Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3198**

16. Wahlperiode 27. 10. 2006

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Josef Philip Winkler, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Jerzy Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele, Silke Stokar von Neuforn, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

A. Problem

Die Abschiebungsanordnung gemäß § 58a des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG (i. V. m. § 50 Abs. 1 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) ist als Bestandteil des Zuwanderungsgesetzes (BGBl. 2004, I Nr. 41) zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Die Regelung war im Regierungsentwurf für das Zuwanderungsgesetz (Bundestagsdrucksache 15/420) zunächst nicht enthalten, sondern hat erst nach heftigen politischen Kontroversen – an denen zeitweise das gesamte Gesetz zu scheitern drohte – auf Grund der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses (Bundestagsdrucksache 15/3479) Eingang in das Gesetz gefunden. Mit diesem Instrument sollte angeblichen Schwierigkeiten, auf der Grundlage der Regelungen zur Ausweisung und Abschiebung bei besonderen Gefahrenlagen effektiv und schnell reagieren zu können, begegnet werden.

Wie der Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) des Bundesministeriums des Innern vom Juli 2006 jetzt belegt, hat die Regelung indes keinerlei praktische Relevanz entfaltet. In keinem einzigen Fall wurde von der Regelung Gebrauch gemacht.

B. Lösung

§ 58a AufenthG und § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO werden aufgehoben.

C. Alternativen

Beibehaltung der gegenwärtigen unbefriedigenden Rechtslage.

D. Kosten

Keine

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Änderung des Aufenthaltsgesetzes

§ 58a des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 2004 (BGBl. I S. 1971) wird aufgehoben.

§ 2

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

§ 50 Abs. 1 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung wird aufgehoben.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 27. Oktober 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

1. Mit § 58a AufenthG ist im Ausländerrecht rechtspolitisches Neuland betreten worden. Darauf weist auch die Bundesregierung in ihrem Evaluierungsbericht zum Zuwanderungsgesetz hin (S. 173). Ohne zuvor eine Ausweisung und Abschiebungsandrohung verfügen zu müssen, können an Stelle der Ausländerbehörden die obersten Landesbehörden und – im Falle eines besonderen Interesses – auch das Bundesministerium des Innern (§ 58a Abs. 2 AufenthG) unmittelbar eine Abschiebung gefährlicher ausländischer Personen festsetzen. Sie ist sofort vollziehbar; der Rechtsschutz wird auf eine Instanz vor dem Bundesverwaltungsgericht verkürzt (vgl. § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO). Der Erlass einer Abschiebungsanordnung setzt eine besondere Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder eine terroristische Gefahr voraus. Dafür ist eine auf Tatsachen gestützte Prognose erforderlich; reine Vermutungen oder entfernt liegende Anhaltspunkte für ein gefährliches Verhalten des Ausländers reichen nicht aus.

2. Wie aus dem Evaluierungsbericht zum Zuwanderungsgesetz vom Juli 2006 jetzt hervorgeht, hat sich die Regelung mangels praktischer Relevanz nicht bewährt. Der vom Bundesverwaltungsgericht noch im Jahrespressegespräch seines Präsidenten Anfang 2005 prognostizierte Umfang von mehreren Dutzend Verfahren hat sich nicht realisiert. Wie das Bundesministerium des Innern im Evaluierungsbericht des Zuwanderungsgesetzes feststellt, deutet die „Nichtanwendung des § 58a AufenthG in der Praxis auf gesetzgeberischen Handlungsbedarf hin“, da der Schluss nahe liege, dass sich die Vorschrift „nicht bewährt“ habe. Dieses Ergebnis steht im krassen Gegensatz zu den ideologisch überzeichneten Kontroversen um diese Regelung, an denen damals das gesamte Zuwanderungsgesetz beinahe gescheitert wäre.

Laut Evaluierungsbericht (vgl. S. 174 ff.) heben die Bundesländer dabei zum einen hervor, dass keine geeigneten Fälle bzw. entsprechenden Sachverhalte vorgelegen hätten. Zum anderen wird betont, dass der Nachweis der Tatbestandsvoraussetzungen des § 58a AufenthG sehr schwierig sei. Da konkrete, auf die Person des Ausländers bezogene gerichtsverwertbare Tatsachen als Anknüpfungspunkt für die aufzustellende Prognose erforderlich seien, allgemeine Erkenntnisse oder Vermutungen mithin nicht ausreichten, hätten die Anforderungen des § 58a AufenthG bislang in keinem Fall mit der erforderlichen Sicherheit bejaht werden können. Nordrhein-Westfalen unterstreicht, dass die Abschiebungsanordnung eine vom betreffenden Ausländer ausgehende Gefahr voraussetze, die bereits unmittelbar bevorstehe und mit aller Wahrscheinlichkeit in Kürze verwirklicht werde. In Fällen, in denen dies bejaht werden könnte, hätten für erste Maßnahmen bereits die Regelungen des Polizei- und Ordnungsrechts zur Anwendung kommen und aufenthaltsrechtliche Konsequenzen mit Hilfe des Ausweisungsrechts nach § 54 Nr. 5 und 5a AufenthG gezogen werden können.

3. Wie die Bundesregierung zutreffend in ihrem Evaluierungsbericht weiter bemerkt, lässt sich ein Anwendungsbereich und damit möglicherweise mehr Effizienz der Vorschrift auch nicht dadurch herbeiführen, indem auf bestimmte Prüfungsvoraussetzungen verzichtet oder der Tatbestand insgesamt weniger restriktiv gefasst wird. (vgl. S. 175 ff.).

Nicht verzichtet werden kann etwa auf die Prüfung, ob Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 1 bis 8 AufenthG gegeben vorliegen (vgl. § 58 Abs. 3 Satz 1 AufenthG). Vielmehr ist diese im Rahmen der Abschiebungsanordnung verfassungsrechtlich determiniert bzw. Ausfluss der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Abschiebungsverbote gründen sich im Kern auf Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) und Artikel 3 und 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und stehen damit zur Gänze nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Sie müssen auch bei der Abschiebungsanordnung im Hinblick auf ihr vollstreckungsrechtliches Moment geprüft werden.

Zu Recht weist die Bundesregierung auch darauf hin, dass eine Abmilderung tatbestandlicher Voraussetzungen des § 58a AufenthG nicht in Betracht kommt, um dadurch die Eingriffsschwelle für dieses Verfahren abzusenken. Eine derartige Herabsenkung der Eingriffsschwelle widerspricht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Grundgesetzes. Schließlich zieht die Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG erhebliche Rechtsfolgen nach sich. So hat nach § 11 Abs. 1 Satz 5 AufenthG die Abschiebungsanordnung grundsätzlich eine absolute Wiedereinreisesperre zur Folge, von der nur die oberste Landesbehörde im Einzelfall – aus wichtigen, insbesondere politischen Gründen – Ausnahmen zulassen kann. Solche Rechtsfolgen zeitigen sonst nur Ausweisungen auf Grund eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit. Vor diesem Hintergrund hat die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts bereits Anfang 2005 die Ansicht vertreten, dass für den Erlass einer Abschiebungsanordnung eine Eingriffsschwelle von erheblicher Höhe gelte, mithin die von dem betreffenden Ausländer ausgehende Gefährdung von ganz erheblicher Bedeutung und in einer Reihe mit den vorgenannten Verbrechenstatbeständen stehen müsse (vgl. Evaluierungsbericht zum Zuwanderungsgesetz – ZuwG –, S.175 m. w. N.).

Zutreffend weist die Bundesregierung im Evaluierungsbericht auch darauf hin, dass eine Abmilderung der tatbestandlichen Voraussetzungen auch zur Folge hat, dass Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zum Regel-Ausweisungstatbestand des § 54 Nr. 5a AufenthG entstünden. Während der Erlass einer Abschiebungsanordnung gegenwärtig eine auf Tatsachen gestützte Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr erfordert, setzt jener Ausweisungstatbestand eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland voraus. Abstriche bei dem besonderen Gefahrenbegriff des § 58a Abs. 1 AufenthG hätten damit unweigerlich Abgrenzungsschwierigkeiten zum Gefahrenbegriff des § 54 Nr. 5a AufenthG zur Folge. Die Praxis zeige laut Bundesregierung auch, dass in den Ländern zur Beendigung des Aufenthalts von Gefährdern der Sicherheit des Staates das reguläre Aufenthaltsbeendigungsverfahren (mit einer Ausweisung auf der Grundlage der sicherheits-

relevanten Ausweisungstatbestände nebst Abschiebungsandrohung) zum Einsatz kommt (vgl. Evaluierungsbericht zum ZuwG, S. 176). Diese Feststellung lässt den Schluss zu, dass zu befürchtende Gefahren für die Sicherheit mit den regulären Aufenthaltsbeendigungsverfahren hinreichend effektiv bewältigt werden können.

Auf Grund des fehlenden Einsatzpotenzials des § 58a AufenthG (i. V. m. § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO) und der geschilderten Unmöglichkeit, die Eingriffsschwelle des Instrumentariums herabzusenken, sollte die Abschiebungsanordnung nicht länger als eine eigenständige Rechtsgrundlage zur Aufenthaltsbeendigung beibehalten, sondern es sollte vielmehr für die Aufenthaltsbeendigung bei den sicherheitsrelevanten Tatbeständen der § 54 Nr. 5 bis 7 und § 55 Abs. 2 Nr. 8 AufenthG belassen werden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333