

02.03.17**Empfehlungen
der Ausschüsse**

In - FJ - R

zu **Punkt 37** der 954. Sitzung des Bundesrates am 10. März 2017

Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Der **federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten** (In),

der **Ausschuss für Frauen und Jugend** (FJ) und

der **Rechtsausschuss** (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

FJ 1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der vorliegende Gesetzentwurf trägt dem besonderen Schutzbedürfnis von Kindern und Jugendlichen und damit den einschlägigen europarechtlichen Vorgaben sowie der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-KRK) nicht hinreichend Rechnung. Minderjährige entscheiden regelmäßig nicht selbst über ihren Aufenthaltsort, sondern sind von den Entscheidungen der für sie handelnden Erwachsenen abhängig. Gleichzeitig sind sie besonders gefährdet, in ihrer Entwicklung nachhaltig Schaden zu nehmen. An einen unrechtmäßigen oder ungesicherten Aufenthalt anknüpfende belastende Maßnahmen sind daher einer besonders sorgfältigen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen, soweit sie Kinder und Jugendliche betreffen. Sowohl die VN-KRK als auch die einschlägigen europarechtlichen Vorgaben verlangen, dass das Kindeswohl berücksichtigt wird und auch im Falle einer Ausreisepflicht Verfahren und Abläufe so gestaltet sind,

...

dass Kinder und Jugendliche keinen Schaden nehmen.

- b) Zur angemessenen Berücksichtigung des Kindeswohls sind insbesondere die folgenden Regelungen und Klarstellungen im Gesetz erforderlich:
- aa) In Artikel 1 Nummer 6 (§ 60a Absatz 5 Satz 5 AufenthG) ist klarzustellen, dass eine Abschiebung ohne vorherigen Widerruf der Duldung bei mehr als einjährigem Aufenthalt nicht möglich ist, soweit Minderjährige betroffen sind. Anderenfalls droht die Gefahr, dass Kinder und Jugendliche psychisch Schaden nehmen, im schlimmsten Fall ein Trauma erleiden, wenn sie ohne Vorbereitung aus ihrer vertrauten Umgebung gerissen werden. Zu berücksichtigen ist insoweit auch, dass Kinder und Jugendliche nicht die Konsequenzen für ein Handeln ihrer Eltern tragen sollten und bei eigenem Fehlverhalten Kinder und Jugendliche aufgrund ihres Entwicklungsstandes regelmäßig nicht in gleicher Weise zur Verantwortung gezogen werden können wie Erwachsene.
 - bb) In Artikel 1 Nummer 7 (§ 61 Absatz 1c Satz 2 AufenthG) ist klarzustellen, dass die Anordnung der räumlichen Beschränkung nicht für Kinder und Jugendliche gilt. Auch hier gilt, dass Kinder und Jugendliche nicht die Konsequenzen für ein Handeln ihrer Eltern tragen sollten und bei eigenem Fehlverhalten Kinder und Jugendliche aufgrund ihres Entwicklungsstandes regelmäßig nicht in gleicher Weise zur Verantwortung gezogen werden können wie Erwachsene. Zudem muss gewährleistet sein, dass der Schutz der Familie angemessen berücksichtigt wird. Räumliche Beschränkungen dürfen nicht dazu führen, dass der Kontakt zwischen Eltern und ihren Kindern oder zwischen Geschwistern verhindert wird.
 - cc) In Artikel 2 Nummer 5 (§ 47 Absatz 1b AsylG) ist zu regeln, dass eine landesrechtliche Verlängerung der Verpflichtung, in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, sich nicht auf besonders schutzbedürftige Personen im Sinne von Artikel 21 der Aufnahmerichtlinie EU 2013/33/EU, insbesondere Familien mit minderjährigen Kindern und alleinstehende Frauen, beziehen darf. Dies ist bundesrechtlich zu regeln, da andernfalls die Verletzung von Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe d der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG sowie während des noch laufenden Asylverfahrens von Artikel 14 und Artikel 23 der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU droht, die die Berücksichtigung des Kindeswohls und den Schutz von Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen verlangen. Im Hinblick auf Kinder gelten zudem die Garantien der VN-KRK auch dann, wenn ein Aufenthalt ungesichert ist oder wenn eine Ausreisepflicht besteht. In Aufnahmeeinrichtungen stellt die Verwirklichung der Garantien nach der VN-KRK und von EU-Recht eine große Herausforderung dar. Dies betrifft insbesondere die adäquate Beschulung, die kindgerechte Freizeitgestaltung und ein der kindlichen Entwicklung förderliches familiäres Zusammenleben sowie den Schutz vor Übergriffen. Die Risiken für

die Entwicklung der Kinder steigen mit der Dauer des Aufenthalts. Anders als im Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 9. Februar 2017 festgehalten, soll die Möglichkeit der Verlängerung der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, nach dem Gesetzentwurf nicht nur Ausländer ohne Bleibeperspektive erfassen, sondern alle Ausländer bis zur Entscheidung über den Asylantrag, was im Durchschnitt acht Monate, in manchen Fällen auch Jahre dauert. Zudem kann sich in den aufgeführten Fällen später ein Bleiberecht ergeben, zum Beispiel weil Deutschland wegen Verstreichens der sechsmonatigen Rückführungsfrist bei als unzulässig abgelehnten Asylanträgen für das Asylverfahren zuständig wird. In diesen Fällen müssen dann Integrationsversäumnisse von mehreren Monaten oder gar Jahren mit ungewisser Erfolgsaussicht korrigiert werden. Diese Versäumnisse wirken bei Kindern und Jugendlichen in der Entwicklung besonders schwer.

- c) Der Bundesrat sieht im Hinblick auf die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Besorgnis, dass der Gesetzentwurf die Tatsache, dass auch vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen unter Umständen über längere Zeiträume hinweg Duldungen zu erteilen sind, nicht berücksichtigt. Hierdurch droht die Gefahr, dass Kinder und Jugendliche über Jahre in prekären Verhältnissen aufwachsen, in ihrer Entwicklung Schaden nehmen und eine Integration auch bei dauerhaftem Verbleib in Deutschland letztlich scheitert.

In 2. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 2 Absatz 14 Nummer 5a AufenthG),
Nummer 8 (§ 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 - neu - AufenthG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 2 ist zu streichen.
- b) Nummer 8 ist wie folgt zu fassen:
 - '8. § 62 Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 4 wird das Wort "oder" durch ein Komma ersetzt.
 - bb) In Nummer 5 wird der Punkt am Ende durch das Wort "oder" ersetzt.

cc) Folgende Nummer 6 wird angefügt:

"6. von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht." "

b) Folgender Satz wird angefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

Begründung:

Das Ziel, Abschiebehaft künftig auf den Grund "erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit" stützen zu können, wird unterstützt. Systematisch steht die Regelung des Gesetzentwurfs, die diese Gefahr als konkreten Anhaltspunkt im Sinne des § 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 AufenthG (Fluchtgefahr) legal definiert, jedoch an der falschen Stelle. Zwar wird bei Gefährdern häufig auch eine Fluchtgefahr vorliegen; zwingend ist dies jedoch nicht. Sinnvoller ist ein eigener, von der Fluchtgefahr abgekoppelter Haftgrund.

In 3. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 48 Absatz 1 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 1 Nummer 3 § 48 Absatz 1 Satz 2 sind die Wörter "ihm die Ausreise nach § 10 Absatz 1 des Passgesetzes untersagt worden ist" durch die Wörter "die Voraussetzungen für eine Untersagung der Ausreise nach § 10 Absatz 1 des Passgesetzes vorliegen" zu ersetzen.

Begründung:

Nach der im Gesetzentwurf gewählten Formulierung wäre die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments durch die Ausländerbehörde bei so genannten Doppelstaaten erst möglich, wenn eine Ausreise von der Bundespolizei gemäß § 10 Absatz 1 PassG untersagt worden ist. Dies würde aber der Zielrichtung, auch bei diesem Personenkreis eine Ausreise wirksam zu verhindern, nicht gerecht werden. Die Einziehung des ausländischen Ausweisdokuments muss möglich sein, sobald durch die örtlichen Pass- und Ausweisbehörden Maßnahmen zur Ausreiseverhinderung verfügt worden sind (§§ 7, 8 PassG; § 6 Absatz 7, § 6a PAuswG), nicht erst, wenn die Bundespolizei anlässlich eines versuchten Grenzüberttritts tätig geworden ist, und die Ausreise nach § 10 Absatz 1 PassG untersagt hat. Die Einziehung des ausländischen Passes durch die Ausländerbehörde muss daher schon umgesetzt werden können, wenn die Voraussetzungen vorliegen, die Ausreise nach § 10 Absatz 1 PassG zu untersagen, und nicht erst, wenn die Bundespolizei tatsächlich die Untersagung ausgesprochen hat.

In 4. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 48 Absatz 1a - neu - AufenthG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

'3. § 48 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz eingefügt:

"(1a) Ein Ausländer, dem ein Reiseausweis nach Artikel 28 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge (BGBl. 1953 II S. 559, 560) ausgestellt wird, ist verpflichtet, seinen Pass der Ausländerbehörde auszuhändigen. Der Pass wird bei der Ausländerbehörde verwahrt. Der Pass ist dem Ausländer auf Antrag auszuhändigen, wenn hieran berechtigte Gründe bestehen. Diese sind im Antrag glaubhaft zu machen. Der Ausländer ist verpflichtet, den Pass nach Wegfall dieser Gründe unverzüglich wieder bei der Ausländerbehörde in Verwahrung zu geben." '

Begründung:

Anerkannten Flüchtlingen wird mit dem Reiseausweis nach Artikel 28 der Genfer Flüchtlingskonvention ein Reisedokument der Bundesrepublik Deutschland ausgestellt. Der Nationalpass ist dem Flüchtling nach geltendem Recht ebenfalls zu belassen. Dies führt dazu, dass der Ausländer im Besitz zweier Reisedokumente ist. Der Nationalpass ermöglicht Reisen in den Herkunftsstaat ohne dass diese durch Einreisestempel im Pass dokumentiert werden. Dadurch sind Reisen in den vorgeblichen Verfolgerstaat, die zur Aberkennung des Schutzstatus führen können, für deutsche Behörden regelmäßig nicht erkennbar.

R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 6)

5. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 48 Absatz 3a Satz 4 bis 7 AufenthG),
Artikel 2 Nummer 4 (§ 15a Absatz 1 Satz 2 AsylG)

a) Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

'3. § 48 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

b) In Absatz 3a sind die Sätze 4 bis 7 durch folgende Sätze zu ersetzen:

"Der Datenträger und die Zugangsdaten sind nach Prüfung der Zugangsdaten unverzüglich einem Gericht vorzulegen. Das Gericht entscheidet unverzüglich über die Verwertbarkeit der Daten auf dem Datenträger. Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung dürfen nicht verwertet werden." '

b) In Artikel 2 Nummer 4 sind in § 15a Absatz 1 Satz 2 die Wörter "§ 48 Absatz 3a Satz 2 bis 8" durch die Wörter "§ 48 Absatz 3a Satz 2 bis 7" zu ersetzen.

Begründung:

Der Verweis auf § 48 Absatz 3a Satz 2 bis 8 AufenthG in § 15a Absatz 1 Satz 2 AsylG-E ist unzureichend um einen Kernbereichsschutz zu gewährleisten, der den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügt. Dies beruht darauf, dass bereits § 48 Absatz 3a Satz 2 bis 8 AufenthG seinerseits den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. § 48 Absatz 3a AufenthG ist daher anzupassen, um sowohl die Maßnahmen nach § 48 Absatz 3a Satz 1 AufenthG als auch die Maßnahmen nach § 15a Absatz 1 Satz 1 AsylG-E verfassungskonform auszugestalten.

Bereits bei der Einführung des § 48 Absatz 3a Satz 2 bis 8 AufenthG durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung hat der Bundesrat gebeten, "im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie dem Recht auf Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung angemessen Rechnung getragen werden kann" (vergleiche BT-Drucksache 18/4097, S. 81). Zur Begründung führte er aus:

"Das Bundesverfassungsgericht misst dem Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung einen hohen Stellenwert bei. In Bezug auf die Datenerhebung in informationstechnischen Systemen hat es klargestellt, dass eine gesetzliche Regelung darauf hinzuwirken hat, dass die Erhebung kernbereichsrelevanter

Daten, soweit wie informationstechnisch und ermittlungstechnisch möglich, unterbleibt. Gibt es im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte dafür, dass eine bestimmte Datenerhebung den Kernbereich privater Lebensführung berühren wird, hat sie grundsätzlich zu unterbleiben (vergleiche BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 - BVerfGE 120, 274 ff., juris Rn. 264).

Diesen Vorgaben dürfte § 48 Absatz 3a AufenthG-E nicht entsprechen. Nach dessen Satz 3 ist die Maßnahme nur dann unzulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Annahme vorliegen, dass durch die Auswertung von Datenträgern allein Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erlangt würden. Gerade bei der Auswertung von Smartphones kann davon ausgegangen werden, dass sich darauf sowohl kernbereichsrelevante als auch andere Daten befinden.

Das in § 48 Absatz 3a Satz 4 AufenthG-E vorgesehene Verbot, durch die Auswertung erlangte Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zu verwerten, mildert den Eingriff lediglich ab. Zudem wird es in der Praxis kaum nachweisbar sein, aus welchen Daten die Erkenntnisse gewonnen wurden" (vergleiche BT-Drucksache 18/4097, S. 81).

Die Bundesregierung entsprach der Bitte des Bundesrates nicht und begründete dies wie folgt:

"§ 48 Absatz 3a AufenthG-E enthält (...) Regelungen zum Schutze des Kernbereichs privater Lebensgestaltung. Der Schutz wird dadurch weiter abgesichert, dass ein Datenträger nur durch einen zum Richteramt befähigten Bediensteten ausgewertet werden darf und etwaige Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht verwertet werden dürfen und unverzüglich gelöscht werden müssen. Das Erfordernis einer richterlichen Anordnung vor Auswertung des Datenträgers erscheint verfassungsrechtlich nicht geboten, weil die Auswertung nicht heimlich erfolgt, sondern mit Kenntnis des Ausländers" (vergleiche BT-Drucksache 18/4199, S. 5).

Dieser Ansicht steht hinsichtlich der Verwertung der Daten nunmehr zusätzlich die nachträglich ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen. Der Zugriff auf informationstechnische Systeme hat einen spezifischen Charakter, den das Bundesverfassungsgericht nicht nur in seiner vom Bundesrat bereits zitierten Entscheidung vom 27. Februar 2008, sondern auch in seiner Entscheidung zum BKAG vom 20. April 2016 aufgegriffen hat (vergleiche BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09 u. a., juris Rn. 218-226).

Auch wenn die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts heimliche Datenerhebungsmaßnahmen zum Anlass haben, sind die Ausführungen des Gerichts inhaltlich unabhängig von der Offenheit oder der Heimlichkeit der Maßnahme. In beiden Fällen trägt der Zugriff auf informationstechnische Systeme typischerweise die Gefahr einer Erfassung auch höchstvertraulicher Daten in sich und weist damit eine besondere Kernbereichsnähe auf. Die Informationen werden in beiden Fällen aus einem Gesamtdatenbestand von ohnehin digital vorliegenden Informationen gewonnen. Unabhängig von der Heimlichkeit stellt der Zugriff auf informationstechnische Systeme anders als die Wohnungsüberwachung nicht ein zeitlich gegliedertes Geschehen an verschiedenen Or-

ten, sondern einen einzigen Zugriff dar, bei dem kernbereichsrelevante Daten vor oder bei der Datenerhebung nicht ausgesondert werden können (vergleiche BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09 u.a., juris Rn. 218, 220).

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2008, dass ein Betroffener bei einer heimlichen Maßnahme keine Möglichkeiten habe, "vor oder während der Ermittlungsmaßnahme darauf hinzuwirken, dass die ermittelnde staatliche Stelle den Kernbereich seiner privaten Lebensgestaltung achtet" (vergleiche BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008, 1 BvR 370/07, juris Rn. 275), dürften insbesondere bei den hier gegenständlichen Maßnahmen nach § 48 Absatz 3a Satz 1 AufenthG und § 15a Absatz 1 Satz 1 AsylG-E unerheblich sein. Nach § 48 Absatz 3 Satz 1 AufenthG und § 15 Absatz 2 Nummer 6 AsylG-E hat der Betroffene den Datenträger "vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen" und es ist nicht ersichtlich, dass er irgendeine Möglichkeit hat, bei der Auswertung des überlassenen Datenträgers auf einen Schutz seines Kernbereichs privater Lebensführung hinzuwirken. Seine einzige Möglichkeit bestünde darin, alle kernbereichsrelevanten Daten vor der Vorlage des Datenträgers zu löschen, was gerade bei Personen, die eventuell wegen einer Fluchtsituation ihre Kernbereichsinformationen auf einem Datenträger gespeichert haben, unzumutbar sein dürfte.

Jedenfalls vor diesem Hintergrund ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Zugriff auf informationstechnische Systeme auch bei den vorliegenden Maßnahmen zu achten. Danach hat der Gesetzgeber dem Schutzbedarf der Betroffenen durch Sicherungen auf der Aus- und Verwertungsebene Rechnung zu tragen und die Auswirkungen eines solchen Zugriffs zu minimieren sowie die Sichtung durch eine unabhängige Stelle vorzusehen, die kernbereichsrelevante Informationen vor ihrer Kenntnisnahme und Nutzung durch die Behörden herausfiltert (vergleiche BVerfG, Urteil vom 20. April 2016, 1 BvR 966/09 u. a, juris Rn. 220).

Inhaltlich bietet sich insoweit die hier vorgeschlagene Anlehnung an § 49 Absatz 7 BKAG-E an. Es ist gegebenenfalls noch zu prüfen, ob die vorgeschlagene Regelung flankierender Ergänzungen für das Verfahren der gerichtlichen Entscheidung bedarf.

In
(entfällt
bei An-
nahme
von Ziffer
5)

6. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 48 Absatz 3a Satz 4 AufenthG)

Artikel 1 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

'3. § 48 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

b) Absatz 3a Satz 4 wird aufgehoben.'

Folgeänderung:

In Artikel 2 Nummer 4 § 15a Absatz 1 Satz 2 ist die Angabe "Satz 2 bis 8" durch die Angabe "Satz 2 bis 7" zu ersetzen.

Begründung:

Von der Voraussetzung der Befähigung zum Richteramt sollte bei der Auswertung von Datenträgern abgesehen werden. Diese Voraussetzung erweist sich in der Praxis als unpraktikabel. Dies gilt auch für die bestehende Regelung des § 48 Absatz 3a Satz 4 AufenthG, weil in Ausländerbehörden und Aufnahmeeinrichtungen/Ankunftszentren solche Bedienstete in der Regel nicht vorhanden sind. Es ist anzunehmen, dass auch die in den Ankunftszentren beschäftigten BAMF-Bediensteten diese Voraussetzung regelhaft nicht erfüllen. Gerade dort aber sollten die Maßnahmen möglichst im Zuge der Erstregistrierung durchgeführt werden.

In 7. Zu Artikel 1 Nummer 3a - neu - (§ 49 Absatz 8, 9 AufenthG),
Artikel 2 Nummer 4a - neu - (§16 Absatz 1 Satz 2 AsylG)

a) In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer einzufügen:

'3a. In § 49 Absatz 8 und 9 wird jeweils in Satz 3 die Angabe "14." durch das Wort "sechste" ersetzt.'

b) In Artikel 2 ist nach Nummer 4 folgende Nummer einzufügen:

'4a. In § 16 Absatz 1 Satz 2 wird die Angabe "14." durch das Wort "sechste" ersetzt.'

Begründung:

Mit der Regelung wird das Mindestalter für die Zulässigkeit der Abnahme von Fingerabdrücken im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung bei unerlaubt eingereisten oder unerlaubt aufhältigen, minderjährigen Ausländern von derzeit 14 Jahre auf künftig sechs Jahre herabgesetzt.

Auch die EU-Kommission hat am 4. Mai 2016 in einem Vorschlag für die Neufassung der EURODAC-Verordnung (COM[2016] 272 final) angeregt, in EURODAC künftig die Fingerabdrücke von Minderjährigen ab Vollendung des sechsten Lebensjahres zu erfassen, da Untersuchungen zufolge ab diesem Alter, die Fingerabdruckererkennung mit zufriedenstellender Genauigkeit funktioniert.

- R 8. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 56a AufenthG),
Nummer 11 (§ 95 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe b,
Nummer 1a,
Absatz 7 AufenthG)

In Artikel 1 sind Nummer 5 und 11 zu streichen.

Begründung:

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht beinhaltet im großen Umfang Regelungen, die weder den Status von Ausländern noch die Ausreisepflicht betreffen. Es handelt sich vielmehr um Regelungen der bloßen Gefahrenabwehr, die im AufenthG unzutreffend verortet sind, für die der Bund nicht zuständig ist und gegen die auch im Übrigen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

Bei den bestehenden Regelungen zur Gefahrenabwehr im AufenthG sind mit wenigen Ausnahmen wenigstens noch die Rechtsfolgen größtenteils statusbezogen. Die mit dem Zuwanderungsgesetz 2004 eingeführte Regelung für die Abschiebungsandrohung in § 58a AufenthG beispielsweise sieht als Reaktion auf eine Gefahr durch einen Ausländer die Abschiebung vor. Dies rechtfertigt eine Regelung im AufenthG und eine Zuständigkeit des Bundes für diese in der Rechtsfolge statusbezogene Form der Gefahrenabwehr.

Von diesem Ansatz hat sich der vorliegende Gesetzentwurf jedoch verabschiedet. Die nunmehr eingeführten Ermächtigungsgrundlagen für die Gefahrenabwehrmaßnahmen knüpfen in der Rechtsfolge nicht mehr an den aufenthaltsrechtlichen Status oder eine Abschiebung an. Wie schon zuvor der vereinzelte § 56 AufenthG schaffen sie ein hiervon losgelöstes Gefahrenabwehrrecht speziell für Ausländer, das bei Vorliegen gefahrenabwehrrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen ähnliche Rechtsfolgen wie das allgemeine Gefahrenabwehrrecht vorsieht. Der einzige Unterschied ist dabei in der Regel, dass bei dem Ausländer entweder die Tatbestandsschwelle geringer oder die Rechtsfolge schärfer ist. Während beispielsweise ein Nichtausländer nach § 56 BKAG-E, § 39 BPolG oder den entsprechenden landesrechtlichen Normen zur Gefahrenabwehr für wenige Tage in Gewahrsam genommen werden kann, wird ein Ausländer nach Artikel 1 Nummer 2 und 8 des vorliegenden Gesetzesentwurfs in Zukunft bei einer ausreichenden Gefahr im Sinne des § 2 Absatz 14 Nummer 5a AufenthG-E für bis zu 18 Monaten inhaftiert. Ob es in dieser Zeit zu seiner Abschiebung kommen wird, wird nach § 62 Absatz 3 Satz 4 AufenthG unerheblich sein. Maßgeblich ist insoweit allein das Ziel der Gefahrenabwehr.

Dies zeigt sich im vorliegenden Gesetzentwurf auch besonders deutlich in der Begründung. Während der allgemeine Teil der Begründung noch die Ausreise in den Vordergrund stellt, steht bei den entsprechenden einzelnen Maßnahmen die Gefahrenabwehr im Vordergrund. Besonders deutlich ist dies bei der Be-

gründung des neuen § 56a AufenthG-E zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung. Dort heißt es: "Ziel dieser offenen Maßnahme ist es, den Aufenthaltsort von Ausländern, von denen eine erhebliche Gefahr für die innere Sicherheit oder für Leib und Leben Dritter ausgeht, ständig zu überwachen und auf diese Weise die Begehung derartiger Straftaten zu verhindern. Die ständige Aufenthaltsüberwachung erhöht das Risiko, bei der Begehung von Straftaten entdeckt zu werden, und kann auf diese Weise zur Straftatenverhütung beitragen. Darüber hinaus ermöglicht die ständige Aufenthaltsüberwachung ein schnelles Eingreifen zur Straftatenverhütung" (Seite 8). Gleiches gilt hinsichtlich der Einzelbegründung zu Artikel 1 Nummer 10: "Mit der Neuregelung wird klar gestellt, dass geschützte Daten auch zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben übermittelt werden dürfen." Eine Bezugnahme auf die Ausreise findet sich hier nicht. Der Versuch, die elektronische Aufenthaltsüberwachung als Maßnahme zur Durchsetzung der Ausreisepflicht zu begründen, wird nicht einmal im Ansatz unternommen.

Zutreffender Standort für entsprechende aufenthaltsunabhängige Regelungen zur Gefahrenabwehr wären das BKAG, das BPolG oder die Gefahrenabwehrgesetze der Länder. Das Aufenthaltsgesetz dient nach § 1 AufenthG lediglich der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es soll die Zuwanderung ermöglichen und gestalten. Es soll zugleich der Erfüllung der humanitären Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland dienen und hierzu die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern regeln. Die vorliegenden Regelungen der allgemeinen, status- und aufenthaltsunabhängigen Gefahrenabwehr fallen damit sogar nach den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes selbst deutlich aus dessen Regelungsbereich. Würde man dies anders sehen und beispielsweise die Regelungen zur allgemeinen, aufenthaltsunabhängigen Gefahrenabwehr als Regelungen des Aufenthalts ansehen, würde dies den Regelungsgegenstand des Aufenthaltsrechts konturlos ausweiten.

Hieraus ergibt sich zudem, dass es an einer Zuständigkeit des Bundes für die Regelungen des Gefahrenabwehrrechts fehlt. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4, 6 und 7 des Grundgesetzes stützen die entsprechenden Regelungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs nicht. Nicht jede Rechtsvorschrift, die an die Eigenschaft Ausländer anknüpft, ist Ausländerrecht im Sinne des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 des Grundgesetzes (vergleiche Mangoldt/Klein/Starck-Oeter, GG Kommentar, 6. Auflage 2010, Artikel 74, Rn. 44).

Das Anknüpfen an die Ausländereigenschaft wirft zugleich die Frage auf, ob die vorliegenden Regelungen der allgemeinen Gefahrenabwehr mit Artikel 3 Absatz 1, 3 des Grundgesetzes, Artikel 14 EMRK und Artikel 26 IPbPR vereinbar sind. Ein Sondergefahrenabwehrrecht, das unterschiedliche Eingriffsschwellen, Rechtsfolgen und Maßnahmen wegen der Ausländereigenschaft einer Person vorsieht, begegnet wegen des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Diskriminierungsverbots erheblichen verfassungs- und völkerrechtlichen Bedenken. Eine hinreichende, rechtlich zulässige Rechtfertigung für schärfere Gefahrenabwehrregelungen, die primär an die Nationalität und/oder die Ausreisepflichtigkeit einer Person anknüpfen, ist nicht ersichtlich.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer ersatzlosen Streichung der gefahrenabwehrrechtlichen Regelungen zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung in den Nummern 5 und 11 des Artikels 1 des Gesetzentwurfs.

In 9. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 62 Absatz 2 Satz 4 - neu -, Absatz 4 Satz 4 - neu - AufenthG)

Artikel 1 Nummer 8 ist wie folgt zu fassen:

'8. § 62 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

"Befindet sich der Ausländer in Untersuchungs- oder Strafhaft beginnt die in der richterlichen Anordnung bestimmte Dauer der Haft erst mit der Entlassung aus dieser Haft."

b) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

c) Dem Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

"Absatz 2 Satz 4 gilt für die Sicherungshaft entsprechend." '

Begründung:

Es bedarf einer gesetzlichen Regelung, wann die angeordnete Haftdauer zu laufen beginnt. Momentan geht der BGH davon aus, dass die Frist unabhängig vom tatsächlichen Vollzug bereits im Zeitpunkt der Anordnung der Haft zu laufen beginnt, was Schwierigkeiten im Fall einer parallel bestehenden Untersuchungshaft verursacht. Die Ausländerbehörde muss parallel zur Untersuchungshaft die Anordnung der Abschiebehaft immer wieder erneuern lassen, um sicherzugehen, dass sich diese nicht bis zum Zeitpunkt der Aufhebung der Untersuchungshaft beziehungsweise mit dem Freispruch in der mündlichen Verhandlung durch Zeitablauf erledigt. Ungewollte Haftentlassungen werden vermieden, wenn die Frist für die Abschiebungshaft im Fall der Untersuchungshaft erst mit deren Ende zu laufen beginnt.

In 10. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 62 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 AufenthG)

Artikel 1 Nummer 8 ist wie folgt zu fassen:

'8. § 62 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 Nummer 3 werden die Wörter "für die Abschiebung" gestrichen und nach dem Wort "wurde" die Wörter ", sofern der Ausländer bei der Ankündigung des Termins auf die Möglichkeit seiner Inhaftnahme im Falle des Nichtantreffens hingewiesen wurde" eingefügt.
- b) Folgender Satz wird angefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

Begründung:

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

In 11. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 62 Absatz 3a - neu - AufenthG)

Artikel 1 Nummer 8 ist wie folgt zu fassen:

'8. § 62 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

- b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz eingefügt:

"(3a) Abweichend von § 417 Absatz 1 des Gesetzes über das Verfahren

in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit kann der Antrag auch in Amtshilfe durch die Ausländerbehörde an dem Ort gestellt werden, an dem sich der Ausländer in Untersuchungs- oder Strafhaft befindet." '

Begründung:

Nach der Rechtsprechung des BVerfG zu § 3 Satz 1 FreihEntzG als der Vorgängervorschrift zu § 417 Absatz 1 FamFG gehört die Bestimmung, "dass ein Haftantrag von der zuständigen Behörde zu stellen ist, zu den Formvorschriften, deren Beachtung durch Artikel 104 Absatz 1 Satz 1 GG zum Verfassungsgebot erhoben ist. [...] Jedenfalls im Bereich freiheitsentziehender Maßnahmen bedarf es klarer und eindeutiger Zuständigkeitsregelungen, auf deren Beachtung sich Betroffene berufen können. [...] Nach Artikel 104 Absatz 1 Satz 1 GG darf die in Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit der Person nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes beschränkt werden. Die Eingriffsvoraussetzungen müssen sich unmittelbar und hinreichend bestimmt aus dem Gesetz selbst ergeben (vergleiche - insbesondere zu den Konsequenzen für die Androhung von Freiheitsstrafen - BVerfGE 14, 174 <187>; 51, 60 <70>; 75, 329 <342 f.>; 78, 374 <383>; BGHZ 15, 61 <63 f.>). Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG steht einer analogen Heranziehung materiell-rechtlicher Ermächtigungsgrundlagen für Freiheitsentziehungen entgegen (vergleiche BVerfGE 29, 183 <196>; 83, 24 <32>). Der Gesetzgeber soll gezwungen werden, Freiheitsentziehungen in berechenbarer, messbarer und kontrollierbarer Weise zu regeln. Dem Grundgesetz kommt es im Bereich der Freiheitsentziehungen auf eine besonders rechtsstaatliche, förmliche Regelung an (vergleiche BVerfGE 29, 183 <195 f.>)" (BVerfG, Beschluss vom 25. Februar 2009 - 2 BvR 1537/08 -, Rdnrn. 16 und 22).

Danach ist die Beantragung der Abschiebungshaft in Amtshilfe durch die Ausländerbehörde an dem Ort, an dem sich der Ausländer in Untersuchungs- oder Strafhaft befindet, nicht zulässig, wenn eine auswärtige Ausländerbehörde zuständig ist. Eine solche Beantragung in Amtshilfe durch die Ausländerbehörde am Haftort kann jedoch förderlich sein, wenn sich der oder die Betroffene wegen einer erheblichen Straftat an einem anderen Ort als dem der zuständigen Ausländerbehörde in Untersuchungs- oder Strafhaft befindet, und zwar wenn die Untersuchungs- oder Strafhaft endet, gegebenenfalls jedoch die Durchsetzung einer Ausreisepflicht durch Abschiebungshaft zu sichern ist. Aus diesem Grunde ist gemäß der vom BVerfG geforderten klaren und eindeutigen Zuständigkeitsregelung die Möglichkeit der Antragstellung in Amtshilfe durch die Ausländerbehörde am Ort der Abschiebungshaftbeantragung ausdrücklich gesetzlich zu regeln.

In 12. Zu Artikel 1 Nummer 8a - neu - (§ 62a Absatz 1 Satz 2a - neu - AufenthG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 8 folgende Nummer einzufügen:

'8a. In § 62a Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

"Bei einem Ausländer, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, kann die Abschiebungshaft in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden." '

Begründung:

Gefangene in Abschiebungshafteinrichtungen genießen nach den Vorgaben der EU-Rückführungsrichtlinie deutlich mehr Freiheiten als Untersuchungs- oder Strafgefangene. Sie haben umfangreiche Kommunikationsmöglichkeiten, inklusive fremdsprachliche Auslandsgespräche und sind damit im Einzelfall schwer zu kontrollieren. Zudem können sich Abschiebungsgefangene in der Einrichtung in größerem Umfang frei bewegen, darüber hinaus stehen Ihnen mehr Sozialeinrichtungen zur Verfügung und eine maximale Absicherung der Einrichtung gegen Übergriffe von außen ist aufgrund der Verwendung bisher nicht notwendig. Diese Vollzugserleichterungen sind bei Sicherheitsgefährdern nicht angebracht. Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht bedürfen einer intensiveren Überwachung. Ansonsten drohen Schäden für andere Gefangene sowie für das Aufsichtspersonal. Bei diesen Personen ist ein Vollzug der Abschiebungshaft in den vorhandenen Hochsicherheitsbereichen der geeigneten Haftanstalten erforderlich. In der vom Strafvollzugausschuss eingesetzten Arbeitsgruppe "Umgang mit terroristischen Attentäterinnen und Attentätern", wobei für potentielle Terroristen nichts anderes gelten kann, haben sich die beteiligten 15 Länder einstimmig für eine dezentrale Unterbringung ausgesprochen, die nur bei Nutzung der vorhandenen Haftanstalten sichergestellt werden kann.

Der Wortlaut des Artikels 16 Absatz 1 Satz 1 der Rückführungsrichtlinie sieht lediglich im Grundsatz eine Unterbringung in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen vor. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nicht ausgeschlossen. Zur Klarstellung ist erforderlich, dass die besonderen Gefahren, die von dem hier genannten Personenkreis ausgehen, neben Satz 2 der Vorschrift eine weitere Ausnahme zwingend erfordern.

In 13. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 62b Absatz 3 AufenthG)

Artikel 1 Nummer 9 ist wie folgt zu fassen:

'9. § 62b wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 "...< weiter wie Vorlage >..."
- b) In Absatz 3 wird die Angabe "Absatz 1 und 4a" durch die Angabe "Absatz 1, 4a und 5" ersetzt.'

Begründung:

In § 62 b Absatz 3 AufenthG sollte die Regelung des § 62 Absatz 5 AufenthG aufgenommen werden, damit auch zum Zwecke der Beantragung von Ausreisegewahrsam ein Ausländer ohne vorherige richterliche Anordnung festgehalten und vorläufig in Gewahrsam genommen werden kann.

In 14. Zu Artikel 1 Nummer 9a - neu - (§ 71 Absatz 3 Nummer 9 - neu - AufenthG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 9 folgende Nummer einzufügen:

'9a. § 71 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 8 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
- b) Folgende Nummer wird angefügt:

"9. den Vollzug des Ausreisegewahrsams nach § 62b unbeschadet der Zuständigkeit nach Absatz 1." '

Begründung:

Durch die Änderung wird die Zuständigkeit für den Vollzug des Ausreisegewahrsams auf die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden und damit auch auf die Bundespolizei übertragen. Durch den Verweis auf Absatz 1 bleibt daneben die Zuständigkeit der Länder bestehen, so dass der Vollzug von Ausreisegewahrsam auch für den Fall gewährleistet bleibt, dass die Bundespolizei keine eigenen Vollzugseinrichtungen betreibt.

Die Bundespolizei ist im Rahmen ihrer bestehenden Zuständigkeiten bereits nach geltendem Recht in den Vollzug von Aufenthaltsbeendigungen eingebunden. So übernimmt sie im Transitbereich von Flughäfen die Zuständigkeit für abzuschickende Ausländer von den jeweiligen Landesbehörden und ist in-

soweit bis zum Abflug auch für freiheitsbeschränkende Maßnahmen gegenüber diesen Personen zuständig. Der Vollzug von Ausreisegewahrsam, der nur für wenige Tage vorgesehen ist und der Vorbereitung von Abschiebungen dient, ist demgegenüber qualitativ nichts Neues. Bereits nach geltendem Recht (§ 62b Absatz 2 AufenthG) wird Ausreisegewahrsam (auch) im Transitbereich eines Flughafens vollzogen.

In 15. Zu Artikel 1 Nummer 9a - neu - (§ 73 Absatz 2 Satz 1 AufenthG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 9 folgende Nummer einzufügen:

'9a. In § 73 Absatz 2 Satz 1 AufenthG werden nach dem Wort "Bundeskriminalamt" die Wörter ", die Bundespolizei" eingefügt und das Wort "Polizei" durch das Wort "Landespolizei" ersetzt.'

Begründung:

Bei der automatisierten Sicherheitsabfrage gemäß § 73 Absatz 2 und 3 AufenthG wird die Bundespolizei bislang nicht beteiligt. Eine Beteiligung des Bundeskriminalamtes ist zwar gesetzlich vorgesehen, erfolgt aber tatsächlich nicht. Die Landespolizei kann mangels Zugriffsrechten nur die Erkenntnisse der jeweiligen Landespolizei mitteilen.

Bezüglich der Erkenntnisse der Bundespolizei sieht die Landespolizei nur, ob ein Eintrag vorliegt. Ob es sich hierbei um Straftaten oder nur um eine erkennungsdienstliche Behandlung nach der Einreise handelt, kann die Landespolizei nicht erkennen.

Im automatisierten Beteiligungsverfahren gemäß § 73 Absatz 2 und 3 AufenthG kann der Ausländerbehörde daher nach geltendem Recht nicht detailliert mitgeteilt werden, ob Erkenntnisse der Bundespolizei vorliegen, die gegen die Erteilung eines Aufenthaltstitels sprechen.

In 16. Zu Artikel 1 Nummer 9a - neu - (§ 78a Absatz 5 Satz 2 AufenthG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 9 folgende Nummer einzufügen:

'9a. In § 78a Absatz 5 Satz 2 wird das Wort "enthalten" durch die Wörter "enthalten, das Geschäftszeichen der Registerbehörde (AZR-Nummer)" ersetzt.'

Begründung:

Während auf dem Ankunftsnachweis gemäß § 63a Absatz 1 Satz 2 Nummer 16 AsylG die AZR-Nummer aufgebracht ist, fehlt sie nach geltendem Recht auf den Bescheinigungen über die Duldung (§ 60a Absatz 4 AufenthG) und die Aufenthaltsgestattung (§ 63 Absatz 5 AsylG). Ein sachlicher Grund hierfür ist nicht erkennbar.

Durch die Änderung von § 78a Absatz 5 Satz 2 AufenthG werden die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um auch auf die Bescheinigung über die Duldung künftig die AZR-Nummer aufzubringen. Durch den Verweis in § 63 Absatz 5 Satz 2 AsylG gilt dies auch für die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung.

Durch die Änderung werden die Möglichkeiten einer eindeutigen Identifizierung von ausreisepflichtigen Ausländern und Asylbewerbern im Bundesgebiet durch die Verwaltungs- und Sicherheitsbehörden verbessert.

In 17. Zu Artikel 1 Nummer 9a - neu - (§ 84 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1b - neu - AufenthG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 9 folgende Nummer einzufügen:

'9a. In § 84 Absatz 1 Satz 1 wird nach Nummer 1a folgende Nummer eingefügt:

"1b. die Auflage nach § 61 Absatz 1c, den Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers räumlich zu beschränken," '

Begründung:

Um eine zeitnahe Umsetzung der Auflage nach § 61 Absatz 1c, den Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers räumlich zu beschränken, zu gewährleisten, ohne einer nach den Praxiserfahrungen mit rechtlichen Risiken behafteten Anordnung des Sofortvollzuges zu bedürfen, sollten die Maßnahmen nach § 56a sowie die Auflagen nach § 61 Absatz 1c in den Katalog des § 84 Absatz 1 Satz 1 AufenthG aufgenommen werden.

In 18. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 8 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 AsylG)

In Artikel 2 Nummer 2 § 8 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 sind die Wörter "des Asylbewerbers oder" zu streichen.

Begründung:

Nach der Gesetzesbegründung (Bezugnahme auf den Anschlag von Ansbach) zielt die Regelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 AsylG-E ausschließlich auf den Schutz Dritter ab. Vor diesem Hintergrund sollten hier auch nur erhebliche Gefahren für Leib oder Leben von Dritten berücksichtigt werden.

Erhebliche Gefahren für die Asylbewerber selbst können bereits durch die anderen Nummern des § 8 Absatz 3 Satz 1 AsylG-E berücksichtigt werden.

- R 19. Zu Artikel 1 Nummer 11 Buchstabe a₀ - neu - (§ 95 Absatz 1 Nummer 4 AufenthaltG),
Buchstabe a₁ - neu - (§ 95 Absatz 3 AufenthaltG)

Artikel 1 Nummer 11 ist wie folgt zu ändern:

a) Dem Buchstaben a ist folgender Buchstabe voranzustellen:

'a₀) Absatz 1 Nummer 4 wird wie folgt gefasst:

"4. einer vollziehbaren Anordnung nach

a) § 46 Absatz 2 Satz 1 oder 2 oder

b) § 47 Absatz 1 Satz 2 oder Absatz 2

zuwiderhandelt," '

b) Nach Buchstabe a ist folgender Buchstabe einzufügen:

'a₁) In Absatz 3 werden nach den Wörtern "Absatzes 1 Nummer 3 und" die Wörter "Nummer 4 Buchstabe a und" eingefügt." '

Begründung:

Während für deutsche Staatsangehörige nach § 24 Absatz 2 PassG eine Versuchsstrafbarkeit im Falle einer Ausreise trotz (vollziehbaren) Passentzuges oder Ausreiseverbotes vorgesehen ist, fehlt eine solche für Zuwiderhandlungen gegen (vollziehbare) Ausreiseverbote nach § 46 Absatz 2 AufenthaltG (vergleiche § 95 Absatz 1 Nummer 4, Absatz 3 AufenthaltG). Damit kommt es zu Strafbarkeitslücken in Fällen, in denen der Ausländer kurz vor Grenzübertritt von staatlichen Stellen angetroffen wird. Nach überwiegender Auffassung (vergleiche OLG München, Urteil vom 16. September 2015 - 4 OLG 13 Ss 295/15 m.w.N.; anders noch OLG München, Beschluss vom 8. Dezember 2014 - 2 Ws 1190/14, NStZ 2015, 406) erfüllt nur die bereits erfolgte unerlaubte Ausreise des Ausländers das Merkmal der Zuwiderhandlung gegen eine vollziehbare Anordnung nach § 46 Absatz 2 Satz 1 oder Satz 2 AufenthaltG. Ist der Straftatbestand erst mit dem Vollzug der Ausreise erfüllt, stellt sich für die Strafverfol-

gung in Deutschland auch das Problem, dass andere Staaten einen vergleichbaren Straftatbestand häufig nicht kennen und deshalb die Auslieferung in der Vergangenheit bereits abgelehnt haben. Neben der fehlenden Versuchsstrafbarkeit mag dies ein Grund dafür sein, dass die Strafvorschrift des § 95 Absatz 1 Nummer 4 AufenthG bislang kaum praktische Bedeutung erlangt hat, zumal der Ausländer, der sich durch die verbotswidrige Ausreise dem Zugriff der deutschen Behörden entzieht, in der Regel wenig Veranlassung haben wird, wieder in die Bundesrepublik einzureisen. Gleichwohl kommt der Strafvorschrift für die Praxis der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden besondere Bedeutung zu, namentlich mit Blick auf die Ausreise von islamistischen Gefährdern oder anderen extremistisch motivierten Ausländern, denen gegenüber ein Ausreiseverbot ausgesprochen wurde und die von der Strafvorschrift des § 89a StGB nicht erfasst werden. Auch zur Effektivierung des mit der Regelung in § 46 Absatz 2 AufenthG aufgestellten verwaltungsrechtlichen Ordnungssystems ist es geboten, die Strafbarkeit für Zuwiderhandlungen gegen vollziehbare Anordnungen nach § 46 Absatz 2 Satz 1 oder 2 AufenthG auf Fälle des Versuchs auszudehnen. Bereits mit dem Versuch dieser Taten wird strafwürdiges und strafbedürftiges Unrecht verwirklicht.

In 20. Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 8 Absatz 3 Satz 1 Nummer 6 - neu - AsylG)

In Artikel 2 Nummer 2 ist § 8 Absatz 3 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 4 ist das Wort "und" durch ein Komma zu ersetzen.
- b) Der Nummer 5 ist das Wort "und" anzufügen.
- c) Folgende Nummer ist einzufügen:

"6. zur Identitätsklärung und Beschaffung von Heimreisedokumenten"

Begründung:

Soweit die entsprechende Datenverarbeitung durch die Neuregelung des § 8 Absatz 3 Satz 1 AsylG-E ermöglicht werden soll, sollte dies nicht, wie in der Einzelbegründung zu Artikel 2 Nummer 2 ausgeführt, auf Zwecke der "Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben des Asylbewerbers oder von Dritten" beschränkt werden. Vielmehr müssen die durch die Neuregelung des § 15a AsylG-E gewonnenen Daten auch für Zwecke der Identitätsklärung beziehungsweise die Beschaffung von Heimreisedokumenten genutzt werden können.

In 21. Zu Artikel 2 Nummer 2a - neu - (§ 14 Absatz 3 Satz 3 AsylG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

'2a. In § 14 Absatz 3 Satz 3 wird nach dem Wort "gerichtet" das Wort "oder" durch ein Komma ersetzt und werden nach dem Wort "abgelehnt" die Wörter "oder der Asylantrag wurde zurückgenommen" eingefügt.'

Begründung:

§ 14 Absatz 3 Satz 3 AsylG sollte am Ende um die Wörter "oder der Asylantrag wurde zurückgenommen" ergänzt werden, weil sich ansonsten der Ausländer durch Stellung eines (meist aussichtslosen) Asylantrages in Abschiebungshaft durch dessen Rücknahme vier Wochen nach Antragsstellung gleichsam selbst entlassen könnte. Ein solcher Fall ist in der Praxis bereits aufgetreten. Im Ergebnis muss die Rücknahme eines Asylantrages den Folgen eines als unbeachtlich oder offensichtlich unbegründeten Asylantrages gleichstehen.

In 22. Zu Artikel 2 Nummer 2a - neu - (§ 14 Absatz 4 - neu - AsylG)

In Artikel 2 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

'2a. Dem § 14 wird folgender Absatz angefügt:

"(4) Ein Asylantrag gilt als nicht gestellt, wenn der Antragsteller seiner Verpflichtung gemäß § 15 Absatz 2 Nummer 7 nicht nachkommt. Über diese Rechtsfolge ist der Antragsteller, der der Verpflichtung gemäß § 15 Absatz 2 Nummer 7 nicht nachkommt zu belehren." '

Begründung:

Durch den neuen § 14 Absatz 4 AsylG-E soll geregelt werden, dass die Verweigerung der Mitwirkung bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen zur Unbeachtlichkeit des Asylantrags führt. Wirkt der Antragsteller nicht an der erkennungsdienstlichen Behandlung mit, wird der Asylantrag nicht bearbeitet.

Ein Asylantragsteller unterliegt gemäß § 15 AsylG allgemeinen Mitwirkungspflichten. Hierzu gehört gemäß § 15 Absatz 2 Nummer 7 AsylG insbesondere die Pflicht zur Duldung erkennungsdienstlicher Maßnahmen. Durch die Änderung müssen Asylanträge im Falle der Weigerung, bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen mitzuwirken, nicht bearbeitet werden. Durch die Änderung wird ein starker Anreiz geschaffen, an den erkennungsdienstlichen Maßnahmen mit-

zuwirken.

Die Änderung schränkt die Rechte des Antragstellers nicht in unverhältnismäßiger Weise ein. Rechtsfolge der Weigerung ist, dass der Antrag als nicht gestellt gilt. Es steht dem Antragsteller frei, einen weiteren Antrag unter Erfüllung der Mitwirkungspflichten gemäß § 15 Absatz 2 Nummer 7 AsylG zu stellen.

Die Änderung ist mit der Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) vereinbar. Artikel 28 der Richtlinie gestattet den Mitgliedstaaten, von einer stillschweigenden Rücknahme des Antrags auszugehen, wenn der Antragsteller der Anforderung zur Vorlage wesentlicher Informationen nicht nachkommt. Durch die Belehrung und die Möglichkeit zur Stellung eines neuen Antrags wird den Verfahrensgarantien der Richtlinie ausreichend Rechnung getragen.

In 23. Zu Artikel 2 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa - neu - (§ 15 Absatz 2 Nummer 5 AsylG)

Artikel 2 Nummer 3 ist wie folgt zu fassen:

3. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 5 werden die Wörter "und sonstigen Unterlagen, die in seinem Besitz sind," durch die Wörter ", sonstigen Unterlagen und auf Verlangen alle Datenträger, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können," ersetzt.

bb) Nummer 6 wird wie folgt gefasst:

"...< weiter wie Vorlage >..."

b) In Absatz 4 Satz 1 werden "...< weiter wie Vorlage >..." "

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 15 Absatz 2 Nummer 6 betrifft die Mitwirkung Betroffener an der konkreten Beschaffung von Identitätsnachweisen, wenn Anhaltspunkte für die Identität und Herkunft bereits hinreichend gegeben sind oder vermutet werden können. In dieser Nummer geht es also vordergründig um aktive Handlungen Betroffener wie Anträge auszufüllen, Wiedereinbürgerungsanträge zu stellen, an Botschaftsvorsprachen teilzunehmen und ähnliche Mitwirkungen.

Zur Umsetzung der Absicht, auch in den behördlichen Besitz von identitätsnachweisenden Datenträgern Betroffener zu gelangen sollte vielmehr eine entsprechende Änderung von Absatz 2 Nummer 5 vorgenommen werden, die schon heute die Vorlage von Urkunden und Unterlagen zum Inhalt hat. Darüber hinaus würde durch die Änderung der Nummer 5 auch der Verweis aus Absatz 4 Satz 1 auf die Nummern 4 und 5 wieder stimmen.

In 24. Zu Artikel 2 Nummer 4 (Einleitungssatz, § 15a Überschrift, Absatz 2 Satz 2 - neu -, 3 - neu - AsylG)

Artikel 2 Nummer 4 ist wie folgt zu ändern:

a) Im Einleitungssatz ist die Angabe "§ 15" durch die Angabe "§ 16" und die Angabe "§ 15a" durch die Angabe "§ 16a" zu ersetzen.

b) § 15a ist wie folgt zu ändern:

aa) In der Überschrift ist die Angabe "§ 15a" durch die Angabe "§ 16a" zu ersetzen.

bb) Dem Absatz 2 sind folgende Sätze anzufügen:

"Wird im Asylverfahren kein Schutzstatus festgestellt oder der Antrag als unzulässig abgelehnt, ist die zuständige Ausländerbehörde für ihre weitere Aufgabenerfüllung über relevante Ergebnisse der Datenträgerauswertung zu informieren. § 8 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 gilt entsprechend."

Begründung:

Mit der Regelung des § 15a AsylG-E will der Gesetzgeber eine weitere Möglichkeit schaffen, Erkenntnisse über die Identität und Herkunft von Antragstellern zu gewinnen. Der Gesetzeslogik folgend sollte diese Regelung als Ergänzung der Sicherung und Feststellung der Identität in einem § 16a geregelt werden.

In Absatz 2 ist eine ergänzende Regelung aufzunehmen, die es ermöglicht, entsprechende Erkenntnisse im Fall eines insgesamt negativen Asylverfahrens und Eintritt der vollziehbaren Ausreisepflichtung auch den zuständigen Ausländerbehörden zur Verfügung zu stellen.

In 25. Zu Artikel 2 Nummer 4 (§ 15a Absatz 2 AsylG)

In Artikel 2 Nummer 4 ist § 15a Absatz 2 wie folgt zu fassen:

"(2) Zuständig für die in Absatz 1 genannten Maßnahmen sind das Bundesamt und, sofern der Ausländer dort um Asyl nachsucht, auch die in den §§ 18 und 19 bezeichneten Behörden sowie die Aufnahmeeinrichtung, bei der sich der Ausländer meldet."

Begründung:

Die Zuständigkeit nach § 15a Absatz 2 AsylG-E sollte nicht auf das BAMF beschränkt, sondern auf die in § 16 Absatz 2 AsylG genannten Stellen erweitert werden. Die Maßnahmen sind insbesondere zur Identitätsklärung und zur Beschaffung von Dokumenten in der Zuständigkeit der in § 16 Absatz 2 AsylG genannten Stellen erforderlich.

In 26. Zu Artikel 2 Nummer 4a - neu - (§ 18 Absatz 5 AsylG),
Nummer 4b - neu - (§ 19 Absatz 2 AsylG)

In Artikel 2 sind nach Nummer 4 folgende Nummern einzufügen:

'4a. § 18 Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

"(5) Die Grenzbehörde hat den Ausländer erkennungsdienstlich zu behandeln und auch zu registrieren. Sie kann die hierzu erforderlichen Maßnahmen treffen, insbesondere den Ausländer bis zum Abschluss der Maßnahmen festhalten."

4b. § 19 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

"(2) Die Ausländerbehörde und die Polizei haben den Ausländer erkennungsdienstlich zu behandeln (§ 16 Absatz 1) und auch zu registrieren. Sie können die hierzu erforderlichen Maßnahmen treffen, insbesondere den Ausländer bis zum Abschluss der Maßnahmen festhalten." '

Begründung:

Die Pflicht zur unverzüglichen Übermittlung erweiterter Daten zu Asylsuchenden, unerlaubt Eingereisten und unerlaubt Aufhältigen durch die Bundespolizei, die Ausländerbehörden und die Polizeien der Länder an das Ausländerzentralregister führt zu einer frühzeitigen (Erst-)Registrierung und Identifizierbarkeit dieses Personenkreises. Damit jedoch eine jederzeitige, sichere und rasche Identifizierung dieses Personenkreises in vollem Umfang gewährleistet wird, sind die bereits bestehenden Pflichten zur erkennungsdienstlichen Behandlung (§ 18 Absatz 5 AsylG, § 19 Absatz 2 AsylG) und die neu eingeführte Übermittlungspflicht um eine Befugnis zur Durchsetzung der zur erkennungsdienstlichen Behandlung und Registrierung erforderlichen Maßnahmen zu ergänzen. Hierzu zählt insbesondere, Personen zu diesem Zweck erforderlichenfalls auch festhalten zu können. Nur so kann verhindert werden, dass sich nach Grenzübertritt Asylsuchende einer Registrierung entziehen oder verweigern mit der Folge, dass sie sich ohne Kenntnis der Behörden über ihre Identität bis zur Asylantragstellung unkontrolliert im Bundesgebiet aufhalten.

In 27. Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 47 Absatz 1b Satz 1, 3 AsylG)

In Artikel 2 Nummer 5 ist § 47 Absatz 1b wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 sind die Wörter "als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig" zu streichen.
- b) Satz 3 ist zu streichen.

Begründung:

Entgegen dem Referentenentwurf beschränkt der Gesetzentwurf die Verordnungsermächtigung der Länder auf Fälle der Ablehnung des Asylantrags als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet und sieht außerdem entgegen § 47 Absatz 1 AufenthG, der eine Verpflichtung zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung von bis zu sechs Monaten beinhaltet, die unverzügliche Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung vor, wenn das Bundesamt in diesen Fällen nicht oder nicht kurzfristig entscheiden kann.

Damit wird der Sinn und Zweck der ursprünglich vorgesehenen Verordnungsermächtigung konterkariert und die Verordnungsermächtigung der Länder ohne sachlichen Grund eingeschränkt. Den Ländern, die für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig sind, soll vielmehr selbst die Entscheidung überlassen bleiben, ob und welche Ausländergruppen sie für wie lange Zeit zum Wohnen in Aufnahmeeinrichtungen verpflichten will. Auf die Unterbringungsqualität hat es grundsätzlich keinen Einfluss, ob die Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung oder einer Gemeinschaftsunterkunft erfolgt.

Insbesondere spricht die Erleichterung der Rückführung dafür, bestimmte Ausländergruppen länger in einer Aufnahmeeinrichtung unterzubringen, die dann auch die Funktionalität einer Ausreiseeinrichtung erhält. Dem entsprechend formuliert Ziffer 5 des Beschlusses der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 9. Februar 2017 ausdrücklich: "Wer keine Bleibeperspektive hat, sollte möglichst nicht dezentral in Kommunen untergebracht werden. Neu ankommende und noch nicht auf die Kommunen verteilte Asylsuchende, die voraussichtlich keinen Anspruch auf Schutz in Deutschland erlangen werden, sollen nach Eintritt der Ausreisepflicht möglichst aus der Aufnahmeeinrichtung zurückgeführt werden."

Diesem Beschluss trägt der Gesetzentwurf nicht zureichend Rechnung. Insbesondere ist die Verkürzung der Verordnungsermächtigung auf Fälle der Ablehnung des Asylantrags als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet zu kurz gegriffen. So liegt bei vielen Herkunftsstaaten, in denen die Ablehnung der Asylanträge lediglich nur "einfach" unbegründet erfolgt, die Gesamtschutzquote unter zehn Prozent; auch bei diesen Asylsuchenden ist davon auszugehen, dass sie voraussichtlich keinen Schutz in Deutschland erlangen werden.

Deshalb ist die Formulierung des Referentenentwurfs beizubehalten. Sie überlässt den Ländern nach den jeweiligen Gegebenheiten des Landes die Verantwortung, über die Dauer des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung eigenständig zu entscheiden.

In 28. Zu Artikel 2 Nummer 6 - neu - (§ 59b Absatz 1 Nummer 4 - neu - AsylG)

Dem Artikel 2 ist folgende Nummer anzufügen:

'6. § 59b Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Nummer 2 wird das Wort "oder" gestrichen.
- b) In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch das Wort "oder" ersetzt.
- c) Folgende Nummer wird angefügt:

"4. wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht." '

Begründung:

Mit Inkrafttreten des § 59a Absatz 1 AsylG zum 1. Januar 2015 wurde die Residenzpflicht für Asylbewerber, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer Landesaufnahmeeinrichtung zu wohnen, auf drei Monate befristet. Nach Ablauf dieser Frist können sich Asylbewerber bundesweit frei bewegen. Eine davon abweichende Anordnung oder Wiederanordnung der räumlichen Beschränkung

ist nach § 59b AsylG nur in bestimmten dort genannten Fällen möglich. Durch die vorgeschlagene Regelung soll die Anordnung einer räumlichen Beschränkung auch für Gefährder ermöglicht werden.

In 29. Zu Artikel 2 Nummer 6 - neu - (§ 71 Absatz 2 Satz 2 AsylG)

Dem Artikel 2 ist folgende Nummer anzufügen:

'6. In § 71 Absatz 2 Satz 2 wird das Wort "hatte" durch die Wörter "hatte oder mindestens drei Monate unbekanntem Aufenthaltsort" ersetzt.'

Begründung:

Derzeit können Personen, die einen Asylfolgeantrag gestellt haben und das Bundesgebiet nicht nachweisbar verlassen haben, nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung im Sinne des § 47 AsylG untergebracht werden. Diese Situation stellt sich aus hiesiger Sicht als unbefriedigend dar, wenn es sich um Personen handelt, die nach mehreren Monaten oder sogar erst nach Jahren wieder erscheinen und dann unmittelbar an die Kommunen der letzten Verteil- und Zuweisungsentscheidung weitergeleitet werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass nach der Ratio des § 47 Absatz 1a AsylG-E Personen aus sicheren Herkunftsländern des Westbalkans – soweit möglich – nicht auf die Kommunen verteilt werden sollten. Eine entsprechende Änderung der Norm wird auch von den Kommunalen Spitzenverbänden des Landes unterstützt.

In 30. Zu Artikel 2 Nummer 6 - neu - (§ 71 Absatz 8 AsylG)

Dem Artikel 2 ist folgende Nummer anzufügen:

'6. In § 71 Absatz 8 werden nach dem Wort "Abschiebungshaft" die Wörter "oder Ausreisegewahrsam" eingefügt.'

Begründung:

Bisher ist es zweifelhaft, ob die Stellung eines Folgeantrags der Anordnung des Ausreisegewahrsams im Sinne des § 62b AufenthG entgegensteht. Durch die Stellung des Asylfolgeantrags entsteht zwar nicht automatisch die Aufenthaltsgestattung nach § 55 Absatz 1 AsylG, da der Asylfolgeantrag nur den Prüfauftrag für das Bundesamt auslöst, ob ein weiteres förmliches Asylverfahren durchzuführen ist. Aufgrund des vorübergehenden Vollstreckungshindernisses nach § 71 Absatz 5 Satz 2 AsylG darf die Abschiebungsandrohung trotzdem erst nach Mitteilung des Bundesamts, dass die Voraussetzungen zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens nicht vorliegen, vollstreckt werden. Inso-

fern liegt in dieser Phase ein Abschiebungshindernis. Für die Abschiebungshaft kann dieses nach § 71 Absatz 8 AsylG unbeachtlich sein. Strittig ist nach geltendem Recht, ob über den Verweis des § 62b Absatz 3 AufenthG auf den § 62 Absatz 1 AufenthG dies auch für die Anordnung des Ausreisegewahrsams gilt. Um dem rechtsstaatlichen Gebot der Bestimmtheit und Klarheit der Normen Rechnung zu tragen, wird in § 71 Absatz 8 AsylG der Ausreisegewahrsam ausdrücklich der Abschiebungshaft gleichgestellt.

- R 31. Zu Artikel 2 Nummer 6 - neu - (§ 78 Absatz 2 Satz 1, Absatz 3, Absatz 4 bis 7 AsylG)

Dem Artikel 2 ist folgende Nummer anzufügen:

'6. § 78 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort "dem" die Wörter "Verwaltungsgericht oder dem" eingefügt.
- b) In Absatz 3 werden die Wörter "Die Berufung ist nur zuzulassen" durch die Wörter "Das Oberverwaltungsgericht lässt die Berufung zu" ersetzt.
- c) Die Absätze 4 bis 6 werden durch die folgenden Absätze ersetzt:

"(4) Das Verwaltungsgericht lässt die Berufung in dem Urteil zu, wenn die Gründe des Absatzes 3 Nummer 1 oder 2 vorliegen. Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden. Zu einer Nichtzulassung der Berufung ist das Verwaltungsgericht nicht befugt. Die Berufung ist, wenn sie von dem Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

(5) Die Berufung ist in den Fällen des Absatzes 4 innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, so ist

die Berufung unzulässig.

(6) Wird die Berufung nicht in dem Urteil des Verwaltungsgerichts zugelassen, so ist die Zulassung innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen. In dem Antrag sind die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Stellung des Antrags hemmt die Rechtskraft des Urteils.

(7) Über den Antrag nach Absatz 6 entscheidet das Oberverwaltungsgericht durch Beschluss, der keiner Begründung bedarf. Die Berufung ist zuzulassen, wenn einer der Gründe des Absatzes 3 dargelegt ist und vorliegt. Mit der Ablehnung des Antrags wird das Urteil rechtskräftig. Lässt das Oberverwaltungsgericht die Berufung zu, wird das Antragsverfahren als Berufungsverfahren fortgesetzt; der Einlegung einer Berufung bedarf es nicht."

d) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8.'

Begründung:

Die fehlende Möglichkeit der Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht selbst führt derzeit dazu, dass eine ober- oder höchstrichterliche Klärung streitiger, nicht selten schwieriger Rechtsfragen nicht zuverlässig möglich ist. Dass bisher nur das Oberverwaltungsgericht bei entsprechendem Antrag die Möglichkeit zur Zulassung hat, hat zur Folge, dass nicht genügend Fälle mit grundsätzlicher Bedeutung und vorhandener Divergenz zugelassen wurden, um durch Leitentscheidungen für mehr Rechtssicherheit im Umgang mit schwierigen Tatsachen- und Rechtsfragen sorgen zu können. Anders als die erste Instanz, die wegen der Vielzahl der dort anhängigen Verfahren eine breitere Grundlage für die Bewertung der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtsfrage sowie vorhandener Divergenz hat, verfügt das Oberverwaltungsgericht als Berufungsgericht auch aufgrund der vergleichsweise geringen Zahl von Verfahren nicht über eine entsprechende Gesamtübersicht. So muss sich das Oberverwaltungsgericht erst bei einem entsprechenden Zulassungsantrag mit einem etwaigen Fall von grundsätzlicher Bedeutung oder vorhandener Divergenz befassen. Hinzu kommt, dass es nach Einschätzung der gerichtlichen Praxis auch Konstellationen geben kann, in denen eine Zulassung der Berufung durch das Oberverwaltungsgericht trotz Vorliegen der Zulassungsgründe (grundsätzliche Bedeutung und Divergenz) nicht erfolgen kann, da die Darlegungsvoraussetzungen des § 78 Absatz 4 Satz 4 AsylG nicht gegeben sind.

Die fehlenden Leitentscheidungen haben zu einer Vielzahl divergierender erstinstanzlicher Entscheidungen und einer damit einhergehenden Unsicherheit der Rechtsanwender (auch beim BAMF) geführt.

Durch den Regelungsvorschlag soll den Verwaltungsgerichten die Möglichkeit eröffnet werden, eine Überprüfung ihrer Urteile durch das Berufungsgericht zuzulassen. Die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht ist beschränkt auf Fälle von grundsätzlicher Bedeutung sowie auf solche, in denen das Verwaltungsgericht von einer Entscheidung eines Obergerichts oder obersten Gerichts beziehungsweise des Bundesverfassungsgerichts abgewichen ist.

R 32. Zu Artikel 2 Nummer 6 - neu - (§ 78 Absatz 2 Satz 2, Absatz 6 AsylG)

Dem Artikel 2 ist folgende Nummer 6 anzufügen:

'6. § 78 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 2 wird aufgehoben.

b) Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

"(6) § 134 der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung, wenn das Urteil des Verwaltungsgerichts nach Absatz 1 unanfechtbar ist." "

Begründung:

Die Eröffnung der Sprungrevision kann dazu beitragen, das dem Bundesverwaltungsgericht verfügbare Fallmaterial zu vermehren. Außerdem erweist sich die Sprungrevision als ein Instrument, das gezielt eingesetzt werden kann, um eine praxisrelevante Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung einer zügigen höchstrichterlichen Klärung zuzuführen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass aufgrund der Vielzahl von Fällen, mit denen die Gerichte in der ersten Instanz beschäftigt sind, dort bisweilen früher als in der Berufungsinstanz erkannt wird, welchen Rechtsfragen grundsätzliche Bedeutung zukommt. Mit Verfahrensverzögerungen durch eine Eröffnung der Sprungrevision in Asylstreitverfahren ist nicht in einer relevanten Zahl von Fällen zu rechnen. Dem stehen bereits die engen Voraussetzungen des § 134 VwGO für den Zugang zur Revisionsinstanz entgegen. Im Übrigen überwiegt in der Abwägung der Vorteil, der sich daraus ergibt, dass das Bundesverwaltungsgericht seiner Funktion besser als bislang nachkommen kann, die Rechtsanwendung im Bereich des Asyl- und Asylverfahrensrecht durch die Herbeiführung von Leitentscheidungen zu vereinheitlichen und die effektivere Grundsatzklärung Verfahren mit gleichen oder ähnlich gelagerten Fragestellungen beschleunigt.

- R 33. Zu Artikel 2 Nummer 1 Buchstabe b - neu - (Inhaltsübersicht Angabe zu § 80 AsylG),
Nummer 6 - neu - (§ 80 Überschrift,
Absatz 1,
Absatz 2 - neu -,
Absatz 3 - neu - AsylG)

Artikel 2 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

'1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 15 wird folgende Angabe eingefügt:

"...< weiter wie Vorlage >..."

b) Die Angabe zu § 80 wird wie folgt gefasst:

"§ 80 Beschwerde" '

b) Folgende Nummer 6 ist anzufügen:

'6. § 80 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

"Beschwerde"

b) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und nach dem Wort "vorbehaltlich" werden die Wörter "des Absatzes 2 und" eingefügt.

c) Folgende Absätze werden angefügt:

"(2) Gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (§§ 80, 80a und 123 der Verwaltungsgerichtsordnung) steht den Beteiligten die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu, wenn sie von dem Verwaltungsgericht in dem angefochtenen Beschluss zugelassen wird. Die Beschwerde ist nur zuzulassen, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Der Rechtssache kommt grundsätzliche Bedeutung zu, wenn

1. das Verwaltungsgericht in seinem Beschluss
 - a) über eine Frage des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes von grundsätzlicher Bedeutung entschieden hat oder
 - b) die Bewertung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache auf eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung gestützt hat
2. und der Beschluss des Verwaltungsgerichts hierauf beruht.

Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung der Beschwerde gebunden.

(3) Die Beschwerde nach Absatz 2 ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung bei dem Oberverwaltungsgericht einzulegen und zu begründen; § 148 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung. Die Begründung der Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, ist die Beschwerde als unzulässig zu verwerfen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe." '

Begründung:

Der vorgeschlagene neue § 80 Absatz 2 Satz 1 AsylG sieht für Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, die Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylgesetz zum Gegenstand haben, die Einführung einer Beschwerdemöglichkeit vor. Sie ist nach § 80 Absatz 2 Satz 2 AsylG auf Fälle beschränkt, in denen das Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung die Beschwerde wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen hat. Die Eröffnung eines solchen Rechtsmittels durch das Verwaltungsgericht kann der rechtsstaatlich gebotenen Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit gerichtlicher Entscheidungen dienen und eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung bewirken. Die Eröffnung einer Beschwerdemöglichkeit zwecks Entscheidung grundsätzlich bedeutsamer Fragen stellt daher ein geeignetes Mittel dar, um obergerichtlich bestimmte Tatsachen- und Rechtsfragen zu klären, was sich beschleunigend auf gleichgelagerte Fälle auswirken kann.

Zwar ist das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes systematisch nicht darauf ausgelegt, grundsätzliche Tatsachen- und Rechtsfragen abschließend zu klären und Leitentscheidungen herbeizuführen. Die Besonderheiten der sogenannten Dublin-Verfahren, in denen die Verwaltungsgerichte Zweifelsfragen häufig nicht zum Anlass nehmen, den Suspensiveffekt herzustellen, zwingen aber zu der Abwägung, entweder aus dogmatischen Gründen das faktische Fehlen der gebotenen Grundsatzklärungen hinzunehmen oder die Klärung fallübergreifender Fragen durch das Oberverwaltungsgericht in maßvollem Umfang zu ermöglichen.

Der mit der Eröffnung einer Beschwerdemöglichkeit zum Oberverwaltungsgericht verbundenen Verzögerung des betroffenen Einzelverfahrens trägt die vorgeschlagene Regelung dadurch hinreichend Rechnung, dass die Zulassung der Beschwerde auf den Fall der grundsätzlichen Bedeutung beschränkt und eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Beschwerde nicht statthaft sein soll. Darüber hinaus wird die Verzögerung gerichtlicher Verfahren dadurch begrenzt, dass das Rechtsmittel – abweichend von den für die Beschwerde geltenden Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung – binnen einer kurzen Frist von zwei Wochen unmittelbar bei dem Oberverwaltungsgericht einzulegen und zu begründen ist. Der somit begrenzte Zeitmehrbedarf in den betroffenen Einzelverfahren wird im Übrigen überkompensiert durch den Zeitgewinn, der sich für die Vielzahl von Fällen ergibt, deren Erledigung durch die Grundsatzklärung erleichtert wird.

Der neue § 80 Absatz 2 Satz 3 AsylG stellt klar, dass auch bei materiellrechtlichen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung die Beschwerde zuzulassen ist.

In 34. Zu Artikel 2a - neu - (§ 10 Absatz 4 AZRG)

Nach Artikel 2 ist folgender Artikel einzufügen:

**'Artikel 2a
Änderung des AZR-Gesetzes**

§ 10 Absatz 4 des AZR-Gesetzes vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3346) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

"(4) Die AZR-Nummer darf nur im Verkehr mit dem Register und im Rahmen gesetzlich vorgesehener Datenübermittlungen zwischen öffentlichen Stellen genutzt werden." '

Begründung:

Die Regelung in § 10 Absatz 4 AZRG schließt derzeit jede Übermittlung der AZR-Nummer zwischen der Ausländerbehörde und den Sicherheitsbehörden aus. Dies führt insbesondere im Verfahren der automatisierten Sicherheitsanfrage gemäß § 73 Absatz 2 Satz 1 AufenthG zu Problemen.

Dies betrifft insbesondere die automatisierte Sicherheitsanfrage im Titelerteilungsverfahren gemäß § 73 Absatz 2 und 3 Satz 1 AufenthG. Bei der Sicherheitsanfrage gleichen die Sicherheitsbehörden die von den Ausländerbehörden übermittelten Daten mit den Datensätzen, in denen Ihre Erkenntnisse gespeichert sind, ab. Dabei kommt es im Rahmen des technischen Abgleichs häufig zu einer großen Zahl von Treffern, da – um eine möglichst lückenlose Überprüfung zu gewährleisten – die übermittelten Vor- und Nachnamen in allen denkbaren Kombinationen und Schreibweisen abgeglichen werden. Gerade häufig vorkommende Namensteile und Geburtsdaten können so nur schwer korrekt zugeordnet werden. Diese Vielzahl an technischen Treffern muss sodann aufwändig durch Mitarbeiter der Sicherheitsbehörde daraufhin überprüft werden, ob sich die technischen Treffer tatsächlich auf den von der Anfrage betroffenen Ausländer beziehen und damit auch fachliche Treffer vorliegen.

Da zu allen Erkenntnissen, die sich auf eine zweifelsfrei identifizierte Person ausländischer Staatsangehörigkeit beziehen, die AZR-Nummer in den Systemen der Sicherheitsbehörden hinterlegt ist, würde die Übermittlung der AZR-Nummer als eindeutiges Datum erleichtern, nicht den Antragsteller betreffende technische Treffer auszusortieren, somit das Überprüfungsverfahren beschleunigen und zu einer spürbaren Entlastung der personellen Ressourcen der Sicherheitsbehörden führen.

Neben der automatisierten Sicherheitsanfrage schließt § 10 Absatz 4 AZRG auch bei anderen an sich zulässigen Datenübermittlungen zwischen Ausländerbehörden und Sicherheitsbehörden eine Übermittlung der AZR-Nummer sowie eine Übermittlung eines AZR-Auszugs aus. Da die "Nutzung" auch die Weitergabe an andere Behörden erfasst, ist sogar die Weitergabe der AZR-Nummer von einer Ausländerbehörde an die nächste Ausländerbehörde beim Wechsel der Zuständigkeit ausgeschlossen, was aufgrund häufiger Dokumentation der AZR-Nummer in der Ausländerakte gänzlich praxisfern ist.

Durch die Neufassung von § 10 Absatz 4 AZRG wird den Bedürfnissen der Praxis Rechnung getragen. Durch die Beschränkung der Nutzung der AZR-Nummer auf den gesetzlich vorgesehen Datenverkehr wird datenschutzrechtlichen Belangen Rechnung getragen. Öffentlichen Stellen wird die AZR-Nummer gemäß § 14 AZRG bereits jetzt mitgeteilt. Durch die Änderung wird die AZR-Nummer nur an Stellen übermittelt, die bereits auf Grundlage des § 14 AZRG Kenntnis von der AZR-Nummer nehmen könnten.

In 35. Zu Artikel 2a - neu - (§ 22 Absatz 1 Satz 1 AZRG)

Nach Artikel 2 ist folgender Artikel einzufügen:

**'Artikel 2a
Änderung des AZR-Gesetzes**

In § 22 Absatz 1 Satz 1 des AZR-Gesetzes vom 2. September 1994 (BGBl. I S. 2265), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3346) geändert worden ist, wird nach Nummer 8b folgende Nummer eingefügt:

"8c. die Jugendämter," "

Begründung:

Die Jugendämter haben derzeit keine Zugriffsmöglichkeit auf das automatisierte Verfahren zum Abruf der Daten im AZR. Sie sollen deutlich schneller die Informationen aus dem AZR abrufen können. Auf diese Weise können die Jugendämter künftig – ohne Zeitverzug – erste Anhaltspunkte erhalten, ob ein unbegleiteter Minderjähriger bereits registriert wurde oder zum Beispiel bereits eine andere Anschrift im Bundesgebiet für ihn besteht. Damit wird der Informationsfluss – auch zum Schutz der einreisenden unbegleiteten minderjährigen Ausländer – verbessert.

FJ 36. Zu Artikel 3 (§ 42 Absatz 2 Satz 5 SGB VIII)
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 39)

Artikel 3 ist zu streichen.

Begründung:

37. [FJ] 37. [Die in Artikel 3 vorgesehene Änderung des SGB VIII soll aus folgenden
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 38)
- Gründen gestrichen werden:
- a) Bereits auf der Grundlage von § 42 Absatz 2 Satz 4 SGB VIII besteht nach der gegenwärtigen Rechtslage die Möglichkeit für das Jugendamt einen Asylantrag zu stellen, wenn das zum Wohl des Kindes oder des Jugendlichen notwendig ist und der mutmaßliche Wille des Personensorgeberechtigten angemessen berücksichtigt ist. Insofern besteht hier kein

Bedarf für eine klarstellende Regelung.

- b) Die Wahrnehmung des Elternrechts durch das Jugendamt im Rahmen der Inobhutnahme ist zutreffender Weise als Notvertretungsrecht konstruiert. Alle Entscheidungen, die nicht darunter fallen, sollen dem von dem Gericht bestellten Vormund vorbehalten bleiben. Dies ist nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil das Elternrecht grundgesetzlich geschützt ist und die Ausübung der Vormundschaft – anders als beim Notvertretungsrecht – der gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Die in der Änderung vorgesehene Verpflichtung des Jugendamtes tätig zu werden, die im Gesetzentwurf genannten Voraussetzungen zu prüfen und den Asylantrag zu stellen, geht über die Aufgaben zur Sicherung des Kindeswohls im Rahmen des Notvertretungsrechts deutlich hinaus.
- c) Nach dieser vorgesehenen Regelung besteht die Gefahr, dass eine Asylantragstellung erfolgt, ohne dass deren Folgen gänzlich überblickt werden, was durchaus zum Nachteil des betreffenden Minderjährigen sein kann.
- Wegen der Regelung des § 4 Aufenthaltsgesetz, die zwingend das Erfordernis eines Aufenthaltstitels (in der Regel Aufenthaltserlaubnis) vorsieht, werden unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) in der Regel Schutz in Form eines Aufenthaltstitels benötigen. Die rechtlichen Vertreter der UMA sind daher verpflichtet, die aufenthaltsrechtliche Situation des UMA zu klären. Diese Verpflichtung sollte nicht mit einem Asylantrag verknüpft werden. Die Formulierung des Gesetzentwurfs würde zu Unsicherheiten dahin führen, ob nun das Kindeswohl überwiegt oder internationaler Schutz erforderlich ist. Der Asylantrag ist bei der Klärung des Aufenthalts nur eine Option. Hat der Asylantrag aber keine Aussicht auf Erfolg, kann die Ablehnung des Asylantrags mögliche andere Aufenthaltsperspektiven versperren und damit dem Kindeswohl schaden. Dies zu prüfen, bedarf es aber einer eingehenden Erhebung der Fluchtgründe des UMA und vertiefter asylrechtlicher Kenntnisse, gegebenenfalls mit Unterstützung von Dolmetschern und anwaltlichem Beistand. Dies ist innerhalb einer Frist von drei Tagen (unverzüglich) aber nicht leistbar. Die Jugendämter geraten in Konflikt zwischen gesetzlicher Pflicht zur Asylantragstellung und kindeswohlgerechter Arbeit.
- d) Zuständig für die Inobhutnahme sind in den Jugendämtern die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen/Sozialpädagogischen Dienstes (ASD), die regelmäßig nicht über die erforderlichen Kenntnisse des Asyl-/Aufenthaltsrechts verfügen, anders als die vom Familiengericht bestellten Vormünder. Außerdem folgen aus der Asylantragsstellung Mitwirkungspflichten nach § 15 AsylG, für die die Fachkräfte des ASD in der Regel ebenfalls nicht die fachlichen Voraussetzungen mitbringen.
- e) Im Rahmen der Inobhutnahme soll die Klärung der Perspektive des UMA erfolgen und das fachliche Clearingverfahren durchgeführt werden. Ein asyl- und aufenthaltsrechtliches Clearing hat auch die Vermeidung von aussichtslosen Asylverfahren und die Reduzierung von Folge- und Klageverfahren durch eine erhöhte Qualität des Erstverfahrens zum Ziel. Der UMA ist altersgemäß über das Asylverfahren und mögliche Alternativen aufzuklären; dazu ist Zeit erforderlich und der Aufbau eines gewissen Ver-

trauensverhältnisses. Bis dahin ist in der Regel auch die Vormundschaft geklärt.

- f) Die Bestellung des Vormundes soll sehr schnell erfolgen. Wenn die Personensorge- oder Erziehungsberechtigten nicht erreichbar sind, ist eine Entscheidung des Familiengerichtes über die erforderlichen Maßnahmen, das heißt Bestellung eines Vormundes, zum Wohl der Minderjährigen während der Inobhutnahme einzuholen (§ 42 Absatz 3 Satz 3 SGB VIII). Dies hat nach § 42 Absatz 3 Satz 4 SGB VIII unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern, zu erfolgen. Das BVerwG hat den unbestimmten Rechtsbegriff "unverzüglich" dahingehend konkretisiert, dass das Familiengericht grundsätzlich binnen drei Werktagen zu benachrichtigen ist. Insofern besteht in der Regel auch keine Notwendigkeit Entscheidungen, die dem Personensorgeberechtigten vorbehalten sind, im Rahmen des Notvertretungsrechts nach § 42 Absatz 2 SGB VIII zu treffen.

Es ist auch kein Grund erkennbar, wieso das bei der Stellung des Asylantrags generell anders zu sehen ist.

- g) Der mutmaßliche Wille des Personensorgeberechtigten ist nach § 42 Absatz 2 SGB VIII angemessen bei der Wahrnehmung des Notvertretungsrechts zu berücksichtigen. Die Festlegung dieses mutmaßlichen Willens hat sorgsam zu erfolgen und erfordert daher ebenso Zeit, wie eine sachgemäße Beteiligung der Minderjährigen. Schon bei Einhaltung dieser Anforderung wird in der Regel der Zeitraum bis zur Bestellung des Vormunds nicht ausreichen, um eine Entscheidung zu der Erfüllung der Voraussetzungen für die Stellung eines Asylantrags treffen zu können. Nach der Bestellung müssen die Prüfung des Willens des Personensorgeberechtigten und die Beteiligung des Minderjährigen durch den Vormund – schon allein wegen seiner Verantwortung gegenüber dem Familiengericht – erneut erfolgen. Insofern führt die Regelung in den allermeisten Fällen nur zu einer Doppelarbeit.]

38. {FJ}
(entfällt
bei An-
nahme
von Ziffer
37)

38. {Artikel 3 des Gesetzentwurfs sieht eine Regelung vor, mit der Jugendämter verpflichtet werden sollen, für unbegleitete Minderjährige unverzüglich einen Asylantrag zu stellen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass das Kind oder der Jugendliche internationalen Schutz benötigt. Der Bundesrat hat erhebliche Bedenken, ob die vorgeschlagene Regelung zur Änderung des § 42 Absatz 2 SGB VIII verfassungsgemäß und europarechtskonform ist und sich im Rahmen des Beschlusses der Ministerpräsidenten und Ministerpräsidentinnen vom 9. Februar 2016 bewegt, nach dem eine Antragstellung nur in "geeigneten Fällen" erfolgen soll. Insbesondere trägt die vorgeschlagene Ausgestaltung den Anforderungen nach Artikel 25 der Asylverfahrensrichtlinie nicht ausreichend Rechnung, der verlangt, dass das Kindeswohl bei allen Entscheidungen vorrangig beachtet wird und die Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen ausschließlich durch Vertreter mit entsprechenden Fachkenntnissen erfolgt, die ihre Aufgabe im Interesse des Kindeswohls wahrnehmen. Zudem sind ungerechtfertigte Eingriffe in das verfassungsrechtlich verbürgte Elternrecht zu befürchten.

Bislang entscheidet allein der vom Familiengericht – nach gerichtlicher Feststellung der Minderjährigkeit und des Ruhens der elterlichen Sorge – bestellte Vormund über die Stellung eines Asylantrags. Der Vormund hat das Sorge-recht inne und ist damit in der Lage sowie befugt, die Entscheidung über die Stellung eines Asylantrags zu treffen. Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD), der nur vorübergehend eine Art Notvertretung im Rahmen des § 42 SGB VIII wahrnimmt, greift hingegen im Falle einer Asylantragstellung in elterliche Rechte ein, was nur gerechtfertigt ist, wenn die Handlung zur Wahrung des Kindeswohls erforderlich und zeitlich unaufschiebbar ist. Um dies beurteilen zu können, bedarf es fundierter Kenntnisse des Ausländer- und Asylrechts, über die der ASD in der Regel nicht verfügt. Die Beschäftigten des ASD gehören in der Regel sozialen oder pädagogischen Berufen an, während die Vormunde bei den Jugendämtern Verwaltungshochschulen absolviert haben und zusätzlich einschlägig fortgebildet beziehungsweise geschult sind. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass unbegleitete Minderjährige ihre verfahrensmäßigen Rechte auch tatsächlich wahrnehmen können. Wenn Asylanträge verfrüht und ohne sorgfältiges aufenthalts- oder asylrechtliches Clearing gestellt werden, besteht die Gefahr, dass in der Sache berechnigte Asylanträge wegen fehlerhafter oder unzureichender Begründung abgelehnt werden und zum Beispiel die Fortführung einer Schulbildung oder die Aufnahme einer Ausbildung aufgrund der Ablehnung eines Asylantrags nicht möglich ist.

Es bedarf noch einer vertieften Prüfung, wie eine möglichst frühzeitige Asylantragstellung im Interesse der unbegleiteten Minderjährigen verfassungs-, europarechts- und jugendhilferechtskonform umgesetzt werden kann. Hierbei ist auch zu prüfen, ob etwaigen verspäteten Antragstellungen nicht durch die Beschleunigung der Bestellung des Vormunds sachgerechter begegnet werden kann. In den Fällen, in denen Familiengerichte von der Möglichkeit einer einstweiligen Anordnung Gebrauch machen, ist der Vormund in der Regel binnen weniger Tage nach Beginn der Inobhutnahme bestellt. Es besteht dann regelmäßig kein Bedürfnis, den Asylantrag bereits im Rahmen der Notvertretung zu stellen. Die Prüfung, wie dem Anliegen sachgerecht sowie verfassungs- und europarechtskonform Rechnung getragen werden kann, kann im Rahmen der ebenfalls in Vorbereitung befindlichen SGB VIII-Reform zeitnah erfolgen. }

FJ
(entfällt
bei An-
nahme
von Ziffer
36)

39. Zu Artikel 3 (§ 42 Absatz 2 Satz 5 SGB VIII)

Der Bundesrat lehnt die vorgesehene Regelung zur unverzüglichen Asylantragstellung für ein in Obhut genommenes Kind oder einen Jugendlichen durch das Jugendamt in Fällen, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass das Kind oder der Jugendliche internationalen Schutz benötigt, ab, da sich die Entscheidung für oder gegen eine Asylantragstellung und auch über den Zeitpunkt einer solchen Antragstellung weiterhin am Kindeswohl orientieren muss.

Begründung:

Die Entscheidung für oder gegen eine Asylantragstellung und auch über den Zeitpunkt einer solchen Antragstellung für ein in Obhut genommenes Kind oder einen Jugendlichen durch das Jugendamt muss sich weiterhin am Kindeswohl orientieren. Durch die vorgesehene Verpflichtung zur unverzüglichen Asylantragstellung können irreversible Nachteile für das Kindeswohl entstehen. Insbesondere wenn ein Asylantrag gestellt wird, bevor ein Vormund bestellt wurde, besteht die Gefahr, dass eine Erfüllung der mit dem Antrag verbundenen Mitwirkungspflichten, deren Verletzung zulasten des betroffenen Kindes oder des Jugendlichen geht, nicht sichergestellt ist. Des Weiteren ist es eine schwierige rechtliche Frage, ob ein Asylantrag im Interesse des jeweils betroffenen Kindes ist, die stark von den Umständen des Einzelfalles abhängt. Dies muss daher vom Jugendamt vor der Stellung eines Asylantrags sorgfältig geprüft werden.

R 40. Zum Gesetzentwurf insgesamt (Evaluation)

Der Bundesrat hält eine begleitende Evaluation der durch diesen Gesetzentwurf erweiterten Befugnisse zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung, zur Abschiebehaft, zur zulässigen Höchstdauer des Ausreisegewahrsams, zum Einbehalt ausländischer Reisepapiere, zur Identitätsprüfung mittels Auswertung mitgeführter Datenträger des Asylsuchenden sowie zu den begleitenden datenschutzrechtlichen und strafrechtlichen Bestimmungen für geboten.

Die Bundesregierung sollte dem Bundestag und dem Bundesrat erstmalig bis zum 1. Juli 2020 für den Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2019 über die Wirksamkeit dieser Regelungen und ihrer Bedeutung für die Abschiebungspraxis berichten.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht keine Evaluation der in weiten Teilen in die Grundrechte von Ausländern eingreifenden Bestimmungen vor. Dies stellt angesichts der im Ausländer- und Flüchtlingsrecht seit mehreren Jahren regen Gesetzgebungstätigkeit ein erhebliches rechtsstaatliches Defizit dar. Nicht nur für den Rechtsanwender, sondern auch für alle am Gesetzgebungsprozess beteiligten Organe des Bundes und der Länder stellt eine Rechtssetzung ohne Reflexion über ihr Steuerungspotential die Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der gesetzgeberischen Reaktionen in Frage. Sie ist umso mehr geboten, je stärker die Regelungen in Grundrechte eingreifen.

Das Fehlen einer Evaluation wird im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs damit gerechtfertigt, dass Bund und Länder in Gremien, die zur gemeinsamen Behandlung von Rückführungsfragen eingerichtet worden sind, fortlaufend kontrollieren, ob die beabsichtigten Wirkungen der Regelungen erreicht werden. Daher bedürfe es keiner gesonderten Evaluierung der durch dieses Gesetz geschaffenen Regelungen.

Dies überzeugt nicht, denn es ist nicht allein Sache der Fachleute innerhalb der betroffenen Verwaltungen Kontrollen und Prozessbeobachtungen durchzuführen und auszuwerten. Vielmehr steht der Gesetzgeber in der Pflicht, sich die Tragweite seiner Entscheidungen vor Augen zu führen und bedarf hierfür der Informationen aus dem Bereich der Exekutive. Daher ist es geboten, dem Bundestag, aber auch dem Bundesrat über die Auswirkungen, Regelungsdefizite, über das Ausmaß und die Tiefe der Grundrechtseingriffe sowie über die datenschutzrechtlichen Begleiterscheinungen zu berichten und sie zu bewerten. Dies gilt umso mehr, als das gesamte nationale Flüchtlingsrecht in den vergangenen Jahren vielfach novelliert worden ist, ohne dass bislang eine nennenswerte Evaluation in diesem Bereich vorgenommen worden wäre.