



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems

September 2024

Inhalt

1	Vorbemerkung	3
2	Verfassungs- und europarechtswidrige Verschärfungen im Migrationsrecht	3
2.1	Biometrischer Abgleich mit Internetdaten durch das BAMF (§ 15b AsylG-E)	4
2.2	Neue Regelvermutung im Widerrufsverfahren bei Reisen ins Herkunftsland (§ 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E)	6
2.3	Ausweitung der Gründe für ein (besonders) schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 1 Nr. 1d und Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E)	7
2.4	Ausweitung der Gründe für den Ausschluss von der Asylberechtigung und von der Flüchtlingseigenschaft (§ 60 Abs. 8a AufenthG-E)	10
2.5	Leistungsausschluss für Asylsuchende, für deren Verfahren ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)	10

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (im Folgenden: das Institut) ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) sowie der Berichterstattung zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) sowie der Europaratskonvention gegen Menschenhandel sowie der EU-Richtlinie 2011/36/EU betraut und hat entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet. Das Institut ist deutscher Forschungspartner für die Berichterstattung an die Europäische Grundrechteagentur (FRA).

Angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit für die parlamentarischen Beratungen konzentriert sich diese Stellungnahme auf einige ausgewählte migrationsrechtliche Regelungen.

2 Verfassungs- und europarechtswidrige Verschärfungen im Migrationsrecht

Der Gesetzentwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ enthält Einschränkungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht, die Unionsrecht und Verfassungsrecht zuwiderlaufen.

Das betrifft vorrangig folgende Regelungen:

- § 15 b AsylG-E: Die neue Befugnis ermöglicht dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) biometrische Lichtbilder eines Asylantragstellers mit Daten aus dem Internet biometrisch abzugleichen. Die Regelung ist zusammen mit den gleichfalls geplanten polizeilichen Befugnissen zum Abgleich mit Internetdaten ein Präzedenzfall für das verdachtslose, ungezielte und massenhafte Auslesen von Internetdaten. Sie lässt sich mit den Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung und der KI-Verordnung nicht in Einklang bringen. Das Institut empfiehlt, die Regelung zu streichen.
- § 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E und § 47 b AufenthG-E: Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte sind künftig verpflichtet, Reisen in den Herkunftsstaat bei der Ausländerbehörde anzuzeigen. Diese Reisen sollen künftig in der Regel zum Widerruf der Flüchtlingseigenschaft führen. Das führt eine neue Systematik in der Widerrufsprüfung ein, die mit Wortlaut und Systematik der Genfer Flüchtlingskonvention und den europarechtlichen Vorgaben nicht kompatibel ist. Das Institut rät, bei der bisherigen Systematik zu bleiben.
- § 54 Abs. 1 Nr. 1d, Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E: Nunmehr soll ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse bereits dann bestehen, wenn eine Person wegen bestimmter Katalogstraftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs

Monaten (statt wie zu vor mindestens einem Jahr) verurteilt wurde, sofern die Tat unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen wurde; eine Verurteilung wegen einer entsprechenden Tat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten oder einer Jugendstrafe führt zu einem schwerwiegenden Ausweisungsinteresse. Die Regelungen stehen der strafrechtlichen Systematik, nach der die von einer Waffe oder einem gefährlichen Werkzeug ausgehende Gefahr bereits in der Strafzumessung berücksichtigt wird, entgegen und stellen unverhältnismäßige Eingriffe in die Grundrechte der Betroffenen dar. Das Institut empfiehlt, die Regelungen zu streichen.

– § 60 Abs. 8a AufenthG-E: Die Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren wegen bestimmter Katalogstraftaten soll nun im Regelfall zum Ausschluss von der Asylberechtigung oder der Flüchtlingseigenschaft führen. Dieser Soll-Ausschluss widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, nach der der Ausschluss nur nach einer vollumfänglichen Würdigung aller Umstände des Einzelfalls erfolgen darf. Das Institut empfiehlt daher, diese Regelung zu streichen.

– § 1 Abs. 4 AsylbLG-E: Asylsuchende, für die ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, und bei denen, wenn auch gegebenenfalls noch nicht rechtskräftig, eine Anordnung der Abschiebung erfolgt ist, verlieren den Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. Dies begegnet sowohl vor dem Hintergrund der aktuellen, als auch der künftigen Aufnahmerichtlinie sowie angesichts höchstrichterlicher Rechtsprechung schwerwiegenden europa- und verfassungsrechtlichen Bedenken.

2.1 Biometrischer Abgleich mit Internetdaten durch das BAMF (§ 15b AsylG-E)

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll Lichtbilder, die im Rahmen der erkennungsdienstlichen Erfassung von Schutzsuchenden gemäß § 16 Abs. 1 AsylG erhoben wurden, mit „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“ biometrisch abgleichen dürfen, um die Identität oder Staatsangehörigkeit von Betroffenen festzustellen. Ein Abgleich mit Internetdaten, die in Echtzeit übertragen werden, soll dabei ausgeschlossen sein, wobei die Grenzen zu retrospektiven Verfahren fließend sind, etwa bei Webcams, deren Bilder nur im Minuten-Takt aktualisiert werden. Zulässig soll der biometrische Abgleich nur sein, wenn die Betroffenen keinen gültigen Pass oder Passersatz besitzen, eine Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit nicht durch andere, mildere Mittel möglich ist und es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass damit *allein* Erkenntnisse aus dem Kernbereich privater Lebensführung erlangt werden. Eventuell den Kernbereich betreffende Erkenntnisse, die als „Beifang“ erhoben werden, sollen nicht verwertet werden dürfen und wären unverzüglich zu löschen. Anders als beim Auslesen und Auswerten von Datenträgern nach § 15a AsylG, der zumindest eine Befähigung zum Richteramt vorsieht, obläge die Entscheidung über den Kernbereichsschutz dabei jedem zuständigen Sachbearbeiter. „Treffer“ eines biometrischen Abgleichs sollen durch Inaugenscheinnahme überprüft werden, damit es nicht zu automatisierten Einzelentscheidungen i.S.v. Art. 22 der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) kommt. Betroffene sollen über Zweck, Umgang und Durchführung des Datenabgleichs in verständlicher Weise informiert werden. Jede Maßnahme soll protokolliert und nach Beendigung der zuständigen Stelle für die Kontrolle der Einhaltung des Datenschutzes bei öffentlichen Stellen gemeldet werden. Unberechtigte Zugriffe auf die erhobenen Daten sollen durch technisch-organisatorische Maßnahmen verhindert werden. Zudem soll das

BAMF sicherstellen, dass keine diskriminierenden Algorithmen herausgebildet oder verwendet werden und, dass „soweit technisch möglich“ das verwendete Verfahren nachvollziehbar ist. Unklar bleibt, ob geplant ist, für den Abgleich auf Produkte von Drittanbietern zurückzugreifen oder die Technik inhouse zu entwickeln. Unter der Überschrift „Erfüllungsaufwand“ ist im Gesetzentwurf „Software-Beschaffung und Betrieb“ aufgeführt.¹

Grundsätzlich ist die Verarbeitung von biometrischen Daten wie Gesichtsbildern im Anwendungsbereich der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) verboten, weil sie als unverwechselbare Merkmale geeignet sind, Menschen ihr Leben lang zu identifizieren, und entsprechend ihrer herausragende Persönlichkeitsrelevanz als besondere Kategorien personenbezogener Daten gelten (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 Nr. 14 DSGVO). Ausnahmen vom Verbot sind u.a. zulässig bei Daten, „die die betroffene Person offensichtlich öffentlich gemacht hat“ (Art. 9 Abs. 2 lit. e DSGVO) oder wenn die Verarbeitung „aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich“ und rechtlich so geregelt ist, dass sie „in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Interessen Betroffener vorsieht“ (Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO).

Bereits heute findet im Rahmen von Asylverfahren eine Verarbeitung der biometrischen Daten von Schutzsuchenden in erheblichem Ausmaß statt. Neben dem obligatorischen Abgleich mit Eurodac, einer europäischen Datenbank mit Fingerabdrücken aller Asylsuchenden, können biometrische Daten gemäß § 73 Abs. 1a AufenthG seit 2016 mit Datenbeständen des Bundesnachrichtendienstes, des Bundesamts für Verfassungsschutz, des Militärischen Abschirmdienstes, des Bundeskriminalamts, der Bundespolizei und des Zollkriminalamts zur Feststellung von Versagensgründen oder sonstiger Sicherheitsbedenken abgeglichen werden, was inzwischen automatisiert und für Personen aus zahlreichen „Risikoländern“ oder bestimmter Personengruppen standardmäßig passiert.² In naher Zukunft werden die Daten außerdem in einem sogenannten „Common Identity Repository“ (CIR) gespeichert, während ein „Biometric Matching Service“ biometrische Templates für den automatisierten Abgleich generiert, die mittels eines „Detektors für Mehrfachidentitäten“ mit dem CIR-Bestand und dem Schengen-Informationssystem abgeglichen werden. Diese IT-Architektur ist Kern der Pläne der Europäischen Union, ihre großen IT-Systeme im Bereich Asyl, Migration und Sicherheit interoperabel zu machen, und wird in naher Zukunft voraussichtlich die biometrischen Daten von etwa 300 Millionen Nicht-EU-Bürger*innen beinhalten, die im Zusammenhang mit Asyl- und Visaanträgen sowie Einreisen in die EU erfasst werden.³

Ausweislich der Gesetzesbegründung wird die geplante Befugnis zum biometrischen Abgleich durch öffentliche Interessen gerechtfertigt und entsprechend auf Art. 9 Abs. 2 lit. g DSGVO gestützt.⁴ Allerdings ist § 15b Abs. 1 AsylG-E im Hinblick auf die Vorgaben zur Sammlung der Internetdaten für den späteren Datenabgleich unverhältnismäßig. Zwar besteht zweifellos ein legitimes staatliches Interesse an der Feststellung der Identität von Schutzsuchenden, aber grundsätzlich könnte von der

¹ BT-Drs. 20/12805., S. 3.

² Siehe BT-Drs. 19/17380, S. 28ff.

³ Vavoula, Niovi (2022): *Immigration and privacy in the law of the European Union. The case of information systems*. Leiden: Boston: Brill/Nijhoff, S. 620ff.

⁴ BT-Drs. 20/12805, S. 23.

Datensammlung anlasslos und ohne irgendeinen Bezug zum konkreten Asylverfahren jede Person betroffen sein, deren Gesichtsbild im Internet auffindbar ist, so dass die Maßnahme eine unangemessen hohe Streubreite hätte.

Die Regelung lässt sich auch nicht auf Art. 9 Abs. 2 lit. e DSGVO stützen. Denn zum einen fallen unter diese Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Verarbeitung biometrischer Daten nur „öffentlich zugänglichen personenbezogenen Daten aus dem Internet“. Dabei handelt es sich nur um solche Daten, die willentlich einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden, was etwa für Bilder, die von Dritten eingestellt oder die freiwillig nur einem begrenzten Nutzerkreis zugänglich gemacht wurden, aber trotzdem über Suchmaschinen zugänglich sind, nicht zutrifft.⁵ Zudem ist grundsätzlich fraglich, ob die erst aus den Gesichtsbildern mittels spezieller Verfahren zu extrahierenden biometrischen Daten freiwillig ins Internet gestellt wurden. Zumindest in der Vergangenheit wird diese Auswertungsmöglichkeit vielen Personen nicht bewusst gewesen sein.⁶ Zum anderen verlieren auch Personen, die ihre Gesichtsbilder freiwillig öffentlich gemacht haben, deswegen nicht generell den Schutz der DSGVO.⁷ Art. 6 Abs. 3 DSGVO verlangt für *jede* Datenverarbeitung, die zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen (lit c) oder zur Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse (lit e) erfolgt, eine Rechtsgrundlage, die mindestens den Verarbeitungszweck bestimmt und in angemessenem Verhältnis dazu steht. Unabhängig vom späteren Abgleich stellt das geplante Sammeln von öffentlich zugänglichen Internetdaten indes eine eigenständige Datenverarbeitung mit hoher Streubreite dar, ohne dass diese DSGVO-konform hinreichend bestimmt und angemessen begrenzt wäre (siehe oben).

Zudem verbietet Art. 5 Abs. 1 lit. e der Verordnung (EU) 2024/1689 über künstliche Intelligenz (ab Februar 2025) den Einsatz „von KI-Systemen, die Datenbanken zur Gesichtserkennung durch das ungezielte Auslesen von Gesichtsbildern aus dem Internet“ („Scrapen“) erstellen.

2.2 Neue Regelvermutung im Widerrufsverfahren bei Reisen ins Herkunftsland (§ 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E)

Nach § 47b AsylG sind Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiär Geschützte sowie Inhaber mit einem Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 und Abs. 7 AufenthG künftig verpflichtet, Reisen in ihr Herkunftsland der Ausländerbehörde gegenüber anzuzeigen. Die Ausländerbehörde leitet die Anzeige an das BAMF zur Prüfung des Widerrufs der Rechtsstellung nach § 73 Abs. 1 AsylG weiter. § 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E enthält die Vermutung, mit einer Reise in den Herkunftsstaat unterstelle sich die Person erneut freiwillig dem Schutz des Herkunftsstaates. Diese Vermutung kann nur widerlegt werden, wenn die Reise sittlich zwingend geboten sei.⁸ Zwar leitet bereits heute das BAMF bei Bekanntwerden einer Reise in das Herkunftsland ein Widerrufsverfahren ein.⁹ Neu ist allerdings neben der Anzeigepflichtung gegenüber der Ausländerbehörde die gesetzliche Vermutung,

⁵ Weichert, in: Kühling / Buchner (Hg.): DS-GVO / BDSG. Kommentar. C.H.Beck. München 2024, Art. 9 DSGVO, Rn. 78ff.

⁶ Hornung / Schindler (2021): Datenschutz bei der biometrischen Gesichtserkennung. Künstliche Intelligenz und Mustererkennung als Herausforderung für das Recht. In: Datenschutz und Datensicherheit (8), S. 515–521 (S. 521).

⁷ Ebda., Rn. 77.

⁸ Vgl. Begründung, S. 24.

⁹ Zur Beschreibung der Praxis des BAMF: Grote (2019): Reisen von Schutzberechtigten in ihr Herkunftsland, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp84-reise-ins-hkl.html?nn=282104>.

dass es sich damit in der Regel um ein freiwilliges Unterschutzstellen der Betroffenen unter den Herkunftsstaat handelt.

Dies widerspricht jedoch der Systematik der Widerrufsgünde. Denn Reisen in das Herkunftsland finden sich im Regelbeispiel § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AsylG. Dort wird für ein Widerruf der Flüchtlingseigenschaft neben der Reise in den Herkunftsstaat allerdings auch vorausgesetzt, dass sich der Flüchtling oder Asylberechtigte dort niederlässt. Systematik und Wortlaut der Widerrufsgünde in § 73 Abs. 1 AsylG sind Art. 1 C der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) entnommen; sie finden sich auch in Art. 11 der Qualifikationsrichtlinie und in Art. 11 der künftig geltenden Qualifikationsverordnung. Das „Unterschutzstellen“ ist einschränkend auszulegen und umfasst die Rückkehr in das Herkunftsland mit Blick auf die Sonderregel des § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AsylG gerade nicht. Unter einem Unterschutzstellen wird vielmehr z.B. die Inanspruchnahme diplomatischen oder konsularischen Schutz des Herkunftsstaates geprüft.¹⁰ Eine Reise in das Herkunftsland und ein sich dort Niederlassen ist bisher beispielsweise verneint worden, wenn eine Reise nur erfolgte, um Verwandten und Freunden bei deren Flucht zu helfen,¹¹ oder wenn der Aufenthalt illegal war, selbst wenn er länger dauerte.¹² Das Institut empfiehlt, die bisherige Systematik der Widerrufsgünde im AsylG beizubehalten und keine neuen Gründe einzuführen, die dem Wortlaut der GFK und den europarechtlichen Grundlagen widersprechen. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass die neue Regelung die Praxis des BAMF verändern würde, das Reisen ins Herkunftsland – wie oben beschrieben – bereits jetzt zum Anlass nimmt, einen Widerruf zu prüfen.

2.3 Ausweitung der Gründe für ein (besonders) schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 1 Nr. 1d und Abs. 2 Nr. 2b AufenthG-E)

Nach dem Gesetzentwurf sollen insbesondere die Gründe für ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse nach § 54 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) erweitert werden. Die Ausweisung ist ein Verwaltungsakt, der ein bestehendes Aufenthaltsrecht zum Erlöschen bringt.¹³ Eine Ausweisung erfolgt, wenn das öffentliche Interesse an der Ausreise das Interesse der betroffenen Person am Verbleib im Bundesgebiet überwiegt, § 53 AufenthG. § 54 AufenthG normiert Tatbestände, nach denen das öffentliche Interesse an der Ausreise der betroffenen Person besonders schwer (Absatz 1) oder schwer (Absatz 2) wiegen soll. Erfüllt eine Person einen der Tatbestände, führt das zwar nicht automatisch zur Ausweisung.¹⁴ Vielmehr muss die Abwägung nach § 53 AufenthG unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls vorgenommen werden.¹⁵ Doch zeichnet die Einordnung eines Tatbestands als „besonders schwerwiegendes“ oder „schwerwiegendes Ausweisungsinteresse“ die Abwägung insoweit vor, als die betroffene Person auf der anderen Seite noch gewichtigere Gründe für ihren Verbleib vorweisen muss.

Die in § 54 AufenthG normierten Tatbestände werden zudem auch an anderen Stellen relevant. So darf etwa für die Erteilung eines Aufenthaltstitels kein Ausweisungsinteresse bestehen, § 5 Absatz 1 Nummer 2 AufenthG. Im Unterschied zur Ausweisung

¹⁰ Vgl. Fleuß in BeckOK Ausländerrecht, 43. Ed. 1.7.2024, AsylG § 73 Rn. 16.

¹¹ BVerwG 89, 231 (235f.).

¹² NK-AusR/Müller, Rn. 16.

¹³ Katzer, in: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 18. Ed. Stand 15.01.2024, AufenthG § 53, Rn. 1.

¹⁴ Katzer, in: BeckOK Migrations- und Integrationsrecht, 18. Ed. Stand 15.01.2024, AufenthG § 54, Rn. 2.

¹⁵ Ebd.

nach § 53 AufenthG wird in diesen Fällen indes keine Abwägung mehr vorgenommen. Es genügt, dass die Person einen der in § 54 AufenthG gelisteten Tatbestände erfüllt. Für die § 5 AufenthG ist nicht erforderlich, dass eine Ausweisung auch rechtmäßig angeordnet werden könnte.¹⁶ Der Normierung neuer Ausweisungsinteressen kommt daher eine über die Ausweisung hinausgehende Bedeutung zu.

Eine Ausweisung stellt einen Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz (GG) dar.¹⁷ Sie wird gar als das „schärfste ausländerrechtliche Instrument staatlicher Verhaltenskontrolle mit dem Ziel der Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts“ bezeichnet.¹⁸ Auch die mit dem Erhalt eines Aufenthaltstitels verbundene Legalisierung des Aufenthalts ist grundrechtlich in Artikel 2 Absatz 1 GG geschützt. Der legale Aufenthalt in der Bundesrepublik ist die Grundbedingung für die freie und selbstbestimmte Gestaltung des Lebens nach den eigenen Vorstellungen. Nur ein legaler Aufenthalt verschafft die Sicherheit, sich frei zu entfalten und ein zukunftsgerichtetes Leben aufzubauen, ohne in ständiger Angst vor der Abschiebung leben zu müssen. Die Eingriffe in Artikel 2 Absatz 1 GG müssen dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügen, also zur Erreichung eines legitimen Zwecks (hier: der zukunftsgerichteten Gefahrenabwehr)¹⁹ geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Dem wird die Erweiterung der Tatbestände für ein (besonders) schwerwiegendes Ausweisungsinteresse nicht gerecht.

Nach § 54 Absatz 1 Nummer 1d AufenthG-E besteht ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse, wenn eine Person rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten etwa gegen das Leben, gegen die körperliche Unversehrtheit, gegen das Eigentum oder wegen Widerstands oder tätlichen Angriffs gegen Vollstreckungsbeamte verurteilt worden ist und die Straftat unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs begangen wurde.

Bisher war nach § 54 Absatz 1 Nummer 1a AufenthG eine Freiheitsstrafe von einem Jahr erforderlich. Die Absenkung auf eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten rechtfertigt die Gesetzesbegründung mit der Erwägung, dass von der Verwendung einer Waffe oder eines gefährlichen Werkzeugs eine konkrete Gefahr ausgeht, die ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse rechtfertigt.²⁰ Indes ist zu beachten, dass sich die von der Verwendung einer Waffe oder eines gefährlichen Werkzeugs ausgehende Gefahr entweder bereits auf die Bestimmung des gesetzlichen Strafrahmens (etwa in § 224 Absatz 1 Nummer 2 Strafgesetzbuch [StGB]) auswirkt, oder aber bei der Strafzumessung nach § 46 StGB berücksichtigt wird. Die Dauer der Freiheitsstrafe ist damit bereits Ausdruck der strafrechtlichen bzw. -gerichtlichen Bewertung der Gefährlichkeit einer Tat. Über diese setzt sich das Aufenthaltsrecht hinweg, wenn es die von der Tat ausgehende Gefahr unabhängig von der Dauer der verhängten Freiheitsstrafe beurteilt.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 12.07.2018 – 1 C 16.17, Rn. 15.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 18.04.2024 – 2 BvR 29/14, Rn. 20.

¹⁸ Heusch, in: BeckOK Ausländerrecht, 42. Ed. Stand 01.07.2024, AufenthG § 53 Rn. 1.

¹⁹ Ebd.

²⁰ BT-Drs. 20/12805, S. 26.

Überdies bildet eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten etwa im Falle des § 224 Absatz 1 StGB die absolute Untergrenze des Strafrahmens. Es handelt sich insoweit mit hin um Fälle, bei denen nach der gesetzgeberischen bzw. gerichtlichen Bewertung im Strafrecht keinerlei Gründe bestehen, von dem gesetzlichen Mindeststrafmaß nach oben abzuweichen.

Gleichwohl soll eine entsprechende Verurteilung dazu führen, der betroffenen Person jegliches Aufenthaltsrecht zu entziehen bzw. die Erteilung eines Aufenthaltstitels dauerhaft unmöglich zu machen. Eine selbstbestimmte Lebensführung im Bundesgebiet ist für die betroffenen Personen daher auch nach Vollzug der Strafe nicht erreichbar. Im Hinblick auf den legitimen Zweck, die Gesellschaft vor den von der Person ausgehenden Gefahren zu schützen, wiegt dieser Eingriff unangemessen schwer.

Ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse besteht zudem nach § 54 Absatz 2 Nummer 2b AufenthG-E nunmehr bereits dann, wenn eine Person rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten oder zu einer Jugendstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt ist, verurteilt wurde. Auch hier muss es um Straftaten etwa gegen das Leben, gegen die körperliche Unversehrtheit, gegen das Eigentum oder wegen Widerstands oder tätlichen Angriffs gegen Vollstreckungsbeamte unter Verwendung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs gehen.

Die erforderliche Mindeststrafe wird von sechs Monaten auf drei Monate deutlich abgesenkt. Im Fall der gefährlichen Körperverletzung nach § 224 Absatz 1 Nummer 2 StGB kann etwa eine dreimonatige Freiheitsstrafe nur verhängt werden, wenn das Gericht ausdrücklich einen minder schweren Fall erkennt – also einen Fall, in dem die gesetzlich vorgesehene Strafe angesichts der konkreten Umstände unverhältnismäßig hoch ist.

Diesen möglichen Umständen wird § 54 Absatz 2 AufenthG nicht gerecht, wenn eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von drei Monaten pauschal zu einem schwerwiegenden Ausweisungsinteresse führt, das die nach § 53 AufenthG vorzunehmende Abwägung vorzeichnet. Es handelt sich um einen unangemessen schweren Eingriff in die Rechte der Betroffenen.

Das gilt umso mehr, sofern die betroffene Person zu einer Jugendstrafe verurteilt wurde. Die auch an anderen Stellen zu findende Gleichsetzung von Jugendstrafe und Freiheitsstrafe nach Erwachsenenstrafrecht ist menschenrechtlich problematisch. Das Jugendstrafrecht dient vor allem der Prävention und dem Erziehungsgedanken, § 2 Absatz 1 Jugendgerichtsgesetz (JGG). Das ist auch Ausdruck der UN-Kinderrechtskonvention, die die Notwendigkeit betont, die soziale Wiedereingliederung sowie die Übernahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft durch das Kind zu fördern, Art. 40 Abs. 1 UN-KRK. Dieser Gedanke wird konterkariert, wenn Jugendliche keinen legalen Aufenthalt mehr begründen können und damit an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Es ist zu befürchten, dass Marginalisierung an die Stelle von individueller Präventionsarbeit tritt.

2.4 Ausweitung der Gründe für den Ausschluss von der Asylberechtigung und von der Flüchtlingseigenschaft (§ 60 Abs. 8a AufenthG-E)

Der Gesetzentwurf sieht ferner vor, die Gründe auszuweiten, die zu einem Ausschluss der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft führen, § 60 Absätze 8, 8a und 8b AufenthG-E. Zu beachten ist, dass § 60 Absatz 8 AufenthG zum Ausschluss von Asylberechtigung und Flüchtlingseigenschaft führt, wenn es um die erstmalige Erteilung geht. Nach § 73 Absatz 5 AsylG i.V.m. § 3 Absatz 4 AsylG und § 60 Absatz 8 AufenthG führt darüber hinaus eine spätere Erfüllung der Gründe nach § 60 Absatz 8 AufenthG zum Widerruf der Asylberechtigung oder Flüchtlingseigenschaft.

Nach § 60 Absatz 8a AufenthG-E „soll“ ein Ausschluss erfolgen, wenn die betroffene Person eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil sie wegen einer der dort gelisteten Katalogtaten zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt ist. Nur in besonders zu begründenden Ausnahmefällen erhalten Personen, die zu einer mehr als zweijährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden, dann noch einen entsprechenden Schutzstatus.

Das widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, nach der der Ausschluss von einem Schutzstatus nur nach einer vollständigen Prüfung sämtlicher Einzelfallumstände erfolgen darf – selbst bei einer Verurteilung zu einer Mindeststrafe von fünf Jahren, wie im vom EuGH entschiedenen Fall.²¹

Ein Sollausschluss, von dem nur im Ausnahmefall abgewichen werden kann, ist somit mit Unionsrecht nicht vereinbar.

2.5 Leistungsausschluss für Asylsuchende, für deren Verfahren ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)

§1 Abs. 4 AsylbLG sieht einen Ausschluss von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für ausreisepflichtige Asylsuchende vor, für die ein anderer EU-Mitgliedstaat zuständig ist (sog. Dublin-Fälle). Voraussetzung für den Leistungsausschluss nach § 1 Abs. 4 AsylbLG-E ist, dass der Mitgliedstaat einer Überstellung ausdrücklich oder stillschweigend zugestimmt und das BAMF diese auch bereits angeordnet hat, auch wenn die Entscheidung noch anfechtbar ist. Bis zum Zeitpunkt der Ausreise, längstens jedoch für zwei Wochen, wird hilfebedürftigen Asylsuchenden abgesenkte Überbrückungsleistungen gewährt, die lediglich das physische Existenzminimum (Ernährung, Unterkunft, Körper- und eingeschränkte Gesundheitsleistungen) umfassen. Diese Überbrückungsleistungen stehen Asylsuchenden aber nur einmalig innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren zu. Im Fall eines Härtefalls werden zur Überwindung besonderer Umstände und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage darüber hinausgehende Grundleistungen und eine medizinische Versorgung nach §§ 3 und 4 AsylbLG gewährt. Über das physische Existenzminimum gehende Bedarfe im Bereich des soziokulturellen Existenzminimums sind aber dennoch ausgeschlossen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die Voraussetzungen für den Härtefall, der bisher bereits für in einem anderen Mitgliedstaat anerkannte Personen galt, verschärft: künftig reicht eine besondere Härte nicht mehr aus, vielmehr muss sich die Person nach § 1 Abs. 4 AsylbLG-E in einer außergewöhnlicher Härtefallsituation befinden, um Leistungen zu erhalten. Eine außergewöhnliche Härte liegt nur vor,

²¹ EuGH, Urteil vom 13.09.2018 – C-369/17, Rn. 49.

wenn sich die Notlage der Person deutlich von der Situation anderer Personen in gleicher Lage unterscheidet. Auch wurde § 6 AsylbLG aus dem Leistungsumfang im Härtefall gestrichen: der Leistungskatalog der sonstigen Leistungen, der beispielsweise die Deckung besonderer Teilhabebedarfe von Menschen mit Behinderungen erlaubte, sind damit nicht mehr enthalten. Damit fallen die Gewährung eines Rollstuhls oder konkrete Unterstützung für Sehbeeinträchtigte oder Blinde wie ein Blindenstock weg. Die Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern wurde jedoch in den Wortlaut aufgenommen und soll damit weiter möglich sein.²²

Diese Regelung begegnet zunächst verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzen Sanktionen im Sozialleistungsbereich die Möglichkeit des Einzelnen voraus, die Situation durch eigenes Verhalten auch tatsächlich beeinflussen zu können, um die Sanktion zu vermeiden.²³ Der Gesetzesentwurf möchte mit der Regelung zum Leistungsausschluss Anreize für eine Ausreise setzen: ausreisepflichtige Ausländer im Dublin-Verfahren sollen mit der Regelung angehalten werden, Deutschland zu verlassen.²⁴ Dies ist ausreisepflichtigen Asylsuchenden in der Regel aber gar nicht möglich – sie werden aus Sicherheitsgründen behördlich überstellt und sind auf diese Überstellung auch in der Regel angewiesen.²⁵ Wenn der Leistungsausschluss aber rein repressiv wirkt, weil er nicht handlungsleitend für Betroffenen sein kann, ist er als verfassungswidrig einzuordnen.

Der reduzierte Leistungsumfang widerspricht darüber hinaus europarechtlichen Vorgaben sowohl der geltenden als auch der künftigen Aufnahmerichtlinie. Die aktuell geltende Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) sieht in Art. 2 Buchst. g und Art. 19 Mindeststandards für Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung vor. Das steht im Widerspruch zu einem pauschalen Ausschluss von Teilhabeleistungen nach § 6 AsylbLG. Die medizinische Versorgung muss gem. Art. 19 mindestens die unbedingt erforderliche Behandlung, bei Personen mit besonderen Bedürfnissen sogar die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe, einschließlich etwaiger psychologischer Betreuung, umfassen. Auch dies ist im Falle eines Ausschlusses von § 6 AsylbLG nicht gewährleistet.

Mit Blick auf die Regelungen der künftig geltenden Aufnahmerichtlinie (RL 2024/1346) werden die Abweichungen im Leistungsspektrum noch deutlicher: Art. 21 i.V. m. Art. 22 Abs. 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten asylsuchenden Kindern die gleichen Gesundheitsleistungen wie deutschen Kindern zu gewähren. Eine Deckung von lediglich besonderen Bedürfnissen von Kindern wird dieser Vorgabe nicht gerecht. Dass selbst im Härtefall Leistungen nach § 6 AsylbLG ausgeschlossen sein sollen, steht auch im Widerspruch zu Art. 21 i.V.m. Art. 22 Abs. 3 der Aufnahmerichtlinie (RL 2024/1346).

Zuletzt ist außerdem anzumerken, dass – sollte keine außergewöhnliche Härtefallsituation anzunehmen sein – Asylsuchende, für die ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, nach einer Frist von zwei Wochen ohne Unterkunft und ohne Verpflegung vollständig auf sich gestellt wären. Davon wären auch Familien mit Kindern, Personen mit spezifischen Bedarfen und in vulnerablen Situationen betroffen. Dies ist vor dem

²² BT-Drs. 20/12805., S. 30.

²³ BVerfG, Urteil vom 05.11.2019 – 1 BvL 7/16.

²⁴ Vgl. BT-Drs. 20/12805., S. 2.

²⁵ Vgl. zu freiwilligen Ausreisen die Dienstanweisung des BAMF (02/2023), S. 163.

Hintergrund staatlicher Ordnungs- und Kontrollbedürfnisse kontraproduktiv und steht der Menschenwürdegarantie der betroffenen Schutzsuchenden diametral entgegen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Nele Allenberg, Dr. Annika Fischer-Uebler,
Eric Toepfer

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

September 2024

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.