

Referentenentwurf

des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz)

A. Problem und Ziel

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

Wesentlicher Teil der Migrationspolitik ist die Rückkehr derer, die unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt ein Bleiberecht in Deutschland haben.

Im Bereich der Rückkehr ist eine stärkere Durchsetzung des Rechts erforderlich. Die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen soll deutlich gesteigert werden. Einer Pflicht zur Ausreise muss die tatsächliche Ausreise so schnell wie möglich folgen.

Das zur Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium hat sich als noch nicht effektiv genug erwiesen, um eine ausreichende Durchsetzung der Ausreisepflicht zu gewährleisten. Dies gilt gerade mit Blick auf solche vollziehbar Ausreisepflichtigen, von denen Sicherheitsgefahren ausgehen.

Zwar wurden in den vergangenen Jahren viele Regelungen neu gefasst. Diese haben in der Praxis jedoch nicht immer den gewünschten Erfolg bewirkt. Zudem ist die Zahl der zur Verfügung stehenden Haftplätze noch nicht ausreichend.

Bei nicht beliebig steigerbaren personellen Ressourcen bei den mit der Rückkehr betrauten Behörden und Gerichten sind gesetzliche Regelungen auch auf ihre Handhabbarkeit zu überprüfen und entsprechend zu optimieren.

Deutsche Behörden müssen wissen, wer sich in unserem Land aufhält. Die Pflicht, ein Reisedokument vorzulegen, ist bei vollziehbar Ausreisepflichtigen stärker einzufordern.

Ausreisepflichtige, denen die fehlende Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht zuzurechnen ist, etwa weil sie ihre Identität verschleiern, sind hinsichtlich ihres Status von denjenigen, die unverschuldet nicht ausreisen können, zu unterscheiden und stärker zu sanktionieren.

Die Verletzung bestimmter im Asylgesetz vorgesehener Mitwirkungspflichten ist noch nicht im Katalog der Anspruchseinschränkungen des § 1a Absatz 5 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) abgebildet. Zudem gibt es weitere, in der Aufnahme richtlinie geregelte Fälle von Mitwirkungspflichten, die für die effektive Betreuung des Asylverfahrens relevant sind, im bisherigen Leistungsrecht jedoch noch nicht sanktioniert werden. Ein weiteres praktisches Problem ist die Sekundärmigration: Sowohl bei Ausländern, die einen Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben, als auch bei der entgegen den Regeln der Dublin-III-Verordnung erfolgenden Einreise von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland fehlt es bislang an rechtlichen Grundlagen, um den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, der im Widerspruch zu den EU-Zuordnungskriterien steht, mit leistungsrechtlichen Einschränkungen zu sanktionieren.

B. Lösung

Das Ausweisungsrecht wird dahingehend überarbeitet, dass Personen, die wegen Sozialleistungsbetrugs oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz verurteilt wurden, leichter ausgewiesen werden können.

Fehlanreize zum rechtswidrigen Verbleib im Bundesgebiet trotz vollziehbarer Ausreisepflicht werden durch bessere Unterscheidung Ausreisepflichtiger danach, ob sie unverschuldet an der Ausreise gehindert sind oder ihnen die fehlende Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht zugerechnet werden muss, beseitigt. Dazu wird die Rechtsstellung „Duldung mit ungeklärter Identität“ eingeführt.

Staatliche Erlaubnisse und Leistungen, die an den Duldungsstatus anknüpfen, werden an die Pflicht des Betroffenen geknüpft, in zumutbarem Umfang selbst notwendige Handlungen zur Erlangung eines Passes oder Passersatzes vorzunehmen.

Das Beteiligungserfordernis der Staatsanwaltschaft wird umgestellt: Die Voraussetzung des Einvernehmens mit der Staatsanwaltschaft wird in bestimmten Fällen in ein Widerspruchsverfahren der Staatsanwaltschaft umgestaltet.

Die Voraussetzungen für Sicherungshaft werden systematischer gefasst und ausgeweitet. Die formalen Antragsvoraussetzungen für eine Haft werden abgesenkt.

Die Möglichkeit der Vorbereitungshaft wird dahingehend erweitert, dass auch die Vorbereitung einer Abschiebungsanordnung zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr erfasst wird.

Neu eingeführt wird das Rechtsinstitut der Mitwirkungshaft. Sie ermöglicht eine Vorführung aus der Haft, wenn der Ausländer bestimmten Anordnungen zur Mitwirkung bei der Identitätsklärung keine Folge leistet.

Im Rahmen des Ausreisegewahrsams wird klargestellt, dass Fluchtgefahr beziehungsweise fluchtgefahrähnliche Kriterien nicht vorliegen müssen.

Dem Mangel an Abschiebungshaftplätzen wird dadurch begegnet, dass eine Unterbringung von Abschiebungsgefangenen in sämtlichen Hafteinrichtungen ermöglicht wird. Eine getrennte Unterbringung von Strafgefangenen innerhalb dieser Haftanstalten ist weiterhin vorgeschrieben.

Befugnisse zur Zuführung zur Abschiebung werden bundeseinheitlich festgelegt.

Der Ausweisungsschutz für Straftäter wird abgesenkt. Überwachungsmaßnahmen gegen Straftäter, die nicht abgeschoben werden können, werden ausgeweitet.

Mit den neuen Anspruchseinschränkungen im Asylbewerberleistungsgesetz sollen Sozialleistungsmisbrauch eingedämmt, die EU-weiten Verteilmechanismen gestärkt sowie die Sekundärmigration verhindert werden. Dazu werden neue Sanktionen von Mitwirkungspflichtverletzungen eingeführt, die von der Aufnahmerichtlinie ausdrücklich vorgesehen werden. Zudem wird die Verletzung von Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 2 Asylgesetz vollständig im Katalog der Anspruchseinschränkungen nach § 1a Absatz 5 AsylbLG abgebildet. Durch den neuen § 1 Absatz 4 Asylbewerberleistungsgesetz wird gewährleistet, dass Personen mit einem Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat lediglich eine Reisebeihilfe zur Rückkehr in diesen Mitgliedstaat erhalten. Schließlich gewährleistet die neue Anspruchseinschränkung in § 1 Absatz 7 Asylbewerberleistungsgesetz, dass bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland entgegen den Regeln der Dublin-III-Verordnung nur noch gekürzte Leistungen gewährt werden, um so die europäische Zuständigkeitsverteilung zu stärken.

C. Alternativen

Keine.

Die mit diesem Gesetzentwurf genannten Ziele können nicht allein durch außergesetzliche Maßnahmen erreicht werden, auch wenn der freiwilligen Rückkehr Ausreisepflichtiger und der Optimierung des Vollzugs der bestehenden Regelungen in der Praxis eine hohe Priorität eingeräumt wird.

Es ist gesichert, dass die gesetzliche Pflicht zur freiwilligen Ausreise mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit befolgt wird, wenn der ausreisepflichtige Ausländer alternativ die zwangsweise Durchsetzung zu erwarten hat.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

Die Einführung neuer Leistungseinschränkungen für bestimmte Fälle der Sekundärmigration (§ 1a Absätze 5 und 7 Asylbewerberleistungsgesetz) sowie wegen Verletzung von Mitwirkungspflichten im Verwaltungsverfahren (§ 1a Absatz 5 Asylbewerberleistungsgesetz) bedeutet für bestimmte Personengruppen, dass sie nur abgesenkte Leistungen erhalten, die der Existenzsicherung dienen. Dies wird zu Minderausgaben in nicht beziffbarer Höhe für die Leistungsträger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz führen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger führt die Ausweitung der Passbeschaffungspflichten zu einem steigenden Erfüllungsaufwand für diejenigen Betroffenen, die zur Beschaffung von Reisedokumenten ihres Herkunftslands angehalten sind. Für diese Gruppe entsteht Erfüllungsaufwand einmalig von 353 Tsd. Stunden beziehungsweise 7.068 Tsd. EUR sowie laufend in Höhe von 142 Tsd. Stunden beziehungsweise 2.840 Tsd. EUR. Darüber hinaus ergeben sich durch verschiedene Pflichten zusätzliche Erfüllungsaufwände, die im Regelfall jedoch geringfügig sind.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich keine Änderung im Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entstehen durch die Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht jährliche Kosten in Höhe von rund 13 Millionen Euro, davon entfallen ca. 4,3 Millionen Euro auf den Bund und 8,7 Millionen Euro auf die Länder inkl. Kommunen. Die einmaligen Umstellungskosten belaufen sich auf rd. 14 Millionen Euro bei den Ländern.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten, insbesondere Kosten für die Wirtschaft oder Kosten für soziale Sicherungssysteme, sowie Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, entstehen nicht.

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Das Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) [Nach der Angabe zu § 60a wird folgende Angabe eingefügt]:
„§ 60b Duldung mit ungeklärter Identität.“
 - b) Nach der Angabe zu § 97 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 97a Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht“.
 - c) [Nach der Angabe zu § 99 wird folgende Angabe eingefügt]:
„§ 99a Weitere Verordnungsermächtigung“.]
2. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 5 Nummer 2 wird wie folgt gefasst:
„2. die Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1) und“
 - b) Absatz 14 wird aufgehoben.
 - c) Absatz 15 wird zu Absatz 14 und wie folgt geändert:
 - aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Die Wörter „die in Absatz 14 genannten Anhaltspunkte entsprechend als objektive Kriterien für die Annahme einer Fluchtgefahr im Sinne von Artikel 2 Buchstabe n der Verordnung (EU) Nr. 604/2013“ werden durch die Wörter „§ 62 Absatz 3a für die widerlegliche Vermutung einer Fluchtgefahr im Sinne von Artikel 2 Buchstabe n der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 und § 62 Absatz 3b als objektive Anhaltspunkte für die Annahme einer Fluchtgefahr im Sinne von Artikel 2 Buchstabe n der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 entsprechend“ ersetzt.
 - bbb) Nach der Angabe „2013“ wird ein Semikolon und die Wörter „im Anwendungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 bleibt Artikel 28 Absatz 2 im Übrigen maßgeblich“ angefügt.
 - bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Ferner kann ein Anhaltspunkt für Fluchtgefahr vorliegen, wenn

a) der Ausländer einen Mitgliedstaat vor Abschluss eines 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,

b) der Ausländer zuvor mehrfach einen Asylantrag in anderen Mitgliedstaaten als der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 gestellt und den jeweiligen anderen Mitgliedstaat der Asylantragstellung wieder verlassen hat, ohne den Ausgang des dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsbestimmung oder zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz abzuwarten.“

cc) Nach Satz 2 werden folgende Sätze eingefügt:

„Die für den Antrag auf Inhaftnahme zum Zwecke der Überstellung zuständige Behörde kann einen Ausländer ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn

a) der dringende Verdacht für das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 oder 2 besteht,

b) die richterliche Entscheidung über die Anordnung der Überstellungshaft nicht vorher eingeholt werden kann und

c) der begründete Verdacht vorliegt, dass sich der Ausländer der Anordnung der Überstellungshaft entziehen will.

Der Ausländer ist unverzüglich dem Richter zur Entscheidung über die Anordnung der Überstellungshaft vorzuführen.“

dd) Satz 3 wird zu Satz 5.

3. § 5 Absatz 4 wird wie folgt geändert:

In Satz 1 werden nach dem Wort „besteht“ die Wörter „oder eine vollziehbare Abschiebungsanordnung nach § 58a erlassen wurde“ angefügt.

4. § 11 wird wie folgt gefasst:

„§ 11

Einreise- und Aufenthaltsverbot

(1) Gegen einen Ausländer, der ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist, ist ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu erlassen. Infolge des Einreise- und Aufenthaltsverbots darf der Ausländer weder erneut in das Bundesgebiet einreisen noch sich darin aufhalten, noch darf ihm, selbst im Falle eines Anspruchs nach diesem Gesetz, ein Aufenthaltstitel erteilt werden.

(2) Im Falle der Ausweisung ist das Einreise- und Aufenthaltsverbot gemeinsam mit der Ausweisungsverfügung zu erlassen. Ansonsten soll das Einreise- und Aufenthaltsverbot mit der Abschiebungsandrohung oder Abschiebungsanordnung nach § 58a unter der aufschiebenden Bedingung der Ab- oder Zurückschiebung und spätestens mit der Ab- oder Zurückschiebung erlassen werden. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist bei seinem Erlass von Amts wegen zu befristen. Die Frist beginnt mit der Ausreise. Die Befristung kann zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung mit einer Bedingung versehen werden, insbesondere einer nachweislichen Straf- oder Drogenfreiheit. Tritt die Bedingung bis zum Ablauf der Frist nicht ein, gilt eine von Amts wegen zusammen mit der Befristung nach Satz 5 angeordnete längere Befristung.

(3) Über die Länge der Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots wird nach Ermessen entschieden. Sie darf außer in den Fällen der Absätze 5 bis 7 fünf Jahre nicht überschreiten.

(4) Das Einreise- und Aufenthaltsverbot kann zur Wahrung schutzwürdiger Belange des Ausländers oder, soweit es der Zweck des Einreise- und Aufenthaltsverbots nicht mehr erfordert, aufgehoben oder die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbotes verkürzt werden. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot soll aufgehoben werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 vorliegen. Bei der Entscheidung über die Verkürzung der Frist oder die Aufhebung des Einreise- und Aufenthaltsverbots, das zusammen mit einer Ausweisung erlassen wurde, ist zu berücksichtigen, ob der Ausländer seiner Ausreisepflicht innerhalb der ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist, es sei denn, der Ausländer war unverschuldet an der Ausreise gehindert oder die Überschreitung der Ausreisefrist war nicht erheblich. Die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbotes kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verlängert werden. Absatz 3 gilt entsprechend.

(5) Die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots soll zehn Jahre nicht überschreiten, wenn der Ausländer auf Grund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen worden ist oder wenn von ihm eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht. Absatz 4 gilt in diesen Fällen entsprechend.

(6) Die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbotes soll 20 Jahre betragen, wenn der Ausländer wegen eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder zur Abwehr einer Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ausgewiesen wurde. Absatz 4 Satz 4 und 5 gilt in diesen Fällen entsprechend. Eine Verkürzung der Frist oder Aufhebung des Einreise- und Aufenthaltsverbots ist grundsätzlich ausgeschlossen. Die oberste Landesbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen hiervon zulassen.

(7) Wird der Ausländer auf Grund einer Abschiebungsanordnung nach § 58a aus dem Bundesgebiet abgeschoben, soll ein unbefristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot erlassen werden. In den Fällen des Absatzes 6 und wenn der Ausländer wegen eines in § 54 Absatz 1 Nummer 1 genannten Ausweisungsinteresses ausgewiesen worden ist, kann im Einzelfall ein unbefristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot erlassen werden. Absatz 6 Satz 3 und 4 gilt entsprechend.

(8) Die Behörde, die die Ausweisung, die Abschiebungsandrohung oder die Abschiebungsanordnung nach § 58a erlässt, ist auch für den Erlass und die erstmalige Befristung des damit zusammenhängenden Einreise- und Aufenthaltsverbots zuständig.

(9) Gegen einen Ausländer, der seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist, kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden, es sei denn, der Ausländer ist unverschuldet an der Ausreise gehindert oder die Überschreitung der Ausreisefrist ist nicht erheblich. Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 3 bis 6, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1, 2 und 4 gilt entsprechend. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist mit seiner Anordnung nach Satz 1 zu befristen. Bei der ersten Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots nach Satz 1 soll die Frist ein Jahr nicht überschreiten. Im Übrigen soll die Frist drei Jahre nicht überschreiten. Ein Einreise- und Aufenthaltsverbot wird nicht angeordnet, wenn Gründe für eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung nach § 60a vorliegen, die der Ausländer nicht verschuldet hat.

(10) Gegen einen Ausländer,

1. dessen Asylantrag nach § 29a Absatz 1 des Asylgesetzes als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, dem kein subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, das Vorliegen der Voraussetzungen für ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 nicht festgestellt wurde und der keinen Aufenthaltstitel besitzt oder

2. dessen Antrag nach § 71 oder § 71a des Asylgesetzes wiederholt nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens geführt hat,

kann das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Einreise- und Aufenthaltsverbot anordnen. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot wird mit Bestandskraft der Entscheidung über den Asylantrag wirksam. Absatz 1 Satz 2, Absatz 2 Satz 3 bis 6, Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1, 2 und 4 gilt entsprechend. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist mit seiner Anordnung nach Satz 1 zu befristen. Bei der ersten Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots nach Satz 1 soll die Frist ein Jahr nicht überschreiten. Im Übrigen soll die Frist drei Jahre nicht überschreiten. Über die Aufhebung, Verlängerung oder Verkürzung entscheidet die zuständige Ausländerbehörde.

(11) Vor Ablauf des Einreise- und Aufenthaltsverbots kann dem Ausländer ausnahmsweise erlaubt werden, das Bundesgebiet kurzfristig zu betreten, wenn zwingende Gründe seine Anwesenheit erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Im Falle der Absätze 6 und 7 ist für die Entscheidung die oberste Landesbehörde zuständig.

(12) Reist ein Ausländer entgegen einem Einreise- und Aufenthaltsverbot in das Bundesgebiet ein, wird der Ablauf einer festgesetzten Frist für die Dauer des Aufenthalts im Bundesgebiet gehemmt. Die Frist kann in diesem Fall verlängert werden, längstens jedoch um die Dauer der ursprünglichen Befristung. Der Ausländer ist auf diese Möglichkeit bei der erstmaligen Befristung hinzuweisen. Für eine nach Satz 2 verlängerte Frist gelten die Absätze 3 und 4 Satz 1 entsprechend.“

5. In § 12 Absatz 2 wird nach Satz 2 folgender Satz angefügt:

„Insbesondere kann die Aufenthaltserlaubnis mit einer räumlichen Beschränkung versehen werden, wenn ein Ausweisungsinteresse nach § 54 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 1a besteht und dies erforderlich ist, um den Ausländer aus einem Straftaten begünstigenden Umfeld zu lösen.“

6. In § 15 Absatz 2 Nummer 3 wird die Angabe „5“ durch die Angabe „6“ ersetzt.
7. In § 19a Absatz 5 Nummer 5 werden die Wörter „nach § 60a“ gestrichen.
8. § 25 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Dies gilt nicht, wenn der Ausländer aufgrund eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Absatz 1 ausgewiesen worden ist“.
9. § 48 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„Ein Ausländer, der zugleich die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, ist verpflichtet, seinen ausländischen Pass oder Passersatz auf Verlangen den mit dem Vollzug des Ausländerrechts betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und vorübergehend zu überlassen, wenn
 1. ihm nach § 7 Absatz 1 des Passgesetzes der deutsche Pass versagt, nach § 8 des Passgesetzes der deutsche Pass entzogen worden ist oder gegen ihn eine Anordnung nach § 6 Absatz 7 des Personalausweisgesetzes ergangen ist oder
 2. die Voraussetzungen für eine Untersagung der Ausreise nach § 10 Absatz 1 des Passgesetzes vorliegen und die Vorlage, Aushändigung und vorübergehende Überlassung des ausländischen Passes oder Passersatzes zur Durchführung oder Sicherung des Ausreiseverbots erforderlich sind.“
10. § 53 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
Die Wörter „der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings genießt, der einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt,“ werden gestrichen.

b) Nach Absatz 3 werden folgende Absätze eingefügt:

„(3a) Ein Ausländer, der als Asylberechtigter anerkannt ist, der im Bundesgebiet die Rechtsstellung eines ausländischen Flüchtlings genießt oder der einen von einer Behörde der Bundesrepublik Deutschland ausgestellten Reiseausweis nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559) besitzt, darf nur ausgewiesen werden, wenn er aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr anzusehen ist oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, weil er wegen einer schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde.

(3b) Ein Ausländer, der die Rechtsstellung eines subsidiär Schutzberechtigten im Sinne des § 4 Absatz 1 des Asylgesetzes genießt, darf nur ausgewiesen werden, wenn er eine schwere Straftat begangen hat oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.“

11. § 54 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nummer 1a wird wie folgt gefasst:

„1a. rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten

a) gegen das Leben,

b) gegen die körperliche Unversehrtheit,

c) gegen die sexuelle Selbstbestimmung nach den §§ 174, 176 bis 178, 181a, 184b, 184d und 184e jeweils in Verbindung mit § 184b des Strafgesetzbuches,

d) gegen das Eigentum, sofern das Gesetz für die Straftat eine im Mindestmaß erhöhte Freiheitsstrafe vorsieht oder die Straftaten serienmäßig begangen werden, oder

e) wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte oder Tötlichem Angriff gegen Vollstreckungsbeamte.“

bb) Nach Nummer 1a wird folgende Nummer eingefügt:

„1b. wegen einer oder mehrerer Straftaten nach § 263 des Strafgesetzbuchs zu Lasten eines Leistungsträgers oder Sozialversicherungsträgers nach dem Sozialgesetzbuch oder nach dem Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist,“.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 werden die Wörter „einem Jahr“ durch die Wörter „sechs Monaten“ ersetzt.

bb) Nummer 1a wird wie folgt gefasst:

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

12. § 56 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Er kann verpflichtet werden, in einem anderen Wohnort oder in bestimmten Unterkünften auch außerhalb des Bezirks der Ausländerbehörde zu wohnen, wenn dies geboten erscheint, um

1. die Fortführung von Bestrebungen, die zur Ausweisung geführt haben, zu erschweren oder zu unterbinden und die Einhaltung vereinsrechtlicher oder sonstiger gesetzlicher Auflagen und Verpflichtungen besser überwachen zu können oder
2. die Fortführung von Handlungen, die zu einer Ausweisung nach § 54 Absatz 1 Nummer 1 geführt haben, zu unterbinden.“

b) In Absatz 4 wird nach Satz 1 folgender Satz angefügt:

„Um die Fortführung von Handlungen, die zu einer Ausweisung nach § 54 Absatz 1 Nummer 1 geführt haben, zu unterbinden, können Beschränkungen nach Satz 1 angeordnet werden, soweit diese notwendig sind, um eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter abzuwenden.“

13. In § 57 Absatz 1 wird die Angabe „Verordnung (EG) Nummer 562/2006“ durch die Angabe „Verordnung (EU) Nummer 2016/399“ ersetzt.

14. In § 58 wird nach Absatz 3 folgender Absatz angefügt:

„(4) Die die Abschiebung durchführende Behörde ist befugt, zum Zweck der Abschiebung den Ausländer zum Flughafen oder Grenzübergang zu verbringen und ihn zu diesem Zweck kurzzeitig festzuhalten. Das Festhalten ist auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß zu beschränken.“

15. Dem § 59 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Gebietskörperschaften im Sinne des Anhangs I und II der Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, sind Staaten gleichgestellt.“

16. § 60 Absatz 7 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„60a Absatz 2c Satz 2 und 3 gelten entsprechend.“

b) Die bisherigen Sätze 2 bis 5 werden Sätze 3 bis 6.

17. § 60a Absatz 2c wird wie folgt geändert:

a) Satz 3 wird wie folgt geändert:

Nach dem Wort „Erkrankung“ werden ein Komma und die Wörter „den lateinischen Namen oder die Klassifizierung der Erkrankung nach ICD 10“ eingefügt.

b) Nach Satz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Zur Behandlung der Erkrankung erforderliche Medikamente müssen mit der Angabe ihrer Wirkstoffe und diese mit ihrer international gebräuchlichen Bezeichnung aufgeführt sein.“

18. Nach § 60a wird folgender § 60b eingefügt:

„§ 60b

Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

(1) Einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer wird die Duldung im Sinne des § 60a als „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ erteilt, wenn die Abschiebung aus von ihm selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt oder er zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht nach Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 Satz 1 nicht vornimmt. Dem Ausländer ist die Bescheinigung

über die Duldung nach § 60a Absatz 4 mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ auszustellen.

(2) Besitzt der vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer keinen gültigen Pass oder Passersatz, ist er unbeschadet des § 3 verpflichtet, alle ihm unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zumutbaren Handlungen zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes selbst vorzunehmen. Dies gilt nicht für Ausländer ab der Stellung eines Asylantrages (§ 13 des Asylgesetzes) oder eines Asylgesuches (§ 18 des Asylgesetzes) bis zur rechtskräftigen Ablehnung des Asylantrages sowie für Ausländer, wenn ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 vorliegt, es sei denn, das Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 7 beruht allein auf gesundheitlichen Gründen.

(3) Im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 ist dem Ausländer regelmäßig zumutbar,

1. in der den Bestimmungen des deutschen Passrechts, insbesondere den §§ 6 und 15 des Passgesetzes in der jeweils geltenden Fassung, entsprechender Weise an der Ausstellung oder Verlängerung mitzuwirken und die Behandlung eines Antrages durch die Behörden des Herkunftsstaates nach dem Recht des Herkunftsstaates zu dulden, sofern dies nicht zu einer unzumutbaren Härte führt,
2. bei Behörden des Herkunftsstaates persönlich vorzusprechen, an Anhörungen teilzunehmen, Lichtbilder nach Anforderung anzufertigen und Fingerabdrücke abzugeben, nach der Rechts- und Verwaltungspraxis des Herkunftsstaates erforderliche Angaben oder Erklärungen abzugeben oder sonstige nach der dortigen Rechts- und Verwaltungspraxis erforderliche Handlungen vorzunehmen, soweit dies nicht unzumutbar ist,
3. eine Erklärung gegenüber den Behörden des Herkunftsstaates, aus dem Bundesgebiet freiwillig im Rahmen seiner rechtlichen Verpflichtung nach dem deutschen Recht auszureisen, abzugeben, sofern hiervon die Ausstellung des Reisedokumentes abhängig gemacht wird,
4. sofern hiervon die Ausstellung des Reisedokumentes abhängig gemacht wird, zu erklären, die Wehrpflicht zu erfüllen, sofern die Erfüllung der Wehrpflicht nicht unzumutbar ist, und andere zumutbare staatsbürgerliche Pflichten zu erfüllen,
5. die vom Herkunftsstaat für die behördlichen Passbeschaffungsmaßnahmen allgemein festgelegten Gebühren zu zahlen, sofern es nicht für ihn unzumutbar ist und
6. erneut um die Ausstellung des Passes oder Passersatzes im Rahmen des Zumutbaren nachzusuchen und die Handlungen nach Nummer 1 bis 5 vorzunehmen, sofern aufgrund einer Änderung der Sach- und Rechtslage mit der Ausstellung des Passes oder Passersatzes durch die Behörden des Herkunftsstaates mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gerechnet werden kann und die Ausländerbehörde ihn zur erneuten Vornahme der Handlungen auffordert.

Der Ausländer ist auf diese Pflichten hinzuweisen. Sie gelten als erfüllt, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er die Handlungen nach Satz 2 vorgenommen hat. Er kann die Vornahme der Handlungen nach Satz 2 auch durch Erklärung an Eides Statt glaubhaft machen; hierzu kann die Ausländerbehörde ihn mit Fristsetzung auffordern. Die Ausländerbehörde ist hierzu zuständige Behörde im Sinne des § 156 des Strafgesetzbuches

(4) Hat der Ausländer die zumutbaren Handlungen nach Absatz 2 unterlassen, kann er diese jederzeit nachholen. In diesem Fall ist die Verletzung der Mitwirkungspflicht geheilt und dem Ausländer die Bescheinigung über die Duldung nach § 60a Absatz 4 ohne den Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ auszustellen.

(5) Die Zeiten, in denen dem Ausländer die Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ ausgestellt worden ist, werden nicht als Vorduldungszeiten angerechnet. Dem Inhaber einer Duldung mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ darf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden. Er unterliegt einer Wohnsitzauflage nach § 61 Absatz 1d.“

19. § 61 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1c Satz 1 wird das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ ersetzt.
- b) [Nach Absatz 1e wird folgender Absatz 1f eingefügt:

„(1f) Auflagen und Bedingungen können zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht angeordnet werden, wenn konkrete Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung, die einen hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Vollzug der Ausreisepflicht aufweisen, bevorstehen. Insbesondere kann ein Ausländer verpflichtet werden, sich einmal wöchentlich oder in einem längeren Intervall bei der für den Aufenthaltsort des Ausländers zuständigen polizeilichen Dienststelle zu melden.“

20. § 62 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter „, ebenfalls ausreichendes anderes“ gestrichen.
 - bb) In Satz 2 werden nach dem Wort „beschränken“ ein Komma und die Wörter „, sie erfolgt auf richterliche Anordnung“ eingefügt.
- b) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Wörter „auf richterliche Anordnung“ werden gestrichen.
 - bb) Nach den Wörtern „Vorbereitung der Ausweisung“ werden die Wörter „oder der Abschiebungsanordnung nach § 58a“ eingefügt.
 - cc) Nach den Wörtern „wenn über die Ausweisung“ werden die Wörter „oder die Abschiebungsanordnung nach § 58a“ eingefügt.
- c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung in Haft zu nehmen (Sicherungshaft), wenn

1. Fluchtgefahr besteht
2. der Ausländer aufgrund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist oder
3. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann.

Von der Anordnung der Sicherungshaft nach Satz 1 Nummer 2 kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will. Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann. Abweichend von Satz 3 ist die Sicherungshaft bei einem Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, auch dann zulässig, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.“

- d) Nach Absatz 3 werden folgende Absätze eingefügt:

„(3a) Fluchtgefahr im Sinne von Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 wird widerleglich vermutet, wenn

1. der Ausländer über seine Identität täuscht oder in einer für ein Abschiebungshindernis erheblichen Weise und in zeitlichem Zusammenhang mit der Abschiebung getäuscht hat und die Angabe nicht selbst berichtigt hat, insbesondere durch Unterdrückung oder Vernichtung von Identitäts- oder Reisedokumenten oder das Vorgeben einer falschen Identität,

2. der Ausländer unentschuldigt zur Durchführung einer Anhörung oder ärztlichen Untersuchung nach § 82 Absatz 4 Satz 1 nicht an dem von der Ausländerbehörde angegebenen Ort angetroffen wurde, sofern der Ausländer bei der Ankündigung des Termins auf die Möglichkeit seiner Inhaftnahme im Falle des Nichtantreffens hingewiesen wurde,
3. die Ausreisefrist abgelaufen ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort trotz Hinweises auf die Anzeigepflicht gewechselt hat, ohne der zuständigen Behörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist,
4. der Ausländer sich entgegen § 11 Absatz 1 Satz 2 im Bundesgebiet aufhält und er keine Betretenserlaubnis nach § 11 Absatz 8 besitzt,
5. der Ausländer sich bereits in der Vergangenheit in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat oder
6. der Ausländer ausdrücklich erklärt hat, dass er sich der Abschiebung entziehen will.

(3b) Konkrete Anhaltspunkte für Fluchtgefahr im Sinne von Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 können sein:

1. der Ausländer hat über seine Identität getäuscht und die Angabe nicht selbst berichtet, insbesondere durch Unterdrückung oder Vernichtung von Identitäts- oder Reisedokumenten oder das Vorgeben einer falschen Identität,
2. der Ausländer hat zu seiner unerlaubten Einreise erhebliche Geldbeträge, insbesondere an einen Dritten für dessen Handlung nach § 96 aufgewandt, die nach den Umständen derart maßgeblich sind, dass daraus geschlossen werden kann, dass er die Abschiebung verhindern wird, damit die Aufwendungen nicht vergeblich waren,
3. von dem Ausländer geht eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit aus,
4. der Ausländer ist wiederholt wegen vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu mindestens einer Freiheitsstrafe verurteilt worden,
5. die Passbeschaffungspflicht nach § 60b Absatz 2 nicht erfüllt ist oder der Ausländer hat andere als die in Absatz 3a Nummer 2 genannten gesetzlichen Mitwirkungshandlungen zur Feststellung der Identität, insbesondere die ihm nach § 48 Absatz 3 Satz 1 obliegenden Mitwirkungshandlungen, verweigert oder unterlassen und wurde vorher auf die Möglichkeit seiner Inhaftnahme im Falle der Verweigerung oder Unterlassung der Mitwirkungshandlung hingewiesen,
6. der Ausländer hat nach Ablauf der Ausreisefrist wiederholt gegen eine Pflicht nach § 61 Absatz 1 Satz 1, 1a, 1c Satz 1 Nummer 3 oder Satz 2 verstoßen [oder eine zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht verhängte Auflage nach § 61 Absatz 1f nicht erfüllt],
7. der Ausländer, der erlaubt eingereist und vollziehbar ausreisepflichtig geworden ist, ist dem behördlichen Zugriff entzogen, weil er keinen Aufenthaltsort hat, an dem er sich überwiegend aufhält.“

e) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Sie kann in Fällen, in denen die Abschiebung aus von dem Ausländer zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, um höchstens zwölf Monate verlängert werden.“

bb) Satz 3 wird wie folgt geändert:

aaa) Die Angabe „Nummer 1a“ wird durch die Angabe „Nummer 3“ ersetzt.

bbb) Nach dem Wort „Unterlagen“ werden die Wörter „oder Dokumente“ eingefügt.

f) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz angefügt:

„(6) Ein Ausländer kann auf richterliche Anordnung zum Zwecke der Abschiebung für die Dauer von längstens 14 Tagen zur Durchführung einer Anordnung nach § 82 Absatz 4 Satz 1 in Haft genommen werden, wenn er unentschuldigt einer erstmaligen Anordnung ferngeblieben oder bei einem Termin der zuständigen Behörde zur Vorbereitung einer solchen nicht persönlich erschienen ist und der Ausländer zuvor auf die Möglichkeit einer Inhaftnahme hingewiesen wurde (Mitwirkungshaft). Eine Verlängerung der Mitwirkungshaft ist nicht möglich. § 62a Absatz 1 findet entsprechende Anwendung.“

21. § 62a Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Abschiebungsgefangene sind getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten.“

22. § 62b wird wie folgt gefasst:

„§ 62b

Ausreisegewahrsam

(1) Unabhängig von den Voraussetzungen der Sicherungshaft nach § 62 Absatz 3, insbesondere vom Vorliegen der Fluchtgefahr, kann ein Ausländer zur Sicherung der Durchführbarkeit der Abschiebung auf richterliche Anordnung bis zu zehn Tage in Gewahrsam genommen werden, wenn

1. die Ausreisefrist abgelaufen ist, es sei denn, der Ausländer ist unverschuldet an der Ausreise gehindert oder die Überschreitung der Ausreisefrist ist nicht erheblich,
2. feststeht, dass die Abschiebung innerhalb dieser Frist durchgeführt werden kann und
3. 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.

Von der Anordnung des Ausreisegewahrsams ist abzusehen, wenn der Ausländer glaubhaft macht oder wenn offensichtlich ist, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will.

(2) Der Ausreisegewahrsam wird im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft, von der aus die Ausreise des Ausländers ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung zu einer Grenzübergangsstelle möglich ist, vollzogen.

(3) § 62 Absatz 1, 4a und § 62a finden entsprechend Anwendung.“

23. § 71 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 Satz 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Nach Satz 2 kann durch die zuständigen Stellen der betroffenen Länder auch geregelt werden, dass den Ausländerbehörden eines Landes für die Bezirke von Ausländerbehörden verschiedener Länder Aufgaben zugeordnet werden. Für die Vollziehung von Abschiebungen ist in den Ländern jeweils eine zentral zuständige Stelle zu bestimmen.“

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1a wird die Angabe „Verordnung (EG) Nummer 562/2006“ durch die Angabe „Verordnung (EU) 2016/399“ ersetzt.

bb) In Nummer 1d wird das Wort „und“ nach dem Wort „Staaten“ durch ein Semikolon und die Wörter „die Zuständigkeit besteht neben derjenigen der in Absatz 1 und in Absatz 5 bestimmten Stellen,“ ersetzt.

24. § 72 Absatz 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 3 werden nach den Wörtern „Staatsanwaltschaft nach Satz 1“ die Wörter „für eine Abschiebung“ eingefügt.
- b) Es werden folgende Sätze angefügt:

„Im Übrigen steht Satz 1 unbeschadet der Sätze 3 bis 5 der Abschiebung nicht entgegen, wenn die öffentliche Klage oder das strafrechtliche Ermittlungsverfahren kein Verbrechen zum Gegenstand hat, die für die Abschiebung zuständige Behörde die Absicht der Abschiebung mitgeteilt hat und eine Staatsanwaltschaft nicht innerhalb von [45] Tagen nach Eingang der Mitteilung gegenüber der mitteilenden Behörde einer Abschiebung widersprochen hat. Eine Ausweisung oder Abschiebung vor Ablauf dieser Frist ist möglich, wenn individuelles oder generelles Einvernehmen mit der zuständigen Staatsanwaltschaft besteht.“

25. § 75 wird wie folgt geändert:

- a) Nummer 11 wird wie folgt gefasst:

„11. Informationsübermittlung und Auswertung von Erkenntnissen der Bundesbehörden, insbesondere des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, zu ausreisepflichtigen Ausländern und zu Ausländern, bei denen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ausländer-, asyl- oder staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen sowie die Koordinierung dieses Informationsaustausches;“

- b) In Nummer 12 werden die Wörter „Befristung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots nach § 11 Absatz 2“ durch die Wörter „Anordnung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots nach § 11 Absatz 1“ ersetzt.

- c) Folgende Nummer 13 wird angefügt:

„13. die Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer im Wege der Amtshilfe.“

26. § 77 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 8 wird das Wort „sowie“ durch ein Komma ersetzt.
- b) In Satz 1 Nummer 9 werden die Wörter „Absatz 6 oder 7 und über die Befristung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots nach § 11“ gestrichen.
- c) In Nummer 9 wird der Punkt durch das Wort „sowie“ ersetzt.
- d) Nach Nummer 9 wird folgende Nummer angefügt:

„10. die Duldung mit ungeklärter Identität“.

27. In § 82 Absatz 3 werden die Wörter „und die Möglichkeit der Antragstellung nach § 11 Absatz 1 Satz 3“ gestrichen.

28. § 84 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 wird nach Nummer 1a folgende Nummer eingefügt:
„1b. die Anordnung einer räumlichen Beschränkung nach § 61 Absatz 1c,“.
- b) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer eingefügt:
„2a. Auflagen und Bedingungen zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht nach § 61 Absatz 1f“.
- c) In Nummer 7 wird das Wort „Befristung“ durch das Wort „Anordnung“ ersetzt

d) Nummer 8 wird wie folgt gefasst:

„die nachträgliche Befristung nach § 7 Absatz 2 Satz 2 sowie“

29. Nach § 97 wird folgender § 97a eingefügt:

„§ 97a

Geheimhaltungspflichten

Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung, insbesondere Informationen nach § 59 Absatz 1 Satz 8 sind Geheimnisse oder Nachrichten nach § 353b Absatz 1 oder Absatz 2 des Strafgesetzbuchs. Gleiches gilt für Informationen zum konkreten Ablauf, insbesondere zum Zeitpunkt von Anordnungen nach § 82 Absatz 4 Satz 1.“

30. § 98 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 wird nach Nummer 5a folgende Nummer b eingefügt:

„5b. wer entgegen § 60b Absatz 1 Satz 2 nicht alle zumutbaren Handlungen vornimmt, um einen anerkannten und gültigen Pass oder Passersatz zu erlangen.“

b) In Absatz 5 werden nach den Wörtern „und des Absatz 3 Nummer 1“ die Wörter „und 5b“ eingefügt.

31. § 104 Absatz 12 wird wie folgt geändert:

a) Das Wort „Befristung“ wird durch das Wort „Anordnung“ ersetzt.

b) Die Angabe „Absatz 2“ wird gestrichen.

32. § 105 wird wie folgt gefasst:

„§ 105

Übergangsregelung zur Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

(1) Die Ausländerbehörde entscheidet bei geduldeten Ausländern über die Ausstellung einer Bescheinigung über die Duldung nach § 60a Absatz 4 mit dem Zusatz „für Personen mit ungeklärter Identität“ frühestens aus Anlass der Prüfung einer Verlängerung der Duldung oder der Erteilung der Duldung aus einem anderen Grund.

(2) Auf geduldete Ausländer findet § 60b bis zum 1. Juli 2020 keine Anwendung, wenn sie sich in einem Ausbildungs- oder Beschäftigungsverhältnis befinden.

(3) Ist ein Ausländer Inhaber einer Ausbildungsduldung oder einer Beschäftigungsduldung oder hat er diese beantragt und erfüllt er die Voraussetzungen für ihre Erteilung, findet § 60b keine Anwendung.“

Artikel 2

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

In § 417 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639) geändert worden ist, wird nach Absatz 2 folgender Absatz angefügt:

„(3) Tatsachen nach Absatz 2 Satz 2 können bis zum Ende der letzten Tatsacheninstanz ergänzt werden.“

Artikel 3

Änderung des Asylgesetzes

Das Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 14 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nummer 4 wird folgt geändert:

„4. Mitwirkungshaft nach § 62 Absatz 6 des Aufenthaltsgesetzes,“.
 - b) In Nummer 5 wird die Angabe „Satz 1 Nummer 1a bis 5“ gestrichen.
 - c) Nach Nummer 5 werden folgende Nummern angefügt:
 - „6. Haft gemäß Artikel 28 der Verordnung (EU) Nummer 604/2013,
 7. Ausreisegewahrsam nach § 62b des Aufenthaltsgesetzes,
 8. Gewahrsam nach § 62 Absatz 5 oder § 2 Absatz 14 Satz 3 bis 4 des Aufenthaltsgesetzes,
 9. Zurückweisungshaft nach § 15 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes,“.

Artikel 4

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

In § 50 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist, werden in Nummer 3 nach dem Wort „Vollziehung“ die Wörter „sowie den Erlass eines Einreise- und Aufenthaltsverbots auf dieser Grundlage,“ angefügt.

Artikel 5

Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Das Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2541) geändert worden ist, wird Satz 1 wie folgt geändert:

1. In § 1 wird nach Absatz 3 folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Leistungsberechtigte nach Absatz 1 Nummer 5, denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat im Sinne von § 1a Absatz 4 Satz 1 internationaler Schutz gewährt worden ist, haben keinen Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz, wenn der internationale Schutz fortbesteht. Hilfebedürftigen Ausländern, die Satz 1 unterfallen, werden bis zur Ausreise, längstens jedoch für einen Zeitraum von zwei Wochen, einmalig innerhalb von zwei Jahren nur eingeschränkte Hilfen gewährt, um den Zeitraum bis zur Ausreise zu überbrücken (Überbrückungsleistungen); die Zweijahresfrist beginnt mit dem Erhalt der Überbrückungsleistungen nach Satz 2. Hierüber und über die Möglichkeit der Leistungen nach Satz 6 sind die Leistungsberechtigten zu unterrichten. Die Überbrückungsleistungen umfassen die Leistungen nach § 1a Absatz 1 und sollen als Sachleistung erbracht werden. Soweit dies im Einzelfall besondere Umstände erfordern, werden Leistungsberechtigten nach Satz 2 zur Überwindung einer besonderen Härte

andere Leistungen nach den §§ 3, 4 und 6 gewährt; ebenso sind Leistungen über einen Zeitraum von zwei Wochen hinaus zu erbringen, soweit dies im Einzelfall auf Grund besonderer Umstände zur Überwindung einer besonderen Härte und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage geboten ist. Neben den Überbrückungsleistungen werden auf Antrag auch die angemessenen Kosten der Rückreise übernommen. Satz 6 gilt entsprechend, soweit die Personen allein durch die angemessenen Kosten der Rückreise die in Satz 4 genannten Bedarfe nicht aus eigenen Mitteln oder mit Hilfe Dritter decken können. Die Leistung ist als Darlehen zu erbringen.“

2. § 1a wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Absatz 1 wird Absatz 2 und wie folgt geändert: Die Wörter „Leistungen nach diesem Gesetz nur, soweit dies im Einzelfall nach den Umständen unabweisbar geboten ist“ werden durch die Wörter „nur noch Leistungen entsprechend Absatz 1“ ersetzt.

b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 1.

c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5, bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, erhalten ab dem auf die Vollziehbarkeit einer Abschiebungsandrohung oder Vollziehbarkeit einer Abschiebungsanordnung folgenden Tag nur Leistungen entsprechend Absatz 1. Satz 1 gilt für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 6 entsprechend, soweit es sich um Familienangehörige der in Satz 1 genannten Personen handelt.“

d) Absatz 4 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Wörter „nur Leistungen nach Absatz 2“ durch die Wörter „nur noch Leistungen entsprechend Absatz 1“ ersetzt.

bb) Die Sätze 2 und 3 werden wie folgt gefasst:

„Satz 1 gilt entsprechend für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 oder 1a, denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat im Sinne von Satz 1

1. internationaler Schutz oder

2. aus anderen Gründen ein Aufenthaltsrecht gewährt worden ist,

wenn der internationale Schutz oder das aus anderen Gründen gewährte Aufenthaltsrecht fortbesteht. Satz 2 Nummer 2 gilt für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 5 entsprechend.“

e) Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1, 1a oder 7 erhalten nur noch Leistungen entsprechend Absatz 1, wenn

1. sie ihrer Pflicht nach § 13 Absatz 3 Satz 3 des Asylgesetzes nicht nachkommen.

2. sie ihrer Mitwirkungspflicht nach § 15 Absatz 2 Nummer 4 des Asylgesetzes nicht nachkommen,

3. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge festgestellt hat, dass sie ihrer Mitwirkungspflicht nach § 15 Absatz 2 Nummer 5 des Asylgesetzes nicht nachkommen,

4. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge festgestellt hat, dass sie ihrer Mitwirkungspflicht nach § 15 Absatz 2 Nummer 6 des Asylgesetzes nicht nachkommen;

5. sie ihrer Mitwirkungspflicht nach § 15 Absatz 2 Nummer 7 des Asylgesetzes nicht nachkommen; sie den Tatbestand nach § 30 Absatz 3 Nummer 2 zweite Alternative des Asylgesetzes verwirklichen, indem sie Angaben über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit verweigern,
6. sie den gewährten Termin zur förmlichen Antragstellung bei der zuständigen Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge oder dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht wahrgenommen haben oder
7. sie den Tatbestand nach § 30 Absatz 3 Nummer 2 zweite Alternative des Asylgesetzes verwirklichen, indem sie Angaben über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit verweigern,

es sei denn, sie haben die Verletzung der Mitwirkungspflichten oder die Nichtwahrnehmung des Termins nicht zu vertreten oder ihnen war die Einhaltung der Mitwirkungspflichten oder die Wahrnehmung des Termins aus wichtigen Gründen nicht möglich. Die Anspruchseinschränkung nach Satz 1 endet, sobald sie die fehlende Mitwirkungshandlung erbracht oder den Termin zur förmlichen Antragstellung wahrgenommen haben.“

- f) Nach Absatz 5 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1, die nach Vollendung des 18. Lebensjahres vorsätzlich oder grob fahrlässig Vermögen, das gemäß § 7 Absatz 1 und 5 vor Eintritt von Leistungen nach diesem Gesetz aufzubreuchen ist,

1. entgegen § 9 Absatz 3 dieses Gesetzes in Verbindung mit § 60 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch nicht angegeben oder
2. entgegen § 9 Absatz 3 dieses Gesetzes in Verbindung mit § 60 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch nicht unverzüglich mitteilen,

und deshalb zu Unrecht Leistungen nach diesem Gesetz beziehen, haben nur Anspruch auf Leistungen entsprechend Absatz 1.“

- g) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 oder 5, deren Asylantrag durch eine Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge nach § 29 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit § 31 Absatz 6 des Asylgesetzes als unzulässig abgelehnt wurde, erhalten nur Leistungen entsprechend Absatz 1, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist.“

3. In § 2 Absatz 1 wird die Angabe „15“ durch die Angabe „18“ ersetzt.

4. § 5 Absatz 4 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Bei unbegründeter Ablehnung einer solchen Tätigkeit besteht nur Anspruch auf Leistungen entsprechend § 1a Absatz 1.“

5. § 5a Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Leistungsberechtigte, die sich entgegen ihrer Verpflichtung nach Absatz 2 trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen weigern, eine für sie zumutbare Flüchtlingsintegrationsmaßnahme aufzunehmen oder fortzuführen oder die deren Anbahnung durch ihr Verhalten verhindern, haben nur Anspruch auf Leistungen entsprechend § 1a Absatz 1. Die Rechtsfolge nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn die leistungsberechtigte Person einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegt und nachweist.“

6. § 5b Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Leistungsberechtigte nach Absatz 1 haben nur Anspruch auf Leistungen entsprechend § 1a Absatz 1, wenn sie sich trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen weigern, einen für sie zumutbaren Integrationskurs aus von ihnen zu vertretenden Gründen aufzunehmen oder ordnungsgemäß am Integrationskurs teilzunehmen. § 11

Absatz 4 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch gilt für die Beurteilung der Zumutbarkeit entsprechend. Ein sonstiger wichtiger Grund im Sinne von § 11 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch kann insbesondere auch dann vorliegen, wenn die leistungsberechtigte Person eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Berufsausbildung oder ein Studium aufnimmt oder aufgenommen hat. Die Rechtsfolge nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn die leistungsberechtigte Person einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegt und nachweist.“

7. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Leistungsberechtigten darf in den Teilen der Bundesrepublik Deutschland, in denen sie sich einer asyl- oder ausländerrechtlichen räumlichen Beschränkung zuwider aufhalten, von der für den tatsächlichen Aufenthaltsort zuständigen Behörde regelmäßig nur eine Reisebeihilfe zur Deckung des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zu ihrem rechtmäßigen Aufenthaltsort gewährt werden. Leistungsberechtigten darf in den Teilen der Bundesrepublik Deutschland, in denen sie entgegen einer Wohnsitzauflage ihren gewöhnlichen Aufenthalt nehmen, von der für den tatsächlichen Aufenthaltsort zuständigen Behörde regelmäßig nur eine Reisebeihilfe zur Deckung des unabweisbaren Bedarfs für die Reise zu dem Ort gewährt werden, an dem sie entsprechend der Wohnsitzauflage ihren gewöhnlichen Aufenthalt zu nehmen haben. Die Leistungen nach den Sätzen 1 und 2 können als Sach- oder Geldleistung erbracht werden.“

b) In Absatz 2a Satz 1 werden die Wörter „anstelle der Leistungen nach den §§ 3 und 6 Leistungen entsprechend § 1a Absatz 12 Satz 2 bis 4“ durch die Wörter „nur noch Leistungen entsprechend § 1a Absatz 1“ ersetzt.

Artikel 6

Weitere Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum 1. Juli 2022

§ 62a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes, das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(1) Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen. Sind spezielle Hafteinrichtungen im Bundesgebiet nicht vorhanden oder geht von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit aus, kann sie in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten. Besteht die Ausreisepflicht aufgrund oder infolge einer strafrechtlichen Verurteilung, kann die Abschiebungshaft in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden.“

Artikel 7

Einschränkung eines Grundrechts

Durch Artikel 1 Nummer 14, Artikel 1 Nummer 21 und Artikel 1 Nummer 22 wird die Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes) eingeschränkt.

Artikel 8

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 8 tritt am 1. Juli 2022 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, sicherzustellen, dass vollziehbar Ausreisepflichtige Deutschland tatsächlich verlassen. Wird die Rechtspflicht zur Ausreise nicht befolgt, hat eine zwangsweise Durchsetzung mittels Abschiebung zu erfolgen. Um die Zuführung zur Abschiebung sicherzustellen, ist die Abschiebungshaft ein notwendiges Instrument, das gewährleistet, dass der vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer sich der Maßnahme nicht entzieht.

Viele Regelungen, die in den vergangenen Jahren neu gefasst wurden, haben in der Praxis nicht immer den gewünschten Erfolg bewirkt. Für die Ausländerbehörden sind die rechtlichen Voraussetzungen für Beantragung und Anordnung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam teilweise schwer handhabbar und unsystematisch. Deshalb bedürfen die geltenden rechtlichen Voraussetzungen für Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam einer systematischen Fortentwicklung. Der Gesetzentwurf bezweckt, die rechtlichen Voraussetzungen praktikabler auszugestalten, die Voraussetzungen für Beantragung und Anordnung abzusenken und klarer zu bestimmen. Ziel ist, die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu erhöhen.

Die 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 („Rückführungsrichtlinie“) verpflichtet in Artikel 8 Absatz 1 die Mitgliedstaaten, eine Rückkehrentscheidung mit allen erforderlichen Maßnahmen zu vollstrecken. Dieses Ziel ist auf wirksame und verhältnismäßige Weise zu erreichen. Der unionsrechtlichen Rahmen wird dabei durch die Rückführungsrichtlinie vorgegeben.

Die Verletzung bestimmter im Asylgesetz vorgesehener Mitwirkungspflichten ist noch nicht im Katalog der Anspruchseinschränkungen des § 1a Absatz 5 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) abgebildet. Zudem gibt es weitere, in der Aufnahme richtlinie geregelte Fälle von Mitwirkungspflichten, die für die effektive Betreuung des Asylverfahrens relevant sind, im bisherigen Leistungsrecht jedoch noch nicht sanktioniert werden. Ein weiteres praktisches Problem ist die Sekundärmigration: Sowohl bei Ausländern, die einen Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben, als auch bei der entgegen den Regeln der Dublin-III-Verordnung erfolgenden Einreise von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland fehlt es bislang an rechtlichen Grundlagen, um den Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, der im Widerspruch zu den EU-Zuordnungskriterien steht, mit leistungsrechtlichen Einschränkungen zu sanktionieren.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Laut Ausländerzentralregister waren am 31. Dezember 2018 235.957 Personen vollziehbar ausreisepflichtig. Dem stehen für das Jahr 2018 26.114 Rückführungen und 15.962 mit dem Bund-/Länder Programm REAG/GARP geförderte Ausreisen gegenüber. Im Jahr 2017 fanden 25.673 Rückführungen sowie 29.522 mit dem Bund-/Länder-Programm RE-AG/GARP geförderte freiwillige Ausreisen statt. Eine Erhöhung der Zahl der tatsächlichen Ausreisen ist noch nicht im erforderlichen Maß gelungen. Nach wie vor erfüllt nur ein Bruchteil der vollziehbar Ausreisepflichtigen die Rechtspflicht, Deutschland zu verlassen. Die weit überwiegende Zahl vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer missachtet die Ausreisepflicht und verbleibt in der Bundesrepublik Deutschland. Es ist zu erwarten, dass durch Abschluss von Rechtsmittelverfahren gegen ablehnende Entscheidungen die Zahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen in Zukunft noch deutlich ansteigen wird.

Auch besteht gegenwärtig weiter ein Zustrom einer signifikanten Anzahl von Schutzsuchenden. Im Jahr 2018 wurden rund 162.000 Erstanträge auf Asyl gestellt. Auch der Koalitionsvertrag geht von einer entsprechenden Ausgangslage aus; die Zuwanderung soll sich in der Spanne von jährlich 180.000 bis 220.000 Personen bewegen. Entsprechend des Ausgangs der Asylverfahren ist auch aus diesem Personenkreis von einem Zuwachs der Zahl vollziehbar Ausreisepflichtiger auszugehen.

Durch einen intensiven Dialog mit Vertretern der Exekutive und Judikative konnten Ineffizienzen im Prozess der Durchsetzung der Ausreisepflicht ausgemacht werden.

Ein Schwerpunkt wurde im Bereich der Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam regeln den Vorschriften identifiziert. Die geltende Rechtslage schöpft die Möglichkeiten, die die Rückführungsrichtlinie zur Erfüllung der Pflicht eröffnet, die Rückkehrentscheidung zu vollstrecken, unzureichend aus. Das Verfahren zur Beantragung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam nach den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes und des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) stellt Anforderungen an die Ausländerbehörden, die in der Praxis nur mit unverhältnismäßig hohem personellen und zeitlichem Aufwand erfüllbar sind. An die Voraussetzungen dieser einfachgesetzlichen Vorschriften, die die Freiheitsbeschränkung regeln, ist der Maßstab des Artikels 104 Absatz 1 des Grundgesetzes anzulegen. Dies betrifft zuvörderst die Beachtung der einfachgesetzlich vorgeschriebenen Formen.

Die rechtlichen Voraussetzungen der Abschiebungshaft werden praktikabler ausgestaltet.

Die Voraussetzungen für Sicherungshaft nach § 62 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz werden neu gefasst. Tatbestände, die Sicherungshaft begründen können, werden an einer Stelle im Gesetz entsprechend der Vorgabe der Rückführungsrichtlinie unter den Begriff der Fluchtgefahr gefasst. Dabei werden Fallgruppen normiert, bei deren Vorliegen Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird, während es in anderen Fallgruppen bei einer umfassenden Einzelfallabwägung bleibt.

Die Möglichkeit der Vorbereitungshaft nach § 62 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz wird dahingehend erweitert, dass auch die Vorbereitung einer Anordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz erfasst wird. Dies dient der Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr.

Neu eingeführt in § 62 Absatz 6 Aufenthaltsgesetz wird das Rechtsinstitut der Mitwirkungshaft entsprechend Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe b der Rückführungsrichtlinie. Sie dient dazu, eine Vorführung aus der Haft zu ermöglichen, wenn der Ausländer Anordnungen der zuständigen Behörden nach § 82 Absatz 4 Satz 1 Aufenthaltsgesetz keine Folge leistet. Die formalen Antragsvoraussetzungen für Haft nach § 417 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit werden insofern gelockert, als zur Erfüllung der Vorgaben erforderliche Tatsachen bis zum Ende der letzten Tatsacheninstanz ergänzt werden können.

Dem Mangel an Abschiebungshaftplätzen wird durch Aussetzung des Trennungsgebots nach § 62a Absatz 1 Aufenthaltsgesetz entsprechend Artikel 18 der Rückführungsrichtlinie begegnet, bis die Kapazität an Abschiebungshaftplätzen ausreichend ist. Damit ist vorübergehend der Vollzug der Abschiebungshaft in sonstigen Haftanstalten möglich.

Im Rahmen des Ausreisegewahrsams wird klargestellt, dass Fluchtgefahr beziehungsweise fluchtgefahrähnliche Kriterien nicht vorliegen müssen.

[Fehlanreize zum rechtswidrigen Verbleib im Bundesgebiet trotz vollziehbarer Ausreisepflicht werden durch bessere Unterscheidung Ausreisepflichtiger danach, ob sie unverschuldet an der Ausreise gehindert sind oder ihnen die fehlende Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht zugerechnet werden muss, beseitigt. **Dazu wird die Rechtsstellung einer Duldung mit ungeklärter Identität eingeführt.**

Es wird ausdrücklich gesetzlich geregelt, dass die Pflicht zur Besitz eines Passes oder Passersatzes mit der Pflicht einhergeht, diesen selbst zu erlangen und dazu alle zumutbaren Handlungen vorzunehmen.

Das Beteiligungserfordernis der Staatsanwaltschaft wird umgestellt: Die Voraussetzung, bei Abschiebungen das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft einzuholen, wird in Fällen von Vergehen durch ein Widerspruchsrecht der Staatsanwaltschaft ersetzt. Damit wird in diesen Fällen der Wechsel von einer Abschiebungsvoraussetzung zu einem Abschiebungshindernis erreicht.

Das Ausweisungsrecht wird dahingehend überarbeitet, dass auch Sozialleistungsbetrug und Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz zu einer Ausweisung führen können, soweit diese zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr geführt haben.

Der Ausweisungsschutz für gefährliche Straftäter, die als Asylberechtigter oder Flüchtling anerkannt oder subsidiär schutzberechtigt sind, wird auf das europa- bzw. völkerrechtliche Mindestmaß abgesenkt. **[Überwachungsmaßnahmen gegen Straftäter, die nicht abgeschoben werden können, werden ausgeweitet.]**

Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts mit Blick auf das Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Aufenthaltsgesetz werden umgesetzt.

Mit den neuen Anspruchseinschränkungen im Asylbewerberleistungsgesetz sollen Sozialleistungsmisbrauch eingedämmt, die EU-weiten Verteilmechanismen gestärkt sowie die Sekundärmigration verhindert werden. Dazu werden neue Sanktionen von Mitwirkungspflichtverletzungen eingeführt, die von der Aufnahme richtlinie ausdrücklich vorgesehen werden. Zudem wird die Verletzung von Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 2 Asylgesetz vollständig im Katalog der Anspruchseinschränkungen nach § 1a Absatz 5 Asylbewerberleistungsgesetz abgebildet. Durch den neuen § 1 Absatz 4 Asylbewerberleistungsgesetz wird gewährleistet, dass Personen mit einem Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat lediglich eine Reisebeihilfe zur Rückkehr in diesen Mitgliedstaat erhalten. Schließlich gewährleistet die neue Anspruchseinschränkung in § 1 Absatz 7 Asylbewerberleistungsgesetz, dass bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland entgegen den Regeln der Dublin-III-Verordnung nur noch gekürzte Leistungen gewährt werden, um so die europäische Zuständigkeitsverteilung zu stärken.

III. Alternativen

Keine.

Die mit diesem Gesetzentwurf genannten Ziele können nicht allein durch außergesetzliche Maßnahmen erreicht werden, auch wenn der freiwilligen Rückkehr Ausreisepflichtiger und der Optimierung des Vollzugs der bestehenden Regelungen in der Praxis eine hohe Priorität eingeräumt wird.

Es ist gesichert, dass die gesetzliche Pflicht zur freiwilligen Ausreise mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit befolgt wird, wenn der Ausreisepflichtige alternativ die zwangsweise Durchsetzung zu erwarten hat.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes beruht auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 Grundgesetz (GG, Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG, sowie auf Artikel 74 Absatz 1 Nummern 1 und 6 GG (gerichtliches Verfahren und Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen) und Artikel 73 Absatz 1 Nummer 5 GG (Grenzschutz). Eine bundesgesetzliche Regelung ist auf dem Gebiet des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer) für die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich, um eine Rechtszersplitterung zum Nachteil der Betroffenen zu verhindern.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Die gesetzlichen Änderungen stehen in Einklang mit den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben insbesondere der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie 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 auffälliger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, Seite 98).

VI. Gesetzesfolgen

Durch die bessere Durchsetzung der Ausreisepflicht werden die Haushalte des Bundes und der Länder von Kosten der Unterbringung und Versorgung ausreisepflichtiger Personen entlastet, die ohne diese Maßnahmen nicht ihrer Ausreisepflicht nachkommen und Sozialtransferleistungen, insbesondere nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, in Anspruch nehmen würden. Die genauen Wirkungen einzelner oder aller Maßnahmen dieses Gesetzentwurfs auf die Gesamtzahl der zusätzlich ausreisenden Personen lässt sich nicht angeben.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der Anordnung von Abschiebungshaft sowie die Voraussetzungen ihrer Beantragung werden vereinfacht. Das Beteiligungserfordernis der Staatsanwaltschaft wird umgestellt: Die Voraussetzung des Einvernehmens mit der Staatsanwaltschaft wird in bestimmten Fällen durch ein Widerspruchsrecht der Staatsanwaltschaft ersetzt.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Regeln und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sind nicht berührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

Die Einführung neuer Leistungseinschränkungen für bestimmte Fälle der Sekundärmigration (§ 1a Absätze 5 und 7 Asylbewerberleistungsgesetz) sowie wegen Verletzung von Mitwirkungspflichten im Verwaltungsverfahren (§ 1a Absatz 5 Asylbewerberleistungsgesetz) bedeutet für bestimmte Personengruppen, dass sie nur abgesenkte Leistungen erhalten, die der Existenzsicherung dienen. Dies wird zu Minderausgaben in nicht bezifferbarer Höhe für die Leistungsträger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz führen.

4. Erfüllungsaufwand

1. Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger führt die Ausweitung der Passbeschaffungspflicht zu einem deutlich steigenden Erfüllungsaufwand für diejenigen Betroffenen, die zur Beschaffung von Reisedokumenten ihres Herkunftslands angehalten sind. Für diese Gruppe entsteht Erfüllungsaufwand von einmalig 353 Tausend. Stunden beziehungsweise 7.068 Tausend. EUR sowie laufend in Höhe von 142 Tausend Stunden beziehungsweise 2.840 Tausend. EUR. Darüber hinaus ergeben sich durch verschiedene Pflichten zusätzliche Erfüllungsaufwände, die im Regelfall jedoch geringfügig sind.

2. Wirtschaft

Für die Wirtschaft ergibt sich keine Änderung im Erfüllungsaufwand.

3. Verwaltung

Für die Verwaltung entstehen durch die Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht jährliche Kosten in Höhe von rund 13 Millionen EUR, davon entfallen ca. 4,3 Millionen EUR auf den

Bund und 8,7 Millionen EUR auf die Länder inklusive Kommunen. Die einmaligen Umstellungskosten belaufen sich auf rd. 14 Millionen EUR bei den Ländern.

Aufgrund teilweise vorliegender Unsicherheiten bei den zu erwartenden Fallzahlen wurden zur Abschätzung des Erfüllungsaufwands Spannweiten verwendet. In die Summenberechnung ist hierbei jeweils der Maximalwert eingeflossen.

Den Ländern und Kommunen entsteht zusätzlicher Erfüllungsaufwand vor allem durch die Einführung der Mitwirkungshaft (ca. 3,2 Millionen EUR). Zudem sind zunehmende Kosten für den Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen zu erwarten (3 Millionen EUR je 1.000 Plätze). Der Erfüllungsaufwand durch die neu eingeführte Rechtsstellung „Duldung mit ungeklärter Identität“ ersetzt den bisherigen jährlichen Aufwand zur Ausstellung einer Duldung in diesen Fällen und entsteht somit nicht zusätzlich. Der einmalige Erfüllungsaufwand wird maßgeblich durch die Altfälle verursacht, in denen die Duldung widerrufen und stattdessen eine Duldung mit ungeklärter Identität ausgestellt wird (je nach Fallzahl 4,2 Millionen EUR bis 12,3 Millionen EUR).

5. Weitere Kosten

Für die Wirtschaft, insbesondere für mittelständische Unternehmen, sind keine sonstigen direkten oder indirekten Kosten zu erwarten. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau sind nicht zu erwarten.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Regelungen haben keine Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Gleichstellungspolitische Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung kommt nicht in Betracht, weil die Durchsetzung der Ausreisepflicht eine Daueraufgabe darstellt. Bund und Länder überprüfen in Gremien, die zur gemeinsamen Behandlung von Rückführungsfragen eingerichtet worden sind, sowie im Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) fortlaufend, ob die beabsichtigten Wirkungen der Regelungen erreicht worden sind, betrachten hierbei auch Kostengesichtspunkte und stellen Nebenwirkungen von Regelungen fest. Einer zusätzlichen, gesonderten Evaluierung der durch dieses Gesetz geschaffenen Regelungen bedarf es in Anbetracht dieser engmaschigen Überprüfung der Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1

Es handelt sich um Folgeänderungen.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Mit der Änderung wird die durch den europäischen Gesetzgeber erfolgte Kodifizierung des ursprünglichen Rechtsakts (Verordnung (EG) Nummer 562/2006) und seiner nachfolgenden Änderungen durch die Verordnung (EU) 2016/399 auf nationaler Ebene nachvollzogen. Materielle Änderungen sind mit der Modifizierung nicht verbunden.

Zu Buchstabe c

Zu Doppelbuchstabe aa

Nach geltender Fassung sind Tatbestände, die grundsätzlich Sicherungshaft begründen können, in § 62 Absatz 3 Satz 1 und über die Verweisung in § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 auf § 2 Absatz 14 geregelt. § 2 Absatz 14 regelt dabei Tatbestände, die als Anhaltspunkte

für Fluchtgefahr bestimmt werden, während § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 4 sonstige Haftgründe normiert, die folglich nicht zwingend unter den Begriff „Fluchtgefahr“ fallen.

Die Rückführungsrichtlinie gibt folgende Systematik vor: Sie stellt in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a den Begriff „Fluchtgefahr“ für die Sicherungshaft in den Mittelpunkt. Obgleich die bisherige Regelung (infolge des Tatbestandsmerkmals „insbesondere“) richtlinienkonform ist, erscheint es angezeigt, die Systematik der Rückführungsrichtlinie genauer abzubilden und die wesentlichen Haftgründe der Sicherungshaft unter den Begriff der „Fluchtgefahr“ zu fassen (zur Auslegung dieses Begriffs siehe Artikel 1 Nummer 25).

Damit werden auch Überschneidungen bereinigt, die nach bisheriger Fassung teilweise bestanden, so beispielsweise zwischen § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1a alte Fassung und § 2 Absatz 14 Nummer 5a alte Fassung und zwischen § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 alte Fassung und § 2 Absatz 14 Nummer 1 alte Fassung. Nicht zuletzt führt die Zusammenfassung der Haftgründe an einer Stelle des Gesetzes zur besseren Verständlichkeit und Übersichtlichkeit des Gesetzestextes. Die Sicherungshaft begründenden Haftgründe sind in der Vorschrift zur Sicherungshaft selbst zu regeln, also in § 62 Absatz 3 ff.

Erhebliche Fluchtgefahr ist nach der Verordnung (EU) Nummer 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist („Dublin-III-VO“) Artikel 2 Buchstabe n und Artikel 28 Absatz 2 Voraussetzung für die Inhaftnahme zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren. Nach Artikel 2 Buchstabe n der Dublin-III-VO hat die Begründung von Fluchtgefahr auf objektiv gesetzlich festgelegten Kriterien zu beruhen. Nach der bisherigen Fassung galten nur die in § 2 Absatz 14 alte Fassung festgelegten Kriterien über die Verweisung in Absatz 15 für die Überstellungshaft. Die Neufassung verweist für die Überstellungshaft auf § 62 Absatz 3 Satz 2 und 3. Denn die Begriffe Fluchtgefahr nach der Rückführungsrichtlinie und nach der Dublin-III-VO sind weitgehend deckungsgleich (Urteil des Gerichtshofs vom 15. März 2017, Al Chodor u. a., C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213). Demnach ist auch im nationalen Recht ein Gleichlauf der Begriffe Fluchtgefahr in Bezug auf Sicherungshaft und Überstellungshaft angezeigt. Die Abwägung von Gründen im Einzelfall ist in beiden Fällen Voraussetzung für die Annahme von Fluchtgefahr. Diese Voraussetzung ergibt sich für die Sicherungshaft bereits aus § 62 Absatz 1 beziehungsweise für die Überstellungshaft aus Artikel 28 Absatz 2 Dublin-III-VO, darüber hinaus aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Durch die Anfügung in Satz 1, 2. Halbsatz wird klargestellt, dass die Vorgabe des Artikels 28 Absatz 2 der Dublin-III-VO eingehalten wird. Die Einzelfallprüfung obliegt der die Überstellungshaft beantragenden Behörden bzw. dem anordnenden Richter.

Zu Doppelbuchstabe bb

Die bisherige Regelung des § 2 Absatz 15 Satz 2 wird erweitert

Buchstabe a) überführt wortgleich § 2 Absatz 15 Satz 2 aF. Buchstabe b) trägt folgendem Problem der Praxis Rechnung: Im Jahre 2018 gelang der Bundesrepublik Deutschland eine Überstellung nach der Dublin-III-VO in den zuständigen Mitgliedstaat lediglich in 24,4 % der Fälle, in denen der betreffende Mitgliedstaat zuvor seine Zuständigkeit nach der Dublin-III-VO anerkannt hatte. Auch anderen Mitgliedstaaten gelingt es in zahlreichen Fällen nicht, den Antragsteller in den für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen. Zur Gewährleistung des in der Dublin-III-VO festgelegten Zuständigkeitsregimes besteht in Fällen, in denen ein Asylantragsteller in mindestens zwei Mitgliedstaaten einen Asylantrag gestellt und jeweils den Staat der Antragstellung wieder verlassen hat ohne die Bestimmung des für die Prüfung seines Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaates abzuwarten, ein besonderes Interesse an der Durchführung der Überstellung. Die Tatsache, dass die betreffende Person bereits einen dritten Asylantrag im Geltungsbereich der Dublin-VO stellt und mindestens zweimal den Staat der Antragstellung verlassen hat, kann zudem auf eine erhöhte Fluchtneigung hindeuten. Schließlich lässt sich dies auch praxistauglich und rechtsicher anhand der Eurodac-Datenbank feststellen.

Die vorläufige Ingewahrsamnahme beziehungsweise das Festhalten ohne vorherige richterliche Anordnung sind in der Dublin-III-Verordnung nicht abschließend geregelt. Das nationale Recht sah bislang keine praktikable Regelung vor. Durch die Gesetzesänderung wird eine Regelung eingeführt, die sich am geltenden Maßstab des § 62 Absatz 5 orientiert.

Zu Doppelbuchstabe cc

Die vorläufige Ingewahrsamnahme beziehungsweise das Festhalten ohne vorherige richterliche Anordnung sind in der Dublin-III-Verordnung nicht abschließend geregelt. Das nationale Recht sah bislang keine praktikable Regelung vor. Durch die Gesetzesänderung wird eine Regelung eingeführt, die sich am geltenden Maßstab des § 62 Absatz 5 orientiert.

Zu Nummer 3

Die geltende Regelung schließt bei dem Vorliegen folgender Tatbestände die Erteilung eines Aufenthaltstitels aus: Der Ausländer hat die freiheitliche demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder sich zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder öffentlich zur Gewaltanwendung aufgerufen oder mit Gewaltanwendung gedroht.

Mit der Gesetzesänderung wird eine Gesetzeslücke geschlossen, die bislang im Fall des Erlasses einer Abschiebungsanordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz bestand. Diese setzt eine auf Tatsachen gestützte Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr voraus. Es liegt eine vergleichbare Interessenlage vor.

Zu Nummer 4

§ 11 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes sieht bislang vor, dass das Einreise- und Aufenthaltsverbot kraft Gesetzes infolge einer Ausweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung entsteht. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschlüssen vom 13. Juli 2017 - 1 BR 3.17 und 1 A 10.17 -, sowie Urteil vom 21. August 2018 - 1 C 21.17- die Auffassung vertreten, dass ein allein auf einer Anordnung des Gesetzgebers beruhendes Einreise- und Aufenthaltsverbot nicht im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG stehe. Artikel 3 Absatz 6 der Richtlinie definiere das Einreiseverbot als „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.“

Durch die Neufassung wird der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung getragen. Anstelle des bisherigen Automatismus sieht Absatz 1 Satz 1 vor, dass ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu erlassen ist. Es tritt daher nicht mehr kraft Gesetzes ein, sondern stellt einen Verwaltungsakt dar.

Absatz 1 Satz 2 regelt identisch zur bisherigen Rechtslage den Inhalt des Verbots.

Zu Absatz 2

Absatz 2 Satz 1 und 2 regeln, wann das Verbot in Fällen des Absatzes 1 erlassen werden soll. Der dort geregelte Zeitpunkt entspricht grundsätzlich dem Erlass des Verwaltungsakts, der Anlass der Entstehung des Verbots ist; im Falle des Satzes 2 entspricht der dort geregelte Zeitpunkt dem Zeitpunkt, zu dem die bislang ohnehin vorzunehmende Befristungsentscheidung vorgenommen werden sollte. Da künftig - wie bisher - abgesehen von den Fällen der Ausweisung erst eine vollzogene Abschiebung oder Zurückschiebung zum Entstehen des Verbotes führen soll, ist nunmehr aus Gründen der Regelungstechnik vorgesehen, dass das bereits zu einem früheren Zeitpunkt erlassene Verbot genau dann entsteht, falls der Ausländer auch tatsächlich zurückgeschoben oder abgeschoben wird (aufschiebende Bedingung). Satz 3 stellt klar, dass die - notwendige - Entscheidung über die Befristung des Verbots zusammen mit dem Verbot erlassen wird, und dass es hierzu weiterhin keines Antrages bedarf. Durch diese Änderung ist weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung der materiellen oder verfahrensmäßigen Rechtsstellung des betroffenen Ausländers im Vergleich zum bisherigen Recht beabsichtigt. Satz 4 und 5 entsprechen inhaltlich dem bisherigen Recht.

Zu Absatz 3

Absatz 3 entspricht, auch hinsichtlich der durch die Richtlinie 2008/115/EG grundsätzlichen Höchstdauer der Befristung, dem bisherigen Recht. Die Umformulierungen sind durch die Umstrukturierung des § 11 Aufenthaltsgesetz veranlasst.

Zu Absatz 4

Absatz 4 Satz 1 und 2 entspricht dem bisherigen Recht. Satz 3 gebietet es entsprechend Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz ,1 2. Halbsatz der Rückführungsrichtlinie, bei der Prüfung der Verkürzung der Frist oder Aufhebung des Einreiseverbots zu berücksichtigen, ob der Ausländer nachweist, dass er das Hoheitsgebiet unter uneingeschränkter Einhaltung der Rückkehrentscheidung verlassen hat. Diese Bedingung ist für den Ausländer Anreiz, der Verpflichtung zur Ausreise freiwillig nachzukommen, um nicht die Möglichkeit der Aufhebung des Einreiseverbots für die Zukunft auszuschließen. Eben der Übernahme dieses Anreizes dient die gesetzliche Regelung. Sie stellt zugleich klar, dass unverschuldetes oder unerhebliches Verhalten des Ausländers nicht zu berücksichtigen ist. Absatz 4 Satz 4 und 5 entspricht dem bisherigen § 11 Absatz 4 Satz 3 und 4 Aufenthaltsgesetz.

Zu Absatz 5

Durch Absatz 5 Satz 1 werden die bislang in § 11 Absatz 3 Satz 2 Aufenthaltsgesetz erfassten Fälle mit der Rechtsfolge des § 11 Absatz 3 Satz 3 Aufenthaltsgesetz - Höchstfrist von regelmäßig nicht mehr als zehn Jahren - erfasst.

Zu Absatz 6

Absatz 6 regelt die Möglichkeit des Erlasses eines langen Einreise- und Aufenthaltsverbotes in den Fallgruppen des Absatzes 5. Nach geltender Rechtslage ist ein „lebenslanges“ Verbot der Regelfall. Das nunmehr vorgesehene System differenziert hier stärker nach Fallgruppen. Nach der Neuregelung sind auch hier die Umstände im Einzelfall zu berücksichtigen. Nach den Vorgaben des Rückkehr-Handbuchs der Europäischen Kommission (Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“) ist als Sollfrist eine typische Frist festzulegen, die diesen schwerwiegenden Fällen entspricht. Die Neufassung in § 11 Absatz 6 Aufenthaltsgesetz sieht als solche Regelfrist 20 Jahre vor. Das ist in Anbetracht des Gewichts der zu Grunde liegenden Fallgruppe angemessen, da schwerwiegende Interessen der öffentlichen Sicherheit betroffen sind. Nach Ablauf der Frist ist eine Wiedervorlage und Verlängerung der Frist aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Ermessen möglich, was durch den Verweis auf Absatz 4 Satz 4 und 5 in Absatz 6 Satz 2 klargestellt wird. Absatz 6 Satz 3 sieht eine grundsätzlich flexiblere Lösung für die Fallgruppe vor als das starre bisherige Recht; eine Verkürzung der Frist oder eine Aufhebung des Verbots ist weiterhin grundsätzlich ausgeschlossen. Nach Absatz 6 Satz 4 kann die oberste Landesbehörde allerdings Ausnahmen zulassen. Wegen der regelmäßig besonderen sicherheitspolitischen Bedeutung einer entsprechenden Ausnahmeentscheidung muss sie von einer politisch besonders verantwortlichen Stelle getragen werden.

Zu Absatz 7

Wie nach dem bisherigen Recht - § 11 Absatz 5 Satz 1, 2. Variante im bisherigen Aufenthaltsgesetz - ist für Fälle der Abschiebungsanordnung des § 58a Aufenthaltsgesetz als Regeltatsache ein unbefristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot zu erlassen. Bei einem Einreise- und Aufenthaltsverbot auf Grundlage des § 58a Aufenthaltsgesetz handelt es sich nicht um ein nationales Einreiseverbot zu migrationsbedingten Zwecken, sondern um eine Abschiebungsanordnung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit. Als solches wird es von der Rückführungsrichtlinie nicht erfasst (im Ergebnis offengelassen von BVerwG, Urteil vom 21. August 2018, Az. 1 A 16.17). Die Befristungsvorgabe des Artikels 11 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie findet demnach keine Anwendung.

Absatz 7 Satz 2 regelt die Möglichkeit des Erlasses eines lebenslangen Einreise- und Aufenthaltsverbotes in den Fallgruppen des Absatzes 6. Das ist nach geltender Rechtslage der

Regelfall. Eine Anordnung im Einzelfall nach Berücksichtigung aller Umstände bleibt zulässig, wenn dies die Abwägung aller Umstände als verhältnismäßig ergibt. Gleichgestellt werden Ausländer, die wegen eines in § 54 Absatz 1 Nummer 1 Aufenthaltsgesetz genannten Ausweisungsinteresses ausgewiesen worden sind; diese Fälle können denjenigen nach Absatz 6 in ihrer Schwere gleichstehen und daher gleichbehandelt werden. Angelehnt wird sich dabei an den aufenthaltsrechtlichen Maßstab, der für allgemeinkriminelle Taten die schwerwiegendste Einstufung vorsieht. Dabei ist auch im Einzelfall die Schwere der Gefährdung zu berücksichtigen. Die Regelung ist verhältnismäßig. Absatz 7 Satz 3 sieht durch die Verweisung auf Absatz 6 Satz 3 und 4 die Möglichkeit der Verkürzung oder Aufhebung des Einreise- und Aufenthaltsverbots vor, so dass es sich nicht zwingend um eine lebenslange Sperre handelt. Wegen der ebenfalls hohen sicherheitspolitischen Bedeutung ist auch hier für entsprechende Verkürzungen oder Aufhebungen die oberste Landesbehörde zuständig.

Zu Absatz 8

In Absatz 8 wird nunmehr allgemein geregelt, dass die Behörde, die den zu Grunde liegenden Verwaltungsakt erlässt, auch für den Erlass und die erstmalige Befristung des damit zusammenhängenden Einreise- und Aufenthaltsverbots zuständig ist. Dieser Behörde liegt die Verfahrensakte vor, sie hat die nähere aktuelle Sachkenntnis, und sie wird den entsprechenden Ermessensentscheidungen zahlreiche Sachverhaltselemente zu Grunde legen müssen, die auch für den Erlass des zu Grunde liegenden Verwaltungsakts heranzuziehen waren.

Folglich liegt auch im Fall nach § 58a Absatz 1 Aufenthaltsgesetz die Zuständigkeit für den Erlass des Einreise- und Aufenthaltsverbots bei der obersten Landesbehörde. Im Fall, dass das Bundesministerium des Innern die Übernahme der Zuständigkeit nach § 58a Absatz 2 Aufenthaltsgesetz erklärt, ist es auch für den Erlass des Einreise- und Aufenthaltsverbots zuständig.

Der Anwendungsbereich des Absatzes 2 Satz 2 und 3 erstreckt sich auch auf die Fälle des § 58a Aufenthaltsgesetz. Die Behörde ist nicht verpflichtet, das Einreise- und Aufenthaltsverbot zeitgleich mit der Abschiebungsanordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz zu erlassen. Ein solches Gebot kann keinesfalls aus der neu eingefügten Zuständigkeitsregelung geschlossen werden. Ein solches Gebot wäre auch nicht sachgerecht. Denn häufig ist in Situationen, in denen eine Abschiebungsanordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz erlassen wird, besondere Eile geboten, damit sich die vom Betroffenen ausgehende Gefahr nicht realisiert. So ist die Abschiebungsanordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz Voraussetzung für die Inhaftnahme. Die Abschiebungsanordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz würde verzögert, wenn die Behörde verpflichtet wäre, zeitgleich über das Einreise- und Aufenthaltsverbot einschließlich Frist zu entscheiden. Nach Absatz 2 Satz 2 kann sie dieses zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend der Vorschrift erlassen.

Für Folgeentscheidungen ist nach § 71 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz die Ausländerbehörde bzw. im Anwendungsbereich des Absatzes 6 Satz 4, gegebenenfalls in Verbindung mit Absatz 7 Satz 3, die oberste Landesbehörde zuständig.

Zu Absatz 9 und 10

Die Absätze 9 und 10 entsprechen dem bisherigen § 11 Absatz 6 und 7 Aufenthaltsgesetz. Die Verweisungen wurden an die Neuregelung angepasst.

Zu Absatz 11

Die Regelung entspricht der bisherigen Regelung zur sogenannten Betretenserlaubnis in § 11 Absatz 8 Aufenthaltsgesetz. An die Stelle der komplexen Verweisung im bisherigen § 11 Absatz 8 Satz 2 Aufenthaltsgesetz tritt unmittelbar die Bestimmung, dass in den Fällen, in denen die oberste Landesbehörde für die Aufhebung des Verbots oder die Festsetzung einer kürzeren Frist zuständig wäre, nämlich in den Fällen der Absätze 6 und 7, die oberste Landesbehörde aus den gleichen Gründen auch für die Erteilung einer sogenannten Betretenserlaubnis zuständig ist.

Zu Absatz 12

Die Regelung entspricht dem bisherigen § 11 Absatz 9 Aufenthaltsgesetz.

Zu Nummer 5

Bei Intensivstraftätern, die Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis oder eines Visums sind, kann ein besonderes Bedürfnis an einer räumlichen Beschränkung bestehen. Räumliche Beschränkungen können zum Schutz öffentlicher Interessen als milderes Mittel im Verhältnis zu einer Ausweisung in Betracht kommen. Dies gilt etwa zum Zwecke der Verhinderung von Straftaten. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Straffälligkeit Ausdruck einer Verwurzelung in einem kriminellen Milieu ist. Daher wird klarstellend ein neuer Satz 3 an die Generalklausel des § 12 Absatz 2 Satz 2 angefügt. Im Falle eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses wegen einer strafrechtlichen Verurteilung nach § 54 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 1a kann hiernach eine räumliche Beschränkung angeordnet werden, sofern es erforderlich ist, um den Ausländer aus einem straftatenbegünstigenden Milieu zu lösen. Durch das Wort „insbesondere“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die Generalklausel in Absatz 2 Satz 2 durch die spezifische Regelung in Satz 3 unangetastet bleibt.

Zu Nummer 6

Mit der Änderung wird die durch den europäischen Gesetzgeber erfolgte Kodifizierung des ursprünglichen Rechtsakts (Verordnung (EG) Nummer 562/2006) und seiner nachfolgenden Änderungen durch die Verordnung (EU) 2016/399 auf nationaler Ebene nachvollzogen. Materielle Änderungen sind mit der Modifizierung nicht verbunden.

Zu Nummer 7

Die Vorschrift wird an die Einführung der [Duldung mit ungeklärter Identität] in § 60b Aufenthaltsgesetz angepasst. Inhaber dieser [Duldung mit ungeklärter Identität] sollen nicht besser gestellt werden als normal Geduldete.

Zu Nummer 8

§ 25 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz wurde bislang nicht an die Neuregelung des Ausweisungsrechts (Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016, BGBl. I 2016, Seite 394) angepasst. § 25 Absatz 1 Satz 2 Aufenthaltsgesetz regelt bislang, dass eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt werden darf, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen worden ist. Der Rechtsbegriff „schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ war früher in § 56 Absatz 1 Satz 3 einer alten Fassung des Aufenthaltsgesetzes - vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386) legaldefiniert. Es galt eine Regelvermutung in den Fällen der §§ 53 und 54 Nummer 5 bis 5b und 7 Aufenthaltsgesetz in der alten Fassung. Diese Norm ist nun in § 54 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz inkorporiert (besonders schweres Ausweisungsinteresse). Mit der Änderung wird die Verweisung an das neu kodifizierte Ausweisungsrecht angepasst.

Zu Nummer 9

Die Gesetzesänderung erfolgt zur Klarstellung. Denn nach der im Gesetz gewählten Formulierung ist die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments durch die zuständige Behörde (§ 71 Absatz 4 Satz 1 Aufenthaltsgesetz) bei deutschen Staatsangehörigen, die zugleich eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten besitzen (so genannte Doppelstaater) bei strenger Auslegung des Wortlauts erst möglich, wenn eine Ausreise von der Bundespolizei gemäß § 10 Absatz 1 des Passgesetzes untersagt worden ist. Dies würde aber der Zielrichtung, auch bei diesem Personenkreis eine Ausreise wirksam zu verhindern und die hier bestehende Regelungslücke im Vergleich zu deutschen Staatsangehörigen und Ausländern zu schließen, nicht gerecht werden. Die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments muss möglich sein, sobald durch die örtlichen Pass- und Ausweisbehörden eine Maßnahme nach § 7 Absatz 1 des Passgesetzes, nach § 8 des Passgesetzes

oder eine Anordnung nach § 6 Absatz 7 des Personalausweisgesetzes ergangen ist und nicht erst, wenn die Bundespolizei anlässlich eines versuchten Grenzübertritts tätig geworden ist und die Ausreise nach § 10 Absatz 1 des Passgesetzes untersagt hat. Dieses Erfordernis wird durch die neue Nummer 1 des § 48 Absatz 1 Satz 2 Aufenthaltsgesetz klar gestellt.

In § 48 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Aufenthaltsgesetz wird zudem künftig die Einziehung des ausländischen Passes ermöglicht, wenn die Voraussetzungen für eine Untersagung der Ausreise nach § 10 Absatz 1 des Passgesetzes vorliegen und die Vorlage, Aushändigung und vorübergehende Überlassung des ausländischen Passes oder Passersatzes zur Durchführung oder Sicherung des Ausreiseverbots erforderlich sind.

Zu Nummer 10

Zu Buchstabe a

Der gestrichene Personenkreis wird gesondert in Absatz 3a geregelt. Die Vorschrift betrifft nach der Neufassung nur noch Ausländer, denen nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht oder die eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzen. Das Schutzniveau wird insoweit fortgeschrieben.

Zu Buchstabe b

Zu Absatz 3a:

Die Schwellen des Ausweisungsschutzes für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge werden auf den Kern der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zurückgeführt. Damit werden die Möglichkeiten, bei schutzberechtigten Intensivstraftätern im Einzelfall ein Überwiegen des Ausreiseinteresses zu begründen, erleichtert. Die europa- beziehungsweise völkerrechtlichen Vorgaben für den Ausweisungsschutz von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen ergeben sich aus Artikel 33 Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention sowie aus Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Qualifikationsrichtlinie“) sowie der Rechtsprechung zu Artikel 3 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention). Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b der Qualifikationsrichtlinie sieht die Möglichkeit der Aberkennung des Schutzstatus vor, wenn a) es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass der Flüchtling eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält; b) der Flüchtling eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde.

Artikel 33 Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention sieht einen Ausschluss vom Verbot der Ausweisung vor, wenn der Flüchtling aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde. Diese Durchbrechung des Refoulement-Verbots ist als Ausnahmeregelung im Sinne einer ultima ratio eng auszulegen. Folgt der Ausweisung die Abschiebung, sind völkerrechtliche Abschiebungsverbote, insbesondere Artikel 3 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, zu beachten.

Die Tatbestandsalternativen „er aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr anzusehen ist“ bilden den Regelungsbereich der Ausweisung von Gefährdern beziehungsweise Terrorverdächtigen ab. Die Anforderung an die Erfüllung des Tatbestandsmerkmals ist dabei geringer, als dies für eine Abschiebungsanordnung nach § 58a erforderlich wäre. Das Vorliegen einer „besonderen Gefahr“ ist nicht erforderlich. Dies ist im Regelungsbereich des Ausweisungsrechts nach §§ 53 ff. sachgerecht, da dieses bereits eine individuelle Abwägung des Ausweisungsinteresses gegen das Bleibeinteresse vorsieht.

Da dem Wortlaut nach die Gefahr von dem Ausländer selbst ausgehen muss („er“), ist klar gestellt, dass entsprechend den oben genannten völkerrechtlichen bzw. europarechtlichen Vorgaben eine Ausweisung nur aus spezialpräventiven, nicht aber aus generalpräventiven Gründen möglich ist.

Zu Absatz 3b:

Derzeit besteht nach dem Wortlaut des Gesetzes ein Wertungswiderspruch bezüglich des Bleibeinteresses von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen gegenüber subsidiär Schutzberechtigten. Die Regelung des § 55 Absatz 1 Nummer 5 sieht bislang ein schwerwiegendes Bleibeinteresse für subsidiär Schutzberechtigte vor. Diese Rechtslage bedeutet, dass die Ausweisung subsidiär Schutzberechtigter in der Praxis signifikanten Hürden begegnet, sofern ein nur schwerwiegendes Ausweisungsinteresse nach § 54 Absatz 2 vorliegt. Bei Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Absatz 1 ist das besonders schwerwiegende Ausweisungsinteresse gegen das besonders schwerwiegende Bleibeinteresse abzuwägen.

Hingegen ist ein schwerwiegendes Bleibeinteresse für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge nicht vorgesehen. Diese Gruppe unterfällt dem Schutz des § 53 Absatz 3.

Dieser Wertungswiderspruch wird aufgelöst. Der Schutz subsidiär Schutzberechtigter ist entsprechend der Regelung des § 53 Absatz 3a auszugestalten, auf entsprechend geringerem Niveau. Die bisherige Vorschrift des § 55 Absatz 1 Nummer 5 wird gestrichen. Stattdessen wird der Schutz subsidiärer Schutzberechtigter in einem neu eingefügten Absatz 3b in § 53 festgeschrieben. Die Regelung übernimmt die Vorgabe der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Qualifikationsrichtlinie“). Gemäß Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie kann der subsidiäre Schutzstatus beendet werden, wenn „schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen“, dass der Betroffene „b) eine schwere Straftat begangen hat“ oder „d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält.“ Der damit unionsrechtlich vorgesehenen Abstufung des Schutzniveaus zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten entspricht es, bei subsidiär Schutzberechtigten einen niedrigeren Maßstab anzulegen, als er für Flüchtlinge nach Artikel 24 Absatz 1 der Qualifikations-Richtlinie gilt.

Im Ergebnis wird damit der Schutz für subsidiär Schutzberechtigte abgesenkt und die Möglichkeit, ein Überwiegen des Ausreiseinteresses zu begründen, erleichtert.

Ebenso wie in der Neuregelung in § 53 Absatz 3a ist klargestellt, dass entsprechend den europarechtlichen Vorgaben eine Ausweisung nur aus spezialpräventiven, nicht aber aus generalpräventiven Gründen möglich ist.

Zu Nummer 11

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

Die in Absatz 1 Nummer 1a genannten Qualifikationsmerkmale („sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches ist; bei serienmäßiger Begehung von Straftaten gegen das Eigentum wiegt das Ausweisungsinteresse auch dann besonders schwer, wenn der Täter keine Gewalt, Drohung oder List angewendet hat“) werden gestrichen. Stattdessen wird ein abschließender Straftatenkatalog inkorporiert, der den im Normcharakter angelegten, die Annahme eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses rechtfertigenden Rechtsgüterschutz abbildet.

Dabei bleiben die bislang umfassten Straftaten gegen Leib und Leben - unter Verzicht auf die bisherigen Qualifikationsmerkmale - unverändert bestehen. Dem entsprechend sind künftig etwa auch Fälle einer einfachen Körperverletzung umfasst. Gegen die sexuelle

Selbstbestimmung gerichtete Taten sind künftig - über die Fälle des § 177 Strafgesetzbuch hinaus - in einem erweiterten Katalog enthalten (§§ 174, 176 bis 178, 184b, 184d und 184e. Eigentumsdelikte sind nach dem neuen Buchstaben d) erfasst, sofern das Gesetz eine im Mindestmaß erhöhte Freiheitsstrafe vorsieht oder die Taten serienmäßig begangen wurden. Neben dem Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte ist künftig auch der nach § 114 Strafgesetzbuch strafbare Tötliche Angriff gegen Vollstreckungsbeamte erfasst.

Durch die Neufassung werden die Ausländerbehörden entlastet, umfangreiche Strafurteile darauf zu prüfen, ob die jeweiligen Voraussetzungen der früheren Qualifikationsmerkmale erfüllt sind. Dies bedeutet für die Ausländerbehörden eine deutliche Entlastung, denn die Feststellung, ob die Voraussetzung nach alter Rechtslage erfüllt war, ergibt sich in der Regel nicht aus dem Tenor des Urteils, sondern erfordert ein ausführliches Studium der Urteilsgründe.

Zu Doppelbuchstabe bb

Wer sein Aufenthaltsrecht dazu missbraucht, um Straftaten zu begehen, muss die Bundesrepublik Deutschland verlassen. Sozialleistungsbetrug und Straftaten nach dem Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln wohnt ein deutlich erhöhter sozialer Unrechtsgehalt inne, so dass bei derart schweren Verstößen, die zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr geführt haben, ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse gegeben ist.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Grenze ist zur Erleichterung der Ausweisung von verurteilten Straftätern abzusenken. Eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten erfolgt erst ab einer gewissen Schwere der Tat, so dass für diese Fälle die Normierung eines schwerwiegenden Ausweisungsinteresses angezeigt ist.

Aufgrund der Absenkung der Schwelle von einem Jahr auf sechs Monate in § 54 Absatz 2 Nummer 1 entfällt das Bedürfnis nach der bisherigen Regelung in § 54 Absatz 2 Nummer 1a.

Zu Doppelbuchstabe bb

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 ein schweres Ausweisungsinteresse gegeben, wenn die die Verurteilung begründende Straftat gesetzlich miss-

billigte Diskriminierungsgründe nach § 1 Allgemeines Gleichstellungsgesetz (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 Allgemeines Gleichstellungsgesetz erfolgt ist. Hierbei können eventuelle gerichtliche Feststellungen zu Beweggründen nach § 46 Absatz 2 Satz 2, 1. Variante Strafgesetzbuch herangezogen werden. Ein Hervorgehen aus dem Tenor des Urteils ist nicht erforderlich.

Zu Nummer 12

Wurde ein Ausländer aufgrund Verurteilung zu einer mindestens zweijährigen Freiheits- oder Jugendstrafe ausgewiesen, kommt er seiner Ausreisepflicht jedoch nicht nach und ist eine Abschiebung nicht möglich, kann während seines Verbleibs im Bundesgebiet eine Überwachung zum Schutz der Allgemeinheit angezeigt sein.

Das Aufenthaltsgesetz normiert in § 56 bereits ein Bündel an Maßnahmen, die zur Überwachung ausreisepflichtiger Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit regelmäßig vorgesehen sind beziehungsweise in bestimmten Fällen zum Einsatz gebracht werden können. Damit können beispielsweise Leiter verbotener Vereine (§ 54 Absatz 1 Nummer 3) oder so genannte Hassprediger (§ 54 Absatz 1 Nummer 5) überwacht werden. Das abgestufte System des § 56 Aufenthaltsgesetz sieht dabei Maßnahmen vor, die von einer Meldepflicht über die Möglichkeit einer räumlichen Beschränkung und Wohnsitzauflage bis hin zu einem Kontaktverbot reichen können.

Nach § 56 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ist bereits nach geltender Rechtslage die Anordnung einer Meldepflicht bei Ausländern möglich, die aufgrund anderer als der in Satz 1 genannten Ausweisungsinteressen vollziehbar ausreisepflichtig sind und die Anordnung der Meldepflicht zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist. Es soll klargelegt werden, dass auch die übrigen Maßnahmen nach Absatz 2 bis 4 auch auf ausreisepflichtige Intensivstrafäter, die nicht abgeschoben werden können, Anwendung finden können.

Wurde ein Ausländer aufgrund einer schwerwiegenden strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen, kommt er seiner Ausreisepflicht jedoch nicht nach und ist eine Abschiebung nicht möglich, kann während seines Verbleibs im Bundesgebiet ebenfalls eine Überwachung zum Schutz der Allgemeinheit angezeigt sein.

Im Wortlaut der Absätze 3 und 4 sind dem entsprechend Ergänzungen einzufügen, die deutlich machen, dass der Maßnahmenkatalog nicht ausschließlich auf ausweisungsbe gründende extremistische beziehungsweise terroristische Bestrebungen Anwendung findet. Die Schwellen für die jeweiligen Maßnahmen sind anzupassen. Denn auch bei Ausweisungen aufgrund eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Absatz 1 Nummer 1 können Fallgestaltungen vorliegen, in denen eine Verpflichtung zur Wohnsitzaufnahme oder Kontakt- beziehungsweise Kommunikationsverbote sachgerecht ist, z.B. wenn es zur Unterbindung einer wiederholten Straftatenbegehung notwendig ist, den Ausländer aus einem kriminogenen Umfeld herauszulösen.

Absatz 3 (Verpflichtungen zur Wohnsitznahme) wird in zwei Nummern unterteilt. Während Nummer 1 die bisherigen Schwellen und Zielsetzungen enthält, sieht Nummer 2 die Möglichkeit entsprechender Verpflichtungen vor, wenn dies geboten erscheint, um die Fortführung von Handlungen, die zu einer Ausweisung nach § 54 Absatz 1 Nummer 1 geführt haben, zu unterbinden.

Der neue Absatz 4 Satz 2 sieht für die betreffende Personengruppe die Möglichkeit vor, die bislang ausdrücklich lediglich aus Gründen der inneren Sicherheit vorgesehenen kontakt- und kommunikationsbeschränkenden Verpflichtungen vorzusehen. Aufgrund der Eingriffstiefe dieser Maßnahmen sind diese jedoch nur zur Abwehr von Gefahren für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter möglich.

Zu Nummer 13

Mit der Änderung wird die durch den europäischen Gesetzgeber erfolgte Kodifizierung des ursprünglichen Rechtsakts (Verordnung (EG) Nummer 562/2006) und seiner nachfolgenden Änderungen durch die Verordnung (EU) 2016/399 auf nationaler Ebene nachvollzogen. Materielle Änderungen sind hiermit nicht verbunden.

Zu Nummer 14

Die Regelung dient der Klarstellung, dass der Transport des Ausländers zum Flughafen oder Grenzübergang, von dem aus er die Bundesrepublik Deutschland verlässt, Teil der Abschiebung und - in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23. Juni 1981 - 1 C 78/88) - keine Freiheitsentziehung im Sinne des Grundgesetzes ist. Das gilt auch, wenn ein kurzzeitiges Festhalten erforderlich ist. Das ist beispielsweise dann nötig, wenn bis zum Abflug Wartezeit zu überbrücken ist oder Wartezeiten entstehen, weil Transporte gebündelt erfolgen. Es ist klarzustellen, dass es sich, soweit sich die Maßnahme auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß beschränkt, nicht um eine gesonderte Freiheitsentziehung nach Artikel 104 Absatz 2 des Grundgesetzes handelt, die der Anordnung durch einen Richter bedürfte.

Zu Nummer 15

Von Gerichten wird das Tatbestandsmerkmal „Staat“ teilweise so ausgelegt, dass ausschließlich eine Abschiebung in einen von der Bundesrepublik Deutschland auf völkerrechtlicher Ebene anerkannten Staat zulässig sei. In Folge dieser Auslegung wäre die Abschiebung beispielsweise in die palästinischen Autonomiegebiete ausgeschlossen. Diese Auslegung deckt sich nicht mit Artikel 3 Nummer 3 der Rückführungsrichtlinie, der den Zeitpunkt einer Rückführung im Herkunftsland, Transitland oder einem anderen Drittland, nicht aber zwingend in einem völkerrechtlich anerkannten Staat vorsieht.

Zur Klarstellung wird ein Satz angefügt, der insbesondere für diesen Regelungsbereich (§ 59 Absätze 2 und 3) Gebietskörperschaften Staaten gleichstellt. Der Terminus „Gebietskörperschaft“ entspricht der Terminologie der Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind. Insofern wird auf diesen Maßstab verwiesen.

Zu Nummer 16

Es besteht Klarstellungsbedarf im Verhältnis zwischen den ausdrücklich geregelten Anforderungen an ärztliche Atteste hinsichtlich inlandsbezogener Abschiebungshindernisse in § 60a Absatz 2c einerseits und den nicht ausdrücklich geregelten zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten in § 60 Absatz 7 Satz 2 ff. andererseits. Dies sorgt in der Praxis für erhebliche Rechtsunsicherheit, weil beispielsweise Abgrenzungsprobleme bestehen, ob eine im Inland entwickelte psychische Erkrankung ihre Ursache hier oder im Zielstaat hat. Die unterschiedlichen Anforderungen sorgen bislang für Rechtsunklarheiten und werden durch den Verweis angeglichen.

Zu Nummer 17

Inhaltliche Anforderungen an medizinische Atteste sind zu vereinheitlichen. Damit wird für Gerichte die Beweiserhebung vereinfacht. Durch die Nutzung von international gebräuchlichen Angaben werden zeitintensive Nachfragen bei beteiligten Stellen vermieden.

Zu Nummer 18

Begründung wird noch erstellt

Zu Nummer 19

Zu Buchstabe a

Die bisherige Ermessensvorschrift wird als Soll-Vorschrift gefasst. Dies ist sachgerecht, da die Erfüllung der Tatbestände der Nummer 1 bis 3 in der Regel die Anordnung einer räumlichen Beschränkung rechtfertigt; in atypischen Fällen kann hiervon abgewichen werden.

Zu Buchstabe b

Die Regelung nimmt Bezug auf Artikel 7 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie. Danach können dem Ausländer für die Dauer der Frist für die freiwillige Ausreise bestimmte Verpflichtungen zur Vermeidung einer Fluchtgefahr auferlegt werden, wie eine regelmäßige Meldepflicht bei den Behörden, die Hinterlegung einer angemessenen finanziellen Sicherheit, das Einreichen von Papieren oder die Verpflichtung, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten.

Die Anordnung von Auflagen und Bedingungen zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht stehen unter dem Vorbehalt, dass konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung, die einen hinreichenden sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Vollzug der Ausreisepflicht aufweisen, bevorstehen. Mit der Formulierung wird ein Versagungsgrund der Ausbildungsduldung aufgegriffen, der mit dem Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vorgesehen und ausdifferenziert dargestellt wird. Die dort genannten Kriterien können regelhaft zur näheren Bestimmung des Begriffs „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ herangezogen werden.

Danach stehen konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevor, wenn

- eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde,
- der Ausländer einen Antrag zur Förderung mit staatlichen Mitteln einer freiwilligen Ausreise gestellt hat,
- die Buchung von Transportmitteln für die Abschiebung eingeleitet wurde,
- vergleichbar konkrete Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung des Ausländers eingeleitet wurden,
- es sei denn,
- es ist von vornherein absehbar, dass diese nicht zum Erfolg führen,
- oder ein Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats gemäß Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 eingeleitet wurde.

Satz 2 normiert als Unterfall von Satz 1 die regelmäßige Meldepflicht. Bezüglich des Ortes der Erfüllung der Meldepflicht kommen neben polizeilichen Dienststellen die Ausländerbehörden und andere Amtsräume in Betracht.

Der Regelungsgedanke entspricht dem für sicherheitsgefährdende Ausländer geltenden Regelungsregime nach § 56 Absatz 1 Satz 1.

Aus dem Tatbestandsmerkmal „zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht“ ergibt sich, dass die Anordnung entsprechend des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-61/11, Eldridi nicht zulässig ist, wenn eine Prüfung des Einzelfalls des Ausländers ergibt, dass keine besonderen Umstände vorliegen. Das ist der Fall, wenn mit hoher Sicherheit das Befolgen der Ausreisepflicht durch den Ausländer zu erwarten ist. Ist das nicht der Fall, bestehen also Zweifel daran, dass der Ausländer seiner Rechtspflicht zur Ausreise nachkommen wird, greift der Ausschluss nicht, die Anordnung von Auflagen und Bedingungen ist zulässig.

Wird eine Auflage oder Bedingung verletzt, liegen nach § 62 Absatz 3b Nummer 6 Aufenthaltsgesetz konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr vor.

Zu Nummer 20

Zu Buchstabe a

Zweck der Regelung des § 62 Absatz 1 Satz 1 ist zu gewährleisten, dass Abschiebungshaft nur dann zulässig ist, wenn der Zweck der Haft, nämlich die Sicherstellung der Zuführung zur Abschiebung nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann. Dieses mildere Mittel muss in gleichem Maße wirksam zu Erreichung dieses Zweckes sein. Nur dann ist es begrifflich „ebenfalls ausreichend“. Somit ist das Tatbestandsmerkmal „ebenfalls ausreichend“ grammatikalisch überflüssig und wird gestrichen.

Die richterliche Anordnung ist sowohl bei Vorbereitungshaft nach Absatz 2 als auch bei Sicherungshaft nach Absatz 3 Voraussetzung. Insofern ist das Tatbestandsmerkmal allgemeingültig für die Abschiebungshaft und in Absatz 1 festzuschreiben (also vor die Klammer zu ziehen). In Absatz 2 und Absatz 3 kann es gestrichen werden; das dient auch der besseren Lesbarkeit dieser Absätze.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Streichung erfolgt aufgrund des Verschiebens des Richtervorbehalts in Absatz 1.

Zu Doppelbuchstabe bb und cc

Das Instrument der Vorbereitungshaft nach § 62 Absatz 2 dient der Vorbereitung der Ausweisung, nicht der Abschiebung. Bisher nicht erfasst ist die Vorbereitung der Anordnung nach § 58a. Diese wird durch die Änderung nun ausdrücklich erfasst, da die Interessenlage vergleichbar ist. Beide Fälle betreffen die Vorbereitung der tatsächlichen Ausreise des Ausländers. Die Vorbereitungshaft des § 62 Absatz 2 ermöglicht eine Inhaftnahme, wenn eine Entscheidung nicht sofort getroffen werden kann. Diese Interessenlage ist auch im Falle der Vorbereitung einer Abschiebungsanordnung nach § 58a gegen Gefährder gegeben. Dabei soll bei besonders gefährlichen Ausländern nicht der endgültige Erlass einer Abschiebungsanordnung nach § 58a abgewartet werden müssen, der für die Beantragung von Sicherungshaft nach § 62 Absatz 3 Nummer 2 erforderlich ist. Auch soll in diesen Fällen nicht auf den polizeilichen Präventivgewahrsam zurückgegriffen werden müssen. Demnach ist eine maßvolle Erweiterung des Anwendungsbereichs der Vorbereitungshaft um Fälle des § 58a sachgerecht.

Die Haft ist zulässig, wenn konkrete Anhaltspunkte für die Tatbestandsvoraussetzungen des § 58a vorliegen.

Zu Buchstabe c

Die Neufassung der Sicherungshaft orientiert sich eng an den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie. Artikel 15 Absatz 1 nennt die Voraussetzungen für die Inhaftnahme. Diese ist zulässig, um die Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen. In Buchstabe a und b werden zwei Fallgruppen benannt. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Das geht aus dem Wort „insbesondere“ hervor.

Die Neufassung der Sicherungshaft nimmt Bezug auf die Fluchtgefahr nach Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a). Anhaltspunkte für Fluchtgefahr sind in der Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“ in Abschnitt 1.6 beschrieben. Dass die Rückführungsrichtlinie mit dem Begriff „Fluchtgefahr“ nicht allein auf die Gefahr des Untertauchens abstellt, wird insbesondere auch in der englischen Sprachfassung der Richtlinie deutlich („risk of absconding“). Das ist - alternativ zu „Fluchtgefahr“ - zu übersetzen mit dem Risiko, dass der Ausländer sich der Befolgung der gesetzlichen Ausreisepflicht entzieht.

Neben dem ins Zentrum gerückten Tatbestandsmerkmal der Fluchtgefahr sind die Haftgründe nach § 62 Absatz 3 Nummer 1 und 1a alte Fassung in den neuen Gesetzestext in § 62 Absatz 3 Nummer 2 und 3 überführt. Inhaltlich erfolgt keine Änderung. Die bisherigen

Sätze 2 bis 4 bleiben unverändert. Gegen die europarechtliche Zulässigkeit dieser bestehenden Haftgründe neben der Fluchtgefahr bestehen keine Bedenken, da die Aufzählung des Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a und b Rückführungsrichtlinie nicht abschließend ist.

In § 62 Absatz 3a und Absatz 3b wird normiert, unter welchen Voraussetzungen Fluchtgefahr vorliegt. Dabei wird ein zweistufiges System etabliert.

Zu Buchstabe d

In Absatz 3a werden Tatbestandsmerkmale benannt, bei deren Vorliegen Fluchtgefahr widerleglich angenommen wird. Der Ausländer hat die Möglichkeit, trotz Vorliegens der genannten Tatbestandsmerkmale darzulegen, dass Fluchtgefahr nicht besteht und ist dafür beweispflichtig. Damit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erfüllt, eine Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände wird durch den anordnenden Richter getroffen und ist darüber hinaus bereits durch § 62 Absatz 1 Satz 1 festgeschrieben. Die in die Kategorie der widerleglichen Vermutung überführten Gründe lassen ihrer Art und Gewichtigkeit nach überdies eine im Vergleich zu den konkreten Anhaltspunkten in Absatz 3b verlässlichere Prognose zu, der Ausländer werde sich seiner Abschiebung entziehen. Auch die Rückführungsrichtlinie eröffnet die Möglichkeit der Beweislastumkehr, siehe die Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, Abschnitt 1.6.

In Absatz 3b werden Tatbestandsmerkmale aufgezählt, die eine konkrete Fluchtgefahr begründen, ohne dass eine Beweislastumkehr festgelegt ist. Das Verfahren entspricht dem bisherigen Verfahren nach § 62 Absatz 3 alte Fassung. Es ist eine einzelfallbezogene Prüfung unter Einbeziehung sämtlicher Umstände vorzunehmen. Dem Vorliegen des Tatbestandsmerkmals kommt eine hohe indizielle Bedeutung zu, die durch Betrachtung des Einzelfalls zu bestätigen ist.

Zu Absatz 3a:

Zu den einzelnen Fällen einer widerleglichen Vermutung:

§ 62 Absatz 3a Nummer 1:

In der Regelung geht die bisherige Täuschungshandlung nach § 2 Absatz 14 Nummer 2 auf. Teilweise wurde die bisherige Rechtslage dahingehend ausgelegt, dass eine andauernde Täuschung vorliegen müsse. Eindeutig erfasst ist nun auch der Fall einer Identitätstäuschung in der Vergangenheit, insbesondere auch in Fällen, in denen die Ausländerbehörde die Identität mithilfe anderer Quellen aufgeklärt hat. Durch das Merkmal „in einer für ein Abschiebungshindernis erheblichen Weise“ wird klargestellt, dass abgeschlossene Täuschungshandlungen, die im Abschiebungsverfahren irrelevant für die Durchführbarkeit der Abschiebung waren, keine widerlegliche Vermutung für Fluchtgefahr begründen können. Gleiches gilt nach dem Merkmal „in zeitlichem Zusammenhang“ für Täuschungen, die zeitlich so weit vor dem Zeitpunkt der Beantragung von Sicherungshaft liegen, dass ein Rückschluss auf eine Fluchtgefahr im Sinne einer widerleglichen Vermutung unverhältnismäßig wäre. Bei Prüfung des ausreichenden zeitlichen Zusammenhangs und der Erheblichkeit ist auch zu berücksichtigen, wie gewichtig die Täuschungshandlung war und ob es sich um eine einmalige oder fortgesetzte Täuschung handelt.

§ 62 Absatz 3a Nummer 2:

Aufgrund der Einführung des Verbotes, den Termin der Abschiebung nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist mitzuteilen (§ 59 Absatz 1 Satz 8 Aufenthaltsgesetz), besteht eine Lücke im Anwendungsbereich des Haftgrundes nach § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 alte Fassung Aufenthaltsgesetz. Dieser Haftgrund nahm nämlich gerade Bezug auf die Ankündigung des Abschiebungstermins durch die Behörde. Eine entsprechende Vermutung der Fluchtgefahr soll aber auch in der neuen Systematik des Gesetzes bestehen: Künftig soll ein von der zuständigen Ausländerbehörde angekündigter Termin zur Durchführung einer Anhörung oder ärztlichen Untersuchung nach § 82 Absatz 4 Satz 1, zu dem der Ausländer nicht am von der Ausländerbehörde bestimmten Ort angetroffen wird, ausreichen, um die

Voraussetzungen nach Absatz 3a zu erfüllen. Dies gilt, sofern der Ausländer nicht entschuldigt ist, zum Beispiel wegen kurzfristiger schwerer Erkrankung und einem Unfall. Die Entziehungsabsicht wird nicht vermutet, wenn der Ausländer aus Gründen ferngeblieben ist, aus denen ein Erscheinen unzumutbar war, also etwa Bettlägerigkeit oder plötzlich auftretende familiäre Ereignisse, die auch einen Antrag auf Verlegung des Termins unmöglich machen würden. Nicht ausreichend sind daher ein Nichterscheinen und eine nachträgliche, gegebenenfalls erst vor Gericht vorgebrachte Entschuldigung, wenn beispielsweise ein Anruf bei der vorladenden Behörde noch möglich gewesen wäre. Die Vermutung gilt nur, wenn der Ausländer vorgewarnt worden ist, indem er bei der Ankündigung des Termins auch auf die Folge seines Ausbleibens hingewiesen wird.

Als Termin nach § 62 Absatz 3a Nummer 2 gelten ausschließlich solche im Rahmen einer Anordnung nach § 82 Absatz 4 Satz 1, beispielsweise eine Anhörung an einer konsularischen Vertretung des Herkunftslandes oder sonstige Termine, die der Identitätsklärung oder Passersatzbeschaffung dienen.

Bei Verletzung anderer als der in Absatz 3a Nummer 2 genannten Mitwirkungspflichten kommt nach Absatz 3b Nummer 5 ein konkreter Anhaltspunkt für Fluchtgefahr in Betracht.

§ 62 Absatz 3a Nummer 3:

Die Regelung führt § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 alte Fassung in modifizierter Form fort. Nach einem Aufenthaltswechsel nach Ablauf der Ausreisefrist und erfolgtem behördlichen Hinweis auf die Anzeigepflicht kann widerleglich vermutet werden, der Ausländer werde sich auch der Abschiebung entziehen.

§ 62 Absatz 3a Nummer 4:

Die Regelung erfasst Personen, die sich unter Missachtung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots im Bundesgebiet aufhalten.

§ 62 Absatz 3a Nummer 5:

Absatz 3a Nummer 5 ist im Wesentlichen identisch mit § 62 Absatz 3 Nummer 4 alte Fassung. Danach werden Verhaltensweisen erfasst, die nicht schon in Nummer 1 bis 4 geregelt sind. Im Übrigen gelten die zu § 62 Absatz 3 Nummer 4 alte Fassung entwickelten Vorgaben fort.

§ 62 Absatz 3a Nummer 6:

Absatz 3a Nummer 6 entspricht § 2 Absatz 14 Nummer 5 alter Fassung.

Zu Absatz 3b:

Zu den einzelnen Merkmalen einer konkreten Fluchtgefahr:

§ 62 Absatz 3b Nummer 1

Die Regelung deckt Fälle der Identitätstäuschung ab, die sich im längeren zeitlichen Abstand zur Abschiebung ereignet haben und daher nicht die Voraussetzungen des § 62 Absatz 3a Nummer 1 erfüllen. In diesen Fällen sind Identitätstäuschungen unabhängig vom zeitlichen Zusammenhang zur Abschiebung als ein im Rahmen der Gesamtbetrachtung zu beachtendes Indiz für Fluchtgefahr zu werten.

§ 62 Absatz 3b Nummer 2 :

Die Regelung setzt auf § 2 Absatz 14 Nummer 4 alte Fassung auf. Diese war begrenzt auf Aufwendungen an einen Dritten für dessen Handlungen nach § 96, mithin auf Zahlungen an „Schlepper“. Der Nachweis der Handlung eines Dritten nach § 96 ist allerdings in der Praxis schwer zu führen, so dass die Regelung oftmals ins Leere läuft. Nach der jetzigen Fassung sind auch andere Zahlungen zur Durchführung der Reise umfasst, die nach den Umständen des Einzelfalls im deutlichen Missverhältnis zu den Lebensverhältnissen des Ausländers im Herkunftsstaat stehen. Hierzu zählen etwa Zahlungen an Dokumentenfälscher, aber im Falle eines überdeutlichen Missverhältnisses auch die Zahlung legaler

Transportmittel. Unverändert bleibt der Maßstab der Erheblichkeit. Dieser ist nach den Umständen des Ausländers, also regelmäßig nach dem Maßstab im Herkunftsland zu bemessen.

§ 62 Absatz 3b Nummer 3:

Die Regelung übernimmt den Regelungsgehalt aus § 2 Absatz 14 Nummer 5a alte Fassung.

§ 62 Absatz 3b Nummer 4:

Die Regelung erfasst Personen, die wiederholt rechtskräftig wegen vorsätzlicher Straftaten verurteilt wurden. Eine wiederholte Begehung liegt ab der zweiten Straftat vor. Zumindest aufgrund einer Straftat muss eine Freiheitsstrafe verhängt worden sein. Die Regelung zielt auf Personen, die durch ihr Verhalten gezeigt haben, dass sie unserer Rechtsordnung ablehnend oder gleichgültig gegenüberstehen. Bei ihnen ist nicht zu erwarten, dass sie der gesetzlichen Ausreisepflicht freiwillig nachkommen werden.

§ 62 Absatz 3b Nummer 5:

Die Regelung knüpft an § 2 Absatz 14 Nummer 3 alte Fassung an. Die Mitwirkung bei der Identitätsfeststellung ist zentrale Pflicht jeder Person, die in Deutschland Schutz sucht. Ist eine Person vollziehbar ausreisepflichtig und ist dieser Pflicht nicht nachgekommen, ist bereits diese Tatsache konkreter Anhaltspunkt dafür, dass sie ihrer Ausreisepflicht nicht freiwillig fristgemäß nachkommen wird.

In Abstufung zur widerleglichen Vermutung der Fluchtgefahr in Absatz 3a Nummer 2, für die ein Nichterscheinen im Falle einer spezifischen Anordnung nach § 82 Absatz 4 Satz 1 erforderlich ist, kann für die Annahme eines konkreten Anhaltspunkts für Fluchtgefahr genügen, dass weitere gesetzliche Mitwirkungshandlungen zur Identitätsfeststellung verweigert oder unterlassen wurden. In jedem Fall muss der Ausländer vor Verletzung seiner Mitwirkungspflichten auf die mögliche Haftfolge im Falle der Verweigerung oder Unterlassung hingewiesen werden. [Auch die Nichterfüllung der Passbeschaffungspflicht nach § 3 Absatz 1 begründet einen Anhaltspunkt für Fluchtgefahr].

§ 62 Absatz 3b Nummer 6:

Nach der ersten Variante ist ein Verstoß gegen eine Pflicht nach § 61 Absatz 1 Satz 1, 1a, 1c Satz 1 Nummer 3 oder Satz 2 erfasst. Die zweite Variante korrespondiert mit der in § 61 Absatz 1f eingeführten Möglichkeit, bei konkret bevorstehenden Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung Auflagen und Bedingungen zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht, insbesondere Meldeauflagen anzuordnen. In jedem Fall muss ein wiederholter, das heißt nicht nur einmaliger Verstoß gegen eine der konkret genannten Pflichten erfolgt sein.

§ 62 Absatz 3b Nummer 7:

Die Regelung dient dazu, die Zuführung zur Abschiebung zu sichern. Bei Personen, deren überwiegender Aufenthaltsort den Behörden nicht zuverlässig bekannt ist, sind Probleme bei der Zuführung zu Abschiebungsmaßnahmen zu erwarten. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn der Ausländer eine feste Anschrift vorweisen kann, er sich aber nicht überwiegend dort aufhält. In Abgrenzung zu Fällen des Absatz 3a Nummer 3 und Absatz 3 Nummer 2 geht es um Personen, die legal eingereist sind, jedoch inzwischen vollziehbar ausreisepflichtig sind und denen keine Frist zur freiwilligen Ausreise gesetzt wurde (so genannte Overstayer).

Zu Buchstabe e

Zu Doppelbuchstabe aa

Die Neuregelung übernimmt die Vorgabe des Artikels 15 Absatz 6 Buchstabe a der Rückführungsrichtlinie. Danach liegt ein Verlängerungsgrund vor, wenn mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens des Ausländers vorliegt.

Daran sind im Vergleich zur vorherigen Rechtslage, die ein Verhindern der Abschiebung erforderte, deutlich geringere Anforderungen zu stellen. Es ist kein aktives Verhindern des Vollzugs der Ausreisepflicht mehr erforderlich; es genügt zukünftig, dass der Ausländer die Nichtdurchführbarkeit der Abschiebung zu vertreten hat. Dies kann auch bei einem Unterlassen von Mitwirkungspflichten der Fall sein.

Zu Doppelbuchstabe bb

Von der Erweiterung „Dokumente“ sind sämtliche Dokumente erfasst, die Voraussetzung für die Abschiebung beziehungsweise Abschiebungshaft sind oder werden.

In der Praxis werden von Gerichten vereinzelt diplomatische Zusicherungen als Voraussetzung der Abschiebung und damit der Abschiebungshaft gefordert. Damit soll das Herkunftsland beispielsweise zusichern, dass der Ausländer entsprechend der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten behandelt wird.

Die Möglichkeiten Deutschlands, entsprechende Zusicherungen zu erhalten, sind sehr gering und müssen folglich auf absolute Ausnahmefälle beschränkt sein.

Für den Fall, dass eine diplomatische Zusicherung von Gerichten gefordert wird, soll die Verzögerung dieser durch den Drittstaat von Satz 3 erfasst sein.

Zu Buchstabe f

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Anordnungen nach § 82 Absatz 4 Satz 1, insbesondere die Anordnung, bei der Vertretung des Herkunftsstaates zum Zwecke der Identitätsklärung zu erscheinen, vielfach ins Leere laufen. Werden entsprechende Termine anberaumt, ist die Erscheinensquote oftmals niedrig. Sollen die Betroffenen zu einem Termin vorgeführt werden, sind sie vielfach nicht auffindbar. Es besteht daher das dringende Bedürfnis nach einer Möglichkeit, Personen, die bereits in der Vergangenheit entsprechende Mitwirkungspflichten verletzt haben, zur Sicherung von Anordnungen nach § 82 Absatz 4 Satz 1 kurzfristig in Haft nehmen zu können. Die bisherige Möglichkeit, eine Anordnung nach § 82 Absatz 4 Satz 1 zwangsweise, notfalls im Wege des Verwaltungs-zwangs (§ 48 Absatz 4 Satz 2 und Satz 3 in Verbindung mit §§ 40 ff. Bundespolizeigesetz) durchzusetzen, greift zu kurz, da hiermit ein Untertauchen der Betroffenen nicht verhindert werden kann.

Die neu eingeführte Mitwirkungshaft nach § 62 Absatz 6 greift die Möglichkeit des Artikels 15 Absatz 1 Buchstabe b der Rückführungsrichtlinie auf, Drittstaatsangehörige in Haft zu nehmen, die die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Vorschrift betrifft den Zeitabschnitt vor einer möglichen Sicherungshaft nach § 62 Absatz 3. Primärer Zweck der Mitwirkungshaft ist es, die Abschiebung erst zu ermöglichen. Sie dient dazu, Druck auf den Ausländer auszuüben mit dem Ziel, seine Kooperationsbereitschaft zu erhöhen (siehe auch Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, Abschnitt 14.1). Die Mitwirkungshaft ist nur zulässig, um Mitwirkungspflichten sicherzustellen, deren Erfüllung aufgrund des bisherigen Verhaltens des Ausländers nicht sichergestellt ist. Eine Inhaftnahme aus anderen Zwecken, beispielsweise als Sanktion, ist nicht zulässig. Auch muss - entsprechend dem Regelungsgedanken in Artikel 15 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie und in § 62 Absatz 3 Satz 3 - weiterhin eine hinreichende Aussicht auf Abschiebung bestehen und der Zweck der Haft noch erreichbar sein. Andernfalls wäre eine Inhaftnahme unverhältnismäßig und daher unzulässig.

Die Inhaftnahme ist in Fällen möglich, in denen eine Mitwirkung des Ausländers zum konkreten Termin aufgrund seines vorangegangenen Verhaltens nicht zu erwarten ist. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn er an einer bereits anberaumten Vorführung vor die Vertretung des Herkunftsstaats nicht teilgenommen hat. Auch sein Nichterscheinen zu einem Termin, zu dem die Ausländerbehörde zur Vorbereitung einer Anordnung zur Identitätsklärung beim Herkunftsstaat geladen hat, lässt den Schluss zu, der Ausländer werde sich auch der weiteren Anordnung des Erscheinens vor der Botschaft des Herkunftslandes entziehen. Auch in diesen Fällen ist die Mitwirkungshaft zulässig.

Die Mitwirkungshaft ist auf das zur Durchführung der Anordnung erforderliche Maß zu beschränken. Ihre - nicht verlängerbare - Höchstdauer beträgt 14 Tage.

Der Ausländer ist im Sinne einer Warn- und Besinnungsfunktion in einem Verfahrensstadium vor der durchzusetzenden Anhörung, das heißt beispielsweise im Rahmen einer erstmaligen Anordnung nach § 82 Absatz 4 Satz 1, bei einem vorbereitenden Termin bei der Ausländerbehörde oder im Rahmen des Hinweises auf vorangehende Mitwirkungspflichten auf die Möglichkeit einer Inhaftnahme bei wiederholter Verletzung seiner Mitwirkungspflichten hinzuweisen. Dieser Hinweis ist erforderliche Voraussetzung für die Anordnung der Mitwirkungshaft.

Die Vorgaben aus § 62a an den Haftvollzug gelten entsprechend.

Zu Nummer 21

Artikel 18 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie eröffnet für Notlagen die Möglichkeit, vom Trennungsgebot nach Artikel 16 Absatz 1 sowie von der Vorgabe des Artikel 17 Absatz 2, nach der Familien gesonderte Unterbringung erhalten müssen, abzuweichen. Das Trennungsgebot ist bislang im deutschen Recht in § 62a Absatz 1 Satz 1 und 2 umgesetzt. Die Vorgabe an die Unterbringung von Familien ist national in § 62a Absatz 1 Satz 3 und 4 geregelt.

Die Voraussetzung für die Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 18 Absatz 1 ist, dass eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, zu einer Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen oder des Verwaltungs- oder Justizpersonals führt.

Diese Voraussetzung ist für Deutschland erfüllt.

Derzeit sind in Deutschland laut Ausländerzentralregister mit Stichtag 31. Dezember 2018 235 957 Personen vollziehbar ausreisepflichtig. Aufgrund der Zahl von über 280 000 anhängigen Rechtsmittelverfahren gegen eine ablehnende Asylentscheidung ist ein weiterer Anstieg der Zahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen zu erwarten. Damit liegt im Vergleich zum langjährigen Mittel eine außergewöhnlich hohe Zahl an vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen vor.

Dem steht eine Kapazität von bundesweit etwa 487 (Stand 27. März 2019) Abschiebungshaftplätzen gegenüber. Aufgrund des Missverhältnisses von vollziehbar Ausreisepflichtigen und Abschiebungshaftplätzen ist diese bestehende Kapazität deutlich überlastet.

Diese Überlastung ist in der Praxis ein wesentlicher Engpass, der der Durchsetzung der Ausreisepflicht entgegensteht. Die bestehenden Abschiebungshaftplätze werden bereits bundesweit durch Koordination der Länder bestmöglich genutzt. Zur Verbesserung der Vermittlung von Abschiebungshaftplätzen dient auch das im Jahr 2017 eingerichtete Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR). Die Vermittlungsquote von Haftplätzen bundesweit aus dem ZUR liegt im unteren zweistelligen Prozentbereich. Damit können in der Praxis trotz Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen zahlreiche Haftanträge nicht gestellt werden.

Die Überlastung der Kapazitäten war auch unvorhersehbar. Nachdem die Zahl der neuankommenden Schutzsuchenden vor 2015 über Jahre gesunken war, hatten die Länder entsprechend des zu diesem Zeitpunkt geringeren Bedarfs Kapazitäten an Abschiebungshaftplätzen in den Jahren zuvor nach unten angepasst. Mit der plötzlichen Trendwende im Jahr 2015 und dem sprunghaften Anstieg der neuankommenden Schutzsuchenden waren Bund und Länder primär verpflichtet, Kapazitäten für die Versorgung der Menschen aufzubauen. Diese Verpflichtung ergibt sich u.a. aus europäischem Recht, insbesondere der 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 (Aufnahmerichtlinie) sowie der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für

den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikations-Richtlinie) und darüber hinaus aus der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention). Es ist offensichtlich, dass die Versorgung der neuankommenden Menschen in dieser Situation Vorrang hat vor dem Ausbau der Haftkapazitäten, mit dem Zweck, zu einem späteren Zeitpunkt (nach Abschluss des Asyl- und Rechtsmittelverfahrens) die Regelanforderungen der Rückführungsrichtlinie erfüllen zu können. Denn Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung des Artikels 18 ist gerade, in dieser Situation den Behörden die Möglichkeit zu geben, die Versorgung der Neuankommenden prioritär zu bearbeiten, ohne absehbar Rechtspflichten in der Zukunft zu verletzen. Die Rückführungsrichtlinie stellt nicht nur Anforderungen an die Haftbedingungen, sie schreibt auch in Artikel 8 Absatz 1 fest, dass die Mitgliedsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Vollstreckung der Rückkehrentscheidung zu ergreifen haben. Artikel 18 der Rückführungsrichtlinie dient gerade der Auflösung des möglichen Zielkonflikts in einer unvorhersehbaren Ausnahmesituation, wie sie in den Jahren 2015 und folgende vorlag, so dass ihre Anwendung gegenwärtig geboten ist.

Nach Beendigung der Ausnahmesituation haben die Länder den Ausbau der Haftkapazitäten unmittelbar begonnen und bereits eine Steigerung der Zahl auf bundesweit 487 (Stand 27. März 2019) Haftplätze erreicht. Entsprechend des üblichen Zeitaufwandes, der für Bauvorhaben beziehungsweise die Errichtung von Abschiebungshaftanstalten besteht, ist eine vollständige Anpassung der Zahl der Abschiebungshaftplätze an den gegenwärtigen Bedarf noch nicht erreicht. Eine den Bedarf deckende Zahl an Abschiebungshaftplätzen ist aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen derzeit zum 30. Juni 2022 zu erwarten. Bis zu diesem Zeitpunkt liegt ein Anhalten der außergewöhnlichen Situation vor, so dass § 62a Absatz 1 bis zu diesem Zeitpunkt außer Kraft zu setzen ist. Danach tritt wieder eine Rechtslage entsprechend Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 17 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie ein.

Durch die Änderung des § 62a Absatz 1 sind Abschiebungshaftgefangene nicht mehr in speziellen Haftenrichtungen unterzubringen. Es gilt die Rechtslage vor Umsetzung der Rückführungsrichtlinie. Demnach kann Abschiebungshaft in sämtlichen Haftenrichtungen vollzogen werden. Eine getrennte Unterbringung der Abschiebungsfangenen von Strafgefangenen innerhalb von Haftanstalten ist weiterhin vorgeschrieben. Die Prüfung und Entscheidung, ob eine Unterbringung in einer Haftanstalt in einem konkreten Einzelfall beispielsweise bei vulnerablen Gruppen zumutbar beziehungsweise zulässig ist, muss weiterhin erfolgen.

Zu Nummer 22

Der Ausreisegewahrsam bedarf einer systematischen Fortentwicklung. Die bestehende Regelung hat in der Praxis nicht immer den gewünschten Erfolg bewirkt.

Es besteht ein starkes Bedürfnis, ohne bürokratischen Aufwand eine tatsächliche Präsenz von Abzuschiebenden gegebenenfalls am Flughafen beziehungsweise in Flughafennähe unmittelbar vor Durchführung der Maßnahme zu gewährleisten. Andernfalls führen geringfügige Abweichungen vom eng getakteten Zeitplan, beispielsweise durch Widerstandshandlungen der Betroffenen dazu, dass die Maßnahme abgebrochen werden muss. Zeitliche Verzögerungen resultieren auch daraus, dass Betroffene nicht angetroffen werden.

Es wird klargestellt, dass für die Anordnung des Ausreisegewahrsams Fluchtgefahr nicht Voraussetzung ist. Diese Möglichkeit sieht die Rückführungsrichtlinie in Artikel 15 Absatz 1 vor. Aus dem Wort „insbesondere“ ergibt sich, dass es sich bei den unter Buchstabe a und b genannten Möglichkeiten um Regelbeispiele beziehungsweise eine unverbindliche Aufzählung (vgl. die Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, Seite 80) handelt und weitere Möglichkeiten zulässig sind. Der Abweichung von der Aufzählung des Artikel 15 Absatz 1 zu Lasten des Betroffenen wird durch eine gegenüber der Höchstfrist des Artikel 15 Absatz 5 Rückführungsrichtlinie von sechs Monaten erheblich verkürzte Höchstdauer von zehn Tagen begegnet. Im Übrigen bleibt die Voraussetzung des § 62b Absatz 1 Nummer 2 im Kern unverändert. Das Tatbestandsmerkmal „fortgesetzt“ entfällt. Damit genügt eine einmalige Verletzung der genannten Pflichten.

Der Ausreisegewahrsam dient der Sicherung des effektiven Verfahrens der Abschiebung. Dieser Zweck ist insbesondere erfüllt, um organisatorische Abläufe bei den durchführenden Behörden zu effektivieren oder um Sammelabschiebungen zu erleichtern.

Die Möglichkeit der Ingewahrsamnahme auch ohne Fluchtgefahr für einen kurzen Zeitraum bis zu zehn Tagen ist verhältnismäßig. Aufgrund der bestehenden vollziehbaren Ausreisepflicht steht fest, dass der Ausländer kein Recht auf einen Aufenthalt im Bundesgebiet hat. Er hat die Rechtspflicht auszureisen nicht befolgt. Zur Schaffung einer effektiven Möglichkeit, die Ausreisepflicht durchzusetzen, ist das kurzzeitige Gewährleisten der Präsenz erforderlich. Atypische Fälle sind von der Regelung des Absatzes 2 Satz 1 erfasst.

Es muss feststehen, dass die Abschiebung innerhalb der Frist von zehn Tagen durchführbar ist; hierbei genügt es, dass die Durchführbarkeit innerhalb dieser Frist eintritt.

Durch Neufassung des Tatbestandsmerkmals in Absatz 2 „im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft, von der aus die Ausreise des Ausländers ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung zu einer Grenzübergangsstelle möglich ist“ wird klargestellt, dass die Unterbringung in einer Unterkunft, die sich im weiteren Umfeld eines Flughafens oder einer Grenzübergangsstelle befindet, möglich ist. Dabei ist eine übliche Fahrzeit von etwa einer Stunde von Unterkunft bis Flughafen oder Grenzübergang als „ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung“ zu bewerten. Ein begleitetes Verlassen der Unterkunft zur Fahrt zum Flughafen oder zur Grenzübergangsstelle ist auf Anforderung des Ausländers jederzeit durchzuführen, wenn der Ausländer glaubhaft macht, er beabsichtige ein unmittelbares Verlassen des Bundesgebiets.

Zu Nummer 23

Zu Buchstabe a

Durch den neuen § 71 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz wird klargestellt, dass die Zuständigkeitsbestimmung nach § 71 Absatz 1 Satz 2 Aufenthaltsgesetz auch länderübergreifend erfolgen kann. So können sich Länder darauf verständigen, dass etwa die Pass(ersatz)-beschaffung für einen bestimmten Staat, zu dem ein Land besonders gute konsularische Beziehungen unterhält, von einem Land für die anderen beteiligten Länder miterledigt wird. Die beteiligten Ausländerbehörden der Länder sind befugt, untereinander auf der Grundlage des § 86 und § 87 Aufenthaltsgesetz Daten zu diesem Zweck auszutauschen.

Durch den neuen § 71 Absatz 1 Satz 4 Aufenthaltsgesetz wird eine Zentralisierung durch Bundesrecht vorgegeben, um Abschiebungen, auch zur Erfüllung von Verpflichtungen aus dem europäischen Recht, effizient zentral durchführen zu können und damit den Behörden des Bundes und der anderen Länder ein einheitlicher Ansprechpartner zur Verfügung steht. Landesrecht kann abweichende Regelungen vorsehen.

Zu Buchstabe b

Zu Doppelbuchstabe aa

Mit der Änderung wird die durch den europäischen Gesetzgeber erfolgte Kodifizierung des ursprünglichen Rechtsakts (Verordnung (EG) Nummer 562/2006) und seiner nachfolgenden Änderungen durch die Verordnung (EU) 2016/399 auf nationaler Ebene nachvollzogen. Materielle Änderungen sind hiermit nicht verbunden.

Zu Doppelbuchstabe bb

Durch die Einfügung wird klargestellt, dass neben den mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden auch Stellen der Länder, insbesondere die Polizei, für die Rückführung von Ausländer zuständig ist. Damit wird das Bedürfnis der Länder nach einer eindeutigen Regelung im Aufenthaltsgesetz befriedigt.

Zu Nummer 24

Die derzeitige Rechtslage stellt hinsichtlich der Ausweisung und Abschiebung und damit auch der Haftanordnung bei Ausländern, gegen die öffentliche Klage erhoben oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, für die Ausländerbehörden hohe praktische

Hürden auf. Das Einvernehmen mit der Staatsanwaltschaft ist ein Zulässigkeitsanfordernis für die Abschiebung. Ohne das Vorliegen des Einvernehmens ist eine Haftanordnung nicht möglich. Bei Ausländern, gegen die mehrere Ermittlungsverfahren an mehreren Orten bestehen, ist die Ausländerbehörde gezwungen, die Zustimmung einer Vielzahl von Staatsanwaltschaften einzuholen, um eine Haftanordnung erreichen zu können. Das steht gerade der Abschiebungshaft von Intensivtätern entgegen.

Durch die Umgestaltung der Norm zu einem Widerspruchsrecht im Hinblick auf die Abschiebung und bei Vergehen durch die neu angefügten Sätze (Buchstabe b) wird in erster Linie der Wechsel von einer Abschiebungsvoraussetzung zu einem Abschiebungshindernis erreicht. Somit steht ein Fehlen des Einvernehmens generell nicht mehr der Anordnung von Abschiebungshaft entgegen. Auch ein Abschiebungshindernis liegt erst dann vor, wenn die Staatsanwaltschaft fristgemäß widerspricht.

Materiell bleibt durch die Umgestaltung des Einvernehmensanfordernisses zu einem Widerspruchsrecht der Staatsanwaltschaft die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs unberührt. Bei Vergehen und vor Ausweisungen bleibt die Rechtslage unberührt.

Entsprechend geltender Rechtslage hat die Ausländerbehörde bei Anhaltspunkten dafür, dass gegen den Ausländer öffentliche Klage erhoben oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, aktiv auf die Staatsanwaltschaften zuzugehen. Die Staatsanwaltschaften haben materiell unverändert die Möglichkeit, den staatlichen Strafanspruch durchzusetzen. Das Recht der Staatsanwaltschaft, eine Aussetzung oder Verhinderung der Abschiebung zu erreichen, wird materiell nicht verändert.

Zu Buchstabe a

Im Gegenzug zu der Umstellung des Systems vor Ausweisungen wird zu den weniger zeitkritischen Ausweisungen, die ohnehin wegen der nach § 53 Aufenthaltsgesetz vorzunehmenden Abwägung eine Befassung auch mit dem Gegenstand der laufenden Strafverfahren gebieten und damit auch einen engeren Behördenkontakt zwischen Ausländerbehörde und zuständiger Staatsanwaltschaft erfordern, die in § 72 Absatz 4 Satz 3 Aufenthaltsgesetz enthaltenen Erleichterungsregeln für die Delikte mit geringem Strafverfolgungsinteresse (definiert in § 72 Absatz 4 Satz 4 und 5 Aufenthaltsgesetz) aufgehoben; sie gelten unverändert für Abschiebungen fort.

Zu Buchstabe b

Die im neuen § 72 Absatz 4 Satz 6 Aufenthaltsgesetz vorgesehene Mitteilungsfrist beginnt zu laufen, sobald die Behörde den konkretisierten Willen der Staatsanwaltschaft mitteilt, den Ausländer abzuschieben.

Die Unterrichtungspflicht der Staatsanwaltschaften gegenüber den Ausländerbehörden bei Einleitung beziehungsweise Erledigung des Strafverfahrens, die Anlass für die Mitteilung geben kann, ergibt sich aus § 87 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz. Liegt der Ausländerbehörde eine Unterrichtung nach dieser Vorschrift vor, teilt sie die beabsichtigte Ausweisung oder Abschiebung der zuständigen Staatsanwaltschaft mit.

Ein Widerspruch der Staatsanwaltschaft ist innerhalb von [45] Tagen nach Zugang der Mitteilung bei der Staatsanwaltschaft zu stellen. Diese Frist ist sachgerecht. Innerhalb dieser Frist ist es der Staatsanwaltschaft in der Regel möglich, zu prüfen, ob dem staatlichen Strafanspruch Vorrang einzuräumen ist. Relevanter Zeitpunkt für die Rechtzeitigkeit des Widerspruchs der Staatsanwaltschaft ist der Eingang bei der Ausländerbehörde.

Die Möglichkeit nach dem neuen § 72 Absatz 4 Satz 6 Aufenthaltsgesetz, die Aussetzung der Ausweisung oder Abschiebung zu verlangen, besteht nicht nur für die Staatsanwaltschaft oder Staatsanwaltschaften, gegenüber denen eine Mitteilung gemacht wurde. Grundsätzlich hat jede Staatsanwaltschaft dieses Recht, sofern die Voraussetzungen vorliegen (öffentliche Klage oder strafrechtliches Ermittlungsverfahren), etwa auch bei noch nicht der Ausländerbehörde mitgeteilten Parallelverfahren oder nach einem Zuständigkeits- oder Bearbeitungswechsel. Dies wird durch die Formulierung „eine Staatsanwaltschaft“ klargestellt.

Der neue § 72 Absatz 4 Satz 6 Aufenthaltsgesetz stellt klar, dass es sich bei der Frist nicht um eine Norm zum Schutz des Ausländers handelt. Diese Frist dient dazu, der Staatsanwaltschaft ausreichend Gelegenheit zu geben, den staatlichen Strafanspruch durchzusetzen. Besteht zwischen der zuständigen Behörde und der Staatsanwaltschaft Einvernehmen, sei es individuell oder durch eine generelle Vereinbarung (beispielsweise für bestimmte Personengruppen oder Straftatvorwürfe, wie es teils bereits in der Praxis gehandhabt wird), hat die zuständige Behörde die Frist nicht abzuwarten.

Zu Nummer 25

Zu Buchstabe a

Die Praxis hat gezeigt, dass in der Tätigkeit des Gemeinsamen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bestimmte Aufgaben nicht wahrnehmen kann, da § 75 Aufenthaltsgesetz diese nicht vorsieht. Mit der Neufassung wird Nummer 11 Aufenthaltsgesetz neu gefasst, um eine adäquatere und breitere Tätigkeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge insbesondere im Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) zu ermöglichen. Nach der Neuregelung ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig dafür, eigene Erkenntnisse, beispielsweise aus dem Asylverfahren, zu übermitteln; die Beschränkung auf eine ausschließlich koordinierende Funktion entfällt. Die Datenübermittlung im ZUR erfolgt in diesen Fällen auf Grundlage des § 8 Absatz 3 Asylgesetz oder § 8 Absatz 5 Asylgesetz in Verbindung mit den §§ 86 ff Aufenthaltsgesetz. Die Datenübermittlung und -erhebung der anderen beteiligten Behörden erfolgt unverändert nach deren jeweiligem Fachrecht.

Zu Buchstabe b

Die Vorschrift ist an die Änderungen des § 11 Aufenthaltsgesetz anzupassen, nachdem ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nur durch Anordnung eintreten kann.

Zu Buchstabe c

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übernimmt unbeschadet der fortbestehenden Zuständigkeit der Länder nach § 71 Absatz 1 die Aufgabe der Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer in Amtshilfe. Die Beschaffung von Heimreisedokumenten ist wesentliche Voraussetzung für die Förderung der Rückkehr und wird eine dauerhafte Verwaltungsaufgabe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sein. Durch die geplante gebündelte Aufgabenwahrnehmung im Gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr - ZUR - ist ein deutlicher Effizienzgewinn zu erwarten, u. a. durch eine verbesserte Abstimmung und Koordination zwischen Bund und Ländern (beispielsweise besseres Nachhalten der Ausreise der Personen, für die ein Passersatzpapier beschafft wurde, gemeinsame Analyse von Problemen, zentraler Ansprechpartner für Auslandsvertretungen).

Die Übertragung dieser Aufgabe im Wege der Amtshilfe auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist aufgrund dessen Sachnähe zur Feststellung der Identität und der Herkunft von Ausreisepflichtigen zweckdienlich. So ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bereits im Rahmen des Asylverfahrens mit der Aufgabe der Feststellung von Identität und der Herkunft betraut, §§ 15, 16 Asylgesetz.

Durch diese Gesetzesänderung wird gewährleistet, dass die im Rahmen des Asylverfahrens durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gewonnenen Erkenntnisse über die Identität und Herkunft eines Antragstellers im Fall der Ablehnung des Asylantrags genutzt werden, um die Verfahrensprozesse bei der Abschiebung durch die Ausländerbehörde wesentlich einfacher und schneller zu gestalten. Darüber hinaus ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Vergleich zu den Ausländerbehörden schon heute in der Lage, bei Ausreisepflichtigen, die kein Asylverfahren in Deutschland betrieben haben, über die eingesetzte Technik eine Prüfung der Identität vorzunehmen, wie zum Beispiel beim retrograden Abgleich im europäischen Visainformationssystem (VIS).

Die Übertragung der Aufgabe der Passersatzpapierbeschaffung im Wege der Amtshilfe von der Bundespolizei auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat keine Änderungen

der Rechten und Pflichten der Asylantragsteller zur Folge. Insbesondere wird das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch weiterhin berücksichtigen, dass es Schutzsuchenden vor Abschluss des Asylverfahrens grundsätzlich nicht zuzumuten ist, den Schutz des (angeblichen) Verfolgerstaates etwa durch Mitwirkung bei der Erlangung von Pass- oder Papiersatzpapieren in Anspruch zu nehmen.

Zu Nummer 26

Zu Buchstabe b

Die Vorschrift ist an die Änderungen des § 11 anzupassen, nachdem ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nur durch Anordnung eintreten kann.

Zu Buchstabe d

Ebenso wie die Duldung wird die Duldung mit ungeklärter Identität in den Kreis der Verwaltungsakte aufgenommen, die der Schriftform bedürfen. Die Duldung mit ungeklärter Identität ist auch, gegebenenfalls in der gebotenen Kürze, zu begründen, weil sonst nicht ohne Weiteres ersichtlich ist, weshalb sie erteilt wurde und wie Mitwirkungshandlungen gegebenenfalls auch noch nachträglich - mit der Folge des § 60b Absatz 3 - vorgenommen werden können.

Zu Nummer 27

Es handelt sich um eine redaktionelle Bereinigung.

Der Verweis auf § 11 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz geht bereits seit der Änderung des § 11 durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 ins Leere. Die Rechtslage vor Änderung durch dieses Gesetz sah in § 11 Absatz 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz die Möglichkeit vor, die Wirkung des Einreise- und Aufenthaltsverbots auf Antrag zu befristen. Mit Änderung trat an die Stelle eine Regelung, die eine Befristung von Amts wegen vorsah, so dass ein Bedürfnis für die Regelung in § 82 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz bereits damals entfallen war.

Auch nach Streichung des Wortlauts „von Amts wegen“ in § 11 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz durch dieses Gesetz gilt das unverändert. Denn das Gesetz schreibt weiterhin vor, dass das Einreise- und Aufenthaltsverbot durch die anordnende Behörde zu befristen ist. Ein gesonderter Antrag des Ausländers (entsprechend der Rechtslage vor der Änderung durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015) sieht das Gesetz nicht vor. Demnach besteht kein Bedürfnis für einen gesonderten Hinweis auf einen solchen Antrag.

Zu Nummer 28

Zu Buchstabe a

Die Regelung verhindert, dass durch Widerspruch und Klage die räumliche Beschränkung nach § 61 Absatz 1c Aufenthaltsgesetz unterlaufen wird.

Zu Buchstabe b

Die Einfügung korrespondiert mit der in § 61 Absatz 1f Aufenthaltsgesetz vorgesehenen Einführung der Möglichkeit, Auflagen zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht anzuordnen. Die Regelung wirkt der Gefahr des Untertauchens entgegen, indem durch Widerspruch und Klage Auflagen und Bedingungen zur Sicherung und Durchsetzung der Ausreisepflicht unterlaufen werden.

Zu Buchstabe c

Die Vorschrift ist an die Änderungen des § 11 Aufenthaltsgesetz anzupassen, nach dem ein Einreise- und Aufenthaltsverbot behördlich anzuordnen ist.

Zu Buchstabe d

Die Vorschrift ist nach Änderungen des § 11 Aufenthaltsgesetz bereits vollständig durch § 84 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 erfasst, so dass die bisherige Regelung entfallen kann.

An die Stelle tritt die nachträgliche Befristung nach § 7 Absatz 2 Satz 2 Aufenthaltsgesetz.

Für die Praxis bedeutet die grundsätzliche aufschiebende Wirkung der Klage gegen eine nachträgliche Befristung der Aufenthaltserlaubnis, dass der Sinn des Verfahrens entfällt. Denn bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist die befristete Aufenthaltserlaubnis in der Regel ohnehin schon abgelaufen und dieser Teil des Rechtsstreits hat sich in der Hauptsache erledigt.

Zu Nummer 29

Wenn Abschiebungen scheitern, beruht dies häufig auf der Undurchführbarkeit des Aufgreifens der abzuschiebenden Person am bekannten Aufenthaltsort. In § 59 Absatz 1 Satz 8 ist zur Verhinderung eines Untertauchens geregelt, dass nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist der Termin der Abschiebung dem Ausländer nicht angekündigt werden darf. Sofern Amtsträger oder besonders verpflichtete Personen den Abzuschiebenden, aber auch Dritten entsprechende Informationen zugänglich machen, konterkariert dies das dort enthaltene Normziel, den rechtsstaatlichen Vollzug des Aufenthaltsrechts sicherzustellen. Dies gilt vor allem auch dann, wenn Dritte entsprechende Informationen öffentlich machen oder diese an die Betroffenen weitergeben. Die Bewährung des Rechtsstaats gebietet es, Handlungen zu unterbinden, die die Durchsetzung der Ausreisepflicht behindern. Im Bereich der Durchsetzung der Ausreisepflicht ist die Strafbewährung bislang nicht eindeutig geregelt.

Gleiches gilt für Informationen über geplante Maßnahmen zur Feststellung der Identität ausreisepflichtiger Ausländer, die bei Gewährwerden der betroffenen Personen deren Identifizierung und damit die Durchsetzung der Ausreisepflicht behindern. Namentlich gilt dies für Vorführungen zur Identitätsfeststellung durch die Botschaft des Herkunftsstaats nach § 82 Absatz 4 Satz 1.

Durch die Vorschrift wird klargestellt, dass es sich bei Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung oder zu Anordnungen nach § 82 Absatz 4 Satz 1 um Geheimnisse beziehungsweise Nachrichten im Sinne der Vorschrift des § 353b des Strafgesetzbuchs handelt. Relevante Informationen sind insbesondere Zeitpunkte, Orte und Namen betroffener Personen, Vorhaben und geplante Behördenabläufe. Personen, die nicht Amts-träger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder von einer anderen amtlichen Stelle förmlich Verpflichtete sind, können sich wegen Anstiftung oder Beihilfe zur Haupttat strafbar machen.

Zu Nummer 30

Die Nichterfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht ist zu sanktionieren. Sie kann mit einer Geldbuße bis 5 000 Euro geahndet werden.

Zu Nummer 31

Die Vorschrift ist an die Änderungen des § 11 Aufenthaltsgesetz anzupassen, wonach ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nur durch Anordnung eintreten kann.

Zu Nummer 32

Begründung wird noch erstellt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit)

Die formellen Vorgaben des § 417 Absatz 2 Satz 2 sind für Fälle der Abschiebungs-, Zurückschiebungs- und Zurückweisungshaft zu streng gefasst und demnach abzumildern. Ziel ist eine flexiblere Handhabung in der Praxis.

Gemäß Artikel 104 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes kann die Freiheit der Person nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Die Einhaltung der Verfahrensvorgaben des § 417 Absatz 2 Satz 2 hat somit Verfassungsrang. Der Haftrichter hat bei Formfehlern des Haftantrags der

Ausländerbehörde keine Möglichkeit, diese im Verfahren zu heilen. Demnach stellt das Gesetz Anforderungen an die Fassung des Haftantrags, die von den Ausländerbehörden nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu erfüllen sind.

Dies gilt für Ausreisepflichtige - in Abgrenzung zu sonstigen Fällen der Freiheitsentziehung - umso mehr, da in der Regel eine erhöhte Gefahr des Untertauchens besteht, aus der Eilbedürftigkeit resultiert. In Verfahren der Abschiebungs-, Zurückschiebungs- und Zurückweisungshaft besteht daneben eine höhere Unsicherheit bezüglich der tatsächlichen Korrektheit der Angaben nach Absatz 2 Nummer 1 bis 4.

Die Neuregelung trägt dieser Problematik Rechnung, indem eine Heilungsmöglichkeit bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz vorgesehen wird.

Zu Artikel 3 (Änderung des Asylgesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die in § 62 Absatz 6 Aufenthaltsgesetz neu eingeführte Mitwirkungshaft ist in die Aufzählung in § 14 Absatz 3 aufzunehmen. Bei dieser neu eingeführten Abschiebungshaftart liegt eine mit den übrigen, bereits geregelten Abschiebungshaftarten vergleichbare Interessenslage vor.

Die bisherige Einschränkung, dass im Fall der Sicherungshaft nach § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 Aufenthaltsgesetz alte Fassung („der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist“ = § 62 Absatz 3 Satz 1, 2. Variante) der Ausländer sich nach einer unerlaubten Einreise weniger als einen Monat ohne Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufgehalten haben muss, entfällt. Zwar ist es zum Schutz des Ausländers sachgerecht, bei einem nur kurzfristigen unerlaubten Aufenthalt tendenziell Abschiebungshaft nur in Ausnahmefällen als erforderlich zu erachten. Diese Entscheidung kann jedoch am ehesten in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls von der beantragenden Behörde beziehungsweise dem anordnenden Gericht getroffen werden. Einer gesetzlich angeordneten starren Grenze von einem Monat bedarf es nicht.

Zu Buchstabe b

Aufgrund der Neustrukturierung des § 62 des Aufenthaltsgesetzes sind sämtliche Fälle der Sicherungshaft des § 62 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz unter diese Nummer zu fassen.

Zu Buchstabe c

Die Erweiterung der Aufzählung der Gründe soll derzeit bestehende Rechtslücken in den Fällen schließen, in denen sich der Betroffene bereits in einem öffentlichen Gewahrsam befindet und aus taktischen Gründen einen Asylantrag mit dem Ziel stellt, aus dem Gewahrsam entlassen zu werden. Die Aufnahme der Nummer 6 dient der Klarstellung, dass Haft gemäß Artikel 28 der Verordnung (EU) Nummer 604/2013 erfasst ist. Mit Aufnahme der Regelung in Nummer 7 wird dabei in der Praxis entstandene Unsicherheit bei Sachverhalten beseitigt, in denen der Ausländer während der Vorführung vor ein Gericht gegenüber diesem um Asyl nachsucht oder nachsuchen lässt. Die Neuaufnahme der Regelung in Nummer 8 dient der Gleichstellung aller zwischenzeitlich durch den Gesetzgeber im Aufenthaltsgesetz geschaffenen Gewahrsamsarten.

Zu Artikel 4 (Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)

Durch Änderung des § 11 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes tritt das Einreise- und Aufenthaltsverbot nicht mehr kraft Gesetzes ein, sondern ist behördlich anzuordnen. Die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots auf Grundlage einer Abschiebungsanordnung nach § 58a des Aufenthaltsgesetzes regelt § 11 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes.

Wendet sich der Ausländer gegen eine Abschiebungsanordnung nach § 58a des Aufenthaltsgesetzes, wird er regelmäßig auch das nunmehr gesondert anzuordnende Einreise- und Aufenthaltsverbot angreifen. Aus Gründen der Verfahrens- und der Prozessökonomie und zur Verhinderung divergierender gerichtlicher Entscheidungen ist es sachdienlich,

wenn die Behörde, die eine Abschiebungsanordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz erlässt, zugleich über die Dauer des damit einhergehenden Einreise- und Aufenthaltsverbots entscheidet und beide Entscheidungen der gerichtlichen Überprüfung durch ein und dasselbe Gericht unterliegen. Der bereits bestehenden Zuweisung zum Bundesverwaltungsgericht ist auch die Prüfkompetenz für das Einreise- und Aufenthaltsverbot zuzuweisen. Andernfalls wäre der Betroffene darauf zu verweisen, gegen die Abschiebungsanordnung beim Bundesverwaltungsgericht vorzugehen, gegen die Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots jedoch ein weiteres Verfahren vor dem zuständigen Verwaltungsgericht anzustrengen, das in Abhängigkeit des ersteren stünde. Das wäre nicht sachgerecht.

Die Rechtswegzuweisung zum Bundesverwaltungsgericht betrifft nur die erstmalige Anordnung des Einreise- und Aufenthaltsverbots. Dies bringt das Tatbestandsmerkmal „Erlass“ zum Ausdruck. Für Verfahren zu einem späteren Zeitpunkt, die das Einreise- und Aufenthaltsverbot zum Gegenstand haben, bleibt es bei den Zuständigkeitsregelungen der Verwaltungsgerichtsordnung. Das umfasst insbesondere Streitigkeiten über eine ausnahmsweise Aufhebung, Fristverkürzung oder Verlängerung nach § 11 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes.

Zu Artikel 5 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Zu Nummer 1

Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 5, denen bereits von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem am Verteilmechanismus nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-III-Verordnung) teilnehmenden Drittstaat internationaler Schutz gewährt worden ist, haben zukünftig nach der Neuregelung ausdrücklich keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Die Regelungen zu den Überbrückungsleistungen nach § 23 Absatz 3 Satz 3 bis 6 und Absatz 3a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) sind entsprechend anzuwenden.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung wird die Regelung im Absatz 1 in Absatz 2 verschoben. Zudem wird nunmehr als Rechtsfolge auf den neuen Absatz 1 verwiesen. Hierdurch wird sichergestellt, dass für alle Anspruchseinschränkungen in § 1a einheitliche Rechtsfolgen gelten. Schon bisher hatten die meisten Regelungen über Anspruchseinschränkungen im Asylbewerberleistungsgesetz auf die Regelung in bisherigen Absatz 2 verwiesen, die sich nun in Absatz 1 wiederfindet. Abweichend davon wurde jedoch in zwei Fällen der Anspruchseinschränkung im bisherigen § 1a Absatz 1 eine andere Rechtsfolge getroffen. Dies wird nun vereinheitlicht.

Zu Buchstabe b

Die bisherige Regelung in Absatz 2 wird ohne inhaltliche Änderung in Absatz 1 verschoben.

Zu Buchstabe c

Durch die Regelung wird ein gesetzgeberische Redaktionsversehen korrigiert. Es wird klar gestellt, dass die Norm für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 6, soweit es sich um Familienangehörige der in § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5 genannten Personen handelt, unter denselben Voraussetzungen und mit derselben Rechtsfolge gilt, wie für Leistungsberechtigten nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5.

Zu Buchstabe d

Zu Doppelbuchstabe aa

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe a.

Zu Doppelbuchstabe bb

Folgeänderung zu Nummer 1.

Zu Buchstabe e

Durch die Änderungen wird die Regelung in § 1a Absatz 5 zu den besonders gravierenden Verstößen im Asylverfahren, die zu Anspruchseinschränkungen im AsylbLG führen, vervollständigt.

Neu aufgenommen wurde in Absatz 5 Satz 1 Nummer 1 eine Anspruchseinschränkung für den Fall, dass gegen die neu in § [...] Asylgesetz (AsylG) geregelte Pflicht verstoßen wurde, einen Asylantrag so bald wie vernünftigerweise möglich nach Einreise in Deutschland zu stellen. Dies findet seine Grundlage in Artikel 20 Absatz 3 der 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 Nummer L 180 vom 29.6.2013, S. 96) (im Folgenden: Aufnahme richtlinie). Danach können die Mitgliedstaaten die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen einschränken, wenn sie nachweisen können, dass der Antragsteller ohne berechtigten Grund nicht so bald wie vernünftigerweise möglich nach der Ankunft in dem betreffenden Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat.

Bisher war die in § 1a Absatz 5 Satz 1 Nummer 2 geregelte Anspruchseinschränkung auf Fälle beschränkt, in denen die Leistungsberechtigten ihre Mitwirkungspflicht nach § 15 Absatz 2 Nummer 5 des Asylgesetzes verletzen, indem sie erforderliche Unterlagen zu ihrer Identitätsklärung, die in ihrem Besitz sind, nicht vorlegen, aushändigen oder überlassen. Die Vorschrift wird ausgeweitet und zugleich präzisiert. Zukünftig sind alle Fälle erfasst, in denen das Bundesamt für Migration festgestellt hat, dass die Leistungsberechtigten ihren Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 2 Nummer 5 des Asylgesetzes nicht nachkommen.

Der Katalog in § 1a Absatz 5 wird schließlich in den Nummern 4 und 5 auf Fälle erweitert, in denen die Leistungsberechtigten gegen ihre Mitwirkungspflichten nach § 15 Absatz 2 Nummer 6 und 7 des Asylgesetzes verstoßen.

Zu Buchstabe f

Nach dem neuen § 1a Absatz 6 erhalten Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die ihre nach § 9 Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz in Verbindung mit § 60 Absatz 1 S. 1 Nummer 1 und 2 des 1. Sozialgesetzbuches bestehenden Pflichten, Angaben über die finanzielle Situation zu machen und Änderungen unverzüglich mitzuteilen schuldhaft verletzen, nur noch Leistungen nach § 1a Absatz 1. Diese Leistungseinschränkung findet ihre Grundlage in Artikel 20 Absatz 3 der Aufnahme richtlinie. Danach können die Mitgliedstaaten die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen einschränken oder entziehen, wenn ein Antragsteller verschwiegen hat, dass er über Finanzmittel verfügt, und dadurch bei der Aufnahme zu Unrecht in den Genuss von materiellen Leistungen gekommen ist.

Zu Buchstabe g

Die bisherige Regelung in § 1a Absatz 4 S. 2 sieht nur eine Anspruchseinschränkung für diejenigen Leistungsberechtigten vor, für die in Abweichung von der Regelzuständigkeit nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Amtsblatt. L 180 vom 29.6.2013, S. 31) nach einer Verteilung durch die Europäische Union ein anderer am Verteilmechanismus teilnehmender Staat zuständig ist. Eine Leistungseinschränkung für Leistungsberechtigte, für die ein anderer Staat nach Maßgabe der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, existiert bisher nicht. In soweit wird § 1a durch die Neuregelung vervollständigt.

Zu Nummer 3

Ob und in welchem Umfang der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen für Menschen mit nur vorübergehendem Aufenthaltsrecht in Deutschland gesetzlich abweichend von dem gesetzlich bestimmten Bedarf anderer Hilfebedürftiger bestimmt werden kann, hängt nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 davon ab, ob wegen eines nur kurzfristigen Aufenthalts konkrete Minderbedarfe gegenüber Hilfeempfängern mit Daueraufenthaltsrecht nachvollziehbar festgestellt und bemessen werden können. Insofern kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, der die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse dieser Personengruppe wie auch die wertende Einschätzung ihres notwendigen Bedarfs umfasst. Dabei ist die Einbindung in die tatsächlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Jedoch darf die Beschränkung auf Minderbedarfe den Zeitraum eines Kurzaufenthalts nicht deutlich überschreiten (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2012, BvL 10/10; 1 BvL 2/11).

Bei der Einschätzung der tatsächlichen Verhältnisse kann sich der Gesetzgeber auch an den Fristen thematisch verwandter Regelungen orientieren, die das Leben von Flüchtlingen in der Anfangszeit im Bundesgebiet entscheidend prägen. Insbesondere ist dabei der Zeitraum der Erstaufnahme von Flüchtlingen in Deutschland zu berücksichtigen. Aufgrund der Neuregelung in ... beläuft sich die Regelaufenthaltszeit in Erstaufnahmeeinrichtungen im Bundesgebiet zukünftig auf 18 Monate. Während dieser Zeit wird das physische Existenzminimum der Leistungsberechtigten zwingend durch Sachleistungen gedeckt. Die Integrationsmöglichkeiten sind eingeschränkt. Die Perspektive auf einen Daueraufenthalt ist noch nicht gegeben. In Anpassung an diese gesetzgeberische Entscheidung wird auch die Wartezeit in § 2 Absatz 1 AsylbLG von 15 auf 18 Monate verlängert. Mit diesem Zeitraum wird die Spanne eines Kurzaufenthalts nicht deutlich überschritten.

Zu Nummer 4

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe a.

Zu Nummer 5

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe a.

Zu Nummer 6

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe a.

Zu Nummer 7

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung in § 11 Absatz 2 wird klargestellt, dass auch der Verstoß gegen eine Wohnsitzauflage zu einer Leistungseinschränkung führen kann.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung zu Nummer 2 Buchstabe a.

Zu Artikel 6 (Weitere Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum 1. Juli 2022)

Die Regelung geht davon aus, dass ab dem 1. Juli 2022 die Voraussetzungen des Artikels 18 der Rückführungsrichtlinie nicht mehr vorliegen. Es tritt zu diesem Datum wieder die vor Anwendung des Artikels 18 Rückführungsrichtlinie geltende Rechtslage ein, die die Vorgaben der Artikel 16 Absatz 1 und 17 Absatz 2 umsetzt.

Damit tritt § 62a Absatz 1 wieder in der vor Inkrafttreten der Änderung geltenden Fassung in Kraft.

An Satz 4 der ursprünglichen Fassung wird Satz 5 angefügt. Danach kann die Abschiebungshaft in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden, wenn die Ausreisepflicht aufgrund oder infolge einer strafrechtlichen Verurteilung besteht.

Nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Rückführungsrichtlinie können die Mitgliedsstaaten beschließen, für Personen, die aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion oder infolge

einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind, die Rückführungsrichtlinie nicht anzuwenden. Dieser Ausschluss aus dem Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie ist geboten. Das hohe Schutzniveau der Richtlinie ist nicht angemessen für Personen, deren Ausreisepflicht aufgrund von Straftaten besteht. Wer seinen Aufenthalt in Deutschland dazu missbraucht, um Straftaten zu begehen, muss unser Land schnell wieder verlassen. Hier hat der Schutz der Rückführungsrichtlinie hinter dem Interesse der Allgemeinheit an einer schnellen und effektiven Beendigung des Aufenthaltes zurückzutreten.

Satz 5 enthält für diese Personengruppe eine Regelung, die nicht den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie unterliegt. Der Vollzug der Haft muss nicht in speziellen Hafteinrichtungen nach § 62a, sondern kann in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden. Eine Trennung von Strafgefangenen ist nicht erforderlich.

Die Anwendung der Norm ist insbesondere möglich, wenn der Ausländer aufgrund strafrechtlicher Verurteilung nach §§ 53 ff. des Aufenthaltsgesetzes ausgewiesen worden ist.

Zu Artikel 7 (Einschränkung eines Grundrechts)

Die Regelung trägt dem Zitiergebot Rechnung.

Zu Artikel 8 (Inkrafttreten)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Zu Absatz 2

Zum 1. Juli 2022 tritt wieder eine vor Anwendung des Artikels 18 Rückführungsrichtlinie entsprechende Rechtslage ein, die die Vorgaben der Artikel 16 Absatz 1 und 17 Absatz 2 umsetzt.