

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

A. Problem und Ziel

Der Vollzug bestehender Ausreisepflichten ist notwendiges Gegenstück zur Aufnahme von Schutzbedürftigen in Deutschland. Die Akzeptanz der großzügigen Aufnahme von Schutzbedürftigen kann dauerhaft nur erhalten bleiben, wenn diejenigen, die nicht schutzberechtigt sind, auch zeitnah in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Dies ist in der Vergangenheit nicht ausreichend geschehen.

Mit Stichtag 31. August 2016 hielten sich ausweislich des Ausländerzentralregisters bereits 210.296 vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland auf. Von dieser Gruppe hatten 158.190 eine Duldung. Die Zahl der Ausreisepflichtigen wird sich durch negative Asylbescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in diesem Jahr und im Folgejahr weiter beträchtlich erhöhen. Für die letzten vier Monate 2016 ist mit etwa 300.000 Entscheidungen des BAMF zu rechnen, davon dürfte wenigstens ein Drittel zu einer Ausreisepflicht führen, so dass die Zahl der ausreisepflichtigen Personen bereits 2016 um mindestens 100.000 ansteigen dürfte.

Bei den geduldeten Ausländern handelt es sich derzeit um zwei unterschiedliche Gruppen: Zum einen um Personen, die beispielsweise wegen Krankheit oder dringender familiärer Gründe ohne Verschulden nicht ausreisen können; zum anderen um Ausländer, die ihre Abschiebung, z.B. durch Täuschung, selbst verhindern, oder denen das Ausreisehindernis anderweitig zuzurechnen ist.

Die Gleichbehandlung beider Gruppen im Aufenthaltsrecht führt nicht zu sachgerechten Ergebnissen. Privilegierungen von langjährig geduldeten Ausländern, z.B. über Bleiberechtsregelungen, dürfen nicht für Ausländer offen stehen, die ihre Abschiebung selbst verhindern. Deshalb ist es erforderlich, eine Differenzierung vorzunehmen und die Duldung nur noch denjenigen Ausländern zu gewähren, deren Abschiebung unmöglich ist, weil sie die Unmöglichkeit ihrer Abschiebung nicht verschuldet haben bzw. sie ihnen nicht zuzurechnen ist. Dies ist auch erforderlich, um dem z.B. durch Bleiberechtsregelungen entstandenen Eindruck entgegenzuwirken, dass es sich bei der Gruppe der Geduldeten nur um Ausländer handeln würde, deren Abschiebung unverschuldet nicht möglich ist.

Die Mehrzahl der Asylantragsteller reist ohne Papiere ein oder legt keine Papiere vor. Voraussetzung für die Abschiebung von Ausländern in ihren Herkunftsstaat ist daher regelmäßig die Ausstellung neuer personenbezogener Papiere, die zur Einreise in diesen Staat berechtigen. Auch Staaten, die bei der Rückführung ihrer eigenen Staatsangehörigen mitwirken möchten, fordern aus gutem Grund, dass Personen, denen sie Einreisedokumente ausstellen sollen, zuvor ausreichend identifiziert sind. Gerade bei einer mangelhaften Mitwirkung des betroffenen Ausländers bereitet diese Identifizierung einen erheblichen Aufwand. Vorführungen vor Auslandsvertretungen zur Identifizierung können zumeist nicht kurzfristig als Teil des laufenden Geschäfts der Auslandsvertretung terminiert werden. Vielmehr finden sie oftmals nur zu bestimmten von den Drittstaaten benannten Terminen statt, an denen zum Beispiel Identifizierungsexperten aus dem Herkunftsland an der Vertretung in Deutschland anwesend sind. Informationen über derartige Terminkorridore, in denen vermehrt Ladungen der Ausländerbehörden an Ausreisepflichtige versandt werden, werden unter ausreisepflichtigen Ausländern desselben Herkunftsstaates rasch verbreitet. Nicht mitwirkungsbereite Ausländer entziehen sich diesen Terminen häufig dadurch, dass sie im engen terminlichen Umfeld an ihrem gewöhnlichen Aufenthaltsort nicht erreichbar sind und nicht erscheinen. Aus diesem Grunde sollen die Regelungen zur

Abschiebehaft entsprechend dieser Sachlage angepasst werden mit dem Ziel, dass das beschriebene Verhalten nicht mehr zur Verhinderung einer Abschiebung führen kann.

Auch der Haftgrund nach § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 AufenthG, der daran anknüpft, dass der Ausländer zu einem für die Abschiebung angekündigtem Termin aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht angetroffen werden konnte, bedarf mit Blick auf das Ankündigungsverbot des Abschiebungstermins in § 59 Absatz 1 Satz 8 AufenthG der Anpassung.

Die bislang im Gesetz enthaltene einmonatige Widerrufsfrist bei Abschiebungen, die länger als ein Jahr ausgesetzt worden sind, erhöht die Gefahr des Untertauchens bei Ausreisepflichtigem mit längerem Aufenthalt in Deutschland. Die Ankündigung wirkt faktisch wie eine Warnung vor der Abschiebung und kann dadurch zum kurzfristigen Untertauchen führen, wodurch die Abschiebung vereitelt wird.

Besonders dringend ist das staatliche Interesse an der Abschiebung von ausreisepflichtigen Ausländern, die straffällig geworden sind und nicht gleich aus der Haft abgeschoben werden konnten oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Gerade bei diesem Personenkreis ist es nicht hinnehmbar, dass Rückführungen scheitern, weil der Ausländer am Tag der Rückführung untergetaucht ist und auf der Grundlage des geltenden Rechts keine Abschiebungshaft beantragt werden konnte. Die bestehenden Möglichkeiten einer Freiheitsentziehung aus polizeilichen und strafprozessualen Gründen finden auf die Sicherung der Abschiebung keine Anwendung

Bisher wurde vom Instrument des Ausreisegewahrsams in den Ländern (§ 62b Aufenthaltsgesetz) kein Gebrauch gemacht. Nach Aussage von Vertretern der für die Anwendung zuständigen Länder liegt der Hauptgrund darin, dass eine Vorbereitung einer Abschiebung innerhalb der bisher vorgesehenen Höchstdauer des Gewahrsams von vier Tagen nicht durchgeführt werden kann. Die Praxis hat gezeigt, dass eine Anhebung dieser Höchstdauer auf 14 Tage erforderlich ist.

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die Resolution des UN-Sicherheitsrats 2178/2014 umzusetzen. Ziel der Resolution ist es die Ausreisen und Ausreiseversuche gewaltbereiter Personen mit dem Ziel sich an irregulären Kampfhandlungen auf ausländischen Staatsgebieten zu beteiligen, zu verhindern. Personen, die ausschließlich die deutsche Staatsangehörigkeit oder nur ausländische Staatsangehörigkeiten besitzen, werden von den bestehen rechtlichen Regelungen zur Verhinderung einer solchen Ausreise bereits erfasst. Es ist wichtig, die zuständigen Behörden rasch in die Lage zu versetzen, auch gegen Personen, die nicht nur die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, ein solches Ausreiseverbot durchzusetzen. Die Untersagung der Ausreise dieser Personen ist gesetzlich nicht umfassend geregelt. Diese stellen etwa ein Viertel der gewaltbereiten Ausreisewilligen. Die vorübergehende Einbehaltung der ausländischen Reisedokumente und die Eintragung eines Ausreiseverbots können bisher nur in analoger Anwendung der pass- und aufenthaltsrechtlichen Vorschriften erfolgen. Eine unmittelbare Regelung ist für diesen Personenkreis geboten.

Nach derzeitigen Regelungen ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zwar zur Datenübermittlung für Maßnahmen der Strafverfolgung befugt, jedoch gilt dies bei ärztlichen Gutachten und in anderen Fällen nur sehr eingeschränkt (Gefährdung der öffentlichen Gesundheit und bestimmte Betäubungsmitteldelikte). Nach diesen Regelungen ist eine Datenübermittlung an die Sicherheitsbehörden für präventive Zwecke nicht ausdrücklich vorgesehen. Insbesondere bei ärztlichen Gutachten sind die bestehenden Regelungen nicht ausreichend. Zudem ist nicht klargestellt, dass die Ausländerbehörden der Länder auch auf landesrechtlicher Grundlage sicherheitsrelevante Daten, die beim Vollzug des Aufenthaltsgesetzes anfallen, an die eigenen Sicherheitsbehörden oder diejenigen des Bundes übermitteln dürfen.

B. Lösung

Ist die Abschiebung nicht möglich, weil der Ausländer zum Beispiel die Behörden über Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder an der Passersatzbeschaffung nicht aus-

reichend mitwirkt, wird er keine Duldung mehr erhalten. Ebenso erhält künftig keine Duldung mehr, wessen Herkunftsstaat keinen Passersatz ausstellt, obwohl es sich um einen seiner Staatsangehörigen handelt. Künftig kann dieser Personenkreis nur noch eine Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht erhalten. Weitere rechtliche Vergünstigungen sind hiermit nicht verbunden. Ziel ist es, bei dieser Personengruppe, den staatlichen Vollzugsanspruch zu stärken – entweder durch zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht oder durch Anregung zur freiwilligen Ausreise.

Insbesondere kommen Legalisierungsmöglichkeiten, z.B. durch die Erteilung von Aufenthaltstiteln an diese Personengruppe, nicht mehr in Betracht. Dies gilt auch für die sog. Bleiberechtsregelungen.

Wie auch bisher hat dieser Personenkreis keinen Zugang zu Integrationskursen; Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind weiterhin auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß nach § 1a Absatz 3 AsylbLG gekürzt. Nur die Strafbarkeit des Aufenthaltes ohne Aufenthaltstitel (§ 95 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG) wird wie bei Geduldeten ausgeschlossen.

Die räumliche Beschränkung auf das Gebiet des Landes wird zudem für vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Duldung aufrechterhalten werden. Diese unterfallen künftig nicht mehr der begünstigenden Erlöschensregelung nach § 61 Absatz 1b AufenthG, da sie nicht mehr über eine Duldung verfügen werden.

Einem Ausländer darf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bereits nach geltender Rechtslage nicht erlaubt werden, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er verschuldet hat, nicht vollzogen werden können (§ 60a Absatz 6 Satz 1 Nummer 2 AufenthG). Aus Gründen der Konsistenz ist es erforderlich, dieses Beschäftigungsverbot, das bereits für betriebliche Berufsausbildungen gilt, auch auf die nunmehr neu erfassten Fälle und dabei auch auf fachtheoretische Ausbildungsgänge auszuweiten.

Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die Gruppe der vollziehbar Ausreisepflichtigen ohne Duldung, die einem Beschäftigungsverbot unterliegt, über eine Bildungsmaßnahme die Aussicht auf eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 4 AufenthG und ein daran anschließendes Aufenthaltsrecht erhält. Dies gilt nur nicht für den Besuch allgemeinbildender und berufsbildender Sekundarschulen der Stufe I und II. Nur die erfolgreiche betriebliche Ausbildung von Ausreisepflichtigen mit Arbeitsmarktzugang rechtfertigt ein Absehen des Staates vom Vollzug der Ausreisepflicht.

Die Ankündigung der Abschiebung durch Widerruf der Duldung mit einmonatiger Frist entfällt zukünftig. Ein vollziehbar Ausreisepflichtiger muss grundsätzlich jederzeit mit seiner Rückführung rechnen, sobald das Abschiebungshindernis entfallen ist; die Duldung ist kein Aufenthaltsrecht. Eine Ankündigung der Abschiebung ist vor diesem Hintergrund entbehrlich und aufgrund der so gesteigerten Gefahr des Untertauchens kontraproduktiv.

Für ausreisepflichtige Ausländer, die straffällig geworden sind und von denen eine erhebliche Gefahr ausgeht, wird zudem ein neuer Abschiebungshaftgrund geschaffen, denn in diesen Fallgruppen besteht ein besonders hohes öffentliches Interesse an der Sicherung der Rückführung.

Haft zur Sicherung der Abschiebung ist zukünftig anzuordnen, wenn der vollziehbar Ausreisepflichtige rechtskräftig wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten verurteilt worden ist oder eine erhebliche Gefahr von ihm ausgeht und die weiteren Haftvoraussetzungen vorliegen. Bei straffälligen oder besonders gefährlichen Ausreisepflichtigen, bei denen die freiwillige Ausreisefrist abgelaufen ist, besteht ein besonderes öffentliches Interesse an der Durchsetzung der Rückführung.

Durch die Änderung des Haftgrundes in § 62 Absatz 3 Nummer 3 AufenthG wird die Kompatibilität zum Verbot der Ankündigung eines Abschiebungstermins nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist hergestellt. Haftgrund ist nicht mehr ausschließlich das Nichterscheinen zu einem - gar nicht mehr anzukündigenden - Abschiebungstermin, sondern auch zu einem anderen Termin nach Vorladung, etwa zur Identifizierung bei einer Bot-

schaft. Dies gilt weiterhin nur, wenn die übrigen Haftvoraussetzungen erfüllt sind und der Ausländer auf die Möglichkeit der Haft bei Nichterscheinen hingewiesen worden ist.

Auf Grund der Änderung des Haftgrundes in § 62 Absatz 3 Nummer 5 AufenthG ist Sicherungshaft zukünftig anzuordnen, wenn der Ausländer durch die bereits früher gesetzlich definierten Anhaltspunkte (§ 2 Absatz 14 AufenthG) gezeigt hat, dass er nicht an den Vorbereitungen zur Rückführung, insbesondere der Passbeschaffung, mitwirken wird. Sicherungshaft kann insbesondere verhängt werden, wenn auf Grund des früheren Verhaltens des Ausländers zu erwarten ist, dass er im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit einer sogenannten Botschaftsvorführung nicht an seinem üblichen Aufenthaltsort anzutreffen sein wird. Insbesondere das Instrument der Vorführung im Rahmen des Verwaltungszwanges genügt in dieser Fallkonstellation nicht.

Die Höchstdauer für den Ausreisegewahrsam wird auf vierzehn Tage festgelegt.

Die bereits bestehenden und national sowie international vereinbarten Maßnahmen zur Verhinderung der Ausreise von gewaltbereiten Personen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, sich an irregulären Kampfhandlungen auf ausländischen Staatsgebieten zu beteiligen, werden auch für Personen, die außer der deutschen auch eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten besitzen, ausdrücklich geregelt. Hierfür wird der Anwendungsbereich der entsprechenden Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes auf diesen Personenkreis ausgedehnt.

Im Asylgesetz wird geregelt, dass die bei der Durchführung des Gesetzes angefallenen Daten auch zum Zwecke der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und der gesundheitlichen Betreuung und Versorgung von Asylbewerbern sowie für Maßnahmen der Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben des Asylbewerbers oder von Dritten und auf Ersuchen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten den damit betrauten öffentlichen Stellen, soweit es zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben erforderlich ist, übermittelt und von diesen dafür verarbeitet und genutzt werden dürfen. Zudem wird klargestellt, dass Landesrecht auch die Datenübermittlung von Ausländer- an Sicherheitsbehörden der Länder regeln kann und das Aufenthaltsgesetz insofern keine abschließende Regelung enthält.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner. Durch das Gesetz entsteht kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner. Für die Wirtschaft entsteht durch dieses Gesetz kein Erfüllungsaufwand. Es werden keine Informationspflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Ausweitung des Arbeitsverbotes auf schulische Berufsausbildungen reduziert in geringfügigem Umfang den Verwaltungsaufwand, weil das Prüfungsmerkmal betrieblich/schulisch im Rahmen von § 60a Absatz 6 AufenthG entfällt. Der Wegfall des Wider-

rufs-/ Ankündigungserfordernisses bei längerfristigen Duldungen entlastet zudem die Ausländerbehörden und dürfte ebenfalls durch zu einer marginalen Entlastung der Ausländerbehörden führen.

Durch die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Regelungen des Aufenthaltsgesetzes zur Ausreiseuntersagung und zum vorübergehenden Einbehalt ausländischer Pässe und Passersatzpapiere von Mehrstaatern wird ein nur geringer Mehraufwand der Verwaltungen ausgelöst. Gegen den Personenkreis werden regelmäßig Verwaltungsverfahren zur Versagung bzw. Entziehung eines deutschen Passes geführt. Die Erstreckung der Rechtsfolgen auf ausländische Papiere bedeutet nur einen geringen Mehraufwand. Durch die zusätzlich ermöglichten Datenübermittlungen in wenigen - allerdings wegen der geschützten Rechtsgüter bedeutsamen - Fällen entsteht dem BAMF ebenfalls kein relevanter Mehraufwand.

Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

F. Weitere Kosten

Es wird darüber hinaus - in nicht unbeträchtlichem Umfang - Aufwand für die Verwaltung durch die Änderung des Abschiebungshaftrechts abgebaut: Durch die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen soll es vermehrt zu Abschiebungen von Straftätern kommen. Diese Personen lösen nach ihrer Ausreise keinen Verwaltungsaufwand mehr bei den Ausländerbehörden aus und ihre Abschiebung entlastet zudem Justiz und Polizei.

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

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 8 Absatz 6 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird in der Angabe zu § 60a ein Semikolon und die Wörter „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ ergänzt.
 2. § 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) § 46 Absatz 2 und § 48 Absatz 1 finden auch auf Mehrstaater Anwendung.“
 - b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
 3. Dem § 2 Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

„Mehrstaater ist jede Person, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit mindestens eine weitere Staatsangehörigkeit besitzt.“
 4. „ § 60a wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden ein Semikolon und die Wörter „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ ergänzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „Gründen“ ein Komma und die Wörter „die dem Ausländer nicht nach Absatz 4a Satz 1 und 2 zuzurechnen sind,“ eingefügt.
 - c) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Einem Ausländer, dem die Unmöglichkeit der Abschiebung zuzurechnen ist, wird eine Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht erteilt. Die Voraussetzungen des Satzes 1 sind erfüllt,

 1. wenn aus vom Ausländer selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, insbesondere wenn der Ausländer bei der Klärung der Staatsangehörigkeit und Beschaffung eines zur Einreise in den Herkunftsstaat geeigneten Passes oder Passersatzes nicht ausreichend mitwirkt, sowie
 2. in Fällen, in denen der Herkunftsstaat ihm keinen zur dortigen Einreise ausreichenden Pass oder Passersatz ausstellt, obwohl die Staatsangehörigkeit des Ausländers feststeht oder glaubhaft gemacht wurde oder über einen entsprechenden Antrag nicht binnen angemessener Zeit entschieden worden ist.
- Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, zur bundesweiten Vereinheitlichung der Bescheinigungen nach Satz 1 durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates ein Muster für diese Bescheinigung über diesen Status zu bestimmen.“

- d) Absatz 5 Satz 4 wird gestrichen.
 - e) Absatz 6 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nach dem Wort „Duldung“ werden die Wörter „oder eine Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ eingefügt.
 - bb) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:
 - „2. ihm eine Bescheinigung nach Absatz 4a Satz 1 erteilt worden ist oder“
 - cc) Folgender Satz wird angefügt: „Ausländern nach Satz 1 ist die Aufnahme oder Fortführung einer Bildungsmaßnahme, mit Ausnahme allgemeinbildender und berufsbildender Sekundarschulen, durch eine Auflage zu untersagen; Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine solche Auflage haben keine aufschiebende Wirkung.“
5. § 62 Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt geändert:
- a) Nummer 1a wird wie folgt gefasst:
 - „1a. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann, oder wenn der vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt oder er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist,“.
 - b) In Nummer 3 werden die Wörter „für die Abschiebung“ gestrichen und nach dem Wort „wurde“ die Wörter „, sofern der Ausländer bei der Ankündigung des Termins auf die Möglichkeit seiner Inhaftnahme im Falle des Nichtantreffens hingewiesen wurde“ eingefügt.
 - c) In Nummer 5 werden nach den Wörtern „der Abschiebung“ die Wörter „einschließlich ihrer Vorbereitung in Form der Beschaffung von erforderlichen Dokumenten bei Auslandsvertretungen des Zielstaats“ eingefügt.
6. In § 62b Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „vier“ durch die Angabe „vierzehn“ ersetzt.
7. § 88 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 2 Nummer 1 werden nach dem Wort „wenn“ die Wörter „dies zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben des Ausländers oder von Dritten erforderlich ist,“ eingefügt.
 - b) Es wird folgender Absatz 5 angefügt:
 - „(5) Landesrechtliche Vorschriften zur Übermittlung von Daten der Ausländerbehörden an andere Stellen bleiben unberührt.“
8. In § 95 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe c werden nach dem Wort „ist“ die Wörter „und dem noch keine gültige Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht erteilt worden ist“ eingefügt.

Artikel 2

Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

In § 1a Absatz 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939) geändert worden ist, wird Satz 1 wie folgt gefasst:

„Absatz 2 gilt entsprechend für Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5, denen eine Bescheinigung nach § 60a Absatz 4a Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes erteilt worden ist.“

Artikel 3

Änderung des Asylgesetzes

§ 8 Absatz 3 Satz 1 des Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das durch Artikel 6 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1939) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Die nach diesem Gesetz erhobenen Daten dürfen auch zum Zwecke der Ausführung des Aufenthaltsgesetzes und der gesundheitlichen Betreuung und Versorgung von Asylbewerbern sowie für Maßnahmen der Strafverfolgung und zur Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben des Asylbewerbers oder von Dritten und auf Ersuchen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten den damit betrauten öffentlichen Stellen, soweit es zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben erforderlich ist, übermittelt und von diesen dafür verarbeitet und genutzt werden.“

Artikel 4

Einschränkung eines Grundrechts

Das Grundrecht der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes) wird nach Maßgabe des Artikels 1 Nummer 5 und 6 eingeschränkt.

Artikel 5

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Vollzug bestehender Ausreisepflichten ist notwendiges Gegenstück zur Aufnahme von Schutzbedürftigen in Deutschland. Ohne die Rückkehr von ausreisepflichtigen Ausländern, die nicht schutzberechtigt sind, kann die Akzeptanz für die Aufnahme von Flüchtlingen nicht erhalten werden. Mit Stichtag 31. August 2016 hielten sich ausweislich des Ausländerzentralregisters bereits 210.296 vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland auf. Von dieser Gruppe hatten 158.190 eine Duldung. Die Zahl der Ausreisepflichtigen und dadurch nicht zuletzt auch der Kosten wird sich durch negative Asylbescheide des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in diesem Jahr und im Folgejahr weiter erheblich erhöhen. Für die letzten vier Monate 2016 ist mit etwa 300.000 Entscheidungen des BAMF zu rechnen, davon dürfte wenigstens ein Drittel zu einer Ausreisepflicht führen, so dass die Zahl der ausreisepflichtigen Personen bereits 2016 um mindestens 100.000 ansteigen dürfte.

Einige bisherige Regelungen führen zu diesen nicht zu sachgerechten Ergebnissen. Privilegierungen von langjährig geduldeten Ausländern, z.B. über Bleiberechtsregelungen, dürfen nicht für Ausländer offen stehen, die ihre Abschiebung selbst verhindern. Deshalb ist es erforderlich, eine Differenzierung vorzunehmen und die Duldung nur noch denjenigen Ausländern zu gewähren, deren Abschiebung ohne eigenes Verschulden unmöglich ist. Eine Rechtslage, wonach derjenige Ausländer, der die Behörden täuscht, gegenüber dem rechtstreuen Ausländer (dessen Rückkehr durch seine Kooperation möglich ist) bevorzugt wird, führt zu Fehlanreizen. Ebenso muss künftig verhindert werden, dass einige Herkunftsstaaten den unerlaubten Aufenthalt ihrer Staatsangehörigen unterstützen, indem sie ihnen, wenn sie nicht rückkehrwillig sind, geeignete Dokumente (Pässe oder Passersatzpapiere) verzögert oder überhaupt nicht ausstellen, diesen Personen aber gleichzeitig die freiwillige Wiedereinreise erlauben.

Wer seine Abschiebung selbst verhindert, z.B. weil er die Behörden über Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder an der Passersatzbeschaffung nicht ausreichend mitwirkt, darf künftig keine Duldung mehr erhalten. Künftig bestätigen die Behörden in diesen Fällen nur noch die vollziehbare Ausreisepflicht. Im Vordergrund jeder staatlichen Bemühung für diese Gruppe steht die Durchsetzung der Ausreisepflicht bzw. die Anregung zur freiwilligen Ausreise. Nicht asylberechtigten oder sonst verfolgten Ausländern wird nach der Struktur des Aufenthaltsrechts das Verhalten seines Herkunftsstaates grundsätzlich zugerechnet (beispielsweise ist dies bei der Visumpflicht der Fall). Daher kann die verzögerte oder unterlassene Ausstellung von zur Einreise in den betreffenden Staat geeigneten Dokumenten dem Ausländer auch zugerechnet werden.

Das Bundesministerium des Innern kann mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung ein Bescheinigungsmuster vorschreiben.

Auch andere Fehlanreize für den unberechtigten Verbleib in Deutschland müssen reduziert werden. Insbesondere sollen Legalisierungsmöglichkeiten, z.B. durch die Erteilung von Aufenthaltstiteln an diese Personengruppe, nicht mehr in Betracht kommen. Wie auch bisher hat der nun betroffene Personenkreis keinen Zugang zu Integrationskursen und erhält abgesenkte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Schließlich darf die Personengruppe der vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer, die einem Beschäftigungsverbot unterliegt, auch nicht die Aussicht auf ein Aufenthaltsrecht durch eine fachtheoretische Berufsausbildung erhalten. Nur die erfolgreiche betriebliche Ausbildung von Ausreisepflichtigen mit Arbeitsmarktzugang rechtfertigt ein Absehen des Staates vom Vollzug der Ausreisepflicht, da in diesem Fall auch Rechtssicherheit für den Ausbildungsbetrieb geschaffen werden soll. Bei anderen Bildungsmaßnahmen entfällt

dieser Aspekt jedoch. Das Verbot der - erlaubnisfreien - Aufnahme einer Bildungsmaßnahme wird durch eine zwingend zu verhängende ausländerbehördliche Auflage verhängt.

Die bislang im Gesetz enthaltene einmonatige Widerrufsfrist bei Abschiebungen, die länger als ein Jahr ausgesetzt worden sind, erhöht die Gefahr des Untertauchens bei Ausreisepflichtigen mit längerem Aufenthalt in Deutschland. Die Ankündigung der Rückführung durch Widerruf der Duldung wirkte zum Teil als Warnung vor der Abschiebung und ermöglichte damit das Untertauchen.

Die Ankündigung der Abschiebung durch Widerruf der Duldung mit einmonatiger Frist entfällt daher. Ein vollziehbar Ausreisepflichtiger muss grundsätzlich jederzeit mit seiner Rückführung rechnen, sobald das Abschiebungshindernis entfallen ist; die Duldung ist kein Aufenthaltsrecht. Eine Ankündigung der Abschiebung ist vor diesem Hintergrund entbehrlich und aufgrund der so gesteigerten Gefahr des Untertauchens kontraproduktiv.

Besonders dringend ist das staatliche Interesse an der Abschiebung von ausreisepflichtigen Ausländern, die eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Es ist nur schwer vermittelbar, warum auch ausreisepflichtige Straftäter oder gefährliche Personen den Schengenraum nicht unverzüglich verlassen müssen. Gerade, wenn die Abschiebung grundsätzlich durchführbar ist, ist es bei diesem besonders problematischen Personenkreis nicht hinnehmbar, dass Rückführungen bspw. scheitern, weil der Ausländer am Tag der Rückführung nicht aufzufinden ist.

Die bisherigen Möglichkeiten der Freiheitsentziehung reichen hierfür nicht aus:

Die Vorbereitungshaft nach § 62 Absatz 2 Satz 1 AufenthG dient lediglich dazu, der Behörde das Verfassen einer Ausweisungsentscheidung zu ermöglichen. Bei Personen, die bereits vollziehbar ausreisepflichtig sind, ist die Vorbereitungshaft hingegen nicht möglich.

Auch die Sicherungshaft nach § 62 Absatz 3 AufenthG führt für diese Personengruppe nicht zu befriedigenden Lösungen:

Bis auf den äußerst seltenen Fall der Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG kommt die Sicherungshaft regelmäßig nur dann in Betracht, wenn die Abschiebung bereits einmal gescheitert ist oder erhebliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen will. Der Haftgrund der unerlaubten Einreise greift z.B. nicht bei Personen, die zunächst einen Asylantrag gestellt haben. In der Praxis liegen die Voraussetzungen der Sicherungshaft daher häufig erst vor, wenn die Abschiebung bereits einmal – aufgrund Untertauchens – gescheitert ist. Das Risiko des Untertauchens kann aber gerade bei gefährlichen bzw. straffälligen Ausreisepflichtigen nicht hingenommen werden.

Der Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG ist nach derzeitiger Lage auf eine zu kurze Höchstdauer beschränkt.

Die polizeilichen Möglichkeiten der Freiheitsentziehung greifen nur bei unmittelbar bevorstehenden Gefahren und ist zeitlich absolut begrenzt auf den auf den die Festnahme folgenden Tag um 24 Uhr. Die strafprozessuale Freiheitsentziehung nach § 112 ff. StPO setzt einen dringenden Tatverdacht sowie einen Haftgrund voraus. Diesen hohen gesetzgeberischen Anforderungen wird man bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht nicht genügen können. Es besteht daher ein Bedürfnis für ein praxistaugliches Instrument einer Freiheitsentziehung von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern, die eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellen. Für ausreisepflichtige Ausländer, von denen eine Gefahr ausgeht, wird daher ein Abschiebungshaftgrund geschaffen, denn in diesen Fallgruppen besteht ein besonders hohes öffentliches Interesse an der Sicherung der Rückführung.

Haft zur Sicherung der Abschiebung ist demnach zukünftig anzuordnen, wenn der vollziehbar Ausreisepflichtige rechtskräftig wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten verurteilt worden ist oder eine erhebliche Gefahr von ihm ausgeht und die weiteren Haftvoraussetzungen vorliegen.

Mit der Anpassung des Haftgrundes nach § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 AufenthG wird zudem Kompatibilität zum Verbot der Ankündigung des Abschiebungstermins hergestellt.

Auf Grund der Änderung des Haftgrundes in § 62 Absatz 3 Nummer 5 AufenthG ist Sicherungshaft zukünftig anzuordnen, wenn der Ausländer durch die bereits früher gesetzlich definierten Anhaltspunkte (§ 2 Absatz 14 AufenthG) gezeigt hat, dass er nicht an den Vorbereitungen zur Rückführung, insbesondere der Passbeschaffung, mitwirken wird. Sicherungshaft kann damit auch verhängt werden, wenn auf Grund des früheren Verhaltens des Ausländers zu erwarten ist, dass er im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang vor einer sogenannten Botschaftsvorführung nicht an seinem üblichen Aufenthaltsort anzu-treffen sein wird. Insbesondere das Instrument der Vorführung im Rahmen des Verwaltungszwanges genügt in dieser Fallkonstellation nicht.

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die Resolution des VN-Sicherheitsrats 2178/2014 umzusetzen. Ziel der Resolution ist es die Ausreisen und Ausreiseversuchen gewaltbereiter Personen mit dem Ziel sich an irregulären Kampfhandlungen auf ausländischen Staatsgebieten zu beteiligen, zu verhindern.

Personen, die ausschließlich die deutsche Staatsangehörigkeit oder nur ausländische Staatsangehörigkeiten besitzen, werden von den bestehen rechtlichen Regelungen zur Verhinderung einer solchen Ausreise bereits erfasst.

Es ist von entscheidender Bedeutung die zuständigen Behörden ohne Zeitverzug in der Lage zu versetzen, auch gegen Personen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit auch eine fremde Staatsangehörigkeit oder mehrere fremde Staatsangehörigkeit besitzen, ein solches Ausreiseverbot durchsetzen können.

Nicht unmittelbar gesetzlich geregelt ist die Ausreiseuntersagung bei Personen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit noch mindestens eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Diese stellen etwa ein Viertel der gewaltbereiten Ausreisewilligen. Die vorübergehende Einbehaltung der ausländischen Reisedokumente und die Eintragung eines Ausreiseverbots können bisher nur in analoger Anwendung der pass- und aufenthaltsrechtlichen Vorschriften erfolgen. Eine unmittelbare Regelung ist für diesen Personenkreis geboten.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Duldung

Bei den geduldeten Ausländern handelt es sich um zwei unterschiedliche Gruppen: Zum einen um Personen, die beispielsweise wegen langer Krankheit ohne Verschulden nicht ausreisen können; zum anderen handelt es sich um Ausländer, die ihre Abschiebung, z.B. durch Täuschung, selbst verhindern.

Dies führt nicht zu sachgerechten Ergebnissen. Privilegierungen von langjährig geduldeten Ausländern, z.B. über Bleiberechtsregelungen, dürfen nicht für Ausländer offen stehen, die ihre Abschiebung selbst verhindern. Deshalb ist es erforderlich, eine Differenzierung vorzunehmen und die Duldung nur noch denjenigen Ausländern zu gewähren, deren Abschiebung ohne Zurechnung unmöglich ist.

Wer seine Abschiebung selbst verhindert, z.B. weil er die Behörden über Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder an der Passersatzbeschaffung nicht ausreichend mitwirkt, wird daher künftig keine Duldung mehr erhalten. In Zukunft kann dieser Personenkreis vielmehr nur noch eine Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht erlangen. Ziel ist es bei der Personengruppe, den staatlichen Vollzugsanspruch zu stärken – entweder durch zwangsweise Durchsetzung der Ausreisepflicht oder durch Anregung zur freiwilligen Ausreise. Ebenso wird den Angehörigen eines Staates, der bei der Ausstellung von Einreisepapieren nicht in geeigneter Weise mitwirkt, das Verhalten der betreffenden staatlichen Stellen in ihrem jeweiligen Einzelfall zugerechnet; dasselbe gilt für das Verhalten sonst zur Übernahme verpflichteter Staaten.

Die bislang im Gesetz enthaltene einmonatige Widerrufsfrist bei Abschiebungen, die länger als ein Jahr ausgesetzt worden sind, erhöht die Gefahr des Untertauchens bei Ausreisepflichtigem mit längerem Aufenthalt in Deutschland. Es besteht die Gefahr, dass die Ankündigung des Widerrufs der Duldung teilweise als Warnung vor der Abschiebung aufgegriffen wird und damit vermehrt zum Untertauchen führen kann.

Abschiebungshaft

Besonders dringend ist das staatliche Interesse an der Abschiebung von ausreisepflichtigen Ausländern, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Gerade, wenn die Abschiebung grundsätzlich durchführbar ist, ist es bei diesem Personenkreis nicht hinnehmbar, dass Rückführungen daran scheitern, weil der Ausländer am Tag der Rückführung untergetaucht ist, weil keine Abschiebungshaft beantragt werden konnte. Der Haftgrund nach § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1a AufenthG wird daher erweitert um zwei Fallgruppen, nämlich um Ausländer, von denen eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht oder die eine vorsätzliche Straftat begangen haben.

Die Abschiebungshaft wird zudem an das Verbot der Ankündigung des konkreten Abschiebungstermins angepasst.

Zudem wird Sicherungshaft verhängt, wenn der Ausländer durch sein vorangegangenes Verhalten gezeigt hat, dass er nicht an der Beschaffung von Einreisedokumenten für den Zielstaat als Maßnahme zur Vorbereitung der Rückführung mitwirken wird.

Ausdehnung aufenthaltsrechtlicher Vorschriften zur Ausreiseuntersagung auf Mehrstaater

Die wirksame Durchsetzung der Ausreiseuntersagung bei einem Mehrstaater, der nicht Ausländer im Sinne des Aufenthaltsgesetzes ist, erfordert, diese Person sowohl hinsichtlich der deutschen Staatsangehörigkeit als auch jeder weiteren Staatsangehörigkeit als Regelungsadressat zu bestimmen. Dies geschieht durch eine Anpassung der Regelung des § 1 Aufenthaltsgesetz zu den Regelungsadressaten des Aufenthaltsgesetzes.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Aufenthaltsgesetzes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes (GG - Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer) bzw., soweit passrechtliche Pflichten von Deutschen geregelt werden, aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 3 GG (Freizügigkeit, Passwesen).

Eine bundesgesetzliche Regelung ist, soweit die Regelungen unter die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen, zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die Modifizierung bestehender bundesgesetzlicher Regelungen zur Abschiebung straffälliger Ausländer kann nur durch den Bundesgesetzgeber erfolgen, da ansonsten die Gefahr einer problematischen Rechtszersplitterung bestünde, die sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hinnehmbar ist. Ohne ein weiterhin bundeseinheitliches Abschiebungsrecht wäre insbesondere eine im gesamtstaatlichen Interesse liegende Steuerung der Aufenthaltsbedingungen von Ausländern nicht möglich. Eine bundeseinheitliche Regelung ist daher nach wie vor geboten, um für die betroffenen Personen und Sachverhalte im gesamten Bundesgebiet einheitliche Maßstäbe anzulegen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer), Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen) und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (öffentliche Fürsorge); hinsichtlich der Artikel 74 Absatz 1 Nummern 4 und 7 GG jeweils auch in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG.

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Artikel 72 Absatz 2 GG). Nur durch die Gesetzgebung des

Bundes lassen sich einheitliche Standards für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG im Bundesgebiet gewährleisten. Durch eine einheitliche Bundesgesetzgebung im Leistungsbereich wird die Entwicklung von Fehlanreizen verhindert und einer Binnenwanderungen bestimmter Ausländergruppen und damit einer Verlagerung der Kostenträgerschaft entgegen.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Änderung des Asylgesetzes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge).

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

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere mit der Richtlinie 2008/115/EG vereinbar. Art. 2 Abs. 2b der Richtlinie 2008/115 räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, diese [nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind](#).

Die [Ausdehnung des Anwendungsbereichs der aufenthaltsrechtlichen Vorschriften zur Ausreiseuntersagung auf Mehrstaater ist als Maßnahme zur weiteren Umsetzung der Resolution des VN-Sicherheitsrats 2178/2014 völkerrechtskonform](#).

Die Änderungen sind auch ansonsten mit den völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere den menschenrechtlichen Konventionen wie dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vereinbar.

V. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Rechtsvereinfachung:

Die bisher erforderliche Ankündigung der Abschiebung durch Widerruf mindestens einen Monat vor der Abschiebung, wenn die Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt worden ist, entfällt, ebenso die bislang erforderliche Wiederholung der Ankündigung nach einem weiteren Jahr.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Insbesondere dient er der Verwirklichung der Zielbeschreibung von Indikator 15 „Kriminalität“, da mit dem Gesetzentwurf die Abschiebung von straffälligen Ausländern erleichtert wird. Zudem werden durch den Gesetzentwurf bestehende Fehlanreize zur Täuschung von Ausländern über ihre Identität und Staatsangehörigkeit beseitigt.

Der Gesetzentwurf steht weiterhin im Einklang mit Indikator 19 „Integration“, da durch die erleichterte Abschiebung von straffälligen Ausländern Ressentiments gegenüber rechts-treuen Ausländern vorgebeugt werden soll.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Die Prüfung, aus welchem Grund der Ausreisepflichtige nicht ausreisen kann, wird bei der Verwaltung schon heute vorgenommen. Diese Differenzierung ist nämlich bereits nach heutige Rechtslage Grundlage von abgestuften Rechten: Ausländer, die aufenthaltsbeendende Maßnahmen verhindern, unterliegen z.B. einem Beschäftigungsverbot nach § 60a Absatz 6 AufenthG.

Die Erteilung der Duldung nur noch an ausreisepflichtige Ausländer, die das Ausreisehindernis nicht selbst zu vertreten haben, führt bei der Verwaltung nicht zu Mehraufwand, da sie die zuvor erforderliche Bescheinigung über die Duldung ersetzt und der entsprechende Vordruck zumindest nicht mehr kosten wird als dasjenige der Duldung. Die genauere Handhabung bis zum Erlass einer Rechtsverordnung über ein Vordruckmuster ist den Ländern überlassen. Die Anpassung der in der Verwaltung verwendeten Software an den neuen Status löst einmaligen Anpassungs- und Schulungsbedarf aus, der aber marginal ist.

Die Beschränkung der Duldung zur Berufsausbildung auf die betrieblichen Ausbildungen entspricht dem Bild des Gesetzgebers, Rechtssicherheit für Betriebe zu schaffen, und begründet keinen neuen Aufwand für die Verwaltung.

Die Ausweitung des Arbeitsverbotes auf schulische Berufsausbildungen reduziert in geringfügigem Umfang den Verwaltungsaufwand, weil das Prüfungsmerkmal betrieblich/schulisch im Rahmen von § 60a Absatz 6 AufenthG entfällt.

Der Wegfall des Widerrufs-/ Ankundigungserfordernisses bei längerfristigen Duldungen entlastet zudem die Ausländerbehörden und dürfte ebenfalls durch zu einer Entlastung der Ausländerbehörden führen.

Die Ausdehnung der aufenthaltsrechtlichen Vorschriften zur Ausreiseuntersagung auf Mehrstaater verursacht in Anbetracht des Umstandes, dass in den entsprechenden Fällen zugleich passrechtliche Verwaltungsverfahren (Versagung bzw. Entziehung des deutschen Passes) und die Rechtsfolgen nur auch auf ausländische Pässe oder Passersatzpapiere des Betroffenen ausgedehnt werden, einen nur geringen, nicht bezifferbaren Mehraufwand bei den zuständigen Behörden der Länder. Gegen den Personenkreis werden regelmäßig Verwaltungsverfahren zur Versagung bzw. Entziehung eines deutschen Passes geführt. Die Erstreckung der Rechtsfolgen auf ausländische Papiere bedeutet nur einen geringen Mehraufwand. Durch die zusätzlich ermöglichten Datenübermittlungen in wenigen - allerdings wegen der geschützten Rechtsgüter bedeutsamen - Fällen entsteht dem BAMF ebenfalls kein relevanter Mehraufwand.

Etwaiger Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Es wird darüber hinaus - in nicht unbeträchtlichem Umfang Aufwand für die Verwaltung durch die Änderung des Abschiebungshaftrechts abgebaut: Durch die vorgesehenen gesetzlichen Änderungen soll es vermehrt zu Abschiebungen von Straftätern kommen. Diese Personen lösen nach ihrer Ausreise keinen Verwaltungsaufwand mehr bei den Ausländerbehörden aus und ihre Abschiebung entlastet zudem Justiz und Polizei.

VI. Befristung; Evaluierung

Das Gesetz ist nicht befristet, eine Evaluierung ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Aufenthaltsgesetzes)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Ergänzung von § 60a AufenthG.

Zu Nummer 2 (§ 1)

Mit der Regelung werden die bereits bestehenden und national sowie international vereinbarten Maßnahmen zur Verhinderung der Ausreise von gewaltbereiten Personen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ziel, sich an irregulären Kampfhandlungen auf ausländischen Staatsgebieten zu beteiligen, ausdrücklich geregelt.

Die konsequente Verhinderung der Ausreiseversuche und Ausreisen trifft gegenwärtig insbesondere Salafisten. Mehrstaater stellen rund ein Viertel der betroffenen Ausreisewilligen.

Ein Ausreiseverbot kann gegen einen gewaltbereiten deutschen Staatsbürger nach § 10 Absatz 1 und 2 PassG ausgesprochen werden. Reisedokumente ausländischer gewaltbereiter Staatsbürger können gemäß §§ 48 Absatz 1, 46 Absatz 2 Satz 1 AufenthG i.V.m. § 10 Absatz 1 und 2 PassG vorübergehend einbehalten, ein Ausreiseverbot in ausländische Reisedokumente eingebracht und so eine beabsichtigte Grenzüberschreitung möglichst verhindert werden. Die Eintragung eines Ausreiseverbots für ausländische Staatsangehörige in deren ausländische Reisedokumente ist in § 99 Absatz 1 Nummer 10 AufenthG und § 56 Absatz 1 Nummer 7 und 8 AufenthV bereits vorgesehen.

Auch gegenüber freizügigkeitsberechtigten Personen können nach den geltenden Vorschriften des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts Ausreiseverbote ausgesprochen werden und infolgedessen deren Reisedokumente vorübergehend einbehalten werden; diese können auch mit entsprechenden Vermerken versehen werden.

Ein gewaltbereiter Mehrstaater unterliegt hinsichtlich der deutschen Reisedokumente den Regelungen des § 10 Absatz 1 und 2 PassG. Die vorübergehende Einbehaltung der ausländischen Reisedokumente und die Eintragung des Ausreiseverbots können bisher nicht auf die unmittelbare Anwendung des AufenthG gestützt werden, da er deutscher Staatsangehöriger gemäß Artikel 116 Absatz 1 GG ist.

Die wirksame Durchsetzung der Ausreiseuntersagung bei einem Mehrstaater, der nicht Ausländer im Sinne des Aufenthaltsgesetzes ist, erfordert, diese Person sowohl hinsichtlich der deutschen Staatsangehörigkeit als auch jeder weiteren Staatsangehörigkeit als Regelungsadressat zu bestimmen.

Das Ziel, einen Mehrstaater rechtlich wie eine Person zu stellen, die nur über die deutsche oder nur über eine ausländische Staatsangehörigkeit verfügt, verstößt auch nicht gegen Art 116 Absatz 1 GG. Der Mehrstaater soll auf Grund seiner deutschen Staatsangehörigkeit wie andere deutsche Staatsangehörige behandelt werden, aber nicht besser als eine Person mit deutscher Staatsangehörigkeit. Wenn der Mehrstaater sich auf die Rechte aus seiner weiteren Staatsangehörigkeit beruft, muss er sich auch ausschließlich wie ein fremder Staatsangehöriger behandeln lassen.

Eine analoge Anwendung der bestehenden Normen (§§ 48 Absatz 1, 46 Absatz 2 Satz 1 AufenthG i.V.m. § 10 Absatz 1 und 2 PassG) auf Mehrstaater ist möglich, sollte aus Gründen der Rechtssicherheit und der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung nur für eine Übergangszeit erfolgen.

Zu Buchstabe a

Für die Regelungen kommt nur das Aufenthaltsgesetz in Betracht. Das Aufenthaltsgesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland.

Im Aufenthaltsgesetz sind bislang Ausländer in Abgrenzung zu den deutschen Staatsangehörigen definiert. Um Personen, die neben der deutschen Staatsangehörigkeit auch mindestens eine weitere ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, von den Regelungen des Aufenthaltsgesetz erfassen zu können, wird der Anwendungsbereich des Aufenthaltsgesetzes in § 1 entsprechend ergänzt.

Mit der Einfügung des neuen Absatzes 2 in § 1 wird geregelt, dass die ursprünglich nur auf Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft unmittelbar anwendbaren Vorschriften der § 46 Absatz 2 und § 48 Absatz 1 auch auf Mehrstaater anzuwenden sind. Der § 1 ist der zutreffende Regelungsort, da dort der Anwendungsbereich des Gesetzes und die Ausschlüsse der Anwendbarkeit definiert sind.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine Folgeänderung.

Zu Nummer 3 (§ 2 Absatz 1 Satz 2)

Da der Begriff „Mehrstaater“ bisher im Gesetz nicht verwendet wird, ist der Begriff in § 2 Absatz 1 Satz 2 AufenthG zu definieren. Der Satz 2 wird an den bestehenden Satz 1 angefügt. Der Begriff des „Mehrstaaters“ ist weitergehend und umfasst auch den Begriff des „Doppelstaater“

Zu Nummer 4 (§ 60a)

Das Recht der Duldung wird hinsichtlich des in Betracht kommenden Personenkreises, hinsichtlich des Zugangs zu einer schulischen Berufsausbildung und hinsichtlich der Anündigung einer Abschiebung durch Widerruf der Duldung geändert.

Zu Buchstabe a (Bezeichnung)

Die Einführung der Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht anstelle der Bescheinigung über die Duldung wird aus Gründen der Rechtsklarheit in die Bezeichnung der Norm aufgenommen.

Zu Buchstabe b (Absatz 2)

Die ausländerrechtliche Kategorie der Geduldeten beinhaltet eine Mischgruppe: Die Duldung wurde bislang an Personen, deren Abschiebung unmöglich ist, erteilt, unabhängig davon, ob diese das Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben.

Der Gesetzentwurf sieht nunmehr eine angemessene Differenzierung vor, die im neuen Absatz 4a zum Ausdruck kommt.

Zu Buchstabe c (neuer Absatz 4a)

Wer seine Abschiebung selbst verhindert, z.B. weil er die Behörden über Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht oder an der Passersatzbeschaffung nicht ausreichend mitwirkt, darf künftig keine Duldung mehr erhalten. Künftig bestätigen die Behörden vielmehr nur noch die vollziehbare Ausreisepflicht. Im Vordergrund jeder staatlichen Bemühung für diese Gruppe der vollziehbar Ausreisepflichtigen ohne Duldung steht die Durchsetzung der Ausreisepflicht bzw. die Anregung zur freiwilligen Ausreise. Ziel ist es mithin, den staatlichen Vollzugsanspruch zu stärken und somit auch das Rechtsgefühl der Bevölkerung zu festigen.

Ebenso werden Fälle erfasst, in denen ein zur Einreise in den Zielstaat geeigneter Pass oder Passersatz nicht ausgestellt wird. Dies betrifft die Fälle, in denen das Dokument bei Stellen dieses Staates beantragt worden ist, obwohl die Staatsangehörigkeit feststeht oder glaubhaft gemacht wurde. Zur Feststellung oder Glaubhaftmachung sind verschiedene Mittel international üblich, sie kann etwa durch Ablichtungen älterer Pässe, Personalausweise, Führerscheine, Geburtsurkunden, Vorlage von Dialogen über Kommunikationsmittel erfolgen. Auch erfasst sind Fälle, in denen der auswärtige Staat auf einen Antrag nicht in angemessener Frist reagiert. Angemessen ist grundsätzlich der Zeitraum, den der auswärtige Staat benötigt, um einem sich legal in Deutschland aufhaltenden Ausländer dieser Staatsangehörigkeit, der in Deutschland bleiben möchte, einen Nationalpass auszustellen. Auch die Abforderung von Erklärungen der Freiwilligkeit einer Ausreise oder der - falschen - Zusage deutscher Stellen, dem Ausländer werde ein deutsches Aufenthaltsrecht erteilt, ist regelmäßig wie jede andere Umgehungs- und Verzögerungstaktik in diese Fallgruppe einzuordnen.

Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ein bundeseinheitliches Muster für die Bescheinigung vorzusehen. Weil infolge dieser Verordnung, und zwar durch die Verpflichtung einer Ausstellung einer Bescheinigung über den neuen Status sowie der Nutzung eines bestimmten Vordrucks, die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens in den Ländern geregelt werden soll, ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Zu Buchstabe d (Absatz 5)

Die bislang im Gesetz enthaltene einmonatige Widerrufsfrist bei Abschiebungen, die länger als ein Jahr ausgesetzt worden sind, erhöhte die Gefahr des Untertauchens bei Ausreisepflichtigem mit längerem Aufenthalt in Deutschland. Die Ankündigung der Abschiebung durch Widerruf der Duldung wirkte zum Teil als Warnung vor der Abschiebung und diente als Anlass zum Untertauchen.

Die Ankündigung der Abschiebung durch Widerruf der Duldung mit einmonatiger Frist entfällt daher. Ein vollziehbar Ausreisepflichtiger muss grundsätzlich jederzeit mit seiner Rückführung rechnen, sobald das Abschiebungshindernis entfallen ist; die Duldung ist kein Aufenthaltsrecht. Eine Ankündigung der Abschiebung ist vor diesem Hintergrund entbehrlich und aufgrund der so gesteigerten Gefahr des Untertauchens kontraproduktiv.

Zu Buchstabe e (Absatz 6)

Durch die Änderung von Absatz 6 soll die Wirksamkeit des Beschäftigungsverbots erhöht werden. Nach bisheriger Rechtslage ließe Absatz 6 nämlich die Aufnahme einer schulischen Berufsausbildung zu. Im Zusammenspiel mit Absatz 2 führte dies zu einem Anspruch auf Erteilung einer Duldung für die Gesamtdauer der Ausbildung an den Ausreisepflichtigen. Durch die Ergänzung des Beschäftigungsverbotes in Absatz 6 durch eine zwingend zu verhängende Auflage wird demgegenüber sichergestellt, dass der Ausländer, der z.B. die Behörden täuscht und so aufenthaltsbeendende Maßnahmen verhindert, nicht über das Relais einer schulischen Berufsausbildung eine Duldung erwirkt. Hierfür ist die Ergänzung des Beschäftigungsverbots erforderlich. Da die Aufnahme einer Bildungsmaßnahme keine Erwerbstätigkeit, insbesondere keine Beschäftigung, darstellt und daher nicht erlaubnispflichtig ist, ist das Verbot durch eine zwingend zu verhängende Auflage sicherzustellen. Rechtsmittel gegen diese Auflage haben keine aufschiebende Wirkung, damit nicht durch die Einlegung von Rechtsmitteln die Möglichkeit des Ausländers eröffnet wird, vollendete Tatsachen durch eine begonnene Integration zu schaffen.

Zu Nummer 5 (§ 62)

Zu Buchstabe a

Als Ultima Ratio kann die Abschiebungshaft zur Sicherung der Durchsetzung der Ausreisepflicht erforderlich sein. Damit wird dem öffentlichen Interesse am Vollzug bestehender Ausreisepflichten Rechnung getragen.

Besonders dringend ist das staatliche Interesse an der Abschiebung von ausreisepflichtigen Ausländern, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Ausreisepflichtige Straftäter oder erheblich gefährliche Personen müssen den Schengenraum verlassen. Der Entziehungsgefahr im Vorfeld einer Abschiebung muss bei dieser Personengruppe daher besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um einen Schaden für die öffentliche Sicherheit zu vermeiden.

Für ausreisepflichtige Ausländer, von denen eine erhebliche Gefahr ausgeht, wird daher ein neuer Abschiebungshaftgrund geschaffen, denn in diesen Fallgruppen besteht ein besonders hohes öffentliches Interesse an der Sicherung der Rückführung.

Haft zur Sicherung der Abschiebung ist zukünftig anzuordnen, wenn der vollziehbar Ausreisepflichtige rechtskräftig wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straften verurteilt worden ist oder eine erhebliche Gefahr von ihm ausgeht und die weitere Haftvoraussetzungen vorliegen.

Die bisherigen Möglichkeiten, einen gefährlichen Ausreisepflichtigen in Abschiebungshaft zu nehmen, waren demgegenüber noch nicht ausreichend, da z.B. durch § 62 Absatz 2 oder § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1a nicht alle relevanten Konstellationen erfasst waren.

Durch die Einordnung in § 62 Absatz 3, also die Haft zur Sicherung der Abschiebung, und die weiteren Voraussetzungen der Sicherungshaft ist sichergestellt, dass die Neuregelung nur Anwendung findet, wenn zeitnah eine Abschiebung zu erwarten ist.

Diese Änderung ist konform mit der sog. Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG, da in Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie eine Öffnung („insbesondere“) enthalten ist und Art. 2 Abs. 2b der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, diese nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind.

Zu Buchstabe b

Aufgrund der Einführung des Verbotes, den Termin der Abschiebung nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist mitzuteilen (§ 59 Absatz 1 Satz 8 AufenthG) besteht eine Lücke im Anwendungsbereich des Haftgrundes nach § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 AufenthG. Der Haftgrund in Nummer 3 nahm nämlich gerade Bezug auf die Ankündigung des Abschiebungstermins durch die Behörde. Dies macht die Anpassung des Haftgrundes erforderlich: Künftig soll auch ein von der zuständigen angekündigter anderer Termin, zu dem der Ausländer nicht unter seiner Anschrift angetroffen wird, ausreichen, um die Voraussetzungen nach Nummer 3 zu erfüllen. Künftig ist ausreichend, dass die Ausländerbehörde einen Besuch bei dem Ausreisepflichtigen ankündigt, um sich z.B. im Vorfeld einer Abschiebung davon zu vergewissern, dass der Ausländer nicht untergetaucht ist. Wird der Ausländer bei einem so angekündigten Termin nicht angetroffen, soll dies den Haftgrund nach Nummer 3 erfüllen, da dann der Verdacht der Verdacht der Entziehung besteht.

Zu Buchstabe c

Durch die Ergänzung wird der Haftgrund der Fluchtgefahr - unter denselben Voraussetzungen wie bisher bei der Flucht vor der Abschiebung selber - auch für den Fall eingeführt, dass der Ausländer sich voraussichtlich der Vorbereitung seiner Abschiebung entzieht, indem er die Beschaffung von erforderlichen Dokumenten bei der Auslandsvertretung des Zielstaates der Abschiebung durch Abwesenheit vereitelt.

Zu Nummer 6

Die Höchstdauer des Ausreisegewahrsams wird auf vierzehn Tage festgelegt.

Zu Nummer 7

Zu Buchstabe a

Mit der Neuregelung wird klargestellt, dass geschützte Daten auch zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben übermittelt werden dürfen. Diese Rechtsgüter wiegen schwerer als das Interesse des Ausländers an einem Schutz seiner personenbezogenen Daten.

Zu Buchstabe b

Durch die Regelung wird klargestellt, dass Landesgesetzgeber in eigener Verantwortung weiterhin Regelungen zur Übermittlung von Daten an andere, insbesondere staatliche Stellen auch im Bereich des Aufenthaltsrechts schaffen können. Dies kann insbesondere in Bereichen geboten sein, in denen Gefahrenabwehrbehörden der Länder Kenntnisse über Sachverhalte erlangen müssen, die in aufenthaltsrechtlichem Zusammenhang anfallen. Da § 88 AufenthG nicht nach § 105a AufenthG abweichungsfest ist, bestand diese Möglichkeit im Grundsatz bereits zuvor.

Zu Nummer 8 (§ 95)

Eine Strafbarkeit für diesen Personenkreis wird aus rechtlichen und verwaltungsökonomischen Gründen ausgeschlossen. Eine Freiheitsstrafe wäre auf Grund der Rechtsprechung des EuGH zur sog. Rückführungsrichtlinie (u. a. EuGH, Rechtssachen C-329/11 und C-47/15) ausgeschlossen.

Des Weiteren wäre der Ausländer nach Aufnahme einer entsprechenden Strafanzeige erneut in die Strafbarkeit zu entlassen (Dauerdelikt). Bei einem erneuten Antreffen des Ausländers wäre der Tatbestand weiterhin erfüllt und durch die Strafverfolgungsbehörden nach dem Legalitätsprinzip zu verfolgen. Dies könnte zu einem derzeit nicht abschätzbaren Mehraufwand führen, ohne dass ein erkennbarer Mehrwert bzw. zusätzlicher Anreiz für die Aufenthaltsbeendigung entsteht.

Zu Artikel 2 (Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Die Regelung dient der Klarstellung. Die gesetzliche Definition der in § 1a Absatz 3 Satz 1 erfassten Personengruppe knüpft nunmehr an die Merkmale an, die zur Ausstellung einer Bescheinigung nach § 60a Absatz 4a Satz 1 AufenthG führen, und zwar - zur Ermöglichung von Klarheit in der Leistungsverwaltung, dass alle Personen die nur eine solche Bescheinigung vorlegen, unter die Regelung fallen - an die Erteilung der Bescheinigung. Der Begriff „erteilt“ wurde anstelle von „besitzen“ gewählt, um auch Fälle zu erfassen, in denen der Ausländer die erteilte Bescheinigung z.B. vernichtet oder verloren hat.

Zu Artikel 3 (Änderung des Asylgesetzes)

Die Änderung stellt sicher, dass durch das BAMF im Asylverfahren angefallene Daten auch zur Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben des Asylbewerbers oder von Dritten an die zuständigen Behörden übermittelt werden dürfen. Der islamistisch motivierte Sprengstoffanschlag von Ansbach am 24. Juli 2016 hat deutlich gemacht, dass es einer solchen gesetzlichen Klarstellung bedarf. In Anbetracht der hochrangigen Rechtsgüter Leben und körperliche Unversehrtheit kann eine solche Datenübermittlung auch dann gerechtfertigt sein, wenn es keine konkreten Hinweise auf eine Eigen- oder Fremdgefährdung gibt.

Zu Artikel 4 (Zitiergebot)

Die Vorschrift enthält das für den dort genannten Grundrechtseingriff erforderliche Zitat.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.