

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes
zum Referentenentwurf des „Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der
Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz)“
(Stand: 12.4.2019)

15. April 2019

Am Donnerstag, dem 11.4.2019, wurde der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt eingeladen eine Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Durchsetzung der Ausreisepflicht“ zu verfassen. Die Abgabefrist wurde auf den darauffolgenden Montag, den 15.4.2019 um 12:00 Uhr angesetzt. Die Arbeiterwohlfahrt bedankt sich für diese Möglichkeit und macht davon gerne Gebrauch. Es ist allerdings ausgesprochen schwierig, sich in diesem sehr kurzen Zeitraum intensiv mit dem vorliegenden Referentenentwurf auseinanderzusetzen und eine entsprechend qualifizierte und fundierte Stellungnahme zu verfassen.

Laut Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), soll ausdrücklich eine „rechtzeitige Beteiligung“ von Verbänden und Fachkreisen erfolgen (§47 Abs.3 GGO). Die Expertise der jeweiligen Fachverbände und Organisationen muss ebenso ausreichend ausgewertet und berücksichtigt werden, insbesondere hinsichtlich der Meinungen, die vom vorgelegten Gesetzentwurf abweichen (§§51Nr. 4; 22 Abs.1 Nr. 4 GGO). Da der Kabinettsbeschluss über den vorliegenden Entwurf bereits für den 17. April 2019 vorgesehen ist, ist eine ausreichende Berücksichtigung der hiermit eingereichten Stellungnahme kaum wahrscheinlich. Das bedauern wir sehr.

Zu dem vorliegenden Gesetzentwurf nimmt der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt mit dem vorliegenden Positionspapier im Rahmen der Möglichkeiten wie folgt Stellung.

Die Arbeiterwohlfahrt als Trägerin von zahlreichen Einrichtungen und Diensten für Flüchtlinge - darunter Unterkünfte auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie Beratungsstellen für Migrant*innen und geflüchtete Menschen im gesamten Bundesgebiet - verfügt über fundierte, bundesweite Erfahrungen in der Begleitung von Ankommens- und Integrationsprozessen aber auch in der Beratung und Begleitung zu Ausreise- und Rückkehrentscheidungen.

Mit dem sogenannten Geordnete-Rückkehr-Gesetz plant die Bundesregierung, die Verfahren hinsichtlich der Abschiebung und Inhaftierung von Ausländer*innen deutlich zu verschärfen.

Darüber hinaus sieht der Entwurf vor, dem Phänomen der sogenannten Sekundärmigration zu begegnen, in dem er Flüchtlinge, die bereits einen Schutzstatus in einem anderen EU Mitgliedsstaat besitzen, aber in Deutschland leben möchten, und Flüchtlinge, die entgegen der Dublin-VO nach Deutschland einreisen, im Rahmen des Leistungsrechts zu sanktionieren. Zu diesem Zweck wird auch das Asylbewerberleistungsgesetz maßgeblich geändert.

Zu einzelnen ausländerrechtlichen Regelungen möchten wir im Folgenden Stellung nehmen:

Duldung mit ungeklärter Identität

Mit dem Gesetzentwurf soll ein neuer Status, die sogenannte „Duldung mit ungeklärter Identität“ (§60b AufenthG-GE), eingeführt werden.

Menschen, denen die Verantwortung für das Nichtgelingen oder Scheitern ihrer Abschiebung zugeschrieben wird, soll die Duldung entzogen werden und sie sollen einen neuen, niedrigeren Status erhalten. Die „Duldung mit ungeklärter Identität“ stellt diese Menschen deutlich schlechter als Geduldete.

Davon betroffen sollen u.a. Personen sein, die keine Reisedokumente vorlegen, über ihre Identität täuschen oder vorgegebene Handlungen zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes nicht erfüllen.

Die Inanspruchnahme staatlicher Erlaubnisse und Leistungen, die mit dem Duldungsstatus verbunden sind, werden an die Pflicht des Betroffenen geknüpft, in „zumutbarem“ Umfang selbst notwendige Handlungen zur Erlangung eines Passes oder Passersatzes vorzunehmen. Diese Maßnahme ist jedoch nicht neu, sondern bereits gängige Praxis vieler Ausländerbehörden und wird nach allen Erfahrungen der Arbeiterwohlfahrt nicht dazu beitragen, dass die Durchsetzung von Ausreisen für Ausreisepflichtige verbessert wird.

„Zumutbare Anforderungen“

Personen, die ausreisepflichtig sind, sind nun verpflichtet, „alle ihr unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zumutbaren Handlungen zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes selbst vorzunehmen“. Was unter „zumutbar“ zu verstehen ist, findet sich im Absatz 3 des §60b AufenthG-GE. Dies ist besonders kritisch zu beurteilen, da bereits in der heutigen Praxis solch unbestimmte Rechtsbegriffe im Aufenthaltsrecht unterschiedlich ausgelegt werden und zur Verunsicherung des Verwaltungshandelns beitragen. Dieser verbreiterte Spielraum für die Ausländerbehörden, wird zu einer unterschiedlichen Praxis der Rechtsauslegung führen.

Kritisch betrachtet die Arbeiterwohlfahrt insbesondere die Regelung in §60b Abs.5, wonach die Zeiten für Menschen mit „einer Duldung mit ungeklärter Identität“ nicht als Vorduldungszeiten für die Erlangung eines anderen Duldungsstatus angerechnet werden dürfen. Aus unserer Sicht ist es gesellschaftspolitisch nicht vermittelbar, diese Zeiten, die de facto in der deutschen Gesellschaft verbracht wurden, nicht anzurechnen, wenn damit Menschen einen besseren Aufenthaltsstatus erreichen könnten.

Forcierte Abschiebung und Ausweitung der Abschiebehaft

Der Referentenentwurf sieht vor, die Möglichkeiten zur Abschiebehaft massiv auszuweiten. Viele Änderungen betreffen die Inhaftnahme von Menschen im Dublin-Verfahren. Neu ist ebenso, dass Menschen ohne richterliche Anordnung inhaftiert werden können bzw. diese auch nachträglich eingeholt werden kann.

Der Entwurf benennt als einen Grund für eine Inhaftierung, dass eine Fluchtgefahr besteht. Bisher konnten Menschen in Abschiebehaft genommen werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass der*die Abzuschiebende sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will. In dem neuem §62 Abs.3 AufenthG-GE sollen nun sechs Fallgruppen aufgeführt werden, bei denen die Fluchtgefahr bereits „widerleglich vermutet“ wird. In diesen Fällen bedeutet dies, dass die Menschen zunächst auf Grund des Verdachts der Fluchtgefahr inhaftiert werden dürfen, ohne dass dies überhaupt nachgewiesen werden muss. Vielmehr müssen die Betroffenen nun das Nicht-Vorliegen eines Inhaftierungsgrundes beweisen. Dieses Vorhaben widerspricht jedoch gängigen haftrechtlichen Grundprinzipien, da es sich hier um eine Beweislastumkehr handelt. Aus der Praxis der Abschiebehaft wissen wir, dass diese Beweisführung für die oftmals schwer verunsicherten Menschen in Abschiebehaft, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind und zu einem Großteil nicht anwaltlich vertreten sind, schier unmöglich ist.

Nicht getrennte Hafteinrichtungen

Aufgrund mangelnder Kapazitäten in speziellen Hafteinrichtungen sollen Abschiebegefangene zukünftig (bis zum Jahr 2021) in gewöhnlichen Justizvollzugsanstalten untergebracht werden. Das bisherige Trennungsgebot von Straf- und Abschiebungsgefangenen soll somit aufgehoben werden.

Doch bei der Abschiebungshaft handelt es sich um eine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung, die eben nicht durch einen strafenden Charakter geprägt ist, was sich auch in den Vollzugsregeln der Maßnahme, also der Abschiebungshaft, niederschlagen muss. Aus der Sicht der Arbeiterwohlfahrt ist eine separate Haftunterbringung demnach unabdingbar und rechtskonform. Über die Beschränkung der Bewegungsfreiheit hinausgehende Maßnahmen sind nicht gerechtfertigt bzw. unzulässig. Zudem widerspricht dieses Vorhaben der Rückführungslinie, die sagt, dass Abschiebungshaft grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen werden soll.¹

Verletzung des Grundrechts auf Freiheit

Eine zur Sicherung der Abschiebung durchgeführte Ausreisehaft oder ein Ausreisegewahrsam stellen einen massiven Eingriff in das durch Art.2 Abs.2 S.2 GG geschützte Menschenrecht auf Freiheit der Person dar. Dieses Recht ist auch in Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie in Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte verbrieft. Die Freiheit der Person steht in engem Zusammenhang mit der Würde eines jeden Menschen, der stets als Subjekt rechtlicher Freiheit zu behandeln ist. Einschränkungen der Freiheit und insbesondere ein Freiheitsentzug sind daher in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig. Der Freiheitsentzug gehört zu den gravierendsten Zwangsmitteln, die dem Staat zu Verfügung stehen. Er kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn dadurch ein noch größeres Übel für den Staat oder die Gesellschaft vermieden wird.

Laut dem Bundesverfassungsgericht sind „das öffentliche Interesse an der Sicherung der Abschiebung und der Freiheitsanspruch des Betroffenen als wechselseitige Korrektive zu sehen und gegeneinander abzuwägen“². Daher ist ein Freiheitsentzug dann strikt abzulehnen, wenn er lediglich den Zweck hat, die Mitwirkung an einer Ausreise zu erzwingen oder die Abschiebung organisatorisch zu erleichtern. Nimmt man diesen Grundsatz ernst, so ist Abschiebungshaft mit den gegebenen Gründen nicht gerechtfertigt. Alternativmaßnahmen wie Meldeauflagen, die Pflicht zur Abgabe der Reisedokumente bzw. des Passes, aufenthaltsräumliche Bestimmungen (verschärfte Residenzpflicht), Kautionspflicht, Bürgschaften, verpflichtende Rückkehrberatung oder verpflichtendes Sparen für die Rückkehr, wären ein milderer Mittel gleicher Eignung zur Durchsetzung des vom Gesetzgeber verfolgten Zieles.

Die Freiheit der Person ist besonders geschützt. Das Grundrecht auf diese Freiheit und die Menschenwürde sind migrationspolitisch nicht zu relativieren. Unser Grundgesetz lässt es nicht zu, das Grundrecht auf Freiheit einzuschränken, nur um der Verwaltung die Arbeit zu erleichtern. Haft ist das höchste Strafmaß in unserem Rechtsstaat und das sollte mit Bedacht eingesetzt werden; denn es greift in fundamentale Grundrechte eines Menschen ein. Anders als bei der Strafhaft hat ein

¹ Art. 16 Abs. 1, RL 2008/115/EG

³ BVerfG Urteil vom 28.11.1995, 2 BvR 91/95,

Mensch, der einen Ablehnungsbescheid des BAMF erhalten hat, keine Straftat begangen.

In diesem Sinne lehnt die Arbeiterwohlfahrt die Einführung der Mitwirkungshaft nach §62 Abs.6 AufenthG-GE ab und hält eine Anwendung von mildereren staatlichen Mitteln zur Durchführung einer Anordnung bei solch einmaligem Fehlverhalten für verhältnismäßiger.

Es kann nur durch den gleichzeitigen Ausbau der Flüchtlingsberatungsstellen im Allgemeinen und der unabhängigen Asylverfahrens- und Rückkehrberatungsstellen im Speziellen den Rechten und Bedarfen der ausreisepflichtigen Personen entsprochen werden. Dafür bedarf es dringend einer strukturellen, flächendeckenden Versorgung mit niederschwellig zugänglichen und unabhängigen Beratungsstellen. Sofern eine Ausreisepflicht besteht, muss die „freiwillige“ Rückkehr zu jedem Zeitpunkt vorrangig sein und zu einer echten Option neben der Abschiebung aufgebaut werden.

Kriminalisierung von Zivilgesellschaft, Berater*innen und Rechtsanwält*innen

Nicht nur die Schutzsuchenden, sondern auch die Unterstützer*innen aus der Zivilgesellschaft werden durch das neue Gesetz reglementiert. Dies trifft diejenigen, die sich gegen rechtswidrige Abschiebungen oder gegen Abschiebungen beispielsweise in das Krisenland Afghanistan einsetzen wollen.

Durch die Einführung des §97a AufenthG-GE werden „Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung“ zu Geheimnissen nach dem Strafgesetzbuch ernannt und damit eine Undurchsichtigkeit und gleichzeitig eine unkalkulierbare Drohung für alle Unterstützer*innen aus der Zivilgesellschaft kreiert.

Die Beratung von Flüchtlingen und auch abgelehnten Asylbewerber*innen ist eine Kernaufgabe der Wohlfahrtsverbände. Die Flüchtlingsberater*innen in den Migrationsfachdiensten und den Flüchtlings- und Rückkehrberatungsstellen der Arbeiterwohlfahrt geben den Ratsuchenden hier grundlegende neutrale Informationen zum Asylverfahren und zu behördlichem Handeln an die Hand. Es besteht aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt die große Gefahr, dass der §97a AufenthG-GE zu einer großen Verunsicherung bei Verwaltung und Berater*innen führen wird.

Das Recht auf Rechtsschutz und das Recht auf Information über staatliches Handeln ist fundamental und bietet potentiell von Abschiebung betroffenen Menschen die Möglichkeit, sich rechtlichen Rat zu holen. Wenn die Tätigkeit von Berater*innen und Rechtsanwält*innen kriminalisiert wird, ist dieser Rechtsanspruch für diese Menschen nicht mehr gewährleistet.

Das Recht, Informationen zu erhalten und zu verbreiten ist, genau wie die Pressefreiheit, Teil des Rechts auf Meinungsfreiheit, die im Grundgesetz festgeschrieben sind. Zudem ist es Teil einer demokratischen Gesellschaft, eine öffentliche gesellschaftliche Debatte um die Legitimität von Abschiebung zu führen. Die AWO beobachtet aktuell, wie aus Teilen der Politik das Engagement unabhängiger, zivilgesellschaftlicher Organisationen in Frage gestellt wird. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben aber eine besondere Rolle und Funktion in einer Demokratie, indem ihre Aufgabe in der politischen Meinungsbildung sowie Kontrollfunktion gegenüber staatlichem Handeln besteht. Gerade indem zivilgesellschaftliche Organisationen für bestimmte Werte und Rechte eintreten, begründen sie ihre zivilgesellschaftliche Bedeutung.

Fazit

Die geplanten Maßnahmen des „Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ setzen vor allem auf Zwang. Für ihre Implementierung bedarf es erheblicher Einschränkungen der Grundrechte. Eine weitreichende Ausweitung der staatlichen Eingriffsbefugnisse zur Freiheitsbeschränkung von ausreisepflichtigen Personen, die Einführung eines neuen Status' unterhalb einer Duldung, die Absenkung des Rechtsschutzes und die zu befürchtende Kriminalisierung des Engagements vieler Bürger*innen sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen, stellt aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt fundamentale rechtstaatliche Grundsätze in Frage.

Der Gesetzesentwurf scheint also einen Paradigmenwechsel herbeiführen zu wollen, indem er von einer gewissen Freiwilligkeit und Rechtssicherheit für Geflüchtete hin zu einer Politik steuert, die auf Zwang und Sanktionierung setzt. Doch solch ein Gesetz wird sicherlich nicht zu der beabsichtigten „Effizienzsteigerung“ beitragen und die Anzahl der geordneten Ausreisen und Abschiebungen signifikant erhöhen. Im Gegenteil wird es einen erheblich erhöhten Verwaltungsaufwand mit sich bringen und sicherlich weitere rechtliche Streitigkeiten. Denn Menschen werden ihre Rechte einfordern oder einklagen wollen. Zudem ist es in keiner Weise ersichtlich, was der Gesetzesentwurf für den Zusammenhalt der Gesellschaft bringen soll.

Letztlich kann ein Status unterhalb der Duldung nicht garantieren, dass mehr Abschiebungen stattfinden, aber gewiss kann er dafür garantieren, dass Menschen die trotz einer „Duldung mit ungeklärter Identität“ für eine längere Zeit, vielleicht sogar jahrelang hier leben werden, aufgrund von Bildungs-, Arbeits- und Teilhabeverboten ausgegrenzt werden.

Berlin, den 15. April 2019