



## Wortprotokoll der 73. Sitzung

### Innenausschuss

Berlin, den 22. Februar 2016, 15:00 Uhr  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
3.101 (Anhörungsaal)

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

## Öffentliche Anhörung

### Einziges Tagesordnungspunkt

Seite 09

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und  
SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten  
Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum  
erweiterten Ausschluss der  
Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen  
Asylbewerbern**

**BT-Drucksache 18/7537**

**Federführend:**  
Innenausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Haushaltsausschuss

**Berichterstatter/in:**  
Abg. Andrea Lindholz [CDU/CSU]  
Abg. Sebastian Hartmann [SPD]  
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]  
Abg. Volker Beck (Köln) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	7
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	8
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	9
V. Anlagen	25
<b>Anlage A</b>	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	18(4)512 A
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.	18(4)512 B
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	18(4)512 C
Andreas Günzler	18(4)512 D
Gilda Schönberg	18(4)512 E
<b>Anlage B</b>	
<u>Unangeforderte Stellungnahme</u>	
Deutscher Anwaltverein	18(4)513



Tagungsbüro

Seite 2

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**

Montag, 22. Februar 2016, 15:00 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>	<b>Unterschrift</b>
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Castellucci Dr., Lars	_____	Esken, Saskia	_____
Fograscher, Gabriele	_____	Fechner Dr., Johannes	_____
Grötsch, Uli	_____	Gerster, Martin	_____
Gunkel, Wolfgang	_____	Högl Dr., Eva	_____
Hartmann, Sebastian	_____	Juratovic, Josip	_____
Lischka, Burkhard	_____	Kolbe, Daniela	_____
Mittag, Susanne	_____	Lühmann, Kirsten	_____
Özdemir (Duisburg), Mahmut	_____	Poschmann, Sabine	_____
Reichenbach, Gerold	_____	Rix, Sönke	_____
Schmidt (Berlin), Matthias	_____	Spinrath, Norbert	_____
Veit, Rüdiger	_____	Yüksel, Gülistan	_____
<b>DIE LINKE.</b>		<b>DIE LINKE.</b>	
Jelpke, Ulla	_____	Dagdelen, Sevim	_____
Korte, Jan	_____	Hahn Dr., Andre	_____
Renner, Martina	_____	Karawanskij, Susanna	_____
Tempel, Frank	_____	Pau, Petra	_____
<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>		<b>BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</b>	
Amtsberg, Luise	_____	Haßelmann, Britta	_____
Beck (Köln), Volker	_____	Kühnast, Renate	_____
Mihalic, Irene	_____	Lazar, Monika	_____
Notz Dr., Konstantin von	_____	Mutlu, Özcan	_____

Stand: 19. Februar 2016

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

off.

**Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)**  
Montag, 22. Februar 2016, 15:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Burczyk, Dink	DIE LINKE	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015  
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



### Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-bezeichnung
Baden-Württemberg	Otte	Otte	Az
Bayern			
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	PAUCH	Pauch	AD'in
Niedersachsen	Kaner	Kaner	AD'in
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen	Kühne	Kühne	RR'in
Sachsen-Anhalt	Stäuber	Stäuber	RR'in
Schleswig-Holstein			
Thüringen	Bieda	Bieda	PLG





---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, den 22. Februar 2016, 15.00 Uhr

---

**Dr. Roland Bank**

UNHCR-Vertretung in Deutschland, Berlin

**Andreas Günzler**

Rechtsanwalt, Berlin

Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.

**Prof. Dr. Winfried Kluth**

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

**Ursula Gräfin Praschma**

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg

**Gilda Schönberg**

Rechtsanwältin, Berlin

**Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M**

Universität Konstanz

**Dr. Kay Ruge**

Deutscher Landkreistag, Berlin



## Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Dr. Roland Bank	9, 23
Andreas Günzler	10, 22
Prof. Dr. Winfried Kluth	11, 21
Ursula Gräfin Praschma	13, 20, 21
Gilda Schönberg	13, 20
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M	15, 19
Dr. Kay Ruge	17
 <u>Abgeordnete</u>	
Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 19, 20, 21, 22, 23, 24
BE Abg. Andrea Lindholz (CDU/GSU)	17
BE Abg. Sebastian Hartmann (SPD)	18
BE Abg. Ulla Jelpke (DIE LINKE.)	18
BE Abg. Volker Beck (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	18, 21





### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

### **Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern**

#### **BT-Drucksache 18/7537**

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Meine lieben Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, meine Damen und Herren Gäste auf der Zuhörertribüne, ich eröffne die 73. Sitzung des Innenausschusses.

Ich darf Sie sehr herzlich begrüßen. Es geht um die öffentliche Anhörung zur Neuregelung des Ausweisungsrechts. Hier liegt ein entsprechender Gesetzentwurf auf Drucksache 18/7537 vor.

Ich danke Ihnen, meine Damen und Herren Sachverständigen, dass Sie der Einladung des Ausschusses nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die Ergebnisse der Anhörung dienen dazu, die Beratungen zu dem Gesetzentwurf weiter vorzubereiten.

Ich darf sehr herzlich für die Bundesregierung PSt Dr. Ole Schröder begrüßen. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages sowie als „Live-Stream“ im Internet übertragen.

Schriftliche Stellungnahmen hatten wir wegen der Kürze der Vorbereitungszeit nicht zwingend erbeten. Gleichwohl darf ich mich sehr herzlich für die Stellungnahmen, die eingegangen sind, bedanken. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden dem Protokoll der Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Durchführung der öffentlichen Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst.

Von der heutigen Anhörung wird für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen zur Durchsicht und Korrektur übersandt. Im Anschreiben damit werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen wird dann im Übrigen auch ins Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf möchte ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit grundsätzlich bis 16.00 Uhr vorgesehen ist.

Die Sachverständigen haben die Möglichkeit mit einem Eingangsstatement von längstens 5 Minuten einzuleiten.

Danach werden wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter und die weiteren Abgeordneten fortfahren.

Die Obleute haben um knapp gehaltene Fragestunden gebeten. Ich bitte die Fragesteller dies zu beachten und grundsätzlich auch immer die Sachverständige oder den Sachverständigen zu benennen, an den die Frage gerichtet ist. Die Obleute haben darüber hinaus vereinbart, die Eingangsstatements in alphabetischer Reihenfolge vorzunehmen. Wie immer dürfen allerdings die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände am Schluss der Runde vortragen. Wenn Sie damit einverstanden sind, verfahren wir so.

Dementsprechend darf ich Sie, Herr Dr. Bank, wieder bitten, zu beginnen.

**SV Dr. Roland Bank** (UNHCR-Vertretung in Deutschland): Vielen Dank. Ich beginne zunächst mit den Ausweisungstatbeständen. Für anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber gelten weiterhin die besonderen Prüfungsvorschriften des § 53 Abs. 3 und 4 Aufenthaltsgesetz (AufenthG). Mit Hilfe dieser Vorschriften kann im Einzelfall der festgelegte oder noch festzustellende Schutzbedarf vor schwerwiegenden Gefahren im Heimatland bei einer sorgfältigen und zurückhaltenden Anwendung sichergestellt werden. Allerdings



sollte aus Sicht des UNHCR dieser Maßstab anders als bisher gesetzlich vorgesehen ebenso für Personen gelten, die im Wege des Resettlement oder der humanitären Aufnahme nach Deutschland gekommen sind oder denen subsidiärer Schutzstatus zugesprochen wurde. Ähnlich wie bei anerkannten Flüchtlingen beruht auch der Aufenthaltsstatus dieser Personengruppe auf schwerwiegenden Gefahren im Heimatland. Zum erweiterten „Ausschluss von Asylbewerbern von der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft“, wie es im deutschen Recht formuliert ist: Die vorgeschlagene Neuregelung im § 60 Abs. 8 AufenthG bezieht sich auf die Umsetzung des Art. 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in nationales Recht. Bei dieser Bestimmung der GFK geht es um Ausnahmen vom Verbot des Refoulement aufgrund der Tatsache, dass ein Flüchtling rechtskräftig wegen eines besonders schwerwiegenden Verbrechens verurteilt wurde. Einschlägig ist da der englische und französische Wortlaut. Da ist die Rede von „particularly serious crime“ oder „un crime ou délit particulièrement grave“, die eine Gefahr für die Gemeinschaft des Aufnahmestaates darstellt. Als Ausnahmeklausel vom Schutz vor Refoulement müssen diese Bestimmungen eng ausgelegt werden. Eine Festlegung auf ein bestimmtes Mindeststrafmaß als Indiz für ein besonders schwerwiegendes Verbrechen ist der GFK nicht zu entnehmen. Allerdings widerspricht eine solche Festlegung auch nicht deren Bestimmung – wohlgemerkt mit einer Indizwirkung. Die Staatenpraxis hierzu ist nicht einheitlich. Wir haben in der kurzen Zeit nur sehr wenige Kollegen fragen können. Dabei ist heraus gekommen, dass in den Niederlanden drei Jahre Freiheitsstrafe als Anknüpfungspunkt gewählt werden, allerdings nach dem abstrakten Strafrahmen. Das heißt, wenn mindestens drei Jahre als Straftat möglich sind und im konkreten Fall dann zu weniger als drei Jahren Freiheitsstrafe eine Verurteilung erfolgt, schließt das die Anwendung von Art. 33 Abs. 2 GFK nicht aus. In Österreich gibt es gar keine gesetzliche Bestimmung der Strafhöhe, im Vereinigten Königreich ist die Verurteilung zu zwei Jahren Freiheitsstrafe erforderlich, in der Schweiz gibt es keine abstrakte Regelung in der Bundesverfassung oder im Gesetz. Nach der Rechtsprechung ist eine Verurteilung zu drei Jahren Freiheitsstrafe der Anknüpfungspunkt. Nachdem in Deutschland nun

bisher und für lange Jahre ein Mindestmaß von einer Verurteilung zu drei Jahren Freiheitsstrafe erforderlich war, sollte angesichts der nun vorgesehenen deutlichen Absenkung stets im Einzelfall besonders eingehend geprüft werden, ob der fraglichen Verurteilung eine besonders schwerwiegende Straftat zugrunde liegt. Des Weiteren ist zu prüfen, ob im jeweiligen Fall tatsächlich eine Gefährdung von der betreffenden Person für die Allgemeinheit des Aufnahmelandes ausgeht. Das ist eine zweite Tatbestandsvoraussetzung. Auch insoweit ist eine eingehende Prüfung sämtlicher Umstände des Einzelfalls erforderlich. Besondere Vorsicht erscheint hinsichtlich solcher Tatbestandskonstellationen geboten, in denen die Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt wurde. Dieses setzt strafrechtlich voraus, dass aus Sicht des Strafrichters zukünftig rechtstreues Verhalten zu erwarten ist. Eine Bejahung der zukünftigen Gefährdung wäre daher allenfalls in einer Ausnahmesituation denkbar und sollte dann auch gesondert eingehend begründet werden. Der UNCHR empfiehlt dem Gesetzgeber, den Grundsatz der engen Auslegung der Voraussetzungen ebenso wie das Gebot der sorgfältigen Prüfung im Einzelfall sowohl hinsichtlich der Schwere der Straftat als auch hinsichtlich der Gefährdungsprognose in geeigneter Weise sicherzustellen, z. B. durch eine erläuternde Beschließung. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Bank. Herr Rechtsanwalt Günzler, bitte.

SV **Andreas Günzler** (Rechtsanwalt, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.): Schönen guten Tag und herzlichen Tag für die Einladung, dass wir hier als Sachverständige gehört werden. Ich spreche hier für den Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein, dessen Mitglied ich bin. Ich bin selber im Migrationsrecht seit etwa 28 Jahren tätig und habe dadurch in diesem Bereich eine ganze Reihe praktischer Erfahrungen. Der Gesetzentwurf hat zwei Regelungskomplexe. Zum einen die Verschärfung des Ausweisungsrechts und zum anderen den erleichterten Ausschluss von straffällig gewordenen Asylsuchenden von der Flüchtlingsanerkennung. Ich möchte mich im Folgenden auf den zweiten Komplex beschränken. Angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit verweise ich zum ersten Komplex auf die von



uns eingereichte schriftliche Stellungnahme. Meine Kollegin Schönberg, die ebenfalls Mitglied unserer Organisation ist, wird sich schwerpunktmäßig nachher mit dem ersten Regelungskomplex befassen. Mir ist bislang noch kein einziger Fall des § 60 Abs. 8 AufenthG in der gegenwärtig bestehenden Rechtslage untergekommen. Die Vorgängerregelung des § 51 Abs. 5 Ausländergesetz (AusländerG) wurde erst im Jahre 1997 eingeführt. Es ist eine Ausnahmeregelung, die von den deutschen Gerichten bislang als solche immer streng beachtet wurde. Da hilft auch noch einmal ein Blick in die Entstehungsgeschichte des Art. 33 Abs. 2 GFK. Im ursprünglichen Textentwurf sollte das absolut gelten. Da war überhaupt keine Ausnahme vorgesehen. Erst in der delegierten Konferenz wurde dann die Ausnahmenvorschrift auf Druck der britischen Delegierten eingeführt. Es gab eine sehr lange Debatte aber man war sich eben damals einig, dass das eine absolute, bis auf ganz wenige Ausnahmefälle beschränkte Ausnahme ist. Der deutsche Gesetzgeber hat das im Jahre 1997 und bis heute auch so gesehen, indem er das eben umgesetzt hat. Der Kollege Dr. Bank hat schon die Ausnahmetatbestände genannt. Einmal muss eine besonders schwere Straftat vorliegen und zum anderen eine Gefahr für die Allgemeinheit. Der Gesetzgeber hat es dahingehend umgesetzt, dass eine Verurteilung zu einer Mindesteinzelftrafe von drei Jahren erforderlich war, um überhaupt einen Ausnahmetatbestand anzunehmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat das in einer sehr interessanten Entscheidung vom Januar 2013 auch noch einmal betont und insbesondere auch darauf hingewiesen, dass die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren, die im Rahmen einer Gesamtstrafenbildung erfolgte, eben nicht ausreicht, um diesen Ausnahmecharakter anzunehmen. Wie gesagt, der Hintergrund ist Art. 33 GFK und die Richtlinie 2011/95 – die Qualifikationsrichtlinie, die dieses Refoulement-Verbot in Europäisches Recht umsetzt und damit eben auch in für Deutschland verbindliches EU-Recht. An diesen Maßstäben gemessen erscheint es uns äußerst bedenklich, wenn jetzt für bestimmte Straftatbestände die Herabsetzung der Mindeststrafe in Erwägung gezogen wird und darüber hinaus noch und damit verbunden eben Fallkonstellationen einbezogen werden, in denen Verurteilungen lediglich zu Bewährungsstrafen erfolgen. Auch soll es in der neuen Ausnahme-

regelung bei bestimmten Straftatbeständen ausreichen, wenn die Mindeststrafe durch eine Bildung einer Gesamtstrafe erfolgt ist, wobei die Einzelstrafen dann weniger als ein Jahr betragen sollen. Das alles scheint uns nicht haltbar zu sein und wir gehen auch davon aus, dass die Gerichte das sehr kritisch beachten und letztlich dann die Fragen dem EuGH vorlegen werden. Wenn das jetzt tatsächlich umgesetzt werden sollte, ist zu erwarten, dass es sehr lange Verfahren sein werden. Man muss auch noch weiter betonen – das erscheint uns sehr wichtig – dass wir im nationalen Recht nicht nur die Genfer Flüchtlingskonvention und die Qualifikationsrichtlinie zu beachten haben, sondern eben auch darüber hinaus und weitergehend die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Wenn also selbst eine Flüchtlingsanerkennung nach § 60 Abs. 8 AufenthG in der jetzt angedachten Fassung ausgeschlossen sein sollte, würde das bei politisch Verfolgten oder bei dem Personenkreis zur Folge haben, dass eine Abschiebung unzulässig ist. Ausschluss von der Flüchtlingsanerkennung bedeutet nicht gleichzeitig zwingend außer Landesbringung. Die Unzulässigkeit ergibt sich im vorliegenden Fall aus Art. 3 EMRK – national umgesetzt im § 60 Abs. 5 AufenthG. Der gesamte Regelungsprozess hat aus unserer Sicht zur Folge, dass keine Flüchtlingsanerkennung erfolgt und damit kein Aufenthaltstitel erteilt wird. Die Leute werden in Kettenduldung getrieben. Das wirkt aus unserer Sicht eben nicht integrationsfördernd, hat mit dem Ziel des Gesetzes nichts zu tun und ist daher als kontraproduktiv abzulehnen. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Rechtsanwalt Günzler. Herr Professor Kluth, bitte.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank. Ich möchte noch ein paar zentrale Aspekte ansprechen. Wir haben schon gehört, dass der wesentliche Neuerungsaspekt einmal darin besteht, dass das maßgebliche Strafmaß im Rahmen von Ausweisungsentscheidungen und bei der Nichtanerkennung als Flüchtling herabgesetzt worden ist. Hier stellt sich die Frage, ob es sich um eine besonders schwere Straftat handelt. Das ist nach Unionsrecht und auch aus dem Blickwinkel der Genfer Flüchtlingskonvention zu klären. Der zweite



Punkt: In § 53 AufenthG wird durch die Bezugnahme auf das rechtstreue Verhalten ein neuer Abwägungsgesichtspunkt eingeführt, der sowohl zugunsten als auch zulasten der betroffenen Personen berücksichtigt werden kann. Bei der typisierenden Regelung des Ausweisungsinteresses wird auf die bereits erwähnten strafrechtlichen Verurteilungen, einschließlich der Verurteilung zu Bewährungsstrafen, abgestellt. Wichtig, um das Ganze zu verstehen, ist, dass wir es nach dem neuen System im Ausweisungsrecht immer mit Einzelfallentscheidungen zu tun haben, sodass die Erfüllung dieses einen Tatbestandsmerkmals noch keinen Automatismus der Ausweisung nach sich zieht. Wichtig ist auch – das hat mein Vorredner bereits erwähnt – dass § 60 Abs. 5 AufenthG, nämlich die Wahrung insbesondere des Nicht-zurückweisungsgebots der Europäischen Menschenrechtskonvention, das noch ein Stück weit strenger ist als die GFK, auch nicht tangiert wird. Das führt dazu, dass wir in Duldungen hineinkommen. Aber die gesetzgeberische Intention ist es ja, die Aufenthaltsverfestigung für diese Personen, die wir mit dem Flüchtlingsstatus hätten, zu vermeiden. Insofern handelt es sich um ein nachvollziehbares gesetzgeberisches Anliegen, dass nämlich bei diesem Personenkreis bei gleichzeitiger Wahrung der internationalrechtlichen Verpflichtungen jedenfalls die Möglichkeiten der Verfestigung des Aufenthaltstitels begrenzt werden. Die spannende Frage – Sie haben schon auf den EuGH verwiesen – ist die Interpretation dessen, was sowohl nach dem Richtlinienrecht als auch nach der Genfer Flüchtlingskonvention hier als Mindestmaß anzusehen ist. In der Rechtsprechung wird ein mitgliedstaatliches Gestaltungsermessen beschrieben. Ihre vergleichenden Überlegungen haben ja gezeigt, dass wir da auch Unterschiede haben und dass der deutsche Gesetzgeber vor dem Hintergrund einer bestimmten Veränderung der gesamtgesellschaftlichen Wahrnehmung jetzt das Strafmaß herabgesetzt hat. Was spricht dafür, bereits mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr von einer besonders schweren Straftat auszugehen? Da haben wir einmal die Binnensystematik des Strafgesetzbuches, das eben mit einem Jahr auch das Verbrechen vom Vergehen abgrenzt. Zum anderen haben wir die in Bezug genommenen Schutzgüter. Gesundheit, sexuelle Selbstbestimmung und auch das Eigentum sind von der Verfassung besonders

hoch gewichtete Rechtsgüter. Das spricht zunächst dafür, dass die in diesen Straftaten zum Ausdruck kommende Rechtsuntreue auch dazu berechtigen kann, den Aufenthalt eben zu beenden bzw. den Aufenthaltstitel zunächst einmal zu entziehen, vorbehaltlich der weitergehenden Schutzverpflichtungen. Der weitere Gesichtspunkt – Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte – ist natürlich auch hier zu thematisieren. Hier haben wir eine etwas andere Zielrichtung. Das Schutzgut ist auch hier die Integrität und die Achtung des staatlichen Gewaltmonopols. Ich denke – weil das auch für das friedliche Zusammenleben wichtig ist – dass diese Tätigkeiten als schwerwiegendes und bedeutsames Rechtsgut berücksichtigt werden, dessen Verletzungen eine schwerwiegende Straftat darstellen, die so eingeordnet werden kann. Die Frage, wie man mit Bewährungsstrafen umgeht, muss man meines Erachtens aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten. Das Kriterium, das genannt wurde, bezieht sich zunächst einmal auf den ohnehin daueraufhältigen Deutschen, bei dem man die Frage, ob gewissermaßen die Drohung, dass die Strafe dann noch vollzogen werden kann, ausreicht. Diese Möglichkeit ist bereits jetzt bei Ausländern gegeben, aber der Gesetzgeber knüpft hier an etwas anderes an, nämlich an die Schwere der Rechtsuntreue, die in der Straftat, die mit einem Jahr oder mehr bestraft ist, zum Ausdruck kommt. Ich habe mich deswegen noch einmal in das Strafrecht vertieft. Im Münchener Kommentar wird auch darauf hingewiesen, dass eine Hauptmotivation durchaus auch für den Gesetzgeber bei der Bewährungsstrafe war, dass bei kurzen Strafen der Aufenthalt im Gefängnis für die Betroffenen nachteilig ist. Das soll auch vermieden werden. Das heißt, es kommt jetzt darauf an, welchen Gesichtspunkt man bei Bewährungsstrafen in den Vordergrund stellt. Es bleibt aber dabei: Es ist eine strafrechtliche Verurteilung, die nur im Bereich der Vollstreckung anders ausgestaltet ist und das Maß der Rechtsuntreue und der Missachtung von fremden Rechtsgütern ist das gleiche, weshalb ich es auch für möglich halte, es in gleicher Weise wie vollgezogene oder vollziehende Freiheitsstrafen zu berücksichtigen. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Kluth. Frau Gräfin Praschma, bitte.



Sve **Ursula Gräfin Praschma** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten, das Bundesamt ist durch die Regelung betroffen, soweit es um die Versagung der Flüchtlingsanerkennung geht. Wir kennen das eigentlich schon von der dreijährigen Strafe, die auch für uns ähnliche Schwierigkeiten verursacht. Man muss sagen, dass diese Verfahren diffizil sind, weil wir nicht nur die Verurteilung als solches zugrunde legen, sondern wir müssen dann auch eine Prognose der Gefahr für die Allgemeinheit machen und wir müssen dann Ermessen ausüben. Diese Ermessensausübung ist bisher nur in wenigen Ausnahmen bei der dreijährigen Verurteilung von uns auszuüben gewesen. Wir haben in der Praxis diese Fälle in einer besonderen Arbeitseinheit bearbeitet, weil hier ein spezielles Knowhow erforderlich ist, um diese Fälle sachgerecht einschätzen zu können und um das Gut des Flüchtlingsschutzes nur in diesen Fällen, in denen tatsächlich die Gefahr für die Allgemeinheit auch fortwirkt, bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen. Das wird natürlich nun durch diese Neuregelung erweitert werden. Wir rechnen jetzt mit einer Zunahme der Fälle. Wir können derzeit noch nicht einschätzen, in welchem Ausmaß sich die Fallzahlen bewegen werden. Das können wir im Moment auch anhand der polizeilichen Kriminalitätsstatistik nicht einschätzen. Wir müssen sehen, wie sich das in der Praxis ergibt. Fest steht, dass wir auch den § 60 Abs. 5 AufenthG – die nationalen Abschiebeverbote – prüfen müssen und dass dann ggf. wegen einer Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention keine Rückführung möglich ist, weil ein Abschiebeverbot herrscht. Was für uns ganz zentral wichtig ist – da gibt es einen Ergänzungsantrag – dass uns solche Sachverhalte rechtzeitig mitgeteilt werden, damit wir wissen, dass hier etwas auf uns zukommt. Also wenn eine Anklage erhoben worden ist, ist es aus unserer Sicht ein guter Zeitpunkt, denn dann haben sich die ganzen Verdachte materialisiert und verdichtet und dann können wir entsprechend reagieren, indem wir bei tatsächlich betroffenen Flüchtlingen die Entscheidung zurückstellen und warten, ob es tatsächlich zu einer Verurteilung kommen wird bzw. wenn eine Ablehnung im Raum steht, dass der Fall prioritär bearbeitet werden kann. Insofern ist das sehr zu begrüßen. Am besten wäre, wenn uns gleich das Urteil bekannt gemacht würde, weil

man dann vom Ergebnis her sehen kann, wie die Tatbegehung war, wie schwer das Ganze jetzt im Verhältnis zum Flüchtlingsschutz einzuordnen ist, damit wir unser Ermessen, was wir dann bei der Versagung des Flüchtlingsschutzes ausüben müssen, auch sachgerecht ausüben können. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Gräfin Praschma. Frau Schönberg, bitte.

Sve **Gilda Schönberg** (Rechtsanwältin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich bin Strafverteidigerin und Rechtsanwältin in Berlin und vertrete seit langer Zeit Mandanten in Ausweisungsverfahren. Ich freue mich, dass ich den Blick aus der Praxis einbringen und hoffentlich auch die praktischen Auswirkungen dieses Gesetzentwurfs etwas verdeutlichen kann. Angesichts der Kürze der Zeit habe ich mich auf drei Punkte beschränkt. Erstens: Ausweisung bedeutet keine Abschiebung. Das sollte allen klar sein, die über solche Gesetze entscheiden. Das ist sehr, sehr wichtig, weil es in der Konsequenz bedeutet, dass die Ausweisung schlicht und ergreifend dazu führt, dass diejenigen, die vorher eine Aufenthaltserlaubnis hatten, keine Aufenthaltserlaubnis mehr haben und dass sie auch keine Möglichkeit mehr haben, eine erteilt zu bekommen. Das führt dazu, dass jemand ausreisen muss. Tatsächlich bewirkt die Ausweisung auch die Ausreiseverpflichtung. Allerdings gibt es sehr, sehr viele Fälle, in denen diese Ausreiseverpflichtungen gar nicht durchsetzbar sind, etwa weil keine Pässe vorliegen (ob das nun absichtlich ist oder nicht, sei dahin gestellt) oder auch weil es einfach nicht möglich ist, in das Herkunftsland abzuschicken – siehe Syrien aktuell, Palästina. Da gibt es eine ganze Reihe Punkte oder Möglichkeiten, die dazu führen, dass eine Abschiebung tatsächlich nicht möglich ist. Das bedeutet, wenn wir hier über eine erhöhte Möglichkeit von Ausweisungen sprechen, dann heißt das, wir werden Personengruppen produzieren, die ausgewiesen sind, in Deutschland sind und geduldet werden. Das führt zu einem Umstand, dass wir weitere Kettenduldung haben. Duldung ist eigentlich ein vorläufiger Aufenthaltsstatus. Wir hatten im Jahr 2004, als das Zuwanderungsgesetz beschlossen wurde, gesagt, dass Kettenduldungen eigentlich abgeschafft werden sollen. Das ist tatsächlich so etwas wie Rollback. Wir kommen wieder dazu, dass wir mehr



Personen haben werden, die geduldet werden. Duldungen bedeuten größere Schwierigkeiten, sich zu integrieren. Es gibt keinen Anspruch auf Teilhabe an Kursen, an Integrationskursen. Es gibt größere Schwierigkeiten, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. Ganz praktisch betrachtet: Welcher Arbeitgeber möchte jemanden beschäftigen, der mit einer Duldung, also einer Aussetzung der Abschiebung und mit einem Papier herumläuft, was klar macht, dass man sich damit eigentlich nicht lange aufhalten kann, es dann faktisch aber tut. Aus meiner Sicht bedeutet die Erhöhung der Ausweisungszahlen vor allem eine Erhöhung der problematischen Fälle, in denen Menschen im Prinzip durchhängen, in denen ihnen keine Chance gegeben wird, ihr Leben zu verbessern und das führt aus meiner Sicht nicht dazu, dass wir weniger Gefahren haben, sondern eher mehr, weil diese Menschen marginalisiert werden. Das ist der erste Punkt. Der zweite Punkt, den ich in dem Gesetzentwurf ausgesprochen problematisch finde, ist, dass Bewährungsentscheidungen eigentlich per se als besonderes Ausweisungsinteresse angesehen werden. Da gibt es einmal eine Kleinigkeit. Da bitte ich auch, genau auf den Gesetzwortlaut zu achten. Da wird ein kleines Wörtchen von „mehr als“ in „mindestens“ umgeändert. Das hat eine ganz schön große Auswirkung. Damit es eine Auswirkung hat und man versteht, welche Auswirkung das ist, muss man wissen, dass Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren, auch Jugendstrafen, zur Bewährung ausgesetzt werden können. Durch diese Änderungen des kleinen Wörtchens wird erreicht, dass auch Bewährungsentscheidungen ein besonders schweres Ausweisungsinteresse nach sich ziehen. Bitte auch bei den Details aufpassen. Noch gravierender ist es in der nun mehr einzuführenden oder angedachten Nr. 1a. Da geht es um bestimmte Deliktgruppen, bestimmte Schutzgüter und bestimmte Begehungsformen. Da sollen Jugendstrafen und Freiheitsstrafen von einem Jahr, die zur Bewährung ausgesetzt sind, schon dazu führen, dass ein besonderes schweres Ausweisungsinteresse vorliegt. Eine ganz kurze Replik an Herrn Professor Kluth: Es ist nicht zutreffend, dass bei einer Jugendstrafe oder bei einer Freiheitsstrafe von einem Jahr ein Verbrechen anzunehmen ist, sondern es gibt eine Legaldefinition eines Verbrechens, die bedeutet, dass alle Straftatbestände, bei denen der Mindeststrafatbestand ein Jahr ist, als Verbrechen

anzusehen sind. Es ist eher unwahrscheinlich, dass bei einer Verurteilung zu einem Jahr tatsächlich ein Verbrechen angeklagt war, sondern vermutlich geht es um kleinere und mittlere Delikte, möglicherweise auch mehrfach begangene aber definitiv nicht um ein Verbrechen. Deswegen möchte ich dieser systematischen Einordnung deutlich widersprechen. Aus der Praxis betrachtet halte ich es für besonders wichtig, zu sehen, dass die Bewährungsentscheidungen hier aufgrund einer mündlichen Verhandlung getroffen werden. In der mündlichen Verhandlung werden Geschädigte gehört und es werden Zeugen gehört. Es gibt die Jugendgerichtshilfe und es gibt möglicherweise Sachverständige und das Strafgericht macht es sich sicherlich nicht einfach mit seiner Entscheidung und trifft dann eine Entscheidung, in der es sagt, bei dieser Person sehe ich noch eine Chance, dass das was wird. Ich habe Anhaltspunkte dafür, dass ich davon ausgehen kann, dass diese Person keine Gefahr darstellt. Der Gesetzentwurf – so wie er jetzt konzipiert ist – führt dazu, dass es grundsätzlich keine Bedeutung mehr hat, ob eine solche Entscheidung getroffen wurde – also die Entscheidung des Strafrichters wird eigentlich als irrelevant betrachtet. Das halte ich für falsch und auch eigentlich für eine Überforderung der Sachbearbeiter in den Ausländerbehörden, die darüber entscheiden sollen – angeblich besser als das das Strafgericht gemacht hat. Es gibt einen weiteren Punkt, den ich innerhalb dieser Änderung des § 54 AufenthG schwierig finde. Da werden plötzlich Freiheitsstrafe und Jugendstrafe gleichgesetzt, während wir in der aktuellen Fassung, die auch erst zum 1. Januar 2016 eingeführt worden ist – also noch keine zwei Monate alt ist – eine Regelung haben, in der bei Jugendstrafen zur Bewährung dieses schwerwiegende Ausweisungsinteresse nicht angenommen wird. Das hat sich jetzt in diesem Entwurf abgeändert. In jedem Fall wird es so sein, dass Freiheits- und Jugendstrafen, die auch unter einem Jahr liegen, ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse beinhalten und die Auseinandersetzung nicht mehr zwingend bei der Ausländerbehörde und beim Verwaltungsgericht geführt wird, sondern auf jeden Fall schon im Strafgericht stattfinden wird. Jeder Verteidiger, jede Verteidigerin wird sagen: Wenn ich einen Ausländer vertrete, bei dem die Befürchtung besteht, dass er ausgewiesen wird, dann ist das ein



Fall einer notwendigen Verteidigung. Wir werden auf jeden Fall mehr Pflichtverteidigungen haben. Das mag manche Anwälte freuen. Es ist aber im Prinzip nicht Sinn der Sache, dass man sagt, dass man solche Verfahren erschwert. Es ist insbesondere natürlich für die Personen, die da betroffen sind, eine ganz schwierige Situation, weil sie praktisch an zwei Fronten kämpfen. Zum einen mit dem Strafverfahren und zum anderen mit der drohenden Ausweisung, die dann danach kommt. Zu Punkt drei: Ein weiterer Schauplatz, der sich im strafrechtlichen Verfahren aus meiner Sicht abspielen wird, sind die Begrifflichkeiten, die hier benutzt worden sind. Es geht um List und Serientaten. Das ist auch schon erwähnt worden. Das sind keine strafrechtlichen Begrifflichkeiten. Ich werde keine Verurteilung eines Strafgerichts sehen, in der steht, jemand ist wegen Betrugs wegen List verurteilt worden. Ich habe gar nicht solche Begrifflichkeiten. Wenn ich nicht solche Begrifflichkeiten habe, dann frage ich mich, woher soll der Mann der Ausländerbehörde, die Frau bei der Ausländerbehörde die Idee nehmen, dass das jetzt ein Fall ist, für den dieses Ausweisungsinteresse gilt? Das ist so ausgesprochen problematisch und wird dazu führen, dass es mehr und längere Verfahren gibt, weil jeder Strafverteidiger, jede Strafverteidigerin sagen wird: Ich werde erst einmal ein Rechtsmittel einlegen, um nicht Gefahr zu laufen, dass in der Urteilsbegründung etwas steht, was ich nicht sehen will, z. B. an Stelle von derjenige hat sich „schlau“ angestellt, dass er sich „listig“ angestellt hat. Ich gehe davon aus, dass durch dieses Gesetz nicht das zu erreichen ist, was beabsichtigt ist. Es wird eine Rechtsunsicherheit bedeuten und es wird letztendlich keine Handlungsfähigkeit demonstrieren, sondern das Gegenteil. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Rechtsanwältin Schönberg. Herr Professor Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M** (Universität Konstanz): Ich bedanke mich nochmals für die Einladung und möchte mit meiner mündlichen Stellungnahme nach einer Vorbemerkung auf zwei Einzelpunkte eingehen. Es gibt auch eine schriftliche Stellungnahme, die ich am Freitagabend geschickt habe, die irgendwie untergegangen sein muss. Ich werde das aber noch einmal nachsenden. In der rechtspolitischen

Debatte und in den Medien wird die Bedeutung der Ausweisung häufig überschätzt, insbesondere – das haben wir heute schon gehört – bedeutet die Ausweisung nicht, dass die betroffenen Personen automatisch abgeschoben werden. Wir müssen nämlich drei Fragen unterscheiden und die Schwierigkeit besteht darin, dass für jede dieser Fragen unterschiedliche Rechtsmaßstäbe gelten. Konkret müssen wir Folgendes unterscheiden. Erstens: Speziell bei Flüchtlingen die Frage, ob jemandem wegen einer Straftat die Anerkennung verweigert werden kann. Hiervon zu trennen ist zweitens die Frage der Ausweisung, die für alle Ausländer gilt, auch für Flüchtlinge und konkret dazu führt, dass man den Aufenthaltstitel verliert, den man davor hatte. Soweit kein Aufenthaltsrecht besteht, stellt sich dann drittens die Frage, ob eine Person tatsächlich abgeschoben werden darf und dann stellt sich die Frage der gesundheitsbezogenen Abschiebungshindernisse, die wir mit Blick auf das Asylpaket II gerade diskutierten. Mit Blick auf all diese drei Fragen – Flüchtlingsanerkennung, Ausweisung und Abschiebung – gelten unterschiedliche Rechtsmaßstäbe und speziell der dritte Punkt – die Abschiebungshindernisse – wird nicht von dem Gesetzentwurf geregelt. Selbst bei einer Ausweisung, die nach dem Gesetzentwurf leichter Erfolg haben kann, bedeutet es also eben nicht, dass die Person notwendigerweise immer abgeschoben werden darf. Soweit eine Ausweisung, aber keine Abschiebung erfolgt, gilt das, was Frau Schönberg erklärt hat. Es ist eine Duldung zu erteilen. Eine Duldung heißt dann aber auch, dass gewisse Privilegien verloren gehen, die davor existierten. Man bekommt keinen Familiennachzug. Der Arbeitsmarktzugang ist erschwert und man bekommt auch weniger Sozialleistungen, z. B. kein BAföG mehr. Nach dieser Vorbemerkung nun zwei Details. Ich fasse mich kurz und verweise im Übrigen auf die schriftliche Stellungnahme. Zuerst der Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung. Dessen Rechtmäßigkeit richtet sich nach dem bereits erwähnten Art. 33 Abs. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention. Nun gehört es zu den Eigenarten des Flüchtlingsvölkerrechts, dass dessen Begriffe in den 65 Jahren ihres Bestehens nicht immer eine stabilisierte Rechtsauslegung erfahren haben, was auch daran liegt, dass wir auf internationaler Ebene keine Instanz haben, die autoritativ befugt ist zu sagen, wie die GFK



auszulegen ist. Auch die Stellungnahmen des UNHCR sind nur ein Hinweis, nicht aber für sich genommen rechtsverbindlich. Ebenso wichtig ist die Staatenpraxis. Herr Bank hat das gerade ganz vorzüglich aufgeführt, wie man so eine Norm auszulegen hat. In der Sache besteht wahrscheinlich unter allen Sachverständigen Einigkeit, dass Art. 33 Abs. 2 GFK eng auszulegen ist, gerade weil er eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot des Non-Refoulements darstellt. Er errichtet also eine höhere Schwelle, die nur in Ausnahmefällen überschritten ist. Jetzt wird man nicht ausschließen können, dass bei einzelnen vom Gesetzentwurf umfassten Tatsituationen diese Schwelle dann doch überschritten ist. Gerade auch deshalb, wenn man bei der Auslegung des Völkerrechts anerkennen muss, dass die deutsche Gesellschaft heute Fragen der sexuellen Selbstbestimmung sowie der Gewaltfreiheit hohes Gewicht beimisst. Ein Automatismus ist es aber nicht. Es gibt Fälle, in denen die Schwelle überschritten ist. Es wird andere Fälle geben, in denen es nicht so ist. Letztlich kommt es immer auf den Einzelfall an. Verstößt die Neuregelung deswegen gegen die GFK und die Asylqualifikationsrichtlinie? Meines Erachtens muss die Antwort ein ganz eindeutiges Nein sein. Und zwar aus dem ganz einfachen Grund, dass die Neuregelung gar nicht behauptet, dass gleichsam automatisch die Flüchtlingsanerkennung verweigert werden darf. Im Gegenteil. Es handelt sich um eine Kann-Bestimmung und in einem Gesetzeswortlaut heißt kann, dass die Behörden – in dem Fall das BAMF – ein Ermessen ausüben müssen und nicht nur das. Hinzukommt, dass die Neuregelung nur dann eine Nichtanerkennung rechtfertigt, wenn die Straftaten zugleich nach völkerrechtlich determinierten Gefahrenprognosen eben eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen. Die Neuregelung ist also gerade deshalb GFK-konform, weil sie keinen Automatismus vorsieht. Damit bin ich schon bei meinem dritten Punkt der Ausweisung. Eine Ausweisung ist auch bei Flüchtlingen unter deutlich leichteren Voraussetzungen möglich als der Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung. Das hat in Bezug auf Flüchtlinge im letzten Jahr auch der Europäische Gerichtshof ausdrücklich bestätigt. Ganz allgemein richtet sich die Ausweisung immer nach einer Güterabwägung im Einzelfall. Dies verlangen die Gerichte schon länger und dies schrieben Sie – der

Bundestag – auch ins Aufenthaltsgesetz. Hieraus folgt, dass auch die Neuregelung zur Ausweisung keinen Automatismus bewirkt, sondern von den Behörden und Gerichten im Einzelfall angewandt werden muss. Bei dieser Einzelfallregelung sollen nach der Konzeption des Gesetzentwurfs die Interessen neu gewichtet werden. Sie können sich das wie eine Waage vorstellen, wo eben die Gewichte in der Waagschale infolge der gesetzlichen Änderungen zulasten der Straftäter verschoben werden. Ob es dann in der Sache durchgreift und dazu führt, dass mehr Ausweisungen erlassen werden, hängt auch von den Grundrechten ab. Hierzu können Sie auch in meiner schriftlichen Stellungnahme lesen, dass deren Regelkraft maßgeblich davon abhängt, wie lange sich jemand schon im Inland, in Deutschland aufhält. Bei Personen, die hier geboren sind aber keinen deutschen Pass haben, besteht eine so starke Vorprägung durch die Grundrechte, dass bei der Güterabwägung der Gesetzgeber allenfalls am Rande noch etwas verändern kann. Das heißt nicht, dass es nie eine Ausweisung geben kann. Es heißt nur, dass der Gesetzgeber wenig Einfluss hat. Bei Personen, die sich seit vielen Jahren in Deutschland aufhalten aber keinen deutschen Pass haben, wird die Neuregelung deshalb wenig Auswirkungen haben. Ganz anders ist es aber bei Personen, die erst kürzlich eingereist sind. Hier geben die Grundrechte weitaus mehr Spielraum, den der Gesetzgeber durch eine typisierte Betrachtung ausfüllen kann. Wenn der Bundesgesetzgeber hier die Gewichte verschiebt, dann müssen die Gerichte das beachten. Ganz einfach weil die Gerichte an Recht und Gesetz gebunden sind. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung – eine Einzelfallabwägung – auf die es ankommt, ist immer ein relationaler Maßstab. Der wird gewichtet und soweit die Grundrechte kein Ergebnis vorgeben, entscheidet der Gesetzgeber, welches Gewicht einzelne Gesichtspunkte haben. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Thym für Ihr Statement und selbstverständlich auch für Ihre schriftliche Stellungnahme, die nicht dem Untergang geweiht war, sondern auf Ausschussdrucksache 18(4)512B erfasst und natürlich verteilt worden ist, sodass jeder sie im Vorfeld schon zur Kenntnis nehmen konnte. Herr Dr. Ruge, bitte.





SV **Dr. Kay Ruge** (Deutscher Landkreistag): Herzlichen Dank auch für die Möglichkeit zu diesem Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt den vorgelegten Gesetzentwurf und die mit ihm verfolgten Ziele, insbesondere die leichtere Ausweisung straffälliger Ausländer unabhängig vom Aufenthaltstitel wie auch die leichtere Versagung der Anerkennung von Schutzsuchenden. Wir haben allerdings – das ist zum Teil angesprochen worden – zwei, drei administrative Anmerkungen. Auch wir glauben, dass die Beschränkung auf bestimmte Delikte – sexuelle Selbstbestimmung, körperliche Unversehrtheit – jedenfalls verwaltungs-administrativ sehr schwierig umzusetzen ist. Wir würden eher an eine deliktsunabhängige, an die Höhe des Strafmaßes generell ausgerichtete Normierung eine höhere verwaltungspraktische Nutzbarkeit koppeln. Insbesondere – das hatte Frau Schönberg angesprochen – die Art und Weise der Tatbegehung – mit Gewalt, mit List – die sich nur schwer ermitteln lässt, die sich möglicherweise aus dem Urteil wird herauslesen lassen müssen, ist für die Ausländerbehörden administrativ schwer umzusetzen. Insofern ist die Entscheidung – ob das nun vorliegt – möglicherweise selbst wiederum vor den Verwaltungsgerichten anfechtbar. Wir würden davon abraten, diese Tatbegehungsmerkmale an der Stelle zum Tatbestand zu machen und würden schlicht an ein Jahr Freiheitsstrafe bei einem besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresse oder weniger dann mit einem schwerwiegenden Ausweisungsinteresse anknüpfen. Was den Fraktionsantrag angeht, würden wir dafür plädieren, nicht nur das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu bedenken, sondern, da in einzelnen Tatkonstellationen bzw. Fallkonstellationen des § 53 und § 54 AufenthG auch Ausländerbehörden betroffen sein können, auch die entsprechenden Ausländerbehörden darüber zu unterrichten.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Ruge. Vielen Dank an die Damen und Herren Sachverständigen für ihre Statements. Wir kämen zur ersten Fraktionsrunde. Frau Kollegin Lindholz, bitte.

BE Abg. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dass Sie uns als Sachverständige zur Verfügung stehen. Aufgrund der Zeit versuche ich mich wirklich kurz zu fassen. An Herrn Professor Thym habe ich die Frage: Wir haben die Ausführungen von Frau Schönberg gehört. Ja, ein Ergebnis der Änderung wird es sicherlich sein, dass man öfter auch keine Abschiebung vornehmen kann und dass es dann zu Kettenduldungen kommt. Da wäre meine Frage: Die Intention, die der Gesetzgeber hier verfolgt, ist eben, straffälligen Ausländern zu signalisieren, dass ihr Verhalten in bestimmten Fällen auf ihren Aufenthaltsstatus hier Konsequenzen hat und eben auch auf die Tatsache, dass sie schneller unser Land verlassen müssen oder überhaupt unser Land verlassen müssten. Ich frage, ob das unter dieser Intention eine gerechtfertigte Maßnahme ist. Ein weiterer Punkt: Wir beabsichtigen noch die Reform des Sexualstrafrechts – ich glaube, der Referentenentwurf müsste Ihnen bekannt sein. Wenn wir das insofern reformieren, müssen wir dann auch hier noch einmal unser Ausweisungsrecht ändern? Das wären jetzt die zwei ergänzenden Fragen. Ansonsten bin ich Ihnen sehr dankbar für Ihre wirklich klare Stellungnahme in Ihrem Gutachten, die Sie uns übermittelt haben und die auch wirklich ordentlich juristisch strukturiert ist. Wenn man manchmal so etwas an der Uni gehabt hätte, hätte das einem gut getan. Herr Professor Kluth, an Sie habe ich auch eine Frage. Ich hatte Ihre Ausführungen zu § 12 StGB so verstanden, dass Sie eben unsere Herabsetzung auf das eine Jahr bzw. auf die zwei Jahre an manchen Stellen aber hauptsächlich auf das eine Jahr mit § 12 StGB nicht in der Weise begründen, dass Sie sagen, es gilt nur für Verbrechen, sondern um darzulegen, wie wir zu dieser Schwelle kommen und dass Sie diese Schwelle auch für gerechtfertigt halten. Vielleicht könnten Sie dazu noch einmal etwas ausführen. In der Stellungnahme des Landkreistages kommt zum Ausdruck – wir haben das auch heute gehört – dass man die Tatmodalität am liebsten gar nicht im Gesetz drin hätte. Wie würden Sie das beurteilen? Aus meiner Sicht würde das noch einmal eine Verschärfung bedeuten. Sollte man die Tatmodalitäten vielleicht rauslassen? Und an Frau Gräfin Praschma vom BAMF hätte ich folgende Frage: Genügt es Ihnen jetzt, dass wir die Bekanntgabe erst mit der Anklageerhebung an das BAMF machen oder wäre



es für Sie hilfreich gewesen, wenn Sie schon – wie die Ausländerbehörde auch – vom Ermittlungsverfahren selbst informiert werden würden? Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Lindholz. Frau Kollegin Jelpke, bitte.

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Danke schön. Ich habe noch einmal eine grundsätzliche Frage. Dieses Gesetz wird ja auch mit den Kölner Ereignissen begründet. Ist aufgrund der besonderen Ereignisse in Köln so eine Rechtsverschärfung für alle Migrantinnen und Migranten zulässig? Ich gehe davon aus, dass alle, die keinen deutschen Pass haben, hier betroffen sind. Es war schon erwähnt worden, dass im vergangenen Sommer bereits mit Geltung vom 1. Januar 2016 eine Verschärfung vorliegt. Gibt es zu dieser Praxis schon Gerichtsurteile, insbesondere was die Einzelfallentscheidungen angeht und können Sie uns dazu schon etwas sagen?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): An wen richten Sie die Frage?

BE Abg. **Ulla Jelpke** (DIE LINKE.): Meine Fragen gehen an Frau Schönberg und Herrn Günzler. Auch die folgenden Fragen richten sich an die beiden Sachverständigen. Es gibt ja zwei Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages. Diese Gutachten kommen aufgrund des Flüchtlingsschutzes bzw. einjähriger Bewährungsstrafen ganz klar zu dem Ergebnis, dass das nicht mit der Genfer Flüchtlingskonvention und mit EU-Recht vereinbar ist. Hier insbesondere wegen schwerer Straftaten, die angesagt sind und zugleich eine Gefährdung der Allgemeinheit bedeuten. Hier würde ich Sie auch bitten, noch einmal ein Urteil vorzunehmen. Das war jetzt auch unter den Sachverständigen kontrovers. Meine dritte und für diese Runde letzte Frage ist, dass im Gesetzentwurf nicht erwähnt wird, dass der Abschiebeschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention – also Folter, Todesstrafe, unmenschliche Behandlung – absolut und ohne Ausnahme gilt – wie gesagt auch für schwere Straftäter. Es wird im Gesetzentwurf nicht festgestellt. Die Frage wäre natürlich: Was sagen Sie dazu? Wie muss das im Gesetz behandelt werden? Und welche Konsequenzen würden Sie daraus ziehen, wenn das hier nicht besonders geregelt ist?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Kollegin Jelpke. Herr Kollege Hartmann, bitte.

BE Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Vielen Dank. Ich möchte mich zunächst auch bei allen Sachverständigen herzlich für die sehr ausführlichen Stellungnahmen bedanken, die auch einiges an Diskussion aufgeworfen haben, insbesondere auch noch einmal einzelne Sachverhalte ausgiebig beleuchtet haben. Ich möchte in der ersten Fragerunde insbesondere meine Frage an Gräfin Praschma vom BAMF richten. Herzlichen Dank auch für Ihre Stellungnahme. Ich möchte in Ergänzung zu dem, was Sie auch geschrieben haben, zwei bis drei Nachfragen stellen. Prognose ist etwas schwierig, was die Zahl der Fälle angeht. Aber wie ist denn die Einschätzung, wenn wir über die Zahl der von der Neuregelung des § 60 Abs. 8 S. 3 AufenthG Betroffenen reden. Was haben Sie da für eine Einschätzung, was auch die Zahl der Verfahren, die Zahl der Betroffenen angeht? In diesem Zusammenhang auch noch einmal zu dem Ergänzungsantrag, den wir vorgelegt haben, den die SVE des BAMF auch in Ihrer kurzen Stellungnahme entsprechend gewürdigt hat. Da würde ich gerne noch einmal nachfragen: Sie stellen ja entsprechend auf die Datenübermittlung der Staatsanwaltschaft ab. Dass Sie da entsprechend noch einmal aus verfahrensökonomischen Gründen, etwas zu diesem Änderungsantrag ausführen könnten, also aus der Vergangenheit, wie Sie das gehandhabt haben bzw. was sich dort an Vereinfachungen ergeben würde, ob Sie da auch noch einmal eine ergänzende Einschätzung geben, weil das auf Seite zwei nur im Überblick dargestellt worden ist.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Kollege Hartmann. Herr Kollege Beck, bitte.

BE Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Auch wenn man diesen Gesetzentwurf rechtssystematisch und hinsichtlich seiner humanitären Auswirkungen kritisieren muss, interessiert mich zunächst einmal die Frage, ob er denn das überhaupt bewirken kann, was er angeblich bewirken will, nämlich eine sinnvolle Reaktion hinsichtlich der Ausweisung und Abschiebung der Straftäter von der Silvesternacht in meiner Heimatstadt zu sein. Deshalb möchte ich



gerne Frau Schönberg und Herrn Günzler fragen: Führt die Ausweisung denn dazu, dass ein straffälliger Ausländer Deutschland verlässt? Ist die Abschiebung ausgewiesener Ausländer möglich, wenn sich die Herkunftsstaaten weigern, einen Pass oder ein Passersatzpapier auszustellen? Was mich auch nicht überzeugt – und deswegen hätte ich gerne dazu Hinweise zur Rechtssystematik – wie der Gesetzgeber das heilen kann, wenn er so einen Unsinn schon macht: Es sind ja nur bestimmte Deliktgruppen angesprochen und andere nicht. Da stellen sich ja auch Gleichheitsfragen. Ich habe mir so überlegt, wenn das Kriterium eigentlich völkerrechtliche oder humanitäre Gründe sind – ich darf jemanden ausweisen, wenn er für die Sicherheit meines Landes eine ernsthafte Gefahr darstellt. Da frage ich mich, ob das Fahren ohne Führerschein über die Kölner Ringe mit Geschwindigkeitsbegrenzung von 100 bis 120km/h weniger gefährlich ist als zwei Mal im Kiosk um die Ecke eine Flasche Bier ohne zu bezahlen mitgenommen zu haben. Die Koalition behauptet, dass es so sei. Wir haben einige Todesfälle mit solchen Verkehrsunfällen in Köln gehabt, wo Leute mit überhöhter Geschwindigkeit gefahren sind. Das waren eindeutige Gefährdungen der Sicherheit. Die Kioskbesitzer ärgern sich über Diebstahl, aber keiner behauptet, dass die Sicherheit unseres Landes daran hängt. Deshalb möchte ich Sie gerne fragen: Was soll uns dieser Katalog eigentlich sagen? Darf der Gesetzgeber so ein gleichheitswidriges rechtspolitisches Programm überhaupt auf den Weg bringen? Zum anderen interessiert mich noch einmal der Komplex der Bewährungsstrafe: Ich habe nicht verstanden, wie man als Verwaltungsrichter hinterher sagen soll: Ich schiebe jemanden ab, der eine Bewährungsstrafe gekriegt hat verbunden mit Bewährungsaufgaben, die ja ein Ziel der Besserung haben, aber weil ich ihn rausschmeiße, kann er seinen Bewährungsaufgaben überhaupt nicht nachkommen. Wie sollen wir mit diesen Widersprüchen umgehen? Muss man die nicht so auflösen, dass man dieses Vorhaben zu den Akten nimmt? Das wären im Wesentlichen meine Fragen.

Einen Aspekt noch: Die Ausweisung bei jemandem, bei dem das Strafgericht sagt: Ich verhängte nur eine Bewährungsstrafe, kann doch in diesem Zusammenhang nur noch als deklaratorische generalpräventive Aktion des Gesetzgebers gewertet werden. Inwiefern ist denn im

Ausweisungsrecht ein solches generalpräventives rechtspolitisches Programm verfassungsrechtlich und rechtspolitisch zu erhalten? Wenn ich darf, würde ich gerne auch Herrn Dr. Bank vom UNHCR fragen.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Sie haben jetzt Herrn Dr. Bank und Herrn Günzler gefragt? Dann fangen wir auch mit Ihnen an, Herr Dr. Bank. Vielen Dank für die erste Runde.

Gut, dann gehen wir in der umgekehrten Reihenfolge. Herr Professor Thym, bitte.

SV **Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M** (Universität Konstanz): Ich hatte zwei Punkte und ich würde, damit ich diese schneller beantworten kann, eine Vorbemerkung vorwegschicken. Ich glaube, wir müssen bei dem ganzen Gesetzentwurf, was die praktischen Auswirkungen anbelangt, klar differenzieren. Zu § 60 Abs. 8 AufenthG – Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung – vermute ich, dass Frau Praschma uns in wenigen Minuten erklären wird, dass dieser Paragraph mit Blick auf das notwendige Ermessen und die notwendige völkerrechtskonforme Auslegung wahrscheinlich relativ wenig Anwendungsfälle haben wird, sodass ich meine folgende Ausführung vielleicht auf die Ausweisung konzentriere. Wenn überhaupt, werden hier mehr Fälle auftreten, und zwar speziell bei Personen, die kürzer im Land sind, weil dort die grundrechtliche Prägung geringer ist, sodass auch die Einzelfallabwägung, die die Gerichte immer durchführen müssen, häufiger zu Lasten der Betroffenen ausgeht. Wenn in diesen Fällen die Abschiebung scheitert, dann ist eine Duldung zu erteilen. Nur die entscheidende Frage ist natürlich: Scheitert die Abschiebung – ja oder nein? Ob das der Fall ist, wird letztlich immer davon abhängen, mit welcher Personengruppe wir es zu tun haben. Wenn Sie es mit jungen Männer aus Marokko zu tun haben, dann ist es auch eine Frage der außenpolitischen Beziehungen zwischen Deutschland und der Europäischen Union auf der einen Seite und Marokko auf der anderen Seite, inwieweit Marokko sich bereit erklärt, auch Personen ohne Aufenthaltsrecht zurückzunehmen. Dann kann es sehr wohl sein, dass in solchen Fällen eine Ausweisung – so davor überhaupt ein Aufenthaltstitel bestand – dazu führt, dass die Leute in Zukunft zurückgeführt werden. Es mag Situationen geben in denen eine Duldung erteilt wird, aber es wird auch Situationen geben, wo eben



keine Duldung erteilt wird und das ist genau der Punkt, wo der Gesetzentwurf über die Ausweisung hinaus praktische Auswirkungen hat. Im Übrigen: Selbst dort, wo eine Duldung erteilt wird und eine Abschiebung unterbleibt, verlieren die Leute bestimmte Rechte. Das ist dann eine Festlegung, die der Bundestag zu treffen hat, ob er möchte, dass Leute, die Straftaten begehen, diese Rechte verlieren oder nicht. Zur zweiten Frage der Reform des Sexualstrafrechts: Ich glaube, bei dem Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung gelten so hohe völkerrechtliche Maßstäbe, dass bei den Taten, um die es hier bei der Reform geht, üblicherweise die völkerrechtliche Schwelle nicht überschritten sein wird. Bei der Ausweisung kann es sehr wohl relevant werden. Es ist – und das ist dann mittelbar auch ein Eingehen auf einen Aspekt, den Herr Beck aufgeworfen hat – bei der gesamten Ausweisung so, dass eine Güteabwägung erfolgen muss. Diese Güteabwägung ist nicht feststehend, sondern in diese Güteabwägung hat der Gesetzgeber bestimmte Interessen eingebracht. Wenn der Gesetzgeber dieses Gesetz erlässt, dann hat er damit auch eine Aussage getroffen. Die deutsche Gesellschaft möchte im Jahr 2016 diese Straftaten, die von diesen Normen erfasst sind, besonders stark gewichten, also Straftaten, die sich gegen die sexuelle Selbstbestimmung richten, Straftaten, die die übrigen Voraussetzungen erfüllen. Insoweit ist allein der Erlass des Gesetzes auch eine Aussage darüber, wie stark man die Interessen gewichten möchte und die Neuregelung des Sexualstrafrechts scheint mir davon dann auch umfasst zu sein. Die Neuregelung betrifft im Kern Punkte, wo keine Gewalt ausgeübt wird und wo keine Nötigung vorliegt. Der Begriff der List ist – wie wir vorhin gehört haben – kein strafrechtlicher, sondern ein aufenthaltsrechtlicher und der scheint mir so allgemein gefasst zu sein, dass man die Neufassung des Sexualstrafrechts dann auch darunter fassen kann. Letztlich bleibt es aber eine Abwägung im Einzelfall, ob hiernach dann eine Ausweisung erfolgen kann oder nicht. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Thym. Frau Rechtsanwältin Schönberg, bitte.

Sve **Gilda Schönberg** (Rechtsanwältin): Gerne. Zu der Frage, ob die Kölner Ereignisse dazu dienen können, eine Gesetzesänderung anzudenken, würde ich sofort Ja sagen. Natürlich kann ein

einzelnes Ereignis auch dazu führen, dass man sich überlegt, was man verändert und was besser zu machen ist, aber das Problem an dem vorliegenden Gesetzentwurf ist, dass er eben nicht besser ist. Er ist nicht sinnvoll und ich habe gehofft, dass ich das vorhin schon in meinem Eingangsstatement dargelegt habe. Auch die anschließende Frage daran, welche Erfahrungen es mit dem bisherigen Gesetz gibt: Wir haben ein Gesetz, das seit dem 1. Januar 2016 gilt. Das muss man sich einmal klar machen. Wir haben deswegen so gut wie keine praktischen Erfahrungen. Ich kenne eine Entscheidung vom VGH Mannheim, die sich damit auseinandergesetzt hat, aber es gibt nicht das, was die Praxis eigentlich ausmacht, also die Ausländerbehörden, die jetzt entscheiden sollen, sollen wir ausweisen ja oder nein. Die sind im Moment eher ein bisschen paralysiert. Es ist klar, dass es hier Gesetzentwürfe gibt, dass sich möglicherweise auch noch was verändern soll. Es fehlt im Moment überhaupt noch eine Idee dazu, wie man das Neue jetzt umsetzen soll. Auch das ist aus meiner Sicht ein Grund, warum der jetzige Entwurf einfach nicht durchdacht ist, weil wir noch gar keine Evaluation dazu haben, wie sich der jetzt aktuell noch nicht einmal zwei Monate bestehende Gesetzestext überhaupt in der Praxis machen wird. Deswegen meine ich, es macht tatsächlich keinen Sinn, etwas zu ändern, von dem wir noch gar nicht wissen, ob es änderungsbedürftig ist. Zu der Frage von Herrn Beck: Die Idee bestimmte Schutzgüter hier besonders aufzuführen. Tatsächlich finde ich es sehr problematisch, dass man hier irgendetwas heraus gegriffen hat und offensichtlich nur mit dem Blick auf Köln. Das ist natürlich eine Schwierigkeit, dass Gesetze eigentlich etwas Abstraktes sein sollen. Sie sollen Vorgaben machen, die auch für viele Jahre gelten und an denen sich alle orientieren sollen und das halte ich tatsächlich für ein Problem an dem aktuellen Gesetzentwurf, dass er sich tatsächlich nur auf dieses Ereignis beschränkt.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Rechtsanwältin Schönberg. Gräfin Praschma, bitte.

Sve **Ursula Gräfin Praschma** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge): Ich bin gefragt worden, ob es ausreicht, wenn Anklage erhoben worden ist oder ob man diese Meldepflicht nicht vorverlegen sollte für den Fall des Ermittlungsverfahrens. Um



auch auf das Beispiel mit dem Kiosk zurück zu kommen. Ich war einmal Strafrichterin und meine Erfahrung geht dahin, dass, bevor jemand wegen eines entsprechenden Delikts verurteilt wird, sehr viel mehr geschehen muss als nur das. Das rechtfertigt nur wenige Tagessätze, was Sie beschrieben haben. Ich will jetzt zur Beantwortung der Frage sagen: Wenn die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens reicht, würde das eine ungeheure Meldeflut auslösen bis es tatsächlich zu einer Verurteilung kommt. Deswegen würde ich es bevorzugen, wenn man bei dem jetzt vorgeschlagenen Weg bleibt und sagt: Wenn Anklage erhoben ist, dann hat sich die Sache so konkretisiert, dann steckt da ein entsprechend schwerwiegendes Verhalten dahinter.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Wenn Sie noch etwas dazwischen fragen möchten wäre es gut, wenn Sie das Mikrofon benutzen würden.

BE Abg. **Volker Beck** (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich wollte noch fragen, was das Ausländeramt denn mit seinem Wissen anfangen soll, wenn ein Ermittlungsverfahren eröffnet würde oder Anklage erhoben wird? Solange nur Anklage erhoben wird, ist der Tatverdächtige bis zum strafrechtlichen Urteil, das rechtskräftig ist, unschuldig.

SVe **Ursula Gräfin Praschma** (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge): Vollkommen klar. Nur dann können wir – weil es nur für den Fall gilt, dass der Betreffende unter die Kategorie Flüchtling fällt – sagen, wir müssen zunächst einmal nicht entscheiden, sondern wir würden den Fall zurückstellen und abwarten, ob sich daraus eine Verurteilung ergibt, ja oder nein. Und erst dann über die Flüchtlingsanerkennung entscheiden. Deswegen ist dieser Zeitpunkt für uns hier richtig gewählt. Dann war noch die Frage nach der Prognose der Fälle. Die Prognose der Fälle ist ungeheuer schwierig. Wir haben bisher bei der Verurteilung zu einer dreijährigen Strafe nur wenige Fälle, soweit mir bekannt ist. Ich gehe davon aus, wenn wir jetzt bei einer einjährigen Verurteilung dabei sind, dann wird sich die Zahl auf jeden Fall erhöhen. Man kann das aber jetzt sehr schlecht vorhersagen. Ich meine, es sind ja Veröffentlichungen über die letztjährige Polizeikriminalitätsstatistik bekannt geworden. Da ist deutlich geworden, dass gerade bei Syrern, Afghanen, Irakern – die 80 Prozent unserer

Schutzgewährung abdecken, auch vom Volumen her – dass da also im Grunde kaum solche Straftaten registriert worden sind. Deswegen rechne ich auch nicht damit, dass sich die Zahl sprunghaft in die Höhe bewegen wird. Aber ich will nicht leugnen, dass es einen erhöhten Aufwand für uns mit sich bringt. Ansonsten hatten Sie mich noch wegen meiner Stellungnahme gefragt. Da wollte ich gerne noch ergänzen, dass hier auch die Frage der Gesamtstrafenbildung betroffen ist. D. h. in diesem Urteil, das von Rechtsanwalt Günzler erwähnt worden ist – da ging es um einen syrisch-orthodoxen Christen, der von 20 Jahren in Deutschland 15 Jahre in Strafhaft oder Untersuchungshaft verbracht hatte, wo aber nie eine Einzelstrafe von drei Jahren darunter war. Deswegen war die Überlegung, zu sagen, man muss auch das Thema Gesamtstrafe noch einmal in den Blick nehmen und definieren, dass mindestens eine einjährige Strafe dabei sein sollte, um das Gesetz überhaupt handhabbar für die Praxis zu machen. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Gräfin Praschma. Herr Professor Kluth, bitte.

SV **Prof. Dr. Winfried Kluth** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Es sind zwei Fragen aufgeworfen worden. Einmal wie die Bezugnahme auf § 12 StGB zu verstehen ist. In der Tat ist auch mir die Unterscheidung zwischen Verbrechen und Vergehen geläufig. Der Verweis sollte nur einen Anhaltspunkt liefern, wann das Strafgesetzbuch von einer besonderen Schwere ausgeht und da gibt es einen Anknüpfungspunkt, in dem man nämlich zwischen Verbrechen und Vergehen unterscheidet. Das ist jetzt nicht im technischen Sinne gemeint, sondern aus der Vorschrift ergibt sich, dass Freiheitsstrafen von einem Jahr und mehr jedenfalls ein Anknüpfungspunkt sein können, um von einer schweren Straftat auszugehen. Das ist nur eine Möglichkeit, die Schwere im Sinne der Richtlinie auch zu konkretisieren. Im Übrigen, wenn es um den zweiten Aspekt geht, nämlich die Frage, sollte alleine auf das Strafmaß oder Differenzierungen nach Straftaten und betroffenen Rechtsgütern abgestellt werden, ist zu bedenken, dass in der Rechtsprechung die Indizwirkung der Straftat für die Gefährdung der Allgemeinheit nach unterschiedlichen Rechtsgütern schon differenziert werden kann und sollte, weil bestimmte Rechtsgüter eine stärker im Allgemeininteresse



liegende Schutzwürdigkeit haben als andere. Die reinen Vermögensdelikte kann man sicherlich noch einmal differenzieren und insofern ist das sicherlich richtig, wenn der Gesetzgeber hier bestimmte Rechtsgüter, die auch in der Verfassung einen vorrangigen Schutz genießen – Leben, körperliche Unversehrtheit und eben auch das Eigentum und die sexuelle Selbstbestimmung – hervorhebt. Das ist gesetzgeberisches Ermessen, das so auch in Bezug auf die Interessen der Allgemeinheit besser herauszustellen. Es ist natürlich klar, dass der § 54 Abs. 1, 1a und 2 AufenthG Verwaltungsrecht ist. Hier wird nicht unmittelbar an strafrechtliche Logiken angeknüpft, sondern an ein bestimmtes Ergebnis, nämlich die Verurteilung zu einer Strafe von mindestens einem Jahr und auch bei der Bewährungsstrafe ist es so. Das ist ein eigener Anknüpfungstatbestand mit einer anderen Logik und damit auch mit eigenständigen Begrifflichkeiten, der hier vorgenommen wird. Es ist noch einmal daran zu erinnern, dass jeweils nur ein Aspekt des Gesamtabwägungsvorgangs, nämlich das Ausweisungsinteresse, hier besonders qualifiziert wird. Wir haben also nicht eine Regelung, die eine strikte Anknüpfung einer Rechtsfolge zum Gegenstand hat. Das ist auch der Wunsch des Gesetzgebers gewesen, Rechtsuntreue unterhalb der bisherigen Schwelle in der Gesamtabwägung berücksichtigen zu können und das ist völlig legitim, weil eben hier auch vor dem Hintergrund der öffentlichen Wahrnehmung von bestimmten Straftaten der Gesetzgeber einen Spielraum haben muss, ab wann bestimmte Rechtsuntreueverhalten im Gesamtabwägungsprozess zu berücksichtigen sind.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Professor Kluth. Herr Rechtsanwalt Günzler, bitte.

SV **Andreas Günzler** (Rechtsanwalt, Republikanischer Anwälten- und Anwälteverein e.V.): Es sind ja eine ganze Menge von Fragen gestellt worden. Im Hinblick auf den Gesetzentwurf als Reaktion auf die Kölner Ereignisse würde ich meiner Kollegin Schönberg folgen. Wir sehen einen gesetzgeberischen Schnellschuss, der wenig durchdacht ist und eben nicht das erreichen kann, was er erreichen zu wollen vorgibt. Zunächst ist da vielleicht auch einmal ein Blick in die geltenden Ausweisungsvorschriften zu werfen. In § 53 Abs. 4 AufenthG ist geregelt, unter

welchen Voraussetzungen Asylsuchende überhaupt ausgewiesen werden dürfen. Sie dürfen nur dann unter der Bedingung ausgewiesen werden, dass weder eine Flüchtlingsanerkennung noch die Gewährung subsidiären Schutzes erfolgt. Das bedeutet, die Frage der Ausweisung wird sich erst einmal sehr lange hinziehen und wird eben gerade jetzt nicht Leute treffen, die kurzfristig eingereist sind und einen Asylantrag gestellt haben. Dann muss man sehr lange warten. Zu befürchten ist eher, dass es eben hier langjährig aufhältige Migranten treffen kann, bei denen diese Bedingungen eben nicht greifen. Vor diesem Hintergrund befürchten wir da eine kontraproduktive Wirkung. Zur zweiten Frage: Ja, es liegen zwei Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vor, denen ich mich im Ergebnis anschließe. Wir halten hier die angedachten Regelungen zum Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung sowohl für konventionswidrig als auch für EU-widrig, soweit eben hier diese deutliche Herabsetzung der Mindeststrafe für bestimmte Deliktgruppen in Erwägung gezogen wird. Hinzu kommt – und das hatte ich in meiner schriftlichen Stellungnahme schon geschrieben – die Frage der geschützten Rechtsgüter. In § 113 StGB ist das geschützte Rechtsgut eben gerade nicht die Allgemeinheit in erster Linie, sondern der Schutz der staatlichen Autorität der Vollstreckungsakte. Ob da dann hier tatsächlich ein Ausschluss angenommen werden kann von der Flüchtlingsanerkennung, also vor dem Hintergrund dieses hohen Schutzgutes des Refoulementverbots, daran habe ich ganz erhebliche Zweifel, im Ergebnis sehe ich das nicht. Warum jetzt im Gesetzentwurf der Artikel 3 EMRK nicht erwähnt ist. Es ist eine Tatsache, dass in den sehr vielen Fällen, in denen eben keine Flüchtlingsanerkennung wegen eines Ausschlusses erfolgen kann, in den allermeisten Fällen eben dann das Abschiebungsverbot des § 60 Abs. 5 AufenthG im Auswirken des Art. 3 EMRK ausgesprochen werden muss. Warum das im Gesetzentwurf keine Erwähnung findet, erschließt sich mir nicht. Es ist allen, die hier sitzen und auch den Verfassern des Gesetzentwurfs im Innenministerium bekannt, dass der Ausschluss von der Flüchtlingsanerkennung eben nicht die Außerlandesbringung zur Folge hat und auch nicht zur Folge haben darf, denn wir müssen uns Folgendes vor Augen führen: Es sind politisch Verfolgte oder aus anderen Gründen in §



60 Abs. 1 AufenthG aufgeführt. Es sind Leute, die aus begründeten Gründen hier aufhältig sind und um Schutz nachsuchen. Die wird man nicht loswerden und auch nicht loswerden dürfen. Von daher gesehen erscheint mir der gegenwärtige Gesetzentwurf eher etwas für die Öffentlichkeit zu sein und das mit einer sehr kontraproduktiven Wirkung, denn wenn die Leute von einer Erteilung eines Aufenthaltstitels ausgeschlossen sind und in Kettenduldungen geschickt werden, dann wirkt das eben gerade nicht zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftaten, sondern aus unserer Sicht eher kriminalitätsfördernd, wenn jemand auf Dauer mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland lebt und eben nicht ausreisen kann. Damit ist auch schon die Frage von Herrn Beck mehr oder weniger beantwortet. Der Gesetzentwurf kann aus unserer Sicht nicht erreichen, was er bewirken will. Auch wir haben Bedenken – ausweisungsrechtlich und auch im Rahmen des Ausschlusses von der Flüchtlingsanerkennung – gegen die Privilegierung bestimmter Straftaten. Das ist jetzt nicht nachvollziehbar, warum eine Verurteilung zu einem Jahr Freiheitsstrafe wegen eines Delikts, das in diesen Tatbeständen nicht aufgeführt ist, hier weniger schwerwiegen soll als beispielsweise die Verurteilung wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte. Das erschließt sich nicht. Ähnlich kontraproduktiv – das hatten Sie auch schon angefügt – ist die Aufnahme jetzt in erhöhtem Umfang eben von Bewährungsstrafen in diesen Regelungskomplex. Es ist in der Tat sehr schwierig, wenn der Strafrichter in seinem Urteil jemandem die Auflage macht, eben hier beispielsweise gemeinnützige Arbeit, wenn auf der anderen Seite dann überhaupt keine Integration in Aussicht steht, sondern eben ein jahreslanges Herumdümpeln mit einer Duldung. Da haben wir Bedenken, dass das hier in irgendeiner Form integrationsfördernd wirken kann. Nun noch zu Ihrer letzten Frage: Ich hatte es auch in der schriftlichen Stellungnahme geschrieben. Ich bin der Auffassung, dass nach dem jetzt neu eingeführten Ausweisungsrecht eine Ausweisung aus rein generalpräventiven Erwägungen ausgeschlossen ist. Das ergibt sich nach meiner Ansicht aus dem Wortlaut des § 53 Abs. 1 AufenthG. Da muss eine gegenwärtige Gefahr vorliegen, also ein Ausländer, dessen Aufenthalt usw. die öffentliche Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet. Das ist anders als im alten

Recht. In der Gesetzesbegründung zu dem jetzt seit 1. Januar geltenden Recht wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Gefahr eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne bedeuten muss und da ist die Gefahr, die jetzt abstrakt mit der Generalprävention verhindert werden soll, nicht umfasst. Von daher sind wir der Auffassung, dass das Ausweisungsrecht eine Ausweisung aus rein generalpräventiven Erwägungen verbietet. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Rechtsanwalt Günzler. Herr Dr. Bank, jetzt haben Sie das Wort.

SV **Dr. Roland Bank** (UNHCR-Vertretung in Deutschland): Vielen Dank. Zu den Begehungsarten und den aufgegriffenen Rechtsgütern in den Ausschlussstatbeständen ist das Kernanliegen unsererseits, dass eine Einzelfallprüfung erforderlich ist, also dass man auch mit diesem Katalog von Rechtsgütern und genannten Begehungsformen noch nicht zwingend zu dem Ergebnis kommt, es liegt ein besonders schwerwiegende Straftat im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GFK vor, sondern das Ganze dann im Einzelfall noch einmal geprüft werden muss. Etwas zugespitzt würde ich es so sagen: Je schwächer oder je geringer in der Wertigkeit das geschützte Rechtsgut einzustufen ist – höher einzustufen sind etwa Leben, körperliche Unversehrtheit, sexuelle Selbstbestimmung – desto aufwendiger mag im Einzelfall dann die Begründung ausfallen. Insofern besteht auch nur eine Indizwirkung für die Schwere der Straftat und keine abschließende Einschätzung aus völkerrechtlicher Sicht. Das gleiche gilt auch für die Frage der Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung. Auch da wäre im Einzelfall mit erheblichem Begründungsaufwand zu rechnen. Es ist allenfalls eine Ausnahme-situation denkbar, dass man trotzdem zu einer Gefährdungsprognose kommt. Unsere Empfehlung ist, dass der Gesetzgeber das noch in geeigneter Art und Weise aufgreift, um diese Einzelfalldimension entsprechend zu betonen. Die reine Generalprävention bei der Ausweisung für Flüchtlinge ist nicht möglich. Das ergibt sich aus dem Wortlaut des § 53 Abs. 3 und 4 AufenthG, wo ganz klar auf das persönliche Verhalten des Betroffenen abgestellt wird, also ganz unabhängig von den Straftaten. Das persönliche Verhalten des Betroffenen muss gegenwärtig eine schwerwiegende Gefahr für die



öffentliche Sicherheit und Ordnung begründen. Zusätzlich muss es das Grundinteresse der Gesellschaft berühren. Da ist ganz klar nur Spezialprävention möglich. Das Problem ist, dass es nicht gleichermaßen für Personen, die sich als Flüchtlinge in Deutschland aufhalten aber nicht den Status eines anerkannten Flüchtlings haben, angewandt wird, weil sie eben im Wege des Resettlement oder der humanitären Aufnahme gekommen sind. Die fallen trotzdem unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention und sollten in diesem Punkt gleich behandelt werden. Ebenso auch wie ich eingangs gesagt habe, die subsidiär Geschützten, allerdings ohne die Möglichkeit, auf das GFK-Argument zurückzugreifen. Danke schön.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Bank. Dann sind wir mit der Zeit durch. Ich darf mich bei den Damen und Herren Sachverständigen ganz herzlich für Ihre Statements und für die Beantwortung der Fragen bedanken. Ich schließe die 73. Sitzung des Innenausschusses.

Schluss der Sitzung: 16:36 Uhr



## Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

19.2.2016

Ansgar Heveling, MdB  
Vorsitzender des Innenausschusses  
des Deutschen Bundestags

Bearbeitet von Dr. Klaus Ritgen (DLT) und  
Petra Laitenberger (DST)

Telefon (030) 59 00 97 - 321  
Telefax (030) 59 00 97 - 400

nur per Mail an: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

E-Mail:  
[Klaus.Ritgen@Landkreistag.de](mailto:Klaus.Ritgen@Landkreistag.de)

Aktenzeichen  
II

### **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Einladung zur mündlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) sowie dem Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern. Von der Möglichkeit, zu beiden Entwürfen eine Stellungnahme abgeben zu können, machen wir gerne Gebrauch.

#### **I. Allgemeine Anmerkungen**

Mit dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf für das Asylpaket II soll für bestimmte Gruppen von Asylbewerbern ein beschleunigtes Verfahren eingeführt werden. Außerdem soll der Familiennachzug für Antragsteller mit subsidiärem Schutz für zwei Jahre ausgesetzt werden. Ferner soll die Durchführung von Abschiebungen erleichtert werden, indem die Rahmenbedingungen für die Erstellung ärztlicher Atteste präzisiert und klargestellt werden. Schließlich sollen die Geldleistungen für den notwendigen täglichen Bedarf gekürzt und die Auszahlung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit dem Ankunftsnachweis verknüpft werden.

Diese Maßnahmen decken sich mit Forderungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und werden daher von uns im Grundsatz begrüßt.

Auch der Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (künftig: Ausweisungserleichterungsgesetz) wird von uns im Grundsatz begrüßt. Er setzt – insbesondere nach den Ereignissen von Köln – ein wichtiges Signal. Allerdings halten wir die vorgeschlagenen Regelungen teilweise für inkonsequent und in Teilen auch für praktisch nur schwer handhabbar. Auch insoweit sehen wir Nachbesserungsbedarf.

Vor allem aber wird es darauf ankommen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass angeordnete Abschiebungen auch tatsächlich durchgeführt werden können.

## II. Asylpaket II

### 1. Asylgesetz (Art. 1 des Gesetzentwurfs)

Herzstück der für das Asylgesetz vorgeschlagenen Änderungen ist die Einführung eines beschleunigten Asylverfahrens nach Maßgabe von § 30a AsylG-E. Im Einzelnen ist dazu das Folgende zu bemerken:

#### - Zu §§ 5 Abs. 5, 30a AsylG-E, 46 Abs. 1 AsylG-E (Nr. 2, 6 und 9):

§ 30a AsylG-E schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung eines beschleunigten Asylverfahrens. Die Antragsteller, auf die dieses Verfahren Anwendung findet, sollen in besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden, die von den Ländern in Absprache mit dem Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eingerichtet werden sollen und bei denen eine Außenstelle des BAMF errichtet werden soll.

Diese Regelungen sind zu begrüßen. Ein beschleunigtes Asylverfahren – nicht zuletzt für Staatsangehörige sicherer Herkunftsstaaten – führt dazu, dass über den Status der Antragsteller in Deutschland schnell Klarheit herrscht. Damit wird an die Betroffenen zugleich ein Signal gesendet, ihr Heimatland nicht aus asylfremden Gründen zu verlassen. Zu begrüßen ist auch, dass die Antragsteller für die gesamte Dauer ihres Verfahrens verpflichtet sind, in besonderen Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Der Bund und die Länder sind aufgefordert, die tatsächlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Vorgabe des Gesetzes zeitnah realisiert werden kann. Ohne eine entsprechende personelle Aufstockung des BAMF und ohne die Bereitschaft der Länder, ausreichende Kapazitäten in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung zu stellen, wird sich der dringend erforderliche Beschleunigungseffekt nicht einstellen. Darüber hinaus wird durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen zu sein, dass insbesondere Betroffene, deren Antrag vom BAMF bereits abschlägig beschieden wurde, auch tatsächlich für die gesamte Dauer des weiteren (Rechtsschutz-)Verfahrens in den besonderen Einrichtungen verbleiben und ggf. unmittelbar von dort zurückgeführt werden können. Ob die bislang als Sanktion bei Verstößen gegen diese Residenzpflicht vorgesehenen Abstriche bei den sozialen Leistungen insoweit ausreichen werden, bleibt abzuwarten.

Dass auch Folgeantragsteller in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden können, ist zu begrüßen. Insoweit bedarf es allerdings einer Klarstellung im Hinblick auf das Verhältnis zu den Regelungen über die Folgeantragstellung. So sieht § 71 Abs. 2 AsylG bspw. vor, dass Folgeantragsteller ihren Antrag bei der Außenstelle zu stellen haben, wo sie auch ihren Erstantrag gestellt haben. Das muss –

insbesondere bei „Altantragstellern – nicht zwingend einer der neuen “besonderen Aufnahmeeinrichtungen“ sein.

- Zu §§ 20 Abs. 1, 22 Abs. 3, 23 Abs. 2 AsylG-E (Nr. 3, 4 und 5):

Diese Regelungen sehen vor, dass ein Ausländer, der sich nicht zu der ihm zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung begibt und seiner Meldepflicht bzw. der Pflicht zur Antragstellung nicht nachkommt, dadurch sanktioniert wird, dass ein Asylantrag als zurückgenommen gilt. Das ist zu begrüßen.

- Zu § 33 AsylG-E (Nr. 7):

Die Konsequenzen, die ein Ausländer zu tragen hat, über dessen Asylantrag im beschleunigten Verfahren entschieden werden soll und der seiner Verpflichtung, in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, nicht nachkommt, ergeben sich aus § 33 AsylG-E. In einem solchen Fall wird gesetzlich vermutet, dass der Betreffende seinen Asylantrag zurückgenommen hat. Die Folge davon ist, dass seine Aufenthaltsgestattung erlischt.

Auch diese Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Sie ist – zumindest für die Dauer des Anerkennungsverfahrens – ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der Residenzpflicht. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass diese Regelung durch den neuen § 33 Abs. 5 AsylG-E in Teilen entwertet wird, da zukünftig innerhalb von 9 Monaten eine Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt werden kann. Da diese Regelung im geltenden § 33 AsylG nicht vorgesehen ist, liegt darin sogar eine Verschlechterung zum status quo.

## 2. Aufenthaltsgesetz (Art. 2 des Gesetzentwurfs)

Die Änderungen des Aufenthaltsgesetzes dienen insbesondere zum Abbau von Abschiebungshindernissen aus (schein)gesundheitlichen Gründen. Darüber hinaus sollen die Regelungen zum Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für zwei Jahre ausgesetzt werden.

- Zu § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG-E (Nr. 1):

§ 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG-E stellt klar, dass nur lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden, ein Abschiebungshindernis darstellen. Klargestellt wird des Weiteren, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat nicht derjenigen in Deutschland entsprechen muss und dass es genügt, wenn eine ausreichende Versorgung nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist. Diese Regelung wird begrüßt.

- Zu § 60a Abs. 2c und 2d AufenthG-E (Nr. 2):

Nach der vorgeschlagenen Neuregelung wird gesetzlich vermutet, dass ein Ausreisepflichtiger reisefähig ist. Außerdem werden die Anforderungen an ärztliche Bescheinigungen, mit denen diese Vermutung widerlegt werden soll, verschärft. Das ist aus Sicht der Kommunen zu begrüßen..

- Zu § 104 Abs. 13 AufenthG-E (Nr. 4):

Die vorgeschlagene Fassung von § 104 Nr. 13 AufenthG-E knüpft die vorgesehene Wartezeit von zwei Jahren an das Datum der Erteilung des Aufenthaltstitels. Wir regen an, stattdessen auf das Datum des Anerkennungsbescheides durch das BAMF abzustellen. Anderenfalls müssten sich die Ausländerbehörden vermehrt mit Schutzsuchenden auseinandersetzen, die auf eine möglichst schnelle Erteilung des Aufenthaltstitels drängen. Das würde die Abläufe in den ohnehin hoch belasteten Ausländerbehörden weiter erschweren, zumal die Ausländerbehörden insoweit davon abhängig sind, wie schnell die Bundesdruckerei die entsprechenden eAT zur Verfügung stellen kann.

3. Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 3 des Gesetzentwurfs)

Die vorgeschlagene Kürzung der Geldleistung zur Deckung des täglichen Bedarfs sowie die Verknüpfung des Leistungsanspruchs mit dem Erhalt des Ankunftsnaachweises sind zu begrüßen. Der Leistungsanspruch sollte überdies auch daran geknüpft werden, dass sich der Schutzsuchende dauerhaft in der ihm zugewiesenen Einrichtung aufhält. Aus der Praxis wird berichtet, dass eine relevante Zahl von Schutzsuchenden nach Auszahlung der Leistungen die zugewiesenen Unterkünfte verlässt und sich erst zum nächsten Auszahlungstermin wieder einfindet. Im Übrigen möchten wir noch auf folgende Gesichtspunkte hinweisen:

- Es fehlt eine spezielle Regelung im Hinblick auf die nicht unerhebliche Zahl an Asylsuchenden, die bereits auf die Kommunen verteilt wurden und keinen Ankunftsnaachweis erhalten konnten. Diese Personen wurden bisher zum großen Teil noch nicht erkennungsdienstlich behandelt, da das BAMF erst jetzt mit der Neuregistrierung begonnen hat. Eine erkennungsdienstliche Behandlung durch die Ausländerbehörden ist bei einem so großen Personenkreis aus personellen, organisatorischen und technischen Gründen nicht leistbar.
- In der Gesetzesbegründung heißt es, dass im Hinblick auf die Verknüpfung der Ausstellung des Ankunftsnaachweises und der Leistungsberechtigung kein über das Datenaustauschverbesserungsgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand entstehen soll. Tatsächlich ist aber von einem spürbaren Mehraufwand auszugehen. Zum einen ist aufgrund der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 11 Abs. 2a AsylbLG (insbesondere hinsichtlich des „Vertretenmüssens“) mit erheblichem zusätzlichem Abstimmungsbedarf mit anderen Behörden wie der Ausländerbehörde zu rechnen, um über eine Leistungsberechtigung entscheiden zu können. Zum anderen werden gemäß dem Gesetzentwurf für eine Übergangsphase zunächst nur abgesenkte Leistungen und mit Erfüllung der Voraussetzungen des § 11 Abs. 2a AsylbLG-E dann volle Leistungen gewährt, so dass in kurzem zeitlichen Abstand für einen Leistungsberechtigten jeweils zwei Berechnungen vorzunehmen sind, was mit erhöhtem Zeit- und Personalaufwand verbunden ist.
- Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 Abs. 1 AsylG sind nach § 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG vorrangig Geldleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs zu gewähren. Wir bitten zu erwägen, diese Regelung um eine Öffnungsklausel für diejenigen Kommunen zu ergänzen, die auch für die Anschlussunterbringung auf Sach- statt auf Geldleistungen setzen wollen.

Abschließend möchten wir auf ein weiteres Problem aufmerksam machen, das die Arbeitsgelegenheiten für Asylbewerber betrifft. Nach § 5 AsylbLG sollen Arbeitsgelegenheiten zur

Verfügung gestellt werden, zu deren Wahrnehmung die Asylbewerber verpflichtet sind, andernfalls sie keinen Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz haben. Diese Verpflichtung entfällt nach 15 Monaten, wenn die Asylbewerber gemäß § 2 Abs. 1 AsylbLG die sog. Analog-Leistungen nach dem SGB XII beziehen, da es im SGB XII keine solche Verpflichtung gibt. Wir halten es für notwendig, dass auch in diesen Fällen die Arbeitsgelegenheiten fortgesetzt werden. Von daher sollte § 5 AsylbLG aus dem Analog-Verweis in § 2 Abs. 1 AsylbLG insgesamt ausgenommen werden.

### III. Ausweisungserleichterungsgesetz

Die vorgeschlagenen Regelungen betreffen einerseits die Ausweisung straffälliger Ausländer unabhängig von der Art ihres Aufenthaltstitels. Andererseits soll erreicht werden, dass straffällig gewordenen Schutzsuchenden die Anerkennung leichter versagt werden kann. Bereits anerkannten Asylberechtigten oder Flüchtlingen soll ihr Status leichter entzogen werden können. Beide Zielsetzungen des Entwurfs werden von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich begrüßt. Kritisch ist allerdings das Folgende zu bemerken:

- Wir können nicht nachvollziehen, warum für ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 2 AufenthG) oder für ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 1 AufenthG) jeweils nur bestimmte Delikte berücksichtigt werden: Maßstäblich sollte nur die Höhe des Strafurteils sein, denn im Rahmen des Strafverfahrens werden in aller Regel schon die belastenden und entlastenden Gesichtspunkte im Rahmen der Strafzumessung umfassend berücksichtigt. In jedem Fall sollten auch Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz berücksichtigt werden.
- Verfehlt ist nach unserer Auffassung, die Art und Weise der Tatbegehung (mit Gewalt oder unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List) in die ausländerrechtlichen Tatbestandsformulierungen aufzunehmen. Diese Regelungstechnik würde dazu führen, dass die Ausländerbehörden die Art und Weise der Tatbegehung, die über die Tatbestandsmerkmale des Strafrechts hinausgehen, feststellen müsste, weil sie in der Regel nicht Bestandteil des strafgerichtlichen Urteilspruchs sind. Möglicherweise wäre diese Einstufung durch die Ausländerbehörden in der Folge vor den Verwaltungsgerichten anfechtbar. Auch deshalb wäre eine klare Regelung, die nur auf die Höhe einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung abstellt, aus unserer Sicht deutlich vorzugswürdig und würde auch der Gesetzesintention entsprechen.
- Nach unserer Auffassung sollte im Übrigen grundsätzlich bereits eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen einer Vorsatzstraftat genügen, um ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 1 AufenthG) zu begründen.
- Für das Vorliegen eines schwerwiegenden Ausweisungsinteresses (§ 54 Abs. 2 AufenthG) sollte jede Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe wegen einer vorsätzlichen Straftat ausreichen, sofern die Vollstreckung der Strafe nicht zu Bewährung ausgesetzt wurde.
- Zu begrüßen ist, dass künftig im Rahmen der Abwägung die Rechtsstreu des Betroffenen besonders zu berücksichtigen ist (§ 53 Abs. 2 AufenthG-E). Zu erwägen wäre allenfalls, ob der Begriff im AufenthG noch legaldefiniert werden muss. Wir gehen davon aus, dass aufgrund des Begriffs der „Rechtsstreu“ das gesamte Verhalten des Betroffenen während seines Aufenthalts im Bundesgebiet – also auch vor und nach einer Straftat – Eingang in die abschließende Abwägung finden kann. So kann es sich bspw. negativ

für den Betroffenen auswirken, wenn die „Rückfallgeschwindigkeit“ erheblich ist. Maßgebliches Abwägungskriterium ist damit auch eine Gesamtbetrachtung in ordnungs- und strafrechtlicher Hinsicht.

- Nach § 53 Abs. 4 AufenthG darf ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, nur nach dem unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens ausgewiesen werden. Eine Ausnahme kommt nur dann in Betracht, wenn sein persönliches Verhalten eine gegenwärtige und schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist. Vor diesem Hintergrund regen wir an zu regeln, dass das BAMF Asylanträge von Antragstellern, die Straftaten im Sinne des § 54 Abs. 1 AufenthG begangen haben, vorrangig zu prüfen hat.
- Nach § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG-E kann von der Anwendung des Absatzes 1 abgesehen werden, wenn der Betroffene wegen bestimmter Straftaten rechtskräftig verurteilt wurde. Auch insoweit regen wir an, nicht auf die Art der Straftat, sondern lediglich auf den Umstand abzustellen, dass der Betroffene zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde.

Wir bitten darum, unsere Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

In Vertretung

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Ruge

**Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht  
Forschungszentrum Ausländer- & Asylrecht (FZAA)

Universitätsstraße 10  
D-78464 Konstanz

+49-7531-88-2247  
daniel.thym@uni-konstanz.de

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses  
des Deutschen Bundestags am Montag, den 22. Februar 2016 über den**

**Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen  
Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der  
Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern  
(Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD),  
BT-Drs. 18/7537 v. 16.2.2016.**

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses. Meine Anmerkungen betreffen eine Vorbemerkung sowie zwei Einzelpunkte:

## I. Vorbemerkung

Das Ausweisungsrecht wurde im vergangenen Sommer neu gestaltet (Gesetz v. 27.7.2015, BGBl. 2015 I 1386). Mit der Neuregelung reagierte der Gesetzgeber auf die jahrlange Kritik an der früheren Abstufung von Ist-, Regel- und Ermessensausweisung, die den Behörden und Gerichten einen strikten Rechtsrahmen vorgab, der es vielfach nicht erlaubte, auch Einzelfallabwägungen gerecht zu werden. Bereits vor zehn Jahren hatte deshalb die Rechtsprechung eine Kehrtwende vollzogen, indem sie mit einer Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ein flexibles Regime entgegen dem Gesetzeswortlaut etablierte, mit Blick auf „eine Einzelfallwürdigung unter Berücksichtigung der Gesamtumstände des Falles“ (BVerwGE 129, 367, Rn. 24). Dieser **menschenrechtlich indizierte Umbau des Ausweisungsrechts** bewirkte ganz konkret, dass ein Blick in das Gesetz bis vor Kurzem irreführend war, weil die Rechtsprechung längst einen anderen Weg eingeschlagen hatte. Hierauf reagierte der Gesetzentwurf mit einer Neuregelung, die von den Behörden eine einzelfallbezogene Güterabwägung einfordert, die mangels Ermessen von den Gerichten vollumfänglich überprüft werden kann (zum einhergehenden Systemwechsel VGH Mannheim, Urteil vom 13.01.2016, 11 S 889/15, Rn. 103 ff.; und *Bertold Huber*, Das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, NVwZ 2015, 1178 (1180 f.)).

Für das Verständnis der Neuregelung ist zentral, dass man den Blick vorrangig auf § 53 Abs. 1 f. AufenthG richtet und sich bewusst macht, dass die in §§ 54 f. geregelten (besonders) schwerwiegenden Ausweisungs- bzw. Bleibeinteressen gesetzliche Typisierungen darstellen, die nichts daran ändern, dass **jede Ausweisung auf einer einzelfallbasierten Interessenabwägung** beruht, die im vollen Umfang gerichtlich überprüfbar ist und ggfls. durch eine eigenständige gerichtliche Beurteilung ersetzt werden kann (so bereits *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 23. März 2015, [Ausschuss-Drs. 18\(4\)269 G](#), S. 8 f.). Hieraus folgt zugleich, dass die typisierte Interessenabstufung in §§ 54 f. keine abschließende Regelung darstellt. Ob aufgrund der notwendigen „Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls“ (§ 53 Abs. 1) im Ergebnis eine Ausweisung zu unterbleiben hat, richtet sich nach dem Einzelfall.

Eine nicht abschließend geklärte Frage betrifft das Verhältnis von einzelfallbezogener Abwägung (§ 53 Abs. 1 f. AufenthG) sowie gesetzlicher Typisierung (§§ 54, 55 AufenthG). Dies



klingt akademisch, ist es jedoch nicht, weil eben diese Frage darüber entscheidet, **in welchem Umfang der Gesetzgeber überhaupt noch Einfluss auf den Ausgang einer Ausweisungsentscheidung nehmen kann**. Wenn man die Ausweisung gleichsam als umfänglichen Vollzug menschenrechtlicher Vorgaben verstünde, verbliebe für den Gesetzgeber kein Raum, weil die Gerichte insoweit höherrangige Vorgaben umsetzen. Dies ist insoweit richtig, als jede Ausweisung im Ergebnis mit Menschenrechten übereinstimmen muss. Insbesondere in **Fällen eines langjährigen Voraufenthalts** besitzt die menschenrechtliche Präjudizierung auch ein solches Gewicht, dass praktisch kein Raum für gesetzliche Wertungen bleibt. Dementsprechend betraf die erwähnte Judikatur vorrangig Personen, die seit Jahren im Bundesgebiet leben und insoweit dort „verwurzelt“ waren (vgl. BVerwG, ebd., Rn. 25; näher die damalige BVerwG-Präsidentin *Marion Eckertz-Höfer*, Neuere Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Schutz des Privatlebens, ZAR 2008, 41-46; siehe auch *Thym*, Stellungnahme für die Anhörung am 23. März 2015, ebd., 7 f.). Dagegen besitzen die menschenrechtlichen Vorgaben bei **Personen, die sich kürzer in Deutschland aufhalten**, ein geringeres Gewicht, sodass der Gesetzgeber über größeren Spielraum verfügt. Eine strenge Trennlinie wird man insoweit nicht ziehen können, sondern im Sinne einer Je-desto-Wertung eine graduelle Zunahme der menschenrechtlichen Vorprägung mit zunehmender Verwurzelung annehmen müssen (vgl. *Eckertz-Höfer*, ebd., S. 46).

Aus dem Vorstehenden folgt, dass speziell bei Personen mit einer geringeren Bindung an die deutsche Gesellschaft der Gesetzgeber die von ihm vorgegebene Einzelfallabwägung (§ 53 Abs. 1 f. AufenthG) im Wege der gesetzlichen Vorgabe in eine bestimmte Richtung lenken kann, indem er **Ausweisungs- und Bleibeinteressen typisierend wertet** (§§ 54, 55 AufenthG). Diese gesetzliche Typisierung erreicht zwar nicht die quasi-mathematische Genauigkeit der früheren Abstufung zwischen Ist-, Regel- und Ermessensausweisung, führt aber dennoch dazu, dass die Behörden und Gerichte wegen der Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) die **Typisierung im Rahmen der Einzelfallwürdigung** beachten müssen (sinngemäß VGH Mannheim, ebd., Rn. 103 f.). Etwas anderes folgt auch nicht aus der Methodik der Verhältnismäßigkeitsprüfung, weil diese als relationaler Maßstab darauf gerichtet bleibt, widerstreitende Interessen abzuwägen (vgl. *Steffen Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl. 2011, Rn. 229 ff.), ohne dass hierbei aus dem Wesen der Verhältnismäßigkeitsprüfung folgte, mit welchem Gewicht einzelne Gesichtspunkte in die Abwägung einfließen. Eben dieses relative Gewicht der Aufenthalts- und Bleibeinteressen kann der Gesetzgeber beeinflussen, soweit die Grundrechte kein anderes Ergebnis vorgeben.

Aus diesem Grund **läuft die Neuregelung nicht Gefahr, von den Gerichten nicht angewandt zu werden**, wie dies in der vorletzten Legislaturperiode der Fall war, als der Gesetzgeber jugendliche Serientäter mit besonderem Ausweisungsschutz, die sich bereits länger in Deutschland aufhielten, unter leichteren Voraussetzungen ausweisen wollte, sodann von der damaligen Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts jedoch erklärt bekommen musste, dass diese Neuregelung im Lichte der Menschenrechte regelmäßig leerlaufen würde (vgl. *Eckertz-Höfer*, ebd., S. 94). Dieses Schicksal einer weitgehenden symbolischen Gesetzgebung ohne praktische Auswirkungen muss der vorliegende Gesetzentwurf nicht erleiden, soweit er auf Personen abzielt, die sich erst kurz in Deutschland aufhalten. Hier geben die Grundrechte, wie dargelegt, einen größeren Spielraum.

Dennoch darf die aufenthaltsrechtliche Bedeutung einer Ausweisung nicht überschätzt werden, weil – entgegen einem verbreiteten Missverständnis in der öffentlichen Debatte – eine **Ausweisung nicht automatisch in einer Abschiebung mündet**. Zwar vernichtet die Ausweisung bestehende Aufenthaltstitel (vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG). Dies bedeutet jedoch nicht, dass automatisch eine Abschiebung zu erfolgen hat, weil Letztere eine gesonderte Anordnung erfordert (vgl. § 58 Abs. 1 AufenthG), bei der geprüft werden muss, ob Abschiebungshindernisse einem Vollzug der Ausreisepflicht entgegenstehen (vgl. § 60 AufenthG). Insoweit kann sich die Situation ergeben, dass zwar eine **Ausweisung erfolgt, die betroffene Person aber dennoch nicht abgeschoben werden darf**, etwa weil im Zielstaat eine erniedrigende Behandlung droht. In diesem Fall ist eine Duldung zu erteilen, die sodann mit weniger Statusrechten verbunden ist als der Aufenthaltstitel, der mit der Ausweisung vernichtet wurde. Konkret kann dies, je nach Umständen des Einzelfalls, negative Auswirkungen auf den Familiennachzug, Sozialleistungen und die Arbeitserlaubnis haben.

## II. Im Einzelnen

### 1. Ausweisungsinteresse (zu Art. 1 Nr. 1, 2; § 53 f. AufenthG-E)

Wenn der Gesetzgeber die Vorgaben zur notwendigen Einzelfallabwägung ergänzt, dass immer auch zu berücksichtigen ist, „**ob sich der Ausländer rechtstreu verhalten hat**“ (§ 53 Abs. 2 AufenthG-E), erscheint dies als sinnvolle Ergänzung. Bereits der Wortlaut („insbesondere“) macht deutlich, dass die in § 53 Abs. 2 genannten Kriterien keine abschließende Liste darstellen, sondern abhängig vom Einzelfall eine Ausweitung erfahren können, die schon bisher häufig Fragen der Rechtstreue umfasste, ebenso wie die Kriterien der §§ 54, 55 AufenthG (Nachweise zur Rechtsprechung bei *K. Hailbronner*, AusIR-Kommentar (62. EL 2009), vor § 53 AufenthG Rn. ff.). Unabhängig von der nun erfolgten Klarstellung können auch künftig

über den Gesetzeswortlaut hinaus andere, bisher nicht ausdrücklich genannte Gesichtspunkte berücksichtigt werden, etwa Integrationsleistungen in Form von Sprachkenntnissen, die sich auch in der Rechtsprechung des EGMR finden (vgl. *Thym*, Stellungnahme für die Anhörung am 23. März 2015, ebd., 7 f.).

In der Sache prägt das Kriterium der Rechtstreue nicht nur in der bisherigen deutschen Rechtsprechung, sondern findet sich ganz ähnlich in der **Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte**, die die Neujustierung des Ausweisungsrechts maßgeblich prägte (vgl. Vorbemerkung). In ständiger Rechtsprechung verweist die Große Kammer des EGMR auf zehn Kriterien, die die abschließende Güterabwägung im Rahmen der Menschenrechtskonvention prägen – und nennt hierbei gleich an erster Stelle „the nature and seriousness of the offence committed by the applicant“ (exemplarisch EGMR, Urt. v. 18.10.2006, [Nr. 46410/99](#), *Üner gegen die Niederlande*, Ziff. 57 f.). Welches Gewicht hier bei der Vermeidung von Straftaten zukommt, zeigen zwei Entscheidungen, in denen der EGMR entgegen vielfacher Forderungen kein absolutes Abschiebungsverbot für Personen etablierte, die im Inland geboren wurden (vgl. EGMR, Urt. v. 23.6.2008, [Nr. 1638/03](#), *Maslov gegen Österreich*, Ziff. 74 f.), und annahm, dass Familien nach Straftaten auch dauerhaft getrennt werden können (siehe EGMR, Urt. v. 2. 6. 2015, [Nr. 6009/10](#), *K.M. gegen die Schweiz*). Eine fortbestehende Unsicherheit betrifft die Frage, ob im Rahmen der notwendigen Gesamtabwägung und im Lichte des Unionsrechts auch **generalspräventive Erwägungen** berücksichtigt werden können. Dieser Streit besteht jedoch unabhängig vom vorliegenden Gesetzentwurf und wird letztlich von den Gerichten zu klären sein.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen begegnet die Einführung zweier neuer (besonders) schwerwiegender Ausweisungsinteressen in **§ 54 Abs. 1 Nr. 1a, Abs. 2 Nr. 2a AufenthG-E** keinen Bedenken, weil insofern ein prinzipieller Gleichklang mit menschenrechtlichen Erwägungen besteht, die der Bekämpfung von Straftaten als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung großes Gewicht beimessen. Hiervon zu trennen ist die Frage, ob bei einem Vorliegen der Tatbestandsmerkmale im konkreten Fall tatsächlich eine Ausweisung zu erfolgen hat, was sich letztlich nach den Umständen des Einzelfalls richtet (vgl. § 53 Abs. 1 f. AufenthG). Entscheidend ist hierbei nach Maßgabe der Vorbemerkung, dass die Grundrechte speziell in Situationen eines kurz- bis mittelfristigen Aufenthalts einen Spielraum belassen, die der Gesetzgeber durch typisierende Wertungen ausfüllen kann, die die Gerichte zu beachten haben. Es wurde in der Vorbemerkung bereits dargelegt, dass die gesetzliche Neuerung daher nicht gänzlich leerlaufen wird, auch wenn jede Ausweisungsentscheidung letztlich immer von den Umständen des Einzelfalls abhängt.

## 2. Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung (zu Art. 1 Nr. 3; § 60 Abs. 8 AufenthG-E)

Die vorgesehene Neuregelung von § 60 Abs. 8 S. 3 AufenthG-E betrifft nicht die Ausweisung von anerkannten Flüchtlingen, sondern regelt den Ausschluss von der Flüchtlingsanerkennung (siehe § 3 Abs. 4 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 AufenthG) sowie hieran anschließende Abschiebeverbote (dies ist der direkte Anwendungsfall von § 60 Abs. 1 i.V.m. Abs. 8 AufenthG). Dieser **Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung** wird weitgehend durch europa- und völkerrechtliche Vorgaben überlagert, die dem Gesetzgeber enge Grenzen setzen. Bereits dem Wortlaut nach verweist § 60 Abs. 8 S. 1 AufenthG auf Art. 33 Abs. 2 GFK, der wiederum in Art. 14 Abs. 4 f. Asyl-Qualifikations-RL 2011/95/EU europarechtlich konkretisiert wird. Aufgrund dieser Regelungskaskade richtet sich die Auslegung des AufenthG sowie der RL 2011/95/EU letztlich nach dem Flüchtlingsvölkerrecht (so zum heutigen § 60 Abs. 8 AufenthG BVerwGE 143, 138, Rn. 24; und allgemein zur Auslegung des EU-Asylrechts im Lichte der GFK EuGH, *Abdulla*, C-175/08 u.a., EU:C:2010:105, Rn. 52 f.). Maßgeblich ist somit, wie **Art. 33 Abs. 2 Genfer Flüchtlingskonvention** auszulegen ist.

Bereits dem Wortlaut nach fordert Art. 33 Abs. 2 GFK einen restriktiven Ansatz, wenn er fordert, dass jemand „aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist“ oder „eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder einer besonders schweren Vergehens rechtskräftig beurteilt wurde.“ Es gehört zu den Eigenarten des Flüchtlingsvölkerrechts, dass diese tradierten Begriffe in den 65 Jahren ihres Bestehens **keiner stabilisierten Rechtsauslegung auf internationaler Ebene** zugeführt wurden, was auch daran liegt, dass es keine autoritative Auslegungsinstanz gibt; speziell die Stellungnahmen des UNHCR sind ein Hinweis, nicht jedoch für sich genommen rechtsverbindlich (näher *K. Hailbronner/D. Thym*, Legal Framework for EU Asylum Policy, in: dies. (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2. Aufl. (C.H. Beck, 2016), Kap. III.1 Rn. 14-23). Soweit das Völkerrecht keine klaren Vorgaben tätigt, haben die Vertragsstaaten im Zweifel ein inhaltlichen Spielraum.

Mit Blick konkret auf Art. 33 Abs. 2 GFK steht fest, dass man die deutsche Unterscheidung zwischen Verbrechen und Vergehen (vgl. § 12 StGB) nicht auf die GFK übertragen kann, weil diese eigenständig auszulegen ist. Im Übrigen dürfte unbestritten sein, dass die Schwelle des Art. 33 Abs. 2 GFK nur in Sonderfällen überschritten ist, gerade auch weil die Norm eine Ausnahme vom fundamentalen Grundsatz der nicht Zurückweisung darstellt; **bloße Bagatelldelikte reichen nicht aus** (für Einzelheiten zum völkerrechtlichen Diskurs siehe *I. Kraft*, Asylum Qualification Directive 2011/95/EU, in: Hailbronner/Thym, ebd., Article 14 Rn. 14-23; zur Entstehungsgeschichte *A. Zimmermann/P. Wennholz*, Article 33, para. 2, in: ders. (Hrsg.): The

1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary (OUP, 2011), Rn. 11-37; und zur Staatenpraxis *G. Goodwin-Gill/J. McAdam*, *The Refugee in International Law*, 3. Aufl. (OUP, 2007), S. 234-244).

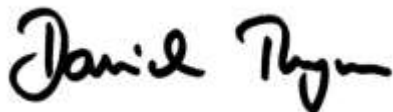
Wenn man auf dieser Grundlage den vorgeschlagenen § 60 Abs. 8 S. 3 AufenthG-E betrachtet, so fällt auch, dass die dort postulierte Konkretisierung des Begriffs der „Gefahr für die Allgemeinheit“ eine überaus **großzügige Definition der völkerrechtlichen Ausnahmeklausel** darstellt. Sprich: Auch wenn man annimmt, dass die Vertragsstaaten, wie ausgeführt, über einen gewissen Spielraum verfügen, rechtfertigt nicht jede der in dem Gesetzgebungsvorschlag genannten Straftaten einen Ausschluss von der Flüchtlingsanerkennung. Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass in den Gesellschaften Westeuropas die sexuelle Selbstbestimmung sowie allgemein der Einsatz von Gewalt heute ganz allgemein grundlegende Wertentscheidungen berührt (so sinngemäß die Neujustierung des Begriffs der öffentlichen Sicherheit mit Blick auf den sexuellen Missbrauch, hier von Kindern, bei EuGH, *I.*, C-348/09, EU:C:2012:300, Rn. 22, 28). Damit ist jedoch nicht gesagt, dass die Norm völkerrechtswidrig wäre, weil § 60 Abs. 8 S. 3 AufenthG-E überhaupt nicht davon ausgeht, dass in den genannten Fällen gleichsam automatisch ein Flüchtlingsstatus ausscheidet. Vielmehr müssen nach der Normstruktur die **Gerichte in jedem Einzelfall prüfen, ob die Schwelle zur „Gefahr für die Allgemeinheit“ überschritten ist**. Soweit dies nicht der Fall ist, darf der Flüchtlingsstatus wegen der genannten Straftaten nicht verweigert werden.

In Übereinstimmung mit dem letzten Absatz der Vorbemerkung ist darauf hinzuweisen, dass der Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung nicht bedeutet, dass die betroffene Person automatisch abgeschoben würde. Im Gegenteil: Aus der EuGH-Rechtsprechung ergibt sich eindeutig, dass der **Entzug eines Aufenthaltstitels bei Flüchtlingen weniger strengen Vorgaben folgt als der Ausschluss vom Flüchtlingsstatus** (zu Art. 24 RL 2011/95/EU, der § 53 Abs. 3 AufenthG anleitet, siehe EuGH, *T.*, C-373/13, EU:C:2015:413, Rn. 47-55 und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, *Vorgaben des EU-Rechts zu Voraussetzungen und Grenzen von Aufenthaltsbeendigungen international Schutzberechtigter infolge von Straffälligkeit*, PE 6 - 3000 – 4/16 v. 9.2.2016, S. 14-17). Sprich: Eine Ausweisung von Flüchtlingen nach § 53 Abs. 3 AufenthG, die zugleich den Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 1 AufenthG beseitigt, kommt auch dann in Betracht, wenn der Ausschluss vom Flüchtlingsstatus nach § 60 Abs. 8 AufenthG scheitert. Gemäß der Vorbemerkung hat dies greifbare Auswirkungen etwa auf den Familiennachzug, Sozialleistungen oder die Arbeitserlaubnis. Hierauf hat der Gesetz-

gebungsvorschlag jedoch allenfalls mittelbare Auswirkungen, insofern als er die Ausweisungsinteressen nach §§ 54, 55 AufenthG neu gewichtet. Die Schwelle für die Ausweisung von Flüchtlingen nach § 53 Abs. 3 AufenthG wird nicht geändert.

Eigenständig ist auch die Frage zu beurteilen, ob ein Flüchtling nach einer Straftat abgeschoben werden darf. Dies ist selbst dann nicht automatisch der Fall, wenn der Aufenthaltstitel entzogen wurde und die Flüchtlingsanerkennung scheiterte. Vielmehr **gelten für eine Abschiebung gesonderte Maßstäbe**, zumal die Europäische Menschenrechtskonvention strengere Vorgaben tätigt als die Genfer Flüchtlingskonvention, weil speziell Art. 3 EMRK nach der ständigen Rechtsprechung ein absolutes Abschiebeverbot etabliert (bekräftigt von der Großen Kammer in EGMR, Urt. v. 28. 02. 2008, [Nr. 37201/06](#), *Saadi gegen Italien*, Rn. 124-127; grundlegend EGMR, Urt. v. 15.11.1996, [Nr. 22414/93](#), *Chahal gegen das Vereinigte Königreich*, Ziff. 80). Der vorliegende Gesetzentwurf hat also nicht zur Folge, dass Flüchtlinge nach einer Straftat nach § 60 Abs. 8 S. 3 AufenthG-E automatisch abgeschoben würden; ob dies möglich ist, ist in jedem Einzelfall zu prüfen.

Konstanz, den 19. Februar 2016

The image shows a handwritten signature in black ink. The signature is written in a cursive, flowing style and reads "Daniel Thym". The first letter 'D' is large and prominent, and the last letter 'm' has a long, sweeping tail.



Nürnberg, 19.02.2016

**Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 22.02.2016 zum „Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern“ der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 16.02.2016 (Bundestags-Drucksache 18/7537)**

**Stellungnahme des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt):**

In dem Gesetzentwurf wird nicht nur das Ausweisungsrecht verschärft, sondern auch geregelt, dass Asylsuchenden, die eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeuten, weil sie bestimmte Straftaten begangen haben und deswegen rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden sind, die Rechtsstellung als anerkannter Flüchtling versagt werden kann. Insofern ist das Bundesamt von den Änderungen betroffen.

**Verbot der Abschiebung, Ergänzung des § 60 Abs. 8 AufenthG**

Durch die vorgesehene Ergänzung in § 60 Abs. 8 als Satz 3 und den Folgeänderungen im AsylG kann in Übereinstimmung mit internationalen Vorgaben in Art. 33 Abs. 2 Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 21 Abs. 2b Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) in Verbindung mit Art. 14 Abs. 4b und Abs. 5 Qualifikationsrichtlinie beim Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung besser auf Straftäter reagiert werden.

Die jetzt erhobenen Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelung, ob Straftaten gegen das Eigentum das Erfordernis einer „besonders schweren Straftat“ erfüllen, werden nicht geteilt. Die vorgesehene Regelung stellt keinen zwingenden Ausschlussstatbestand dar. Das Bundesamt entscheidet auf der Basis der Gesamtumstände des Einzelfalls nach Ermessen. Dabei spielt auch die Straftat selbst vor dem Kontext einer Flüchtlingsanerkennung eine Rolle. Da der Gesetzentwurf keine Vorgaben macht, sind bei der Ermessensausübung zielstaatsbezogene und inlandsbezogene Abschiebungsverbote zu berücksichtigen. Es ist zu prüfen, welche Aspekte für und gegen einen Verbleib in Deutschland und die Erteilung eines Aufenthaltstitels wegen der Flüchtlingsanerkennung sprechen. Die strafrechtlichen Gesichtspunkte sind ebenso zu berücksichtigen wie beispielsweise der Umstand, dass ein Ausländer ein gemeinsames Kind mit einem deutschen Staatsangehörigen hat.

Wird die Flüchtlingsanerkennung ausgeschlossen, hat das Bundesamt im Asylverfahren auch zu prüfen, ob **nationale Abschiebungsverbote** einer Abschiebung entgegenstehen. So ist eine Abschiebung gem. § 60 Abs. 5 AufenthG ausgeschlossen, wenn diese nach den Vorgaben der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten unzulässig ist. Nach Art. § 3 EMRK darf niemand der Folter oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausgesetzt werden.

Dabei handelt es sich um ein absolut geschütztes Zurückverweisungsgebot. Der Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung führt also nicht zwingend dazu, dass der Ausländer in sein Herkunftsland abgeschoben wird.

Der Ausschlussgrund des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG setzt voraus, dass sich die Gefahr für die Sicherheit oder die Allgemeinheit aus einer rechtskräftigen Verurteilung wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren ergibt. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 31.01.2013, 10 C 17.12, entschieden, dass auch bei einer Verurteilung zu einer Gesamtstrafe eine Einzelstrafe von mindestens drei Jahren enthalten sein muss.

Gemäß Artikel 33 Absatz 2 Genfer Flüchtlingskonvention ist die rechtskräftige Verurteilung wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens Voraussetzung. Eine Mindeststrafhöhe ist hingegen nicht geregelt.

Im Hinblick auf die Neuregelung in Satz 2 erscheint eine Klarstellung angezeigt, dass der Flüchtlingsausschluss des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG auch bei einer rechtskräftigen Verurteilung zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren erfolgt, wenn in dieser Gesamtstrafe eine Einzelstrafe von mindestens einem Jahr enthalten ist.

Dieselbe Differenzierung sollte auch in der Ergänzung des § 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG vorgenommen werden. Durch die Ergänzung wird klargestellt, dass die Verurteilung zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren dann ausreichend ist, wenn hierin eine Einzelstrafe von mindestens einem Jahr enthalten ist.

### **Ergänzungsantrag**

Damit das Bundesamt bei seiner Entscheidung im Asylverfahren diese Ausschlussgründe auch in jedem Fall berücksichtigen kann, muss geregelt werden, dass die Strafverfolgungsbehörden dem Bundesamt entsprechende Sachverhalte mitteilen. Ansonsten würde die Anwendung der Ausschlussregelungen von Zufälligkeiten abhängen. Daher wird der Ergänzungsantrag der Fraktionen CDU/CSU im 4. Ausschuss vom 17.02.2016 (Drucksache des Innenausschusses 18 (4)510) begrüßt. Damit das Bundesamt das Ermessen sachgerecht ausüben kann, muss das Urteil bekannt sein. Es wäre hilfreich, wenn dieses mit der Mitteilung übersandt würde.



Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V.  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin  
Tel 030.417 235 55 | Fax 030.417 235 57  
[www.rav.de](http://www.rav.de) | [kontakt@rav.de](mailto:kontakt@rav.de)

Republikanischer  
Anwältinnen- und  
Anwälteverein e.V.

**RAV**

## Stellungnahme des RAV

**zum Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (Drucksache 18/7537)**

anlässlich der Anhörung im Innenausschuss am 22. Februar 2016

Verfasser: **Andreas Günzler**, Rechtsanwalt

### Vorbemerkung

Angesichts der extrem kurzen Vorlaufzeit für die Anhörung beschränkt sich die Stellungnahme auf Kernthesen zum Gesetzesentwurf.

I.

#### Zu A. Und B. Problem, Ziel und Lösung

Problem sei der Aufenthalt von Schutz suchenden oder sich aus anderen Gründen in Deutschland aufhaltenden Ausländern, die Straftaten von erheblichem Ausmaß begehen, weil dies den gesellschaftlichen Frieden und die Akzeptanz für die Aufnahme von Schutzbedürftigen sowie für die legale Zuwanderung gefährden könne.

Dem will der Gesetzesentwurf mit einer Verschärfung der Ausweisungsbestimmungen und einer Erweiterung der Ausschlussstatbestände bei der Flüchtlingsanerkennung begegnen.

Aus Sicht des RAV werden weder die beabsichtigen Änderungen im Ausweisungsrecht noch die Erweiterung der Ausschlussstatbestände bei der Flüchtlingsanerkennung zur Problemlösung beitragen können. Straffällig gewordene Migranten können theoretisch zwar

ausgewiesen werden können und Schutzsuchenden die Flüchtlingsanerkennung versagt werden, diese Maßnahmen werden aber in aller Regel nicht zu einer Aufenthaltsbeendigung führen.

Denn Migranten, die hier aufgrund von Verfolgungstatbeständen des § 60 Abs. 1 AufenthG um Schutz nachsuchen, dürfen in aller Regel aufgrund der Vorgaben höherrangigen Rechts, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK auch dann nicht abgeschoben werden, wenn sie ausgewiesen wurden oder ihnen die Flüchtlingsanerkennung versagt wurde.

Damit dürfte das Gesetz genau das Gegenteil dessen erreichen, was ausweislich der Gesetzesbegründung sein Ziel ist. Es werden wieder Personengruppen geschaffen, die hier auf lange Sicht aufhältlich sein werden, ohne dass ihnen die Integration, für die ein Aufenthaltstitel der erste Schritt ist, ermöglicht wird. Dass dies dem gesellschaftlichen Frieden und der Akzeptanz für die Aufnahme von Schutzbedürftigen sowie für die legale Zuwanderung dienen kann, erschließt sich uns nicht.

Eher ist zu befürchten, dass durch die Neuregelung in erster Linie langjährig hier lebende Migranten, sog. faktische Inländer betroffen werden.

## II.

### **Zum Entwurf im Einzelnen**

#### **1.) Verschärfung des Ausweisungsrechts**

Hier ist zunächst aus Sicht der Rechtspraktiker vorab zu bemerken, dass das Ausweisungsrecht durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 umfassend reformiert wurde. Diese Reform trat am 01. Januar 2016 in Kraft. Aus Sicht des RAV dürfte bereits diese Reform zu einer Erleichterung von Ausweisungen durch die Ausländerbehörden führen. Für eine weitere Verschärfung gibt es daher keinen Bedarf.

##### a) Nr. 1 Einführung der „rechtstreuen Verhaltens“ als Abwägungskriterium in § 53 Abs.2

Ein „rechtstreu Verhalten“ kann nicht zu einem Ausweisungsinteresse führen. Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne von § 53 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ist auf der Tatbestandsseite denklogisch immer mit einem vorangegangenen nicht rechtstreuen Verhalten des Betroffenen verbunden. Dies zeigt der Katalog der in § 54 AufenthG aufgeführten Ausweisungsinteressen. Das Kriterium des rechtstreuen Verhaltens wird daher bereits jetzt im Rahmen des Ausweisungsinteresses ausreichend berücksichtigt. Die Aufnahme in § 53 Abs. 2 ist daher unnötig und wird im Rahmen der Güterabwägung zu einer doppelten negativen Bewertung des Ausweisungsinteresses gegenüber dem Bleibeinteresse führen.

Der Begriff ist zu weit gefasst und unbestimmt. Offensichtlich sollen ausweislich der Gesetzesbegründung nicht nur strafrechtliche Verurteilungen, sondern ganz allgemein straf- oder ordnungsrechtlich relevantes Verhalten negativ auswirken können. Da hierunter bereits

sogar fahrlässige Verkehrsordnungswidrigkeiten fallen können, sehen wir hier einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot.

b) § 54 Abs. 1 (Änderung § 54 Abs.1 Nr.1 und neuer § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG

Die Mindestgrenze der Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von „mehr als“ 2 Jahren in § 54 Abs. 1 Nr. 1 schloss die Begründung eines besonders schwer wiegenden Ausweisungsinteresses bei Verurteilung zu einer Bewährungsstrafe nach dieser Vorschrift aus. Nunmehr soll nach § 54 Abs.1 bereits eine Verurteilung von „mindestens“ 2 Jahren ein besonders schwer wiegendes Ausweisungsinteresse begründen.

Aus unserer Sicht ist die erleichterte Aufnahme von Bewährungsstrafen

- schon deshalb bedenklich, weil das Strafgericht bei der Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung bereits eine Gefahrenprognose mit dem Ergebnis vorgenommen hat, dass sich der Betroffene schon die Verurteilung zur Warnung dienen lassen und künftig auch ohne die Vollstreckung der Freiheitsstrafe keine Straftaten mehr begehen wird,
- in den Katalog der besonders schwer wiegenden Ausweisungsinteressen abzulehnen, weil in diesen Fällen eine Ausweisung aus spezialpräventiven Gründen mangels feststellbarer Wiederholungsgefahr kaum mehr denkbar und eine Ausweisung aus rein generalpräventiven Gründen mit dem seit 01. Januar 2016 geltenden Recht wegen der nach § 53 Abs. 1 Satz 1 AufenthG immer erforderlichen konkret bestehenden Gefahr im polizeirechtlichen Sinne nicht vereinbar ist.

Bei bestimmten, in § 54 Abs. 1 Nr. 1a des Entwurfs aufgeführten Straftaten soll künftig bereits die Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr ein besonders schwer wiegendes Ausweisungsinteresse begründen. Bei erstmaliger Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von unter zwei Jahren ist die Aussetzung der Vollstreckung zur Bewährung nicht selten. Hier gilt also das oben zur Aufnahme von Verurteilungen zu einer Bewährungsstrafe entsprechend.

Hinzu kommt, dass die besondere Qualifizierung bestimmter Straftatbestände und Begehungsweisen bedenklich erscheinen. Im Rahmen der qualifizierten Tatbestände ist hier insbesondere die Aufnahme der Straftaten gegen das Eigentum und des Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte zu nennen, im Rahmen der Begehungsweisen die Aufnahmen „mit List“ und der „serienmäßigen Begehung von Straftaten gegen das Eigentum“.

Die erleichterte Aufnahme der Verurteilung wegen Straftaten gegen das Eigentum bzw. des Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte in den Katalog der ein besonders schwer wiegendes Ausweisungsinteresse begründenden Tatbestände ist aus unserer Sicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu vereinbaren.

Für die Begehungsweisen „mit List“ und „serienmäßige Begehung von Straftaten gegen das Eigentum“ fehlen Legaldefinitionen; nach der strafrechtlichen Judikatur ist „List“ nicht zwingend mit einem positiven Tun verbunden, sogar eine Straftat durch Unterlassen kann „mit List“ begangen worden sein. Auch hier dürfte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

nicht gewahrt sein. Gleiches gilt für die „serienmäßige Begehung von Straftaten gegen das Eigentum“. Mangels eines entsprechenden Tatbestands wird es keine Verurteilungen wegen serienmäßiger Begehung bspw. eines Diebstahls geben. Wie viele Einzelfälle zur Annahme einer „serienmäßigen Begehung“ vorliegen müssen, ist vollkommen unklar. Da in diesen Fällen weder Gewalt und List vorliegen müssen, verstößt auch die Tatbestandsalternative gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

c) § 54 Abs.2 Nr. 1a

Zur Problematik der erweiterten Berücksichtigung auch von Verurteilungen zu einer Bewährungsstrafe und der Einführung bestimmter Straftatbestände und bestimmter Begehungsweisen sei auf die obigen Ausführungen zum besonders schwer wiegenden Ausweisungsinteresse verwiesen.

Beim neuen § 54 Abs. 2 Nr. 1a ist zudem besonders problematisch, dass

- bei Verurteilung anders als in § 54 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 nicht zwischen Freiheits- und Jugendstrafen unterschieden wird.

Bedeutete schon Aufnahme der Verurteilung zu einer Jugendstrafe von mindestens einem Jahr, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt wurde, als schwer wiegendes Ausweisungsinteresse in § 54 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG im derzeit geltendem Recht eine erhebliche Verschärfung gegenüber der bis 31.12.2015 bestehenden Rechtslage („Ist-Ausweisung“ nach § 53 Abs. 2 Nr.2 a.F. bei Verurteilung wegen bestimmter Straftatbestände zu einer Jugendstrafe von mindestens 2 Jahren und „Regelausweisung“ nach § 54 Abs. 1 Nr. 1 a.F. bei Verurteilung zu einer Jugendstrafe von mindestens 2 Jahren jeweils ohne Aussetzung der Vollstreckung zur Bewährung), ist die nunmehr vorgesehene Änderung eine völlige Abkehr von dem im Jugendstrafrecht vorherrschenden Erziehungsgedanken und schon deshalb gänzlich abzulehnen.

## **2.) Ausweitung der Regelungen zum Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung und zur Erweiterung der Möglichkeit der Abschiebung politisch Verfolgter in den Verfolgerstaat**

Die Einführung des § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG sowie die korrespondierenden Änderungen im AsylG verstoßen gegen höherrangiges Recht. Sie sind europa- und völkerrechtswidrig (Art. 33 Abs. 2 GK, Art. 21 RL 2011/95 EU, Art. 3 EMRK). Soweit mit dem neuen § 60 Abs. 8 Satz 3 i.V.m. § 60 Abs. 1 Satz 2 AufenthG auch die Abschiebung Asylberechtigter ermöglicht wird, ist auch ein Verstoß gegen Art. 16a Abs.1 GG, und damit eine Verfassungswidrigkeit gegeben.

§ 60 Abs.1 AufenthG setzt die Vorgaben des in Artt. 33 Abs. 1 GK, 21 Abs. 1 RL 2011/95 EU geregelten Zurückweisungsverbots politisch Verfolgter (Refoulement-Verbot) um. Ausnahmen von diesem Verbot sind in Artt. 33 Abs.2 GK, 14 Abs. 4, 21 Abs. 2 RL 2011/95 EU geregelt. Hiernach muss der Flüchtling aus schwerwiegenden bzw. stichhaltigen Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen sein, in dem er sich befindet, oder eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates darstellen, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

Diese Ausnahmen sind nach allgemeiner Auffassung sehr restriktiv auszulegen. Dem ist der Gesetzgeber in § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG insoweit nachgekommen als er für den Ausschluss der Anwendung des § 60 Abs. 1 AufenthG eine Mindeststrafe von 3 Jahren festgesetzt hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 31. Januar 2013, 10 C 17.12, den Ausnahmecharakter dieser Vorschrift ebenfalls ausdrücklich betont und hervorgehoben, dass der Ausnahmetatbestand nur vorliegt, wenn zum einen eine Verurteilung zur einer mindestens dreijährigen (Einzel-)Freiheitsstrafe und zudem die Feststellung einer Gefahr für die Allgemeinheit gegeben ist. Das Gericht geht dabei ausführlich auf die Entstehungsgeschichte des Art. 33 Abs. 2 GK und des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG ein. Hiernach sind gerade Fälle, in denen das Gericht im Bereich der unteren und mittleren Kriminalität geblieben ist, selbst wenn die Verurteilung wegen eines mit hoher Strafdrohung bewehrten Vergehens oder eines Verbrechens erfolgte, nicht von dem Ausnahmetatbestand erfasst..

Mit der im Änderungsentwurf beabsichtigten Herabsetzung der Mindeststrafe, der damit verbundenen Einbeziehung von Bewährungsstrafen und der Gesamtstrafenbildung in den Ausnahmetatbestand wird die untere Grenze für die Möglichkeit eines Ausschlusses von der Flüchtlingsanerkennung in einen Bereich verschoben, der bereits die durch eine Mehrzahl von Taten der mittleren Kriminalität ausgelösten Gefahren erfasst und sich damit gerade nicht auf Fälle besonders schwerer Vergehen bzw. Verbrechen beschränkt.

Bedenken ergeben sich auch durch die Aufnahme von Straftaten gegen das Eigentum und des Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte als besonders schwere Vergehen im Sinne der Ausnahmetatbestände. Beim Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte kommt hinzu, dass das in § 113 StGB geschützte Rechtsgut in erster Linie die „Autorität staatlicher Vollstreckungsakte“ und nicht die Allgemeinheit ist.

Berlin, 22. Februar 2016

Andreas Günzler



Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)512 E

**Gilda Schönberg**

**Rechtsanwältin**

**zugleich Fachanwältin für Strafrecht**

Mehringdamm 40

10961 Berlin

Tel.: (030) 6937086

Fax: (030) 6937488

RAin Schönberg, Mehringdamm 40, 10961 Berlin

Berliner Volksbank 5709775008 (BLZ10090000)

IBAN: DE 35 1009 0000 5709 7750 08

BIC: BEVO DEBB

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Berlin, den 21.2.2016

## Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 22.2.2016:

**Zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 16.2.2016 (Drucksache 18/7537).**

Der Gesetzentwurf formuliert als Ziel die Ausweisung „krimineller Ausländer“ zu erleichtern und Asylsuchenden, die Straftaten begehen, die rechtliche Anerkennung als Flüchtling konsequenter als bisher zu versagen.

Aus der im Entwurf enthaltenen Begründung hinsichtlich des Erfüllungsaufwandes der Neuregelung für die Verwaltung lässt sich ableiten, dass ein Zusammenhang zwischen der durch die Neuregelung erwarteten erhöhten Anzahl von Ausweisungen mit der Ausreise der betroffenen Ausländer gesehen wird.

### A. Allgemeine Bewertung und Zielrichtung

Sowohl der Zeitpunkt des Änderungsvorschlages keine 2 Monate nach der erst zum 1.1.2016 In Kraft getretenen Neuregelung des Ausweisungsrechtes, als auch der Anlass, belegen, dass es

sich nicht um eine Änderung aufgrund festgestellter Defizite der Neuregelung handelt, sondern um einen Reflex auf eine vermeintliche oder tatsächlich vorhandene gesellschaftliche Gefühlslage.

Dabei wird mit der erleichterten Ausweisung zugleich die Idee verbunden, dass der betroffene Ausländer durch die Ausweisung schneller aus dem Bundesgebiet zu entfernen sei. Dies dürfte für den absolut größten Teil der durch die Neuregelung betroffenen Menschen nicht gelten, da die Ausweisung eben nicht mit der Abschiebung gleichzusetzen ist.

Durch die Ausweisung erlischt ein bestehender Aufenthaltstitel, § 51 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG und dies begründet die Ausreiseverpflichtung, § 50 Abs. 1 AufenthG. Für die Fälle, in denen ohnehin kein Aufenthaltsrecht bestand kann also durch die Ausweisung auch nicht der bestehende Status vernichtet werden. Während des Asylverfahrens ist eine Ausweisung nur unter den sehr eingeschränkten Voraussetzungen des § 53 Abs. 4 i.V.m § 53 Abs. 3 AufenthG möglich. Damit wird die Neuregelung Asylbewerber zunächst nicht unmittelbar betreffen. Vielmehr ist zu erwarten, dass damit langjährig im Bundesgebiet lebende Migranten getroffen werden.

Die weitere Rechtsfolge der Ausweisung ist, dass ein Aufenthaltstitel nicht mehr erteilt werden darf, § 11 Abs. 1 AufenthG.

Das Instrument der Ausweisung führt also bei den Personengruppen, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht ausreisen können (z.B. bei einer drohenden Folter oder Gefahr für Leib und Leben im Herkunftsstaat/Erkrankung/fehlender Pass), vor allem dazu, dass Ihnen – selbst im Falle eines Anspruches- kein Aufenthaltstitel erteilt werden kann.

Die intendierte Erhöhung der Ausweisungsquote hat damit eher den Zweck eine aufenthaltsrechtliche Schlechterstellung zu erreichen und dient damit vor allem der Verhinderung der Integration.

Zugleich ist die mit der Erweiterung der Ausweisungsmöglichkeit verfolgte Idee, bestimmte Personen dauerhaft aus dem Bundesgebiet fernzuhalten, mit der bei jeder Ausweisungsentscheidung zugleich zu treffenden Befristungsentscheidung kaum vereinbar, § 11 Abs. 2 S. 1 AufenthG. Diese Frist ist nach der erst zum 1.8.2015 eingeführten Regelung des § 11 Abs. 4 S.



2 AufenthG dann auf null zu reduzieren, wenn die Voraussetzungen der Erteilung eines Titels nach dem Kapitel 2 Abschnitt 5 des AufenthG (also humanitäre Titel) vorliegen.

Es ist in sich widersprüchlich eine neue erweiterte Ausweisungsmöglichkeit zu schaffen, wenn zeitgleich die Befristung ihrer Wirkung auf sofort erfolgen müsste.

B. Der Gesetzesentwurf im Einzelnen:

#### 1. Änderung in § 54 AufenthG

Die Verurteilung wegen spezieller Delikte und Begehungsformen zu Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr auf Bewährung soll nunmehr als besonders schweres Ausweisungsinteresse i.S.d. § 54 Abs. 1 AufenthG-E bewertet werden:

Die Strafaussetzung zur Bewährung setzt gemäß § 56 Abs. 1 S. 1 StGB die Erwartung voraus, dass der Verurteilte sich schon die Verurteilung zur Warnung dienen lassen und künftig auch ohne die Einwirkung des Strafvollzugs keine Straftaten mehr begehen wird. Auch bei Straftaten, die mit Strafen über einem Jahr bis zu zwei Jahren geahndet werden, ist die Aussetzung möglich, sofern die Gesamtwürdigung der Tat und Persönlichkeit des Verurteilten dies zulässt, § 56 Abs. 2 StGB.

Im Strafverfahren gewinnt das entscheidende Gericht durch die Hauptverhandlung einen persönlichen Eindruck von dem Angeklagten; zugleich wird durch die Mitwirkung anderer Verfahrensbeteiligter (Sachverständige/ Zeugen/ Geschädigte/ Jugendgerichtshilfe) ein umfangreiches Bild über den zu beurteilenden Sachverhalt gewonnen.

Die durch das Strafgericht gefundene Rechtsfolge fußt also, jedenfalls im Regelfall, auf einer umfassenden Würdigung des Sachverhaltes und der Person. Diese Würdigung wird durch den Gesetzesentwurf generell als irrelevant eingeordnet.

Die aufenthaltsrechtliche Wertung der Verurteilung zur Bewährung kann folglich nicht auf die Gefahr durch die Person, sondern nur auf eine allgemeine generalpräventive Gefahrenabwehr gerichtet sein. Diese generalpräventiven Überlegungen sollen also ausschließlich

dazu dienen andere Ausländer von vergleichbaren Taten abzuhalten. Eine solche Wirkung setzt eine Rationalität bei der Begehung von Straftaten voraus, die jedenfalls in der Praxis kaum anzutreffen ist.

Zudem ist eine rein auf generalpräventive Gründe gestützte Ausweisung nach dem eindeutigen Wortlaut des § 53 Abs.1 Satz 1 AufenthG in dem seit dem 01.01.2016 geltenden Ausweisungsrecht nicht mehr zulässig, vgl. Cziesky-Reis in Hofmann, Ausländerrecht, 2. Auflage, Rdnr 24 ff. zu § 53. An diesem Umstand wird auch durch den hier gegenständlichen Gesetzesentwurf nichts geändert.

Es ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Reform des Ausweisungsrechtes im Juli 2015 auch und gerade erfolgte, da der vorherige Zustand der Ist-/Regel-/Ermessenausweisung der notwendigen Einzelfallbetrachtung widersprach und mit den europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar war.

Durch die Verschärfung der Ausweisungsinteressen durch § 54 AufenthG-E wird von dieser Einzelfallbetrachtung erneut Abstand genommen und auf den vor dem 1.1.2016 bestehenden Zustand zurückgegriffen. Dies zeigt sich zusätzlich noch an dem Rekurs auf bestimmte Deliktstypen, der in der Neufassung weitgehend aufgehoben wurde.

#### a) Jugendstrafrecht

Während in § 54 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG zum schwerwiegenden Ausweisungsinteresse noch differenziert wird, ob eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr erfolgt ist (unabhängig von der Bewährung) oder einer Jugendstrafe (abhängig von der Bewährung), wird im Gesetzesentwurf die Unterscheidung zwischen Freiheits- und Jugendstrafen aufgegeben.

Bei beiden soll in § 54 Abs. 1 1 a AufenthG-E (besonders schweres Ausweisungsinteresse) bei bestimmten Taten und Deliktsbegehungen bei einer Verurteilung zu mindestens einem Jahr gleichermaßen das besonders schwere Ausweisungsinteresse anzunehmen sein.

Die Unterscheidung bei dem schwerwiegenden Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 2 AufenthG wird ebenfalls unabhängig von der Höhe der Verurteilung gänzlich aufgehoben.

Damit wird an zwei Stellen direkt der Schutz der Jugendlichen und Heranwachsenden reduziert. Der dem Jugendstrafrecht innewohnende Erziehungsgedanke wird für den betroffenen jungen Ausländer im strafrechtlichen Bereich angewandt und im Aufenthaltsrechtlichen ignoriert.

Es ist deswegen zugleich nicht fernliegend, dass die entsprechenden strafrechtlichen Prognosen verschlechtert werden, da mit der Folge der Ausweisung und begrenzten Integrationsmöglichkeit auch die Legalprognose verschlechtert wird. So ist ein Wechselspiel zu erwarten, dass neben dem aufenthaltsrechtlichen Aspekt eine allein auf der Basis der Ausländereigenschaft beruhende Ungleichbehandlung ausländischer und deutscher Straftäter erwarten lässt.

b) „List“

Zur konkreten Formulierung des Änderungsvorschlages:

*„ wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist; ...“*

Es fehlt an einer Legaldefinition für den Begriff der „List“. Strafrechtlich ist unter dem Begriff ein Verhalten zu verstehen, das darauf abzielt, unter geflissentlichem und geschicktem Verbergen der wahren Absichten oder Umstände die Ziele des Täters durchzusetzen (BGHSt 1, 199, 201; BGHSt 16, 58, 62; BGHSt 32, 267, 269; BGH MDR 1962, 750; NStZ 1996, 276). Erforderlich ist ein gewisser Grad an Klugheit, Schlauheit und Fertigkeit (BGH NJW 1996, 2666). List kann durch Irreführung über die wahren Verhältnisse (BGHSt 1, 199) oder durch Ausnutzen der Unkenntnis von der wahren Sachlage sowie eines Irrtums vorliegen (BGHSt 10, 376).

Der Umstand, dass eine Straftat „mit List“ begangen wird kann also sowohl durch ein Handeln, als auch Unterlassen erfolgen- eine Gleichsetzung eines solchen Verhaltens mit Gewaltdelikten ist unverständlich, da der Unwertgehalt der Tathandlungen erkennbar abweicht.

#### c) serienmäßige Begehung von Straftaten gegen das Eigentum

Auch hier zur konkreten Formulierung des Änderungsvorschlages:

*„bei serienmäßiger Begehung von Straftaten gegen das Eigentum wiegt das Ausweisungsinteresse auch dann besonders schwer, wenn der Täter keine Gewalt, Drohung oder List angewendet hat.“*

Eine Legaldefinition der „serienmäßigen Begehung von Straftaten gegen das Eigentum“ kennt das Strafgesetzbuch nicht. Nach dem Entwurf ist zunächst eine Verurteilung wegen einer Straftat gegen das Eigentum zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe erforderlich. Eine Verurteilung wegen einer „serienmäßigen Begehung“ wird es nicht geben. Ob ein Strafgericht in der Urteilsbegründung eine solche Formulierung benutzt oder nicht wird also von der persönlichen Präferenz des Gerichtes abhängen. Damit wird es, sofern die Ausweisung auf das Strafurteil gestützt wird, eine willkürliche Unterscheidung je nach Sprachgebrauch geben. Es ist dabei vorprogrammiert, dass die Verteidigung Rechtsmittel einlegen muss um sicherzugehen, dass die später geschriebenen schriftlichen Urteilsgründe noch einer Überprüfung/Änderung unterliegen können.

Bei Straftaten gegen das Eigentum ohne Anwendung von Gewalt ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse anzunehmen, dürfte zudem mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kaum vereinbar sein

#### 2. Änderung des § 60 Abs. 8 AufenthG (Flüchtlinge)

Die Regelung des § 60 Abs. 8 AufenthG-E verstößt gegen die GFK.

Gemäß Artikel 33 Absatz 2 GFK kann sich ein Flüchtling nicht auf das Verbot der Ausweisung oder Zurückweisung berufen, der aus schwerwiegenden Gründen eine Gefahr für die Sicherheit des Staates darstellt, oder der wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 31.1.2013, 10 C 17.12. erläutert, *dass die vorhandene Mindeststrafenregelung von 3 Jahren sicherstellen soll, dass der Entzug des Asyl- und Flüchtlingsstatus nur gegenüber besonders gefährlichen Tätern in Betracht kommt. Nur sie bedeuten eine Gefahr für die Allgemeinheit, die gegenüber dem Ziel des Flüchtlingsschutzes im Ausnahmefall überwiegen kann, nicht aber solche Täter, die sich zwar eines mit hoher Strafdrohung bewehrten Vergehens oder Verbrechens schuldig gemacht haben, dabei aber im unteren oder mittleren Bereich der Strafbarkeit geblieben sind, so dass sie eine Freiheitsstrafe von weniger als drei Jahren verwirkt haben. Ist ein Flüchtling rechtskräftig zu einer mindestens dreijährigen (Einzel-)Freiheitsstrafe verurteilt worden, ist unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles weiter zu prüfen, ob diese Verurteilung die Annahme rechtfertigt, dass er tatsächlich eine Gefahr für die Allgemeinheit im Sinne des § 60 Abs. 8 Satz 1 Alt. 2 AufenthG darstellt.*

Zu diesen Anforderungen steht der Entwurf, der bei bestimmten Delikten die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe/Jugendstrafe von einem Jahr auch dann genügen lässt, wenn die Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wird, im klaren Wertungswiderspruch.

Es ist insgesamt davon auszugehen, dass die Neuregelungen- so sie denn Gesetz würden- eine Vielzahl von neuen – letztendlich für den betroffenen Ausländer erfolgreichen- gerichtlichen Verfahren nach sich ziehen werden und schlussendlich zu einer weiteren Belastung der Justiz führen.

Der mit dem Gesetz verfolgte Zweck, Handlungsfähigkeit darzustellen, dürfte sich durch diese Verfahren schnell in das Gegenteil verkehren.

  
Gilda Schönberg, Rechtsanwältin





# Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch  
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von  
straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der  
Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern  
(Stand: 25.01.2016)

Stellungnahme Nr.: 10/2016

Berlin, im Februar 2016

## Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main  
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln

## Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

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

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

[www.anwaltverein.de](http://www.anwaltverein.de)

## **Verteiler**

---

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Arbeit und Soziales
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates
- Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrates
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorstand des DAV
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht



- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht
- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

---

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf (AufenthG-E/AsylG-E) reagiert die Bundesregierung auf die Ereignisse der Silvesternacht 2015/2016. Der Gesetzgeber möchte mit dem Gesetzesentwurf ausweislich der Gesetzesbegründung Ressentiments gegenüber Migranten in der Bevölkerung entgegenwirken.

Mit dem Gesetzesentwurf wird zunächst das Ausweisungsrecht verschärft. Dazu wird – nur einen Monat nach Inkrafttreten des neuen, verschärften Ausweisungsrechts zum 1.1.2016<sup>1</sup> – ein Katalog von Straftaten erstellt, bei deren Begehung ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse künftig bereits bei Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr vorliegen soll, unabhängig davon, ob die Strafe zur Bewährung ausgesetzt wird oder nicht. Bei Verurteilung zu einer niedrigeren Freiheits- oder Jugendstrafe aufgrund einer der im Katalog genannten Straftaten soll künftig ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse vorliegen. In dem Straftatenkatalog sind nicht nur schwere Straftaten gegen das Leben oder die körperliche Unversehrtheit aufgeführt, sondern auch Delikte wie Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte sowie Straftaten gegen das Eigentum.

Gleichzeitig werden die Regelungen, die zum Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung und zur Möglichkeit der Abschiebung eines Flüchtlings auch in den Verfolgerstaat führen sollen, ausgeweitet. Künftig sollen der Ausschluss von der Flüchtlingsanerkennung und die Abschiebung in den Verfolgerstaat bereits dann möglich sein, wenn eine Verurteilung wegen der vorgenannten Delikte von mindestens einem Jahr erfolgt ist. Auch hier soll laut Gesetzesbegründung unerheblich sein, ob die Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde oder nicht.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt zu dem Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

---

<sup>1</sup> vgl. insofern Stellungnahme Nr. [29/2014](#) des DAV zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Der DAV hat erhebliche Zweifel, dass der vorliegende Gesetzesentwurf geeignet ist, Ressentiments gegenüber Einwanderern entgegenzuwirken. Da die Gesetzesänderungen mit gravierenden Grundrechtseingriffen verbunden sind, ergeben sich Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit und damit die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes.

Darüber hinaus bestehen erhebliche Bedenken an der Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit Art. 16a GG und mit den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sowie der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie).

Im Einzelnen:

I) Unvereinbarkeit der geplanten Änderungen des § 60 Abs. 8 AufenthG-E und § 3 Abs. 4 AsylG-E mit der Genfer Flüchtlingskonvention, der EU-Qualifikationsrichtlinie und mit Art. 16a GG

1. Unvereinbarkeit mit Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention und Art. 14 Abs. 4 lit b Qualifikationsrichtlinie

Gem. § 60 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) dürfen Flüchtlinge und Asylberechtigte nicht in den Verfolgerstaat abgeschoben werden. § 60 Abs. 8 AufenthG regelt, in welchen Fällen von diesem Abschiebungsverbot eine Ausnahme gemacht werden darf. Die gleichen Gründe führen gem. § 3 Abs. 2 und 4 Asylgesetz (AsylG) zum Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung.

Ein solcher Ausschluss war bislang nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich:

- qualifizierte Tätigkeit für eine terroristische Organisation
- Gefahr für die Allgemeinheit nach rechtskräftiger Verurteilung zu einer mindestens dreijährigen Freiheitsstrafe aufgrund einer Straftat
- Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne eines internationalen Vertragswerkes
- Verurteilung zu einer schweren nichtpolitischen Straftat, insbesondere einer grausamen Handlung; Zuwiderhandlung gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen

Mit der Neuregelung in § 60 Abs. 8 AufenthG-E und § 3 Abs. 4 AsylG-E wird die Möglichkeit des Ausschlusses von der Flüchtlingsanerkennung und der Abschiebung in den Verfolgerstaat auf Fälle einfacher und mittlerer Kriminalität ausgeweitet:

Eine Abschiebung in den Verfolgerstaat soll nunmehr bereits dann zulässig sein, wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten

- gegen das Leben
- die körperliche Unversehrtheit
- die sexuelle Selbstbestimmung
- das Eigentum
- oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte

rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist.

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass dies unabhängig davon gelten soll, ob die Strafe zur Bewährung ausgesetzt worden ist oder nicht. Bejaht das Bundesamt das Vorliegen dieses Ausschlussgrundes, wird gem. § 3 Abs. 4 AsylG-E die Flüchtlingseigenschaft nicht zuerkannt.

Diese extensive Ausdehnung des Anwendungsbereichs ist mit der Genfer Flüchtlingskonvention nicht zu vereinbaren.

Gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention ist eine Abschiebung von Flüchtlingen nur dann zulässig, wenn entweder einer der Ausschlussgründe gem. Art. 1 F. GFK vorliegt (Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne eines internationalen Vertragswerkes; Verurteilung zu einer schweren nichtpolitischen Straftat, insbesondere einer grausamen Handlung; Zuwiderhandlung gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen) oder eine Ausnahme von dem Refoulement-Verbot gem. Art. 33 GFK ausnahmsweise zulässig ist.

Dies ist gem. Art. 33 Abs. 2 GFK dann der Fall, wenn der Flüchtling aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder er eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde<sup>2</sup>. Gefordert wird also zweierlei: Erstens die Verurteilung zu einem Verbrechen oder besonders schweren Vergehen i. d. S. und zweitens eine konkrete Gefahr für die Allgemeinheit. Beiden Vorgaben wird der vorliegende Gesetzesentwurf nicht gerecht.

Gem. Art. 14 Abs. 4 lit b der Qualifikationsrichtlinie erkennen die Mitgliedstaaten die Flüchtlingseigenschaft ab, beenden diese oder lehnen ihre Verlängerung ab, wenn die Person eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellt, weil sie wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde. Da die Qualifikationsrichtlinie ausdrücklich auf die Genfer Flüchtlingskonvention Bezug nimmt, ist der Regelungsgehalt jedenfalls mit Art. 33 Abs. 2 GFK identisch.

#### a) Verbrechen oder besonders schweres Vergehen i. S. d. Art. 33 GFK

Die Begriffe Verbrechen oder besonders schweres Vergehen<sup>3</sup> sind nach den verbindlichen Vorgaben des UNHCR zur Genfer Flüchtlingskonvention eng, restriktiv und mit äußerster Vorsicht auszulegen, da sie schwerwiegende Folgen haben können<sup>4</sup>. Dies ergibt sich laut UNHCR

*„auch aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Art. 33 Absatz 2 GFK wurde erst auf der Bevollmächtigtenkonferenz, die die GFK verabschiedet hat, auf Wunsch des Delegierten des Vereinigten Königreichs in den Konventionstext aufgenommen. Viele Delegierte befürchteten damals, dass die Aufnahme einer solchen Vorschrift das Prinzip des Non-Refoulement gefährden könnte. Nur mit den Argumenten, dass in ganz außergewöhnlichen Fällen zum Schutz des eigenen Landes oder der Allgemeinheit die Gewährung eines Refoulement-*

---

<sup>2</sup> Art. 33 Abs. 2 GFK regelt daher die Ausnahmen vom Refoulement-Verbot des Absatzes 1. Nach dem Regelungskonzept ist die betreffende Person aber dennoch Flüchtling, lediglich die formelle Statuszuerkennung darf unterbleiben und eine Abschiebung darf ganz ausnahmsweise in den Verfolgerstaat erfolgen.

<sup>3</sup> Der Originaltext der Vorschrift erfordert in diesem Zusammenhang „a final judgement of a particularly serious crime“

<sup>4</sup> UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 5, Anwendung der Ausschlussklauseln, S.135

*Schutzes nicht vertretbar sei, und der Notwendigkeit einer Angleichung an Art. 1 F. Buchst. b) GFK setzten sich die Befürworter der Ausnahmegvorschrift durch.<sup>5</sup>*

Die nunmehr in § 60 Abs. 8 AufenthG-E und § 3 Abs. 4 AsylG-E geregelten Ausschlussgründe erfassen aber keine „ganz außergewöhnlichen Fälle“, sondern die der ubiquitär auftretenden gewöhnlichen kleinen und mittleren Kriminalität.

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu § 60 Abs. 8 AufenthG betont, dass eine restriktive Auslegung der Vorschrift geboten ist, damit die Sicherungen des völkerrechtlichen Flüchtlingsrechts gegen eine Ausweisung und eine Abschiebung in den Verfolgerstaat nicht relativiert werden. Es hat daher entschieden, dass die Voraussetzung „Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren“ des geltenden § 60 Abs. 8 AufenthG nicht erfüllt ist, wenn diese Mindestgrenze erst durch Bildung einer Gesamtstrafe erreicht ist:

*„Aus diesen Gründen kommt es nach der Konzeption des deutschen Rechts für die Anwendung des § 60 Abs. 8 AufenthG ... im Übrigen auch nicht auf die abstrakte Strafdrohung, sondern auf die konkret verhängte Freiheitsstrafe an. Denn die Mindeststrafenregelung soll sicherstellen, dass der Entzug des Asyl- und Flüchtlingsstatus nur gegenüber besonders gefährlichen Tätern in Betracht kommt. Nur sie bedeuten eine Gefahr für die Allgemeinheit, die gegenüber dem Ziel des Flüchtlingsschutzes im Ausnahmefall überwiegen kann, nicht aber solche Täter, die sich zwar eines mit hoher Strafdrohung bewehrten Vergehens oder Verbrechens schuldig gemacht haben, dabei aber im unteren oder mittleren Bereich der Strafbarkeit geblieben sind, so dass sie eine Freiheitsstrafe von weniger als drei Jahren verwirkt haben. Ist ein Flüchtling rechtskräftig zu einer mindestens dreijährigen (Einzel-)Freiheitsstrafe verurteilt worden, ist unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalles weiter zu prüfen, ob diese Verurteilung die Annahme rechtfertigt, dass er tatsächlich eine Gefahr für die Allgemeinheit im Sinne des § 60 Abs. 8 Satz 1 Alt. 2 AufenthG darstellt.*

*Aus demselben Grund reicht es nicht aus, wenn ein Täter nur deshalb zu einer mindestens dreijährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, weil mehrere von ihm begangene Taten geringeren oder mittleren Gewichts im Rahmen eines*

---

<sup>5</sup> UNHCR, Auslegung von Art. 33 Absatz 2 und Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention, 1999 m.w.N.

*einzigem Strafverfahrens oder - wenn eine frühere Strafe noch nicht vollstreckt ist - im Wege der nachträglichen Gesamtstrafenbildung abgeurteilt worden sind. ...*

*Auch die Entstehungsgeschichte der Genfer Flüchtlingskonvention (vgl. Takkenberg/Tahbaz, *The collected travaux preparatoires of the 1951 Geneva convention relating to the status of refugees*, 1990, III S. 89 f., 344 ff., sowie Weis, *The travaux preparatoires analysed with a commentary*, abrufbar bei [www.unhcr.org/4ca34be29.html](http://www.unhcr.org/4ca34be29.html), ab Seite 233) bestätigt die Erforderlichkeit einer restriktiven Auslegung des § 60 Abs. 8 Satz 1 Alt. 2 AufenthG. Während im ursprünglichen Textentwurf eine Einschränkung des Refoulement-Verbots (Art. 28 des Entwurfs) noch nicht vorgesehen war, setzte sich der Gedanke, dass Staaten zur Hinnahme von Gefahren für ihre Sicherheit oder für die Allgemeinheit nicht unbeschränkt gezwungen sein dürften, erst nach einer intensiven Debatte über die Grenzen des Refoulement-Schutzes durch. Der schließlich verabschiedeten Textfassung lag die Einschätzung zu Grunde, dass die Abschiebung eines Flüchtlings nur ausnahmsweise und als Reaktion auf besonders schwerwiegendes kriminelles Verhalten des Flüchtlings zulässig sei, wenn eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder der Allgemeinheit bestehe. Die Auffassung des Vertreters des Bundesinteresses, auch in derartigen Fällen könne über die Merkmale einer Gefahr für die Allgemeinheit oder der Wiederholungsgefahr im Rahmen einer Einzelfallwürdigung eine Unterschreitung des völker- und unionsrechtlich gebotenen Mindeststandards verhindert werden (ebenso OVG Schleswig a.a.O. Rn. 45), wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Denn sie verschiebt die untere Grenze für die Möglichkeit eines Widerrufs der Asyl- und Flüchtlingsanerkennung in einen Bereich, der bereits die durch eine Mehrzahl von Taten der mittleren Kriminalität ausgelösten Gefahren erfasst und sich damit gerade nicht auf Fälle besonders schwerer Verbrechen (Art. EWG RL 2011 95 Artikel 14 Abs. EWG RL 2011 95 Artikel 14 Absatz 4 Buchst. b Richtlinie 2011/95/EU) beschränkt.*

*Aus der Entstehungsgeschichte des § 60 Absatz 8 AufenthG ergibt sich nichts Abweichendes. Die Mindeststrafengrenze des § 60 Absatz 8 Satz 1 Alt. 2 AufenthG war weder im Ausländergesetz vom 28. April 1965 (AuslG 1965, dort § 14 Abs. 1 Satz 2, gültig bis Ende 1990) noch in der bis Oktober 1997 gültigen Fassung des Ausländergesetzes vom 9. Juli 1990 (AuslG 1990, dort § 51 Abs. 4)*

enthalten und fehlt auch in Art. 33 Abs. 2 der durch das AuslG 1965 in Bezug genommenen Genfer Flüchtlingskonvention. Sie wurde erst durch Gesetz vom 29. Oktober 1997 als § 51 Abs. 3 AuslG (gültig bis Ende 2004) mit der Begründung in das Gesetz eingefügt, die bisher nur selten angewandte Vorschrift solle konkretisiert und ihre praktische Anwendung angesichts der aktuellen politischen Lage erleichtert werden (BTDrucks 13/4948 S. 9). Weder durch das Aufenthaltsgesetz in der Fassung vom 30. Juli 2004 noch durch das erste Richtlinienumsetzungsgesetz vom 19. August 2007 ist sie nachfolgend geändert worden. Aus diesem Ablauf lässt sich lediglich die Absicht des Normgebers ableiten, die Ausweisung von Straftätern durch eine leicht handhabbare Regelung zu erleichtern, nicht aber eine Aussage zu der - in den Materialien nicht angesprochenen - Frage, ob die Mindeststrafengrenze auch durch eine aus mehreren Einzelstrafen von jeweils unter drei Jahren gebildete Gesamtstrafe erfüllt werden sollte oder nicht. Vielmehr folgt aus der ausdrücklichen Bezugnahme auf Art. 33 Abs. 2 GFK in der Begründung für die Einführung einer Mindestfreiheitsstrafe (BTDrucks 13/4948 S. 9), dass die dort verbindlich vereinbarte hohe Schwelle für eine Relativierung des Flüchtlingsschutzes nicht angetastet werden sollte.“<sup>6</sup>

#### b) konkrete Gefahr für die Allgemeinheit i. S. v. Art. 33 Abs. 2 GFK

Grund für den Ausschluss des Refoulement-Schutzes des Art. 33 GFK ist nicht die Begehung der Straftat, sondern die Gefährlichkeit des Täters. Die Verurteilung stellt laut UNHCR lediglich eine zusätzliche Anforderung an eine solche Gefahrenprognose. Die Voraussetzung der Verurteilung

*„ist keinesfalls ein Regelbeispiel für das Vorliegen einer Gefahr für die Allgemeinheit, sondern soll in Abgrenzung zu Art. 33 Absatz 2, 1. Alternative GFK strengere Beweisanforderungen aufstellen.“<sup>7</sup>*

Gegen eine solche Wiederholungsgefahr spricht laut UNHCR – entgegen der vorliegenden Gesetzesbegründung – regelmäßig sowohl die Strafaussetzung zur Bewährung als auch die vorzeitige Haftentlassung<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> BVerwG, Urt. v. 31.01.2013, 10 C 17.12

<sup>7</sup> UNHCR, Auslegung von Art. 33 Absatz 2 und Art. 1 F. der Genfer Flüchtlingskonvention, 1999



Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass der ausdrücklich in den Katalog aufgenommene Straftatbestand des Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte von vornherein nicht geeignet ist, eine Gefahr für die Allgemeinheit zu begründen, denn Schutzgut sind hier nicht Individualrechtsgüter der Allgemeinheit, sondern in erster Linie die „rechtmäßig betätigte Vollstreckungsgewalt des Staates“. Es bleibt festzuhalten, dass die gesetzlichen Neuregelungen nicht mit den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention zu vereinbaren sind.

Aufgrund des ultima-ratio-Charakters des Art. 33 Abs. 2 GFK ist der UNHCR in jedem Einzelfall darüber zu informieren, wenn der Aufenthaltsstaat erwägt, einen Flüchtling auf der Grundlage von Art. 33 Abs. 2 in den Verfolgerstaat abzuschieben<sup>9</sup>.

## 2. Unvereinbarkeit mit Art. 16a GG

Da § 60 Abs. 8 AufenthG auch regelt, unter welchen Voraussetzungen ein Asylberechtigter ausnahmsweise in den Verfolgerstaat abgeschoben werden kann, ist die geplante Erweiterung der Vorschrift an Art. 16a GG zu messen.

Art. 16 a GG beinhaltet keine schrankenlose Garantie des Asylgrundrechts. Das Grundrecht wird vielmehr durch die Grundrechte anderer als verfassungsimmanente Schranken beschränkt. Lässt sich eine drohende Verletzung von Grundrechten anderer feststellen, so ist eine umfassende Interessen- und Folgenabwägung vorzunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Abschiebung in den Verfolgerstaat zu einer Verletzung des Kernbereichs des Grundrechts führt und deswegen immer nur als ultima ratio in Betracht kommt.

Ob der Gesetzgeber diese umfassende Interessen- und Folgenabwägung bei der Formulierung von § 60 Abs. 8 AufenthG abschließend vorgenommen hat<sup>10</sup>, ist umstritten. Selbst wenn man dies für die bisher geltende Regelung in § 60 Abs. 8 AufenthG bejahen sollte, kann dies für den vorliegenden Entwurf nicht angenommen werden.

---

<sup>8</sup> UNHCR, Auslegung von Art. 33 Absatz 2 und Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention, 1999 m.w.N.

<sup>9</sup> UNHCR, Auslegung von Art. 33 Absatz 2 und Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention, 1999

<sup>10</sup> vgl. zum Meinungsstand Treiber in GK-AufenthG, § 60 Rn 220 m.w.N.

## II) (Erneute) Verschärfung des Ausweisungsrechts

Der Gesetzgeber hat zuletzt mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und zur Aufenthaltsbeendigung das Ausweisungsrecht umfassend reformiert und in weiten Teilen verschärft<sup>11</sup>. Das neue Ausweisungsrecht ist zum 1.1.2016 in Kraft getreten. Nun – gerade einmal einen Monat später – soll das Ausweisungsrecht erneut verschärft werden.

### 1. Aufnahme des „rechtstreuen Verhaltens“ in den Abwägungskatalog des § 53 Abs. 2 AufenthG

In § 53 Abs. 2 AufenthG-E wird die Frage, ob die betreffende Person sich „rechtstreu“ verhalten hat, zum Abwägungskriterium. Dies begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken. Zum einen ist der Begriff der Rechtstreue derart unscharf, dass theoretisch jeder auch noch so geringfügige Verstoß gegen Rechtsvorschriften, wie z.B. ein Verstoß gegen die Residenzpflicht, hierunter subsumiert werden kann. Zum anderen ist die Aufnahme des Begriffs in den Katalog des § 53 Abs. 2 AufenthG auch systematisch verfehlt. Denn die fehlende Rechtstreue begründet das Ausweisungsinteresse. Dieses ist dann gem. § 53 Abs. 2 AufenthG mit allen Umständen des Einzelfalls abzuwägen. Die Aufnahme des Umstands des rechtstreuen Verhaltens führt dazu, dass dieser Umstand doppelt negativ berücksichtigt wird. Außerdem ist der Begriff „rechtstreu Verhalten“ auch deswegen problematisch, weil völlig unklar ist, was das heißt: Verurteilung wegen einer Straftat, einer Ordnungswidrigkeit – oder reicht bereits das Erfüllen des objektiven Tatbestandes aus?

### 2. Herabsetzung der Höhe der Freiheitsstrafe in § 54 Abs. 1 AufenthG-E; Einführung neuer Ausweisungsinteressen

In § 54 Abs. 1 AufenthG-E soll ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse künftig bereits bei Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von „mindestens“ 2 Jahren, statt bisher „mehr als zwei Jahren“ vorliegen. Dies hat zur Folge, dass nunmehr auch Verurteilungen zu einer Bewährungsstrafe in Höhe von 2 Jahren unter Absatz 1 fallen.

---

<sup>11</sup> Kritisch dazu Stellungnahme des DAV Nr. [29/2014](#) zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

In § 54 Abs. 1a AufenthG-E und § 54 Abs. 2a AufenthG-E werden Kataloge von Rechtsgütern aufgestellt. Bei Straftaten, die gegen diese Rechtsgüter gerichtet sind, soll unter bestimmten Voraussetzungen bereits bei einer Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr (§ 54 Abs. 1a AufenthG-E) bzw. zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe auch unter einem Jahr (§ 54 Abs. 2a AufenthG-E) ein besonders schwerwiegendes (§ 54 Abs. 1a AufenthG-E) bzw. schwerwiegendes (§ 54 Abs. 2a AufenthG-E) Ausweisungsinteresse vorliegen, nach der Gesetzesbegründung unabhängig davon, ob die Strafe zur Bewährung ausgesetzt worden ist oder nicht.

Die Verschärfung (§ 54 Abs. 1 AufenthG-E) sowie die Einführung neuer besonders schwerwiegender und schwerwiegender Ausweisungsinteressen (§ 54 a Abs. 1a und 2a AufenthG-E) ist im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit problematisch. Bereits die zum 1.1.2016 in Kraft getretenen Regelungen wurden kritisiert, weil diese der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass bei Ausweisungsfällen eine strikte Einzelfallbetrachtung erforderlich ist, nicht gerecht werden<sup>12</sup>. Durch die Herabsetzung der Strafuntergrenzen wird diese Problematik noch verschärft.

### 3. Anwendung auf anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerber und subsidiär Schutzberechtigte?

Gem. § 53 Abs. 3 AufenthG dürfen Asylberechtigte und Flüchtlinge nur ausgewiesen werden, wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist. Gem. § 53 Abs. 4 AufenthG kann ein Asylbewerber, dessen Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, nur unter der Bedingung des negativen Ausgangs des Asylverfahrens ausgewiesen werden, es sei denn, es liegen die Voraussetzungen des Absatzes 3 vor.

§ 53 Abs. 3 AufenthG ist lex specialis zu § 54 AufenthG. Dieser ist bei Flüchtlingen und Asylberechtigten sowie Personen, die sich im Asylverfahren befinden, nicht anwendbar<sup>13</sup>. Da aber auch die Gründe für den Ausschluss von der

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu Stellungnahme des DAV Nr. [29/2014](#) zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

<sup>13</sup> Cziersky-Reis in NK-AusIR, § 54 AufenthG Rn 1 ff

Flüchtlingsanerkennung gem. § 3 Abs. 4 AsylG-E erweitert werden, dürfte zunächst die Entziehung des Schutzstatus und im Anschluss daran die Ausweisung erfolgen. De facto werden, sollten die Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention weiter Beachtung finden (s. dazu oben unter I), die neu geschaffenen Ausweisungsinteressen nicht auf anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte sowie Personen, die sich noch im Anerkennungsverfahren befinden, anwendbar sein.

Etwas anderes dürfte wohl für subsidiär Schutzberechtigte gelten. Diese sind in § 53 Abs. 3 AufenthG nicht aufgeführt. Der Gesetzgeber hat den Umstand des subsidiären Schutzes vielmehr in § 55 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG als besonders schwerwiegendes Bleibeinteresse berücksichtigt. Da bei der Personengruppe der subsidiär Schutzberechtigten häufig das absolute Abschiebungsverbot des § 60 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) greift, wird in diesen Fällen eine Ausweisung nicht zu einer Beendigung des Aufenthalts, sondern allein zu einer Verschlechterung des aufenthaltsrechtlichen Status führen. Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der Erforderlichkeit des Gesetzes (dazu unter III).

### III) Fehlende Geeignetheit der Regelungen zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels

Der Gesetzgeber will die Ausweisung straffällig gewordener Ausländer sowie die Möglichkeit der Versagung des Flüchtlingsschutzes erleichtern, weil die Begehung von Straftaten durch Ausländer geeignet sei, den gesellschaftlichen Frieden in Deutschland und die Akzeptanz der Aufnahme von Schutzbedürftigen sowie sonstiger Zuwanderung in der Gesellschaft zu gefährden. Ereignisse, wie die der Silvesternacht 2015/2016, beförderten Ressentiments gegenüber Ausländern.

Interessanterweise formuliert das Gesetz nicht das Ziel, die „kriminellen Ausländer“ auch außer Landes zu bringen. Dies wird der vorliegende Gesetzesentwurf, jedenfalls für die Gruppe der Schutzberechtigten, nach Einschätzung des Deutschen Anwaltvereins auch nicht, jedenfalls nicht in deutlich spürbarem Ausmaß, erreichen können.

Aus den Ausführungen unter I) ergibt sich, dass die Abschiebung von Flüchtlingen und Asylberechtigten immer an Art. 33 GFK bzw. Art. 16a GG zu messen ist und die Neuregelungen bei konventions- bzw. verfassungsgemäßer Auslegung keine

Erweiterung der Abschiebungsmöglichkeiten darstellen. Hinzu kommt, dass selbst wenn eine Abschiebung nach § 60 Abs. 8 AufenthG-E ausnahmsweise zulässig sein sollte, für viele Betroffenen das absolute Abschiebungsverbot aus § 60 Abs. 5 AufenthG i.V.m. Art. 3 EMRK einer Abschiebung entgegensteht. Droht der betreffenden Person im Abschiebezielstaat Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung, so darf eine Abschiebung von vornherein nicht erfolgen.

Eine Ausweisung sowie eine Versagung des Schutzstatus ohne die Möglichkeit der tatsächlichen Aufenthaltsbeendigung haben allein die Verschlechterung der aufenthaltsrechtlichen Position zur Folge. An die Stelle einer Aufenthaltserlaubnis tritt die (Ketten-)Duldung.

Eine Verschlechterung der aufenthaltsrechtlichen Position hat integrationsfeindliche Wirkungen. Insbesondere haben Personen mit Duldung keinen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs (vgl. § 44 AufenthG). Das Erlernen der deutschen Sprache wird damit wesentlich erschwert. „Sprache ist der Schlüssel zur Integration“ heißt es zutreffend auf der Internetseite der Bundesregierung<sup>14</sup>. Enthält man Menschen diesen Schlüssel vor, obwohl sie faktisch in Deutschland verbleiben werden, führt diese Integrationsverhinderung zu (Folge-)Problemen. Fehlende Sprachkenntnisse bedeuten eine faktische Hürde beim Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeit. Damit wird die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Betroffenen sozial und wirtschaftlich integrieren, erheblich vermindert.

---

<sup>14</sup>[https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/sprache/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/sprache/_node.html)