

Berlin, den 10.09.2021

**Abschlussbericht des BMI
zu TOP 29 Ziffer 2 und 3
der 211. Innenministerkonferenz
vom 4. bis 6. Dezember 2019 in Lübeck
zur
„Umsetzung des Zweiten Gesetzes
zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“**

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	3
B. Methodik.....	5
C. Ziel des Gesetzes	7
I. Situation vor dem GRG	7
II. Einführung des GRG	8
D. Die einzelnen Kernbereiche und die Bewertung ihrer Umsetzung	9
I. Allgemeine Beurteilung.....	9
II. Neustrukturierung der Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot in § 11 AufenthG	12
1. Ziel	12
2. Ergebnisse der Länderbefragung	12
3. Rechtsprechungsanalyse.....	13
III. Der neue Duldungstatbestand für Personen mit ungeklärter Identität.....	15
1. Ziel	15
2. Ergebnisse der Länderbefragung	16
3. Rechtsprechungsanalyse.....	18
IV. Praktikablere Ausgestaltung der Sicherungshaft durch neue Tatbestände und Indizien	20
1. Ziel	20
2. Ergebnisse der Länderbefragung	20
V. Neueinführung der Mitwirkungshaft.....	23
1. Ziel	23
2. Beurteilung durch die Länder	23
3. Rechtsprechungsanalyse.....	24
VI. Praktikablere Ausgestaltung des Ausreisegewahrsams	25
1. Ziel	25
2. Beurteilung durch die Länder	25
3. Rechtsprechungsanalyse.....	27
VII. Temporäre Aufhebung des Trennungsgebots	28
1. Ziel	28
2. Ergebnisse der Länderbefragung	28
3. Rechtsprechungsanalyse.....	28
VIII. Absenkung des Ausweisungsschutzes für Straftäter.....	30
1. Ziel	30
2. Ergebnisse der Länderbefragung	30
3. Rechtsprechungsanalyse.....	31

IX. Ausweisungsinteresse bei (Intensiv-)Straftätern	32
1. Ziel	32
2. Ergebnisse der Länderbefragung	32
3. Rechtsprechungsanalyse.....	33
X. Betretens und Durchsuchungsrechte	34
1. Ziel	34
2. Beurteilung durch die Länder	34
3. Rechtsprechungsanalyse.....	36
XI. Bessere Überwachungsmöglichkeiten für (nicht abschiebbare) Intensivstraftäter.....	37
1. Ziel	37
2. Ergebnisse der Länderbefragung	37
3. Rechtsprechungsanalyse.....	38
XII. Reduktion des Beteiligungserfordernisses der Staatsanwaltschaft bei Ausweisung/Abschiebung von Straftätern.....	39
1. Ziel	39
2. Ergebnisse der Länderbefragung	39
3. Rechtsprechungsanalyse.....	40
XIII. Vorläufige Anwendungshinweise des BMI	41
1. Ziel	41
2. Ergebnisse der Länderbefragung	41
XIV. Weitere Erfahrungen beim Vollzug des Aufenthaltsrechts	42
Anlagen	43
Anlage 1: Zwischenbericht – Auszug aus dem Gesamtbericht des BMI zu TOP 29 Ziffer 2 und 3 der 211. Innenministerkonferenz vom 4. bis 6. Dezember 2019 in Lübeck	44
Anlage 2: Fragebogen anlässlich des Erfahrungsberichts zum Zweiten Gesetz zur verbesserten Durchsetzung der Ausreisepflicht	48

A. Einleitung

Das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BGBl. I 2019, S. 1294, im Folgenden GRG) ist am 21.08.2019 in Kraft getreten.

Die IMK hat auf ihrer 211. Sitzung vom 04. bis 06.12.19 in Lübeck unter TOP 29 „Verbesserung der Durchsetzung von Ausweisungen und Abschiebungen bei straffälligen Ausländern / Flüchtlingen und Gefährdern“, Ziffer 2, beschlossen, das BMI zu bitten, ihr über den AK I bis zur Herbstsitzung 2020 einen Zwischenbericht und bis zur Herbstsitzung 2021 einen Abschlussbericht über die Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht unter Einbeziehung der AG IRM vorzulegen.

Den erbetenen Zwischenbericht hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zur Herbstsitzung der IMK in Weimar vom 09. bis zum 11. Dezember 2020 vorgelegt. Dieser befasst sich vorwiegend mit der geplanten Methodik des Erfahrungsberichts¹. Hiermit legt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat den Abschlussbericht über die Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vor.

Der Abschlussbericht hat zum Ziel, zu überprüfen, ob die gesetzgeberischen Ziele der maßgeblichen Regelungskomplexe erreicht worden sind.

Maßstäbe für die Ermittlung der Zielerreichung sind:

- Effektivität, mithin ob und in welchem Umfang die ursprünglich angestrebten Ziele der Regelung erreicht worden sind,
- Akzeptanz der Regelungskomplexe durch die mit dem Vollzug befassten Anwenderinnen und Anwender,
- Praktikabilität, also die Frage, ob die gesetzlichen Regelungen in der Vollzugspraxis handhabbar bzw. gut umsetzbar sind.

Der vorliegende Bericht beschreibt zunächst die Methodik der Berichterstellung sowie die Ziele des Gesetzes (vgl. Kapitel B. und C.).

Daraufhin werden zusammenfassend die grundsätzlichen Bewertungen der Länder zum neuen Regelwerk dargestellt (Kapitel D.I.). Anschließend beleuchtet der Bericht die einzelnen Kernbereiche des GRG, indem sich an eine Darstellung der jeweiligen gesetzgeberischen Ziele die Zusammenfassung der Praxiserfahrungen, die wichtigsten Verbesserungsvorschläge der Länder sowie eine Analyse der Rechtsprechung zu den jeweiligen maßgeblichen Regelungsteilen anschließen (Kapitel D.II. ff.). In einer Anlage sind

¹ Vgl. Anlage 1.

sämtliche von den Ländern unterbreiteten Verbesserungsvorschläge tabellarisch zusammengefasst².

² Vgl. Anlage 3.

B. Methodik

Für die dem Bericht zugrundeliegenden Daten wurde ein Erhebungszeitraum ab Inkrafttreten des GRG bis einschließlich Mai 2021 gewählt.

Die Erhebung der für den Erfahrungsbericht erforderlichen Informationen und Daten wurde auf die zentralen Regelungsmechanismen des GRG fokussiert.

Diese umfassen die nachfolgenden gesetzlichen Kernbereiche:

- I. die Neustrukturierung der Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot in § 11 AufenthG
- II. der neue Duldungstatbestand für Personen mit ungeklärter Identität
- III. praktikablere Ausgestaltung der Sicherungshaft
- IV. Neueinführung der Mitwirkungshaft
- V. praktikablere Ausgestaltung des Ausreisegewahrsams
- VI. temporäre Aufhebung des Trennungsgebots
- VII. Erleichterung der Voraussetzungen für die Ausweisung von Straftätern
- VIII. Schaffung eines bundesgesetzlichen „Mindeststandards“ für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen
- IX. bessere Überwachungsmöglichkeiten für (nicht abschiebbare) Intensivstraf­täter
- X. Reduktion des Beteiligungserfordernisses der Staatsanwaltschaft bei Ausweisung/Abschiebung von Straftätern

Die Grundlage des Erfahrungsberichts bilden folgende Komponenten:

- Eine (qualitative) Datenerhebung in Form eines am 13.01.2021 an die Länder versandten Fragebogens³. Dieser sollte durch einen von den Ländern zu bestimmenden Expertenkreis aus den für das Aufenthaltsrecht und dessen Vollzug zuständigen Institutionen beantwortet werden. Mit diesen teilstandardisierten Fragen sollten so deren praktische Erfahrungen bei der Umsetzung der Regelungskomplexe des GRG erhoben werden.
- Eine Erhebung der begrenzt im AZR vorhandenen Daten, sofern diese nach einer Sichtung und entsprechenden Verwertbarkeit für den Erfahrungsbericht herangezogen und ausgewertet werden konnten.

³ Vgl. Anlage 2.

- Eine Auswertung der über Rechercheportale zugänglichen Rechtsprechung sowie weiterer seitens der Länder übersandter Urteile/Beschlüsse zu den maßgeblichen Neuregelungen des GRG.

Dieses Vorgehen wurde nach entsprechender Prüfung durch das BMI und unter Beteiligung der AG IRM gewählt, da es ermöglichte, unterschiedliche Anwendungsphasen des Gesetzes zu berücksichtigen - unabhängig von den bei einer vorwiegend quantitativen Datenerhebung bestehenden Erhebungs- und Vergleichsschwierigkeiten.

Hierbei war vor allem relevant, dass zum einen die ersten Wochen nach dem Inkrafttreten des GRG als „Anlaufphase“ gewertet werden müssen, so dass für diesen Zeitraum nicht davon ausgegangen werden konnte, dass dort bereits erkenntnisbringende praktische Erfahrungen vorlagen.

Darüber hinaus hatte ab März 2020 die COVID19-Pandemie massiven Einfluss auf den gesamten Vollzug des Aufenthaltsrechts und insbesondere das Rückkehrgeschehen. Vor allem mangelnde Flugverbindungen, fehlende persönliche Vorsprachemöglichkeiten in den Auslandsvertretungen und infektiologische Restriktionen der Herkunftsländer haben sich unmittelbar auf den Vollzug der hier maßgeblichen Regelungen ausgewirkt. Bis zum heutigen Tage kann nicht von einer völligen Normalisierung gesprochen werden.

Innerhalb des maßgeblichen Zeitfensters zwischen Inkrafttreten des GRG am 21.08.2019 und der erbetenen Vorlage des Abschlussberichts bis zur Herbstsitzung 2021 der IMK war somit festzustellen, dass von einem „regulären“ Rückkehrgeschehen nur in der Zeit zwischen September 2019 und Februar 2020 – und auch in diesem Zeitraum nur reduziert – auszugehen war.

Das durchgeführte Konzept und der entwickelte Fragebogen wurden von der AG IRM im schriftlichen Umlaufverfahren gebilligt.

Durch die zuständigen Ministerien der Länder wurden dabei – je nach landeseigenem Verwaltungsaufbau und Behördengliederung und auch je nach gewählter Erhebungsmethode - in unterschiedlicher Art und Weise die jeweils für den Vollzug des Aufenthaltsrechts zuständigen Behörden (etwa die zuständigen Landesämter, Bezirksregierungen, Regierungspräsidien, Zentralen Ausländerbehörden sowie die Ausländerbehörden der Städte und Kreise) unterbeteiligt, so dass von einer weitreichenden Basis und hohen Erfahrungswerten ausgegangen werden kann.

Auf der Grundlage dieser gesammelten Erkenntnisse wurde dieser Abschlussbericht erstellt, der neben der Darstellung des Ist-Zustandes auch Korrektur- und Verbesserungsbedarf für die Zukunft skizzieren soll.

C. Ziel des Gesetzes

Überwölbendes Ziel des GRG ist es, die Vorgaben der Regelungen zur Aufenthaltsbeendigung bzw. zur Rückkehr, vor allem in Kapitel 5 des Aufenthaltsgesetzes, so zu gestalten, dass eine effektivere Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht erfolgen kann. Die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen soll deutlich gesteigert werden und einer Pflicht zur Ausreise muss die tatsächliche Ausreise so schnell wie möglich folgen (Bundestagsdrucksache 19/10047).

I. Situation vor dem GRG

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

Entscheidend ist hierbei die Rückkehr derer, die unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt ein Bleiberecht in Deutschland haben.

Viele Regelungen, die in den vergangenen Jahren neu gefasst wurden, hatten in der Praxis nicht immer den gewünschten Erfolg bewirkt. Der Gesetzentwurf bezweckte daher, die rechtlichen Voraussetzungen praktikabler auszugestalten. Ziel war es, die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu erhöhen.

Die Richtlinie (EG) 2008/115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger („Rückführungsrichtlinie“) verpflichtet in Artikel 8 Abs. 1 die Mitgliedstaaten, eine Rückkehrentscheidung mit allen erforderlichen Maßnahmen zu vollstrecken. Dieses Ziel war auf wirksame und verhältnismäßige Weise zu erreichen. Der unionsrechtliche Rahmen wird dabei durch die Rückführungsrichtlinie vorgegeben.

Als einer der häufigsten Gründe dafür, dass Rückführungen nicht stattfinden konnten, wurden vor allem das Untertauchen von Abzuschiebenden vor Rückführungsmaßnahmen sowie fehlende Pass- bzw. Passersatzpapiere der Abzuschiebenden identifiziert, die in erheblichem Maße auch auf die mangelnde Mitwirkung der Abzuschiebenden bei der Beschaffung dieser Dokumente zurückzuführen sind.

II. Einführung des GRG

Das GRG⁴ hat die oben beschriebenen Problembereiche im Wesentlichen wie folgt adressiert:

- Die Neustrukturierung der Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot in § 11 AufenthG.
- Die besondere Passbeschaffungspflicht (§ 60b Abs. 2 S. 1 AufenthG) mit dem neuen Duldungstatbestand für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b Abs. 1 AufenthG) sowie hieran anknüpfenden Sanktionen (§ 60b Abs. 5 AufenthG).
- Die praktikablere Ausgestaltung der Sicherungshaft durch widerlegliche Vermutungen und Indizien (§ 62 Abs. 3a und 3b AufenthG).
- Die Anpassung des Ausreisegewahrsams an die Erfordernisse des praktischen Vollzugs (§ 62b AufenthG).
- Die temporäre Aufhebung des Trennungsgebots (§ 62a Abs. 1 AufenthG).
- Die Absenkung des Ausweisungsschutzes für Straftäter (§ 53 Abs. 3 bis 3b AufenthG).
- Die Neufassung des Ausweisungsinteresses bei (Intensiv-)Straftätern (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a, 1b, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG).
- Die Schaffung eines bundesgesetzlichen „Mindeststandards“ für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur Ergreifung des Abzuschiebenden (§ 58 Abs. 5 – 10 AufenthG).
- Erweiterte Möglichkeiten, Auflagen bzw. Überwachungsmaßnahmen gegen (Intensiv-)Straftäter zu verhängen, die nicht abgeschoben werden können (§ 12 Abs. 2 S. 3, § 56 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 S. 2 AufenthG).
- Die Reduktion des Beteiligungserfordernisses der Staatsanwaltschaft bei Ausweisung/Abschiebung von Straftätern (§ 72 Abs. 4 S. 4 AufenthG).

Darüber hinaus wurden durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat Vorläufige Anwendungshinweise zu §§ 60b, 62 und 62b AufenthG erarbeitet, um die Anwender dieser Vorschriften bei deren Vollzug zu unterstützen⁵.

⁴ Der Gesetzentwurf mit Begründung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht ist unter folgendem Link abrufbar:

<https://dserver.bundestag.de/btd/19/100/1910047.pdf>

⁵ Darüber hinaus enthält das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht unter anderem Regelungen, durch welche die Befugnisse zur Zuführung zur Abschiebung bundeseinheitlich festgelegt werden und die Aufgabe der Passersatzpapierbeschaffung im Wege der Amtshilfe von der Bundespolizei auf das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge übertragen wird. Gleichzeitig wurde eine Verlängerung der Frist für die Regelüberprüfung der Asylentscheidungen des Jahres 2015 bis

D. Die einzelnen Kernbereiche und die Bewertung ihrer Umsetzung

I. Allgemeine Beurteilung

Die Neuregelungen haben sich nach – mit einer Ausnahme - übereinstimmender Auffassung der Länder (mit unterschiedlichen Nuancierungen) als ganz überwiegend praxistauglich erwiesen. Die Erfahrungswerte waren jedoch insgesamt durch die Pandemie eingeschränkt.

Unter dem Strich haben die meisten Länder angegeben, dass der tatsächliche Arbeitsaufwand für die Ausländerbehörden im Vergleich zur vorherigen Rechtslage im Wesentlichen gleichgeblieben sei. Bei differenzierter Betrachtung sind folgende Wertungen hervorzuheben:

Einerseits habe es viele Änderungen gegeben, die für Vereinfachungen und Erleichterungen in der praktischen Anwendung und Bearbeitung und für mehr Rechtssicherheit gesorgt haben, etwa durch die Schaffung klarerer Strukturen und Normen. Als Beispiele wurden hier etwa die Neustrukturierung der Kriterien für Fluchtgefahr in widerlegliche Vermutungen und konkrete Anhaltspunkte im Rahmen der Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3a und Abs. 3b) und die Neufassung der Ausweisungsgründe für verurteilte Straftäter in § 54 Abs. 1 Nr. 1a, 1b und § 54 Abs. 2 Nr. 1 genannt. Gleichzeitig sei durch die vorgenommenen Neuregelungen an anderen Stellen ein erhöhter Aufwand entstanden. Dieser resultiert nach Angaben einiger Länder zum Teil aus mehr Anwendungsfällen aufgrund der abgesenkten Voraussetzungen, etwa bei den o.g. Ausweisungsvorschriften. Aber auch konkret die Anwendung des neuen § 60b AufenthG führt nach nahezu einhelliger Meinung der Länder zu erheblichem Mehraufwand, v.a. aufgrund der umfänglichen Belehrungs- und Anhörungspflichten sowie des erhöhten Aufkommens an Verwaltungsstreitigkeiten.

Dennoch wurde die Einführung der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität von besonders vielen Ländern als besonders positive Neuregelung hervorgehoben, insbesondere aufgrund der klaren Beschreibung der zumutbaren Pflichten zur Identitätsklärung, der klar geregelten Rechtsfolgen und der damit verbundenen stärkeren Fokussierung auf den Personenkreis, der seine Ausreisehindernisse selbst zu vertreten hat. Einige Länder konnten durch die getroffene Neuregelung zumindest eine leichte Steigerung

zum 31. Dezember 2019, der Asylentscheidungen des Jahres 2016 bis zum 31. Dezember 2020 und der Asylentscheidungen des Jahres 2017 bis zum 31. Dezember 2021 zum Zwecke der Entlastung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge eingeführt. Darüber hinaus wurde unter anderem die Möglichkeit geschaffen, dass die Verletzung von Mitwirkungspflichten während des Asylverfahrenszukünftig in größerem Umfang als bisher zu Leistungseinschränkungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz führen kann.

der Anzahl der Identitätsklärungen – etwa durch vermehrte Vorlagen von Passpapieren und eine erhöhte Bereitschaft zur Beantragung von Passpapieren - erreichen, während andere Länder dies nicht wahrnehmen konnten (vgl. im Einzelnen Kapitel D.III).

Auch die praxisingerechtere Ausgestaltung des Ausreisegewahrsams wurde von besonders vielen Ländern als positiv und als echte Verbesserung des Vollzugs von Rückführungen wahrgenommen, da hiermit höhere Zuführungsquoten realisiert werden können (vgl. im Einzelnen Kapitel D.V). Darüber hinaus haben viele Länder die Neustrukturierung der Haftgründe aufgrund der damit verbundenen Klarheit und Rechtssicherheit als Mehrwert gesehen (s.o. und im Einzelnen Kapitel D.IV).

Ebenso wurden die Erleichterungen bei der Ausweisung von Straftätern begrüßt. So habe sich insbesondere die Neufassung bzw. -gewichtung der Gründe für ein besonders schwerwiegendes bzw. schwerwiegendes Ausweisungsinteresse als in hohem Maße praxisrelevant erwiesen, zudem sei eine Vereinfachung bei der Anwendung der Tatbestände feststellbar. Für weitere Details wird hierzu auf Kapitel D.IX verwiesen.

Die bundesrechtliche Regelung nach § 58 Abs. 5 ff. AufenthG für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zur Ergreifung des Abzuschiebenden wurde von einer Reihe von Ländern als besonders wichtig und notwendig hervorgehoben, unabhängig davon, ob deren Landesrecht hierzu bereits eigene Rechtsgrundlagen vorsah.

Insbesondere Teilaspekte bestimmter Neuregelungen, die von vielen Ländern – wie vorangestellt ersichtlich – per se positiv gesehen wurden, wurden negativ bewertet.

Dies betrifft vor allem Teilaspekte der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) sowie der Betretens- und Durchsuchungsrechte (§ 58 Abs. 5 ff. AufenthG).

Als Hauptkritikpunkt bei § 60b AufenthG wurde seitens der Länder insbesondere die Komplexität der Vorschrift und der damit verbundene Verwaltungsaufwand benannt. Vereinzelt wurde der Kosten-Nutzen-Aufwand der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität kritisch hinterfragt; wie oben erwähnt haben nicht alle Länder substantielle Steigerungen bei der Beschaffung von Reisedokumenten wahrgenommen bzw. sehen, dass eine tatsächliche Durchsetzung der Ausreisepflicht am Ende doch nicht erreicht werden kann. Einzelne Länder wünschen sich generell eine integrationsfreundlichere Ausgestaltung der Duldungsvorschriften (vgl. im Einzelnen Kapitel D.III).

Die Neuregelungen zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen wurden mehrfach in Teilaspekten als wenig praktikabel kritisiert. Dies betrifft insbesondere die s.g. Nachtzeitregelung in § 58 Abs. 7 AufenthG, da nach S. 2 organisatorische Faktoren zur Begründung der Notwendigkeit einer Durchsuchung zur Nachtzeit nicht herangezogen werden können. Dies betreffe aber wichtige, z.T. durch die Ausländerbehörden nicht

beeinflussbare Aspekte wie Abflugzeit, einzukalkulierende Wegezeiten zum Flughafen und Dienstzeiten der Vollzugskräfte. Darüber hinaus kam es in Teilen zu Anwendungsschwierigkeiten aufgrund einer uneinheitlichen Rechtsprechung in den Ländern sowohl zum einschlägigen Rechtsweg als auch zur Auslegung des o.g. Organisationsbegriffs (vgl. im Einzelnen Kapitel D.IV).

Insgesamt wurden seitens der Länder auch nach Inkrafttreten des GRG eine Reihe weiterer Rechtsänderungen für erforderlich gehalten. Diese wurden zusammengefasst und finden sich als Anlage zu diesem Bericht. Die am häufigsten genannten Änderungswünsche sind jeweils in den Kapiteln D.I bis D.X. unter 1. (Ergebnisse der Länderbefragung) ausführlicher dargestellt.

II. Neustrukturierung der Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot in § 11 AufenthG

1. Ziel

Durch die Neufassung des § 11 AufenthG wurde der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschlüsse vom 13. Juli 2017 – 1 BR 3.17 und 1 A 10.17 –, sowie Urteil vom 21. August 2018 – 1 C 21.17) Rechnung getragen. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot (EAV) tritt daher nicht mehr – wie zuvor - kraft Gesetzes ein, sondern stellt einen Verwaltungsakt dar.

In Abs. 5 S. 1 ist seit der Änderung für verurteilte Straftäter bzw. Gefährder anstatt der bisherigen Staffelung (5 Jahre, „Soll-Maximum“ 10 Jahre) eine einheitliche Höchstfrist für das EAV von zehn Jahren vorgesehen.

Abs. 5a sieht eine Regelfrist von 20 Jahren für das EAV vor, wenn der Ausländer wegen eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder zur Abwehr einer Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ausgewiesen wurde. Eine Verlängerung der Frist aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist nach Ermessen möglich, was durch den Verweis auf Abs. 4 S. 4 und 5 in Abs. 5a S. 2 klargestellt wird.

Nach Abs. 5b S. 2 kann im Einzelfall ein unbefristetes EAV in den Fallgruppen des Abs. 5a erlassen werden, wenn dies unter Berücksichtigung aller Umstände erforderlich und verhältnismäßig ist. Ebenso kann im Einzelfall ein unbefristetes EAV erlassen werden, wenn der Ausländer wegen eines in § 54 Abs. 1 Nr. 1 genannten Ausweisungsinteresses ausgewiesen worden ist; diese Fälle können im Einzelfall denjenigen nach Abs. 5a in ihrer Schwere gleichstehen. Dabei ist auch im Einzelfall die Schwere der Gefährdung zu berücksichtigen.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Ganz überwiegend schätzen die Länder die Neustrukturierung der Regelung, insbesondere der Fristenregelungen in Abs. 5 bis Abs. 5b AufenthG, als hilfreich ein. Von der Möglichkeit eines unbefristeten EAVs für Intensivstraftäter nach § 11 Abs. 5b S. 2 AufenthG wurde in besonders gelagerten Einzelfällen Gebrauch gemacht. Insgesamt sehen alle Länder, soweit

Erfahrungswerte vorlagen, die Neuregelung als – zumindest grundsätzlich – praxistauglich an.

Mehrere Länder wünschen sich Anwendungshinweise oder die Ergänzung von Regelbeispielen hinsichtlich der Fristanwendung zur Erleichterung der Ermessensausübung. Gemäß des Wortlauts von § 84 Abs. 1 AufenthG haben Widerspruch und Klage nur gegen die Befristung des EAV keine aufschiebende Wirkung, nicht aber gegen die Anordnung des EAVs nach § 11 Abs. 1 S. 1 AufenthG. Daher plädieren mehrere Länder für eine Anpassung von § 84 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 AufenthG an den geänderten § 11 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

3. Rechtsprechungsanalyse

Das OVG Lüneburg hat mit Urteil vom 06.05.2020 - 13 LB 190/19 - bestätigt: Bei einer auf der Grundlage des § 11 AufenthG in der durch das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht geänderten Fassung getroffenen Anordnung und Befristung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots handelt es sich um einen einheitlichen Verwaltungsakt, der nicht zwischen der Anordnung des Verbots und dessen Befristung aufgespalten werden kann (2. LS, Rdnr. 54).

Der VGH Mannheim hat mit Beschluss vom 21.01.2020 – 11 S 3477/19 - bestätigt: Das Verbot der Erteilung eines Aufenthaltstitels (Titelerteilungssperre) ist keine unmittelbare Rechtsfolge der Ausweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung mehr, sondern eine Folge des Erlasses des Einreise- und Aufenthaltsverbots (2. LS, Rdnr. 21).

Der VGH Mannheim hat mit Beschluss vom 13.11.2019 - 11 S 2996/19 – entschieden: Widerspruch und Klage gegen ein an eine Abschiebung anknüpfendes, befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 Abs. 1 und 2 entfalten nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO in Verbindung mit § 84 Abs. 1 S. 1 Nummer 7 AufenthG keine aufschiebende Wirkung (LS, Rn. 41). Zwar beziehe sich § 84 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 AufenthG seinem Wortlaut nach nur auf die Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots. Ausweislich der Gesetzesbegründung wurde mit der Neufassung von § 11 AufenthG jedoch ausschließlich das Anliegen verfolgt, das deutsche Aufenthaltsrecht in Bezug auf Einreise- und Aufenthaltsverbote, die an behördliche Rückkehrentscheidungen anknüpfen, mit der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG und der dazu ergangenen Rechtsprechung in Einklang zu bringen. Aus den Gesetzgebungsmaterialien lasse sich hinreichend deutlich ableiten, dass das 2015 geschaffene Regelungssystem in § 84 Abs. 1 AufenthG, wonach die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage in Bezug auf sämtliche Behördenentscheidungen ausgeschlossen werden, die den Erlass und die inhaltliche

Ausgestaltung von Einreise- und Aufenthaltsverboten nach § 11 AufenthG zum Gegenstand haben, nicht geändert werden sollte (Rdnr. 42 ff).

In zwei Entscheidungen des VG Karlsruhe wurden unbefristete Einreise- und Aufenthaltsverbote nach § 11 Abs. 5b S. 2 AufenthG bestätigt:

- Im Fall einer Ausweisung eines Ausländers wegen eines in § 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG genannten Ausweisungsinteresses urteilte das VG Karlsruhe, dass der Erlass eines unbefristeten Einreise- und Aufenthaltsverbots gemäß § 11 Abs. 5b S. 2 AufenthG rechtmäßig war (VG Karlsruhe, Urteil vom 27. April 2021 11 K 4211/20). Der Ausländer hatte zahlreiche strafrechtliche Verurteilungen und keinen nachhaltigen Einstellungswandel vorzuweisen.
- In einem anderen Verfahren hielt das VG Karlsruhe die Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots auf 20 Jahre (§ 11 Abs. 5a AufenthG) aufrecht (VG Karlsruhe, Urteil vom 08.12.2020 12 K 6511/19). Das Gericht wies dabei darauf hin, dass der Rechtmäßigkeit der Befristungsentscheidung nicht entgegenstehe, dass der Fristbeginn gemäß § 11 Abs. 2 S. 4 AufenthG an die Ausreise des Ausländers anknüpft und dem Ausländer deshalb bei einem dauerhaft bestehenbleibenden nationalen Abschiebungsverbot im Hinblick auf sein Herkunftsland Irak eine unbefristet wirkende Titelerteilungssperre drohen könnte. Denn ein ausgewiesener Ausländer, hinsichtlich dessen Herkunftsland ein Abschiebungsverbot festgestellt worden sei, könne gleichwohl aus dem Bundesgebiet ausreisen und sei hierzu für die Dauer seiner Duldung auch verpflichtet; somit habe er es selbst in der Hand, ob er der Ausreisepflicht nachkomme und die Frist des Einreise- und Aufenthaltsverbots in Gang setze. Außerdem bestehe grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit einer Abschiebung in ein anderes Land.

Andere Gerichte ließen unbefristete Einreise- und Aufenthaltsverbote gemäß § 11 Abs. 5b S. 2 AufenthG im Zusammenhang mit dem Milieu der organisierten Kriminalität nicht zu, weil keine Gefahr gemäß § 11 Abs. 5a AufenthG für die innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch Verhaltensweisen und Strafrechtsverstöße im Milieu der organisierten Kriminalität vorliege bzw. das Einreise- und Aufenthaltsverbot nicht verhältnismäßig sei (VG Gießen, Beschluss vom 27.05.2020 7 L 876/20.GI; VGH Hessen Beschluss vom 02.11.2020 9 B 1553/20; VG Darmstadt, Beschluss vom 25.01.2021 6 L 566/20.DA; VGH Hessen Beschluss vom 15.04.2021 9 B 314/21).

III. Der neue Duldungstatbestand für Personen mit ungeklärter Identität

1. Ziel

Um Fehlanreize zum rechtswidrigen Verbleib im Bundesgebiet trotz vollziehbarer Ausreisepflicht zu beseitigen, wurde mit § 60b AufenthG eine besondere gesetzliche Passbeschaffungspflicht für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer eingeführt, an deren Verletzung sich ein neuer Duldungstatbestand „für Personen mit ungeklärter Identität“ mit gesetzlichen Sanktionen knüpft. Für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer statuiert § 60b Abs. 2 AufenthG die Verpflichtung, alle ihnen (näher in § 60b Abs. 3 AufenthG beschriebenen) zumutbaren Handlungen zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes selbst vorzunehmen. Vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern wird die Duldung mit dem Zusatz "Duldung für Personen mit ungeklärter Identität" erteilt, wenn die Abschiebung aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil sie das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführen oder sie zumutbare Handlungen zur Erfüllung ihrer Passbeschaffungspflicht nicht vornehmen.

Die Erteilung einer Duldung nach § 60b Abs. 1 AufenthG zieht gemäß § 60b Abs. 5 AufenthG gesetzliche Sanktionen nach sich: Die Zeiten, in denen dem Ausländer die Duldung mit dem Zusatz "für Personen mit ungeklärter Identität" ausgestellt worden ist, werden für die Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG, § 25b AufenthG oder § 25 Abs. 5 AufenthG nicht als Vorduldungszeiten angerechnet (§ 60b Abs. 5 S. 1 AufenthG). Dem Inhaber der Duldung darf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden (§ 60b Abs. 5 S. 2). Darüber hinaus unterliegt er einer Wohnsitzauflage nach § 61 Abs. 1d AufenthG (§ 60b Abs. 5 S. 3). Die Nichtvornahme der zumutbaren Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht kann darüber hinaus nach § 98 Abs. 3 Nr. 5b AufenthG mit einer Geldbuße von bis 5 000 Euro geahndet werden.

Hintergrund der Einführung war die praktische Erfahrung der Vollzugsbehörden, dass vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Identitätspapiere vielfach nicht kooperationsbereit waren und die geltenden Regelungen zur Passbeschaffung oftmals nicht befolgten.

Ziel der Regelung ist es darüber hinaus, besser danach differenzieren zu können, ob und inwieweit die Abschiebung aus von dem vollziehbar Ausreisepflichtigen selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Die Länder machen in der Praxis durchweg – in unterschiedlichem Ausmaß - Gebrauch von den neuen Regelungen⁶, wobei nicht alle die Möglichkeit der Bußgeldverhängung nutzen.

Die Vorschrift hat sich nach Einschätzung aller Länder mit Ausnahme eines Bundeslandes als praxistauglich erwiesen.

Die mit den Regelungen gemachten Erfahrungen sind gemischt:

Als negativ sehen viele Länder den mit der Anwendung verbundenen Verwaltungsaufwand an, insbesondere die weitgehenden Anhörungs- und Belehrungspflichten, die hohen Anforderungen an die Dokumentation der jeweiligen Verfahrensschritte, die komplexen Erteilungsvoraussetzungen und die Bearbeitung der vielfältigen Klageverfahren. Eine größere Anzahl von Ländern hebt auf der anderen Seite positiv hervor, dass nach Feststellung der Voraussetzungen klare Rechtsfolgen einträten, die das Verfahren (z.B. Bearbeitung von Anträgen auf Beschäftigungserlaubnisse) im Vergleich zur alten Rechtslage deutlich erleichterten.

Mit vereinzelt Ausnahmen durchweg positiv wird die durch die Vorschriften erreichte bessere Differenzierbarkeit zwischen kooperativen und nicht kooperativen Ausreisepflichtigen bewertet.

Die mit der Duldung verbundenen Nachteile bzw. Sanktionen werden vielfach als zu wenig weitgehend empfunden, um tatsächlich spürbare Verhaltensänderungen bei (insbesondere langjährig) nicht kooperierenden Ausreisepflichtigen zu erreichen.

Überwiegend wird berichtet, dass sich die Bereitschaft der Ausreisepflichtigen zur Beschaffung von Dokumenten infolge der Neuregelung (zwischen geringfügig und merklich) gesteigert habe, oftmals wird dies insbesondere für die Gruppe der Personen mit Beschäftigungserlaubnis oder mit Ausblick auf eine Aufenthaltserlaubnis gesehen, vereinzelt auch mit Blick auf bestimmte Nationalitäten (AFG, PAK), auch würden Überlegungen zur freiwilligen Ausreise gestärkt. Die schon lange andauernden pandemiebedingten Einschränkungen der Botschaftskontakte machten hier allerdings definitive Aussagen schwierig. Einzelne Länder nehmen hingegen keinerlei Verbesserungen wahr.

Viele Länder weisen darauf hin, dass die Aussichten auf eine tatsächliche Durchsetzung der Ausreisepflicht dadurch konterkariert würden, dass sich vorwiegend diejenigen Personen verstärkt um Dokumente bemühten, die auch aus anderen Gründen nicht unmittelbar abgeschoben werden könnten bzw. für eine Rückführung ungeeignete Dokumente vorgelegt

⁶ Vgl. zur Erteilung der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität AZR-Auswertung in Anlage 4.

würden. Z.T. weisen die Länder darauf hin, dass die Restriktionen bei vielen beharrlichen Mitwirkungsverweigerern und auch langfristig Geduldeten keinen Eindruck machten. Positiv wird teilweise gewertet, dass zumindest ein Hineinwachsen in eine Aufenthaltserlaubnis durch die Duldung nach § 60b AufenthG verhindert werde.

Am häufigsten wurden folgende Änderungs- und Verbesserungsvorschläge genannt:

- Wunsch nach gesetzlicher Klarstellung, dass der Verstoß gegen die Passbeschaffungspflicht lediglich mitursächlich für das Unterbleiben der Abschiebung sein muss (keine Monokausalität). Dies ist zwar in den Vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI zu § 60b AufenthG grundsätzlich klargestellt, es liegt jedoch hierzu gegenläufige Rechtsprechung der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte vor (vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 09. Juni 2021, 13 ME 587/20, Rn. 49; sowie Beschluss vom 23. Juni 2021, 13 PA 96/21, Rn. 6; VG Cottbus, Beschluss vom 28.05.2020, 9 L 134/20, Rn. 9; VG Dresden, Beschluss vom 26. Mai 2021, Az. 3 L 339/21, unveröffentlicht).
- Abkehr von der Aussetzung der besonderen Passbeschaffungspflicht nach § 60b Abs. 2 S. 2 AufenthG für bestimmte Personengruppen. Die Vorschläge sind hier unterschiedlich weitgehend: Zum Teil wird vorgeschlagen, die Pflichten auf alle vollziehbar Ausreisepflichtigen bzw. zumindest Personen mit subsidiärem Schutz zu erstrecken bzw. unmittelbar nach Erlöschen der Aufenthaltsgestattung anzusetzen. Zum Teil wird nur vorgeschlagen, offensichtlich unbegründete Asylanträge von der Aussetzung auszunehmen.
- Erweiterung des Katalogs sanktionierender Rechtswirkungen; konkret schlagen einzelne Länder z.B. vor, an die Erteilung automatisch Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG, Titelerteilungssperren oder räumliche Beschränkungen zu knüpfen.
- Verzicht auf die Möglichkeit, die Erfüllung erforderlicher Handlungen zur Passbeschaffung mittels Versicherung an Eides statt glaubhaft zu machen (§ 60b Abs. 3 S. 4). Dies sei nach den gesammelten Erfahrungen kein verlässliches Mittel der Glaubhaftmachung.
- Genauere Definition der ausreichenden/zumutbaren Handlungen zur Mitwirkung/Glaubhaftmachung (ggf. in Vorläufigen Anwendungshinweisen/VwV).
- Z.T. wird vorgeschlagen, die missverständliche Bezeichnung der Duldung (die auch bei Personen mit geklärter Identität, aber ohne Dokumente greift) zu ändern, die bei den Betroffenen zu falschen Erwartungen bzw. Verwirrung führe.
- Einzelne Länder stehen der Konzeption des § 60b AufenthG insgesamt kritisch gegenüber, weil sie sich weitergehende Integrationsmöglichkeiten für Geduldete wünschen.

3. Rechtsprechungsanalyse

Mehrere Entscheidungen befassen sich mit dem Verhältnis der besonderen Passbeschaffungspflicht nach § 60 b Abs. 2 S. 1 AufenthG zur allgemeinen Mitwirkungspflicht nach § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG:

- Das OVG Lüneburg (Beschluss vom 01. September 2020 – 13 ME 312/20, Rn. 6) hat dazu festgestellt, dass die allgemeine Mitwirkungspflicht des § 48 Abs. 3 S. 1 AufenthG durch § 60b Abs. 2 S. 1 AufenthG nicht ausgeschlossen wird.
- Eine im wesentlichen gleichlautende Entscheidung ist durch das OVG Berlin-Brandenburg ergangen (Beschluss vom 19. April 2021 – OVG 3 S 19/21, Rn. 3): § 60b Abs. 2 S. 2 AufenthG sei eine Ausnahmeregelung von der in § 60b Abs. 2 S. 1 AufenthG bestimmten besonderen Passbeschaffungspflicht. Dieser speziellen Vorschrift, die lediglich eine Duldung für Personen mit ungeklärter Identität betrifft, könne nicht entnommen werden, dass eine Anordnung zur Mitwirkung an der Passbeschaffung außerhalb dieses Regelungszusammenhangs generell unzulässig ist.

Wie unter 1. bereits dargestellt, haben mehrere Gerichte Aussagen zur notwendigen Kausalität zwischen verletzter Passbeschaffungspflicht und mangelnder Abschiebungsaussicht getroffen:

- Das VG Cottbus hat mit Beschluss vom 28. Mai 2020 – 9 L 134/20 (dort Rn. 9) entschieden, dass die Erteilung einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ eine Kausalität zwischen der Unmöglichkeit der Abschiebung und einer vom Ausländer zu vertretenden ungeklärten Identität bzw. der Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung fordere. Diese fehle, wenn neben der ungeklärten Identität bzw. dem Nichtvorhandensein eines die Rückführung ermöglichenden Passes oder sonstigen Rückreisedokuments ein weiterer selbständiger Grund tritt, dass die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht vollzogen werden kann.
- Dieser Auffassung ist auch das VG Dresden mit Beschluss vom 26. Mai 2021 - 3 L 339/21 (unveröffentlicht) gefolgt. Dies folge aus dem Wortlaut der Norm. Da der Halbsatz "wenn die Abschiebung aus von ihm selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann" vor den mit "weil" beginnenden Satz gestellt ist, ergebe sich, dass sich die geforderte Kausalität auf alle in den selbstständig nebeneinanderstehenden Fallgruppen beschriebenen Verhaltensweisen des Ausländers bezieht.

- Diese Auffassung vertritt auch das OVG Lüneburg erstmals in einem obiter dictum seines Beschlusses vom 09. Juni 2021, Az. 13 ME 587/20, Rn. 49.
- Seine Auffassung bestätigt das OVG Lüneburg in einem weiteren Beschluss vom 23. Juni 2021 (Az. 13 PA 96/21, dort Rn. 6 ff.). An der notwendigen Kausalität fehle es in den hier beschriebenen „Mischfällen“, schon weil der damit beabsichtigte Druck auf den vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer, im Interesse der Aufenthaltsbeendigung durch Abgabe einer Identitäts- oder Staatsangehörigkeitstäuschung oder durch Vornahme von Mitwirkungshandlungen die Beschaffung von Rückreisedokumenten zu ermöglichen, jeden Sinn verlöre. Die Kausalität im o.g. Sinne wird nach Ansicht des OVG Lüneburg auch durch die Annahme einer Härtefalleingabe zur Beratung in der Niedersächsischen Härtefallkommission und die damit verbundene Aussetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen bis zu einer Entscheidung unterbrochen.

Das VG Minden hat mit Beschluss vom 13. Januar 2020 (7 L 1317/19) entschieden, dass die Liste der regelmäßig zumutbaren Mitwirkungshandlungen in § 60b Abs. 3 S. 1 AufenthG nicht abschließend ist. Für die Beurteilung der Zumutbarkeit der Passbeschaffungshandlungen seien alle Umstände des Einzelfalles entscheidend (3. LS und Rn. 18f.).

IV. Praktikablere Ausgestaltung der Sicherungshaft durch neue Tatbestände und Indizien

1. Ziel

Die Voraussetzungen für Sicherungshaft nach § 62 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes wurden durch das 2. Gesetz zur Verbesserung der Ausreisepflicht systematischer gefasst und die Haftgründe ausgeweitet.

Dabei wurden insbesondere Fallgruppen normiert, bei deren Vorliegen Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird (§ 62 Abs. 3a AufenthG), während es in anderen Fallgruppen bei konkreten Anhaltspunkten („Indizien“) für Fluchtgefahr bleibt (§ 62b Abs. 3b AufenthG). Dadurch sollte die Sicherungshaft für die jeweiligen Anwender praktikabler gestaltet werden. Insbesondere sollte so der Aufwand für die Überprüfung und Abfassung von Haftanträgen merklich reduziert und insgesamt der Vollzug von Abschiebungen verbessert werden.

Aufgrund der verfassungsrechtlich begründeten Vorgaben des § 62 Abs. 1 S. 1 AufenthG ist jedoch in jedem Fall weiterhin eine Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände erforderlich.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Fast alle Länder haben positive Erfahrungen mit den mit den neuen Vermutungstatbeständen (§ 62 Abs. 3a AufenthG) und Indizien (§ 62b Abs. 3b AufenthG) gemacht. Einzelne Länder geben an, nur eingeschränkt Erfahrungswerte zu haben, bzw. ein Land macht von der Möglichkeit der Sicherungshaft nur zurückhaltend Gebrauch.

Soweit die Länder von der Möglichkeit der Sicherungshaft nicht nur zurückhaltend Gebrauch machen, halten sie die neu eingebrachte Vermutungsregelung übereinstimmend für praktikabel.

Als positiv werde u.a. die systematische Gesetzgebungstechnik empfunden, insbesondere die klarere Regelung des Haftgrunds „Fluchtgefahr“, die die Darlegung bei Haftanträgen vereinfache. Die systematische Auflistung der konkreten Anhaltspunkte als objektive Kriterien für eine Fluchtgefahr in Abs. 3b erleichterten die Erstellung von Haftanträgen ebenso wie die Vermutungstatbestände des Abs. 3a.

Einige Länder sehen zwar in der Aufnahme der Vermutungsregelungen einen erleichterten Begründungsaufwand für einen Haftantrag, die Mehrzahl der Länder gibt jedoch an, dass

dieser im Verhältnis zur Vorgängerregelung im Wesentlichen gleichgeblieben sei. Als Ursache wird z.T. auf die weiterhin hohen formalen Anforderungen an Haftanträge nach den Vorgaben des FamFG und entsprechend hohe Vorgaben der Gerichte mit Blick auf Darlegung und Interessenabwägung hingewiesen. Als positiv wird jedoch zum Teil empfunden, dass eine eigene Definition der Fluchtgefahr nicht mehr erforderlich sei und die gesetzlichen Vermutungsregelungen mehr Sicherheit für die Ausländerbehörde bei der Begründung von Fluchtgefahr schafften (s.o. 2. Abs.).

In Bezug auf die Frage, von welchen Tatbeständen des § 62 Abs. 3a häufiger Gebrauch gemacht wird, wurden am häufigsten Nr. 3 und Nr. 5 genannt, gefolgt von Nr. 6 und Nr. 1. Ursächlich hierfür sei, dass die angeführten Nummern Lebenssachverhalte erfassten, die häufig vorkämen und faktenbasierte Fallkonstellationen darstellen.

Von den Tatbeständen des § 62 Abs. 3a, die seltener einschlägig sind, wird vor allem § 62 Abs. 3a Nr. 2 genannt, aber auch Nr. 4. Als Grund hierfür wird u.a. aufgeführt, dass die Konstellation selten einschlägig sei, erheblicher Verwaltungsaufwand durch Belehrungspflichten entstehe bzw. regelmäßig bereits ein anderer Haftgrund erfüllt sei.

In Bezug auf die Frage, von welchen Tatbeständen des § 62 Abs. 3b häufiger Gebrauch gemacht wird, wurden am häufigsten Nr. 1 und Nr. 4 genannt, mehrere Länder nannten auch Nr. 5 und Nr. 7. Diese Sachverhalte seien häufig und gut nachweisbar, da faktenbasiert.

Von den Tatbeständen des § 62 Abs. 3b, die seltener einschlägig sind, wurde am häufigsten § 62 Abs. 3b Nr. 2 genannt. Diese Sachverhalte würden weniger häufig auftreten, bzw. seien schwieriger nachzuweisen.

Fast alle Länder konnten Angaben zur (geschätzten) relativen Erfolgsquote der beantragten Fälle von Sicherungshaft machen; diese sei hoch bis sehr hoch (genannt werden 75% - 98%). Die relative Erfolgsquote bleibt nach Einschätzung der meisten Länder im Vergleich zur alten Rechtslage unverändert, einige Länder sehen aber auch (z.T. deutliche) Steigerungstendenzen. Ergänzend weisen einige Länder darauf hin, dass in absoluten Zahlen in mehr Fällen als zuvor erfolgreich Abschiebungshaft beantragt werden bzw. mehr Haftanträge durch die Behörden gestellt werden könnten.

Zahlreiche Länder sind der Auffassung, dass durch die Neuregelung eine Verbesserung im Vollzug der Abschiebungen erreicht werden konnte, da eine Inhaftierung in mehr Fällen in Betracht kommt und Abschiebungen aus der Haft heraus eine höhere Erfolgsquote haben. Einige Länder weisen darauf hin, dass aufgrund der coronabedingt eingeschränkten Vollzugsmöglichkeiten noch keine Aussage getroffen werden könne bzw. verweisen auf zusätzliche Vollzugshindernisse unabhängig von den Haftvorschriften.

In Bezug auf Verbesserungsmöglichkeiten nennen zahlreiche Länder die hohen (formalen) Anforderungen an die Darlegung der Haftvoraussetzungen und wünschen sich, dass der Anspruch an die Nachweis- bzw. Begründungspflicht gesenkt werde. Darüber hinaus setzen sich einzelne Länder dafür ein, dass das FamFG im Falle einer Erledigung des Freiheitsentziehungsverfahrens auch der beteiligten Behörde ein Beschwerderecht einräumt.

Mehrere Länder empfehlen statt des Verweises des § 2 Abs. 14 AufenthG auf § 62 AufenthG einen eigenen Katalog an Tatbeständen für Fluchtgefahr im Dublinverfahren aufzunehmen, um eine Vermischung der Dublinhaft (§ 2 Abs. 14 AufenthG) mit § 62 AufenthG zu vermeiden.

Einzelne Länder nennen allgemeinen praktischen Verbesserungsbedarf. So wünschen sich einige Länder mehr verfügbare Haftplätze und eine Beschleunigung des Asylverfahrens bzw. von Rechtsmittelverfahren.

3. Rechtsprechungsanalyse

Der BGH hat mit Beschluss vom 20. April 2021 – XIII ZB 47/20 – entschieden, dass der Vermutungstatbestand des § 62 Abs. 3a Nr. 5 AufenthG voraussetzt, dass der Ausländer eine konkrete, auf seine Abschiebung gerichtete Maßnahme der Behörde vereitelt hat (LS.).

Der BGH hat mit Beschluss vom 26.01.2021 – XIII ZB 20/20 - entschieden, dass eine die widerlegliche Vermutung der Fluchtgefahr begründende Identitätstäuschung gemäß § 62 Abs. 3a Nummer 1 AufenthG vorliegt, wenn der Betroffene seine wahre Identität nicht preisgibt, etwa durch die Angabe diverser Aliaspersonalien oder durch falsche Angaben zu seiner Person, wofür bereits geringe Abweichungen bei den Personalien wie ein anderer Vorname und ein verändertes Geburtsdatum genügen (Rn. 9).

Der BGH hat mit Beschluss vom 24.06.2020 – XIII ZB 33/19 - entschieden, dass die in § 62 Abs. 3a und 3b AufenthG bestimmten Anhaltspunkte für (erhebliche) Fluchtgefahr abschließend sind (Rn. 15).

V. Neueinführung der Mitwirkungshaft

1. Ziel

In § 62 Abs. 6 AufenthGs wurde das Institut der Mitwirkungshaft neu geschaffen. Hintergrund der Neueinführung waren Erfahrungen aus der Vollzugspraxis, dass Anordnungen nach § 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG, insbesondere die Anordnung, bei der Vertretung des Herkunftsstaates zum Zwecke der Identitätsklärung zu erscheinen, vielfach ins Leere liefen und die Erscheinensquote bei entsprechenden Terminen sehr niedrig war. Die Betroffenen waren, sofern diese zu einem Termin vorgeführt werden sollten, vielfach nicht auffindbar. Es bestand daher das Bedürfnis nach einer Möglichkeit, Personen, die bereits in der Vergangenheit entsprechende Mitwirkungspflichten verletzt haben, zum Zwecke der Durchführung der o.g. Anordnungen kurzfristig in Haft nehmen zu können.

2. Beurteilung durch die Länder

Zahlreiche Länder haben keine Erfahrungswerte im Zusammenhang mit der Mitwirkungshaft.

Dies liegt nach Auffassung einiger Länder u.a. daran, dass es aufgrund der Pandemiesituation im Laufe des letzten Jahres weniger Vorführungsmöglichkeiten gab.

Die Länder, die die Mitwirkungshaft einsetzen, geben allerdings an, bisher gute Erfahrungen damit gemacht zu haben. So erwähnen mehrere Länder, dass bereits die alleinige Androhung von Mitwirkungshaft zum gewünschten Erfolg geführt habe. Ein Land begrüßt die klaren gesetzlich geregelten Voraussetzungen und sieht im längeren Zeitraum gegenüber der Vorführhaft nach § 82 Abs. 4 Sätze 2 und 3 AufenthG eine Verbesserung.

Die relative Erfolgsquote der Mitwirkungshaft wird von mehreren Ländern als hoch eingeschätzt. Als Grund wird z.T. eine gute Nachweisbarkeit aufgeführt.

Bei der Einschätzung des Arbeitsaufwands für die Abfassung eines entsprechenden Haftantrags gehen die Meinungen auseinander. Zum Teil wird dieser als geringer eingeschätzt, zum Teil aber auch als vergleichbar mit Anträgen für die Sicherungshaft.

Von den Ländern, die bereits Erfahrungen mit der Mitwirkungshaft gesammelt haben, gaben mehrere an, dass durch die Mitwirkungshaft eine Verbesserung mit Blick auf die Durchführung von Mitwirkungshandlungen erreicht werden konnte bzw. sehen die Mitwirkungshaft als geeignetes Druckmittel an. Ein Land konnte keine gesteigerte Mitwirkung der Betroffenen verzeichnen, ein anderes bezweifelte aufgrund der Erfahrung mit

mangelnder Mitwirkung von Inhaftierten bei der Passbeschaffung, dass eine Kooperationsbereitschaft durch die Mitwirkungshaft erreicht werden könne.

3. Rechtsprechungsanalyse

Es ist keine Rechtsprechung zur Mitwirkungshaft bekannt geworden.

VI. Praktikablere Ausgestaltung des Ausreisegewahrsams

1. Ziel

Mit der Neuregelung des Ausreisegewahrsams sollte dieser praxisgerecht fortentwickelt werden. Im Rahmen der Neufassung des § 62b AufenthG wurde daher klargestellt, dass für die Anordnung des Ausreisegewahrsams das Bestehen von Fluchtgefahr nicht Voraussetzung ist, da in diesem Punkt einige Gerichte die gesetzlichen Voraussetzungen enger interpretiert haben als vorgesehen.

Zudem wird nunmehr in bestimmten gesetzlich angeführten Fällen (widerleglich) vermutet, der Ausländer werde die Abschiebung erschweren oder vereiteln (§ 62b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a) – d) AufenthG).

Durch Neufassung des Tatbestandsmerkmals in Abs. 2 „im Transitbereich eines Flughafens oder in einer Unterkunft, von der aus die Ausreise des Ausländers ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung zu einer Grenzübergangsstelle möglich ist“ wurde klargestellt, dass die Unterbringung in einer Unterkunft, die sich im weiteren Umfeld eines Flughafens oder einer Grenzübergangsstelle befindet, möglich ist. Dabei ist eine übliche Fahrzeit von etwa einer Stunde von Unterkunft bis Flughafen oder Grenzübergang als „ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung“ zu bewerten.

2. Beurteilung durch die Länder

Mit Ausnahme eines Landes berichten alle Länder, die über Erfahrungswerte zur Neufassung des Ausreisegewahrsams verfügen, über positive Erfahrungen mit der Regelung.

U.a. wird in der Regelung eine sinnvolle und praktikable Möglichkeit gesehen, Rückführungen zu sichern, bei denen Abschiebungshaft nicht in Betracht kommt. Aufgrund der relativ niedrigschwelligten gesetzlichen Anforderungen und den leicht anzuwendenden Voraussetzungen an den Ausreisegewahrsam werde von der Regelung häufig Gebrauch gemacht.

Fast alle Länder sehen in der Klarstellung in § 62b AufenthG, dass Fluchtgefahr nicht für die Ingewahrsamnahme erforderlich ist, eine Erleichterung der praktischen Arbeit der Ausländerbehörden, zum Teil sogar eine deutliche Erleichterung.

Fast einhellig bestätigen die Länder, dass die Vermutungsregelungen des § 62b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 lit. a) bis d) AufenthG die praktische Arbeit der Ausländerbehörden erleichtern. Die Vermutungsregelungen mit ihrer Beweislastumkehr seien auf eine Vielzahl von Fällen anwendbar.

Am häufigsten wird auf die Vermutungsregelung des § 62b Abs. 1 S. 1 Nr. 3d) (Überschreitung der Ausreisefrist um mehr als 30 Tage) abgestellt. Die Fallkonstellation komme sehr häufig vor und das Vorliegen sei gut darlegbar und beweisbar, da faktenbasiert. Am zweithäufigsten wurde die Alternative § 62b Abs. 1 S. 1 Nr. 3c) (Verurteilung wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat) genannt. Auch dieser Tatbestand lasse sich gut darlegen. Einige Länder weisen darauf hin, dass häufig mehr als nur eine Vermutungsregelung einschlägig sei.

Einige Länder geben an, dass seltener von § 62b Abs. 1 S. 1 Nr. 3b AufenthG (Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit) Gebrauch gemacht wird. Als Begründung wird zum einen genannt, dass eine Identitätstäuschung grundsätzlich zwar häufiger vorkomme, jedoch die Falschangabe im Verlauf des Verfahrens oft von den Betroffenen selbst korrigiert werde, sodass die Vermutungsregel nicht mehr greife, zum anderen, dass die Beweisführung diesbezüglich schwieriger sei und häufig auch andere Vermutungstatbestände vorlägen.

Alle Länder geben an, dass sich die Neufassung des Ausreisegewahrsams als praxistauglich erwiesen habe; nur ein Land gab an, mangels Ausreisegewahrsamseinrichtung keine belastbaren Aussagen treffen zu können.

Die Länder schätzen die relative Erfolgsquote bei der Beantragung des Ausreisegewahrsams insgesamt als hoch bis sehr hoch ein, eine Steigerung gegenüber der alten Rechtslage (bzw. eine Steigerung der Anzahl der gestellten Anträge) wird wahrgenommen.

Mehrere Länder gehen von einem geringeren Aufwand für die Abfassung eines entsprechenden Haftantrags im Vergleich zur alten Rechtslage aus, andere sehen den Aufwand als gleichbleibend an. Einzelne Länder konnten die Frage noch nicht abschließend beurteilen.

Fast alle Länder sind der Auffassung, dass die Zuführung zur Abschiebung durch die Neufassung des Ausreisegewahrsams insgesamt verbessert werden konnte.

Am häufigsten wurden folgende Änderungs- und Verbesserungsvorschläge genannt:

- Mehrere Länder schlagen als Verbesserung der Regelung eine Verlängerung der maximalen Dauer des Ausreisegewahrsams vor, da ein Vorlauf zur Abschiebung von

zehn Tagen oftmals sehr knapp sei. Hierbei wird eine maximale Dauer von 14 Tagen, 28 Tagen oder einem Monat genannt.

- Mehrere Länder schlagen eine Klarstellung der Voraussetzungen, die für die Gewahrsamseinrichtung in § 62b AufenthG gelten, vor, z.B. wird vorgeschlagen, auch eine Abschiebungshafteinrichtung explizit als Unterbringungsmöglichkeit in § 62b Abs. 2 zu benennen.

3. Rechtsprechungsanalyse

Der BGH hat mit Beschluss vom 10.11.2020 – XIII ZB 25/20 - entschieden, dass sich nach der Entfernung der Unterkunft zu einer Grenzübergangsstelle, von der aus der Ausländer jederzeit ausreisen kann, bestimmt, ob dem Betroffenen eine Ausreise ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung i.S.v. § 62 b Abs. 2 AufenthG möglich ist. In die Betrachtung sind sämtliche Grenzübergangsstellen einzubeziehen, die sich in der Nähe der Unterkunft befinden. Das Tatbestandsmerkmal ist erfüllt, wenn die übliche Fahrzeit von der Unterkunft bis zum Flughafen oder der Grenzübergangsstelle etwa eine Stunde beträgt (Rn. 18 f.).

Der BGH hat mit Beschluss vom 23.02.2021 – XIII ZB 50/20 entschieden, dass die Ausübung des Ermessens bei der Anordnung des Ausreisegewahrsams nach § 62b AufenthG eine Berücksichtigung der relevanten persönlichen Umstände des Betroffenen erfordert. Hat das Amtsgericht nicht erkannt, dass es ein Ermessen hat, und den Betroffenen nicht zu seinen für die Ermessensausübung relevanten persönlichen Umständen - z.B. seiner Arbeitsstelle - befragt, kann der Ermessensfehler nur nach erneuter Anhörung des Betroffenen und nur für die Zukunft geheilt werden (LSe; Rn. 26).

Einzelne Gerichte stellen hohe Anforderungen an die Voraussetzungen für Ausreisegewahrsam. So lehnt das LG Limburg a.d. Lahn Ausreisegewahrsam zur Durchführung eines Corona-Tests als Voraussetzung für eine anstehende Abschiebung ab (LG Limburg a.d. Lahn Beschluss vom 06.04.2021 7 T 47/21; LG Limburg a.d. Lahn Beschluss vom 10.02.2021 7 T 22/21). Für die Anordnung von Ausreisegewahrsam müsse sicher sein, dass die Abschiebung innerhalb der Frist vollziehbar ist. Es stehe aber gerade nicht zwingend fest, dass die Abschiebung durchgeführt werden könne, denn vor der Ausreise sei ein negatives Testergebnis zwingend erforderlich und der Test sei nicht durchgeführt worden. Auch sei die Anordnung von Ausreisegewahrsam unverhältnismäßig, da zunächst eine Inhaftierung des Betroffenen nach § 62 Abs. 6 AufenthG lediglich für die Durchführung des PCR Tests nach § 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG zu beantragen sei.

VII. Temporäre Aufhebung des Trennungsgebots

1. Ziel

In Deutschland besteht nur eine begrenzte Kapazität an Abschiebungshaftplätzen (etwa 487 zum Stand 27. März 2019 sowie etwa 613 zum Stand 31. Juli 2021). Aufgrund des Missverhältnisses von vollziehbar Ausreisepflichtigen und Abschiebungshaftplätzen war diese bestehende Kapazität deutlich überlastet.

Damit konnten in der Praxis trotz Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen zahlreiche Haftanträge nicht gestellt werden.

Dem Mangel an speziellen Abschiebungshaftplätzen wurde durch die – bis zum 30.06.2022 befristete - Aussetzung des Trennungsgebots nach § 62a Abs. 1 des Aufenthaltsgesetzes begegnet, um bis zu 500 weitere Haftplätze in Justizvollzugsanstalten bereitstellen zu können. Wie und ob die Länder diese Möglichkeit im Einzelnen ausschöpfen, bleibt ihnen überlassen.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Ganz überwiegend machen die Länder nicht von der Neuregelung Gebrauch.

Niedersachsen gab an, von der Regelung nur in Ausnahmefällen bei Straftätern Gebrauch gemacht zu haben. Thüringen brachte im Jahr 2019 einen Gefährder in einer JVA unter (Anm.: bei Gefährdern war auch nach der alten und wieder ab dem 01.07.2022 geltenden Fassung des § 62a Abs. 1 AufenthG eine Unterbringung in Haftanstalten möglich).

Sachsen-Anhalt gab an, die Regelung des neuen § 62a Abs. 1 AufenthG zu nutzen, wodurch sich grundsätzlich die Haftplatzsituation entspannt habe.

3. Rechtsprechungsanalyse

Das AG Hannover hat mit Beschluss vom 12.10.2020 - 44 XIV 43/20 B – dem Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV die Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt, ob ein nationales Gericht das Vorliegen einer Notlage nach Art. 18 der Rückführungsrichtlinie überprüfen muss, auch wenn der nationale Gesetzgeber eine entsprechende gesetzliche Grundlage im Aufenthaltsrecht vorsieht.

Eine Entscheidung des EuGH hierzu ist noch nicht ergangen.

VIII. Absenkung des Ausweisungsschutzes für Straftäter

1. Ziel

Das Ausweisungsrecht wurde dahingehend überarbeitet, dass der besondere Ausweisungsschutz für bestimmte Personengruppen stärker ausdifferenziert wurde. Darüber hinaus wurden jeweils spezifische Ausweisungsschutzvorschriften für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge auf den Kern der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben zurückgeführt. Damit sollten die Möglichkeiten, bei schutzberechtigten Intensivstraftätern im Einzelfall ein Überwiegen des öffentlichen Ausreiseinteresses zu begründen, erleichtert werden.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Überdurchschnittlich viele Länder geben an, noch keine oder wenige Erfahrungen mit der Regelung gesammelt zu haben. Soweit solche vorliegen, schätzen die Länder die Absenkung des Ausweisungsschutzes für Straftäter mit Schutzstatus weit überwiegend als praxistauglich ein.

Die Erfahrung mit der Regelung wird überwiegend als positiv beschrieben. Einige Länder sehen Erleichterungen etwa beim Begründungsaufwand. Mehrere Länder geben allerdings an, faktisch sei der Prüfungsmaßstab unverändert geblieben, der Aufwand bei den Ausländerbehörden sei unverändert.

Mehrere Länder sehen für bestimmte Fallkonstellationen einen fehlenden Gleichlauf zu unionsrechtlichen Vorgaben. Bei anerkannten Asylberechtigten und Flüchtlingen seien weiterhin die Schutzbestimmungen des Kapitels VII der Richtlinie 2011/95/EU heranzuziehen.

Es wird auch von mehreren Ländern vorgetragen, dass die unionsrechtlichen Möglichkeiten, den Ausweisungsschutz abzusenken, nicht ausgeschöpft seien. Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95/EU sehe weitergehende Möglichkeiten vor.

Dem entsprechend wurde am häufigsten als Verbesserungsvorschlag genannt, die Vorschrift stringenter an den unionsrechtlichen Vorgaben auszurichten, u.a. um eine weitere Absenkung des Ausweisungsschutzes für Straftäter zu erreichen. Darüber hinaus soll der Rechtsbegriff „schwere Straftat“ in § 53 Abs. 3b AufenthG nach Wunsch vieler Länder definiert werden.

3. Rechtsprechungsanalyse

Der VGH Baden-Württemberg hat mit Urteil vom 15. April 2021 - VGH 12 S 2505/20 - entschieden: Der Begriff „schwere Straftat“ im Sinne des § 53 Abs. 3a Variante 3 AufenthG ist nicht im Lichte der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 53 Abs. 3a AufenthG dahingehend zu bestimmen, dass es sich um eine „besonders schwere Straftat“ gemäß Art. 14 Abs. 4 lit. b) Richtlinie 2011/95/EU handeln muss. Vielmehr ergibt sich aus der Gesamtschau des Wortlauts und der Absicht, die der Gesetzgeber mit der Einführung des § 53 Abs. 3a AufenthG verfolgt, dass die Anforderungen des § 53 Abs. 3a Variante 3 AufenthG kohärent mit denen nach Art. 24 Abs. 1 Richtlinie 2011/95/EU sind, nach welchem zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung eine Ausweisung gestatten (LSe; Rn. 110).

Das OVG Magdeburg hat mit Beschluss vom 27.01.2021 – 2 M 101/20 – entschieden: Das Tatbestandsmerkmal „Gefahr für die Allgemeinheit“ im Sinne des § 53 Abs. 3a AufenthG setzt nicht nur voraus, dass der Flüchtling wegen einer schweren Straftat verurteilt worden ist, sondern auch die Feststellung einer Verbindung zwischen der Straftat, für die er verurteilt wurde, und der Gefahr, die von ihm ausgeht. Da dem Wortlaut nach die Gefahr von dem Ausländer selbst ausgehen muss („er“), ist klargestellt, dass eine Ausweisung nur aus spezialpräventiven, nicht aber aus generalpräventiven Gründen möglich ist (LSe; Rn. 30).

IX. Ausweisungsinteresse bei (Intensiv-)Straftätern

1. Ziel

Die Neufassung des § 54 Abs. 1 Nr. 1a inkorporiert anstelle der bislang genannten Tatmittel Gewalt, Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder List einen abschließenden Straftatenkatalog, der den im Normcharakter angelegten, die Annahme eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses rechtfertigenden Rechtsgüterschutz abbildet. Durch die Neufassung sollten die Ausländerbehörden davon entlastet werden, umfangreiche Strafurteile auf die Voraussetzung durchzusehen, ob die abgeurteilten Straftaten unter Anwendung der genannten Tatmittel begangen wurden. Dies ergab sich in der Regel nicht aus dem Tenor des Urteils, sondern erforderte ein ausführliches Studium der Urteilsgründe.

Nach dem neuen § 54 Abs. 1 Nr. 1b begründen Verurteilungen zu mindestens einjährigen Freiheitsstrafen wegen Sozialleistungsbetrugs und nach dem BtMG ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse.

In § 54 Abs. 2 Nr. 1 wurde die Mindestschwelle für ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse von einem Jahr auf sechs Monate Freiheitsstrafe gesenkt.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Nahezu alle Länder konnten durch die Neufassung des § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG – z.T. in graduell unterschiedlichem Ausmaß - eine Entlastung bei der Bearbeitung und dem Erlass von Ausweisungsverfügungen feststellen. Ein Land hebt hierbei hervor, dass die Begehungsweise nicht mehr von der Behörde aufwändig durch Urteilsauswertungen ermittelt werden muss, ein anderes, dass Ausweisungsverfügungen so auch im Klageverfahren leichter Bestand hätten. Vielfach wird von erweiterten Ausweisungsmöglichkeiten aufgrund der Novellierung berichtet.

Betreffend § 54 Abs. 1 Nr. 1b AufenthG liegen nicht in allen Ländern ausreichende Erfahrungswerte vor. Sofern dies der Fall ist, werden häufig positive Erfahrungen berichtet. Viele Länder begrüßen die ausdrückliche Normierung von BtM-Delikten; es wird ein großer Anwendungsbereich und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gesehen. Einzelne Länder weisen allerdings darauf hin, dass BtM-Delikte mit Freiheitsstrafe zwischen ein und zwei Jahren selten vorkämen.

Die Mehrzahl der Länder berichtet, dass durch Absenkung des Regelausweisungstatbestands des § 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG von einem Jahr auf sechs

Monate Freiheitsstrafe eine Erhöhung der Zahl von Ausweisungen erreicht werden konnte. Teilweise wird berichtet, dass Ausweisungen aufgrund der unveränderten Normierung der Bleibeinteressen des Betroffenen dennoch schwer bleiben. Zwei Länder weisen darauf hin, dass bereits nach alter Rechtslage bei Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von weniger als einem Jahr ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 2 Nr. 9 AufenthG bestand und insofern die Absenkung des § 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG für sich zu keiner Erhöhung der Ausweisungen geführt hat.

Befragt nach Problemen bei der Anwendung weisen einige Bundesländer auf schwierige Schnittstellen zum Straf- bzw. Strafprozessrecht hin. So wird etwa ausgeführt, dass nach § 31 JGG stets eine einheitliche Jugendstrafe gebildet wird (abweichend von der Gesamtstrafenbildung nach StGB). Es erfolge keine gesonderte Auswertung der einzelnen Strafmaße, so dass es nicht immer möglich sei zu erkennen, ob für den relevanten Teil der Taten eine Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verhängt wurde.

Ferner wurde bemängelt, es bestünden Unklarheiten bei der Subsumtion unter die Voraussetzung „gegen das Eigentum“ und „serienmäßig“ (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a lit. d)). Das Tatbestandsmerkmal „serienmäßig“ entspreche nicht der Terminologie des StGB.

Bei Gesamtstrafenbildung wegen vorsätzlicher und fahrlässiger Straftaten sei es darüber hinaus schwierig, das Strafmaß für die Vorsatztat (isoliert) festzustellen (betrifft § 54 Abs. 1 Nr. 1, 1a, Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2 AufenthG).

Dem entsprechend wurde am häufigsten der Vorschlag unterbreitet, § 54 Abs. 1 Nr. 1a lit. d) AufenthG an die strafrechtliche Terminologie anzupassen oder das Tatbestandsmerkmal „serienmäßig“ zu definieren. Ferner sollten nach Einschätzung einiger Länder mit Blick auf § 54 Abs. 1 Nr. 1, 1a, 1b, Abs. 2 Nr. 1, 2 AufenthG Probleme bei Gesamtstrafenbildung bzw. Einheitsjugendstrafe gelöst werden.

3. Rechtsprechungsanalyse

Rechtsprechung betreffend die Änderung des § 54 AufenthG ist nicht bekannt geworden.

X. Betretens und Durchsuchungsrechte

1. Ziel

Die Absätze 5 bis 10 des § 58 AufenthG wurden auf Vorschlag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im parlamentarischen Verfahren eingeführt (BT-Drs. 19/10047 - Änderungsantrag S. 6).

Mit dieser Neuregelung sollte eine spezielle bundesgesetzliche Regelung für die Verwaltungsvollstreckung eingeführt werden, da es in einigen Bundesländern an einer eindeutigen Rechtsgrundlage für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen zum Zwecke des Auffindens des Abzuschiebenden fehlte. Entsprechende Betretens- und Durchsuchungsrechte sind vor allem bei so genannten Sofortabschiebungen (d.h. Abschiebungen ohne vorherige Haft oder Gewahrsam) bedeutsam, um eine Zuführung des Abzuschiebenden sicherstellen zu können.

Die Regelung enthält u.a. eine Ermächtigungsgrundlage zum Betreten von Wohnungen (Abs. 5) und für die Durchsuchung der Wohnung des abzuschiebenden Ausländers sowie sonstiger Personen, in deren Wohnung sich der Ausländer aufhält (Abs. 6). Darüber hinaus wird u.a. die bei Eingriffen in Art. 13 GG übliche Nachtzeitenregelung (Abs. 7) normiert.

Weitergehende Regelungen der Länder, die den Regelungsgehalt der Absätze 5 bis 9 betreffen, blieben hierbei unberührt (Abs. 10). Damit bilden die bundesrechtlichen Regelungen einen „Mindeststandard“ bei fehlenden bzw. weniger weitgehenden landesrechtlichen Regelungen.

2. Beurteilung durch die Länder

Mit Ausnahme von BE, BB, und TH liegen in allen Ländern neben der neuen bundesrechtlichen Regelung landesrechtliche Regelungen vor.

Mehrere Länder berichten, dass in bestimmten Konstellationen die landesrechtliche Regelung weitergehende Befugnisse vorsieht, etwa zur Nachtzeit. In einem Land ist nach Landesrecht die Durchsuchung auch zur Identitätsklärung erlaubt. Folglich greifen die betreffenden Länder mit Blick auf § 58 Abs. 10 AufenthG kaum auf die bundesrechtliche Regelung zurück, in vielen Fällen wird jedoch die nach Landesrecht nicht bestehende Möglichkeit der Durchsuchung bei Dritten (§ 58 Abs. 6 S. 2 AufenthG) genutzt.

Mehrere andere Länder berichten wiederum, dass die bundesrechtliche Regelung weitergehende Befugnisse einräumt als das Landesrecht. Diese Länder machen von der bundesrechtlichen Regelung umfassender Gebrauch. Diese Länder beurteilen die Anwendbarkeit der Regelung in der Praxis tendenziell positiv.

Unabhängig von Art und Umfang der landesrechtlichen Regelung kritisieren sehr viele Länder die Vorgaben des § 58 Abs. 7 S. 2 AufenthG (Durchsuchungen zur Nachtzeit) als unpraktikabel bzw. aufgrund divergierender Rechtsprechung (s.u. 2.) rechtsunsicher. Der Begriff der „Organisation der Abschiebung“ sei zu unbestimmt. Probleme ergäben sich insbesondere bei feststehenden Abflugzeiten, die nicht behördlich beeinflussbar sind. Hier sei hoher Aufwand notwendig um zu begründen, dass dies nicht unter den Begriff „Organisation der Abschiebung“ falle.

Bemängelt werden ferner Probleme bei der Rechtswegzuweisung für die Anordnung der Durchsuchung. In manchen Ländern bestehen Unklarheiten, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit oder die ordentliche Gerichtsbarkeit für die Anordnung zuständig ist. Das liege daran, dass die bundesrechtliche Norm keine Rechtswegzuweisung vorsieht und demnach die Anwendbarkeit ggf. bestehender landesrechtlicher Rechtswegzuweisungen problematisch sei. In der Frage, ob eine Rechtswegzuweisung an die Verwaltungsgerichtsbarkeit oder die ordentliche Gerichtsbarkeit vorzugswürdig ist, sind die Länder jedoch gespalten.

Die relative Erfolgsquote bei der Beantragung von Wohnungsdurchsuchungen nach § 58 Abs. 6, Abs. 8 S. 1 AufenthG wird von den Ländern, die die Regelung anwenden, grundsätzlich als hoch bis sehr hoch eingeschätzt. Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich bei entsprechenden Durchsuchungsanträgen zur Nachtzeit (§ 58 Abs. 7 AufenthG). Hier wird von der weit überwiegenden Mehrzahl der rückmeldenden Länder eine geringe Erfolgsquote berichtet.

Der Aufwand für die Abfassung eines Durchsuchungsantrags auf Grundlage der neuen Regelung wird von einer Mehrzahl der Länder als erheblich eingeschätzt, abhängig von der Fallkonstellation. Die Regelung erfordere eine detaillierte Darlegung, insbesondere wenn eine Maßnahme zur Nachtzeit erforderlich ist.

Gleichwohl sehen mehrere Länder durch die Einführung eines bundeseinheitlichen Mindeststandards grundsätzlich eine Erleichterung des Auffindens des Abzuschiebenden zur Sicherstellung der Durchführbarkeit von Abschiebungsmaßnahmen. Dies betrifft insbesondere die Länder, die über keine (ausreichende) landesrechtliche Regelung verfügen.

Am häufigsten wurden folgende Änderungs- und Verbesserungsvorschläge genannt:

- Ausschluss oder Modifizierung der Nachzeitregelung des § 58 Abs. 7 S. 2 AufenthG.
- Aufnahme einer Regelung, wonach eine Durchsuchung der Wohnung des Ausländers auch zu anderen Zwecken (Identitätsklärung, Durchsuchung von Sachen des Betroffenen) möglich ist.
- Viele Länder sprachen sich ausdrücklich für die Aufnahme einer Rechtswegzuweisung in der Norm auf.

3. Rechtsprechungsanalyse

Gegenstand von Rechtsprechung ist vornehmlich die Auslegung von § 58 Abs. 7 S. 2 AufenthG. § 58 Abs. 7 S. 1 AufenthG statuiert ein grundsätzliches Verbot des Betretens und Durchsuchens zur Nachtzeit. S. 2 regelt, dass jedenfalls die Organisation der Abschiebung keine Ausnahme von diesem grundsätzlichen Verbot rechtfertigt.

In der Rechtsprechung ist eine Tendenz erkennbar, dass externe organisatorische Rahmenbedingungen, die weder durch die zuständige Behörde noch durch bei der Abschiebung beteiligte sonstige deutsche Behörden beeinflusst werden können (etwa feststehende Abflugzeiten) und damit deren Organisationsspielraum begrenzen, keine organisatorischen Gründe im Sinne der einschränkenden Regelung des § 58 Abs. 7 S. 2 AufenthG sind (so etwa Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 24. Februar 2021 - 18 E 920/20 (Rdnr. 45); VG Trier, Beschluss vom 17. September 2019 - 11 N 4019/19.TR, VG Hamburg, Beschluss vom 1. September 2020 - 5 V 3671/20 (Rdnr. 14 ff.), VG Berlin, Beschluss vom 23. März 2021 – VG 10 M 120/21).

Gegenläufige Entscheidungen sind ergangen durch das VG Ansbach, Beschluss vom 3. Februar 2021 – AN 5X 21.00207 sowie Beschluss vom 19. Februar 2021 – AN 5X 21.00285. Diese Beschlüsse stellten darauf ab, dass die Behörde in diesem Fall die Möglichkeit gehabt habe, einen späteren Linienflug zu buchen bzw. bewerten Flugzeiten grundsätzlich als organisatorischen Aspekt der Abschiebung.

Es ist eine gerichtliche Entscheidung bekannt geworden (VG Arnsberg, Beschluss vom 11. November 2019 – 3 I 24/19), die Unklarheiten betreffend die Zuständigkeit für die gerichtliche Anordnung bestätigt. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass eines Durchsuchungsbeschlusses an das zuständige Amtsgericht verwiesen. Zwar sei der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO grundsätzlich eröffnet. Aus § 58 Abs. 10 AufenthG folge jedoch, dass die landesrechtliche abdrängende Sonderzuweisung zur ordentlichen Gerichtsbarkeit fortgelte (Rdnr. 43).

XI. Bessere Überwachungsmöglichkeiten für (nicht abschiebbare) Intensivstraftäter

1. Ziel

Um bessere Überwachungsmöglichkeiten für (nicht abschiebbare) Intensivstraftäter zu schaffen, wurde unter anderem § 12 Abs. 2 S. 3 AufenthG eingeführt. Dadurch kann die Aufenthaltserlaubnis insbesondere mit einer räumlichen Beschränkung versehen werden, wenn ein Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 1 Nr. 1 oder 1a AufenthG besteht und dies erforderlich ist, um den Ausländer aus einem Umfeld zu lösen, welches die wiederholte Begehung erheblicher Straftaten begünstigt.

Zudem wurde mit § 56 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG die Möglichkeit zu Verpflichtungen zur Wohnsitznahme geschaffen, wenn dies geboten erscheint, um die wiederholte Begehung erheblicher Straftaten, die zu einer Ausweisung nach § 54 Abs. 1 Nr. 1 Aufenthaltsgesetz geführt haben, zu unterbinden.

Der neue § 56 Abs. 4 S. 2 sieht die Möglichkeit vor, bislang ausdrücklich lediglich aus Gründen der inneren Sicherheit vorgesehene kontakt- und kommunikationsbeschränkende Verpflichtungen auf Intensivstraftäter zu erstrecken. Aufgrund der Eingriffstiefe dieser Maßnahmen sind diese jedoch nur zur Abwehr von Gefahren für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter möglich.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Etwa die Hälfte der Länder gibt an, von den Regelungen in der Praxis Gebrauch gemacht zu haben. Häufiger zur Anwendung kommen insbesondere Maßnahmen nach § 56 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG (Wohnsitzauflage). Einzelne Länder haben von der Möglichkeit des § 12 Abs. 2 S. 3 AufenthG (räumliche Beschränkung) und nach § 56 Abs. 4 S. 2 AufenthG (Kontaktbeschränkungen/-verbote) Gebrauch gemacht.

Die Rückmeldungen durch die Länder zu Erfahrungen und Anwendbarkeit der Regelungen fallen knapp und divergierend aus. Teilweise wird von erheblichen Defiziten bei der Befolgung der Maßnahmen durch den Betroffenen und fehlende Möglichkeiten zur Kontrolle bzw. Sanktionierung berichtet.

Mehrere Länder berichteten, dass durch die Neufassungen das Ziel der gezielten Kontrolle und Überwachung gefährlicher Ausländer grundsätzlich verbessert werden konnte. Ein Land

berichtete über eine Ausländerbehörde, die mittels der Maßnahmen den BtM-Handel eindämmen konnte.

Den Rückmeldungen von zwei Ländern ist zu entnehmen, dass Änderungs- und Verbesserungspotenzial insbesondere in der Ermöglichung von Sanktionen bei Verstößen, etwa straf- und leistungsrechtlicher Art, gesehen werden.

3. Rechtsprechungsanalyse

Rechtsprechung zur Auslegung der o.g. Vorschriften ist nicht bekannt geworden.

XII. Reduktion des Beteiligungserfordernisses der Staatsanwaltschaft bei Ausweisung/Abschiebung von Straftätern

I. Ziel

Um die Ausweisung und Abschiebung bei Ausländern, gegen die öffentliche Klage erhoben oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde, praktikabler zu gestalten, wurden die Beteiligungserfordernisse der Staatsanwaltschaft bei Ausweisung/Abschiebung von Straftätern reduziert.

Hierzu wurde der Katalog der Straftaten nach § 72 Abs. 4 S. 5, bei denen ein „geringer Unrechtsgehalt“ i.S.d.§ 72 Abs. 4 S. 3 vorliegt und ein Einvernehmen der Staatsanwaltschaft unter den weiteren gesetzlichen Voraussetzungen nicht erforderlich ist, um Straftatbestände erweitert, die mit den bislang erfassten Tatbeständen mit geringem Unrechtsgehalt vergleichbar sind und gehäuft Gegenstand von Ermittlungsverfahren oder öffentlichen Klagen sind.

Die Straftaten mit geringem Unrechtsgehalt müssen zudem nicht mehr eine begleitende Straftat im Zusammenhang mit einer aufenthaltsrechtlichen Straftat sein. Für den Verzicht auf das Einvernehmen kommt es allein auf den geringeren Unrechtsgehalt an.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Während ein Teil der Länder eine Erleichterung bzw. Beschleunigung der Verfahren aufgrund der Neuregelung bejaht, kann ein anderer Teil der Länder keinen spürbaren Entlastungseffekt feststellen. Dies ist teilweise bedingt durch geringe praktische Erfahrungen, zum Teil fällt die Erleichterung aufgrund der bereits bestehenden guten Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften nicht merklich ins Gewicht, zum Teil werden die Änderungen als zu wenig weitgehend angesehen (s.u.).

Die allermeisten Länder plädieren dafür, das Einvernehmensefordernis in Ausweisungsfällen zu streichen

Ein sehr großer Teil der Länder fordert darüber hinaus auch bei Abschiebungen weitergehende Erleichterungen; der größte Teil favorisiert hierbei eine Widerspruchs- bzw. Fristenlösung, vereinzelt wird auch vorgeschlagen, das Einvernehmensefordernis nur noch bei schweren Straftaten vorzusehen oder dieses ganz abzuschaffen.

Manche Länder schlagen operative Verfahrenserleichterungen wie einen Zugriff auf das bzw. die Einsicht in das Staatsanwaltschaftliche Verzeichnisse (ZStV) oder die Schaffung einer zentralen Ansprechstelle bei der Staatsanwaltschaft vor.

Einige Länder schlagen vor, einzelne bzw. beide Rückausnahmen in § 72 Abs. 4 S. 5 a.E. zu streichen, da diese die durch die Neuregelung gewonnene Erleichterung deutlich relativierten. Da in der ausländerbehördlichen Praxis gerade Personen vielfach in kurzer Zeit mehrfach einschlägig strafrechtlich in Erscheinung treten würden, plädieren diese Länder insbesondere für eine Ausweitung der Erleichterungen auf mehrfach begangene einschlägige Straftaten.

3. Rechtsprechungsanalyse

Der BGH hat mit Beschluss vom 12.02.2020 – XIII ZB 15/19 – entschieden, dass allein das Fehlen eines nach § 72 Abs. 4 S. 1 AufenthG erforderlichen Einvernehmens der Staatsanwaltschaft nicht zur Rechtswidrigkeit einer Abschiebungshaftanordnung führt.

Soweit der Bundesgerichtshof in bisher ständiger Rechtsprechung unter Verweis auf Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG angenommen hat, das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft stelle eine essentielle Haftvoraussetzung dar und es komme insoweit allein auf die objektive Rechtslage an, hält der nunmehr zuständige XIII. Zivilsenat daran nicht fest.

Bei dem Beteiligungserfordernis nach § 72 Abs. 4 S. 1 AufenthG handele es sich nicht um eine freiheitsschützende Verfahrensvorschrift in diesem Sinne. Dies ergebe sich aus der Gesetzgebungsgeschichte, aus dem Wortlaut der Norm und aus ihrer systematischen Stellung im Aufenthaltsgesetz.

XIII. Vorläufige Anwendungshinweise des BMI

1. Ziel

Die Vorläufigen Anwendungshinweise dienen der sachgerechten Anwendung des Aufenthaltsgesetzes. Sie sollen insbesondere Hinweise zum Umgang mit komplexen Regelungen bieten und dadurch eine Hilfestellung für die mit dem Vollzug des Aufenthaltsrechts betrauten Behörden sein.

2. Ergebnisse der Länderbefragung

Die Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI zu § 60b, 62 und 62b AufenthG werden in allen Ländern verwendet. Während etwa ein Drittel Länder sogar auf eigene Anwendungshinweise verzichtet, hat der Großteil der Länder darüber hinaus noch eigene Anwendungshinweise oder Handreichungen erarbeitet oder ergänzende Weisungen erlassen.

Insgesamt fließen die Anwendungshinweise als Hilfsmittel in die tägliche Arbeit der Ausländerbehörden mit ein und haben sich insoweit bewährt.

In einem Land wird gänzlich darauf verzichtet, die Anwendungshinweise zu § 60b AufenthG den Ausländerbehörden zur Verfügung zu stellen. Begründet wird dies damit, dass man dort – anders als das BMI in Nr. 1.9 der Vorläufigen Anwendungshinweise - § 60b Abs. 1 S. 2 AufenthG so lese, dass die Abschiebung allein aus vom Ausländer selbst zu vertretenden Gründen nicht möglich sein dürfe.

Ergänzungsbedarf wird insbesondere in Bezug auf die Anwendungshinweise zu § 60b AufenthG gesehen. So sind aus Sicht einzelner Länder etwa Hinweise zum notwendigen Umfang von Mitwirkungshandlungen bzw. zu den Folgen von lediglich kurzfristigen Mitwirkungshandlungen wünschenswert. Darüber hinaus wünschen sich einzelne Länder Konkretisierungen zur Mitwirkung in bestimmten familiären Konstellationen sowie zur Frage der konkret zumutbaren Mitwirkungshandlungen. Darüber hinaus wird um Klarstellung gebeten, dass § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG der Aufforderung zur Passpapierbeschaffung bei einer Person, die vollziehbar ausreisepflichtig in einem Asylstreitverfahren ist, nicht entgegensteht.

XIV. Weitere Erfahrungen beim Vollzug des Aufenthaltsrechts

Die Länder wurden auch gefragt, ob sie Erfahrungen und Erkenntnisse beim Vollzug der einschlägigen Vorschriften des Aufenthaltsrechts (§ 11, §§ 50 – 62b AufenthG) gesammelt haben, die im Übrigen zu berücksichtigen wären. Rund die Hälfte der Länder hat hierzu Anregungen gemacht.

Befragt zu weiterem Verbesserungsbedarf in diesem Bereich, haben drei Viertel der Länder entsprechende Anregungen übermittelt.

Die von den Ländern übermittelten Angaben sind in der Anlage 3 zu diesem Bericht beigefügt.

Anlagen

Anlage 1: Zwischenbericht des BMI zu TOP 29 Ziffer 2 und 3 der 211. Innenministerkonferenz vom 4. bis 6. Dezember 2019 in Lübeck zu dem Thema „Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“

Anlage 2: Fragebogen anlässlich des Erfahrungsberichts zum Zweiten Gesetz zur verbesserten Durchsetzung der Ausreisepflicht

Anlage 3: Änderungs- und Verbesserungsvorschläge der Länder

Anlage 4: Zahlen zur Erteilung der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

Anlage 1: Zwischenbericht – Auszug aus dem Gesamtbericht des BMI zu TOP 29 Ziffer 2 und 3 der 211. Innenministerkonferenz vom 4. bis 6. Dezember 2019 in Lübeck

**Gesamtbericht des BMI zu TOP 29 Ziffer 2 und 3
der 211. Innenministerkonferenz vom 4. bis 6. Dezember 2019 in Lübeck
zu den Themen
„Umsetzung des Zweiten
Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht - Zwischenbericht“,
„Personalaufwuchs bei den Sicherheitsbegleitern der BPol“,
„Sachstand bei der Übernahme der Dublin-Überstellungen durch den Bund“
und
„Pass-/Passersatzpapierbeschaffung durch den Bund“**

Die Innenministerkonferenz hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gebeten, zu den Themen *„Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht - Zwischenbericht“*, *„Personalaufwuchs bei den Sicherheitsbegleitern der BPol“*, *„Sachstand bei der Übernahme der Dublin-Überstellungen durch den Bund“* und *„Pass-/Passersatzpapierbeschaffung durch den Bund“* zu berichten.

Hierzu nimmt das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wie folgt Stellung:

Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht - Zwischenbericht

Die IMK hat auf ihrer 211. Sitzung vom 04. bis 06.12.19 in Lübeck unter TOP 29 „Verbesserung der Durchsetzung von Ausweisungen und Abschiebungen bei straffälligen Ausländern / Flüchtlingen und Gefährdern“, Ziffer 2, beschlossen, das BMI zu bitten, ihr über den AK I bis zur Herbstsitzung 2020 einen Zwischenbericht und bis zur Herbstsitzung 2021 einen Abschlussbericht über die Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht unter Einbeziehung der AG IRM vorzulegen.

Das Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht trat am 21.08.2019 in Kraft. Seine Regelungen sollen den für die Rückführung zuständigen Behörden eine effektivere Durchsetzung der Ausreisepflicht ermöglichen. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat den für den Vollzug der entsprechenden Regelungen im Wesentlichen zuständigen Ländern in der Folge nähere Hinweise zur Umsetzung der Kernvorschriften des Gesetzes in Form von Vorläufigen Anwendungshinweisen an die Hand gegeben. So wurden entsprechende Anwendungshinweise für die Haftregelungen (§§ 62 und 62b AufenthG) und die neue Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG, § 105 AufenthG) erstellt und am 17.12.2019 und 14.04.2020 an die Länder übermittelt. Darüber hinaus wurden zentrale Fragen der Anwendung des Gesetzes, beispielsweise zu Durchsuchungsrechten in der Wohnung des Abzuschiebenden zur Nachtzeit und zur Dauer der Ausnahme von Asylantragstellern von der Passbeschaffungspflicht, unter anderem in der 5. Sitzung der AG IRM am 17./18. September 2019 erörtert.

Das BMI hat, dem Berichtsauftrag entsprechend, ein Konzept (Anlage I) sowie einen Fragebogen (Anlage II) zur Erhebung der für die Bewertung der Umsetzung des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht erforderlichen Informationen erstellt. Konzept und Fragebogen wurden bereits im Vorfeld von der AG IRM im schriftlichen Umlaufverfahren gebilligt.

Die Erhebung der erforderlichen Informationen und Daten soll sich auf die Kernpunkte des Geordnete-Rückkehr-Gesetzes beziehen und insbesondere die nachfolgenden Regelungen umfassen:

- die Neustrukturierung der Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot in § 11 AufenthG
- der neue Duldungstatbestand für Personen mit ungeklärter Identität
- praktikablere Ausgestaltung der Sicherungshaft
- Neueinführung der Mitwirkungshaft
- praktikablere Ausgestaltung des Ausreisegewahrsams
- temporäre Aufhebung des Trennungsgebots
- Erleichterung der Voraussetzungen für die Ausweisung von Straftätern

- Schaffung eines bundesgesetzlichen „Mindeststandards“ für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen
- bessere Überwachungsmöglichkeiten für (nicht abschiebbare) Intensivstraftäter
- Reduktion des Beteiligungserfordernisses der Staatsanwaltschaft bei Ausweisung/Abschiebung von Straftätern

Die Datenerhebung bei der Erstellung des Berichts soll allein anhand qualitativer Daten (Expertenbefragungen, Rechtsprechungsauswertung) – ergänzt durch begrenzt im AZR abrufbare Daten - erfolgen. Dieses Vorgehen wurde nach entsprechender Prüfung durch das BMI und unter Beteiligung der AG IRM gewählt, da es ermöglicht, unterschiedliche Anwendungsphasen des Gesetzes zu berücksichtigen - unabhängig von den bei einer quantitativen Datenerhebung bestehenden Erhebungs- und Vergleichsschwierigkeiten.

Hierbei ausschlaggebend war vor allem die einhellige Feststellung, dass von einem „regulären“ Rückkehrgeschehen innerhalb des zu untersuchenden Zeitraums nur in der Zeit zwischen September 2019 und Februar 2020 ausgegangen werden kann. Die ersten Wochen nach dem Inkrafttreten des GRG müssen hierbei als „Anlaufphase“ gewertet werden, so dass für diesen Zeitraum nicht davon ausgegangen werden kann, dass dort bereits praktische Erfahrungen erkenntnisbringend gesammelt werden konnten.

Darüber hinaus ist in der Folgezeit der massive Einfluss der COVID19-Pandemie auf den gesamten Vollzug des Aufenthaltsrechts und insbesondere das Rückkehrgeschehen zu berücksichtigen, das im Laufe der Monate März und in Folge mangels Flugverbindungen, persönlicher Vorsprachemöglichkeiten in den Auslandsvertretungen und aufgrund infektiologischer Restriktionen der Herkunftsländer massiv beeinträchtigt wurde. So kann bis heute von einer Normalisierung der Lage noch nicht annähernd gesprochen werden. Auch sind die anhaltenden Auswirkungen der COVID19-Pandemie auf das gesamte Rückkehrgeschehen nach wie vor nicht absehbar.

Vor diesem Hintergrund ist eine quantitative retrospektive Erhebung der abzubildenden Anwendungsfälle innerhalb dieses stark eingeschränkten Zeitfensters

nur mit erheblichem Aufwand, der bis hin zu händischen Nacherfassungen reichen würde, verbunden. Darüber hinaus sind auch vergleichbare Daten nicht realistisch zu generieren, da u.a. die zur Bewertung der Neuregelungen notwendigen Daten in den seltensten Fällen zentral abrufbar vorliegen und auch das Ausländerzentralregister zu entscheidenden Neuregelungen keine Informationen zur Häufigkeit der Anwendung der o.g. Regelungen vorhält.

Aus den vorgenannten Gründen soll daher der Erhebungszeitraum die Zeit seit Inkrafttreten des GRG bis einschließlich Mai 2021 umfassen. Grundsätzlich soll eine Auswertung der vorhandenen und zugänglichen Rechtsprechung und Literatur zu den Neuregelungen des GRG erfolgen. Die im AZR vorhandenen Daten sollen gesichtet und im Falle einer Verwertbarkeit für den Erfahrungsbericht herangezogen und ausgewertet werden. Parallel dazu soll der eingangs erwähnte Fragebogen an einen durch die Länder zu bestimmenden Expertenkreis aus den für das Aufenthaltsrecht und dessen Vollzug zuständigen Behörden versandt werden. Dieser soll anhand teilstandardisierter Fragen die Erfahrungen mit dem GRG abfragen. Auf der Grundlage dieser gesammelten Erkenntnisse soll der erbetene Erfahrungsbericht erstellt werden, der neben der Darstellung des Ist-Zustandes auch Korrektur- und Verbesserungsbedarf für die Zukunft skizzieren soll.

[...]

Anlage 2: Fragebogen anlässlich des Erfahrungsberichts zum Zweiten Gesetz zur verbesserten Durchsetzung der Ausreisepflicht



AZ: R1-20010/5#32

Berlin, den 13.01.2021

Fragebogen anlässlich des Erfahrungsberichts zum Zweiten Gesetz zur verbesserten Durchsetzung der Ausreisepflicht

Mit dem vorliegenden Fragebogen sollen die bisher mit den Regelungen des Zweiten Gesetzes zur verbesserten Durchsetzung der Ausreisepflicht gemachten Erfahrungen erfragt werden.

In die Beantwortung der Fragen sollte der Zeitraum vom 21.08.2019 bis 31.05.2021 einbezogen werden. Die Antworten können in elektronischer Form direkt in den Fragebogen eingetragen werden.

Um Beantwortung des Fragebogens bis zum 30.06.2021 wird gebeten.

Ausfüllende Stelle: Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Durch das Geordnete-Rückkehr-Gesetz soll der Vollzug der Ausreisepflicht insbesondere abgelehnter Asylbewerber und Asylbewerberinnen verbessert werden; Ziel war es vor allem, gesetzliche Erleichterungen zu schaffen, um Ausländerbehörden von ausufernden Vorgaben zu entlasten und somit auch auf der operativen Ebene Fortschritte zu ermöglichen.

Daher wurden u.a. folgende Neuerungen geschaffen, deren Rezeption und Umsetzung in den Ländern nachfolgend erfragt werden soll:

- die Neustrukturierung der Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot in § 11 AufenthG
- der neue Duldungstatbestand für Personen mit ungeklärter Identität
- Praktikablere Ausgestaltung der Sicherungshaft
- Neueinführung der Mitwirkungshaft
- Praktikablere Ausgestaltung des Ausreisegewahrsams

- Temporäre Aufhebung des Trennungsgebots
- Erleichterung der Voraussetzungen für die Ausweisung von Straftätern
- Schaffung eines bundesgesetzlichen „Mindeststandards“ für das Betreten und Durchsuchen von Wohnungen
- Bessere Überwachungsmöglichkeiten für (nicht abschiebbare) Intensivstraftäter
- Praktikablere Reduktion des Beteiligungserfordernisses der Staatsanwaltschaft bei Ausweisung/Abschiebung von Straftätern

Über die Umsetzung dieser Neuerungen soll anhand Ihrer Beantwortung der nachfolgenden Fragen im Rahmen eines Erfahrungsberichtes an die Innenministerkonferenz berichtet werden.

I. Allgemeine Fragen

- a) Das Zweite Gesetz zur Verbesserung der Ausreisepflicht brachte für die Ausländerbehörden in der Umstellungsphase naturgemäß zunächst viel Mehrarbeit. Wurde nach dieser Umstellung Ihrer Einschätzung nach die Arbeit der Ausländerbehörden durch die Neuregelungen vereinfacht, erschwert oder ist sie gleichgeblieben? Können Sie dies kurz begründen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- b) Welche Neuregelungen schätzen Sie als besonders positiv ein? Können Sie dies kurz begründen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- c) Welche Neuregelungen schätzen Sie als besonders negativ ein? Können Sie dies kurz begründen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- d) Halten Sie weitere Rechtsänderungen für erforderlich?
 Nein Ja
Falls ja, welche?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- e) Haben sich die Neuregelungen insgesamt als in der Praxis anwendbar erwiesen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

II. Einreise- und Aufenthaltsverbot (§ 11 AufenthG)

- a) Hat die Neustrukturierung der Regelung, insbesondere der Fristenregelungen in Abs. 5 bis Abs. 5b, die Anwendungspraxis erleichtert?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- b) Wird von der Möglichkeit eines unbefristeten Einreise- und Aufenthaltsverbots für Intensivstraftäter nach § 11 Abs. 5b S. 2 AufenthG Ihrer Erfahrung nach Gebrauch gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- c) Hat sich die Neuregelung als in der Praxis anwendbar erwiesen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- d) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

III. Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG)/Besondere Passbeschaffungspflicht (§ 60 b Abs. 2 S. 1 AufenthG)/Sanktionen (§ 60b Abs. 5 AufenthG)

- a) Wird von der Regelung des § 60b AufenthG in der Praxis Gebrauch gemacht?
Wenn zurückhaltend: aus welchen Gründen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- b) Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Regelung gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- c) Hat sich genannte Regelung als in der Praxis anwendbar erwiesen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- d) Konnte aus Ihrer Sicht eine Steigerung der Fälle, in denen sich Ausländer aufgrund der Rechtsänderung selbst um Reisedokument bemühen, festgestellt werden?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- e) Haben Sie von der Möglichkeit der Verhängung von Bußgeldern bei fehlender Mitwirkung Gebrauch gemacht?
 Nein Ja
- f) Hat sich die sanktionierende Rechtswirkung der eingeschränkten Duldung als geeignet zur Verbesserung der Kooperationsbereitschaft der Ausländer bei der Beschaffung von Pässen oder Passersatzpapieren erwiesen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- g) Hat sich die sanktionierende Rechtswirkung der eingeschränkten Duldung als insgesamt geeignet zur Effektivierung des Rückführungsverfahrens erwiesen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- h) Sehen Sie das Ziel des Gesetzgebers, durch die „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ zwischen regulären Duldungsinhabern und solchen Ausländern, die ihre Mitwirkung verweigern, besser differenzieren zu können, verwirklicht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- i) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

IV. Sicherungshaft – neue Tatbestände und Indizien (§ 62 Abs. 3a und 3b AufenthG)

- a) Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit den neuen Vermutungstatbeständen (§ 62 Abs. 3a AufenthG) und Indizien (§ 62b Abs. 3b AufenthG) gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- b) Hat sich die neu eingebrachte Vermutungsregelung als in der Praxis anwendbar erwiesen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- c) Konnte durch die Vermutungsregelung eine Entlastung für die Ausländerbehörden aufgrund des verringerten Prüfaufwandes herbeigeführt werden?
Können Sie dies kurz begründen?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- d) Von welchen Tatbeständen des § 62 Abs. 3a wird häufiger Gebrauch gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
Was ist aus Ihrer Sicht hierfür ursächlich?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- e) Von welchen Tatbeständen des § 62 Abs. 3a wird weniger häufig Gebrauch gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
Was ist aus Ihrer Sicht hierfür ursächlich?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- f) Von welchen Tatbeständen des § 62 Abs. 3b wird häufiger Gebrauch gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
Was ist aus Ihrer Sicht hierfür ursächlich?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- g) Von welchen Tatbeständen des § 62 Abs. 3b wird weniger häufig Gebrauch gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
Was ist aus Ihrer Sicht hierfür ursächlich?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- h) Wie hoch schätzen Sie anhand Ihrer Erfahrungen die relative Erfolgsquote der beantragten Fälle von Sicherungshaft? Hat sich diese nach Ihren Erfahrungen im Vergleich zur alten Rechtslage gesteigert?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- i) Wie schätzen Sie den Aufwand für die Abfassung eines Haftantrags nach der neuen Rechtslage im Vergleich zur alten Rechtslage ein?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- j) Konnte durch die Neuregelung eine Verbesserung im Vollzug der Abschiebungen erreicht werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- k) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

V. Mitwirkungshaft (§ 62 Abs. 6 AufenthG)

- a) Wird von der Regelung in der Praxis Gebrauch gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- b) Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Regelung gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- c) Hat sich die Einführung der Mitwirkungshaft in der Praxis als anwendbar erwiesen?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- d) Wie hoch schätzen Sie anhand Ihrer Erfahrungen die relative Erfolgsquote der Mitwirkungshaft?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- e) Wie schätzen Sie den Aufwand für die Abfassung eines entsprechenden Haftantrags?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- f) Konnte durch diese Neuregelung eine Verbesserung mit Blick auf die Durchführung von Mitwirkungshandlungen erreicht werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- g) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

VI. Ausreisegewahrsam (§ 62b AufenthG)

- a) Konnte durch die Klarstellung, dass Fluchtgefahr nicht erforderlich ist, die praktische Arbeit der Ausländerbehörden erleichtert werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- b) Konnte durch Vermutungsregelungen des § 62b Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG die praktische Arbeit der Ausländerbehörden erleichtert werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- c) Von welcher Vermutungsregelung wird häufig Gebrauch gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Was ist aus Ihrer Sicht hierfür ursächlich?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

d) Von welcher Vermutungsregelung wird selten Gebrauch gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Was ist aus Ihrer Sicht hierfür ursächlich?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

e) Welche Erfahrungen haben Sie insgesamt bisher mit der Regelung gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

f) Hat sich die Neufassung des Ausreisegewahrsams in der Praxis als anwendbar erwiesen?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

g) Wie hoch schätzen Sie anhand Ihrer Erfahrungen die relative Erfolgsquote bei der Beantragung des Ausreisegewahrsams ein? Hat sich diese im Vergleich zur alten Rechtslage nach Ihren Erfahrungen gesteigert?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

h) Wie schätzen Sie den Aufwand für die Abfassung eines entsprechenden Haftantrags im Vergleich zur alten Rechtslage ein?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

i) Konnte durch die Neufassung des Ausreisegewahrsams die Zuführung zur Abschiebung insgesamt verbessert werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

j) Wo sehen Sie noch einen Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

VII. Aussetzen des Trennungsgebots (§ 62a Absatz 1 AufenthG)

a) Wird von dieser Regelung in Ihrem Bundesland Gebrauch gemacht?

Ja Nein

b) Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Regelung gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

c) Konnte durch diese Neuregelung eine Entspannung der Haftplatzsituation erreicht werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

VIII. Absenkung Ausweisungsschutz für Straftäter (§ 53 AufenthG)

a) Hat sich die Absenkung des Ausweisungsschutzes für Straftäter mit Schutzstatus gem. § 53 AufenthG als in der Praxis anwendbar erwiesen?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

b) Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Regelung gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- c) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

IX Ausweisungsinteresse bei (Intensiv-)Straftätern (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a, 1b, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG)

- a) Konnten durch die Neufassung des § 54 Abs. 1 Nr. 1 a AufenthG die Ausländerbehörden bei der Bearbeitung und dem Erlass von Ausweisungsverfügungen entlastet werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- b) Welche Erfahrungen haben Sie bei der Feststellung eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses nach § 54 Abs. 1 Nr. 1b AufenthG gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- c) Konnte durch die Absenkung des Regelausweisungstatbestands des § 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG von einem Jahr auf sechs Monate eine Erhöhung der Zahl von Ausweisungen herbeigeführt werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- d) Welche Probleme sind aufgetreten?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- e) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

X. Betretens- und Durchsuchungsrechte nach § 58 Abs. 5-10 AufenthG

- a) Liegen in Ihrem Bundeland neben den speziellen bundesgesetzlichen Regelungen landesrechtliche Regelungen vor?

Ja Nein

Falls ja, welche?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Sind diese (z.T.) weitergehend als der bundesrechtliche Mindeststandard? Wenn zum Teil, welche Regelungen?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- b) Wird von der bundesrechtlichen Regelung in der Praxis Gebrauch gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- c) Hat sich die Regelung insgesamt in der Praxis als anwendbar erwiesen?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- d) Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit der Regelung gemacht?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- e) Wie hoch schätzen Sie anhand Ihrer Erfahrungen die relative Erfolgsquote bei der Beantragung von Wohnungsdurchsuchungen (§ 58 Abs. 6, Abs. 8 S. 1 AufenthG) ein?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- f) Wie hoch schätzen Sie anhand Ihrer Erfahrungen die Erfolgsquote bei entsprechenden Durchsuchungsanträgen zur Nachtzeit (§ 58 Abs. 7 AufenthG) ein?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- g) Wie schätzen Sie den Aufwand für die Abfassung eines entsprechenden Durchsuchungsantrages ein?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- h) Konnte durch diese Regelung das Ziel des erleichterten Auffindens des Abzuschiebenden zur Sicherstellung der Durchführbarkeit von Abschiebungsmaßnahmen verbessert werden?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- i) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

XI. Maßnahmen gegen (Intensiv-)Straftäter, die nicht abgeschoben werden können (§ 12 Abs. 2 S. 3, § 56 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 S. 2 AufenthG)

- a) Wird von den Regelungen in der Praxis Gebrauch gemacht? Wenn in unterschiedlicher Weise: von welcher mehr, von welcher weniger?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- b) Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit den Regelungen gemacht?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- c) Haben sich die Maßnahmen gegen (Intensiv-)Straftäter, die nicht abgeschoben werden können, in der Praxis als anwendbar erwiesen?
Wenn in unterschiedlicher Weise: welche mehr, welche weniger?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- d) Konnte durch diese Neufassungen das Ziel der gezielten Kontrolle und Überwachung gefährlicher Ausländer verbessert werden?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.
- e) Wo sehen Sie noch einen Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?
Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

XII. Beteiligungserfordernis der Staatsanwaltschaft (§ 72 Abs. 4 S. 4 AufenthG)

- a) Inwieweit konnte durch die Änderung, dass die Straftaten nach dem Strafgesetzbuch nunmehr keine begleitende Straftat mehr sein müssen und der Katalog der Straftaten "mit

geringem Unrechtsgehalt" erweitert wurde, die Arbeit der Ausländerbehörden erleichtert und der Vollzug von Abschiebungen beschleunigt werden?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- b) Wo sehen Sie noch Änderungs- oder Verbesserungsbedarf?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

XIII. Vorläufige Anwendungshinweise des BMI zu § 60b, 62 und 62b AufenthG

- a) Inwieweit arbeiten die Ausländerbehörden mit den Vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI?

- b) Wurden von den Ländern eigene Anwendungshinweise erstellt?

Ja Nein

Wenn ja, welche?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- c) Haben sich die Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI bewährt oder sehen Sie noch weiteren Ergänzungsbedarf?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

XIV. Weitere Erfahrungen beim Vollzug des Aufenthaltsrechts

- a) Haben Sie weitere Erfahrungen und Erkenntnisse zum Vollzug der einschlägigen Vorschriften des Aufenthaltsrechts (§ 11, §§ 50 – 62b AufenthG) im Hinblick auf Rückkehr- und aufenthaltsbeendende Aspekte, die Ihrer Meinung nach zukünftig zu berücksichtigen sind?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

- b) Sehen Sie in anderen Bereichen des Vollzugs des Aufenthaltsrechts (§ 11, §§ 50 – 62b AufenthG) im Hinblick auf Rückkehr- und aufenthaltsbeendende Aspekte weiteren Verbesserungsbedarf?

Ja Nein

Wenn ja, welchen?

Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben.

Änderungs- und Verbesserungsvorschläge der Länder

Einreise- und Aufenthaltsverbot, § 11 AufenthG

- Anpassung von § 84 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 AufenthG an den geänderten § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG
- Klarstellung in § 11 Abs. 5a S. 4 AufenthG, ob das Einvernehmen der obersten Landesbehörde nur für den Fall einer nachträglichen Verkürzung der Soll-Frist einzuholen ist, oder auch wenn bereits beim erstmaligen Erlass von der Soll-Frist abgewichen werden soll
- Anpassung des § 11 Abs. 5b S. 2 AufenthG dahingehend, dass der gesamte § 54 Abs. 1 AufenthG erfasst wird, aber auch nicht nur unbefristete EAVs zugelassen werden, sondern z.B. auch ein solches zwischen 10 und 20 Jahren (ähnlich der Rechtsprechung zum alten Ausweisungssystem (§ 53 a.F.=15 Jahre, §54 a.F.=10 Jahre, § 55 a.F.=5 Jahre)
- Beweislastumkehr ab einer gewissen Strafhöhe (5 Jahre analog § 6 Abs. 5 FreizügG/EU), so dass der Betroffene zu gegebener Zeit nachweisen muss, dass von seiner Person keine Gefahr ausgeht
- Schaffung eines § 54 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG vergleichbaren Ausweisungstatbestands für der organisierten und Clan-Kriminalität angehörige, nicht notwendig vorbestrafte Ausländer und Aufnahme dieses Tatbestands in § 11 Abs. 5b AufenthG, um ein entsprechend langes EAV verfügen zu können
- Klarstellung in § 11 Abs. 4 S. 2 AufenthG, ob die Aufhebung des EAVs unter der Bedingung "nur für Titel nach Kap. 2 Abschn. 5 des AufenthG" erfolgen soll/darf
- Regelung der örtlichen Zuständigkeit für Anträge auf nachträgliche Befristung eines EAVs, welche im Kontext eines erneuten Visumantrags stehen, um die Beteiligung der sachnahen Ausländerbehörde sicherzustellen
- Einführung von Regelbeispielen für Fristen, die sich nach Straftatbeständen bzw. gestaffeltem Ausweisungsinteresse richten
- Grobe Orientierung des Aufenthaltsverbots am Strafmaß

- Leitfaden, der die Bestimmung der Dauer der Verbote erleichtert bzw. Anwendungshinweise des BMI hinsichtlich der Fristanwendung
- Bezugnehmend auf § 11 AufenthG sollte keine Zuweisung mehr in den Zuständigkeitsbereich der ABH erfolgen, die die Ausreise vollzogen hat.

Duldung für Personen mit ungeklärter Identität, 60b AufenthG

- Umbenennung des § 60b AufenthG, da auch identifizierte Personen die Passbeschaffungspflicht verletzen können
- Erstreckung der besonderen Passbeschaffungspflicht nach § 60b Abs. 2 AufenthG
 - auf Asylbewerber, deren Antrag als oU abgelehnt wurde, um beschleunigte Aufenthaltsbeendigung zu fördern.
 - auf Ausländer mit Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 AufenthG (subsidiär Schutzberechtigte), da nach Rechtsprechung Beantragung von Dokumenten bei Heimatbotschaft nicht per se unzumutbar.
 - auf alle vollziehbar Ausreisepflichtigen, da Identifizierungspflicht bereits im Asylverfahren besteht und um Kohärenz zu § 60a Abs. 6 Nr. 2 AufenthG zu schaffen.
 - auf Personen, deren Aufenthaltsgestattung nach § 67 AsylG erloschen ist.
- Erweiterung des § 60b AufenthG auf Fälle passiver Renitenz.
- Gesetzliche Klarstellung, dass die fehlende Kooperation nicht allein kausal für die mangelnde Rückkehraussicht sein muss.
- Präzisierung Verhältnis von § 48 AufenthG zu § 60b AufenthG.
- Genauere Definition, welche Handlungen im Rahmen von § 60b Abs. 3 AufenthG als zureichend zur Erfüllung der Passbeschaffungspflicht angesehen werden (oft auch HKL-spezifisch unterschiedlich), ggf. in Vorläufigen Anwendungshinweisen.
- Kriterienkatalog des § 60b Abs. 3 AufenthG weiter fassen.
- Zurechnung der Verletzung von Mitwirkungspflichten durch Erziehungsberechtigte ermöglichen.
- Abschaffung der Möglichkeit der eidesstattlichen Erklärung als Mittel der Glaubhaftmachung/Änderung von § 60b Abs. 3 S. 4 AufenthG.

- Zentrale Anlaufstelle/konkrete Vermittlung von herkunftslandspezifischen Besonderheiten.
- Erweiterung des Katalogs der sanktionierenden Rechtswirkungen in § 60b Abs. 5 AufenthG. Im Einzelnen:
 - Automatismus zu Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG,
 - stärkere Leistungseinschränkungen,
 - automatische räumliche Beschränkungen,
 - Titelerteilungssperren.
- Verweis in § 98 Abs. 3 Nr. 5b AufenthG auf § 60b Abs. 1 S. 2 AufenthG korrigieren (korrekt: § 60b Abs. 2 S. 1).
- Abschaffung des Widerspruchsverfahrens.
- Bessere und zügigere Kooperation mit den Herkunftsländern.
- Regelung einer generellen Beschäftigungsmöglichkeit für Ausreisepflichtige.
- Integrationsperspektiven nicht (zu schnell) abschneiden.
- Weitere Möglichkeiten für Ausreisepflichtige, die bereits Integrationserfolge vorweisen können, Wege in das Bleiberecht zu eröffnen, v.a. über Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung.
- Gesondertes Dokument für die Duldung nach § 60b AufenthG.

Sicherungshaft, § 62 Abs. 3a und 3b AufenthG

- Verstöße gegen Einreise- und Aufenthaltsverbote sollten als eigenständiger Haftgrund normiert werden
- Abschiebungshaft soll auch ermöglicht werden, wenn die Aufenthaltsbeendigung erst innerhalb von sechs Monaten möglich ist
- Senkung der Nachweis-/Begründungspflicht für Abschiebungshaftanträge; insbesondere hinsichtlich des Gefahrenbegriffs
- Erweiterte Vermutungsregelungen i.V.m. mit einer Ist-Vorschrift zur Reduzierung des Prüfaufwands
- Eindeutigere Formulierung der Voraussetzungen für die Haft, um zu verhindern, dass sie z.B. durch unhaltbare Aussagen des Betroffenen im Rahmen der Anhörung [wie etwa die Bereitschaft zur (freiwilligen) Ausreise] widerlegt werden können.

- Schaffung eines neuen Haftgrunds „erhebliche Gefahr für sexuelle Selbstbestimmung“ in § 62 Abs. 3b Nr. 3 AufenthG
- Änderung des § 62 Abs. 3 b Nr. 4 AufenthG dahingehend, dass auch Geldstrafen von mehr als 50 Tagessätzen als Anhaltspunkt für eine Fluchtgefahr ausreichen
- Aufnahme eines eigenen Katalogs an Tatbeständen betreffend die Fluchtgefahr im Dublinverfahren, um eine Vermischung der Dublinhaft (§ 2 AufenthG Abs. 14 AufenthG) mit § 62 AufenthG zu vermeiden (HE) bzw. Entzerrung des § 2 Abs. 14 AufenthG und Einordnung in § 62 AufenthG
- Änderung des § 2 Abs. 14 Nr. 2 AufenthG dahingehend, dass eine mehrfache Asylantragstellung ausreichend ist, unabhängig davon, ob der Staat vorher verlassen wurde, um Nr. 1 und Nr. 2 klar zu unterscheiden
- Einführung einer automatischen Verlängerung der Abschiebungshaft um 48 Stunden, wenn eine Abschiebung wegen Verhinderungshandlungen des Betroffenen scheitert (z.B. Randalen im Flugzeug)
- Ausweitung der Regelung des § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG auf einen längeren Zeitraum
- Beibehaltung der Ausnahmeregelung des § 62a AufenthG.
- Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 14 Abs. 3 AsylG auf Folgeanträge (insofern Verweis in § 71 Abs. 8 AsylG)
- Zustellungserleichterungen in Anlehnung an § 10 AsylG, insbesondere zur Vermeidung der Notwendigkeit, den Sicherungshaftantrag gegen Unterschrift bzw. nach dem jeweiligen Verwaltungszustellungsgesetz aushändigen zu müssen
- Einführung eines wirksamen Rechtsbeschwerderechts der Behörde im FamFG
- Einführung einer Regelung im FamFG, wonach der konkrete Abschiebungstermin nicht im Haftbeschluss genannt werden darf (analog § 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG)
- Schaffung der Möglichkeit für eine planbare Haft durch einstweilige Anordnung ohne vorherige Anhörung (§ 427 FamFG)
- Schaffung einer einheitlichen Regelung zur Hafttauglichkeit
- Schaffung besserer Informationsflüsse
- Verkürzung der Asylverfahren bzw. Beschleunigung des Rechtsbehelfsverfahrens
- Erhöhung der Anzahl bzw. Bereitstellung von Abschiebungshaftplätzen
- Vereinfachung hinsichtlich der vorzunehmenden Übersetzungen der wichtigsten Passagen in die jeweilige Muttersprache des betroffenen Ausländers
- Herausgabe von standardisierten Belehrungsmustern und Übersetzungen

Mitwirkungshaft, § 62 Abs. 6 AufenthG

- Unterbringung der von der Mitwirkungshaft Betroffenen in der - gemessen am Vorführungsort - räumlich nächsten JVA
- Regelung der Problematik, dass die von der Mitwirkungshaft betroffene Person schon bei Vorladung gem. § 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG in der jeweiligen Muttersprache zur Möglichkeit der Inhaftnahme belehrt werden muss (problematisch insb. bei Altfällen, in denen keine Belehrung, aber eine Vorladung erfolgte)
- Schaffung der Möglichkeit der Mitwirkungshaft auch ohne zuvor gescheiterte Vorführung bei der Botschaft aufgrund langer Wartezeiten für Botschaftsvorfürungen
- Bereitstellung von Muster-Formulierungsvorschlägen für Mitwirkungshaftanträge zur Vereinheitlichung der Verfahrensweise

Ausreisegewahrsam, 62b AufenthG

- Streichung des § 62b Abs. 1 S. 2 AufenthG
- Klarstellung der Voraussetzungen in § 62b Abs. 2 AufenthG, die für die Gewahrsamseinrichtung gelten, z.B. hinsichtlich der Formulierung „ohne Zurücklegen einer größeren Entfernung“, explizite Auflistung einer Abschiebungshafteinrichtung als Unterbringungsmöglichkeit, oder Klarstellung, dass eine direkte Ausreisemöglichkeit in den Zielstaat von dem Flughafen nicht erforderlich ist
- Verlängerung der maximalen Dauer für Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG auf 28 Tage (Zeitraum, für den gemäß § 14 Abs. 3 S. 3 AsylG die Abschiebungshaft nach Stellung eines Asylantrages weiter aufrecht gehalten werden darf), bzw. auf 14 Tage, 1 Monat
- Einführung eines wirksamen Rechtsbeschwerderechts der Behörde (trotz § 70 Abs. 3 S. 3 FamFG wegen BGH-Beschluss vom 22.10.2015 –V ZB 169/14 - keine Möglichkeit der Fortsetzung eines in der Hauptsache erledigten Freiheitsentziehungsverfahrens)

- Beschleunigung der Rechtsmittelverfahren und bessere Abstimmung mit den Herkunftsstaaten zur Rücknahme von abgelehnten Asylbewerbern zur Förderung der freiwilligen Ausreise
- Verbesserung der Verfügbarkeit von Haftplätzen

Absenkung Ausweisungsschutz für Straftäter (§ 53 AufenthG)

- Stringentere Orientierung an den unionsrechtlichen Vorgaben (BY, BW, SN)
- Der Rechtsbegriff „schwere Straftat“ in § 53 Abs. 3b AufenthG soll definiert werden
- Korrektur des Redaktionsversehens in § 53 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG: bestehender Verweis auf Abs. 3 wurde nicht angepasst
- Absenkung des Ausweisungsschutzes auch in § 53 Abs. 3 AufenthG
- Ausweisung als unmittelbare Rechtsfolge des Widerrufs des Schutzstatus
- gesetzliche Festlegung des entscheidungserheblichen Zeitpunkts für den Bestand einer Ausweisungsverfügung bei gerichtlicher Überprüfung auf den Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung

Ausweisungsinteresse bei (Intensiv-)Straftätern, § 54 Abs. 1 Nr. 1a, 1b, Abs. 2 Nr. 1 AufenthG

- In § 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG sollte auch die Maßregel der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB aufgenommen werden
- Normierung der Ausweisungsinteressen bei Einheitsjugendstrafe (betrifft § 54 Abs. 1 Nr. 1, 1a, 1b, Abs. 2 Nr. 2 AufenthG)
- Anpassung des § 54 Abs. 1 Nr. 1a lit. d) AufenthG an strafrechtliche Terminologie oder Orientierung an § 54 Abs. 1 Nr. 1a lit. c) AufenthG oder Begriffsdefinition „serienmäßig“
- Ergänzung des § 54 Abs. 1 Nr. 1a lit. d) um Straftaten gegen das Vermögen
- § 54 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG: Reduzierung auf rechtskräftige Verurteilung zu mindestens 6 Monaten Jugendstrafe ohne Bewährung (vgl. § 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG)
- Regelung für nachträgliche gebildete Gesamtfreiheitsstrafen (betrifft § 54 Abs. § 54 Abs. 1 Nr. 1, 1a, 1b, Abs. 2 Nr. 1, 2 AufenthG)

Betretens- und Durchsuchungsrechte, § 58 Abs. 5-10 AufenthG

- Schaffung einer eindeutigen Rechtsgrundlage für die Durchsuchung der Wohnräume, um das Auffinden von identitätsklärenden Dokumenten zu ermöglichen
- Klarstellende Rechtsnorm zur Durchsuchung von Wohnungen zum Auffinden von Datenträgern
- Ausschluss oder Modifizierung der Nachzeitregelung
- Aufnahme einer Regelung, wonach eine Durchsuchung der Wohnung des Ausländers auch zu anderen Zwecken (Identitätsklärung, Durchsuchung von Sachen des Betroffenen) möglich ist
- Klarstellende Regelung, dass eine Duldung der Durchsuchung nicht entgegensteht
- Konkretisierung in § 58 Abs. 8 S. 2 AufenthG, dass die Annahme von Gefahr im Verzug nicht „allein“ darauf gestützt werden kann, dass der Ausländer nicht angetroffen wurde
- Votum der Länder für Rechtswegzuweisung
 - An ordentliche Gerichtsbarkeit (entsprechend BRat-Drs. 504/20 und 665/20): BE, HE, NW, SL, SN, SH, TH
 - An Verwaltungsgerichtsbarkeit: BW, BB, HB

Maßnahmen gegen (Intensiv-)Straftäter, die nicht abgeschoben werden können (§ 12 Abs. 2 S. 3, § 56 Abs. 3 Nr. 2, Abs. 4 S. 2 AufenthG)

- Beseitigung von Unklarheiten bei Maßnahmen bei bedingten Ausweisungen nach § 53 Abs. 4 AufenthG
- Gesetzliche Definition des Tatbestandsmerkmals „Bezirk der Ausländerbehörde“ in § 56 Abs. 2 AufenthG
- Die abweichende Bestimmung in § 56 Abs. 1 S. 1 Hs 2 AufenthG sowie die abweichende Festlegung in § 56 Abs. 2 Hs 2 AufenthG sollten gesetzlich für sofort vollziehbar erklärt werden
- Eindeutige Zuständigkeitsregelung für verwaltungsrechtliche Anordnungen bei Manipulationen an Fußfesseln
- Sanktionen straf- und leistungsrechtlicher Art bei Verstoß gegen Maßnahmen

Beteiligungserfordernisse der Staatsanwaltschaft, §72 Abs. 4 S.4 AufenthG

- Schaffung einer Widerspruchs-/„Fristenlösung“ bei bestimmten Straftaten, bei der das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft als erteilt gilt, wenn nicht innerhalb einer Frist Widerspruch erhoben wird.
- Abschiebungsinteresse sollte das Strafverfolgungsinteresse grundsätzlich überwiegen
- Das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft sollte nur noch bei schweren Straftaten erforderlich sein
- Abschaffung des Einvernehmenserfordernisses der Staatsanwaltschaft vor einer Ausweisung
- Streichung der Rückausnahmen in § 72 Abs. 4 S. 5 AufenthG a. E.
- Wegfall des Beteiligungserfordernisses der Staatsanwalt, wenn mehrere Ermittlungsverfahren bzw. Klagen wegen gleicher Straftaten mit geringem Unrechtgehalt (Beispiel: Ladendiebstahl § 242 StGB) begangen wurden
- Schaffung einer bundeseinheitlichen Leitlinie, in welchen Fällen von Einstellungen nach der StPO das Einvernehmenserfordernis besteht
- Schaffung einer Zentralstelle in der Justiz für die Erteilung des Einvernehmens
- Normierung einer Schnittstelle bzw. eines zentralen Ansprechpartners bei der Staatsanwaltschaft für ausländerrechtliche Fragestellungen
- Eindeutige örtliche Zuordnung zu Staatsanwaltschaften und Gerichten bei orts- bzw. länderübergreifenden Fällen

Sonstige Vorschläge zur Verbesserung rückkehrbezogener Aspekte des Aufenthaltsgesetzes

- Allgemein sollten die Vorschriften des Aufenthaltsrechts übersichtlicher gestaltet werden
- Abschiebungen bei nicht geklärt Identität und Nichtmitwirkung bei der Passbeschaffung sollten ermöglicht werden
- Schaffung des Rechtsinstituts einer „ausländerrechtlichen Verwarnung“
- Gesetzliche Regelung der Verbandskompetenz in Bezug auf Sachentscheidungen
- Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Datenübermittlungsbefugnis von Leistungsbehörden und Ärzten/Kliniken an Ausländerbehörden hinsichtlich

Behandlungen und Befundberichten zur Planung der Abschiebung bzw. zur Feststellung inlandsbezogener Abschiebungshindernisse

- Normierung des Vorrangs der freiwilligen Rückkehr im AufenthG
- Für ausländerbehördliche Verfügungen ist nach § 48 Abs. 3 AufenthG ein gesetzlicher Sofortvollzug vorzusehen, um eine rasche Aufenthaltsbeendigung vorantreiben zu können
- Schaffung einer Rechtsgrundlage zur Durchsuchung von Personen nach monetären Mitteln zur Begleichung von Abschiebungskosten
- Klarstellung in § 48 Abs. 3a, dass die dort gewährte Befugnis auch das Auslesen von Daten einer Cloud umfasst und Erweiterung der Auswertungsbefugnis auf Bedienstete auch ohne Befähigung zum Richteramt
- Schaffung von Sanktionsmöglichkeiten bei Missachtung des § 50 Abs. 4 AufenthG.
- Ergänzung des § 50 Abs. 6 S. 1 AufenthG um den Zusatz „...oder solange ein die Freiheit entziehender richterlicher Beschluss besteht.“, um Personen bei einer einstweiligen Anordnung von Abschiebehaft bzw. Ausreisegewahrsam in den Fahndungspool der Polizei aufnehmen zu können
- Gesetzliche Anordnung des Sofortvollzugs auch für Abs. 1 und Abs. 2 in § 56 Abs. 5 S. 2 AufenthG.
- Klarstellung im Rahmen des § 58 Abs. 4 AufenthG dahingehend, welcher Zeitraum der Ingewahrsamnahme bei Abschiebungen zulässig ist
- § 59 Abs. 3 S. 2 AufenthG sollte durch folgenden Regelung ersetzt werden: „Sofern ein Abschiebungsverbot vorliegt, ist die Abschiebung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG auszusetzen, solange dieses Abschiebungsverbot vorliegt.“
- Klarstellung, dass bei Wiederaufgreifensanträgen nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG keine aufschiebende Wirkung hinsichtlich Vollzugsmaßnahmen eintritt
- Überarbeitung des § 60a Abs. 2c und 2d.
- Reform des § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthG
- Im Hinblick auf die Kostenpflicht des Ausländers nach § 66 AufenthG und um jegliche finanzielle Anreize für Abzuschiebende zu minimieren, sollte die Höhe des Überbrückungsgeldes – vordringlich bei ausgewiesenen Straftätern – an dem zu erwartenden Bedarf im Heimatland angepasst werden können

- Änderung des § 84 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, 2a oder Nr. 3 AufenthG in der Form, dass Widerspruch und Klage auch gegen andere „Nebenbestimmungen“ zur Duldung keine aufschiebende Wirkung zukommt
- Streichung des Wortes „wiederholt“ in § 95 Abs.1 Nr. 6a AufenthG
- gesetzliche Klärung, auf welcher Rechtsgrundlage die Ausländerbehörden bei Beantragung von Abschiebungshaft die Untersuchung der Gewahrsamsfähigkeit oder eine Corona-Testung anordnen darf (§ 46 Abs. 1 AufenthG?)

Vorschläge zur Änderung rückkehrbezogener Bestimmungen des Asylgesetzes

- Ergänzungsbedarf in § 14 Abs. 3 AsylG
 - o Abschaffung der systemwidrigen Privilegierung von Folgeantragstellern, da Asylersantragsteller nach Stellung eines Asylantrags gemäß § 14 Abs. 3 AsylG in Abschiebungshaft verbleiben, aber Asylfolgeantragsteller gemäß § 71 Abs. 3 AsylG aus der Abschiebungshaft entlassen werden müssen, wenn ein weiteres Folgeverfahren durchgeführt wird.
 - o Klarstellung, dass ein Antrag nach § 33 Abs. 5 S. 2 AsylG dem Erstantrag in § 14 Abs. 3 AsylG gleichgestellt ist.
- Ergänzung des § 14 Abs. 3 AsylG um Polizeigewahrsam und behördlichen Gewahrsam im Sinne des § 62 Abs. 5 S. 1 AufenthG. Anpassung des § 15 AsylG, so dass die Identitätstäuschung als Straftat verfolgt werden kann
- Anpassung des § 71 Abs. 5 AsylG an die RL 2013/32/EU
- Redaktionelle Korrektur des § 34a Abs. 2 Satz 3 AsylG (Ersetzung des Wortes „Befristung“ durch „Anordnung“)

Vorschläge zur Verbesserung des operativen Vollzugs des Aufenthaltsgesetzes

- Einführung eines nationalen Visahebels für unkooperative Staaten
- Die Möglichkeit, die europäischen Passersatzdokumente für Rückführungen anzuwenden, sollte erweitert werden
- Schaffung eines schnelleren Verfahrens bei der Passersatzbeschaffung sowie einer besseren Kontrolle des Einreise- bzw. Aufenthaltsverbots im Rahmen des Dublin-III-Abkommens.

- Sicherheitsbegleitung bei jeder Abschiebung
- Berücksichtigung der Vorschläge der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite der AG Rück, u.a. Fortsetzung der zentralisierten Unterstützung von Rückkehrmaßnahmen durch das ZUR

Anlage 4: Zahlen zur Erteilung der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

Entwicklung der erfassten Inhaber einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität		
Stichtag	Erfasste Personen zum Stichtag	Erstmalige Erteilung im jeweiligen Monat
31.08.2020	108	97
30.09.2020	2708	2004
31.10.2020	6286	3158
30.11.2020	9530	3073
31.12.2020	12697	2799
31.01.2021	14903	2388
28.02.2021	16653	2117
31.03.2021	17988	1986
30.04.2021	19319	1905
31.05.2021	20646	1876
30.06.2021	21683	1683

Erteilte Duldung für Personen mit ungeklärter Identität zum 30.06.2021 nach Bundesländern	
Gesamt	21.683
davon:	
Baden-Württemberg	1.345
Bayern	4.712
Berlin	434
Brandenburg	629
Bremen	62
Hamburg	81
Hessen	1.888
Mecklenburg-Vorpommern	809
Niedersachsen	1.608
Nordrhein-Westfalen	4.339
Rheinland-Pfalz	885
Saarland	42
Sachsen	2.087
Sachsen-Anhalt	2.220
Schleswig-Holstein	305
Thüringen	237

Erteilte Duldung für Personen mit ungeklärter Identität zum 30.06.2021 nach Staatsangehörigkeiten	
Staatsangehörigkeiten gesamt	21.683
darunter:	
Nigeria	1.915
Indien	1.635
Pakistan	1.561
Iran, Islamische Republik	1.421
Libanon	1.149
Äthiopien	1.101
Ungeklärt	986
Russische Föderation	956
Afghanistan	699