



Berlin, 21. Februar 2017

## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

### Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (NKR-Nr. 3932, BMI)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### I. Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	Geringfügige Belastung
<b>Wirtschaft</b>	Keine Auswirkungen
<b>Verwaltung</b> <b>Bund</b> Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand: <b>Länder (Kommunen)</b> Jährlicher Erfüllungsaufwand: Einmaliger Erfüllungsaufwand:	teilweise quantifiziert 0,3 Mio. EUR teilweise quantifiziert 3,2 Mio. EUR  nicht quantifiziert EUR nicht quantifiziert EUR
<b>Evaluierung</b>	Bund und Länder überprüfen sowohl in den Gremien, die zur gemeinsamen Behandlung von Rückführungsfragen eingerichtet worden sind als auch künftig durch das gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr fortlaufend, ob die beabsichtigten Wirkungen der Regelungen in diesem Gesetzentwurf erreicht worden sind. Positiv zu bewerten ist, dass dabei auch Kostengesichtspunkte und unbeabsichtigte Nebenwirkungen betrachtet werden. Bezogen auf die Regelungen dieses Gesetzentwurfs akzeptiert der NKR das vom Ressort beschriebene und vom NKR nachgeprüfte engmaschige Monitoring- und Evaluierungsregime als äquivalent zu einer sonst erforderlichen Evaluierung nach 3 bis 5 Jahren.

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nur unzureichend dargestellt. Dies ist einerseits vor allem auf die fehlende Schätzung von Fallzahlen zurückzuführen. Andererseits wurden die Aufwände der Landesebene nicht ausreichend ermittelt.

Aufgrund der erheblichen Lücken in der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, die im Zuge der sehr kurzfristigen Erstellung und Abstimmung des Gesetzentwurfs nicht geschlossen werden konnten, hat das Ressort zugesagt, die fehlenden Angaben bis Ende Mai 2017 nachzuerfassen.

## **II. Im Einzelnen**

Die große Anzahl an Asylsuchenden, die im Jahr 2015 nach Deutschland gekommen ist, stellt Bund, Länder und Kommunen weiter vor große Herausforderungen. Unter ihnen sind zahlreiche Personen, die keinen Anspruch auf Schutz nach den in Deutschland geltenden Asylregelungen haben. Am 31. Januar 2017 befanden sich ausweislich des Ausländerzentralregisters 213.439 vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer in Deutschland. Es ist zu erwarten, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge auch in den nächsten Monaten fortlaufend eine hohe Zahl von Asylanträgen von Personen ablehnen wird, die keines Schutzes in Deutschland bedürfen. Die Zahl der Ausreisepflichtigen wird dadurch 2017 voraussichtlich weiter steigen. Laut Ressort bedarf es daher gesetzgeberischer Maßnahmen, um zusätzliche Verbesserungen im Bereich der Rückkehr zu erreichen. Dies gelte gerade mit Blick auf solche Ausreisepflichtigen, von denen Sicherheitsgefahren ausgehen können.

Es werden folgende Änderungen am *Aufenthaltsgesetz*, *Asylgesetz* und *SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe)* vorgenommen:

- Die Abschiebungshaft wird für Ausreisepflichtige erweitert, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht.
- Die aufenthaltsrechtliche Überwachung von ausreisepflichtigen Ausländern bei Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses bzw. aus Gründen der inneren Sicherheit wird erweitert (elektronische Fußfessel).
- Es wird die Möglichkeit einer räumlichen Beschränkung des Aufenthalts für Geduldete eingeführt, die ihre Rückführung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beendigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert haben. Die einmonatige Widerrufsfrist nach über einjähriger Duldung wird für diese Personengruppe abgeschafft.
- Die zulässige Höchstdauer des Ausreisegewahrsams wird auf zehn Tage verlängert.

- Ausländische Reisepapiere dürfen künftig auch von Deutschen, die Mehrstaater sind, bei Vorliegen von Passentziehungsgründen einbehalten werden.
- Es wird gesetzlich klargestellt, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge besonders geschützte Daten nach einer Einzelfallabwägung vor allem aus medizinischen Attesten auch zur Abwehr von Gefahren für Leib oder Leben weitergeben darf.
- Es wird die Möglichkeit geschaffen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – ebenso wie bereits die Ausländerbehörden – zur Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität einschließlich der Staatsangehörigkeit von Asylsuchenden Daten aus Datenträgern herausverlangen und auswerten kann.
- Die Jugendämter werden verpflichtet, für unbegleitete minderjährige Ausländer, die möglicherweise internationalen Schutz benötigen, umgehend von Amts wegen einen Asylantrag zu stellen.
- Die Länder werden ermächtigt, die Befristung der Verpflichtung zu verlängern, wonach Asylsuchende ohne Bleibeperspektive in Erstaufnahmeeinrichtungen wohnen müssen.

## **II.1 Erfüllungsaufwand**

Soweit Angaben zum Erfüllungsaufwand gemacht wurden, werden diese im Folgenden dargestellt.

### Bürgerinnen und Bürger

Durch die vorgesehene Ausweitung der Überwachung ausreisepflichtiger Ausländer aus Gründen der inneren Sicherheit entsteht den überwachten Ausländern insbesondere durch die Erfüllung der Meldepflichten ein geringfügiger Erfüllungsaufwand. Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs bestehender Meldepflichten auf weitere Personengruppen, erhöht sich die Fallzahl der Betroffenen. In welchem Umfang der Anstieg erfolgt, hat das Ressort nicht ermittelt.

### Wirtschaft

Die Wirtschaft ist nicht betroffen:

### Verwaltung Bund

Der Verwaltung des Bundes entsteht Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit dem Auslesen mobiler Datenträger im Asylverfahren. Im Jahr 2016 wurden rd. 280.000 Asylsuchende registriert. Es wird unterstellt, dass eine Auswertung der Datenträger bei 50-60 % der Antragsteller angezeigt ist. Aus dieser Annahme leiten sich rund 150.000 Personen

her, bei denen ein Auslesen eines oder mehrerer Datenträger zur Erhellung und Verifikation der Fluchtwege und Schutzgründe in Betracht kommt. Es wird eine Auswertung von 24 Datenträgern (20 Minuten) pro Auslesepunkt und Tag unterstellt. Bei 100 Auslesepunkten ergibt dies 2.400 Datenträger, die pro Tag ausgelesen werden können. Für einen Auslesepunkt sind einmalig etwa 10.000 EUR für die Hardware und einmalig 7.000 EUR sowie jährlich 3.000 EUR für die Softwarelizenz anzusetzen. Den Schulungsaufwand je Nutzer schätzt das Ressort auf 500 EUR. Für die Erstbeschaffung fallen bei 100 Auslesepunkten insgesamt einmalig 1.750.000 EUR und jährlich 300.000 EUR an. Weiter ist zu berücksichtigen, dass für die Auswertung von nicht deutschsprachigen Geräten und Applikationen Sprachunterstützung notwendig sein kann. Alle tatsächlichen Kosten lassen sich laut Ressort zuverlässig erst im Rahmen eines durchzuführenden Markterkundungs- und Vergabeverfahrens validieren.

Die beim Auslesen der Speicher erlangten Daten sind einzeln zu bewerten und die für das Asylverfahren notwendigen und erforderlichen Informationen sind nach Prüfung mit einer geeigneten Schnittstelle in die entsprechenden Systeme des BAMF einzupflegen. Der Datentransfer und die Speicherung der Daten ist zu protokollieren. Ziel ist es, neben den Daten, die den Asylanspruch betreffen, insbesondere die geographischen Informationen aus mobilen Geräten in MARIS in ein geografisches Informationsmodul zu übergeben, welches dem Entscheider die Bewegung des mobilen Geräts auf einer Kartenansicht darstellt. Für die Realisierung der Schnittstelle sind einmalig 350.000 EUR anzusetzen. Für die Realisierung des geografischen Informationsmoduls für MARIS werden einmalig 500.000 EUR angesetzt. Die Kosten der netzseitigen Anbindung an MARIS und des Pflegeaufwands der Schnittstelle und des Moduls werden auf 600.000 EUR geschätzt. Insgesamt entstehen einmalige Kosten von 1.450.000 EUR.

Der weitergehende Aufwand für personelle und sachliche Ressourcen kann laut Ressort erst zu einem späteren Zeitpunkt ermittelt werden.

#### Verwaltung Länder (Kommunen)

Über die Haftkosten der Länder wird keine Bundesstatistik geführt. Verschiedene Erhebungen bei den Ländern führen zu Angaben von Haftkosten zwischen 100 und 120, teils über 300 EUR pro Haftinsasse und Tag. In wie vielen Fällen und für wie viele Hafttage die geänderten Regelungen zur Sicherungshaft Anwendung finden werden, lässt sich laut Ressort nicht prognostizieren, weil die in Betracht kommenden Fallgruppen nicht statistisch erfasst werden.

Entsprechendes gilt für den Ausreisegewahrsam. Da noch nicht sämtliche möglicherweise entstehenden Ausreisegewahrsamseinrichtungen abschließend geplant und hergestellt

sind, ist laut Ressort nicht abzusehen, welche Kosten den Ländern durch die Einrichtung und den Betrieb dieser Einrichtungen entstehen werden. Die Kosten werden neben der Anzahl auch erheblich von noch nicht feststehenden Faktoren, vor allem vom Standort und der Größe dieser Einrichtungen, abhängen, so dass zu den entstehenden Kosten laut Ressort derzeit keine Aussagen getroffen werden können.

Aussagen zu Maßnahmen der Länder zur Wegnahme ausländischer Reisedokumente von Mehrstaatern sind der Bundesregierung nicht möglich. Nach Kenntnis der Bundesregierung werden in den Ländern Maßnahmen der Passbehörden, also auch Passversagungen und -entziehungen, nicht statistisch nachgehalten und können rückwirkend auch nicht erhoben werden. Erst recht sei es nicht möglich, statistisch zu erheben, in wie vielen Fällen die Betroffenen mehrere Staatsangehörigkeiten und zudem auch ausländische Ausweispapiere besitzen. Das Ressort geht gleichwohl von einer nicht erheblichen Fallzahl aus. Die Kosten des Vollzugs der Maßnahme seien zudem jeweils stark vom Einzelfall abhängig.

Für die Aufnahme, Verarbeitung und Weiterleitung der Meldungen bei der zuständigen Landespolizeibehörde wird pro Meldung ein Zeiteinsatz von 30 Minuten einer Arbeitskraft im gehobenen Dienst unterstellt; nach der Lohnkostentabelle des Leitfadens zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands würden hierdurch 17,55 EUR je Meldung anfallen (35,10 EUR pro Stunde). Die Kosten der Nutzung der gemeldeten Daten in der Ausländerbehörde oder bei weiteren Polizeibehörden lassen sich nicht von den allgemeinen Kosten der Bearbeitung der aufenthaltsrechtlichen oder polizeilichen Fallakte trennen und können daher laut Ressort nicht gesondert beziffert werden. Die Gesamtkosten wurden aufgrund fehlender Gesamtfallzahl vom Ressort nicht dargestellt.

Den zuständigen Landesbehörden entsteht Erfüllungsaufwand durch die neue Vorschrift zur elektronischen Aufenthaltsüberwachung (sog. elektronischen Fußfessel). Die Kosten für ein vergleichbares System, das bereits von den Justizbehörden der Länder für die Überwachung von Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht (§ 68a StGB) eingesetzt wird, belaufen sich auf jährlich 1,2 Millionen EUR für den Betrieb einer gemeinsamen Überwachungsstelle. Darin enthalten sind die Personalkosten für 16 Mitarbeiter im Schichtdienst. Zusätzlich zu diesen Kosten kommen pro überwachte Person einmalige Kosten in Höhe von 170 EUR für das Überwachungsgerät und monatliche Kosten in Höhe von 500 EUR für die Überwachung der Person, inklusive der Kosten für das Anbringen und Lösen des Geräts. In welcher Höhe diese Kosten bei den Ländern tatsächlich anfallen, ist aufgrund fehlender Erkenntnisse über die spätere praktische Umsetzung in den Ländern und die tatsächliche Fallzahl zum jetzigen Zeitpunkt laut Ressort noch nicht absehbar.

Mögliche Auswirkungen auf die Jugendämter wurden nicht dargestellt.

### Verwaltung Bund/Land

Die Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) geht insbesondere aufgrund der neu geschaffenen Möglichkeit zum Auslesen mobiler Datenträger von einem erhöhten datenschutzrechtlichen Kontrollaufwand aus. Gleiches gelte für die Landesdatenschutzbeauftragten u.a. zur Kontrolle der nach §56a neu AufenthG erhobenen Daten (Meldepflicht). Eine konkrete Schätzung des Aufwands ist nicht erfolgt.

## **II.2 Weitere Kosten**

Als Folge der verbesserten Durchsetzung der Ausreisepflicht geht das Ressort von einer Entlastung der Bundes- und Landeshaushalte von Kosten der Unterbringung und Versorgung ausreisepflichtiger Personen aus, die ohne diese Maßnahmen nicht ihrer Ausreisepflicht nachkommen und Sozialtransferleistungen in Anspruch nehmen würden. Diese Kosten werden auf durchschnittlich zwischen 400 und 500 EUR je Person und Monat geschätzt. Eine Gesamtgröße der möglichen Entlastung wurde vom Ressort nicht angegeben, da nicht bestimmbar sei, wie hoch die Zahl der mittelfristig rückzuführenden Ausreisepflichtigen sein wird.

## **II.3 Evaluierung**

Das Ressort führt aus, dass Bund und Länder sowohl in bestehenden Gremien (z.B. Bund-Länder-Koordinierungsstab Asyl, Arbeitsgruppe Rückführung) als auch künftig durch das gemeinsamen Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr fortlaufend überprüfen, ob die beabsichtigten Wirkungen der Regelungen in diesem Gesetzentwurf erreicht worden sind. Dabei werden auch Kostengesichtspunkte und unbeabsichtigte Nebenwirkungen betrachtet. Die Dichte der fortlaufenden Evaluierungen ist laut Ressort bedeutend größer, als es bei einer Evaluierung, die zum Beispiel nach drei oder fünf Jahren stattfinden würde, der Fall wäre. Eine solche zusätzliche, gesonderte Evaluierung sei in Anbetracht dieser engmaschigen Betrachtung des Gelingens und der Folgen der Rückkehrpolitik nicht erforderlich.

Das Regelungsvorhaben fällt unter den Anwendungsbereich des vom Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau beschlossenen systematischen Evaluationsverfahrens. Der NKR erkennt an, dass die Ziele des systematischen Evaluationsverfahrens bezogen auf die konkreten Regelungen in diesem Gesetzentwurf auch im Rahmen des vom Ressort beschriebenen und vom NKR nachgeprüften engmaschigen Monitoring- und Evaluierungsregimes erreicht werden können. Positiv zu bewerten ist, dass das Ressort neben

der Wirkungsbetrachtung, auch die Kosten und unbeabsichtigten Nebenwirkungen in den Blick nimmt.

### **III. Zusammenfassung**

Das Ressort hat die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand nur unzureichend dargestellt. Dies ist einerseits vor allem auf die fehlende Schätzung von Fallzahlen zurückzuführen. Andererseits wurden die Aufwände der Landesebene nicht ausreichend ermittelt.

Aufgrund der erheblichen Lücken in der Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, die im Zuge der sehr kurzfristigen Erstellung und Abstimmung des Gesetzentwurfs nicht geschlossen werden konnten, hat das Ressort zugesagt, die fehlenden Angaben bis Ende Mai 2017 nachzuerfassen.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann  
Berichterstatteerin