondere mit der Pflicht aus Artikel 5 Absatz 2 EMRK zur rechtzeitigen Zugänglichmachung des Haftantrags und seiner maßgebenden Gründe, nicht vereinbar.

...

Mit einer späten Mitteilung der Gründe für die Freiheitsentziehung werden die Verteidigungsrechte von Betroffenen wesentlich beeinträchtigt und die Erfüllung der Ermittlungspflichten des Haftrichters erheblich erschwert. Die Eröffnung einer nachträglichen Heilung birgt die Gefahr, dass für die zuständigen Behörden ein Anreiz geschaffen wird, die Gerichte mit Haftanträgen zu befas-sen, bevor die begründenden Umstände von der Behörde in dem erforderlichen und ihr möglichen Umfang erschöpfend ermittelt sind. Entgegen der Intention des § 417 FamFG könnte dies zu einer Verlagerung von Aufgaben aus der Sphäre der zuständigen Verwaltungsbehörde auf die Gerichte führen und die zügige, rechtsstaatliche Durchführung der Verfahren erschweren. Dem hohen Stellenwert des Freiheitsgrundrechtes, der diesem auch in der behördlichen Praxis zukommt, wird dies nicht gerecht. Ein sachlicher Grund für eine solche Entlastung der zuständigen Behörden von Mitwirkungspflichten des § 417 FamFG ergibt sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs nicht. Soweit in dem Referentenentwurf noch darauf verwiesen wurde, dass die nach § 417 Absatz 2 Nummer 4 FamFG erforderlichen Angaben zur Dauer der Freiheitsentziehung auf erhebliche praktische Schwierigkeiten stoßen, rechtfertigt dies die überschießende, zumindest missverständliche Regelung des § 417 Absatz 3 FamFG-E nicht.

Die Regelung in Artikel 2 des Gesetzentwurfs ist daher zu streichen.

In 43. Zu Artikel 3 Nummer 2a – neu – (§ 33 Absatz 5 Satz 8 – neu – AsylG)

In Artikel 3 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

„2a. Dem § 33 Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:

„Ein Antrag nach Satz 2 und eine Wiederaufnahme des Verfahrens nach Satz 5 stehen der Anordnung von Abschiebungshaft nicht entgegen.““

Begründung:

Durch die Einfügung wird festgelegt, dass ein Antrag nach § 33 Absatz 5 Satz 2 AsylG und eine Wiederaufnahme des Verfahrens nach § 33 Absatz 5 Satz 5 AsylG der Anordnung von Abschiebungshaft nicht entgegensteht. § 71 Absatz 8 AsylG greift nur, wenn der Wiederaufnahmeantrag unter den Voraussetzungen nach § 33 Absatz 5 Satz 6 AsylG als Folgeantrag zu behandeln ist. Der neue Satz 8 füllt insofern eine Regelungslücke für die Personen, die zuvor untergetaucht waren und im Aufgriffsfall erneut um Asyl nachsuchen, obwohl sie das vorherige Verfahren nicht fortgeführt haben. Vielmehr besteht dann die Möglichkeit, bei Personen, die offenkundig kein Interesse haben ihr Asylverfahren durchzuführen und sich durch ihr Verhalten den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen entziehen wollen, die Anordnung von Abschiebungshaft zu erwirken.

...

In 44. Zu Artikel 3 Nummer 2a – neu – (§ 47 Absatz 1 Satz 1, Absatz 1a, 1b AsylG)

In Artikel 3 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

„2a. § 47 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten,“ durch die Wörter „bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung“ ersetzt.
- b) Absatz 1a und 1b werden wie folgt gefasst:

„(1a) Die Verpflichtung nach Absatz 1, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, endet nach 18 Monaten. Bei minderjährigen Kindern und ihren sorgeberechtigten Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern endet die Verpflichtung nach sechs Monaten. Sätze 1 und 2 finden keine Anwendung, wenn der Ausländer

1. Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates (§ 29a) ist oder
2. Mitwirkungspflichten (§ 15) ohne genügende Entschuldigung verletzt und die unverschuldet unterbliebene Mitwirkungshandlung nicht unverzüglich nachgeholt hat.

Sätze 1 und 2 finden ferner keine Anwendung, wenn der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist und gegenüber einer für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständigen Behörde

1. über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht oder falsche Angaben gemacht hat oder
2. zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung, der Vorlage eines Reisedokuments oder der Passersatzbeschaffung, nicht erfüllt.

Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt.

(1b) Die Länder können regeln, dass abweichend von Absatz 1a Satz 1

...

die Verpflichtung nach Absatz 1 erst nach 24 Monaten endet.““

Begründung:

Die Verlängerung der Höchstverbleibensdauer von sechs Monaten auf 18 Monate beruht auf einer zentralen Vereinbarung des Koalitionsvertrags des Bundes (vgl. Seite 107). Die Länderöffnungsklausel soll unberührt bleiben. Betroffen sind angesichts von durchschnittlichen Verfahrensdauern von unter drei Monaten Asylbewerber mit schlechter Bleibeperspektive. Die Verlängerung der Höchstverbleibensdauer ist aus drei Gründen wichtig:

- Sie verschafft den Ausländerbehörden mehr Zeit, um die Rückführung möglichst aus den ANKER-Einrichtungen zu betreiben.
- Sie verhindert solange die mit der Verteilung auf die Kommunen faktisch verbundene Aufenthaltsverfestigung (vor allem mehr Kontakt mit den Einheimischen, kleinere Unterkünfte).
- Sie mindert die Belastung der Kommunen oder der kommunalen Infrastruktur (Kitas, Schule, öffentlicher Personennahverkehr, Krankenhäuser, et cetera) mit abgelehnten Asylbewerbern.

FJ 45. Zu Artikel 5 Nummer 1 (§ 1 Absatz 4 AsylbLG),  
Nummer 2 Buchstabe f (§ 1a Absatz 7 AsylbLG)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die vorgesehenen Leistungsausschlüsse und Leistungseinschränkungen im Hinblick auf vulnerable Gruppen mit europarechtlichen Vorgaben unvereinbar sind. Sofern die Regelungen in § 1 Absatz 4 und § 1a Absatz 7 AsylbLG nicht vollständig gestrichen werden, sind jedenfalls Angehörige von besonders vulnerablen Gruppen vom Anwendungsbereich auszunehmen.

Begründung:

Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Schutzstatus erhalten haben, sollen nach § 1 Absatz 4 AsylbLG vollständig von existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen werden. Nach § 1a Absatz 7 AsylbLG sollen Personen, deren Asylantrag vom BAMF als unzulässig bewertet wurde, weil ein anderer Staat nach dem Europäischen Verteilungssystem zuständig ist, nur noch Sachleistungen zum physischen Überleben erhalten. Diese Regelungen sollen auch dann gelten, wenn Entscheidungen über den Aufenthalt noch nicht rechtskräftig sind.

Die Regelungen sind mit der EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, Amtsblatt der EU L 180/96 vom 29. Juni 2013) nicht vereinbar. Diese

...

verlangt unter anderem, dass vulnerable Personen Leistungen im Umfang des vollen Existenzminimums nach den Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten erhalten (Artikel 17) sowie die uneingeschränkte Gesundheitsversorgung (Artikel 19 Absatz 2) und für Minderjährige ein der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes angemessener Lebensstandard gewährleistet werden (Artikel 23 Absatz 1).

Auch in Fällen, in denen bereits ein anderer Mitgliedstaat Schutzstatus gewährt hat oder in denen nach der sogenannten Dublin-Regelung ein anderer Staat zuständig wäre, kann eine Rückführung aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen ausgeschlossen sein. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Mitgliedstaat weder eine Unterkunft noch Hilfen zum Lebensunterhalt zur Verfügung stellt oder in Flüchtlingslagern keine Bedingungen gesichert sind, die den humanitären Mindeststandards entsprechen. Hiervon sind alleinstehende Frauen, Mütter, Familien mit kleinen Kindern und andere vulnerable Personen in besonderem Maße betroffen. In diesen Fällen muss geprüft werden, ob ein Abschiebehindernis vorliegt, welches der Rückkehr in den erstaufnehmenden Mitgliedstaat entgegensteht.

In 46. Zu Artikel 5 Nummer 2 Buchstabe g – neu – (§ 1a Absatz 8 – neu –, 9 – neu – AsylbLG)

Dem Artikel 5 Nummer 2 ist folgender Buchstabe anzufügen:

,g) Folgende Absätze werden angefügt:

- „(8) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 erhalten, solange ihnen eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität gemäß § 60b des Aufenthaltsgesetzes erteilt wurde, nur Leistungen entsprechend Absatz 1.
- (9) Leistungsberechtigte nach § 1, die durch ein deutsches Gericht rechtskräftig wegen einer Straftat nach
1. §§ 124, 125, 125a des Strafgesetzbuchs,
  2. §§ 174, 176, 176a, 176b, 177, 178, 180, 182 des Strafgesetzbuchs,
  3. §§ 211, 212 des Strafgesetzbuchs,
  4. §§ 224 bis 227, § 231 des Strafgesetzbuchs,
  5. §§ 239a, 239b des Strafgesetzbuchs,
  6. §§ 249 bis 252, 255 des Strafgesetzbuchs,
  7. §§ 306a bis 306c des Strafgesetzbuchs,
- verurteilt wurden, erhalten Leistungen entsprechend Absatz 1.“

...

Begründung:

Zu Absatz 8:

Durch den Gesetzentwurf wird eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG-E) eingeführt. Eine Gleichbehandlung mit Mitwirkungsverweigerern, die durch § 1a Absatz 5 AufenthG erfasst werden, ist erforderlich.

Zu Absatz 9:

Artikel 20 Absatz 4 der Aufnahme-Richtlinie eröffnet die Möglichkeit, bei grob gewalttätigem Verhalten Sanktionen in Bezug auf die Leistungen festzusetzen. Daher sind die Leistungen für einen angemessenen Zeitraum (hier greift § 14 AsylbLG) abzusenken, wenn der Leistungsberechtigte ein Gewaltdelikt begangen hat.