

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)269 F



Deutscher**Anwalt**Verein

Sachverständigen- Stellungnahme

von Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
Mitglied des Ausschusses Ausländer- und Asylrecht
des Deutschen Anwaltvereins

für die öffentliche Anhörung am 23. März 2015 vor
dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung
des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung
(BT-Drs. 18/4097)

auf der Basis der [DAV-Stellungnahme Nr. 29/2014](#)
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Neubestimmung des Bleiberechts und der
Aufenthaltsbeendigung

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

www.anwaltverein.de

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

A. Vorbemerkung

Der Deutsche Anwaltverein hat durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht bereits im Juni 2014 eine ausführliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Referentenentwurf vom 7.4.2014) vorgelegt (Stellungnahme Nr.: 29/2014, Ausschussdrucksache 18(4)269 B). Hinsichtlich des nun vorliegenden Gesetzentwurfes der Bundesregierung (Drucksache 18/4097) vom 25.02.2015 ist positiv festzustellen, dass eine Vielzahl der unter anderem durch den Deutschen Anwaltverein geübten Kritikpunkte Berücksichtigung gefunden und zu entsprechenden Änderungen geführt hat. Nach wie vor sind aber einige Punkte kritisch zu bewerten.

B. Aufenthaltsbeendigung (Ausweisung, Einreise-, Aufenthalts- und Titelerteilungssperre)

I. Ausweisungsrecht

Richtigerweise muss das Ausweisungsinteresse das Bleibeinteresse *überwiegen*, damit eine Ausweisung verfügt werden kann. Richtig ist auch, dass unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie der nationalen obersten Gerichte eine offene ergebnisumfassende Einzelfallabwägung stattfinden muss (vgl. Begründung S. 59). Aus diesem Grund verbietet sich eine Schematisierung.

Kritisch ist daher weiterhin zu bewerten, dass § 54 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 AufenthG-E an ein bestimmtes Strafmaß anknüpfen und daraus ein Ausweisungsinteresse abgeleitet wird. Es wird an ein in der Vergangenheit liegendes Ereignis anknüpfend eine Prognose für die Zukunft impliziert. Dies widerspricht einer ergebnisoffenen Einzelfallbewertung.

Kritisch ist zu bewerten, dass – mit Ausnahme einer Reihe privilegierter Ausländer (vgl. § 53 Abs. 3 AufenthG-E) – weiterhin auch aus generalpräventiven Gründen ausgewiesen werden kann. Obwohl in der Begründung des Entwurfes ausdrücklich darauf abgestellt wird, dass sich die Definition des Begriffs der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht richtet und sich hiernach auch die Gefährdung dieser Schutzgüter bemisst, soll weiterhin ein Ausländer, der eine Straftat begangen hat, aus dem Land entfernt werden können, damit sich andere Ausländer vorschriftsmäßig verhalten. Ein Dritter kann aber nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht zur Abwehr einer abstrakt bestehenden Gefahr nur unter sehr viel engeren Bedingungen herangezogen werden, als dies der Ausweisungsgrund nun vorsieht.

Schließlich kann unter Berücksichtigung der o.g. Rechtsprechung nicht nachvollzogen werden, weshalb sog. „faktische Inländer“ lediglich ein schwerwiegendes Bleibeinteresse haben sollen (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E) und nicht in die Gruppe der privilegierten Ausländer aufgenommen werden, obwohl bei der Ausweisung die gleichen Maßstäbe anzuwenden sind.

Ein letzter Punkt: § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG-E ist dem bisherigen § 55 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG nachempfunden. Erweitert wurde dieser Tatbestand um im Ausland begangene Handlungen, die in Deutschland als schwere Straftaten gelten würden. Es wäre zum besseren Verständnis sinnvoll, diese beiden Regelungen inhaltlich zu trennen.

Ausweislich der Begründung soll allerdings der Anwendungsbereich des § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG-E auf schwere Straftaten, die mit den in § 54 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AufenthG-E genannten Straftaten vergleichbar sind, beschränkt werden. Zu berücksichtigen ist, dass die in § 54 Abs. 2 Nr. 1-9 AufenthG-E genannten Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Ausweisungsinteresses über einen Anwendungsbereich außerhalb des eigentlichen Ausweisungsverfahrens verfügen - unter anderem auch in § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG. Wer also zwei geringfügige Verstöße gegen Rechtsvorschriften begangen hat (dies genügt nach der bisherigen Rechtsprechung zu § 55 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG), bei diesem liegt bereits ein Ausweisungsinteresse vor, so dass § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG einschlägig ist.

Dies führt z.B. in § 39 Nr. 5 AufenthV dazu, dass ein geduldeter Ausländer, der im Bundesgebiet geheiratet hat oder Elternteil eines Kindes geworden ist, das die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, keinen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (mehr) hat (vgl. § 27 Abs. 3 S. 2 AufenthG). Damit hat der *Auffangtatbestand* in § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG-E weitreichende Folgen, die - ausweislich der Begründung (BT-Drs. 18/4097, S. 63) - so nicht beabsichtigt sind.

Bei der Berücksichtigung von im Ausland begangenen Handlungen, die im Inland strafbar sind, sollte eine genauere Definition gefunden werden. „Schwere Straftaten“ ist kein Begriff des StGB, sondern folgt aus der SIS-II-VO. Möglicherweise wäre die Verwendung des Begriffs „Verbrechen“ sinnvoller.

II. Einreise-, Aufenthalts- und Titelerteilungssperre (§ 11 AufenthG-E)

1. Grundsätzliches

Zunächst: Es bleibt bei der Kritik, die bereits im Rahmen der Stellungnahme von Juni 2014 geäußert wurde: § 11 AufenthG-E ist als „kleine Ausweisung“ anzusehen, ohne dass ein entsprechendes Abwägungsgebot gesetzlich geregelt ist.

Zudem ist zu kritisieren, dass die Möglichkeit, das Einreise- und Aufenthaltsverbot aufzuheben oder die Sperrfrist zu verkürzen, in das Ermessen der Behörde gestellt wird. Damit findet lediglich eine eingeschränkte gerichtliche Überprüfung statt.

Auch unter Berücksichtigung der im Vergleich zum Referentenentwurf vom 07. April 2014 erfolgten Änderungen im Gesetzesentwurf wie auch der Begründung, sowohl zu § 11 wie auch zu § 25a und § 25b AufenthG-E, bleibt die Befürchtung bestehen, dass durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Einreise-, Aufenthalts- und Titelerteilungssperre die Gruppe der durch die Änderungen in Abschnitt 5 des AufenthG begünstigten Personen erheblich eingeschränkt wird.

2. Verstoß gegen Art. 24 SIS-II-VO

Der Begründung ist zu entnehmen, dass das Einreise- und Aufenthaltsverbot schengenweit im SIS ausgeschrieben werden soll (vgl. S. 42, Zu Nummer 5). Die Voraussetzungen gemäß Art. 24 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb

und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) liegen aber nicht vor. Art. 24 der entsprechenden Verordnung lautet:

Artikel 24

Voraussetzungen für Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung

2. Eine Ausschreibung wird eingegeben, wenn die Entscheidung nach Absatz 1 auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder die nationale Sicherheit gestützt wird, die die Anwesenheit des betreffenden Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats darstellt. Dies ist insbesondere der Fall

a) bei einem Drittstaatsangehörigen, der in einem Mitgliedstaat wegen einer Straftat verurteilt worden ist, die mit Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist;

b) bei einem Drittstaatsangehörigen, gegen den ein begründeter Verdacht besteht, dass er schwere Straftaten begangen hat, oder gegen den konkrete Hinweise bestehen, dass er solche Taten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats plant.

3. Eine Ausschreibung kann auch eingegeben werden, wenn die Entscheidung nach Absatz 1 darauf beruht, dass der Drittstaatsangehörige ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben worden ist, wobei die Maßnahme nicht aufgehoben oder ausgesetzt worden sein darf, ein Verbot der Einreise oder gegebenenfalls ein Verbot des Aufenthalts enthalten oder davon begleitet sein muss und auf der Nichtbeachtung der nationalen Rechtsvorschriften über die Einreise oder den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen beruhen muss.

Die in § 11 Abs. 1, 6 und 7 AufenthG-E genannten Ausländer erfüllen weder die Voraussetzungen des Art. 24 Abs. 2 noch des Abs. 3 SIS-II-VO. Eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem ist daher rechtlich unzulässig.

3. Einzelnormen

a) § 11 Abs. 6 AufenthG-E

Gemäß § 11 Abs. 6 AufenthG kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden, wenn der Ausländer seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist. Die beiden in der Vorschrift genannten Ausnahmen, unverschuldet an der Ausreise gehindert zu sein bzw. die Unerheblichkeit der Überschreitung der Ausreisefrist, sind zu ungenau gefasst. Es gibt in der Praxis eine Vielzahl von Fällen, in denen über die Frage des Bestehens und der Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht diskutiert wird. Ebenso gibt es eine Vielzahl von Fällen, in denen der weitere Aufenthalt hingenommen wird, obwohl eine gesetzte Ausreisefrist abgelaufen ist. Dies ist z.B. der Fall, wenn ein Eilantrag anhängig, aber noch nicht beschieden ist. Das Gleiche gilt für die Einleitung eines Petitionsverfahrens oder eine Eingabe an die Härtefallkommission. Es steht zu befürchten, dass die Sorge, es könnte ein Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt werden, dazu führt, von zulässigen Rechtsbehelfen keinen Gebrauch zu machen.

b) § 11 Abs. 7 AufenthG-E

Gemäß § 11 Abs. 7 AufenthG-E wird dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Möglichkeit eingeräumt, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu verfügen, wenn ein Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde oder mehrere Folge- oder Zweitansprüche gestellt wurden, die nicht zur Durchführung eines weiteren Verfahrens geführt haben. Das Ziel - gemäß Begründung: Ausländer davon abzuhalten, missbräuchliche Asylanträge zu stellen - kann damit nicht erreicht werden. Denn auch bei Wiedereinreise - trotz bestehenden Einreise- und Aufenthaltsverbotes - muss im Falle einer (erneuten) Asylantragstellung geprüft werden, ob seit der letzten (erfolglosen) Antragstellung Gründe vorliegen, die nun eine andere Entscheidung zu rechtfertigen geeignet sind. Sollte dies nicht der Fall sein, ermöglicht es die derzeitige Rechtslage, eine zeitnahe Aufenthaltsbeendigung zu realisieren.

Entscheidungserheblich kommt es - mit oder ohne Einreise- und Aufenthaltsverbot - darauf an, dass das Bundesamt in die Lage versetzt wird, zeitnah über den (erneuten) Asylantrag zu entscheiden (Stichwort: Personaldecke).

Problematisch ist das Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 11 Abs. 7 AufenthG-E in den Fällen, in denen der Betroffene in der Zwischenzeit ein Aufenthaltsrecht erworben hat (z.B. durch Eheschließung oder Geburt eines Kindes). In diesen Fällen muss das durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ausgesprochene Einreise- und Aufenthaltsverbot durch die zuständige Ausländerbehörde befristet oder aufgehoben werden. Schon jetzt ist in der Praxis mit einer erheblichen Verzögerung dieses Verfahrens zu rechnen, wenn eine Ausweisung oder Abschiebung durch eine andere Ausländerbehörde verfügt oder durchgeführt wurde als von der Ausländerbehörde, die nun über den weiteren Aufenthalt des Betroffenen im Bundesgebiet zu entscheiden hat. Wenn sich z.B. noch eine verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung über die Höhe und Erstattungspflicht der Abschiebungskosten anschließt, und die andere Ausländerbehörde ihr Einvernehmen mit der Befristung oder Aufhebung von einer verbindlichen Regelung hinsichtlich der Erstattung der Abschiebungskosten abhängig macht, so ist mit einer Verzögerung von mehreren Jahren zu rechnen. Bei Verfahren gemäß § 72 Abs. 2 AufenthG ist aktuell mit einer Erarbeitungsdauer der Stellungnahme seitens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von mehr als 2 Jahren zu rechnen (derzeit werden Stellungnahmen auf Anfragen aus 2012 abgearbeitet). Sollte eine ähnliche Bearbeitungsdauer bei Anfragen von Ausländerbehörden hinsichtlich der Aufhebung oder Befristung eines vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge verfügten Einreise- und Aufenthaltsverbotes zu befürchten sein, ist dies eine inakzeptable Verfahrensverzögerung. Wenn – obwohl diese Mittel nicht geeignet sind – an der Möglichkeit für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu verfügen, festgehalten werden sollte, so sollte zumindest das Beteiligungserfordernis abgeschafft werden. Es gibt keinen vernünftigen Grund, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge beteiligt wird, wenn das von ihm verfügte Einreise- und Aufenthaltsverbot durch eine Ausländerbehörde befristet oder aufgehoben werden soll. Die Erwägungen, die die Ausländerbehörde zur Befristung oder Aufhebung bewegen, dürften ohne jegliche Verbindung zu asylrelevanten Aspekten stehen. Fazit: Änderung des § 72 Abs. 3 AufenthG-E.

C. Humanitäre Aufenthaltstitel

I. Allgemeines

Die beabsichtigten Änderungen in Abschnitt 5 des AufenthG sind grundsätzlich zu begrüßen.

Die gesetzliche Regelung des Resettlement als dauerhafter Beitrag zur Unterstützung von Flüchtlingen ist überfällig und sinnvoll.

Die Eröffnung einer Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis im Bereich des § 25 Abs. 4a AufenthG-E ist aus humanitären Gründen geboten und hilfreich, um die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen.

Die Änderungen in § 25a und die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung in § 25b AufenthG-E sind geeignete Maßnahmen, um langfristig in Deutschland lebende Ausländer in einen rechtmäßigen Aufenthalt zu überführen.

Die Abschaffung der sieben-jährigen Voraufenthaltsdauer vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis ist ein richtiges Signal an alle Betroffenen.

II. Einzelnormen

1. § 25 Abs. 4a AufenthG-E

Ein redaktioneller Hinweis: es sollte nicht nur das Wort „vorübergehenden“, sondern es sollten die Worte „für einen vorübergehenden Aufenthalt“ gestrichen werden.

Andernfalls lautet der Gesetzestext: ... soll, auch wenn er vollziehbar ausreisepflichtig ist, für einen Aufenthalt eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.“

Die bisher drohende Aufenthaltsbeendigung nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens gegen die Täter hatte für die Betroffenen immer auch die Gefahr enthalten, für die Täter am Herkunftsort wieder auffindbar zu sein. Dieser Gefahr wird durch die Eröffnung einer Verlängerungsoption des Aufenthaltstitels begegnet.

2. § 25a AufenthG-E

Nach § 25a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E soll es genügen, wenn der Antrag vor Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt wird. Dies impliziert, dass die Erteilung auch noch nach Vollendung des 21. Lebensjahres erfolgen könnte. Diese Möglichkeit wird aber durch die Tatbestandsvoraussetzung „einem jugendlichen oder heranwachsenden Ausländer“ gesperrt. Nach Vollendung des 21. Lebensjahres ist der Ausländer nicht mehr heranwachsend. Im Erteilungszeitpunkt läge damit diese Tatbestandsvoraussetzung nicht mehr vor. Entsprechend müsste § 25a Abs. 1 Satz 2 AufenthG angepasst werden. Vorschlag: Einem **bei Antragstellung** jugendlichen oder heranwachsenden geduldeten Ausländer...“

In einer früheren Fassung des § 25a AufenthG-E lag das Höchstalter bei 27 Jahren. Durch die Herabsetzung des Alters verbleibt eine große Gruppe gut integrierter junger Erwachsener in einer prekären Aufenthaltssituation. Die verbleibende Option des § 18a AufenthG ist teilweise schwer zu erreichen, da viele Arbeitgeber nicht bereit sind, geduldete Ausländer auszubilden.

3. § 25b AufenthG-E

Es ist für die Praxis zu begrüßen, dass § 25b AufenthG-E nun eine Soll-Vorschrift ist. Des Weiteren ist positiv, dass hinsichtlich der Lebensunterhaltssicherung eine Formulierung gefunden wurde, die einzelfallbezogene Lösungen eröffnet. Bei den Versagensgründen ist zu begrüßen, dass lediglich aktuelle Täuschungen etc. relevant sind und damit die Diskussionen, die anlässlich der vergangenen Bleiberechtsregelungen (IMK-Beschluss November 2006 und § 104a zum 1.7.2007) geführt wurden, obsolet sein dürften.

Gem. § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E bleiben bei Straftätern, die zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden, Geldstrafen bis zu 50/ 90 Tagessätzen außer Betracht. Diese Unstimmigkeit wurde aufgrund des Hinweises des Bundesrates bereits erkannt und sollte geändert werden (vgl. Gegenäußerung des Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates vom 04.03.2015, BT-Drs. 18/4199, S. 4, Zu Nummer 14).

Bei der geplanten Abhilfe sollte weiter berücksichtigt werden, dass die jetzige Formulierung nur für die Fälle des Ausweisungsinteresses gem. § 54 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG-E eine Spezialvorschrift im Verhältnis zu § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG darstellt. Das bedeutet, dass es bei Ausweisungsinteresse gem. § 54 Abs. 2 Nrn. 3 – 9 AufenthG-E bei dem Grundsatz bleibt, dass im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis zu versagen ist. Insbesondere fehlt für nicht nur geringfügige oder vereinzelte Verstöße i.S.d. § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG-E eine entsprechende Regelung, nach der Geldstrafen bis zu 50/ 90 Tagessätzen außer Betracht gelassen werden können.

D. Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam

Im Rahmen der Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams bleibt es bei der in der Stellungnahme von Juni 2014 geäußerten Kritik.

Hinzu kommt, dass § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 AufenthG-E rein sprachlich missglückt ist. Ein Grund benötigt ein Bezugsobjekt. Ein Grund ist eine Ursache für eine Folge. Gem. Gesetzesentwurf liegen im Einzelfall Gründe vor, die auf den in § 2 Abs. 14 AufenthG-E festgelegten Anhaltspunkten beruhen (das bedeutet, ein Grund ist ein Anhaltspunkt + x). Was dieses x sein soll, ergibt sich aber nicht aus dem Gesetzestext. Die Vorlage (Art. 2 Buchst. n) Dublin-III-VO) ist sprachlich korrekt und sollte wörtlich übernommen werden.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass es sich Ausländerbehörden und Gerichte zu einfach gemacht haben, wenn es um die Prüfung der Zulässigkeit der Anordnung von Abschiebungshaft gegangen ist. Erst eine Vielzahl von höchstrichterlichen Entscheidungen hat zu einer verfassungsrechtlich gebotenen erheblichen Einschränkung geführt. Durch die Auflistung der Anhaltspunkte in § 2 Abs. 14 AufenthG-E wird die Anwendung der Norm unnötig kompliziert, und es wird aus dem (missglückten) Gesetzestext des § 62 Abs. 3 AufenthG-E nicht deutlich, dass das Vorliegen der Anhaltspunkte für sich genommen nicht ausreicht. Dies geht lediglich aus der Begründung hervor. Angesichts des in der Verfassung verankerten Schutzes der persönlichen Freiheit muss eine Klarstellung innerhalb der Norm des § 62 Abs. 3 AufenthG-E erfolgen.

Der in § 2 Abs. 14 Nr. 2 AufenthG-E genannte Anhaltspunkt ist zu ungenau und in weiten Teilen kein Anlass, eine Fluchtgefahr zu unterstellen. Jemanden zu inhaftieren, weil er eine falsche Identität angibt, führt nicht dazu, dass deshalb die Möglichkeit besteht, den Betroffenen abzuschieben. Vielmehr besteht der Verdacht der Beugehaft. Auch die Vernichtung – soweit bereits erfolgt – von Identitäts- und Reisedokumenten wird nicht ungeschehen, wenn die Person ihrer Freiheit beraubt wird.

Auch der in § 2 Abs. 14 Nr. 4 AufenthG-E genannte Anhaltspunkt ist abzulehnen. Nur weil jemand erhebliche Geldbeträge für einen Schleuser aufgewandt hat, um nach Europa zu gelangen zu unterstellen, dass diese Person sich einer Abschiebung entziehen wird, ist abwegig. Aus der Praxis erscheint eher folgende Schlussfolgerung zutreffend: Die Personen, die bereit und in der Lage sind, ein kleines Vermögen auszugeben, um z.B. per Flugzeug von Afghanistan direkt nach Frankfurt geschmuggelt zu werden, sind aller Erfahrung nach nicht bereit, sich einer Abschiebung durch Untertauchen und einem Leben in der Illegalität zu entziehen.

Der neu geschaffene Ausreisegewahrsam wird – einmal mehr – als Versuch der Arbeitserleichterung wahrgenommen. Gerade dies ist aber – wie unzählige Male entschieden – kein ausreichender Grund für eine Inhaftierung. Der Vergleich zu einer „Abschiebung im Morgengrauen“ verkennt, dass es sich um ein verfassungsrechtlich verankertes Schutzgut handelt. Jede Minute in Haft muss sich an den verfassungsrechtlich garantierten Maßstäben messen und danach rechtfertigen lassen. Andernfalls ist die Freiheit der Person sofort zu gewährleisten.

E. Sonstige Änderungen

I. § 17a AufenthG-E

Diese Änderung ist eine sinnvolle Ergänzung zu § 18a AufenthG und insbesondere zu §§ 6 und 8 BeschV.

II. AT für geduldete Jugendliche bis zum Abschluss der Ausbildung/ BR-Vorschlag § 25c AufenthG-E

Natürlich würde eine entsprechende Gesetzesänderung begrüßt werden. Evtl. läge es im Interesse der Bundesregierung, eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Berufe in Aussicht zu stellen, die gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BeschV durch die Bundesagentur für Arbeit Aufnahme auf die Positivliste gefunden haben. Dies dürfte einen zusätzlichen Anreiz mit Lenkungswirkung darstellen.

III. Datenerhebung gem. §§ 48, 48a AufenthG-E

Hier scheint Uneinigkeit hinsichtlich des Richtervorbehaltes zu bestehen. Vorsorglich sei auf die äußerst hilfreiche Stellungnahme Nr. 17/2013 des DAV hingewiesen. Bei der Auswertung von Datenträgern muss zwischen der Datennutzung und dem Auskunftsverlangen unterschieden werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu das sog. Doppeltür-Modell entwickelt: *„Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten“* (BVerfG, Beschl. v. 24.01.2012, Rn. 123, 1 BvR 1299/05 = NJW 2012, 1419 ff.). Zutreffend ist demnach, dass in § 100j Abs. 3 Satz 1 StPO der Richtervorbehalt entfällt, wenn der Betroffene über das Auskunftsersuchen Kenntnis hat oder haben muss. Dies betrifft aber nur die Datenabfrage. Die Nutzung, also das Auslesen von Mobiltelefonen und anderen Endgeräten ist in § 100g StPO geregelt und steht über § 100b Abs. 1 StPO unter Richtervorbehalt (vgl. DAV-Stellungnahme Nr. 17/2003, S. 10). Daher wird eine gerichtliche Anordnung für die Nutzung der Daten für erforderlich gehalten.

IV. Zuständigkeiten

Gem. § 71 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG-E soll die Bundespolizei für die Zurückweisung und die Zurückschiebung an der Grenze *„einschließlich der Überstellung von Drittstaatsangehörigen auf Grundlage der VO (EU) Nr. 604/2013 [zuständig sein], wenn der Ausländer von der Grenzbehörde im grenznahen Raum in unmittelbarem Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise angetroffen wird“*. Hier sollte in der Begründung klar gestellt werden, dass die Kompetenz der Bundespolizei sich nur auf den Vollzug der Überstellung auch nach der Dublin-III-VO bezieht.

In diesen Fällen muss zuvor ein Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ergangen, zugestellt und vollziehbar sein. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat hierzu ausgeführt: *„Das Bundesamt wird mit Inkrafttreten des neuen § 34a AsylVfG im Rahmen des Dublinverfahrens in allen Fällen, in denen auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist – also sowohl in Asylantragsfällen als auch in Aufgriffsfällen – Bescheide erstellen, die mit einer Abschiebungsanordnung und einer Rechtsbehelfsbelehrung [...] versehen sein werden“* (vgl. Rundschreiben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge vom 17.07.2013).

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)269 A



Deutscher **Anwalt** Verein

Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des
Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Stand:
07.04.2014)

Stellungnahme Nr.: 29/2014

Berlin, im Juni 2014

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/M.
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/M.
(Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
(Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Victor Pfaff, Frankfurt/M. (stellv.
Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

- Bundesministerium des Innern
 - Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
 - Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
 - Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
 - Innenausschuss des Deutschen Bundestages
 - Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
 - Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
 - Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages
 - CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
 - SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
 - Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
 - Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
 - Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
-
- UNHCR Deutschland
 - Katholisches Büro in Berlin
 - Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
 - Diakonisches Werk der EKD
 - Deutscher Caritasverband
 - Deutsches Rotes Kreuz
 - AWO Bundesverband e.V.
 - Flüchtlingsrat Berlin
 - Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
 - Bundesrechtsanwaltskammer
 - Deutscher Richterbund
 - Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
 - PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
 - Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesarbeitsrat)
 - Neue Richtervereinigung (NRV)
 - Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
 - Landesverbände des DAV
 - Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
-
- NVwZ
 - ZAR
 - Asylmagazin
 - ANA
 - Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

A. Aufenthaltsbeendigung (Ausweisung; Einreise- Aufenthaltssperre)

Der Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung verknüpft das Bleiberecht mit einer Reihe weiterer, teils tiefgreifender Änderungen des Aufenthaltsrechtes, die ausnahmslos zu Lasten der Betroffenen gehen. Dazu einige Hinweise:

I. Grundsätzliches

1. Der Entwurf gibt vor, das starre Stufensystem der bisherigen gesetzlichen Regelungen in §§ 53 ff AufenthG durch ein System umfassender Abwägung im Sinne der Verhältnismäßigkeit ablösen zu wollen. Das Bundesverfassungsgericht hatte zwar die Stufenregelung von Ist-, Regel- und Ermessensausweisung nicht für verfassungswidrig erklärt (B. v. 10.5.2007 – 2 BvR 304/07 u. B. v. 10.8.2007 – 2 BvR 535/06)), aber jede schematisierende Anwendung als mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht vereinbar verworfen. Diesem Maßstab wird der Entwurf nicht gerecht. Tatsächlich verfolgt der Entwurf ausdrücklich das Ziel, die Ausweisung dadurch „leichter handhabbar“ (Begründung, Seite 30) zu machen, dass vorgegebene Merkmale in die Waagschale gelegt werden, ohne dass eine umfassende ergebnisoffene Abwägung auf der Grundlage der Einzelfallsituation ermöglicht wird.

2. Der Entwurf definiert das Interesse am Verbleib des Ausländers als dessen im Gegensatz zu „öffentlichen Ausweisungsinteressen“ stehendes „privates Interesse“. Dadurch wird die Beachtung der Menschenrechte und der völkerrechtlichen Vorgaben zum „Privatinteresse“ herabgewürdigt.

Der Entwurf geht von einem Bild des Menschen aus, der Objekt des Staates ist. Tatsächlich ist es aber vornehmste Aufgabe des Staates nach dem Grundgesetz, die Menschenrechte zu seiner Aufgabe zu machen und die Achtung der Menschenrechte als Gegenstand des öffentlichen Interesses durchzusetzen.

3. Die Gliederung von „Interessengewichten“ in „besonders schwer“, „schwer“ und „weniger schwer“ soll den Eindruck sachgerechter Abwägung erwecken. Diese Schematisierung verhindert aber gerade eine umfassende Abwägung. Sie verleitet vielmehr dazu, die Besonderheiten des Einzelfalles zu übergehen. Eine Gewichtung innerhalb der einzelnen Merkmale erscheint ausgeschlossen.

4. Die Neuregelung kennt erstmals kein Ausweisungsermessen mehr. Die behördliche Entscheidung unterliegt uneingeschränkt der gerichtlichen Überprüfung. Die Bemessung der Sperrwirkung hingegen soll nach behördlichem Ermessen erfolgen.

II. Einzelnormen des Ausweisungsrechtes

1. § 53 Abs. 1 AufenthG-E

In § 53 Abs. 1 AufenthG-E wird der Eindruck erweckt, als könne nur bei einem Überwiegen des Ausweisungsinteresses ausgewiesen werden. § 55 Abs. 1 S. 2 und 3 AufenthG-E machen aber deutlich, dass nach dem Willen des Entwurfs schon bei einem Gleichgewicht der Interessenlage, nicht erst bei einem Überwiegen des öffentlichen Interesses, ausgewiesen wird. Denn trotz besonders schwerwiegendem privaten Interesse (§ 55 Abs. 1 AufenthG-E) wird ausgewiesen, wenn der Regelfall des besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses angenommen wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit strikt einzelfallbezogen sein muss (B. v. 10.8.2007 – 2 BvR 535/06). Der Entwurf lässt diese Stringenz nicht erkennen. Abgesehen von der fehlerhaften Aufteilung in öffentliche und private Interessen ist im Entwurf nicht klargestellt, dass die Abwägung ein im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügendes Ergebnis zeitigen muss.

2. § 53 Abs. 2 AufenthG-E

a) Der Entwurf lässt – wie § 55 Abs. 3 AufenthG in der jetzigen Fassung – nur rechtmäßigen Aufenthalt als „zugunsten des Ausländers“ berücksichtigungsfähig gelten. Dass auch ein geduldeter Aufenthalt im Hinblick auf Art. 8 EMRK zugunsten eines Ausländers berücksichtigt werden kann, hat die Rechtsprechung schlüssig und teils ausdrücklich festgestellt (z. B. VGH Baden-Württemberg, B. v. 5.6.2012 – 11 S 738/12, Gegenteiliges ergibt sich im Einzelfall auch nicht aus dem Urteil des BVerwG vom 26.10.2010 – 1 C 18.09). Auch der EGMR vertritt nicht die Auffassung, nur rechtmäßiger Aufenthalt sei im Rahmen von Art. 8 EMRK berücksichtigungsfähig.

b) Das – aus § 55 Abs. 3 AufenthG i.d.j.F. übernommene – Merkmal „schutzwürdig“ kann sich leicht als eine Falltüre erweisen, in der „persönliche, wirtschaftliche und sonstige Bindungen“ verschwinden. Aus gutem Grunde spricht das Bundesverfassungsgericht in solchem Zusammenhang nur von „Bindungen“, nicht von „schutzwürdigen Bindungen“ (BVerfG, Beschluss vom 10.8.2007 – 2 BvR 535/06 –, InfAuslR 2007, 443, 445).

c) Die Folgen der Ausweisung für Familienangehörige sollen nur Berücksichtigung finden können, wenn die Angehörigen sich rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten. Diese – ebenfalls aus § 55 Abs. 3 AufenthG i.d.j.F. – übernommene Regelung – schützt die Familienangehörigen des Ausländers nicht hinreichend. Beispielsweise ist die Beziehung eines Elternteils zu einem Kind, dessen Aufenthalt nur geduldet ist, unabhängig von der Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes des Kindes zu schützen (siehe hierzu BVerfG, Ur. v. 1.4.2008 – 1 BvR 1620/04 – NJW 2008, 1287 ff.:

„Das Kind hat eigene Würde und eigene Rechte. Als Grundrechtsträger hat es Anspruch auf den Schutz des Staates und die Gewährleistung seiner grundrechtlich verbürgten Rechte.“)

Diese Eigenschaft hängt nicht von der Frage ab, ob der Aufenthalt rechtmäßig ist oder nicht.

d) Nicht übernommen wurde die Regelung des § 55 Abs. 3 Nr. 3 AufenthG i.d.j.F., nach der die in § 60a Abs. 2 und 2b AufenthG genannten Voraussetzungen für die Aussetzung der Abschiebung zu berücksichtigen sind.

3. § 53 Abs. 3 AufenthG-E

Siehe hierzu unten III.

4. § 53 Abs. 4 AufenthG-E

Mit dem Verweis auf das Recht auf Wiederkehr macht der Entwurf selbst deutlich, dass das Prüfungsprogramm allein offensichtlich nicht hinreicht, Unverhältnismäßigkeiten auszuschließen.

- a) Das Merkmal „außergewöhnlich“: Man kennt dieses Tatbestandsmerkmal aus § 36 Abs. 2 AufenthG. Es hat sich erwiesen, dass das Merkmal so gut wie niemals als erfüllt angesehen wird (siehe OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 19.12.2011 – 3 B 17.10).
- b) Der Verweis auf § 37 AufenthG, der „entsprechend“ angewandt werden soll, ist völlig unbrauchbar. § 26 Abs. 4 S. 4 AufenthG enthält ebenfalls einen solchen Verweis („... kann § 35 entsprechend angewandt werden“). Auch hier war Verwirrung eingetreten. Soll der Verweis nur für junge Leute und Rentner gelten oder für alle Altersgruppen?

Bemerkenswerterweise wird hier der Behörde, obwohl zunächst das Merkmal „außergewöhnliche Härte“ erfüllt sein muss, auch noch Ermessen eingeräumt (wie in § 36 Abs. 2 AufenthG ebenfalls).

5. § 54 Abs. 1 und Abs. 2

Wie der Gesetzentwurf bei der für verfassungswidrig erkannten Schematisierung bleibt, wird in Abs. 1 Nr. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 besonders deutlich: Jede Verurteilung wiegt „besonders schwer“ bzw. „schwer“. Eine Betrachtung des Einzelfalles, ob das Verhalten unter den besonderen Umständen wirklich besonders schwer oder schwer wiegt, lässt der Entwurf nicht zu und verstößt damit gegen das Prinzip, dass strikt der Einzelfall zu beurteilen ist (siehe BVerfG, Beschluss vom 10.8.2007). Eine „konkrete“ Gewichtung und Abwägung, obwohl erforderlich, unterbleibt.

6. § 55 Abs. 1 und 2 AufenthG-E

Die Regelungen erfassen nicht alle Fallkonstellationen, in denen die Interessen am Verbleib des Ausländers zu berücksichtigen sind, und sollten deshalb keine abschließende Aufzählung enthalten.

7. § 55 Abs. 3 S. 1 und 2 AufenthG-E

Die Norm ermöglicht es Behörden und Gerichten, das „private Interesse“ beliebig unter das öffentliche Ausweisungsinteresse herabzustufen. „Erhebliche Integrationsdefizite“ können willkürlich angenommen werden etwa bei lückenhafter Beschäftigungszeit, Inanspruchnahme von Sozialhilfe, Sprachkenntnissen unter einem bestimmten Niveau trotz langem Aufenthalt, mehrfacher geringfügiger Straffälligkeit, die für sich genommen keine Ausweisung rechtfertigt, ferner bei einem erfolglosen Asylverfahren etc.

Der Satz 2 öffnet mit der kategorischen Herabstufung des Gewichtes einer familiären Beziehung („... hat geringeres Gewicht ...“) die Möglichkeit der Verletzung des Grundrechtes gemäß Art. 6 GG.

Es fällt auf, dass die Regelung kein Pendant beim „öffentlichen Ausweisungsinteresse“ hat.

III. Einreise- und Aufenthaltsverbot: § 11 AufenthG-E

In § 11 des Entwurfs wird der Anwendungsbereich der Sperrwirkung erheblich ausgeweitet. Daraus folgt eine klandestine Erweiterung der Ausweisungsvorschriften, ohne dass diese dem strikten Abwägungsgebot unterstellt würden. Die Regelung hat katastrophale Fernwirkungen für die Vermeidung von Kettenduldungen und ist integrationsfeindlich.

1. § 11 Abs. 3 AufenthG-E

Während im Ausweisungsrecht, d.h. wenn es um die Entfernung eines Ausländers aus dem Bundesgebiet geht, das Ermessen abgeschafft ist, wird es hier, wo es um die Wiederzulassung des Ausländers zum Bundesgebiet bzw. Schengengebiet geht, entgegen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes das Ermessen eingeführt.

2. § 11 Abs. 4 AufenthG-E

Während bisher ein Befristungsantrag mit dem Wegfall des Ausweisungszwecks begründet werden konnte, bedarf es nach dem Entwurf für eine nachträgliche (weitere) Befristung zusätzlich der Darlegung eines „dringenden Belanges“. Damit soll es grundsätzlich bei der im Zusammenhang mit der Ausweisung verfügten Frist bleiben. Allgemeine verwaltungsrechtliche Grundsätze können nicht mehr geltend gemacht werden (Begründung, Seite 36). Umgekehrt ist mit Satz 2 eine beinahe beliebige Ausdehnung der zuvor gesetzten Frist möglich.

3. § 11 Abs. 6 AufenthG-E

Die Norm schafft eine völlig neue Rechtsgrundlage für die Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes. Sie ist vollständig unverhältnismäßig. Das Verbot kann verhängt werden, wenn der Ausländer nicht innerhalb der von der Behörde gesetzten Frist ausgereist ist, ganz unabhängig davon, ob er ausgewiesen oder abgeschoben ist. Erfasst sind auch die Fälle, in denen zum Beispiel nach Ablehnung eines Antrages auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis die Ausreisefrist nicht sofort beachtet und befolgt wird.

Unklar ist, ob dies auch gilt, wenn der Ausländer von seinem Recht auf Beantragung vorläufigen Rechtsschutzes oder der Anrufung des Landtages im Wege der Petition Gebrauch macht und damit die Ausreisefrist überschreitet. Diese Fallsituation darf nicht allein Gegenstand der Ermessensausübung bleiben. Die Regelung bedroht die Inanspruchnahme der Rechtsweggarantie.

Die Norm wirkt sich vernichtend auf die Geltendmachung eines Bleiberechtes gemäß § 25 a und b AufenthG oder eines Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG-E aus, da eine Einreise- und Aufenthaltssperre der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entgegensteht.

4. § 11 Abs. 7 AufenthG-E

Die Bestimmung sieht die Möglichkeit der Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes vor, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen“, dass der Ausländer eingereist ist, „um öffentliche Leistungen zu beziehen, die der Sicherung des Lebensunterhaltes dienen“.

Satz 3 der Vorschrift legt fest, wann „regelmäßig“ der Sachverhalt erfüllt ist: Wenn ein Asylantrag als unzulässig oder unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wird oder wenn ein Antrag nach § 71 oder 71 a AsylVfG nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens führt. Man stelle sich folgenden Sachverhalt vor: Ein Verfolgter flüchtet mit einem Visum eines anderen Schengenstaates nach Deutschland, weil hier Geschwister leben. Der Asylantrag muss als unzulässig abgelehnt werden. Da es sich keineswegs um einen Ausnahmefall handelt, wäre ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu verhängen, obwohl gerade keine „tatsächlichen Anhaltspunkte“ die Annahme rechtfertigen, der Verfolgte sei eingereist, um öffentliche Leistungen zu beziehen, die der Sicherung des Lebensunterhaltes dienen. Auch an dieser Stelle arbeitet der Entwurf mit Fiktion („Die Einreise gilt regelmäßig als zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen ... getätigt“) statt mit Einzelfallprüfung.

Auch hier wird der Mensch zum Objekt staatlichen Handelns degradiert.

Zudem ist die Definition der öffentlichen Leistungen in § 11 Abs. 7 des Entwurfs weiter gefasst als in § 2 Abs. 3 AufenthG, da auch die Einreise mit dem Ziel des Bezugs von Leistungen aus dem Katalog nach § 2 Abs. 3 S. 2 AufenthG als missbräuchlich angesehen wird (Begründung, Seite 36).

5. § 11 Abs. 9 AufenthG-E

Abs. 9 sieht den Neubeginn der Sperrfrist bei zwischenzeitlicher Einreise vor. Dies ist nicht vertretbar. Der polizeirechtliche Zweck der Sperrfrist ist mit ihrer ursprünglichen Bemessung abgedeckt. Ob die zwischenzeitliche Einreise ihrerseits eine Verlängerung dieser ursprünglichen Frist rechtfertigt oder nicht oder gar ihrer Verkürzung (Schwangerschaft/Kind) kann nur im Einzelfall beurteilt und entschieden werden. Ein Automatismus des Neulaufs lässt sich nicht rechtfertigen.

B. Abschiebungs- und Überstellungshaft

I. Grundsätzliches

1. Die Änderungen zur Abschiebungshaft betreffen notwendige Anpassungen an die Dublin III-VO.¹ Art. 28 Dublin III-VO sowie die Definition der Fluchtgefahr in Art. 2 lit n) Dublin III-VO machen Änderungen des materiellen Haftrechts erforderlich, denn Art. 2 lit. n) bestimmt, dass nationale Gesetzgeber „gesetzlich festgelegte Kriterien“ zur Fluchtgefahr bestimmen muss. Der Deutsche Anwaltverein ist allerdings der Ansicht, dass die geplanten Änderungen europarechtswidrig sind. Das Haftrecht wird unzulässig ausgedehnt. Es wird nicht berücksichtigt, dass der Betroffene nach den Regelungen der Dublin III-VO auch freiwillig in den zuständigen Mitgliedsstaat reisen kann.

¹ VO (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180/31)

2. Darüber hinaus enthält der Entwurf Regelungen, die die Verhängung der Abschiebungshaft verfahrensrechtlich erleichtern sollen. Auch diese vorgeschlagenen Regelungen sind abzulehnen.

II. Anpassung an die Dublin III-VO

Für Aufnahme- oder Wiederaufnahmeersuchen im Rahmen der Zuständigkeitsvorschriften der Dublin III-VO ist seit dem 01.01.2014 bei der Inhaftierung von Ausländern Art. 28 Dublin III-VO anzuwenden. Die Vorschrift regelt mit unmittelbarer Wirkung die materiellen Voraussetzungen der Inhaftierung eines Asylsuchenden zur Sicherung der Überstellung in den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staat.

Die außer Kraft getretene Dublin II-VO überließ die Frage, unter welchen materiellen Voraussetzungen ein Asylsuchender zur Sicherung der Überstellung in Haft genommen werden durfte, dem nationalen Gesetzgeber. In der Praxis wurde in Dublin-Fällen materiellrechtlich Haft in der Form der Zurückschiebungshaft gemäß § 57 AufenthG i.V.m. § 18 AsylVfG in Aufgriffsfällen (Aufgriff nach Grenzübertritt ohne vorherige Registrierung bei einer Behörde) oder Abschiebungshaft gemäß § 62 AufenthG zur Sicherung der Abschiebung in sonstigen Dublin-Fällen (Haft nach Ablehnung des Asylantrags) durchgeführt. Dabei kamen die Haftgründe des § 62 Abs. 3 Nr. 1 und 5 AufenthG zum Tragen.

1. Fluchtgefahr

Art. 28 Dublin III-VO regelt nun als einzigen Haftgrund den der „erheblichen Fluchtgefahr“. Art. 2 lit n) Dublin III-VO definiert dabei, was unter „Fluchtgefahr“ zu verstehen ist. Diese ist „das Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Antragsteller, ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser, gegen den ein Überstellungsverfahren läuft, diesem Verfahren möglicherweise durch Flucht entziehen könnte.“

Kriterien sind damit bestimmte Umstände oder Verhaltensweisen des Betroffenen, die eine Fluchtgefahr begründen können. Aufgrund des Verordnungscharakters der Dublin-III-VO und des abschließenden Regelungsgehalts der Art. 2 und 28 Dublin-III-VO sind andere Haftgründe oder andere Definitionen des Haftgrunds der „Fluchtgefahr“ für die Überstellungshaft unzulässig.

Die Haftgründe des § 62 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 AufenthG enthalten gesetzlich geregelte Kriterien, die im Fall der geplanten Überstellung nach Vollziehbarkeit eines Bescheids des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge greifen können. Allerdings sind sie für Aufgriffsfälle von ihren Kriterien her nicht anwendbar. Der Haftgrund des § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG greift für beide Fallgruppen nicht. Die Vorschrift regelt den Haftgrund des „Entziehungsverdachts“, was nichts anderes ist als die „Fluchtgefahr“. Sie enthält aber eben keine „gesetzlich geregelten Kriterien“, wann ein solcher „Entziehungsverdacht“ vorliegen kann. Bislang wurden solche Kriterien richterrechtlich bestimmt. Art. 2 lit n) Dublin-III-VO verlangt aber nun klar bestimmbare, gesetzlich vorgegebene Maßstäbe. Dem genügt § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG nicht. In Aufgriffsfällen nach Übertritt über die Binnengrenzen ist seit dem 01.01.2014 eine Haft zur Sicherung der Überstellung daher nicht mehr zulässig. Der Gesetzentwurf will diese Regelungslücke schließen.

2. Erforderlichkeit der Einzelfallprüfung

Der Gesetzentwurf enthält in § 62 Abs. 3 AufenthG die neue Nummer 6, die die Inhaftierung zur Sicherung der Überstellung im Rahmen der Dublin III-VO regeln soll. Die Vorschrift soll das nationale Recht an Art. 28 Abs. 2 Dublin III-VO anpassen. In Art. 28 Abs. 2 Dublin III-VO wird klargestellt, dass eine Haft jeweils nur im Einzelfall zulässig ist. Dieses ergibt sich auch aus Art. 28 Abs. 1 Dublin III-VO, wonach eine Haft nicht alleine deswegen zulässig ist, weil ein Ausländer dem Dublin-Überstellungsverfahren unterliegt. Dieser Verweis auf die Einzelfallbezogenheit fehlt in § 62 Abs. 3 Nr. 6 AufenthG-E. Es sind dort deswegen die Worte „im Einzelfall“ vor „eine erhebliche Fluchtgefahr“ einzufügen.

3. Legaldefinition in § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E

In § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E wird der Begriff der „erheblichen Fluchtgefahr“ mit mehreren – nicht abschließenden – Fallbeispielen definiert. Die Regelung ist mit der Dublin III-VO nicht vereinbar:

a. Die Verordnung verlangt zunächst nicht eine Definition der „erheblichen Fluchtgefahr“, sondern nur eine der „Fluchtgefahr“. Der Begriff der „Erheblichkeit“ ist in Art. 28 Abs. 2 Dublin III-VO enthalten. In § 62 Abs. 3 Nr. 6 AufenthG-E wird er übernommen.

Er verdeutlicht, dass neben den gesetzlich geregelten Kriterien der Fluchtgefahr diese „erheblich“ sein muss, also das Risiko, dass der Betroffene sich einer Überstellung entzieht deutlich höher ist, als dass er sich der Überstellung stellt oder sogar freiwillig in den zuständigen Staat zurückkehrt. Im Entwurf wird durch die Definition der „erheblichen Fluchtgefahr“ suggeriert, dass eine Steigerung des Gefahrenbegriffs nicht erforderlich ist. Das ist mit Art. 28 Abs. 2 Dublin III-VO nicht vereinbar. Dieses ergibt sich auch aus dem Vergleich mit Art. 15 der Rückführungsrichtlinie², in dem der Begriff der „Erheblichkeit“ nicht verwendet wird. Der europäische Gesetzgeber macht damit deutlich, dass die Inhaftierung von Asylsuchenden im Dublin-Verfahren mehr verlangt, als die Inhaftierung abgelehnter Asylsuchender zum Zwecke der Entfernung aus der EU. In § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E ist daher das Wort „erheblich“ zu streichen, um deutlich zu machen, dass alleine das Vorliegen eines einzelnen Kriteriums nicht zur Haft ausreicht.

b. Art. 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E enthält einzelne Regelbeispiele. Durch das Wort „insbesondere“ wird der Eindruck erweckt, eine Fluchtgefahr könne auch mit anderen Kriterien begründet werden. Auch die Begründung des Entwurfs sagt, dass die Aufzählung nicht abschließend sei. Das ist mit der Dublin III-VO nicht vereinbar.

² Richtlinie 2008/115/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348/98.

Kriterien müssen gesetzlich geregelt sein. Nicht gesetzlich geregelte Kriterien, z.B. ergänzende richterrechtlich bestimmte Kriterien oder Kriterien, die nicht gesetzlich bestimmt sind, sind im Bereich der Überstellungshaft nicht zulässig. Das Wort „insbesondere“ ist daher zu streichen.

c. Der Entwurf enthält das Kriterium des Verlassens des Mitgliedstaates, bevor ein dort laufendes Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz abgeschlossen wurde. Das Kriterium ist mit Art. 28 Abs. 1 Dublin III-VO nicht vereinbar. In Dublin-Fällen verlassen Betroffene regelmäßig den zuständigen Mitgliedstaat, bevor das dortige Verfahren abgeschlossen ist. Art. 28 Abs. 1 Dublin III-VO will eine automatische Haft aus diesem Grund aber ausschließen. Betroffene können zudem berechtigte Gründe haben, den zuständigen Mitgliedstaat vor Abschluss des Asylverfahrens zu verlassen, so z.B. wegen systemischer Mängel des Asylverfahrens³ oder wegen individueller Eingriffe in die Rechte aus Art. 3 EMRK⁴. § 2 Abs. 14 Nr. 1 AufenthG-E ist daher zu streichen.

d. Als weiteres Kriterium wird das „Untertauchen“ in Deutschland oder einem anderen Mitgliedstaat angenommen. Ungeachtet dessen, dass der umgangssprachliche Begriff des „Untertauchens“ in einem Gesetz nichts zu suchen hat und zudem zu unbestimmt ist, ist dieses Kriterium ebenfalls mit Art. 28 Abs. 1 Dublin III-VO nicht vereinbar. Wer den zuständigen Staat verlässt, um in einem unzuständigen Staat um Asyl nachzusuchen, wird sich bei den Behörden des zuständigen Staates nicht abmelden und als „untergetaucht“ gelten. Faktisch erfüllt jeder Asylsuchende, der auf dem Landweg in das Bundesgebiet einreist, diesen Haftgrund. Art. 28 Abs. 1 Dublin III-VO lässt es aber nicht zu, dass nur wegen der Durchführung des Dublin-Verfahrens inhaftiert wird.

³ siehe dazu EuGH, Urt. v. 21.12.2011, C-411/10 und C 493/10, N.S. vs. UK und M.E. vs. Irland, juris; EGMR, Urt. v. 21.01.2011, Nr. 30696/09, M.S.S. vs. Belgien und Griechenland, juris (beide zu Griechenland).

⁴ vgl. dazu UKSC, Urt. v. 19.02.2014, UKSC 12, EWCA Civ 1336 (zu Italien) sowie Schweiz. BVerwG, Urt. v. 09.12.2013, D-2408/2012 (zu Ungarn).

Soweit im Entwurf das „Untertauchen“ in Deutschland nach Zustellung eines Überstellungsbescheides angesprochen wird, bedarf es keiner besonderen Regelung, denn die Haftgründe des § 62 Abs. 2 bis 4 AufenthG decken diesen Bereich hinreichend ab. Die Regelung ist daher vollständig zu streichen. § 2 Abs. 14 Nr. 2 AufenthG-E ist daher zu streichen.

e. Die Umgehung einer Grenzkontrolle ist als Kriterium ungeeignet. Art. 20 Schengener Grenzkodex (SGK) sieht keine Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vor. Nicht vorhandene Grenzkontrollen können nicht umgangen werden. Wer über die Außengrenzen einreist, hat entweder ein gültiges Visum und umgeht schon deswegen nicht die Grenzkontrollen. Oder er steht wegen unerlaubten Überschreitens der Außengrenzen als Asylsuchender unter dem Schutz des Art. 31 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Das Kriterium des § 2 Abs. 14 Nr. 3 AufenthG-E ist daher ebenfalls zu streichen.

f. Das Kriterium des Verborgenhaltens, um sich einer polizeilichen Kontrolle zu entziehen, ist zu weitgehend und zu unbestimmt. Das Kriterium lässt es zu, dass jeder Ausländer, der sich vor einer polizeilichen Kontrolle verbirgt, in Haft genommen werden kann. Welche „polizeiliche Kontrollen“ gemeint sind, ist unklar. Die Kriterien der Fluchtgefahr sollen verbindlich klarstellen, wer zur Sicherung der Überstellung in Haft genommen werden darf. Der Betroffene muss daher ein Verhalten an den Tag legen, welches die Gefahr belegt, dass er sich der beabsichtigten Überstellung entziehen will. Sich vor „polizeilichen Kontrollen“ zu verbergen, kann andere Gründe haben. So können bereits von Polizisten im Herkunftsstaat menschenrechtswidrig verfolgte Asylsuchende bewusst oder unbewusst den Kontakt zu Polizeibeamten meiden.

g. Die Identitätstäuschung, das Vernichten oder Unterdrücken von Identitäts- oder Reisedokumenten oder das Vorgeben einer falschen Identität sind als Kriterium ebenfalls ungeeignet. Im Hinblick auf EURODAC, Visa-Informationssystem (VIS) und Schengener Informationssystem II (SIS II) ist eine Verschleierung des Reisewegs und damit des Gebietskontakts zu anderen Anwenderstaaten der Dublin III-VO in der Praxis nicht mehr möglich.

In vielen Fällen erfolgt zudem keine wissentliche oder willentliche Identitätstäuschung, sondern Namen werden aufgrund unterschiedlicher Transliteration in den unterschiedlichen Staaten auch unterschiedlich geschrieben.

h. Fehlende Mitwirkungshandlungen sind ebenfalls kein geeignetes Kriterium. Es ermutigt die Behörden, zur Erzwingung einer Mitwirkung Haft zu beantragen. Beugehaft ist aber unzulässig, denn sie dient nicht der Sicherung der Überstellung. Abschiebungshaft ist nur zur Sicherung der Abschiebung zulässig.⁵

i. Unstimmige Angaben zum Reiseweg und im Asylverfahren sind als Kriterium nicht geeignet. Ob Angaben unstimmig sind, ist in das Belieben des Rechtsanwenders gestellt und nur geringfügig objektivierbar. Im Hinblick auf häufig oberflächliche Befragungen, unzureichende Übersetzungen und Erschöpfungszustände der Betroffenen nach Verfolgung und ggf. langer Flucht sind Angaben ohne gewisse Ungereimtheiten fast nicht denkbar. Art. 2 lit. n Dublin III-VO verlangt aber objektive gesetzliche Kriterien und nicht Ungewissheiten über Fluchtgründe und Fluchtweg. Mit dieser unbestimmten Formulierung darf jeder in Haft genommen werden. Die Erforschung des Sachverhalts würde zudem vom Asylverfahren in das Haftverfahren verlagert werden, was mit den Asylrichtlinien nicht vereinbar ist.

4. Fehlende Garantien

Eine Anpassung an die in Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO verankerten Garantien für Häftlinge fehlt leider vollständig. Der Deutsche Anwaltverein bedauert, dass im Referentenentwurf ausschließlich Verschärfungen zu Lasten der Betroffenen geschaffen werden, ohne aber die vom europäischen Gesetzgeber gewollten Garantien für Häftlinge zu berücksichtigen. Dieses stellt sich als erheblicher Rückschritt dar. Zwar gelten die Garantien aus Art. 9 bis 11 der Aufnahmerichtlinie⁶ nach Auffassung des

⁵ BVerfG, Beschl. v. 16.05.2007, 2 BvR 2106/05, juris.

⁶ 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, ABl. L 180/96.

Deutschen Anwaltvereins im Bereich der Dublin III-VO schon jetzt unmittelbar, weil Art. 28 Abs. 4 Dublin III-VO keine Umsetzung erfordert.

Es ist es aber wegen des Richtliniencharakters der Aufnahmerichtlinie angezeigt, dieses zur Vermeidung von Unklarheiten ausdrücklich zu regeln. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Garantien im Haftverfahren übergangen werden.

III. Weitere Änderungen des Haftrechts außerhalb der Anwendung von Dublin III

1. „Entziehungsverdacht“ vs. „Fluchtgefahr“

Der Entwurf sieht ferner vor, dass der bisher in § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG genannte Begriff des „Entziehungsverdachts“ in „Fluchtgefahr“ umbenannt wird. In der Begründung wird ausgeführt, diese diene der Umsetzung der in der Rückführungsrichtlinie vorkommenden Begrifflichkeit. In § 2 Abs. 14 S. 1 AufenthG-E wird der Begriff der „Fluchtgefahr“ definiert mit dem begründeten Verdacht der Entziehung.

Dieses entspricht der bisherigen Rechtslage. Die Regelung kann daher nur im Bereich der Abschiebungshaft außerhalb des Anwendungsbereichs der Dublin III-VO Anwendung finden. Sie ändert materiellrechtlich nichts und ist daher, wie die Umbenennung des § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG-E, an sich überflüssig, aber auch unschädlich.

Unklar ist, ob das BMI die in § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E genannten Kriterien auch auf die Fälle außerhalb des Anwendungsbereichs der Dublin III-VO angewendet wissen will. In der Entwurfsbegründung wird dazu auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass Kriterien geregelt werden müssten bei einer Fluchtgefahr einer Person, gegen die ein Überstellungsverfahren läuft. Ein solches Verfahren ist ein Verfahren gemäß der Dublin III-VO, weswegen die in § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E genannten Kriterien nur für die Überstellungshaft gemäß der Dublin III-VO gelten dürften. Andernfalls führte die Regelung dazu, dass verschiedene Haftformen, die unterschiedliche Voraussetzungen haben, miteinander vermengt werden. Dies sollte klargestellt werden.

2. Unzulässige fiskalische Erwägungen

Der Entwurf sieht weiter vor, dass fiskalische Erwägungen in das Haftrecht Einzug nehmen. Dieses ist strikt abzulehnen. Haft darf nur auf der Grundlage eines bestimmten persönlichen Verhaltens beschlossen werden und nur solange, wie sie erforderlich und verhältnismäßig ist.

Alleine die Erfüllung tatbestandlicher Voraussetzungen ist nicht ausreichend.⁷ Die geplanten Änderungen scheinen eine Inhaftierung schon alleine aus fiskalischen Gründen zur Verhinderung vergeblicher Aufwendungen zu ermöglichen. Das ist aber mit Verfassungsrecht nicht vereinbar.

a. Gemäß § 62 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E soll die bisherige Regelung zur „kleinen Sicherungshaft“ ausdrücklich losgelöst von einem Haftgrund greifen. Die bisher offene Formulierung ist zu Recht kritisiert worden.⁸ Die Regelung lässt nach dem vorliegenden Entwurf eine Inhaftierung ausschließlich aus Kostengründen zu. Das ist verfassungswidrig.

Die „kleine Sicherungshaft“ sollte vielmehr vollständig aus dem Gesetz gestrichen werden. Kann ein Haftgrund angenommen werden, kann schon jetzt die Haft zur Sicherung der kurzfristig zu erfolgenden Abschiebung auf der Grundlage des § 62 Abs. 3 Nr. 1 bis 5 (ggf. auch 6) AufenthG beschlossen werden. Es bedarf dazu des Instruments der „kleinen Sicherungshaft“ nicht.

b. Gemäß § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E soll der Haftrichter den Organisationsaufwand für die Abschiebung berücksichtigen. Unabhängig von der offenen und damit zu unbestimmten Frage, ob sich dieses auf die Sicherungshaft oder auf die „kleine Sicherungshaft“ bezieht, ist die Regelung ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich. Haft setzt eine Fluchtgefahr voraus. Diese wiederum setzt im Dublin-Verfahren

⁷ BVerfG, Beschl. v. 13.07.1994, 2 BvL 12/93, NVwZ-Beil. 1994, 57.

⁸ Zum Meinungsstand siehe Winkelmann in Renner, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 62, Rn. 93 (Fn. 22).

gesetzlich geregelte, außerhalb des Dublin-Verfahrens mindestens richterrechtlich bestimmte Kriterien des Entziehungsverdachts voraus.

Organisationsaufwand ist kein geeignetes Kriterium zur Fluchtgefahr. Vielmehr wird mit dem Organisationsaufwand faktisch ein weiterer Haftgrund geschaffen. Der Satz ist daher zu streichen.

3. Haftfortdauer nach Abschiebungsversuch

In § 62 Abs. 4a AufenthG-E soll die Haft nach gescheiterter Abschiebung fort dauern. Bislang war dies in § 62 Abs. 3 S. 5 AufenthG geregelt, allerdings auch nur bei einem Scheitern, welches auf einem persönlichen Verhalten des Betroffenen beruht. Nun soll Haft auch fort dauern, wenn die Abschiebung aus Gründen scheitert, die nicht dem Betroffenen zurechenbar sind. Das ist mit Art. 9 Abs. 1 S. 3 der neuen Aufnahmerichtlinie nicht vereinbar. Dort heißt es, dass Verzögerungen, die nicht dem Inhaftierten zuzurechnen sind, die Fortdauer der Haft nicht rechtfertigen. Eine gescheiterte Abschiebung führt zu einer Verzögerung der Abschiebung, auch wenn dies nicht auf einem Verhalten des Betroffenen beruht. Zwar wird die neue Aufnahmerichtlinie erst zu 2015 umzusetzen sein, es ist aber dem Gesetzgeber gemäß Art. 4 Abs. 3 S. 3 EU-Vertrag verwehrt, Regelungen vor Ablauf der Umsetzungsfrist zu schaffen, die der Richtlinie zuwiderlaufen. Im Übrigen setzt jede Haftentscheidung, auch über die Fortdauer der Haft, voraus, dass eine Prognose über die Abschiebbarkeit innerhalb von drei Monaten getroffen werden kann.⁹

Ist aber eine Abschiebung einmal gescheitert, ist unklar, ob die Prognose der Abschiebbarkeit innerhalb des ursprünglich beschlossenen Zeitraums noch gerechtfertigt ist.

4. Verfassungswidrige Sicherungshaft

Mit Art. 104 Abs. 2 GG nicht vereinbar ist der neue § 62 Abs. 5 AufenthG-E.

⁹ BGH, Beschl. v. 11.05.2011, V ZB 265/10, juris, st. Rspr.

a. Mit dem Referentenentwurf soll der bisherige Abs. 5 auch auf die „kleine Sicherungshaft“ ausgedehnt werden. Dieses führt dazu, dass alleine aus fiskalischen Gründen ohne vorherige Haftprüfung durch das Gericht inhaftiert werden darf. Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist begrenzt, denn die „kleine Sicherungshaft“ setzt voraus, dass ein Abschiebungstermin bereits feststeht. Ist ein Ausländer untergetaucht und wird er spontan festgenommen, wird aber regelmäßig ein Termin nicht feststehen.

Ist ein Ausländer nicht untergetaucht, besteht aber eine Fluchtgefahr, so kann ein vorheriger Haftbeschluss herbeigeführt werden. Die Regelung führt dazu, dass die Ausländerbehörden zu der mit Art. 104 Abs. 2 GG nicht vereinbaren Auffassung gelangen könnten, bei der kleinen Sicherungshaft sei die vorherige Einschaltung eines Gerichts nicht erforderlich.

b. Außerdem soll gemäß § 62 Abs. 5 S. 2 AufenthG-E eine hafrichterliche Prüfung ausnahmsweise unterbleiben, wenn die Herbeiführung der richterlichen Entscheidung voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmen würde, als zur Durchführung der Maßnahme erforderlich wäre. Art. 104 Abs. 2 GG regelt ausnahmslos, dass eine Haft nur auf der Grundlage eines richterlichen Beschlusses erfolgen darf, der ggf. bei Vorliegen der Voraussetzungen des bisherigen § 62 Abs. 5 AufenthG unverzüglich nachzuholen ist. Der Referentenentwurf will die Behörden von dieser verfassungsrechtlichen Obliegenheit befreien. Das ist mit Art. 104 Abs. 2 GG nicht vereinbar.

C. Weitere aufenthaltsrechtliche Regelungen

I. Grundsätzliches

Mit dem Entwurf wird die Gelegenheit wahrgenommen, eine Reihe weiterer integrationsfeindlicher Einschränkungen vorzunehmen, ohne dass dafür eine Rechtfertigung gegeben wäre.

II. Einzelnormen

1. Titelmehrheit (§ 4 Abs. 1, § 7 Abs. 1 AufenthG-E)

In §§ 4 Abs. 1, 7 Abs. 1 AufenthG-E soll das Verbot der Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel bzw. die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für mehrere Zwecke eingeführt werden.

Dies ist abzulehnen. Die beabsichtigte Regelung stellt ersichtlich eine Reaktion auf das vom Bundesverwaltungsgericht geschaffene „Trennungsprinzip“ dar (z.B.: BVerwG, 19.3.2013, 1 C 12.12; 1.4.2014, 1 B 1.14), demzufolge bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis stets auf der Grundlage der für den jeweiligen Aufenthaltswitzweck geschaffenen Vorschriften zu prüfen und zu erteilen ist und die – folgerichtig – so die jeweiligen Bedingungen erfüllt sind, auch zusätzlich zu einer bereits zu einem andern Zweck erteilten oder zu erteilenden Aufenthaltserlaubnis zu gewähren ist (z.B. Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 2 AufenthG neben § 28 Abs. 1 Ziff. 3 AufenthG, EU-Aufenthaltsrecht neben nationaler Aufenthaltserlaubnis). Nur so können die jeweils bestehenden aufenthaltsrechtlichen Ansprüche umgesetzt werden. Der mit der jeweiligen Aufenthaltserlaubnis verbundene Status unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht erheblich je nach dem Aufenthaltswitzweck: Die Voraussetzungen für die Aufenthaltsverfestigung, die Möglichkeit der Einbürgerung, der Rechte auf Familienzusammenführung, soziale Rechte u.a. sind unterschiedlich gestaltet.

Hat der Betroffene einen Anspruch auf diesen Status (z.B. gem. § 25 Abs. 2 AufenthG), so kann er dessen nicht deshalb beraubt werden, weil er auch einen Anspruch für die Gewährung eines weiteren Aufenthaltsstatus hat (z.B. § 28 Abs. 1 AufenthG).

Die in der Entwurfsbegründung angeführten praktischen Schwierigkeiten bestehen in – den ohnehin nicht sehr häufigen – Fällen nicht.

Die Erteilung zweier Aufenthaltstitel auf einer Karte für den elektronischen Aufenthaltstitel erfolgt bereits in der Praxis problemlos. Außerdem ist wegen der

Nebenbestimmungen häufig das „Zusatzblatt“ erforderlich, auf dem der 2. Titel eingetragen werden kann.

2. Beseitigung der Durchbrechung der Erteilungssperre (§ 25 Abs. 5 AufenthG-E)

Eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis gem. § 25 Abs. 5 AufenthG soll nicht mehr erteilt werden können, wenn eine Erteilungssperre i.S. des § 11 AufenthG vorliegt. Dies führt – zumal angesichts der geplanten, erheblichen Ausweitung der Gründe für eine solche Sperre – zur weitgehenden Verschiebung von Personen, die nicht ausreisen können, vom Status der Aufenthaltserlaubnis in den der Duldung. § 25 Abs. 5 AufenthG läuft damit weitgehend leer.

Dies widerspricht dem wohl unbestrittenen Ziel, die Duldung, wenn nicht schon ganz entfallen zu lassen, zumindest über längere Zeiträume zu minimieren. Durch die geplante Änderung würde zudem ein ganz erheblicher Verwaltungsaufwand ausgelöst, der mit der Erteilung und Verlängerung von Duldungsbescheinigungen verbunden ist, ohne dass damit einem ordnungspolitischen Interesse gedient werden könnte. Die Betroffenen bleiben weiterhin im Lande.

3. Familienzusammenführung zu subsidiär Schutzberechtigten (§§ 29 Abs. 2, 30 Abs. 1, 32 Abs. 2 und 36 Abs. 1 AufenthG-E)

Durch die Einbeziehung der subsidiär Schutzberechtigten in den Kreis der Anspruchsberechtigten für eine Aufenthaltserlaubnis i.S. des § 25 Abs. 2 AufenthG erfolgte erst vor kurzem auch deren teilweise Gleichstellung mit den Inhabern des Flüchtlingsstatus hinsichtlich der Rechte auf Familienzusammenführung. Diese durch das Qualifikations-Richtlinienumsetzungsgesetz eingeführte Gleichstellung (Verzicht auf Spracherfordernis, Nachzugsalter, Elternnachzug zum Schutzberechtigten) soll nun wieder beseitigt werden. Dem ist entgegen zu treten.

Schon die dafür angegebene Begründung, es handele sich um ein Redaktionsversehen, ist angesichts der bereits während des damaligen Gesetzgebungsverfahrens laufenden Diskussion ersichtlich unzutreffend.

Die vorgenommene teilweise Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit Personen mit Flüchtlingsstatus entsprach und entspricht vielmehr den europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2011/95/EU (Erwägungsgrund 39 unter Hinweis auf das Stockholmer Programm, dort unter Ziff. 6.2.1).

Die Kommission hat aktuell erneut dazu aufgefordert, Vorschriften zu erlassen, die Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten bei der Familienzusammenführung vergleichbare Rechte verschaffen (COM (2014) 210 final).

Daher regelt Art. 23 der Qualifikations-RL die Wahrung des Familienverbandes für beide Personengruppen gleich. Auch die nationalen Vorschriften für die Einräumung des Familienflüchtlingsstatus (§ 26 AsylVfG) wurden auf die subsidiär Schutzberechtigten erweitert. Es würde einen Wertungswiderspruch darstellen, diese Gleichstellung aufenthaltsrechtlich – wie nun vorgesehen – wieder zu entziehen. Unabhängig davon ist die Beibehaltung der teilweise vorgenommenen aufenthaltsrechtlichen Gleichstellung auch grundrechtlich geboten, da die durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützte familiäre Lebensgemeinschaft auch bei subsidiär Schutzberechtigten regelmäßig nur in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden kann.

4. Ausweitung der Datenübermittlung (§ 87 Abs. 2 S. 1 Ziff. 4 AufenthG-E)

Mit § 87 Abs. 2 S. 1 Ziff. 4 AufenthG-E soll eine generelle Initiativübermittlungspflicht der Sozialbehörden an die Ausländerbehörden beim Bezug von Leistungen geschaffen werden.

Dies ist abzulehnen. Es widerspricht den Grundsätzen des Datenschutzes und führt zudem zu einem ganz erheblichen Verwaltungsaufwand. Sozialdaten unterliegen einem besonderen Schutz, da die Gewährung von Sozialleistungen ihrerseits weitgehende, in den engsten Privatbereich gehende Kenntnisse erfordert. Nicht selten bedarf es dafür auch eines besonderen Vertrauensverhältnisses.

Die nun vorgesehene Übermittlung ohne vorherige Anfrage führt letztlich zur Weiterleitung jeglicher Hilfestellung bzw. der Änderungen der Hilfestellung. Mangels Fachkenntnissen und Zeit können die Sozialbehörden nämlich im Einzelfall gar nicht prüfen, ob der Bezug oder dessen Änderung „aufenthaltsrechtliche Bedeutung“ hat oder nicht. Um Kollisionen mit der Übermittlungspflicht zu vermeiden, wird es praktisch zur online-Dauerübermittlung kommen.

Besonders problematisch ist die Übermittlungspflicht für die Jugendämter. Sie unterliegen besonderen Datenschutzverpflichtungen (§§ 64 ff. SGB-VIII). Sie können nämlich nicht mehr in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit dem Betroffenen die unter dem Gesichtspunkt der Jugendhilfe notwendigen Maßnahmen planen und durchführen. Durch die Übermittlungspflicht wird nicht nur das für ihre Arbeit grundlegende Vertrauensverhältnis in Frage gestellt. Die Übermittlung an die Ausländerbehörden kann zudem zu für das Jugendamt nicht abzusehenden Folgen führen.

5. Streichung der Übergangsregelung § 104 Abs. 2 AufenthG-E

Die geplante Streichung des § 104 Abs.2 AufenthG (Absehen vom Spracherfordernis B1 und von der Alterssicherung bei Personen, die bereits am 31.12.2004 eine Aufenthaltserlaubnis hatten) ist nicht möglich. § 104 Abs. 2 AufenthG setzt lediglich einen rechtlich gebotenen Bestandsschutz um. Es besteht auch weiterhin ein Bedarf und es ist nicht ersichtlich, was nun den Wegfall dieses Bestandsschutzes rechtfertigen könnte.