

Bericht zu Top 2 der 137. Sitzung des Arbeitskreises I "Staatsrecht, Verwaltung und Zuwanderung" der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder am 26./27.09.19 in Flensburg

"Verbesserung der Durchsetzung von Ausweisungen und Abschiebungen bei straffälligen Ausländer/ Flüchtlingen und Gefährdern".

Berichterstatter: Schleswig-Holstein

Die MPK hat in ihrem Beschluss vom 5. Dezember 2018 verschiedene Maßnahmen benannt, die nach ihrer Auffassung erforderlich sind, um die Durchsetzung von Ausweisungen und Abschiebungen bei straffälligen Ausländern/Flüchtlingen und Gefährdern zu verbessern.

Die IMK hat hierzu auf ihrer Sitzung vom 12.-14. Juni 2019 festgestellt, dass einige der im Beschluss der MPK genannten Prüfbitten solche zum Ausländerrecht enthalten, zu dem das BMI den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vorgelegt hat. Sie hat den AK I beauftragt, nach Inkrafttreten des Gesetzes zur prüfen, welche Maßnahmen noch offen sind und ob weiterer Gesetzgebungs- und Handlungsbedarf besteht.

Das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht ist in den relevanten Teilen mit Wirkung vom 21. August 2019 in Kraft getreten.

Anmerkung

Die nachfolgenden Ziffern beziehen sich auf den MPK-Beschluss vom 5. Dezember 2018 (Anlage):

Zu Ziff. 1 Maßnahmen hinsichtlich der aufenthaltsrechtlichen Folgen von Straftaten von Ausländern

Die Vorgaben der MPK durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht sind weitestgehend umgesetzt worden. Eine detaillierte Bewertung/Evaluation wird absehbar erst nach einem Zeitraum von 2 Jahren möglich sein.

Zu Ziff. 4 Rechtliche Schritte zur Sicherstellung von Rückführungen

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wurde angesichts der in verschiedenen Ländern bestehenden Rechtsunsicherheiten § 58 AufenthG um die Absätze 4 bis 10 ergänzt. Die Schaffung einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen (insbesondere zur Nachtzeit) zum Zwecke der Abschiebung ist grundsätzlich zu begrüßen. Ob die Norm in ihrer Ausgestaltung praxistauglich ist, bleibt einer Überprüfung vorbehalten, da sie u.a. zahlreiche unbestimmte, auslegungsbedürftige Begriffe enthält und damit Rechtsunsicherheiten schaffen könnte. Insoweit besteht mit Blick auf das Gesetzesziel erkennbar Nachbesserungsbedarf. Da eine entsprechende gesetzliche Änderung in absehbarer Zeit weder zu erwarten, noch zu realisieren sein dürfte, wird das BMI gebeten werden, zeitnah Anwendungshinweise zu den neu eingefügten Absätzen 4 bis 10 zu erarbeiten und den Ländern zur Verfügung zu stellen

Durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht sind die Vorgaben der MPK weitgehend umgesetzt worden. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam wurden hierdurch erheblich erweitert.

So ist die Anordnung von Vorbereitungshaft nach § 62 Abs. 2 AufenthG nunmehr nicht nur zur Vorbereitung einer Ausweisung, sondern auch zur Vorbereitung einer Abschiebungsanordnung gemäß § 58a AufenthG zulässig. Die Voraussetzungen der Sicherungshaft wurden neu gefasst und ausgedehnt. Das AufenthG beinhaltet jetzt in

§ 62 Abs. 3a AufenthG Tatbestände, bei denen eine Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird.

Der neue Abs. 3b des § 62 AufenthG nennt konkrete Anhaltspunkte für die Annahme einer Fluchtgefahr. Von Fluchtgefahr ist danach u.a. dann auszugehen, wenn der Ausländer gegenüber den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden über seine Identität in einer für ein Abschiebungshindernis erheblichen Weise getäuscht und die Angabe selbst nicht berichtigt hat oder wenn der Ausländer wiederholt wegen vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu mindestens einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist. In § 62 Abs. 6 AufenthG wurde mit der Mitwirkungshaft ein neues Instrument geschaffen, das eine Inhaftnahme für die Dauer von längstens 14 Tagen ermöglicht, um insbesondere die Teilnahme ausreisepflichtiger Ausländer an Botschaftsvorführungen zum Zwecke der Passersatzbeschaffung sicherzustellen. Darüber hinaus wurde die Regelung des § 62b AufenthG grundlegend überarbeitet und ermöglicht nunmehr die Anordnung von Ausreisegewahrsam unter erleichterten Voraussetzungen. Zudem wurde § 62a Abs. 1 AufenthG zeitlich befristet geändert. Der Vollzug von Abschiebungshaft ist bis zum 30. Juni 2022 danach auch in Justizvollzugsanstalten möglich; die Abschiebungsgefangenen müssen hierbei allerdings getrennt von den Strafgefangenen untergebracht werden. Bislang war der Vollzug von Abschiebungshaft – außer bei Gefährdern – nur in speziellen Abschiebungshaft-einrichtungen zulässig. Bundesweit fehlt es aber noch immer an Unterbringungsplätzen in Abschiebungshafteinrichtungen.

Alles in allem trägt das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht dem MPK-Beschluss vom 5. Dezember 2018 im Bereich der Abschiebungshaft in großem Umfang Rechnung. Weiterer Handlungs- oder Gesetzgebungsbedarf besteht aus Sicht des AK I insoweit nicht.

So besteht für die von der MPK geforderte Wiedereinführung der sog. Kleinen Sicherungshaft kein Bedarf, weil sich die Bestimmungen zum Ausreisegewahrsam in § 62b AufenthG an den Voraussetzungen der sog. Kleinen Sicherungshaft orientieren. Darüber hinaus sollten sich die neuen Regelungen des AufenthG zur

Abschiebungshaft und zum Ausreisegewahrsam zunächst in der Praxis bewähren. Weitere Änderungen und Ergänzungen würden zu weiteren Unsicherheiten bei der Umsetzung der rechtlichen Grundlagen führen und wären deshalb kontraproduktiv. Dies gilt im Besonderen angesichts der zuletzt in kurzer Abfolge vorgenommenen mehrfachen und umfangreichen Modifizierungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts.

Zu Ziff. 5 Maßnahmen der Bundesregierung, insbesondere mit Blick auf die Herkunftsstaaten ausreisepflichtiger Ausländer

Soweit die MPK den Bund gebeten hat, künftig ausreichend Sicherheitspersonal der Bundespolizei für die Begleitung bei Flugabschiebungen zu stellen sowie in Absprache mit den Ländern sowohl die Passersatzpapierbeschaffung als auch die Dublin-Überstellungen zu übernehmen, besteht weiterhin Handlungsbedarf.

So wurde mit dem Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht die Zuständigkeit für die Passersatzpapierbeschaffung aufgrund der entsprechenden Sachnähe zur Feststellung der Identität und der Herkunft von vollziehbar Ausreisepflichtigen auf das BAMF übertragen.

Nach Ankündigung von BM Seehofer soll die Aufgabe künftig unter dem Dach des ZUR wahrgenommen werden. Mit Beschluss der IMK zu TOP 9 Ziff. 4 vom 12.-14. Juni 2019 wurde das BMI um Vorlage eines Zeitplans zur konkreten Übernahme der Passersatzpapierbeschaffung gebeten. Dieser liegt der IMK bislang nicht vor.

Hinsichtlich der Übernahme der Dublin-Überstellung hat das sog. Migrationspaket keine Änderungen gebracht. Unabhängig davon hat der Bund zwar in den sog. „AnKER“-Vereinbarungen zugesagt, dass sich die Bundespolizei bei Dublin-Überstellungen aus „AnKER“-Zentren oder funktionsgleichen Äquivalenten heraus stärker beteiligen wird, konkrete Umsetzungsschritte wurden bislang bilateral mit den betroffenen Ländern verhandelt. Das BMI sollte gebeten werden, über die Umsetzung zu berichten.

Das BMI hat eine Erhöhung der bislang unzureichenden Personalressourcen für Sicherheitsbegleitungen bei der Bundespolizei angekündigt. Über die entsprechenden konkreten Maßnahmen und Planungen sollte das BMI aufgefordert werden, der IMK ergänzend zu berichten.

Durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht wurde gegen die Voten von Ländern eine Parallelzuständigkeit bei der grenzüberschreitenden Flugrückführung eingeführt, womit die Verantwortung für die Sicherheitsbegleitung in Teilen auf die Länder verschoben wird.

Ergebnis

Dem MPK-Beschluss vom 05.12.2018 wird durch die Regelungen des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht weitreichend Rechnung getragen. Aktueller Handlungs- bzw. Ergänzungsbedarf wird nicht gesehen. Die neuen Regelungen sollten aber einer Evaluation unterzogen werden. Das BMI sollte in diesem Zusammenhang gebeten werden, dem AK I in 2 Jahren über das Ergebnis der Evaluierung zu berichten. Über die Bewertung der Evaluierung sowie die evtl. Identifizierung weiterer Rechtsänderungsbedarfe sollte der AK I gemeinsam mit der AG IRM der IMK zur Frühjahrssitzung 2022 berichten.

Hinsichtlich der Gestellung von Sicherheitsbegleitung durch den Bund bei Abschiebungen sowie der Übernahme der Passersatzbeschaffung und der Durchführung von Dublin-Überstellungen durch diesen besteht weitergehender Handlungsbedarf. Das BMI sollte gebeten werden, zum diesbezüglichen Stand der Umsetzung im Rahmen der Herbstsitzung 2020 der IMK zu berichten.