

Handlungsempfehlung

Die aktuellen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Dublin-III-Verordnung und dem schrecklichen Terroranschlag in Solingen vom 23. August 2024 haben gezeigt, dass das Dublin-System Verbesserungen bedarf. Vor diesem Hintergrund hat der Bundeskanzler am 24. August 2024 den Auftrag erteilt, eine Dublin-Taskforce zwischen Bund und Ländern einzurichten, um Verbesserungen im Dublin-System zu erreichen.

Im Rahmen der Taskforce zeigte sich unter den Ländern ein heterogener Umgang mit Dublin-Fällen; die Länder baten das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) um handlungsleitende Hinweise zur Vereinheitlichung der Praxis.

1. Hintergrund: Aufenthaltsstatus

Der Dublin-Bescheid des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) enthält eine Abschiebungsanordnung nach § 34a Abs. 1 AsylG. Mit Zustellung des Dublin-Bescheids wird die betroffene Person nach § 34a AsylG vollziehbar ausreisepflichtig. Die Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG erlischt nach § 67 Abs. 1 Nr. 5 AsylG ab Zustellung des Dublin-Bescheids. Grundsätzlich bleibt die Person bis zur tatsächlichen Ausreise vollziehbar ausreisepflichtig.

Bei fristgerechter Einlegung eines Eilantrages innerhalb einer Woche nach § 34a Abs. 2 AsylG wird die Vollstreckbarkeit der Ausreisepflicht gehemmt und die Überstellung bis zur Entscheidung des Verwaltungsgerichtes ausgesetzt, die Person bleibt jedoch weiterhin vollziehbar ausreisepflichtig. Wird dem Eilantrag jedoch stattgegeben, so lebt die Aufenthaltsgestattung bis zur Hauptsacheentscheidung wieder auf. Der zuständige Mitgliedsstaat wird durch das BAMF in Hinblick auf die Überstellungsfrist unverzüglich informiert.

Die Ausreisepflicht endet und die Aufenthaltsgestattung lebt ebenfalls wieder auf, wenn das Dublin-Verfahren abgebrochen und das nationale Verfahren eingeleitet wird, weil das Selbsteintrittsrecht nach Art. 17 Dublin-III-VO durch das BAMF ausgeübt wird oder die Überstellungsfrist nach Art. 29 Abs. 2 Dublin-III-VO abgelaufen ist.

2. Bescheinigungen

2.1 Keine Ausstellung von Duldungen

In der Dublin-Taskforce wurde festgestellt, dass in der Praxis in einigen Bundesländern (teilweise) Duldungen an vollziehbar ausreisepflichtige Personen nach Zustellung des Dublin-Bescheids ausgestellt werden. **Das Ausstellen von Duldungen nach § 60a AufenthG für vollziehbar ausreisepflichtige Personen nach Zustellung des Dublin-Bescheids ist nach Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte rechtswidrig. Es wird gebeten, dass die Ausländerbehörden diese Praxis einstellen.**

Das BVerfG entschied in seinem Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 17. September 2014 - 2 BvR 939/14 – (Rn. 11, 12), dass es ***Aufgabe allein des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge [ist] zu prüfen, ob „feststeht“, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Das Bundesamt hat damit sowohl zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse als auch der Abschiebung entgegenstehende inlandsbezogene Vollzugshindernisse zu prüfen, so dass daneben für eine eigene Entscheidungskompetenz der Ausländerbehörde zur Erteilung einer Duldung nach § 60a Abs. 2 AufenthG kein Raum verbleibt.***

Dies gilt nicht nur hinsichtlich bereits bei Erlass der Abschiebungsanordnung vorliegender, sondern auch bei nachträglich auftretenden Abschiebungshindernissen und Duldungsgründen. Gegebenenfalls hat das Bundesamt die Abschiebungsanordnung aufzuheben oder die Ausländerbehörde anzuweisen, von deren Vollziehung abzusehen.

Demnach ist ausschließlich das BAMF zur Prüfung von Abschiebehindernissen innerhalb des Dublin-Verfahrens zuständig. Das BAMF prüft bereits im Dublin-Verfahren, ob Abschiebehindernisse nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG vorliegen. Ist dies der Fall, ordnet es ein Abschiebungsverbot an und prüft das Selbsteintrittsrecht. Nur wenn dies nicht der Fall ist, wird die Abschiebung nach § 34a AsylG angeordnet.

Das BAMF ist auch für die Prüfung von nachträglich auftretenden Abschiebungshindernissen zuständig. Liegen tatsächliche oder rechtliche Gründe der Unmöglichkeit der Überstellung vor, ordnet das BAMF - nach Übermittlung entsprechender Sachverhalte durch die Ausländerbehörde an das BAMF - die Aussetzung der Vollstreckbarkeit für die Person an und informiert sowohl die Ausländerbehörde als auch nach § 8 Abs. 2a AsylG die Leistungsbehörde hierüber.

Bei temporären Abschiebungshindernissen (Vollstreckungshindernisse), z.B. kurzfristige Krankheit, sind diese abzuwarten und nach deren Beendigung die

Überstellung wieder durchzuführen. Die Person bleibt vollziehbar ausreisepflichtig. Liegen langfristige Abschiebungshindernisse, die über die Überstellungsfrist nach Art. 29 Dublin-III-VO hinausgehen, vor, übt das BAMF nach Prüfung des Einzelfalls ggf. das Selbsteintrittsrecht nach Art. 17 Dublin-III-VO aus.

Als Ergebnis des Austauschs mit den Bundesländern am 24.01.2025 zum ersten Entwurf der Handlungsempfehlung wollte nur noch ein Bundesland weiterhin an der Duldungspraxis festhalten. Das Bundesland stützte sich dabei auf die Rechtsprechung des BVerfG, die nicht näher benannt wurde. Soweit damit der BVerfG-Beschluss vom 6. 3. 2003 - 2 BvR 397/02 gemeint sein sollte, ist er aus Sicht des BMI nicht einschlägig. Dem Beschluss liegt der Fall zugrunde, in dem die Ausländerbehörde ein Abschiebungshindernis festgestellt hat und aus diesem Grund ein rechtlicher Anspruch auf die Erteilung einer Duldung besteht. Es soll vermieden werden, dass der Betroffene für unbestimmte Zeit einen ungeklärten Rechtsstatus hat. Bei dem Zeitraum zwischen dem Dublin-Bescheid und der Überstellung handelt es sich gerade nicht um einen „ungeregelten Aufenthalt“ im Sinne der BVerfG-Rechtsprechung, denn die betreffenden Personen befinden sich im Rechtsstatus der vollziehbaren Ausreisepflicht. Zudem ist die Überstellungsfrist als absehbares Ende dieses Zustands in der Dublin-III-VO klar geregelt (s. u. auch die Ausführungen zum aufenthaltsrechtlichen Status).

2.2 Keine statusdokumentierende Bescheinigung für vollziehbar ausreisepflichtige Dublin-Fälle unterhalb der Duldung.

Die Länder haben gegenüber BMI dargelegt, dass Bedarf bestünde, dem vollziehbar ausreisepflichten Ausländer ein Dokument unterhalb der Duldung auszustellen, um seinen ausländerrechtlichen Status zwischen Zustellung des Dublin-Bescheids und seiner Ausreise zu dokumentieren.

Nach Prüfung ist das BMI zu dem Ergebnis gekommen, dass es **rechtlich nicht notwendig** ist, einer vollziehbar ausreisepflichtigen Person nach Zustellung des Dublin-Bescheids bis zur Überstellung ein solches Dokument auszustellen.

Der aufenthaltsrechtliche Status des Ausreisepflichtigen ergibt sich bereits aus dem Dublin-Bescheid. Angaben zum Asylverfahren, zum aufenthaltsrechtlichen Status und zu aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen können durch die Behörden durch das AZR und Fast-ID nachverfolgt werden. Sofern die Person noch Identitätspapiere besitzt, ist

hierdurch auch ihre Identität nachgewiesen. Sofern dies nicht der Fall sein sollte, kann diese auch nach Aufgriff, z.B. durch die Polizei, durch Abgleich des Fingerabdrucks eindeutig und schnell geklärt werden. Für die Rückkehr in den zuständigen Mitgliedsstaat wird dem Ausreisepflichtigen ein Laissez-Passer ausgestellt, sollte er keine Identitätsnachweise mehr besitzen.

Einige Länder stellen vollziehbar ausreisepflichtigen Personen zwischen Zustellung des Dublin-Bescheids und Überstellung außerdem entweder Grenzübertrittsbescheinigungen (GÜB) oder Passersatzbescheinigungen (PEB) aus. **Es wird gebeten, in Zukunft entsprechende Dokumente nicht mehr pauschal auszustellen.**

Eine GÜB ist jedoch weiterhin im Rahmen der freiwilligen, selbstinitiierten Überstellung anwendbar. Diese erfordert nach dem Dublin-Regime und nach BVerwG Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 – 1 C 26/14) grundsätzlich eine staatliche Koordination. Zunächst kann eine freiwillige Ausreise, welche als selbstinitiierte, kontrollierte Überstellung anzusehen ist, nach Art. 7 Abs. 1 a) Dublin-Durchführungsverordnung nur auf Initiative der Person erfolgen und hat sich dann nach Art. 8 Dublin-Durchführungs-VO an die Modalitäten der MS zu halten. Nur in diesen Fällen wäre das Ausstellen einer GÜB möglich.

Mit Blick auf das seitens der Länder kommunizierte gewisse **praktische Bedürfnis**, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen nach Zustellung des Dublin-Bescheids einen Nachweis hierüber zur Vorlage bei Behörden und Polizei besitzen, ist der Dublin-Bescheid um folgende Passage über die Rechtsfolgen der Abschiebeanordnung ergänzt worden:

„Der Antragsteller/die Antragstellerin ist mit Eintritt der Vollziehbarkeit dieser Abschiebungsanordnung ausreisepflichtig. Die Überstellung des Antragstellers/der Antragstellerin in den zuständigen Mitgliedstaat wird gem. Art. 29 Dublin III-VO nach Abstimmung der beteiligten Mitgliedstaaten innerhalb der Überstellungsfrist erfolgen.“

Hieraus geht hervor, dass die Person vollziehbar ausreisepflichtig ist und sich im Überstellungsverfahren in den zuständigen MS befindet.

Die Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG wird zusätzlich durch die Ausländerbehörden nach Zustellung des Dublin-Bescheids ungültig gestempelt. Die

ungültig gestempelte Aufenthaltsgestattung wird nicht einbehalten, sondern verbleibt bei der ausreisepflichtigen Person.

Der Dublin-Bescheid in Verbindung mit der ungültig gestempelten Aufenthaltsgestattung kann eindeutig Auskunft über den Status und die Identität der Person gegenüber Behörden und Polizei im Rechtsverkehr geben.

Darüber hinaus können die Ausländerbehörden der Länder eine „Dublin-Verfahrensbescheinigung“ unterhalb der Duldung und mit bundeseinheitlichem Text, angelehnt an die neue Passage zu den Rechtsfolgen im Dublin-Bescheid, ausstellen. Es handelt sich dabei um ein rein informatorisches Schreiben ohne Regelungscharakter, das ausschließlich den Verfahrensstand beschreibt.

Diese „Dublin-Verfahrensbescheinigung“ kann ohne Weiteres ein bestimmtes Datum oder Ereignis im Sinne einer Frist aufweisen. Eine erneute Frist im Sinne einer Verlängerung um einen gewissen Zeitraum oder eine Neuausstellung nach Vorsprache in der Ausländerbehörde ist möglich. Sie hat jedoch spätestens mit Ablauf des Überstellungstermins keine Relevanz mehr. Sie kann mit einem Lichtbild versehen werden.

Es ist dabei zu beachten, dass Lichtbilder im Ausländerbereich grds. Ausweisdokumenten vorbehalten sind. Im nicht gesicherten Gebrauch muss mit Missbrauch gerechnet werden. Die digital vorhandenen Daten mit Lichtbild sind vorzugswürdig zu verwenden.

Das Muster der bundeseinheitlichen Dublin-Verfahrensbescheinigung ist dieser Handlungsempfehlung beigelegt (Anlage 1).

Beim Austausch mit den Bundesländern äußerten einige von ihnen Bedenken im Hinblick auf den Vorschlag einer bundeseinheitlichen Verfahrensbescheinigung. Diese bezogen sich im Wesentlichen auf leistungsrechtliche Konstellationen und Sicherheitsfragen. Nach intensiver Prüfung ist das BMI hier im Einzelnen zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Einige Länder äußerten Bedenken bezüglich der Möglichkeit einer Identitätsfeststellung anhand der Verfahrensbescheinigung und wünschten sich ein Dokument mit Sicherheitsmerkmalen, ähnlich wie der Ankunftsnachweis. Aus Sicht des Bundes ist dies nicht erforderlich. Ein Dokument mit Sicherheitsmerkmalen würde

eine Änderung der Aufenthaltsverordnung voraussetzen und müsste im Anschluss durch die Bundesdruckerei produziert werden. Ein solcher Prozess dürfte eine längere Vorlaufzeit in Anspruch nehmen und hilft bei den aktuellen Entscheidungen nicht weiter.

Bestehen bei der Ausstellung oder in einer Kontrollsituation Zweifel an der Identität, können und müssen Registereinträge mit allen vorliegenden Daten genutzt werden, um diese Zweifel auszuräumen.

Daneben bestanden leistungsrechtliche Vorbehalte insbesondere im Hinblick auf die Ausgabe der Bezahlkarte und die dafür gegebenenfalls erforderliche Identifizierung nach § 11 GwG und Überprüfung der Angaben anhand der in § 12 Abs. 1 GwG erwähnten Dokumente oder Verfahren. Auch hier hat die ungültig gestempelte Aufenthaltsgestattung weiterhin noch ein Identitätswert im Rahmen der Beweiswürdigung.

Abgesehen davon betrifft diese Konstellation nur Personen, die mit ihrer zuvor gültigen Aufenthaltsgestattung noch keine Bezahlkarte erhalten haben. Schon deshalb dürfte der Personenkreis eng begrenzt sein. Als Lösung könnte hier die ausschließliche Gewährung von Sachleistungen und Gutscheinen für den ohnehin nur sehr kurzen Zeitraum vorgesehen werden.