

STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR BESSEREN DURCHSETZUNG DER AUSREISEPFLICHT IN DER FASSUNG VOM 16.2.2017

Berlin, 17.02.2017

EINLEITUNG

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Aufgrund der äußerst kurzen Frist zur Stellungnahme von weniger als 24 Stunden geht Amnesty aber davon aus, dass eine ernsthafte Verbändebeteiligung nicht angestrebt wird. Der Beschluss zwischen Bund und Ländern vom 9. Februar 2017, dass der Bund „zeitnah“ ein den Beschlüssen entsprechendes Gesetz auf den Weg bringt, kann nicht als Rechtfertigung für die kurze Fristsetzung dienen.

Die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Verschärfungen bezüglich der Abschiebungshaft und des Ausreisegewahrsams greifen stärker als die aktuellen Regelungen in die Freiheitsrechte der betroffenen Personen ein. Die Freiheit der Person ist als grundlegendes Menschenrecht in Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) sowie Art. 2 II 2 Grundgesetz (GG) verankert. Der Freiheitsentzug ist damit die schärfste Maßnahme eines Staates gegenüber den Menschen auf seinem Staatsgebiet. Die Inhaftierung zum Zweck der Migrationskontrolle muss immer die Ausnahme und das letzte Mittel sein. Sie darf nur angeordnet werden, wenn die Behörden darlegen können, dass alternative, nicht freiheitsentziehende Maßnahmen wirkungslos sind. Die Haft muss verhältnismäßig und die Dauer der Haft so kurz wie möglich sein.¹

Der Gesetzesentwurf weitet die Möglichkeit zur Inhaftnahme so weit aus, dass die Verhältnismäßigkeit in Frage steht. Außerdem kritisiert Amnesty International, dass das Instrument der Abschiebungshaft durch die vorliegenden Vorschläge zweckentfremdet wird, indem die Darstellung der Gefahr für die öffentliche Sicherheit als „Fluchtgefahr“ definiert wird und somit Personen in Abschiebungshaft genommen werden können, obwohl nicht genug Indizien für eine strafrechtliche Verfolgung vorliegen. Damit besteht die Gefahr einer menschenrechtswidrigen Präventivhaft.

Aufgrund der schwerwiegenden Bedenken fordert Amnesty International eine entsprechende Revision des Referentenentwurfes.

Aufgrund der extrem kurzen Frist kann keine umfassende Stellungnahme eingereicht werden. Amnesty International weist lediglich auf die aus menschenrechtlicher Sicht problematischsten Aspekte des Gesetzesentwurfes hin.

¹ Vgl. Amnesty International, Irregular Migrants and Asylum-seekers: Alternatives to Immigration Detention, Index Nr. POL 33/001/2009, vom 1. April 2009, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/documents/POL33/001/2009/en/>; Amnesty International, Written statement submitted by Amnesty International, a non-governmental organization in special consultative status, vom 23. August 2010, abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/159/63/PDF/G1015963.pdf?OpenElement>.



MENSCHENRECHTLICHE BEWERTUNG DES GESETZENTWURFES

ARTIKEL 1

ÄNDERUNGEN DES AUFENTHALTSGESETZES

AUSWEITUNG DER ABSCHIEBUNGSHAFT

ARTIKEL 1, 2. – EINFÜGUNG DER NR. 5A IN § 2 ABS. 14 AUFENTHG

Durch die Einfügung der neuen Nr. 5a in § 2 Abs. 14 AufenthG wird eine „erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit“, die von einem Ausländer ausgeht, als konkreter Anhaltspunkt im Sinne von § 62 Absatz 3 Satz 1 Nr. 5 für „Fluchtgefahr“ benannt. Über § 2 Nr. 15 S. 1 AufenthG gilt die Erweiterung auch für die Dublin-Haft.

Laut der Gesetzesbegründung entspricht diese Legaldefinition einem neu gewonnenen Erfahrungswert, dass dieser Personenkreis regelmäßig eine hohe Mobilität aufweist und sich behördlichen Maßnahmen systematisch entzieht. Nach der Gesetzesbegründung geht eine Gefahr für Leib und Leben auch von Personen aus, die mit harten Betäubungsmitteln handeln.

Mit der Einfügung der neuen Legaldefinition eines Anhaltspunktes für eine Fluchtgefahr und der damit einhergehenden Schaffung eines Abschiebungshaftgrundes für Personen, von denen eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht, geht ein Systemwechsel einher. Die neue Regelung vermischt Strafrecht und Abschiebungshaftrecht. Zweck der Sicherungshaft ist aber die Sicherung der Abschiebung. Sie sollte somit nur eingesetzt werden, wenn sie zur Verhinderung des Untertauchens irregulärer Migranten oder zur Sicherung der Abschiebung notwendig ist.² Die Abschiebungshaft ist keine Strafhafte und darf keine präventiven strafrechtlichen Zwecke verfolgen. Dies droht jedoch, wenn Personen inhaftiert werden, bei denen die Anhaltspunkte bezüglich der Begehung einer Straftat zu wenig konkret sind, um diese mit den bereits bestehenden strafrechtlichen Möglichkeiten zu ahnden. Eine Präventivhaft ist gemäß Art. 5 I c) EMRK nur unter engen Voraussetzungen aufgrund eines konkret bevorstehenden und klar bestimmten Rechtsverstoßes erlaubt. Würden hinsichtlich der Betroffenen jedoch ausreichende strafrechtliche Anhaltspunkte vorliegen, könnte Straf- oder Untersuchungshaft angeordnet werden. Sind diese Anhaltspunkte nicht gegeben, darf nicht stattdessen eine Inhaftierung nach dem Abschiebungshaftrecht erfolgen, ohne dass der Zweck der Sicherungshaft, die Sicherung der Abschiebung, dies verlangt.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Begriff der erheblichen Gefahr für Leib, Leben oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit unbestimmt ist und Raum für eine sehr weite Interpretation lässt. Verdeutlicht wird dies durch die Gesetzesbegründung selbst, die sogar den Handel mit harten Betäubungsmitteln hierunter subsumiert. Eine Unterbindung des Drogenhandels ist kein legitimes Ziel der Abschiebungshaft, sondern muss mit strafrechtlichen Regelungen verfolgt werden.

Amnesty International fordert, den Gesetzentwurf dahingehend zu überarbeiten, dass die Neuregelung der Abschiebungshaft nicht zu einer Präventivhaft für mit dem Strafrecht zu verfolgende Handlungen wird.

² Ebd.



ARTIKEL 1, 8. – EINFÜGUNG DES S. 4 IN § 62 ABS. 3 S. 3 AUFENTHG

Der neue Haftgrund ist insbesondere in Zusammenhang mit der Einfügung des S. 4 in § 62 Abs. 3 zu sehen. Hierdurch wird Abschiebungshaft für Personen, die Gefahr für Leib und Leben bzw. für die öffentliche Sicherheit darstellen auch dann ermöglicht, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann. Die Gesetzesbegründung nennt als Anwendungsbereich insbesondere Fälle in denen die Herkunftsstaaten bei der Rückführung nicht kooperieren. Wegen der von den Betroffenen ausgehenden Gefahr stelle eine Abschiebung ein vordringliches Interesse der Gesellschaft dar, weshalb auch die längere Einschränkung der Freiheit des Ausländers gerechtfertigt werden könne.

Diese Regelung ist bezüglich der Frage nach ihrer Verhältnismäßigkeit höchst bedenklich. Die Abschiebungshaft sollte möglichst kurz sein und muss der Sicherung der Abschiebung dienen. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall die betroffene Person die Verzögerung der Abschiebung nicht zu verschulden hat. Dem sei hinzugefügt, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschied, dass eine Inhaftierung zur Abschiebung aufgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit rechtswidrig ist, wenn die Abschiebung nicht mehr aktiv verfolgt wird.³

Amnesty International empfiehlt, die ursprüngliche Regelung beizubehalten, um die Verhältnismäßigkeit der Abschiebungshaft zu wahren.

AUSWEITUNG DES AUSREISEGEWAHSAMS**ARTIKEL 1, 9. – ERHÖHUNG DER ZULÄSSIGEN INHAFTNAHME AUF ZEHN TAGE IM § 62B ABS. 1 S. 1 AUFENTHG**

Laut der Gesetzesbegründung wird die bisherige Höchstdauer für das Ausreisegewahrsam erhöht, da die bisherige Dauer von vier Tagen sich in der Praxis als in vielen Fällen ungeeignet erwiesen habe, um Sammelrückführungen mit angemessenem Vorlauf vorzubereiten.

Das Institut des Ausreisegewahrsams begegnet bereits jetzt deutlichen Bedenken. Es steht im Widerspruch zur Anwendung der Inhaftierungen als letztes Mittel und ausschließlich zum Zweck der Sicherung der Abschiebung. Es wird ohne die Prüfung einzelner Haftgründe eine Inhaftierung angeordnet. Die Anordnungsvoraussetzungen (Verletzung gesetzlicher Mitwirkungspflichten, Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit) weisen keinen ausreichenden Bezug zu einem Willen des Betroffenen auf, die Abschiebung zu erschweren oder zu vereiteln und der Anordnungsmaßstab wird im Vergleich mit der Abschiebungshaft dahingehend abgesenkt, dass bereits eine „Erschwerung“ der Abschiebung ausreichen soll. Die Erhöhung der zulässigen Inhaftnahme auf zehn Tage ist vor dem Hintergrund der bereits fraglichen Verhältnismäßigkeit der Haft äußerst problematisch.

Amnesty International empfiehlt, die ursprüngliche Regelung beizubehalten, da bereits bei vier Tagen die Verhältnismäßigkeit des Ausreisegewahrsams in Frage steht.

RÄUMLICHE BESCHRÄNKUNG FÜR GEDULDETE**ARTIKEL 1, 7. – EINFÜGUNG DES S. 2 IN § 61 ABS. 1C AUFENTHG**

Mit Einfügung des S. 2 in § 61 Abs. 1c AufenthG wird eine Soll-Anordnung einer räumlichen Beschränkung für Geduldete auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde eingeführt, die greifen soll „wenn der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzliche falsche

³ EGMR, Chahal gegen das Vereinigte Königreich. Urteil vom 15.11.1996, Beschwerde Nr. 22414/93.



Angaben, durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeigeführt hat oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt“.

Laut der Gesetzesbegründung findet die neue Regelung auch Anwendung, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Feststellung des Vorliegens eines Falles des § 30 Abs. 3 Nr. 2 oder 3 AsylG (offensichtlich falsche Angaben, Identitätstäuschung) ausdrücklich verneint, der Ausländer ein entsprechendes Verhalten aber später gezeigt hat. Begründet wird die Regelung damit, dass sich gezeigt habe, dass bei Ausländern, die über ihre Identität täuschen oder die bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten nicht ausreichend mitwirken, die Zulassung von Mobilität innerhalb des Bundesgebietes zu einem erleichterten Untertauchen führe.

Die Einführung einer räumlichen Beschränkung des Aufenthalts für Geduldete stellt einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit dar. Nach Art. 13 der AEMR hat jeder „das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.“ Nach Art. 12 Abs. 3 des IPbPR ist eine Einschränkung der Freiheit der Bewegung und des Wohnsitzes nur dann zulässig, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen in diesem Pakt anerkannten Rechten vereinbar sind.

Eine räumliche Beschränkung im Falle der Anordnung bei „Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beendigung von Ausreisehindernissen“ ist mit der Gefahr der Willkür verbunden, da oftmals nicht klar ist, in welchen Verantwortungsbereich Verzögerungen der Ausreise fallen. Auch die Frage der Zumutbarkeit ist nicht ohne weiteres zu beantworten. Hier sollten klare Definitionen erfolgen, wann eine Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungspflichten vorliegt.

Auch vor dem Hintergrund, dass die neue Regelung auch Anwendung findet, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine Feststellung des Vorliegens eines Falles des § 30 Abs. 3 Nr. 2 oder 3 AsylG zuvor ausdrücklich verneint hat, sollte festgelegt werden, zu welchem Zeitpunkt die falschen Angaben gemacht oder die Identitätstäuschung stattgefunden haben muss.

ARTIKEL 2 ÄNDERUNGEN DES ASYLGESETZES

AUSWEITUNG DER VERPFLICHTUNG ZUR WOHNSTATTNAHME IN DER ERSTAUFNAHMEEINRICHTUNG

ARTIKEL 2, 5. – EINFÜGUNG ABS. 1B IN § 47 ASYLGESETZ

Durch die Einfügung des neuen Abs. 1b in § 47 AsylG als lex specialis zu §§ 48-50 AsylG werden die Länder ermächtigt zu regeln, dass Ausländer verpflichtet sind bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder –anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass diese Regelung für Asylsuchende ohne Bleibeperspektive gelten soll. Es soll vermieden werden, dass die Aufenthaltsbeendigung durch einen Wohnortwechsel unnötig erschwert wird.

Hiermit wird die bisher für Asylsuchende aus den sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ geltende Regelung des § 47 Abs. 1a AsylG auf Antragsteller „ohne Bleibeperspektive“ ausgeweitet. Mit der



Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Aufnahmeeinrichtung geht nach §§ 56, 59a AsylG eine räumliche Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde einher, in dem die zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt.

Es gilt insoweit das gleiche wie für räumliche Beschränkungen gegenüber Geduldeten. Es müssen klare Definitionen erfolgen, wann und zu welchen Zwecken eine solche Anordnung der Verlängerung möglich ist. Der Wortlaut der Norm selbst trifft dahingehend jedoch keine Regelung. Erst die Gesetzesbegründung nennt als betroffenen Personenkreis den der Asylsuchenden ohne Bleibeperspektive.

Der Begriff der „Bleibeperspektive“ selbst ist gesetzlich nicht geregelt. Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge haben Menschen, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen, eine gute Bleibeperspektive. In den Gesetzen findet sich das Kriterium, ob bei Asylsuchenden „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist (...)“. „Bei einem Asylbewerber, der aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist“ (§ 45a Abs. 2 S. 4 AufenthG). Da die neue Regelung über den Personenkreis der Asylsuchenden aus „sicheren Herkunftsstaaten“ hinausgeht ist fraglich, wer unter diese Begrifflichkeit fällt.

Zudem wird die gruppenbezogene Unterscheidung von Asylsuchenden auf der Grundlage einer quotenorientierten Bleibeperspektive hiermit verstärkt. Das individuelle Recht, unter gleichen Voraussetzungen Asyl zu suchen, tritt in den Hintergrund.

ARTIKEL 3 ÄNDERUNGEN DES ACHTEN BUCHS SOZIALGESETZBUCH

VERPFLICHTUNG DES JUGENDAMTES ZUR ASYLANTRAGSTELLUNG

ARTIKEL 3 – EINFÜGUNG S. 5 IN § 42 ABS. 2 SGB VIII

Nach der Gesetzesbegründung zur Einfügung des neuen S. 5 in § 42 Abs. 2 SGB VIII wird das Jugendamt in Fällen, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass in Obhut genommene unbegleitete ausländische Minderjährige internationalen Schutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 des AsylG benötigen, verpflichtet, unverzüglich einen Asylantrag für das Kind oder den Jugendlichen zu stellen. Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass hierbei zu berücksichtigen ist, ob die persönliche Situation des unbegleiteten Minderjährigen die Einleitung des Asylverfahrens zulässt. Auch wird auf die Geltung des Kindeswohls aus § 42 Abs. 2 S. 4 SGB VIII hingewiesen.

Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, damit bereits Minderjährige den ihnen zustehenden Schutzstatus erhalten. Neben den Hinweisen auf einen Anspruch auf internationalen Schutz sollten jedoch auch Erfolgsprognosen des Asylantrages berücksichtigt werden, um eine Verschlechterung der rechtlichen Situation der Minderjährigen zu vermeiden. Insgesamt handelt es sich hierbei damit um komplexe Fragestellungen, die in jedem Einzelfall einer eingehenden Prüfung durch geschultes Personal bedürfen. Die gesetzliche Normierung einer Verpflichtung zur unverzüglichen Antragstellung birgt aus Sicht von Amnesty International in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass Asylanträge ungeprüft und vorschnell zur Erfüllung der pauschalen gesetzlichen Verpflichtung gestellt werden, ohne dass die notwendige Einzelfallbetrachtung erfolgt ist. Es erscheint zudem nicht sinnvoll, dem Jugendamt parallel zu dem von ihm zu führenden Vormundschaftsverfahren die Verpflichtung zur Vornahme von grundlegenden Handlungen der Rechtsvertretung aufzuerlegen, für die später der Vormund zuständig ist. Im Interesse der am Kindeswohl orientierten Sachverhaltsaufklärung und –bewertung erscheint es



sinnvoller, diese grundsätzliche Frage dem Vormund zu überlassen, der das Asylverfahren dann auch zu betreiben hat.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die aktuellen Vorschläge der Europäischen Kommission für die Dublin-IV-Verordnung auch Rückführungen von unbegleiteten Minderjährigen ermöglichen würden. Damit könnte die Stellung eines Asylantrages die Rückführung der betroffenen Minderjährigen in einen anderen Mitgliedstaat der EU zur Folge haben, was in der Regel dem Kindeswohl widersprechen dürfte.

DATENSCHUTZ BETREFFENDE ÄNDERUNGEN IM AUFENTHALTSGESETZ UND IM ASYLGESETZ

Hinsichtlich der weiteren Regelungen zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylgesetzes, die sensible Daten des von den Regelungen jeweils erfassten Personenkreises betreffen (Artikel 1, 10. zur Änderung von § 88 AufenthG; Artikel 2, 2.-5. zur Änderung von §§ 8 und 15 AsylG sowie der Einfügung von § 15a AsylG) ist sicherzustellen, dass menschenrechtliche Bestimmungen gewahrt werden.

Sowohl Art. 12 der AEMR als auch Art. 8 EMRK und Art. 7 und 8 der Grundrechte-Charta der EU schützen das Recht auf Privatleben und Kommunikation vor willkürlichen Eingriffen. Besonderen Schutz genießen medizinische Daten. Eingriffe dürfen nur erfolgen, wenn sie gesetzlich vorgesehen und verhältnismäßig sind. Zudem ist das Gebot der Zweckbindung zu beachten, sodass Daten nur für den Zweck verarbeitet werden dürfen, für den sie erhoben werden.

Letzteres ist insbesondere bezüglich der neuen Regelung des § 15 Abs. 2 Nr. 6, Abs. 4 AsylG fraglich. Demnach soll eine Verpflichtung des Betroffenen bestehen, auf Verlangen alle Datenträger, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können und in deren Besitz er ist, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen. Eine Durchsuchung zu diesem Zweck ist möglich. In der Gesetzesbegründung wird sodann neben der Identitätsprüfung auch die Überprüfung der Reisewegangaben genannt. Ob die Zweckbindung hiermit gewahrt wird, ist zu bezweifeln.

