

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.02.2017

Der Paritätische Gesamtverband setzt sich seit vielen Jahren für Menschen ein, die aufgrund ihrer unsicheren Aufenthaltsperspektive nur einen unzureichenden Zugang zu Teilhabe- und Integrationsmöglichkeiten haben. Der Paritätische kennt die Situation dieser Menschen, die mit dem Aufenthaltspapier der Duldung oft über Jahre hinweg ein unsicheres Leben führen und keine wirklichen Perspektiven entwickeln können, aus der täglichen Arbeit mit dieser Personengruppe. Die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung in den §§ 25a, b Aufenthaltsgesetz (AufenthG), mit der die Situation langjährig Geduldeter endlich verbessert werden sollte, haben wir aus diesem Grund sehr begrüßt. Mit zunehmender Sorge nehmen wir die Erfahrungen unserer Beratungsstellen zur Kenntnis, die uns berichten, dass die Bleiberechtsregelung bisher in der Praxis viel zu zurückhaltend angewendet und zu eng ausgelegt wird und so nur sehr wenige Menschen erreicht.¹ Hier gilt es, die gesetzlichen Regelungen in allen Bundesländern so anzuwenden, dass ihnen größtmögliche Wirksamkeit verliehen wird.

Stattdessen gewinnen in der politischen Debatte die Themen Abschiebung, Rückführung und die sog. freiwillige Rückkehr zunehmend an Bedeutung. Im Februar 2017 hält auch Bundeskanzlerin Angela Merkel die Rückführung für „die wichtigste Herausforderung der Migrationspolitik“. Gemeinsam mit den Ministerpräsident/-innen der Bundesländer wurde am 09. Februar 2017 ein 15-Punkte-Plan zur effektiveren Abschiebung abgelehnter Asylsuchender verabschiedet, welcher u.a. den hier kommentierten Entwurf eines „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vorsieht. Die aktuellen politischen Diskussionen und Entscheidungen vermitteln den Eindruck, dass alle Personen, über deren Asylantrag negativ entschieden wurde, auch tatsächlich abgeschoben werden könnten – wenn sie es nicht selbst verhindern. Tatsächlich wissen wir aber aus unserer täglichen Arbeit mit ausreisepflichtigen Menschen, dass es zahllose – nicht selbst verschuldete Gründe gibt, aufgrund deren eine Abschiebung nicht möglich ist.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes wird es Zeit, die Lebenssituation des Einzelnen in den Mittelpunkt der aktuellen Diskussion zu stellen. So kann eine erfolgreiche Migrationspolitik nicht an der Zahl der Menschen gemessen werden, die wieder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind bzw. abgeschoben wurden. Entscheidend ist vielmehr, ob in jedem Einzelfall in einem fairen und rechtsstaatlichen

¹ Von den 213.439 ausreisepflichtigen Personen, die sich am 31.01.2017 in Deutschland aufhielten, leben 25.318 länger als 8 Jahre, 33.121 Menschen länger als 6 Jahre in Deutschland. Von der Bleiberechtsregelung nach § 25 b AufenthG haben aber bisher nur 898 Menschen, von der Bleiberechtsregelung nach § 25 a AufenthG nur 3.225 Jugendliche und Heranwachsende profitiert.

Verfahren geprüft wurde, ob ein Schutzbedarf besteht und – falls dies nicht der Fall ist – ob Abschiebungshindernisse existieren. Aktuell lässt – wie eine Studie verschiedener Organisationen und Verbände, darunter auch der Paritätische Gesamtverband, ergeben hat – die Qualität des Asylverfahrens sehr zu wünschen übrig.² In der Verbesserung der Qualität der Asylverfahren sowie der Anwendbarkeit der gesetzlichen Bleiberechtsregelungen sollte aus unserer Sicht der Schwerpunkt der aktuellen aufenthaltsrechtlichen Diskussion liegen.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands muss beim Thema Rückkehr die Sicherheit und Würde des einzelnen garantiert werden. Dazu gehört, dass niemand in Länder zurückgeführt wird, in denen Bürgerkrieg herrscht oder sonstige Gefahren für Leib oder Leben der Rückkehrer bestehen. Aus diesem Grund lehnen wir Abschiebungen nach Afghanistan ab.

Die so genannte „freiwillige“ Rückkehr, also die Rückkehr ohne Anwendung von staatlichen Zwangsmaßnahmen, muss den absoluten Vorrang vor Abschiebungen haben. Um diese zu fördern, bedarf es einer unabhängigen Rückkehrberatung, welche Ausreisepflichtige neutral über Perspektiven und Möglichkeiten informiert und somit eine höhere Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erlangen kann als staatliche Beratungsstellen.

Soweit Abschiebungen für unausweichlich angesehen werden, so gilt es auch hier für menschenwürdige Standards zu sorgen. Dies verbietet zum einen die Abschiebung von besonders schutzbedürftigen sowie gut integrierten Personen. Zum anderen regen wir eine Ausweitung des Abschiebemonitorings an, um inhumane Abschiebungspraktiken zukünftig zu verhindern.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit werden wir nur auf die aus unserer Sicht wichtigsten Aspekte des Referentenentwurfs eingehen. Die zunehmende Hektik der Gesetzgebungsverfahren verurteilen wir – vor allem in derart grundrechtssensiblen Bereichen wie der Freiheitsentziehung – entschieden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

1. § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthGE – Legaldefinition einer Fluchtgefahr im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit

Nach § 2 Abs. 14 Nr. 5a des AufenthGE sollen konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr im Sinne des § 62 Abs. 3 Satz 1 Nummer 5 AufenthG dann vorliegen,

²<http://www.der-paritaetische.de/nc/fachinfos/artikel/news/memorandum-fuer-faire-und-sorgfaeltige-asylverfahren-in-deutschland-wohlfahrtsverbaende-menschenre/?layout&cHash=b7930a91070e3aef7892beda43134554>

wenn „von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ ausgeht. Das Vorliegen der Fluchtgefahr ermöglicht die Anordnung der Abschiebehaft. Begründet wird dies mit einem „neu gewonnenen Erfahrungswert, wonach dieser Personenkreis eine hohe Mobilität aufweise und sich behördlichen Maßnahmen systematisch entziehe“. Als Beispiel einer Gefahr für Leib oder Leben wird in der Gesetzesbegründung der Handel mit harten Betäubungsmitteln genannt. Dieser Haftgrund würde gemäß § 2 Abs. 15 AufenthG auch die Verhängung einer Überstellungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens ermöglichen.

Die vorliegende Regelung vermischt in unzulässiger Weise straf- sowie polizei- und ordnungsrechtliche mit aufenthaltsrechtlichen Aspekten und kann somit einen Eingriff in das Recht auf Freiheit der Person nicht rechtfertigen. Sie stellt darüber hinaus eine rechtsstaatlich nicht zulässige Form der Präventivhaft dar.

Die Freiheit der Person hat einen besonders hohen Rang und ist grund- und menschenrechtlich garantiert durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes (GG), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Menschenwürde, so dass jeder Eingriff in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig ist. Allgemeine Erwägungen wie etwa Sicherheitsinteressen können einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen.³ Der Eingriff muss vielmehr geeignet und verhältnismäßig sein, um den verfolgten Zweck der Norm zu erreichen, d.h. eine Abschiebungshaft darf nur dann verhängt werden, wenn tatsächlich auf die Abschiebung hingearbeitet wird und eine realistische Aussicht auf ihren Vollzug besteht.⁴

Mit der geplanten Regelung sollen jedoch auch solche Personen inhaftiert werden können, bei denen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Untersuchungs-, oder Strafhaft nicht gegeben sind. Dabei macht die Gesetzesbegründung deutlich, dass es mitnichten nur um mögliche Terroristen geht, die im Wege der Abschiebungshaft inhaftiert werden sollen, sondern auch um andere Verdächtige wie etwa Drogendealer. Würden hinsichtlich der Betroffenen ausreichende strafrechtliche Anhaltspunkte vorliegen, so könnte aber unabhängig von der Staatsangehörigkeit eine entsprechende Untersuchungs- oder Strafhaft angeordnet werden.

Eine Präventivhaft ist nach Artikel 5 Absatz 1 (c) der EMRK nur in engen Grenzen zur Verhinderung eines konkret bevorstehenden und klar bestimmbar Rechtsverstoßes möglich. Eine solche Möglichkeit sieht das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht in Form des Unterbindungsgewahrsams vor, wenn die Begehung einer konkret bestimmbar Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung unmittelbar bevorsteht. Der Begriff der erheblichen Gefahr für Leib,

³ Dr. Petra Follmar-Otto, Eric Töpfer, Menschenrechtliche Grenzen des Freiheitsentzugs von Terrorverdächtigen Abschiebungshaft zur Terrorismusprävention und das Recht auf Freiheit

⁴ BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007 - 2 BvR 2106/05, Rn. 23; Marx, Reinhard (2017), Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht. Handbuch. 6. Aufl., § 8, Rn.9 und 15.

Leben oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit lässt jedoch zu viel Raum für Interpretation und ist bereits vor diesem Hintergrund bedenklich im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem staatsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. Darüber bestehen auch Zweifel an der Belastbarkeit der „neu gewonnenen Erfahrungswerte“ zur systematischen Entziehung des Personenkreises vor behördlichen Maßnahmen – dieser wird vom Gesetzgeber in keiner Weise belegt.

Sind diese Voraussetzungen aber nicht erfüllt, darf nicht stattdessen eine Inhaftierung nach dem Abschiebungshaftrecht erfolgen, ohne dass der Zweck der Sicherungshaft, die Sicherung der Abschiebung, dies verlangt.

2. § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthGE – Keine Ankündigung der Abschiebung im Falle der Identitätstäuschung und der Nichtmitwirkung

Durch die Neuregelung soll im Falle einer Identitätstäuschung oder der Nichtmitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen – insbesondere bei der Passbeschaffung – die Ankündigung der Abschiebung bei Personen, die länger als 1 Jahr geduldet sind, unterbleiben.

Begründet wird diese Regelung damit, dass die vorherige Ankündigung faktisch einer Warnung gleichkomme und zu kurzfristigem Untertauchen und somit einer Vereitelung der Abschiebung führe.

Die geplante Streichung der Ankündigung wäre für geduldete Menschen fatal. Bereits jetzt leben zehntausende Menschen in ständiger Angst davor, im Morgengrauen abgeschoben zu werden. So berichten Beratungsstellen von Klient/innen, die jahrelang immer einen gepackten Koffer für Notfälle unter ihrem Bett hatten und meistens in ihren besten Klamotten schliefen, damit sie die Möglichkeit hatten, im Falle einer Abschiebung alles mitzunehmen. Gerade für besonders schutzbedürftige Menschen wie die Patient/-innen psychosozialer Zentren, für die eine Stabilisierung der Lebensverhältnisse ein wesentlicher Aspekt für eine Gesundung darstellt, verhindert die ständige Angst vor Abschiebung in vielen Fällen eine erfolgreiche Therapie. Aber auch für Familien wäre eine Streichung der Ankündigung der Abschiebung inhuman und mit dem Vorrang des Kindeswohls nicht zu vereinbaren. In vielen Fällen haben gerade Kinder zahlreiche soziale Kontakte geknüpft und hat eine unangekündigte Abschiebung ohne die Möglichkeit, vorher Abschied zu nehmen, (re-) traumatisierende Wirkung.

Die gegenüber dem ersten Gesetzesentwurf erfolgte Einschränkung der Regelung auf Personen, denen eine Identitätstäuschung oder die Nichtmitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen vorgehalten wird, stellt zwar eine Verbesserung dar, die Regelung ist aber noch immer zu weitreichend.

Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass in vielen Fällen – z.B. falscher Transkriptionen des Namens – vorschnell eine vorsätzliche Täuschung über die

Identität unterstellt wird. Und auch die Anforderungen an die Mitwirkungspflichten – v.a. bei der Passbeschaffung – sind häufig willkürlich und werden von vielen Ausländerbehörden extensiv ausgelegt. Dauert die Passbeschaffung zu lange, so wird häufig ein Verstoß unterstellt, auch wenn manche Botschaften – so z.B. die angolische – eine Bearbeitungszeit von durchschnittlich 1,5 Jahren haben. Andere Botschaften, z.B. Iraks oder Kosovos stellen gar keine Pässe aus, da durch die biometrische Umstellung eine Registrierung im Herkunftsland notwendig ist.

Aus Sicht des Paritätischen kann auch hier die Gesetzesbegründung nicht überzeugen: so sind keinerlei Beweise dafür vorhanden, dass die vorherige Ankündigung der Abschiebung in nennenswerter Zahl zum Untertauchen ausreisepflichtiger Personen geführt haben.

3. § 61 Abs. 1c) AufenthGE – Räumliche Beschränkung im Falle der Identitätstäuschung und unzureichenden Mitwirkung

Führen vorsätzlich falsche Angaben, die Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit oder die Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungspflichten zu Abschiebungshindernissen, so soll der Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden. Dies soll laut Gesetzesbegründung auch dann gelten, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Asylverfahren ein solches Verhalten ausdrücklich verneint hat, die Person dieses Verhalten dann aber später gezeigt hat.

Es gilt auch hier das zuvor unter 3. Gesagte: Oft werden in der Praxis Täuschungshandlungen oder die nicht hinreichende Mitwirkung unterstellt, auch wenn nicht eindeutig geklärt ist, ist in wessen Verantwortungsbereich die Abschiebungshindernisse fallen. Darüber hinaus zweifeln wir an, dass die Einführung der Residenzpflicht tatsächlich ein geeignetes Mittel ist, um ein Untertauchen zu verhindern. Die Beschränkungen des Grund- und Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 13 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sind somit aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen und sollten unterbleiben.

4. § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthGE – Ausweitung der Abschiebungshaft im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit

Im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit soll die Abschiebungshaft auch dann zulässig sein, wenn die Abschiebung nicht innerhalb von 3 Monaten durchgeführt werden kann. Laut Gesetzesbegründung stelle die Abschiebung wegen der von der Person ausgehenden Gefahr ein vordringliches Interesse der Gesellschaft dar, welches die längere Einschränkung der Freiheit rechtfertige.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes erfolgt auch hier eine unzulässige Verknüpfung von straf-, präventiv- und aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen. Hinsichtlich der Ausweitung der Abschiebehaft sind aber europa- und menschenrechtliche Vorgaben zu beachten: So darf – wie oben unter 1. ausgeführt – eine Abschiebehaft gemäß Art. 5 Abs. 1 f) EMRK nur verhängt werden, wenn tatsächlich auf eine Abschiebung hingearbeitet wird und eine realistische Aussicht auf Vollzug besteht. Auch das BVerfG lässt das Fortdauern einer Abschiebungshaft aus anderen Gründen als der Sicherung der Ausreise nicht zu: „Es ist von Verfassungs wegen ausgeschlossen, die Fortdauer der Abschiebungshaft wegen des Zeitaufwandes für Verwaltungsvorgänge anzuordnen, mit denen ein anderer Zweck als derjenige verfolgt wird, der die Haft dem Grunde nach rechtfertigt“.⁵ Mit anderen Worten: Eine Abschiebehaft mit dem Ziel der Abwehr terroristischer Gefahren ist verfassungswidrig.

Und auch Art. 15 der EU RückführungsRL (2008/115/EG) regelt, dass Abschiebehaft nur angeordnet werden darf, um die Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn Fluchtgefahr besteht oder die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein hat und sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsmaßnahmen zu erstrecken hat. Insbesondere in den Fällen, in denen die betroffenen Personen die Abschiebungshindernisse nicht selbst zu vertreten haben (laut Gesetzesbegründung wird bei dieser Regelung insbesondere an die Fälle gedacht, in denen die Herkunftsstaaten nicht kooperieren), ist die geplante Ausweitung der Haftdauer somit europarechtlich bedenklich.

5. § 62b Abs. 1 Satz1 AufenthG – Verlängerung des Ausreisegewahrsams von 4 auf 10 Tage

Mit dieser Regelung wird die Höchstdauer des sogenannten Ausreisegewahrsams von 4 auf 10 Tage erhöht. Als Grund hierfür werden praktische Probleme bei der Vorbereitung von Sammelabschiebungen innerhalb von 4 Tagen angegeben.

Mit dieser Regelung wird der im Hinblick auf seine Rechtsstaatlichkeit ohnehin umstrittene Ausreisegewahrsam noch ausgeweitet. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass eine Inhaftierung möglich ist, ohne dass eine konkrete Fluchtgefahr oder sonstige individuellen Haftgründe geprüft werden muss. Gerade das ist aber nach Art. 15 der EU-Rückführungsrichtlinie nicht zulässig. Die Ausweitung dieses Instituts ist aus Sicht des Paritätischen folglich unverhältnismäßig und sollte daher unterbleiben.

⁵ BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007 - 2 BvR 2106/05, Rn. 23

Artikel 2 – Änderungen des Asylgesetzes

§ 47 Abs. 1b AsylGE – Ausweitung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahmeeinrichtung

Die geplante Regelung soll die Länder ermächtigen, die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahme über 6 Monate hinaus auf die Dauer des gesamten Asylverfahrens zu verlängern. Bei einer negativen Entscheidung kann die Verpflichtung bis zur Ausreise oder dem Vollzug der Abschiebung verlängert werden.

Die Regelung entspricht inhaltlich der Regelung für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, ist aber im Hinblick auf den Adressatenkreis nicht näher definiert, so dass prinzipiell alle Asylsuchenden einschließlich Familien mit Kindern und sonstige besonders schutzbedürftige Personen von der landesrechtlichen Umsetzung betroffen sein könnten. In der Praxis könnte dies bedeuten, dass Menschen über Jahre hinweg dazu verpflichtet werden können, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu leben.

Der Paritätische Gesamtverband setzt sich dafür ein, dass Menschen – unabhängig von ihrer Bleibeperspektive – so früh wie möglich Zugang zu individuellen Wohnungen erhalten. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: die räumliche Enge, die fehlende Privatsphäre und die nicht vorhandene Möglichkeit, sich selbst zu versorgen (Sachleistungsprinzip), verhindern, dass Menschen ein selbstbestimmtes Leben führen können und führen häufig zu Spannungen sowie emotionalen und psychischen Notlagen. Dies würde sich noch dramatisch verschärfen, wenn sich die Erstaufnahmeeinrichtungen nach und nach in Abschiebeeinrichtungen verwandeln. Partizipation und Teilhabe sind aufgrund der oft isolierten Lage der Einrichtungen und der gemäß § 59b AsylG fortgeltenden räumlichen Beschränkung kaum erreichbar. Und auch der Zugang zu Regelschulen, Ausbildung und Arbeit sind ausgeschlossen.

Die vorgesehene Regelung sollte aus diesem Grund ersatzlos gestrichen werden. Zumindest müssen zwingende Ausnahmen für Familien mit Kindern sowie alle anderen besonders schutzbedürftigen Personen im Sinne der Aufnahmeleitlinie eingeführt werden, um den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention sowie der EU-Aufnahmeleitlinie gerecht zu werden.

Artikel 3 – Änderungen des Achten Buchs Sozialgesetzbuch

§ 42 Abs. 2 SGB VIII-E – Unverzögliche Stellung des Asylantrags durch das Jugendamt

Mit dieser Norm wird dem Jugendamt im Rahmen der Inobhutnahme die Pflicht zur unverzüglichen Stellung eines Asylantrags auferlegt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen lassen, dass Kind oder Jugendliche/r internationalen Schutz benötigen und dies dem Kindeswohl entspricht.

Grundsätzlich ist die Klarstellung, dass die Notvertretungsbefugnis des Jugendamtes ggf. auch die Stellung des Asylantrags umfasst, zu begrüßen. Wir befürchten jedoch, dass die vorgeschlagene Formulierung bei den Jugendämtern unter Umständen dazu führt, dass pauschal Asylanträge gestellt werden. Die Ablehnung offensichtlich unbegründeter Anträge oder unzureichend geführte Verfahren können sich jedoch genauso nachteilig auswirken wie zu spät gestellte Asylanträge. Darüber hinaus kann eine Bleibeperspektive in manchen Fällen nur durch die Stellung von Anträgen im aufenthaltsrechtlichen Verfahren geschaffen werden.

Der Asylantragstellung muss deshalb in jedem Fall ein aufenthalts- und asylrechtliches Clearingverfahren voran gestellt werden, um etwaige Nachteile für die Kinder und Jugendlichen zu verhindern. Die zuständigen Mitarbeitenden müssen asyl- und aufenthaltsrechtlich qualifiziert sein, ihnen müssen die zeitlichen Ressourcen für das komplizierte Verfahren zur Verfügung gestellt werden.

Berlin, 20.02.2017