

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)266

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

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

Herr
Wolfgang Bosbach, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses im
Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder
des Innenausschusses

Frankfurt am Main, 03.03.2015

125506

Zum Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Sehr geehrter Herr Bosbach,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 28. Januar hatten wir im Rahmen eines Gespräches zwischen dem Forum Menschenrechte und Mitgliedern des Innenausschusses des Deutschen Bundestages auf problematische Elemente des Gesetzentwurfs aufmerksam gemacht. Wie erbeten, haben wir unsere Einwände konkretisiert und verschriftlicht. Unsere Stellungnahme fügen wir diesem Schreiben bei.

Der Gesetzentwurf ist in Teilen von der Absicht geprägt, bereits in Deutschland lebende Flüchtlinge besser zu stellen. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Gleichzeitig sollen extrem problematische rechtliche Möglichkeiten geschaffen werden, um rigorosere gegen einen Teil der Geduldeten sowie künftig einreisende Flüchtlinge vorzugehen:

- Der Gesetzentwurf schafft die rechtliche Möglichkeit, Asylsuchende allein aus dem Grund zu inhaftieren, weil sie aus einem anderen EU-Staat eingereist sind. Nach § 2 Abs. 15 Satz 2 soll die Dublin-Haft möglich sein, „wenn der Ausländer einen Mitgliedstaat vor Abschluss eines dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsprüfung oder zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz verlassen hat...“. Dies würde dazu führen, dass die Mehrheit der Asylsuchenden, die unter die Dublin-Verordnung fallen, in Haft genommen werden kann. Dies ist nicht akzeptabel. Flucht ist kein Verbrechen! Die Regelung verstößt zudem gegen die Dublin-III-Verordnung, wonach nicht allein deswegen, weil ein Dublin-Verfahren durchgeführt wird, inhaftiert werden darf.

Problematisch ist unter anderem auch der Haftgrund gem. § 2 Abs. 14 Nr. 4. Danach kann ein Ausländer inhaftiert werden, der zu seiner unerlaubten Einreise erhebliche Geldbeträge für einen Schleuser aufgewandt hat. Wie sollen Schutzsuchende ohne sog. „Schleuser“ einreisen, wenn legale Wege weitgehend abgeschnitten sind? Seit 1980 hat Deutschland systematisch die Visa-Pflicht für alle Herkunftsländer von Asylsuchenden

eingeführt. Flankiert wurde dies mit der Schaffung von Sanktionsregelungen für Transportunternehmen. Flüchtlinge können nicht einfach legal nach Deutschland reisen. Ein Visum wird ihnen nicht ausgestellt.

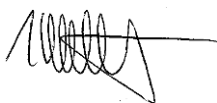
- Der Gesetzentwurf sieht eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete vor. Neben vielen positiven Aspekten gibt hier jedoch das Kleingedruckte Anlass für große Besorgnis: § 11 Abs. 6 und 7 führen dazu, dass die Behörden Betroffene vom Bleiberecht ausschließen können. Die Restriktion zielt auf die Geduldeten: Wer nicht ausgereist ist, obwohl die Pflicht dazu bestand oder vom BAMF ein Aufenthaltsverbot erhalten hat, soll vom Bleiberecht ausgeschlossen werden können. Nach §11 Absatz 6 wird Ausländerbehörden die Möglichkeit eingeräumt, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot anzuordnen, wenn die Überschreitung der Ausreisefrist nicht unerheblich ist. Die in §11 Absatz 6 vorgesehene Befristung auf zunächst ein Jahr wird in der Praxis unerheblich sein, da die Frist erst dann zu laufen beginnt, wenn der Ausländer tatsächlich ausgereist ist. Der Gesetzgeber ermöglicht es damit den Behörden, das Bleiberecht nach eigenem Ermessen entweder anzuwenden oder nicht. Dies führt zu einer auseinanderklaffenden Behördenpraxis und nimmt der Bleiberechtsregelung ihre humanitäre Kraft und darf keinesfalls Wirklichkeit werden.
- Die Verbesserungen beim Bleiberecht für Heranwachsende werden – im Vergleich zum Referentenentwurf – unnötig relativiert. Das Bleiberecht soll nur bei Antrag bis zum 21. Lebensjahr – und nicht wie Referentenentwurf vorgesehen bis zum Alter von 27 Jahren – ermöglicht werden. Wenn unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach ihrem 17. Geburtstag einreisen, fallen sie gegenwärtig weder unter die Bleiberechtsregelung für Heranwachsende, die einen vierjährigen Aufenthalt und Schulbesuch vor Vollendung des 21. Lebensjahrs erfordert, noch unter die Bleiberechtsregelung für gut Integrierte, wofür sie bereits mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt haben müssten.

Wir bitten Sie: Schaffen Sie eine wirklich humane Bleiberechtsregelung, die auch die häufig von Abschiebung bedrohte Gruppe der jungen Erwachsenen zwischen 21 und 27 Jahren einschließt. Die geplanten Restriktionen – bei der Haft und beim Bleiberecht – dürfen keinesfalls verwirklicht werden. Die positiven Intentionen der Politik, Flüchtlingspolitik humanitär zu gestalten und Integration zu fördern, werden so konterkariert.

Wir begrüßen ausdrücklich die positiven Aspekte des Gesetzentwurfs. Sowohl die Rechtsgrundlage zur Teilnahme am weltweiten Programm der Vereinten Nationen zur Aufnahme von Flüchtlingen (Resettlement) als auch Teile der vorgesehenen Bleiberechtsregelung für Geduldete gehen in die richtige Richtung. Der Gesetzestext setzt jedoch an vielen Punkten den politischen Konsens, der sich z.T. in den Begründungen findet, nicht um.

Wir bitten Sie, unsere Bedenken gegen die restriktiven Teile des Gesetzes zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Günter Burkhardt
Geschäftsführer

Anlage

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt, 3. März 2015

Stellungnahme
zum Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung
des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom
29.12.2014 (BR Drs.642/14)

Inhalt:

Zusammenfassung und Bewertung.....	3
1. Abschiebungshaft, Dublin-Haft, Fluchtgefahr (§§ 62 Abs. 3 Nr. 5 i.V.m. § 2 Abs. 14 und Abs. 15)..	5
a. Identitätstäuschung, Mitwirkungsverweigerung: Gefahr der Beugehaft	5
b. Aufwendung erheblicher Geldbeträge für einen Schleuser	5
c. Generalklausel „sonstige Vorbereitungshandlungen“	6
d. Dublin-Haft, Verlassen des ersten Dublin-Staates	7
Forderung zu § 2 Abs. 14 und 15	9
2. Einreise- und Aufenthaltsverbote (§ 11)	9
a. Einreise- und Aufenthaltsverbot für Geduldete (§ 11 Abs. 6).....	10
b. Einreise- und Aufenthaltsverbot für abgelehnte Asylsuchende aus sog. „sicheren Herkunftsländern“ und wiederholte Folgeantragsteller (§ 11 Abs. 7).....	13
c. Kriminalisierung aufgrund von Einreise- und Aufenthaltsverboten	14
d. Verletzung der Rückführungsrichtlinie.....	14
Forderungen zu den Einreise- und Aufenthaltsverboten	14
3. Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung	15
a. Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche (§ 25a).....	16
b. Stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung (§ 25b).....	16
Forderungen zu § 25a und § 25b.....	18
4. Auswertung von Datenträgern und Telekommunikationsdaten (§ 48 Abs. 3 und 3a; § 48a)	19
5. Abschiebungshaft (§ 62 Abs. 4a, § 62a Abs. 4, § 62b)	20
a. Fortführung der Abschiebungshaft trotz Scheiterns der Abschiebung (§ 62 Abs. 4a).....	20
b. Zugang von Nichtregierungsorganisationen zur Abschiebungshaft (§ 62a Abs. 4).....	20
c. Ausreisegewahrsam: Verschärfung der „Kleinen Sicherungshaft“ (§ 62b)	20
Forderungen zur Abschiebungshaft	21
6. Neufassung des Ausweisungsrechts (§ 53ff.).....	21
7. Einführung einer Rechtsgrundlage für Resettlement (§ 23 Abs. 4).....	23
8. Verbesserung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten (§ 29, 30)	23

Zusammenfassung und Bewertung

In diesen Tagen berät der Bundestag den Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung. Der Gesetzentwurf ist in Teilen geprägt von der Absicht, bereits in Deutschland lebende Flüchtlinge besser zu stellen. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Gleichzeitig werden extrem problematische rechtliche Möglichkeiten geschaffen, um rigorosere gegen einen Teil der Geduldeten sowie künftig einreisende Asylsuchende vorzugehen. PRO ASYL kritisiert insbesondere die nachfolgenden Vorhaben im Gesetzentwurf:

- **Inhaftierung von Asylsuchenden:** Der Gesetzentwurf schafft die rechtliche Möglichkeit, Asylsuchende allein aus dem Grund zu inhaftieren, weil sie aus einem anderen EU-Staat eingereist sind. Nach § 2 Abs. 15 Satz 2¹ soll die Dublin-Haft möglich sein, „wenn der Ausländer einen Mitgliedstaat vor Abschluss eines dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsprüfung oder zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz verlassen hat...“. Dies würde dazu führen, dass die Mehrheit der Asylsuchenden, die unter die Dublin-III-Verordnung fallen, in Haft genommen werden kann. Dies verstößt gegen die Dublin-III-Verordnung, wonach nicht allein deswegen, weil ein Dublin-Verfahren durchgeführt wird, inhaftiert werden darf.

Ebenfalls besonders kritikwürdig ist der Haftgrund gem. § 2 Abs. 14 Nr. 4. Danach kann ein Ausländer inhaftiert werden, der zu seiner unerlaubten Einreise erhebliche Geldbeträge für einen Schleuser aufgewandt hat. Wie sollen Schutzsuchende ohne sog. „Schleuser“ einreisen, wenn legale Wege weitgehend abgeschnitten sind? Seit 1980 hat Deutschland systematisch die Visa-Pflicht für alle Herkunftsländer von Asylsuchenden eingeführt. Flankiert wurde dies mit der Schaffung von Sanktionsregelungen für Transportunternehmen. Flüchtlinge können nicht einfach legal nach Deutschland reisen. Ein Visum wird ihnen nicht ausgestellt. Sie sind in aller Regel auf Fluchthelfer angewiesen, um Schutz in Europa suchen zu können.

PRO ASYL kritisiert grundsätzlich die Inhaftierung von Asylsuchenden in Dublin-Verfahren. Haft ist eine völlig unangemessene Maßnahme gegenüber Schutzsuchenden. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der Asylsuchenden traumatisiert oder aus anderen Gründen besonders schutzbedürftig ist – Haft ist in diesen Fällen erst recht inakzeptabel.
- **Ausschluss der unbegleiteten Minderjährigen vom Bleiberecht für Heranwachsende:** Der aktuelle Gesetzentwurf sieht anders als noch der Referentenentwurf vom April 2014 eine Begrenzung des Bleiberechts für gut integrierte Jugendliche (§ 25a) auf bis zu 21-Jährige vor. Der Referentenentwurf zog die Grenze bei 27 Jahren. Wenn unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach ihrem 17. Geburtstag einreisen, fallen sie gegenwärtig nicht unter die Bleiberechtsregelung für Heranwachsende, die einen vierjährigen Aufenthalt und Schulbesuch vor Vollendung des 21. Lebensjahrs erfordert. Von der allgemeinen Bleiberechtsregelung für gut Integrierte können sie erst profitieren, wenn sie bereits

¹ Alle Paragraphenangaben ohne weiteren Hinweis beziehen sich auf die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des Aufenthaltsgesetzes.

mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt haben (§ 25b). Die Folge: Junge Menschen werden in der Duldung gehalten, die als prekärer Status eine Integration massiv erschwert, da z.B. potentielle Arbeitgeber (für eine Ausbildung) abgeschreckt werden.

- **Bleiberechtsregelung – Gefahr der Aushebelung:** Der Gesetzentwurf sieht eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete vor. Neben vielen positiven Aspekten gibt hier jedoch das Kleingedruckte Anlass für große Besorgnis: § 11 Abs. 6 führt dazu, dass die Behörden einen Großteil der Geduldeten vom Bleiberecht ausschließen können. Die Restriktion zielt auf die typische Duldungssituation: Wer nicht innerhalb der ihm gesetzten Ausreisefrist ausgereist ist, obwohl die Pflicht dazu bestand, soll vom Bleiberecht ausgeschlossen werden können. Der Gesetzgeber ermöglicht es damit den Behörden, das Bleiberecht nach eigenem Ermessen entweder anzuwenden oder nicht. Dies führt zu einer auseinanderklaffenden Behördenpraxis und nimmt der Bleiberechtsregelung ihre humanitäre Kraft. Wenn die Bleiberechtsregelung in der Praxis wirksam werden soll, dann muss auf § 11 Abs. 6 verzichtet werden.
- **Wiedereinreisesperre gegen Westbalkanflüchtlinge:** Die Neuregelung, die es dem Bundesamt ermöglicht die nach der „Sicheren-Herkunftsländer-Regelung“ abgelehnten Asylsuchenden mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot zu belegen (§ 11 Abs. 7,) ist eine erneute Verschärfung, die gegen die Westbalkanflüchtlinge gerichtet ist. Nachdem die Große Koalition mit Zustimmung des Bundesrates bereits 2014 in Verkennung massiver menschenrechtlicher Defizite in den Staaten des Westbalkans eine diskriminierende Sonderbehandlung im Asylverfahren durchgesetzt hat, droht nun eine weitere Diskriminierung. Wenn Asylsuchende aus Serbien, Bosnien-Herzegowina und Mazedonien EU-weit mit einer Einreisesperre versehen werden, flankiert dies auf fatale Weise die Politik mindestens zweier dieser Staaten (nämlich Serbien und Mazedonien), insbesondere Roma schon an der Ausreise zu hindern, sie nach einer Wiedereinreise/Abschiebung wegen ihres angeblich „illegalen“ Auslandsaufenthaltes bzw. der angeblichen Angabe falscher Tatsachen zu befragen und teilweise zu sanktionieren.
Diese Entwicklung wird durch die Wirkungen des neuen § 11 Abs. 7 verstärkt, indem die Betroffenen eine EU-weite Einreisesperre erhalten und bereits an den EU-Außengrenzen von Ungarn oder Bulgarien abgefangen werden. Wer es dennoch bis nach Deutschland schaffen sollte, dem droht eine strafrechtliche Sanktionierung. Denn wer unter Umgehung eines Einreiseverbotes einreist, kann strafrechtlich belangt werden.
- **Verschärfung des Abschiebungshaftrechts:** Nachdem das Instrument der Abschiebungshaft in den letzten Jahren kaum noch praktische Relevanz hat, soll es nun durch verschiedene Maßnahmen wiederbelebt werden. Trotz Scheiterns einer Abschiebung soll weiter inhaftiert werden. Stehen Sammelabschiebungen bevor, soll für vier Tage ohne die üblichen rechtstaatlichen Anforderungen (Vorliegen spezieller Haftgründe) die Abschiebungshaft angeordnet werden können. Dies ist mit Europarecht und Verfassungsrecht nicht vereinbar.

1. Abschiebungshaft, Dublin-Haft, Fluchtgefahr (§§ 62 Abs. 3 Nr. 5 i.V.m. § 2 Abs. 14 und Abs. 15)

Geplant ist, den bisherigen Haftgrund der Entziehungsabsicht gem. § 62 Abs. 3 Nr. 5 durch einen neuen Haftgrund der „Fluchtgefahr“ zu ersetzen. Demnach ist ein Ausländer zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, wenn „im Einzelfall Gründe vorliegen, die auf den in § 2 Abs. 14 festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will (Fluchtgefahr).“ Die Anhaltspunkte für die Fluchtgefahr werden also in § 2 Abs. 14 geregelt. Für den speziellen Fall der Haft während eines Dublin-Verfahrens sollen die in § 2 Abs. 14 festgelegten Anhaltspunkte entsprechend anwendbar sein. Darüber hinaus ist ein zusätzlicher Anhaltspunkt in § 2 Abs. 15 vorgesehen.

PRO ASYL hält die geplanten Neuregelungen für teilweise verfassungswidrig und teilweise unionsrechtswidrig. Insbesondere wird auch nicht die vom BGH durch den Beschluss vom 26.6.2014 vorgenommene Auslegung der Dublin-III-Verordnung beachtet.

Im Einzelnen bestehen folgende Einwände gegen die geplanten Regelungen:

a. Identitätstäuschung, Mitwirkungsverweigerung: Gefahr der Beugehaft

Anhaltspunkte für die Fluchtgefahr sollen gem. § 2 Abs. 14 Nr. 2 und Nr. 3 vorliegen, wenn entweder eine Täuschung über die Identität (Identitätstäuschung durch Unterdrückung oder Vernichtung von Identitäts- oder Reisedokumenten oder das Vorgeben einer falschen Identität) oder eine Verweigerung von Mitwirkungshandlungen zur Identitätsfeststellung vorliegt.

Zwar wurde bereits nach der alten Rechtslage eine Entziehungsabsicht von der Rechtsprechung dann angenommen, wenn es – auf unterschiedlichen Wegen – zu einer Identitätstäuschung seitens des Ausländers gekommen ist.

Allerdings wird bislang für die Rechtmäßigkeit von Abschiebungshaft zwingend vorausgesetzt, dass die Abschiebung in absehbarer Zeit überhaupt möglich ist. Liegen jedoch keine Erkenntnisse über die Identität vor oder sind keine Reisepässe vorhanden, so kann in der Regel eine Abschiebung gar nicht durchgeführt werden. Würde man dennoch Abschiebungshaft anordnen, so würde dies auf eine Beugehaft hinauslaufen, die verfassungsrechtlich nicht erlaubt ist. Beispielsweise hat die Rechtsprechung ausdrücklich festgestellt dass „Beugehaft“ zur Erzwingung der Angabe von Personalien unzulässig ist (OLG Frankfurt, B. v. 4.5.1995 – 20 W 179/95 – EZAR 048 Nr. 19).

Da die geplanten Regelungen geradezu zu einer verfassungswidrigen Beugehaft einladen, sollten sie gestrichen werden.

b. Aufwendung erheblicher Geldbeträge für einen Schleuser

In § 2 Abs. 14 Nr. 4 wird festgelegt, dass der Umstand, dass für die unerlaubte Einreise erhebliche Geldbeträge für einen Schleuser aufgewandt wurden, ein konkreter Anhaltspunkt für die Flucht-

gefahr sein kann. In der Begründung wird ausgeführt, dass der Ausländer die erheblichen Geldbeträge (zwischen 3.000 und 20.000 Euro) nicht vergeblich aufgewendet haben möchte – was aber bei der Abschiebung der Fall wäre. Aus diesem Umstand wird auf die Motivation, sich der Abschiebung entziehen zu wollen, geschlossen.

Gegen diese geplante Regelung bestehen vor allem in Bezug auf die Dublin-Fälle Bedenken. In diesen Fällen wird die Abschiebung nicht ins Herkunftsland vorgenommen, sondern in einen anderen EU-bzw. Dublin-Staat. Die „Schleuserkosten“ fallen ja insbesondere im größeren Umfang für die Reise bis zur EU-Außengrenze an. Die Weiterreise von einem zum anderen EU-Land ist vergleichsweise günstiger. Da eine Abschiebung lediglich in den anderen EU-Staat erfolgt, wurden die Kosten für die Schleuser bis zur EU-Außengrenze also nicht vergeblich aufgewandt. Jedenfalls auf Dublin-Fälle darf bereits deswegen diese Ausgestaltung des Haftgrundes Fluchtgefahr nicht zur Anwendung kommen. Dies bedarf einer gesetzlichen Klarstellung.

Bezogen auf Ausländer, die in ihre Herkunftsländer abgeschoben werden sollen, ist ein Rückschluss von den Schleuserkosten auf die Entziehungsabsicht jedoch auch nicht per se tragfähig. Wenn zum Beispiel zwischen der Einreise und der Abschiebung ein längerer Aufenthaltszeitraum liegt, sind die vormals aufgewandten Kosten nicht mehr entscheidend. Dies gilt im Übrigen auch für Überstellungen in andere EU-Staaten, wenn die Ausreise nach Deutschland länger zurückliegt.

PRO ASYL fordert deswegen, von einer solchen „Schleuserkosten“-Regelung insgesamt abzusehen.

c. Generalklausel „sonstige Vorbereitungshandlungen“

Massive Bedenken bestehen gegen die in § 2 Abs. 14 Nr. 6 vorgesehene Generalklausel, wonach schon dann konkrete Anhaltspunkte für die Fluchtgefahr bestehen sollen, wenn der Ausländer „sonstige Vorbereitungshandlungen von vergleichbarem Gewicht“ vorgenommen hat, um sich der bevorstehenden Abschiebung zu entziehen. In der Begründung werden zwei Fallgruppen als Beispiele genannt: die Manipulation z.B. von Fingerkuppen, um die Identitätsfeststellung zu verhindern, und bestimmte Verhaltensweisen an Bord eines Luftfahrzeuges.

Der Regelung fehlt es bereits an der Bestimmtheit, weswegen sie sowohl verfassungswidrig ist als auch gegen Art. 2 n Dublin-III-VO verstößt. Letztere unionsrechtlich zwingend zu beachtende Regelung gibt vor, dass Gründe für die Fluchtgefahr auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen müssen. Von einer solchen gesetzlichen Festlegung kann durch die hier gefundene Formulierung nicht die Rede sein.

Weiterhin sind die in der Begründung genannten Beispielfälle nicht geeignet, um eine Inhaftierung wegen Fluchtgefahr zu rechtfertigen. Die Manipulation von Fingerkuppen steht schon nicht im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Rückführung – wie es die Begründung fordert. Aber auch das Sich-Wehren im Flugzeug stellt ja gerade keine Form der Flucht dar. Die Betroffenen mögen auf anderem Wege – als des Sich-Entziehens – ihre Abschiebung verhindern. Daran ändert jedoch auch die Anordnung von Abschiebungshaft nichts. Auch diese Tatbestands-

merkmale begünstigen letztendlich die Anordnung von Beugehaft und sind deswegen abzulehnen.

d. Dublin-Haft, Verlassen des ersten Dublin-Staates

Für die Inhaftierung in Dublin-Fällen soll sowohl § 2 Abs. 14 als auch ein eigener Haftgrund in § 2 Abs. 15 gelten. Gegen die entsprechende Anwendung des Absatzes 14 als auch gegen den originären Haftgrund in Absatz 15 bestehen massive Bedenken, die nachfolgend dargestellt werden.

Analoge Anwendung von § 2 Abs. 14 auf Dublin-Fälle

Die Anhaltspunkte des § 2 Abs. 14, die eine Fluchtgefahr begründen können, sollen entsprechend auch für Dublin-Fälle gelten. In inhaltlicher Hinsicht wurden zu den einzelnen Punkten oben bereits Einwände formuliert. Dabei wurde festgestellt, dass eine Reihe der unter § 2 Abs. 14 genannten Kriterien nicht auf die Dublin-Konstellationen passen. Insbesondere das Aufwenden erheblicher Geldbeträge für Schleuser kann in Dublin-Fällen nicht als Grund für die Fluchtgefahr herangezogen werden.

Gegen die analoge Anwendung der Haftgründe in § 2 Abs. 14 spricht aber auch, dass die dort normierten Haftgründe nicht mit den Anforderungen der Dublin-III-Verordnung in Einklang stehen. Denn hier sollen die schon bislang durch Richterrecht entwickelten Haftgründe ins Gesetz übernommen werden. Dass dieses Richterrecht jedoch nicht den Anforderungen der Dublin-III-Verordnung gerecht wird, hatte der BGH mit seinem Beschluss vom 26. Juni 2014 ausdrücklich festgestellt (BGH, B. v. 26.06.2014 – V ZB 31/14). Die von der Rechtsprechung entwickelten Haftgründe – wie z.B. die Identitätstäuschung – würden dem Haftrichter nicht ausreichend objektive Kriterien an die Hand geben und seien deswegen mit den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung nicht vereinbar. Diese verlangt in Art. 2n „das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen“.

In dem Beschluss des BGH vom 26. Juni 2014 heißt es hierzu:

„Selbst wenn man [...] davon ausginge, dass die die Annahme einer Fluchtgefahr begründenden objektiven Kriterien nicht unmittelbar durch den Gesetzgeber, sondern auch durch Richterrecht festgelegt werden könnten, fehlte es an einer der Verordnung genügenden Bestimmung. [...] Nach der Rechtsprechung des Senats setzt der begründete Verdacht eines Entziehungswillens konkrete Umstände, insbesondere Äußerungen oder Verhaltensweisen des Ausländers voraus, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit darauf hindeuten oder es nahelegen, dass dieser beabsichtigt, unterzutauchen oder die Abschiebung in einer Weise zu behindern, die nicht durch einfachen, keine Freiheitsentziehung bildenden Zwang überwunden werden kann [...] Insoweit begründen zwar bestimmte Umstände (wie bspw. eine Täuschung des Ausländers über seine Identität, die unerlaubte Einreise mithilfe von Schleusern, ein früheres Untertauchen) in der Regel den Verdacht der Entziehungsabsicht, während anderen Umständen [...] eine solche Bedeutung nicht beigemessen wird [...] Die Ermittlung und die Würdigung der den Verdacht einer Entziehungsabsicht begründenden Umstände obliegen aber dem Haftrichter; dessen Feststellung ist

bereits dann rechtsfehlerfrei, wenn sie vom richtigen rechtlichen Ausgangspunkt aus auf der Grundlage bestimmter Tatsachen als möglich erscheint [...] Einen so weitgehenden Beurteilungsspielraum bei der Annahme der Entziehungsabsicht lässt die Verordnung, die objektiv festgelegte (und damit nachprüfbar) Kriterien verlangt, jedoch nicht mehr zu.“

Die durch Richterrecht entwickelten Kriterien für das Vorliegen der Entziehungsabsicht reichen also laut BGH nicht aus, um die Vorgaben der Dublin-III-VO für die Annahme einer Fluchtgefahr zu erfüllen.

Verlassen des ersten Dublin-Staates als Haftgrund, § 2 Abs. 15

Neben der analogen Anwendung der Haftgründe für die allgemeine Sicherungshaft sieht § 2 Abs. 15 noch einen speziellen Anhaltspunkt für die Annahme der Fluchtgefahr in Dublin-Fällen vor. Ein Anhaltspunkt könne gegeben sein, wenn der Ausländer einen Mitgliedstaat vor Abschluss des dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsbestimmung oder zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz verlassen hat, und die Umstände der Feststellung im Bundesgebiet konkret darauf hindeuten, dass er den zuständigen Mitgliedstaat in absehbarer Zeit nicht aufsuchen will.

Dieser geplante spezielle Fall in Dublin-Fällen ist mit Art. 28 Abs. 1 Dublin-III-VO nicht vereinbar. Denn demnach darf eine Inhaftierung nicht allein deshalb erfolgen, weil sie dem Dublin-Verfahren unterliegen. Von der in § 2 Abs. 15 vorgesehenen Regelung ist jedoch ein Großteil aller Dublin-Fälle betroffen. Es handelt sich geradezu um den idealtypischen Dublin-Fall. In aller Regel verlassen die Betroffenen die anderen EU-Länder entweder, bevor eine Asylentscheidung getroffen worden ist oder sie kommen mit einem bereits erteilten Schutzstatus nach Deutschland. In letzterem Fall handelt es sich jedoch nicht mehr um Dublin-Fälle, da anerkannte international Schutzberechtigte nicht in den Anwendungsbereich der Dublin-III-VO fallen.

Von dem Haftgrund nicht erfasst werden Personen, die bereits in einem anderen europäischen Land im Asylverfahren abgelehnt worden sind und als Abgelehnte ebenfalls über das Dublin-Verfahren zurücküberstellt werden.

Insgesamt ist jedoch mit Abstand die Mehrheit aller Dublin-Fälle von dem in § 2 Abs. 15 geplanten Haftgrund erfasst. Von den Voraussetzungen her werden typischer Weise gerade Fallkonstellationen erfasst, in denen ein Dublin-Verfahren durchgeführt wird. Der geplante Anhaltspunkt für die Fluchtgefahr in Abs. 15 ist damit mit Art. 28 Abs. 1 Dublin-III-VO nicht vereinbar und muss deswegen gestrichen werden.

Vorliegen einer erheblichen Fluchtgefahr

Unklar bleibt darüber hinaus, wann im Gegensatz zur einfachen Fluchtgefahr eine erhebliche Fluchtgefahr i.S.v. Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO vorliegt. Zwar gilt diese Anforderung unmittelbar in allen Dublin-Staaten, da die Dublin-III-Verordnung unmittelbar anwendbar ist. Zur Normenklarheit bietet es sich jedoch an, einen Verweis auf Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-VO vorzunehmen, der dem Rechtsanwender vor Augen führt, dass eine einfache Fluchtgefahr keinesfalls ausreicht, um in Dublin-Verfahren Abschiebungshaft anzuordnen. Es muss sich aus dem AufenthG selbst ergeben, dass es auf die „Erheblichkeit“ der Fluchtgefahr ankommt. Denn der einfache Amtsrichter,

der die Haft anordnet, ist - abgesehen von der Abschiebungshaft - nicht mit dem Asyl- und Aufenthaltsrecht befasst. Ihm sind nach Erfahrungen in der Praxis deswegen in der Regel auch die hinter der Materie stehenden EU-Regelungen nicht bekannt. Wenn die „Erheblichkeit“ nicht direkt im AufenthG ausdrücklich aufgeführt wird, ist davon auszugehen, dass in der Praxis die Abschiebungshaft in Dublin-Fällen schon bei einfacher Fluchtgefahr angeordnet wird.

Forderung zu § 2 Abs. 14 und 15

Auf die Einführung von Haftgründen in Dublin-Verfahren ist zu verzichten. Die Inhaftierung von Schutzsuchenden ist abzulehnen, da dies dem besonderen Schutzbedürfnis dieser Personengruppe in keiner Weise gerecht wird. Die aktuelle Situation – nur 34 Personen bundesweit in Abschiebungshaft (Stand: Januar 2015) – zeigt, dass auf das Instrument der Abschiebungshaft insgesamt verzichtet werden kann.

Wenn an der Normierung des Haftgrundes „Fluchtgefahr“ festgehalten wird, sind zumindest die Haftgründe nach § 2 Abs. 14 Nr. 2 bis Nr. 6 zu streichen. Außerdem ist in § 2 Abs. 15 klarzustellen, dass eine Inhaftierung nach der Dublin-III-Verordnung nur zulässig ist, wenn „erhebliche Fluchtgefahr“ vorliegt. Eine Inhaftierung wegen Verlassens des ersten Aufenthaltsstaates in der EU ist abzulehnen.

2. Einreise- und Aufenthaltsverbote (§ 11)

Das Instrument der Einreise- und Aufenthaltsverbote soll massiv ausgeweitet werden. Bislang sind solche Einreise- und Aufenthaltsverbote nur als Folge einer Abschiebung, Zurückschiebung oder Ausweisung vorgesehen. In dem vorliegenden Gesetzentwurf soll künftig das Instrument des Einreise- und Aufenthaltsverbots unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Ausreisepflichtige und abgelehnte Asylsuchende angewandt werden. Dies stellt einen Systemwechsel dar, der insbesondere für den Kreis der bisher Geduldeten eine massive Rechtsverschärfung bedeuten kann.

Denn die Rechtswirkungen eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes sind gravierend:

Ein Einreise- und Aufenthaltsverbot hat zur Folge, dass keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden darf, selbst wenn hierauf ein Anspruch besteht (§ 11 Abs. 1). Damit sind die Betroffenen per Gesetz zwingend und ohne Ausnahme von der Erteilung eines jeglichen Aufenthaltstitels ausgeschlossen. Wird das Einreise- und Aufenthaltsverbot nicht aufgehoben, ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unter keinen Umständen vorgesehen.

Das Verbot ist zwar zu befristen – allerdings beginnt die Frist erst mit der Ausreise zu laufen (§ 11 Abs. 2). Das heißt, dass die Betroffenen dauerhaft einem Aufenthaltsverbot unterliegen, wenn keine Ausreise stattfindet. Das ist zum Beispiel bei den Dauergeduldeten regelmäßig der Fall. Einen Ausweg bietet dann allein § 11 Abs. 4, wonach ein solches Verbot aufgehoben werden kann. Es handelt sich um eine Ermessensnorm – die Betroffenen haben also nur einen Anspruch

auf Aufhebung des Verbotes, wenn das Ermessen auf Null reduziert ist (z.B. aus verfassungsrechtlichen Gründen – Art. 6 Ehe und Familie etc.).

Die Aufhebung des Verbotes kann zur Wahrung schutzwürdiger Belange des Ausländers erfolgen. Laut Begründung ist dies insbesondere bei Vorliegen der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltstitels nach Abschnitt 5 von Kapitel 2 des Aufenthaltsgesetzes, insbesondere § 25 Abs. 4a bis 5, § 25a und § 25b, der Fall. Ob die Ausländerbehörden allerdings ihr Ermessen im Sinne der Gesetzesbegründung ausüben werden, dürfte oftmals mehr als fraglich sein. Da Ermessensentscheidungen nur eingeschränkt vor Gericht überprüfbar sind, können vielfach auch die Gerichte nicht weiterhelfen. Dass eine Gesetzesbegründung nicht dieselbe Wirkung hat wie der Wortlaut des Gesetzes selbst, zeigen auch die Erfahrungen mit dem Zuwanderungsgesetz, in dessen Begründung zu § 25 Abs. 5 AufenthG angekündigt worden war, die Kettenduldungen abzuschaffen² – was jedoch auch zehn Jahre nach Einführung des Gesetzes nicht gelungen ist.

Von seiner Wirkung her entsprechen die neuen Einreise- und Aufenthaltsverbote der Wirkung einer Ausweisung. Anders als an eine Ausweisung gemäß §§ 53 ff. werden hier jedoch keine Vorgaben gemacht, dass die unterschiedlichen Interessen, die auch zugunsten des Betroffenen bestehen, bei der Ermessensausübung einfließen sollen (Berücksichtigung von Familie, Situation im Herkunftsland, Krankheiten etc.). Die Behörden haben Ermessen, das nicht durch das Gesetz normativ geleitet wird. Es ist aus grund- und menschenrechtlicher Sicht nicht einsehbar, warum bei einer Ausweisung die Vorgaben in der Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen zu beachten sind, bei den nun geplanten Einreise- und Aufenthaltsverboten jedoch nicht. Insgesamt ist festzustellen, dass die neuen Tatbestände in sich unstimmig sind und in die bisherige Systematik von Ausreisepflicht, Ausweisung und Abschiebung nicht passen. Insbesondere ist auch das Verhältnis zwischen § 11 Abs. 6 und Abs. 7 nicht geklärt: Wenn bereits das Bundesamt ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach Abs. 7 erteilt hat, darf die Ausländerbehörde ein weiteres nach Abs. 6 erteilen? Neben diesen systematischen und grundsätzlichen Einwänden sind die beiden neuen Absätze auch im Detail zu kritisieren:

a. Einreise- und Aufenthaltsverbot für Geduldete (§ 11 Abs. 6)

Ein Einreise- und Aufenthaltsverbot kann gem. § 11 Abs. 6 von der Ausländerbehörde erteilt werden, wenn der Ausländer seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisepflicht nachgekommen ist. Das Aufenthaltsverbot ist zu befristen – die Frist soll ein Jahr nicht überschreiten. Allerdings fängt die Befristung des Aufenthaltsverbotes erst mit der tatsächlichen Ausreise an zu laufen (§ 11 Abs. 2). Da Geduldete nicht ausreisen, bleibt das Aufenthaltsverbot dauerhaft bestehen (es sei denn, es wird nach § 11 Abs. 4 aufgehoben). Besteht ein Aufenthaltsverbot, darf keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden (§ 11 Abs. 1).

² Siehe BT Drs. 15/420, S. 80 „Durch die Anwendung der Regelung soll sichergestellt werden, dass die Praxis der „Kettenduldung“ beendet wird. Ein positiver Ermessensgebrauch wird jedenfalls für Minderjährige und für seit längerem in Deutschland sich aufhaltende Ausländer geboten sein.“

Auswirkungen auf potentiell alle Geduldeten?

Es stellt sich die Frage, ob potentiell alle Geduldeten von dem geplanten Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 11 Abs. 6 betroffen sind. Denn diese sind ausreisepflichtig, da eine Duldung keinen Aufenthaltstitel darstellt. Einer gesetzten Ausreisefrist sind die Geduldeten in der Regel nicht nachgekommen.

Die Gesetzesbegründung erweckt dagegen den Eindruck, dass die Geduldeten gar nicht von dieser neuen Verschärfung betroffen sind. Denn laut Gesetzesbegründung betrifft das Aufenthaltsverbot gem. § 11 Abs.6 nicht die Personen, deren Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist (also Geduldete). Solche Duldungsgründe können beispielsweise wegen Reiseunfähigkeit, Passlosigkeit oder wegen Elternschaft gegenüber einem deutschen Kind bestehen.

Die Gesetzesbegründung argumentiert damit, dass die ebenfalls im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 59 klar stelle, dass die Ausreisefrist nicht läuft, wenn die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht oder Abschiebungsandrohung entfallen ist (S. 62, BR Drs. 642/14).³ Dann wird behauptet, dass die Vollziehbarkeit der Abschiebungsandrohung entfällt, wenn die Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist – wenn also Duldungsgründe vorliegen.

Würde die in der Begründung beschriebene Rechtslage zutreffend sein, dann würde zumindest ein relevanter Teil der Geduldeten nicht von § 11 Abs. 6 betroffen sein. Es bestehen jedoch ernsthafte Zweifel, dass die in der Begründung beschriebene Rechtswirkung tatsächlich erzielt wird.

Die entscheidende Frage ist, ob das Vorliegen von Duldungsgründen die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht entfallen lässt. Wann eine Ausreisepflicht vollziehbar ist, regelt § 58 Abs. 2 AufenthG. Hiernach wird für die Vollziehbarkeit insbesondere die Versagung eines Aufenthaltstitels vorausgesetzt. Ein versagter Verwaltungsakt wird dann vollziehbar, wenn dagegen eingelegte Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung mehr haben.

Dagegen muss zwischen den Begriffen Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht und Aussetzung der Abschiebung (=Duldung, die die Vollziehbarkeit unberührt lässt), unterschieden werden (Funke-Kaiser, in: GK, § 60a, Rn. 43). Die Duldung beseitigt weder die Ausreisepflicht noch deren Vollziehbarkeit, sie setzt nur den Vollzug zeitweilig aus (Dienelt, in: Renner/Bergemann/Dienelt, §

³ § 59 neu soll lauten

(1) S. 6: Wenn die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht oder der Abschiebungsandrohung entfällt, wird die Ausreisefrist unterbrochen und beginnt nach Weidereintritt der Vollziehbarkeit erneut an zu laufen. Einer erneuten Fristsetzung bedarf es nicht.

(3) S. 1: Dem Erlass der Androhung steht das Vorliegen von Abschiebungsverboten und Gründen für die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung nicht entgegen. In der Androhung ist der Staat zu bezeichnen, in den der Ausländer nicht abgeschoben werden darf. Stellt das Verwaltungsgericht das Vorliegen eines Abschiebungsverbots fest, so bleibt die Rechtmäßigkeit der Androhung im Übrigen unberührt.

60a, Rn. 14). Sie setzt also grds. die Vollziehbarkeit der Abschiebung und damit die Vollziehbarkeit der Ausreiseverpflichtung und die Nichtgewährleistung der freiwilligen Ausreise voraus.

Dass eine Duldung nicht die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht entfallen lässt, zeigt auch der Wortlaut des § 25 Abs. 5 AufenthG. Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 soll/kann nur erteilt werden, wenn ein Ausländer „vollziehbar ausreisepflichtig“ ist. Ganz unstrittig wird dieser Tatbestand auf die Geduldeten angewandt und nicht mit dem Verweis verneint, ihre Ausreisepflicht sei nicht vollziehbar, weil sie ja geduldet seien.

Wenn das Vorliegen von Duldungsgründen die Vollziehbarkeit nicht entfallen lassen kann, dann wird die Ausreisefrist auch nicht gem. § 59 unterbrochen. Damit bleiben die Geduldeten voll im Anwendungsbereich des § 11 Abs. 6.

Um das in der Begründung formulierte Ziel zu erreichen – nämlich bei Vorliegen von Duldungsgründen das Laufen der Ausreisefrist zu unterbrechen – müsste man § 59 Abs. 1 S. 6 anders gestalten als es der Gesetzentwurf bisher vorsieht. Man müsste klarstellen, dass die Ausreisefrist auch dann unterbrochen ist, wenn die Abschiebung ausgesetzt ist (=Duldung). Bislang ergibt sich dies jedoch nicht aus dem Gesetz.

Fehlendes Verschulden beim Vorliegen des Ausreisehindernisses

Die scharfe Wirkung der geplanten Regelung gegen Geduldete wird auch nicht dadurch relativiert, dass es auf ein Verschulden ankommt. Zwar ist § 11 Abs. 6 nur anwendbar, wenn die Ausreise unverschuldet unmöglich ist. Allerdings schränkt dies den Anwendungskreis in der Praxis nicht wesentlich ein. Dem Großteil der Geduldeten wird vorgeworfen, dass sie selbst verschuldet bislang nicht freiwillig ausgewandert sind – sie werden sich also auf fehlendes Verschulden nicht berufen können. Denn Verschulden liegt insbesondere dann vor, wenn der Ausländer zumutbare Anforderungen zur Beseitigung der Ausreisehindernisse nicht erfüllt hat. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn die Ausländerbehörde dem Betroffenen vorwirft, seinen Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen zu sein.

Bislang wird im Gesetz in § 25 Abs. 5 AufenthG auf das Merkmal eines „unverschuldeten Ausreisehindernisses“ abgestellt. Wenn ein solches Ausreisehindernis vorliegt, wird unter Beachtung weiterer Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt. In der Rechtsprechung werden jedoch strenge Anforderungen an dem Vorliegen eines „unverschuldeten Ausreisehindernisses“ gestellt. Selbst, wenn die Länder bundesweit Abschiebestopps in bestimmte Länder verhängen, weil z.B. Krieg herrscht, ist dies nicht mit dem Vorliegen eines Ausreisehindernisses gleichzusetzen. So kann ein Abschiebestopp nach Afghanistan existieren, den Betroffenen wird jedoch dennoch vorgehalten, dass eine freiwillige Ausreise durchaus möglich sei. Das BVerwG führt hierzu aus: „Selbst wenn die oberste Landesbehörde einen allgemeinen Abschiebestopp nach § 60a Abs. 1 AufenthG verfügt hat, lässt dies noch keinen Schluss auf die Unmöglichkeit auch einer freiwilligen Ausreise zu.“ (BVerwG, Urteil vom 27.6.2006, BVerwG 1 C 14.05, Rn. 19).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass der geplante § 11 Abs. 6 dazu führen würde, dass die Ausländerbehörden Geduldete mittels eines Aufenthaltsverbotes von dem Anwendungsbereich der neuen Bleiberechtsregelungen ausschließen können – es sei denn, es liegen die Voraussetzungen des § 25 Abs. 5 vor. Damit würde jedoch im Verhältnis zum Status Quo kein Fortschritt erreicht werden. Die Reform würde dazu führen, dass viele der Geduldeten, nicht von der Neuregelung profitieren würden.

b. Einreise- und Aufenthaltsverbot für abgelehnte Asylsuchende aus sog. „sicheren Herkunftsländern“ und wiederholte Folgeantragsteller (§ 11 Abs. 7)

Ein weiterer neuer Tatbestand soll es ermöglichen, dass ein Einreise- und Aufenthaltsverbot vom Bundesamt gegenüber abgelehnten Asylantragstellern verhängt werden kann. Eine spätere Aufhebung eines solchen Einreise- und Aufenthaltsverbots erfolgt dann durch die zuständige Ausländerbehörde, die sich wiederum mit dem Bundesamt ins Benehmen setzen muss. Dies bedeutet ein hohes Maß an Bürokratie, die der in Abs. 4 vorgesehenen Möglichkeit der Aufhebung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots entgegensteht.

Betroffen von dem durch das Bundesamt verhängten Einreise- und Aufenthaltsverbot sind potentiell all diejenigen Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, weil sie aus als sicher eingestuften Herkunftsländern eingereist sind (§ 29a AsylVfG), sowie die wiederholten Asylfolge- und Asylzweit Antragsteller (§ 71 oder § 71a AsylVfG).

Im Vergleich zum Referentenentwurf vom April 2014 wurden aus dem nun vorliegenden Gesetzentwurf einige Anwendungsfälle wieder beseitigt – insbesondere die Dublin-Fälle.

Im Fokus der nun vorgesehenen Regelung steht die Erteilung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes für die Personen, die aus sog. sicheren Herkunftsländern einreisen. Mit der Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsländer im Herbst 2014 sind dies Serbien, Mazedonien und Bosnien & Herzegowina. Kommt es zu dieser Verschärfung, werden all diejenigen widerlegt sein, die der Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten mit der Begründung zugestimmt haben, es werde sich praktisch ohnehin nichts ändern. Mit dem neuen Instrument des Einreise- Aufenthaltsverbotes werden die Rechtswirkungen einer Ausweisung ausgelöst. Während bisher nach einer Ablehnung im Asylverfahren (als offensichtlich unbegründet) die „freiwillige“ Ausreise ohne zusätzliche Sanktionen möglich ist, so werden künftig die Betroffenen mit einer Wiedereinreisesperre belegt. Die Folgen sind gravierend: Ihre Daten werden im Schengener Informationssystem eingetragen und die Wiedereinreisesperre gilt für das gesamte EU-Gebiet. Wer künftig an der EU-Außengrenze einreisen will, kann ohne weiteren Grund zurückgewiesen werden. Dies gilt, obwohl die Staatsangehörigen der drei Westbalkanstaaten ein Recht auf visafreie Einreise haben. Allein die Asylantragstellung an der EU-Außengrenze kann die Zurückweisung direkt an der Grenze verhindern.

Konkret bedeutet dies: Die überwiegend betroffenen Roma, die aus den Westbalkanstaaten nach Deutschland fliehen wollen, werden ins Asylverfahren in Ungarn oder Bulgarien gedrängt, wo die Situation von Roma vergleichbar schlecht wie in den Westbalkanstaaten ist.

Die geplante Regelung ist der erneute Versuch, die Roma, die in ihren Herkunftsländern umfassend rassistisch diskriminiert und in ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten verletzt werden, von Deutschland fernzuhalten. Diese Politik, die eine ganze Flüchtlingsgruppe ohne Ansehen des Einzelfalls unter Misskredit stellt, ist schlichtweg inakzeptabel und widerspricht dem subjektiv-rechtlich ausgestalteten Flüchtlingsrecht.

c. Kriminalisierung aufgrund von Einreise- und Aufenthaltsverboten

Die Einführung der neuen Einreise- und Aufenthaltsverbote wird insbesondere auch zu einer massiven Ausweitung der Kriminalisierung der Betroffenen führen. Denn die erneute Einreise nach Deutschland – unter Umgehung eines verhängten Einreise- und Aufenthaltsverbot - kann ein Strafverfahren gemäß § 95 AufenthG nach sich ziehen. Es ist damit zu rechnen, dass von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch gemacht wird.

d. Verletzung der Rückführungsrichtlinie

In der Neufassung des § 11 wird zum Teil auf die Kritik reagiert, dass die bisherige Rechtslage mit der Rückführungsrichtlinie nicht vereinbar ist. Dies geschieht insbesondere dadurch, dass die Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots nicht mehr mit einem Antragserfordernis versehen ist, sondern eine Befristung von Amts wegen erfolgt. Allerdings ist diese Anpassung an die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie nur selektiv. In mehrfacher Hinsicht werden die unionsrechtlichen Anforderungen nach wie vor nicht erfüllt – wie im Folgenden kurz dargestellt wird. Ein Einreiseverbot ist gemäß Art. 3 Nr. 6 Rückführungsrichtlinie die „behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme, mit der die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und der dortige Aufenthalt für einen bestimmten Zeitraum untersagt wird und die mit einer Rückkehrentscheidung einhergeht“. Dementgegen sieht § 11 das Einreiseverbot kraft Gesetzes vor. Dies verstößt bereits gegen die Rückführungsrichtlinie.

Unzulässig nach der Rückführungsrichtlinie ist zudem, dass nach § 11 Abs. 2 die Frist auch noch nach der Durchführung der Abschiebung festgelegt werden kann. Dies hätte zur Folge, dass es gegen das konkrete Einreiseverbote keine Rechtsschutzmöglichkeit gibt. Dies verletzt das Recht auf einen Rechtsbehelf gem. Art. 13 der Rückführungsrichtlinie.

Weiterhin sieht Art. 11 Abs. 3 der Rückführungsrichtlinie vor, dass bei einer tatsächlichen Ausreise in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob die Einreisesperre aufzuheben oder auszusetzen ist. Diese Vorgabe wird nicht umgesetzt, da § 11 Abs. 3 nur vorsieht, dass eine erfolgte „freiwillige“ Ausreise bei der Bemessung der Länge der Frist zu berücksichtigen ist.

Forderungen zu den Einreise- und Aufenthaltsverboten

Auf die Einführung eines neuen Einreise- und Aufenthaltsverbotes gem. § 11 Abs. 6 und 7 ist zu verzichten.

Falls an diesem Vorhaben festgehalten wird, muss zumindest ausdrücklich in § 11 Abs. 4 folgender Satz 2 geregelt werden, dass – entsprechend der bisherigen Begründung - das Aufenthaltsverbot aufzuheben ist, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 5 von Kapitel 2 vorliegen.

§ 11 Abs. 2 ist außerdem zu regeln, dass in den Fällen des Absatzes 6 und 7 die Frist nicht erst mit der tatsächlich erfolgten Ausreise anfängt zu laufen, sondern bereits mit der Erteilung des Einreise- und Aufenthaltsverbots.

§ 59 Abs. 1 S. 6 muss so gefasst werden, dass bei Vorliegen einer Duldung die Ausreisefrist unterbrochen wird, mit der Folge, dass kein Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt werden kann. Dafür muss ausdrücklich geregelt werden, dass auch bei Aussetzung der Abschiebung (=Duldung)

Die Rückführungsrichtlinie muss korrekt umgesetzt werden: Einreisesperren müssen so rechtzeitig ausgesprochen werden, dass ein Rechtsschutzverfahren noch durchgeführt werden kann. Es muss in jedem Einzelfall sichergestellt sein, dass bei tatsächlich erfolgter Ausreise die Aufhebung der Einreisesperre zu überprüfen ist

3. Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche und stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung

Die große Koalition hat in ihrem Koalitionsvertrag zum Thema Bleiberecht folgende Vereinbarung getroffen:

„Um lange in Deutschland lebenden geduldeten Menschen, die sich in die hiesigen Lebensverhältnisse nachhaltig integriert haben, eine Perspektive zu eröffnen, wollen wir eine neue alters- und stichtagsunabhängige Regelung in das Aufenthaltsgesetz einfügen. Grundlage soll BR Drs. 505/12 (B) vom 22. März 2013 sein. Grundsätzlich setzt die Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts voraus. Zudem werden die Anforderungen an die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG) vereinfacht um der besonderen Integrationsfähigkeit dieser speziellen Gruppe Rechnung zu tragen.“ (Koalitionsvertrag, S. 108)

Diese Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag soll nun in § 25 a und § 25b umgesetzt werden. Positiv ist, dass beide Regelungen als Soll-Regelungen ausgestaltet werden. Zu bedenken ist hier allerdings, dass durch die Einführung der Einreise- und Aufenthaltsverbote indirekt für viele Fälle es wiederum auf eine Ermessensentscheidung hinausläuft. Denn die Aufhebung des Einreise- und Aufenthaltsverbotes gem. § 11 Abs. 4 erfolgt im Wege des Ermessens, so dass die Ausländerbehörden hier jeweils ein großes Maß an Freiraum bekommen, ob das Bleiberecht erteilt wird oder nicht. Mit der Soll-Regelung ist dagegen eigentlich beabsichtigt, die Ausländerbehör-

den stärker zu binden und die Erteilung des Bleiberechts bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen sicherzustellen.

a. Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche (§ 25a)

Zunächst einmal soll die Mindestaufenthaltsdauer für das eigenständige Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche nach § 25a AufenthG (geltende Fassung) von sechs auf vier Jahre verkürzt werden. Außerdem wird die Anwendung nicht mehr davon abhängig gemacht, dass der Begünstigte vor der Vollendung des 14. Lebensjahrs eingereist ist. Aus einer bloßen Ermessensnorm wird eine „Soll-Regelung“.

Diese Änderungen sind grundsätzlich geeignet, den Begünstigtenkreis tatsächlich zu erweitern, nachdem im ersten Jahr seit Inkrafttreten der Regelung nur 167 Personen profitieren konnten. PRO ASYL begrüßt dies ausdrücklich.

Festgehalten wurde an dem Kriterium des „erfolgreichen“ Schulbesuchs. Dieses Kriterium lädt zur Willkür ein und stattet Lehrer o.ä. mit Macht aus, die massive aufenthaltsrechtliche Folgen haben. Da Lehrer jedoch primär pädagogische Perspektiven einnehmen – wenn es z.B. um Beurteilungen geht – dürfte dies zum Problem führen, dass Pädagogen entweder fachfremde Gesichtspunkte in ihre Bewertungen einfließen lassen und willkürliche Entscheidungen treffen oder schlichtweg überfordert sind. Das Kriterium des „Erfolgs“ bezüglich des Schulbesuchs ist deswegen aus rechtsstaatlichen Gründen zu streichen.

Durch die neue Fassung des Gesetzentwurfs wurde der Kreis der Begünstigten stark verkleinert. Im Referentenentwurf war noch vorgesehen, dass Personen bis zur Vollendung des 27. Lebensjahrs von § 25a profitieren können. Diese Altersgrenze wurde auf 21 Jahre im nun eingebrachten Gesetzentwurf herabgesetzt. Dies stellt eine zu starre Altersgrenze dar, die junge Menschen mit guten Bildungserfolgen vom Bleiberechts ausschließt. Insbesondere die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge – die in der Mehrheit mit 17 Jahren einreist – fällt damit aus dem Anwendungsbereich des § 25a heraus. Für sie hat dies zur Folge, dass sie auf § 25b angewiesen sind, um ein Bleiberecht zu erhalten, welcher jedoch sehr viel strengere Voraussetzungen vorsieht.

b. Stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung (§ 25b)

Vorgesehen ist nach § 25b ein stichtagsunabhängiges Bleiberecht für langjährig Geduldete, die

- sich als Familie mit mdj. Kinder mindestens sechs Jahre in Deutschland aufhalten
- sich ohne mdj. Kinder mindestens acht Jahre in Deutschland aufhalten
- mindestens Deutschkenntnisse A2 besitzen und ihren Lebensunterhalt durch Arbeit überwiegend sichern oder dieses absehbar in Zukunft tun werden, diese Voraussetzungen gelten nicht wenn sie wegen Alter, Krankheit, Behinderung nicht erfüllt werden können,
- ihre Identität offenbaren und einen Pass vorgelegen bzw. sich nachweisbar vergeblich um einen Pass bemühen, und nicht einen Ausweisungstatbestand gem. § 54 erfüllen.

Zu den einzelnen Voraussetzungen des geplanten Bleiberechts:

- **Voraufenthaltszeit** von 8 (Alleinstehende) bzw. 6 (Familien mit minderjährigen Kindern) Jahren

Das jahrelange Leben mit Duldung ohne Aufenthaltsperspektive und Integrationsangebote verhindert Integration. Eine Bleiberechtsperspektive muss deshalb bereits deutlich früher eingeräumt werden (z.B. nach 5 Jahren für Alleinstehende, 3 Jahren für Familien mit Kindern, einem Jahr für besonders schutzbedürftige Personen).

- **Überwiegende eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts** der ganzen Familie durch Erwerbstätigkeit bzw. die Prognose, dass der Lebensunterhalt in Zukunft gesichert sein wird (Prognose wird gestützt auf Indikatoren wie schulische und berufliche Bildung, Familiensituation und – ggf. früheres – Einkommen).

Positiv ist, dass der Lebensunterhalt nicht bereits zum Erteilungs- bzw. Verlängerungszeitpunkt eigenständig gesichert sein muss. Die Sicherung des Lebensunterhalts stellt geduldete Flüchtlinge aktuell vor große Probleme, da sie durch Regelungen wie dem Nachrangigkeitsprinzip vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen bzw. an den Rand gedrängt werden. Dies hat statistisch nachweisbare Folgen: Nach der Studie „Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten“ des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vom Oktober 2011 waren 2010 nur 11 % aller geduldeten Flüchtlinge in Deutschland erwerbstätig.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis und die entsprechende Förderung im Anschluss ermöglichen in der Regel erst eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. Deshalb sollte bei der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis das nachgewiesene Bemühen um die Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichen.

- **Vorübergehende Ausnahmen** von der Lebensunterhaltssicherung für Familien bzw. Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Auszubildende und Studierende (vorübergehender Sozialleistungsbezug unschädlich)

Auch Menschen, die sich aktuell in Weiterbildungsmaßnahmen befinden, sollten vorübergehend von dem Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung befreit werden, um ihnen die Anpassung ihrer Qualifikationen an die Bedarfe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen. In der Regel erfolgt der Einstieg von Neuzuwanderern in niedrigqualifizierte Tätigkeit – unabhängig von ihrer im Herkunftsland erworbenen Qualifikation und Berufserfahrung. Wird ihnen keine Zeit für Aufstiegsmöglichkeiten durch Weiterqualifizierung gewährt, bleiben diese Potenziale ungenutzt.

- **Ausnahme** von der Lebensunterhaltssicherung für erwerbsunfähige Personen

Die Regelung ist uneingeschränkt zu begrüßen. Gerade alte, kranke und behinderte Menschen, die schon viele Jahre in Deutschland leben und deren Aufenthalt bisher u.a. aus humanitären Gründen nicht beendet werden konnte, benötigen eine Aufenthaltsperspektive in Deutschland.

- **Mündliche Deutschkenntnisse** auf A2-Niveau

Ohne die Möglichkeit, an Integrationskursen teilzunehmen, ist der Erwerb von Sprachkenntnissen auf A2-Niveau sehr schwierig, vor allem vor dem Hintergrund der Praxis, Flüchtlinge konzentriert in abgelegenen Unterkünften mit wenig Kontakt zur einheimischen Bevölkerung unterzubringen. Die Beschränkung auf mündliche (und nicht mehr auch schriftliche) Sprachkenntnisse ist dennoch zu begrüßen.

Die Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs nach Erhalt der Aufenthaltserlaubnis ist uneingeschränkt sinnvoll.

- **Ausschluss bei Verhinderung/Verzögerung der Abschiebung** durch mangelnde Mitwirkung bzw. Täuschung

Dass der Vorschlag beim Thema Mitwirkungspflichten nicht an vergangenes Fehlverhalten anknüpft, ist im Vergleich zu früheren Regelungen ein Fortschritt.

In diesem Zusammenhang besteht jedoch Konkretisierungsbedarf im Aufenthaltsrecht bzw. eine Überarbeitung der dazu gehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Der Vorwurf der Identitätstäuschung muss durch die Ausländerbehörde stichhaltig bewiesen werden. Vorwürfe der Täuschung und mangelnden Mitwirkung dürfen keine nachteiligen Folgen für die Betroffenen haben, wenn eine Abschiebung bereits aus anderen Gründen (z.B. Traumatisierung) unmöglich (gewesen) wäre. Die Anforderungen an die Mitwirkung bei der Klärung der Identität und bei der Passbeschaffung müssen von der Ausländerbehörde klar und schriftlich formuliert werden. Es muss geklärt werden, wo die Grenzen der Zumutbarkeit von Mitwirkungshandlungen liegen. Mangelnde Kooperation der betreffenden Botschaft darf nicht den Flüchtlingen zugerechnet werden.

- **Kein Familiennachzug** aus dem Ausland zu InhaberInnen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b .

Dies ist nicht akzeptabel. Das Grundrecht auf Schutz der Ehe und Familie gilt nicht nur für Deutsche, sondern für alle hier lebenden Personen – umso mehr, wenn sie sich dauerhaft hier aufhalten.

Forderungen zu § 25a und § 25b

Die Altersgrenze, bis zu der ein Antrag nach § 25a gestellt werden kann, ist auf 27 Jahre heraufzusetzen.

Das Kriterium „erfolgreich“ bezüglich des Schulbesuchs ist zu streichen.

In § 25b sind kürzere Voraufenthaltszeiten vorzusehen (5 Jahre für Alleinstehende, 3 Jahre für Familien).

Beim Ausschlussgrund „fehlende Mitwirkung oder Täuschung“ ist in der Begründung noch deutlicher klarzustellen, dass es nur auf aktuelles Verhalten ankommt.

Der Ausschlussgrund der Strafverurteilung in § 25b ist so zu fassen, dass keine starren Tagessätze vorgegeben werden – ein Abweichen im Einzelfall ist vorzusehen.

Der Familiennachzug muss für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis gem. § 25b ermöglicht werden.

4. Auswertung von Datenträgern und Telekommunikationsdaten (§ 48 Abs. 3 und 3a; § 48a)

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung soll mit neuen Eingriffsbefugnissen eingeschränkt werden. Es sollen sowohl mitgeführte Datenträger als auch Telekommunikationsdaten – also vor allem Handy und Smartphones – ausgewertet werden. Damit soll insbesondere die Identität des Betroffenen geklärt werden.

§ 48 Abs. 3 sieht nach geltendem Recht eine Mitwirkungspflicht des Ausländers bei der Aufklärung der Identität vor. Weigert sich der Betreffende, so enthält Abs. 3 eine Ermächtigungsgrundlage für eine Durchsuchung der Person und der mitgeführten Sachen. Der Gesetzentwurf sieht nun eine neue Ermächtigungsgrundlage vor, die darüber hinaus eine Pflicht des Ausländers normiert, seine Datenträger herauszugeben. In einem neuen Absatz 3a wird geregelt, dass die Auswertung der Datenträger zulässig ist, soweit sie dem Zweck der Identitäts- und Staatsangehörigkeitsfeststellung dient oder für die Ermöglichung der Rückführung erforderlich ist. Nur wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass der Datenträger allein Daten aus dem Kernbereich der Privatsphäre enthält, soll die Maßnahme unzulässig sein. Der Ausländer muss evt. Zugangsdaten zur Verfügung stellen (also z.B. Passwörter).

Datenträger sind hierbei insbesondere Handys oder Smartphones. Die Begründung stellt klar, welche Absicht hinter dieser Regelung steht: Hinweise über die Staatsangehörigkeit ließen sich in zunehmenden Maße auch Datenträgern entnehmen, die die Betreffenden mit sich führen. So könnten etwa die Adressdaten in dem Mobiltelefon bzw. die gespeicherten Verbindungsdaten aufgrund der Auslandsvorwahl wesentliche Hinweise auf eine mögliche Staatsangehörigkeit geben. Ebenfalls erhofft man sich, auf Reiseunterlagen, die auf (Klein-)Computern gespeichert sind, zuzugreifen.

In dem neuen § 48a ist vorgesehen, dass künftig die Zugangsdaten für die Auswertung von Endgeräten, die für telekommunikative Zwecke eingesetzt werden, herausgegeben werden müssen. Die Behörden sollen also künftig einen Zugang zu den auf Handy und Smartphone vorhandenen Daten erhalten. Wenn sich der Ausländer weigert, sind die Telekommunikationsdienste verpflichtet, die Zugangsdaten herauszugeben. Gemeint sind damit insbesondere Passwörter, Pin und PUK. Ziel dieser Regelung ist – wie in § 48 Abs. 3 – offenbar die erleichterte Überprüfung der Identität.

Die geplanten Regelungen in § 48 Abs. 3 und § 48a sehen eine umfassende Ausforschung der elektronischen Daten der betreffenden Ausländer vor.

Die neuen Befugnisse zum Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sind abzulehnen. Der Schutz der Privatsphäre ist bei einer solch weitgehenden Ausforschungsmöglichkeit, die insbesondere private Kommunikation erfasst, in seinem Kernbereich betroffen.

5. Abschiebungshaft (§ 62 Abs. 4a, § 62a Abs. 4, § 62b)

Das Recht der Abschiebungshaft soll an einigen Stellen verschärft werden. Der Zugang von NGOs wird neu geregelt – allerdings nicht vollständig an die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie angepasst.

a. Fortführung der Abschiebungshaft trotz Scheiterns der Abschiebung (§ 62 Abs. 4a)

Es wird in § 62 ein Absatz 4a eingeführt. Demnach soll eine Abschiebungshaft auch dann in der ursprünglichen Frist weitergeführt werden können, wenn eine Abschiebung gescheitert ist. Schon heute besteht diese Möglichkeit – allerdings nur, wenn das Scheitern der Abschiebung im Verschulden des Betroffenen liegt.

Nun will man offenbar auch dann die Abschiebungshaft einfach fortsetzen, wenn das Scheitern der Abschiebung gar nichts mit dem Verhalten des Betroffenen zu tun hat. Dies ist mit den Anforderungen der Rechtsprechung nicht vereinbar. Die Durchführbarkeit der Abschiebung ist eine zwingende Bedingung für die Abschiebungshaft. Ebenso würde diese Neuregelung Art. 9 Abs. 1 S. 3 der EU-Aufnahme-Richtlinie verletzen, wonach Verzögerungen in den Verwaltungsverfahren, die nicht dem Antragsteller zuzurechnen sind, keine Fortdauer der Haft rechtfertigen.

b. Zugang von Nichtregierungsorganisationen zur Abschiebungshaft (§ 62a Abs. 4)

In § 62a Abs. 4 sollen die Wörter "deren Wünschen" gestrichen werden. Es geht um die Besuchsrechte von Nichtregierungsorganisationen in der Abschiebungshaft. In der Praxis führt das „Wunschfordernis“ regelmäßig dazu, dass Vertreter von Nichtregierungsorganisationen erst irgendwie an die Namen der Inhaftierten kommen müssen, um ihre Beratung anbieten zu können. Das wirkt den Interessen der Inhaftierten entgegen.

Allerdings ist die Regelung dennoch mit der Rückführungsrichtlinie nicht vereinbar. Bislang sieht § 62a Abs. 4 AufenthG nur eine Soll-Regelung vor. Dagegen sieht Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie einen Anspruch für das Besuchsrecht vor: „wird ermöglicht“.

c. Ausreisegewahrsam: Verschärfung der „Kleinen Sicherungshaft“ (§ 62b)

In § 62b wird die so genannte „kleine Sicherungshaft“ modifiziert. Warum hier von Gewahrsam anstatt von Haft gesprochen wird, ist nicht nachvollziehbar. Schließlich wird hier eine Freiheitsentziehung normiert, an dessen Charakter sich nicht dadurch etwas ändert, dass man sie als bloßen „Gewahrsam“ bezeichnet.

Künftig soll von den regulären Haftgründen völlig abgesehen werden: „Unabhängig von den Vo-

raussetzungen nach Satz 1“ – also unabhängig von dem Vorliegen der regulären Haftgründe, soll die sog. kleine Sicherungshaft für vier Tage angeordnet werden können. Ausreichend soll sein, dass die Ausreisefrist abgelaufen ist und dass „der Ausländer ein Verhalten gezeigt hat, das erwarten lässt, dass er die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird, indem er fortgesetzt seine gesetzliche Mitwirkungspflicht verletzt hat oder über seine Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht hat“. Dies stellt eine generalklauselartige Ermächtigung dar. In der Praxis wird dieses Instrument vor allem für Sammelabschiebungen eingesetzt.

Die Rechtsprechung verlangt auch bei dieser Haftart die strikte Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die geplante Änderung stellt eine Ausweitung der Sicherungshaft dar, die mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar ist. Die bloße Ausreisepflicht ist keine hinreichende Bedingung für die Anordnung von Abschiebungshaft. Bei fehlender Mitwirkung oder Identitätsunklarheiten sind die Voraussetzungen bereits für die Abschiebung nicht gegeben. Eine rechtsstaatliche Anwendung der neuen Regelung dürfte kaum möglich sein.

Forderungen zur Abschiebungshaft

Die Möglichkeit der Fortführung der Abschiebungshaft trotz Scheiterns ist mit EU-Recht nicht vereinbar und ist ersatzlos zu streichen.

Der Zugang von NGOs zur Abschiebungshaft ist als Anspruch auszugestalten – auf das „Wunschfordernis“ ist zu verzichten.

Die Verschärfung der „kleinen Sicherungshaft“ gem. § 62b ist als verfassungswidriges Vorhaben fallen zu lassen.

6. Neufassung des Ausweisungsrechts (§ 53ff.)

Das Ausweisungsrecht soll neu strukturiert werden. Eine Anpassung an die menschenrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben – entsprechend der Rechtsprechung des EuGH und EGMR – wäre in der Tat dringend notwendig. Schon lange spiegelt der Gesetzeswortlaut nicht mehr die nach der Rechtsprechung zu beachtende Rechtslage wider.

Nach dem Gesetzentwurf soll künftig gem. § 54 das Interesse an der Ausweisung gegen das „Bleibeinteresse“ nach § 54 abgewogen werden (§ 53).

Dabei werden die meisten Ausweisungsgründe des geltenden AufenthG übernommen – sowohl die zwingenden als auch die Regelausweisungsgründe werden unter § 54 Abs. 1 zusammengefasst.

Bedauerlich ist, dass die Neukonzipierung des Ausweisungsrechts nicht dazu genutzt werden soll, insbesondere die Gruppe der hier verwurzelten Inländer von der Ausweisung insgesamt auszunehmen. Wer in Deutschland geboren und sozialisiert wurde, sollte nicht der Doppelbestrafung der Ausweisung unterliegen, sondern mit deutschen Staatsangehörigen gleich behandelt werden.

Abgesehen von den fehlenden Verbesserungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf einige Verschärfungen zu bemängeln.

Die Ausweisungsmöglichkeiten für Flüchtlinge im Verfahren (anerkannte Flüchtlinge unterliegen nach § 53 Abs. 3 einem stärkeren Schutz) sollen ausgeweitet werden. So sieht § 54 Abs. 1 Ziff. 1 ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse, das mit dem Bleibeinteresse des Flüchtlings aus § 55 Abs. 1 Ziff. 5 abzuwägen ist, bereits bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren vor. Das derzeitige AufenthG verweist gleichermaßen für Flüchtlinge und Flüchtlinge im Verfahren in § 56 Abs. 1 und Abs. 4 AufenthG auf die Voraussetzungen für die zwingende Ausweisung nach § 53 Abs. 1 Ziff. 1 und verlangt damit eine Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren. Bei Verfahrensdauern von bis zu 17 Monaten allein für das behördliche Anerkennungsverfahren, zu dem ggf. noch Rechtsschutzverfahren hinzukommen, liegt die Gefahr aufenthaltsrechtlicher Konsequenzen dem Verfahrensabschluss vorangehender strafrechtlicher Verurteilungen auf der Hand.

Ebenso wird bei „Hasspredigern“ eine Verschärfung des Ausweisungsrechts vorgenommen (§ 54 Abs. 1 Nr. 5), da diese künftig statt unter einen Ermessensausweisungsgrund unter die Kategorie „besonders schweres Ausweisungsinteresse“ fallen sollen.

Zudem ist durch § 54 Abs. 2 Nr. 3 eine Verschärfung vorgesehen. Bislang war in § 54 Nr. 3 eine vollendete Tat (Handel, Anbau usw. von Betäubungsmitteln, die Anstiftung hierzu oder Beihilfe waren als Regelausweisung definiert), nun soll der Versuch ausreichen.

Auf Kritik stößt auch die Fassung des § 54 Abs. 2 Nr. 7, wonach als schwerwiegendes Ausweisungsinteresse Falschangaben bei einer Befragung, die der Klärung von Bedenken gegen die Einreise oder den weiteren Aufenthalt dient, gelten soll. Ein Ausweisungsgrund soll auch vorliegen, wenn „vorsätzlich keine Angaben...über Verbindungen zu Personen und Organisationen“ gemacht wurden. Die Begründung sieht es in dem Fall als gegeben an, dass der Ausländer in einer Befragung jegliche Angaben verweigert. Diese Interpretation ist mit dem Gesetzeswortlaut jedoch nicht vereinbar, vielmehr setzt der Tatbestand danach voraus, dass der Befragte „in wesentlichen Punkten vorsätzlich keine ... Angaben über Verbindungen zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des Terrorismus ... verdächtig sind“. Eine solche Aussageverweigerung ist etwas anderes als eine generelle Weigerung, irgendwelche Angaben zu machen. Da es nach wie vor keine explizite gesetzliche Regelung gibt, die den Betroffenen zur Aussage verpflichtet, und die allenfalls in Frage kommende Verletzung der allgemeinen Mitwirkungspflichten keinen Ausweisungsgrund darstellen kann – dies wäre unverhältnismäßig - und zudem jedenfalls bei bestimmten Fallkonstellationen ein Aussage- und Zeugnisverweigerungsrecht besteht, kann der Gesetzesbegründung nicht gefolgt werden. Entsprechend dem Wortlaut kann lediglich die vorsätzliche Nicht-Aussage über Verbindungen zu Personen und Organisationen ein Ausweisungsinteresse begründen. Dies setzt zwangsläufig voraus, dass die Existenz von „Verbindungen zu Personen oder Organisationen“ feststeht.

Mit § 54 Abs. 2 Nr. 9 wurde ein als besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse aufgenommen, dass jemand „außerhalb des Bundesgebietes eine Handlung begangen hat, die im Bundesgebiet als vorsätzliche schwere Straftat anzusehen ist“. In der Begründung wird das Beispiel der „nicht strafbewehrten Züchtigung der Ehefrau“ aufgeführt. Die Regelung ist unpräzise und damit rechtsstaatlich bedenklich. Wenn man davon ausgeht, dass das deutsche Recht für die Bewertung einer im Ausland begangenen Handlung heranzuziehen ist, so hat auch die Unschuldsvermutung als zwingendes Prinzip des Strafrechts zu gelten. Wie will man jedoch eine Handlung, die im Ausland begangen wurde, strafrechtlich beurteilen, wenn kein Strafprozess unter Beachtung der Unschuldsvermutung und aller anderer rechtsstaatlicher Verfahrensrechte stattgefunden hat?

Die vorgesehene Regelung ist völlig ungeeignet, um eine rechtsstaatliche Anwendung sicher zu stellen und deswegen zu streichen.

Bislang war in § 55 Abs. 3 Nr. 3 des geltenden AufenthG explizit auch Duldungsgründe gem. § 60a Abs. 2 und 2b bei der Entscheidung über die Ausweisung zu berücksichtigen. Anders als die Dauer des Aufenthalts finden sich nun die Duldungsgründe bei den definierten Bleibeinteressen des § 55 nicht wieder. Dies ist nicht nachvollziehbar. Das Bestehen von Duldungsgründen ist oftmals auch Ausdruck von grundrechtlichen Positionen – in anderen Fällen jedenfalls von Umständen, die der Betroffene nicht zu vertreten hat. Sie sollten deswegen als Bleibeinteressen ausdrücklich aufgenommen werden.

7. Einführung einer Rechtsgrundlage für Resettlement (§ 23 Abs. 4)

Für die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland im Rahmen eines Resettlement-Verfahrens soll eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen werden. Dies ist zu begrüßen.

Familiennachzug soll bei dieser Gruppe gewährt werden.

Wichtig bleibt in diesem Zusammenhang, dass die Resettlement-Flüchtlinge den anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt werden. Dies muss dazu führen, dass

- sie einen Reiseausweis ausgestellt bekommen, damit sie reisen können;
- dass für sie der besondere Ausweisungsschutz gilt;
- dass sie schneller und unter privilegierten Voraussetzungen (Hinnahme der Mehrstaatigkeit) eingebürgert werden können.

8. Verbesserung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten (§ 29, 30)

Mit dem Gesetzentwurf soll der Familiennachzug auch zu international subsidiär Schutzberechtigten nach § 4 AsylVfG i.V.m. § 25 Abs. 2 im Rahmen des § 29 privilegiert gewährt werden. Gleiches gilt beim Ehegattennachzug gem. § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 und beim Kindernachzug nach § 32 Abs. 2 Nr. 1. Dies ist ohne Einschränkung zu begrüßen!