

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 16 06 24 · 60069 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 24 23 14 0 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Kirche und Diakonie e.G.
IBAN: DE07 3506 0190 1013 5840 16
BIC: GENODED1DKD
Gläubiger-ID: DE27ZZZ00001069975

Frankfurt am Main, 15.04.2019

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr- Gesetz)

PRO ASYL begrüßt grundsätzlich die Beteiligung der Verbände und möchte die Gelegenheit der Stellungnahme zu Gesetzentwürfen auch nutzen. Der Gesetzentwurf zum „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ enthält weitreichende **Verschärfungen in unterschiedlichsten Bereichen – wie beispielsweise im Duldungsrecht, Haftrecht, Verlängerung der Widerrufsverfahren und Asylbewerberleistungsgesetz**. Die Folgen der Gesetzesänderung sind zum Teil nur schwer absehbar, insbesondere wenn es um die **neue Geheimhaltungspflicht bezüglich Abschiebungen** und die Frage im Raum steht, inwieweit die Zivilgesellschaft der Beihilfe belangt werden kann. Zeitgleich werden zudem etliche weitere Gesetzesverschärfungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht verhandelt. Gerade wegen der politischen Bedeutung sowie der rechtlichen Konsequenzen der Änderungen ist eine sorgfältige Prüfung von hoher Bedeutung.

Trotz sehr moderater Zugangszahlen und guter bestehender Strukturen für die Aufnahme von Schutzsuchenden werden die aktuellen Gesetzgebungsentwürfe verhandelt, als bestünde ein Notstand. Tatsächlich wurden seit 2015 über 20 Gesetzesänderungen durch das Parlament gebracht, deren Auswirkungen bislang noch nicht gründliche evaluiert und ausgewertet wurden. Damit stellt sich bereits die Frage nach der Notwendigkeit für gesetzgeberische Tätigkeit im Asyl- und Aufenthaltsrecht. Umso fraglicher ist auch die Hektik, mit der dieses und andere Gesetze aktuell verhandelt werden. Zumindest müssen die vorliegenden Gesetzesentwürfe in einem ordentlichen

Gesetzgebungsverfahren verhandelt werden, bei dem verfassungs- und menschenrechtliche Bedenken berücksichtigt werden.

- Zum konkreten Gesetzentwurf -

Inhalt

Problemanalyse	3
Artikel 1: Änderung des Aufenthaltsgesetz	3
§ 2 AufenthG-E: Problematische Änderungen bei der Dublin-Haft	3
§ 26 AufenthG-E: Änderung des Ablaufs für Niederlassungserlaubnis	4
§ 53 AufenthG-E: Ausweitung der Ausweisungsmöglichkeiten von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten	4
§ 54 AufenthG-E: Ausweisungsinteresse wird vereinfacht	5
§ 58 AufenthG-E: Kurzzeitiges Festhalten zur Abschiebung	6
§ 59 AufenthG-E: „Gebietskörperschaft“ als Staat für Abschiebung	7
§ 60 AufenthG-E: Attestanforderungen für Abschiebungsverbot	7
§ 60a AufenthG-E: Attestanforderungen für Duldung	7
§§ 60b, 98, 105 AufenthG-E: Neue Duldung für Personen mit ungeklärter Identität und Passbeschaffungspflicht	8
§ 61 AufenthG-E: Ausweitung der räumliche Beschränkungen und neue Auflagen	11
§ 62 AufenthG-E: Abschiebungshaft	11
§ 62a AufenthG-E: Trennungsgebot von Abschiebungshaft und Strafhaft bis 2022 aufgehoben	16
§ 62b AufenthG-E: Verschärfung des Ausreisegewahrsam	20
§ 97a AufenthG-E: Neue Geheimhaltungspflichten zum Ablauf der Abschiebung	21
Artikel 2: Änderungen des FamFG	22
§ 417 FamFG-E: Absenkung der Haftantragserfordernisse	22
Artikel 3: Änderung des Asylgesetzes	23
§ 14 AsylG-E: Gefahr der Inhaftierung von Asylsuchenden	23
§ 73 AsylG-E: Verlängerung der Widerrufs- und Rücknahmeverfahren der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft	24
Artikel 5: Verschärfungen im Asylbewerberleistungsgesetz	25

Problemanalyse

Wie die Problemanalyse des Referentenentwurfs zeigt, liegen dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ einige problematische und falsche Annahmen zu Grunde. So wird stark darauf abgestellt, dass nur ein Bruchteil der vollziehbar ausreisepflichtigen Menschen ihrer Rechtspflicht nachkäme, Deutschland zu verlassen. Dies ignoriert aber die Tatsache, dass von circa 235.000 Personen in Deutschland, die ausreisepflichtig sind, rund 180.000 Menschen eine Duldung haben und deswegen oftmals aus guten Gründen, wie beispielsweise schwerer Krankheit, nicht abgeschoben werden können (siehe auch die Ausführungen zum Trennungsgebot, S. 16). Ihre Abschiebung ist also aktuell aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich, ihnen ist damit gerade kein „rechtswidriger Verbleib“ vorzuwerfen. Tatsächlich verlassen auch die meisten der rechtskräftig ausreisepflichtigen Personen Deutschland – entweder freiwillig oder zwangsweise. So wurde bei 18.896 abgelehnten Asylsuchenden im Jahr 2018 die Ausreisepflicht rechtskräftig. Gleichzeitig sind 2018 insgesamt 41.587 abgelehnte Asylbewerber ausgereist, von denen 18.341 in 2018 und 10.602 in 2017 abgelehnt wurden.¹

Artikel 1: Änderung des Aufenthaltsgesetz

§ 2 AufenthG-E: Problematische Änderungen bei der Dublin-Haft

Im § 2 Abs. 14 AufenthG-E werden die Voraussetzungen für die Haft zur Dublin-Überstellung neu geregelt. Dabei wird vernachlässigt, dass nach der Dublin-Verordnung eine „erhebliche“ Fluchtgefahr nach individueller Einzelfallprüfung (Art. 28 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung) stattgefunden haben muss. Dies sollte explizit in den Gesetzestext aufgenommen werden. Zudem ist problematisch, dass die betroffene Person bei dringendem Verdacht der Fluchtgefahr ohne vorherige richterliche Anordnung in Gewahrsam genommen werden kann. In den Zeiten modernster Technologie ist nicht ersichtlich, warum eine richterliche Anordnung – die gerade dem Zweck dient die Verhältnismäßigkeit abzuwägen – nicht vor einer Inhaftnahme, die immer ein schwerer Grundrechtseingriff ist, eingeholt werden kann.²

Bei der Haft zur Dublin-Überstellung muss klar geregelt sein, dass eine „erhebliche“ Fluchtgefahr vorliegen muss. Die richterliche Anordnung sollte nicht erst nachträglich eingeholt werden können.

¹Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Bundestag Drucksache 19/7395, Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2018, S. 60.

² Erst im März dieses Jahres hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Wohnungsdurchsuchung sich zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Einrichtung eines richterlichen Bereitschaftsdienstes geäußert (Beschluss vom 12.03.2019, 2 BvR 675/14). Dabei wurde betont, dass ein richterlicher Bereitschaftsdienst gesichert sein muss. Auch während der Nachtzeit ist ein solcher Bereitschaftsdienst jedenfalls bei einem Bedarf einzurichten, der über den Ausnahmefall hinausgeht.

§ 26 AufenthG-E: Änderung des Ablaufs für Niederlassungserlaubnis

Für Flüchtlinge, die zwischen 2015 und 2017 anerkannt wurden und für die die Widerrufsverfahren mit diesem Gesetz verlängert werden (siehe dazu § 73 AsylG-E, S. 24), soll mit der Änderung des § 26 Abs. 3 AufenthG-E der Ablauf der Erteilung der Niederlassungserlaubnis geändert werden: Das BAMF muss explizit vor Erteilung einer Niederlassungserlaubnis mitteilen, dass ein Widerruf bzw. eine Rücknahme nicht erfolgt. Bisher ist es so geregelt, dass die Niederlassungserlaubnis erteilt wird, außer das BAMF hat mitgeteilt, dass die Entscheidung widerrufen bzw. zurückgenommen wurde. Probleme in der Praxis sind bei einer solchen bürokratischen Extrarunde zu erwarten. Zusätzlich wird hier eine weitere Warteschleife für die Betroffenen eingebaut, die nach dem langen Weg bis zur Niederlassungserlaubnis erneut hingehalten werden.

Die Änderung ist zu streichen.

§ 53 AufenthG-E: Ausweitung der Ausweisungsmöglichkeiten von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten

Der Referentenentwurf schlägt vor, die Möglichkeiten zur Ausweisung von Flüchtlingen und Menschen mit subsidiärem Schutz auszuweiten. Hierzu muss betont werden, dass völkerrechtliche Verpflichtungen wie das *non-refoulement* Gebot (u.a. aus Art. 3 EMRK) natürlich bestehen bleiben und die betroffenen Personen in den meisten Fällen nicht abgeschoben werden dürfen. Sie bleiben also in Deutschland, aber oftmals nur noch mit einer Duldung und den damit einhergehenden eingeschränkten Rechten.

Für Asylberechtigte und Flüchtlinge wird nun im **§ 53 Abs. 3a AufenthG-E** vorgesehen, dass sie ausgewiesen werden können, wenn sie eine Gefahr für die Sicherheit in Deutschland oder eine terroristische Gefahr darstellen. Neu hinzu kommt die Regelung, dass sie auch aufgrund der Verurteilung zu einer schweren Straftat ausgewiesen werden können, wenn sie deswegen eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen. Dies muss aber im Einklang mit Art. 32 Genfer Flüchtlingskonvention bleiben, laut dem Flüchtlinge nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen werden dürfen. UNHCR plädiert für eine restriktive Auslegung dieser Regelung, da eine Ausweisung für einen Flüchtling, der ja nicht in sein Heimatland zurückkehren kann, schwerwiegende Konsequenzen hat, wenn der Aufenthaltsstatus entzogen wird. Deswegen sollten auch alle mildernden Umstände in Betracht gezogen werden. Neben der strafrechtlichen Bestrafung kann die Ausweisung *de facto* für den/die Betroffene eine zusätzliche Strafe darstellen, die es für Staatsangehörige des Landes nicht geben würde. Deswegen sollte laut UNHCR eine

Ausweisung von Flüchtlingen nur in Ausnahmefällen stattfinden.³ Laut Gesetzesbegründung geht es in der Regelung um „Intensivstraftäter“, worunter man zumeist Personen versteht, die mehrfach Straftaten begangen haben. Dies bildet sich so im Wortlaut der Norm nicht ab. Der Gesetzeswortlaut sollte entsprechend angepasst werden um deutlich zu machen, dass dies nur Ausnahmefälle betrifft.

Eine neue Regelung wird mit dem **§ 53 Abs. 3b AufenthG-E** für die Ausweisung von Menschen mit subsidiärem Schutz vorgesehen. Bezüglich der Ausweisung aufgrund von einer Straftat gilt aber ein niedrigerer Standard als bei Flüchtlingen: Eine Verurteilung ist nicht erforderlich, es reicht laut Gesetzesbegründung eine schwerwiegende Vermutung. Angesichts der Gründe dafür, dass eine Person einen subsidiären Schutzstatus bekommt, wie Bürgerkrieg oder Todesstrafe, wird deutlich, dass eine derartige Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutz nicht sachgerecht sind. Auch Menschen mit subsidiärem Schutz können nicht in ihr Heimatland zurück, eine Ausweisung trifft sie also ebenso hart wie Flüchtlinge.

Menschen mit subsidiärem Schutz sollten Flüchtlingen beim Schutz vor der Ausweisung gleich gestellt werden.

§ 54 AufenthG-E: Ausweisungsinteresse wird vereinfacht

Die vorgeschlagenen Änderungen des **§ 54 AufenthG-E** führen alle dazu, dass schneller ein hohes Ausweisungsinteresse des Staates besteht. Die Abwägung über die Ausweisung wird also zu Ungunsten der betroffenen Menschen verschoben. Dafür wird die bisherige Qualifikation im § 54 Abs. 1 Nr. 1a, Abs. 2 AufenthG („Straftat mit Gewalt, unter Anwendungen von Drohungen“ etc.) gestrichen. Nur bezüglich einer Straftat gegen das Eigentum bleibt eine solche Qualifizierung bestehen. Zudem werden als neue besonders schwere Ausweisungsinteressen Straftaten wie Sozialbetrug, Steuerbetrug und der Handel mit Betäubungsmitteln gewertet (**§ 54 Abs. 1 Nr. 1b, Nr. 6 AufenthG-E**). Zudem soll ein schweres Ausweisungsinteresse schon ab einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten, anstatt wie bisher einem Jahr, vorliegen (**§ 54 Abs. 2 AufenthG-E**). Diese drastischen Verschärfungen stellen die Verhältnismäßigkeit der Abwägung in Frage.

Um die Verhältnismäßigkeit der Ausweisung zu wahren, sollte die bisherige Regelung beibehalten werden.

³ UNHCR, Note on Expulsion of Refugees, EC/SCP/3, 1977.

§ 58 AufenthG-E: Kurzzeitiges Festhalten zur Abschiebung

In § 58 Abs. 4 AufenthG-E wird normiert, dass die Behörden eine Person im Rahmen einer Abschiebung am Flughafen oder am Grenzübergang ohne richterliche Anordnung *kurzzeitig* festhalten dürfen. Offen bleibt, was unter *kurzzeitig* zu verstehen ist. Die Formulierung, dass das „[...] Festhalten auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß zu beschränken“ ist, gibt hierauf gerade keine eindeutige Antwort. Es ist fraglich, ob dies mit dem Richtervorbehalt nach Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG vereinbar ist. Es besteht die Gefahr, dass es in der Praxis doch zu längeren Maßnahmen kommt, die eben nicht nur den Transport umfassen und so der Richtervorbehalt umgangen wird.

Die Frage ab wann ein „Festhalten“ zur freiheitsentziehenden Maßnahme wird, ist oft umstritten. In Deutschland ist dies auch entscheidend dafür, ob der verfassungsrechtliche Richtervorbehalt gilt. Der Richtervorbehalt nach Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG ist die Garantie für die Einhaltung der Anforderungen im Haftrecht und dient der Vergegenwärtigung der zuständigen EntscheidungsträgerInnen, dass es sich bei einer Haft gerade nur um eine letztmögliche Maßnahme handeln darf. Zwar kann es unter Umständen zu einem kurzfristigen Festsetzen ohne RichterIn kommen, die richterliche Anordnung muss aber so früh wie möglich nachgeholt werden. Auch darf diese Ausnahme gerade nicht pauschal zum Regelfall werden, sondern nur, wenn es im Einzelfall dringend erforderlich ist.⁴ Auch organisatorische Vorkehrungen müssen entsprechend getroffen werden, denn um den richterlichen Grundrechtsschutz möglichst effektiv zu gewährleisten, ist der Staat gehalten, organisatorische Vorkehrungen für die möglichst gute Erreichbarkeit eines zuständigen Richters zu treffen.⁵

Wie das europäische Committee for the Prevention of Torture feststellt, muss auch während eines „kurzzeitigen“ Festhaltens die betroffene Person unbedingt die Möglichkeit haben sofort eine/Anwalt/Anwältin oder eine andere dritte Person zu kontaktieren. Dies ist im Falle einer Abschiebung besonders relevant, da eine Abschiebung kaum rückgängig gemacht werden kann.⁶ In der aktuellen Praxis wird dies oft nicht gewährleistet.

Das Bundesinnenministerium muss auch die Frage beantworten, mit welchem Ziel welche Personengruppen an den deutschen Grenzen inhaftiert werden sollen.

Die Regelung ist zu streichen.

⁴ „Die Höchstfristen für den Vollzug einer nicht-richterlich angeordneten Freiheitsentziehung verdrängen das Gebot der unverzüglichen richterlichen Entscheidung nicht“, so Radtke, BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, Art. 104, Rn. 25.

⁵ So schon BVerfGE 105, 248.

⁶ Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, September 2005, S. 26.

§ 59 AufenthG-E: „Gebietskörperschaft“ als Staat für Abschiebung

In der Abschiebungsandrohung soll der Staat bezeichnet werden, in den der Ausländer abgeschoben werden soll. Der Referentenentwurf will nun „Gebietskörperschaften“ den Staaten gleichstellen, **§ 59 Abs. 2 AufenthG-E**. Laut Gesetzesbegründung soll es dabei z.B. um Abschiebungen in die palästinensischen Gebiete gehen. Die Gesetzesbegründung führt an, dass Gerichte Abschiebungen in nicht als Staaten anerkannte Gebiete oftmals nicht akzeptieren, dies aber vom Wortlaut der europäischen Regelungen umfasst sei.⁷

Angesichts der Diskussion über Abschiebungen und Ausschiffungen in „sichere Teilgebiete“ einzelner Staaten, die auf europäischer Ebene im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und der Abschottungspolitik geführt wird, muss das Bundesinnenministerium die Frage beantworten, inwieweit durch die Gesetzesänderung auch solche Ziele verfolgt werden.

§ 60 AufenthG-E: Attestanforderungen für Abschiebungsverbot

Durch die Änderung im **§ 60 Abs. 7 AufenthG-E** werden die hohen Attestanforderungen für die Duldung aus gesundheitlichen Gründen (§ 60a Abs. 2c AufenthG) nun auch auf die Abschiebungsverbote angewendet. Dies zeigt schon heute erhebliche praktische Probleme.

Die Regelung ist ersatzlos zu streichen.

§ 60a AufenthG-E: Attestanforderungen für Duldung

Der **§60 Abs. 2c** des Referentenentwurfs sieht neue Anforderungen an ärztliche Atteste vor. Hier ist zu berücksichtigen, dass dieselben Anforderungen auch andernorts immer wieder relevant werden, beispielsweise für Atteste von Personen, die sich noch in Herkunfts- und Drittstaaten befinden, wie im Rahmen des neuen § 36a AufenthG zum Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte.

Die Regelung ist ersatzlos zu streichen.

⁷ Tatsächlich folgt das OVG Lüneburg in seiner Rechtsprechung bereits der Argumentation des Bundesinnenministeriums und erlaubte entsprechend eine Abschiebung in die palästinensischen Gebiete. Es ist folglich auch ohne eine Gesetzesänderung möglich, den aktuellen Gesetzestext entsprechend zu interpretieren. OVG Lüneburg, Az. 8 LC 99/17, Urteil vom 14.12.2017.

§§ 60b, 98, 105 AufenthG-E: Neue Duldung für Personen mit ungeklärter Identität und Passbeschaffungspflicht

Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

Der Referentenentwurf sieht erneut die Einführung eines Status unterhalb der Duldung vor. Ähnliche Vorhaben wurden bereits 2015 und 2016/2017 versucht, die aus guten Gründen von den Koalitionspartnern aber nicht verabschiedet wurden. Einer Person, die die Unmöglichkeit der Abschiebung selbst zu *vertreten* hat, soll die normale Duldung entzogen werden und sie soll stattdessen die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität bekommen. Als „vertreten müssen“ wird dabei verstanden, wenn die Person angeblich über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuscht, falsche Angaben macht oder den neu definierten zumutbaren Handlungen zur Passbeschaffungspflicht nicht nachkommt. Rein nach dem Wortlaut besteht die Gefahr, dass auch sogenannte „Mischfälle“, also Personen die zum Beispiel aus Krankheitsgründen geduldet sind aber auch ihre Passbeschaffungspflicht verletzen, unter den § 60b AufenthG fallen könnten. Eine solche Härte ist unangebracht, da das letztendliche Ziel dieser *neuen* Duldung, mehr Abschiebungen durchzuführen, solche „Mischfälle“ eh nicht betrifft. In früheren Entwürfen des Referentenentwurfs wurde auf diese Problematik in der Gesetzesbegründung eingegangen. Da diese im vorliegenden Entwurf zum § 60b AufenthG fehlt, ist offen, welche Ansicht vom Gesetzgeber vertreten werden soll. Das Fehlen der Gesetzesbegründung zu diesem Punkt, unterstreicht die unsägliche Hektik des Gesetzgebungsverfahrens und erschwert es, den Referentenentwurf zu kommentieren.

Begründet wird die Einführung des neuen, noch niedrigeren Status mit der vermeintlichen Notwendigkeit stärker danach zu unterscheiden, ob einer ausreisepflichtigen Person die Unmöglichkeit ihrer Abschiebung zurechenbar ist oder nicht. Der Koalitionsvertrag spricht aber weder von einem neuen „Status“, noch von all diesen Sanktionen. Darin heißt es lediglich, man wolle stärker beispielsweise bei den Bezügen von Leistungen differenzieren – ohne eben weitere statusrechtliche Konsequenzen daran zu knüpfen.

InhaberInnen der *neuen* Duldung, dürfen pauschal nicht arbeiten und unterliegen einer Wohnsitzauflage (§ 60b Abs. 5 AufenthG-E). Genau diese Sanktionen sind aber bereits möglich: So kann bereits bei einer Täuschung bezüglich der Identität eine räumliche Beschränkung auf den Bezirk der Ausländerbehörde angeordnet werden (§ 61 Abs. 1c AufenthG). Ebenso besteht bereits ein Arbeitsverbot für diese Personen, die ihre Abschiebehindernisse selbst zu vertreten haben (§ 60a Abs. 6 AufenthG). Als neuer Aspekt wird explizit geregelt, dass die Zeit in der *neuen* Duldung nicht als sogenannte Vorduldungszeit für Bleiberechtsregelungen, wie sie mit dem geplanten Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vorgesehen sind, gerechnet werden (§ 60b Abs. 5

AufenthG-E). Hier ist erneut der Wille des Gesetzgebers erkennbar, Menschen die sich für eine solche Bleiberechtsregelung qualifizieren würden, noch vor dieser Chance abzuschieben. Ebenso wirkt sich dies auf die Anwendung bestehender Bleiberechtsregelungen aus. Besonders problematisch kann dies in Bezug auf § 25a AufenthG sein, welcher ein Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche vorsieht. Bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen können bestimmte Handlungen dem Kindeswohl widersprechen. Solche Handlungen dürfen dann nicht als zumutbar gelten und von den Jugendlichen gefordert bzw. ihre Unterlassung ihnen angelastet und sie mit der *neuen* Duldung bestraft werden. Für den Vormund könnte sich sonst ein fast unlösbarer Konflikt ergeben: sorgt er/sie dafür, dass der unbegleitete minderjährige Flüchtling zum Beispiel der Passbeschaffungspflicht nachkommt oder achtet er/sie das Kindeswohl? In beiden Fällen könnte dies negative Konsequenzen für den/die betroffene/n Minderjährige/n haben. Außerdem ist es für allein reisende Kinder und Jugendliche sehr schwer, sich neuen Menschen zu öffnen und ihrem Vormund ihre Geschichte zu erzählen. Es ist deswegen der Normalfall, dass für unbegleitete Minderjährige nicht sofort ein Asylantrag gestellt wird und sie deswegen nur eine Duldung haben. Wenn ihnen dann mangelnde Mitwirkung vorgeworfen wird und sie nur die *neue* Duldung bekommen, wird diese Anfangszeit später zum Nachteil, wenn es darum geht, vor dem 21. Geburtstag bereits vier Jahre mit einer normalen Duldung in Deutschland gelebt zu haben (Kriterien des § 25a AufenthG).

Im § 105 AufenthG-E sind Übergangsregeln für die *neue* Duldung enthalten, was grundsätzlich sinnvoll ist. Absatz 1 klärt, dass ein Downgrade auf die *neue* Duldung nur erfolgt, wenn die Ausländerbehörde eine Verlängerung der aktuellen Duldung oder die Erteilung einer Duldung aus anderem Grund prüft. Der Absatz 3 bezieht sich vermutlich auf Absatz 1 – ohne Gesetzesbegründung kann dies nicht eindeutig beurteilt werden – und stellt fest, dass der § 60b AufenthG-E nicht auf Personen anwendbar ist, die eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung haben oder diese beantragt haben und die Voraussetzungen dafür erfüllen. Die Regelung scheint Personen schützen zu wollen, deren Identität zwar geklärt ist, denen aber eine Verletzung der Passbeschaffungspflicht vorgeworfen wird – dieser Personenkreis ist vor der *neuen* Duldung und dem damit einhergehenden Arbeitsverbot geschützt. Die Regelung betrifft auch Personen, deren Identität nicht geklärt werden konnte, eine Voraussetzung dafür, dass die Person einen Anspruch auf die Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung hat. Dann kann die Ausländerbehörde nach Ermessen entscheiden, ob die Person eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung bekommt – oder die *neue* Duldung nach § 60b AufenthG-E. Der Absatz 2 sieht vor, dass geduldete Personen mit Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnis erst ab 1. Juli 2020 von dem § 60b AufenthG-E betroffen sein werden. Auch hier geht es vermutlich um Personen, deren Identität geklärt ist, aber denen eine Verletzung der Passbeschaffungspflicht vorgeworfen wird. Ab Sommer 2020 kann aber im Folgeschluss einer Person

mit Duldung nach § 60a AufenthG mit Beschäftigungserlaubnis im Rahmen einer Verlängerung der Duldung diese entzogen und die Person auf § 60b AufenthG-E abgestuft werden, was ein automatisches Arbeitsverbot beinhaltet – wenn sie nicht die Voraussetzungen für die geplante Beschäftigungsduldung erfüllen.

Passbeschaffungspflicht und Zumutbarkeit

Im § 60b AufenthG-E wird nun auch die Passbeschaffungspflicht weiter definiert und wann Handlungen dafür als zumutbar gelten. Dies ist aus gesetzessystematischer Sicht problematisch, da dies eben nicht nur Personen mit Duldung betrifft. Richtigerweise stellt der § 60b Abs. 2 AufenthG-E deswegen auch fest, dass von Asylsuchenden nicht erwartet werden kann, dass sie sich um einen Pass bemühen, da noch nicht durch das Asylverfahren geklärt wurde, ob dadurch ein gefährlicher Kontakt zum Verfolgerstaat verlangt werden würde. Nicht ersichtlich ist wiederum, warum von Menschen mit Abschiebungsverbot aus gesundheitlichen Gründen weiterhin die Beschaffung eines Passes verlangt wird.

Mit einer Liste von sechs Punkten, versucht der Referentenentwurf zu konkretisieren, was alles zumutbare Pflichten sind. Einige der Anforderungen scheinen auf die Praxis bestimmter Länder gemünzt zu sein. So verlangt Nr. 3 als zumutbare Pflicht, eine Erklärung abzugeben, freiwillig in den Herkunftsstaats auszureisen, wie der Iran sie beispielsweise verlangt, unabhängig der tatsächlichen Gegebenheiten. Warum bei diesem Punkt nicht klar gestellt wird, dass dies auch in manchen Fällen unzumutbar sein kann, erschließt sich nicht und sollte nachgeholt werden. Grundsätzlich wird weiterhin in der Praxis das Problem bestehen, dass die Frage was „zumutbar“ und was „unzumutbar“ ist sehr unterschiedlich ausgelegt werden kann. Zu begrüßen ist, dass eine Verpflichtung der Ausländerbehörden, die Menschen auf ihre Pflichten hinzuweisen, aufgenommen wurde. Dies findet bislang nämlich häufig nicht statt, trotz Rechtsprechung, die dies fordert. Solche Hinweise sollten möglichst konkret sein. Entsprechend muss auch klar sein, dass von den betroffenen Menschen nicht mehr erwartet werden kann und auch die Entscheidung der Ausländerbehörde, was zumutbar ist und was nicht, überprüft wird.

Zudem muss bei der Frage der Zumutbarkeit auch berücksichtigt werden, dass bestimmte Handlungen, zum Beispiel die Fahrt zur Botschaft, sehr kostspielig sein kann – besonders wenn sie mehrfach vorgenommen werden soll. Personen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, können solche Aufwendungen als sonstige Leistungen nach § 6 Abs. 1 AsylbLG gewährt bekommen. Diese Möglichkeit entfällt jedoch für jene, die nach 15 (bzw.

laut diesem Vorschlag nach 18) Monaten Analogleistungen bekommen. Hier müssen entsprechend auch Sonderleistungen zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht vorgesehen werden.

Die Verletzung der Passbeschaffungspflicht soll nicht nur mit der *neuen* Duldung nach § 60b AufenthG-E bestraft werden, sondern soll zudem mit einem Bußgeld von bis zu 5.000€ bestraft werden können (vgl. § 98 Abs. 3 und 5 AufenthG-E). Wie Personen, die einem Arbeitsverbot unterliegen und nur niedrige Sozialleistungen beziehen solch hohe Geldsummen bezahlen sollen, ist höchst zweifelhaft.

Der §60b AufenthG-E sollte gestrichen werden.

§ 61 AufenthG-E: Ausweitung der räumliche Beschränkungen und neue Auflagen

Durch die im Referentenentwurf vorgeschlagene Neufassung des **§ 61 AufenthG-E** werden die bisherigen Möglichkeiten zu räumlichen Einschränkungen stark ausgeweitet. So wird die Bestimmung zur räumlichen Beschränkung von ausreisepflichtigen Personen, die wegen einer Straftat verurteilt wurden, vermutlich gegen das Betäubungsmittelgesetz verstoßen haben oder gegen die konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen, von einer „Kann“- in eine „Soll“-Regelung geändert (**§ 61 Abs. 1c AufenthG-E**) und soll entsprechend zum Regelfall werden.

Zudem wird die Möglichkeit eröffnet, gegenüber ausreisepflichtigen Personen weitere Auflagen und Bedingungen anzuordnen (**§ 61 Abs. 1f AufenthG-E**). Dazu kann eine regelmäßige Meldepflicht bei der Polizei gehören. Damit wird, wie auch in der Gesetzesbegründung erwähnt, eine ähnliche Regelung wie für Menschen getroffen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Ob ähnliche Auflagen für Personen, die keine solche Gefahr darstellen, verhältnismäßig sind, ist äußerst fraglich.

§ 62 AufenthG-E: Abschiebungshaft

Durch die im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen werden die Möglichkeiten zur Abschiebungshaft ausgeweitet – fraglich ist, ob dies mit dem verfassungs- und menschenrechtlichen Grundsatz, dass Abschiebungshaft immer nur als letztes Mittel (*ultima ratio*) angewendet werden darf vereinbar ist.

Die Inhaftierung ist einer der stärksten Eingriffe des Staates in die Rechte eines Menschen. Die Freiheit der Person ist auf vielen Ebenen geschützt: Sie ist grundlegendes Menschenrecht nach Art. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 5 der Europäischen

Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 9 des Internationales Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Schließlich ist sie ein „Jedermann-Grundrecht“ nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz, es wird dabei nicht nach Staatsangehörigkeiten unterschieden. Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt bei der Haft besonderes Gewicht zu. Haft darf stets nur als „*ultima ratio*“, das heißt als letztmögliche Maßnahme, angeordnet werden. Andere Maßnahmen müssen wirkungslos sein, die Dauer der Haft muss so kurz wie möglich sein. Eine präventive Inhaftierung von Personen ohne zwingenden Grund ist rechtsstaatlich unzulässig und menschenrechtswidrig.

Dass Abschiebungshaft nur als letztes Mittel angewendet werden soll, wurde auch jüngst in Ziel 13 des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration festgehalten, für den auch Deutschland in der UN Generalversammlung gestimmt hat. Damit verpflichtet sich Deutschland dazu, Abschiebungshaft nur anzuwenden, wenn diese *notwendig* und *verhältnismäßig* ist.⁸ Dieser Standard wurde auch bereits in den Guidelines des Europarates zu erzwungenen Rückführungen so formuliert.⁹ Die Relevanz der Einhaltung dieser Regelungen zeigt sich auch in den wissenschaftlichen Studien, die auf die negativen Auswirkungen von Abschiebungshaft auf die mentale Gesundheit hinweisen.¹⁰ Angesichts der Ausweitung der Inhaftierungsmöglichkeiten ist es höchst fraglich, ob die Abschiebungshaft in vielen Fällen noch als *notwendig* und *verhältnismäßig* gelten kann (siehe S. 13).

Zudem legen sowohl der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration sowie die Europarat Guidelines Wert darauf, dass vor der Anwendung von Abschiebungshaft eine Sicherung der Abschiebung mit milderem Mitteln versucht wurde.¹¹ Der bis 2018 amtierende Menschenrechtskommissar des Europarats Nils Muižnieks hat die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, Alternativen zum Gewahrsam auszubauen, um die Verwendung der Abschiebungshaft zu verringern.¹² Die Bundesregierung würde mit dem „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ den gegensätzlichen Weg einschlagen.

⁸ UN General Assembly, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Resolution adopted on 19 December 2018, UN Doc. A/RES/73/195, Rn. 29.

⁹ Siehe Guideline 6. Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, September 2005, S. 24 ff.

¹⁰ M. Bosworth, The Impact of Immigration Detention on Mental Health: A Literature Review, Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons, Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper No. 2732892. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2732892> (2016).

¹¹ Vgl. UN General Assembly, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Resolution adopted on 19 December 2018, UN Doc. A/RES/73/195, Rn. 29; Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, September 2005, S. 24 ff.

¹² Commissioner for Human Rights, High time for states to invest in alternatives to migrant detention, 31.01.2017, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention?inheritRedirect=true&redirect=%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fthematic-work%2Fmigration>.

Angesichts der Ausweitung der Abschiebungshaft fordert PRO ASYL, dass endlich der langjährigen Forderung nachgekommen wird, dass ähnlich zur Strafhaft jede Person in der Abschiebungshaft einen Anspruch auf eine/n gesetzliche/n VerteidigerIn hat. Angesichts der bereits jetzt schockierend hohen Anzahl an rechtswidrigen Inhaftierungen zum Zweck der Abschiebung (siehe unten S. 22), ist dies dringend angezeigt.

Zur Sicherungshaft (§ 62 Abs. 3 AufenthG-E)

Die Regelung zur Sicherungshaft wird durch den Referentenentwurf grundlegend systematisch verändert, der Fokus liegt allein auf dem Vorliegen der Fluchtgefahr selbst. Weitere Haftgründe sind eine Abschiebungsanordnung nach § 58a Aufenthaltsgesetz („Gefährder“) und eine Ausreisepflicht wegen unerlaubter Einreise.

Bisher konnte Sicherungshaft im Falle einer Fluchtgefahr zur Sicherung der Abschiebung angeordnet werden, wenn *„[...] im Einzelfall Gründe vorliegen, die auf den in § 2 Absatz 14 festgelegten Anhaltspunkten beruhen und deshalb der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung durch Flucht entziehen will (Fluchtgefahr)“*. Der jetzige Vorschlag verkürzt diese Prüfung extrem, indem es nun einfach heißt, dass der Betroffene schon dann in Sicherungshaft zu nehmen ist, *„[...] wenn Fluchtgefahr besteht“* (§ 62 Abs. 3 AufenthG-E). So wird nun das Vorliegen von den aufgelisteten Fallgruppen der Fluchtgefahr in der Praxis vielfach zur Inhaftierung führen können, die Behörden könnten dies als einen Katalog von Inhaftierungsgründen gebrauchen.

Während bisher § 2 Abs. 14 AufenthG konkrete Anhaltspunkte benennt, die Grundlage für einen begründeten Verdacht sein können, dass sich die Person durch Flucht entziehen will, soll nun in § 62 Abs. 3 AufenthG-E noch weitere Fallgruppen aufgenommen werden. Dabei soll bei sechs Fallgruppen die Fluchtgefahr bereits **„widerleglich vermutet“** werden. Daraus folgt eine Beweislastumkehr: Die Fluchtgefahr als Haftgrund muss nicht mehr nachgewiesen werden, wenn eins der Kriterien erfüllt ist. Vielmehr muss der Betroffene dann beweisen, dass er/sie sich der Abschiebung nicht entziehen will. Dies ist unrealistisch. Im einem solch grundrechtssensiblen Bereich wie dem Haftrecht darf der Gesetzgeber darf keine Anforderungen stellen, die nicht erbracht werden können. Es ist äußerst fraglich, welches „Gegenargument“ die Behörden gelten lassen würden.

Die Rückführungsrichtlinie sieht eine solch „widerlegliche Vermutung“ nicht vor und ist mit den dort vorgesehenen Haftgründen nicht vereinbar (siehe Art. 15 der Richtlinie 2008/115/EG). Gleiches gilt für die Dublin-Haft nach Art. 2 n) der Dublin-Verordnung ((EU) 604/2013). Bedenklich ist die

Einführung einer solchen Beweislastumkehr im Haftrecht vor allem aber auch deshalb, weil die Betroffenen häufig nicht anwaltlich vertreten und ihnen auch nicht – wie bei Haft im strafrechtlichen Sinne – ein Anwalt zwingend zur Seite gestellt wird. Schließlich ist die Verschärfung höchst bedenklich, wenn man die Änderung des § 417 FamFG hinzunimmt (siehe S. 21): Entscheidende Begründungspunkte für einen Haftantrag kann die Behörde noch bis zur letzten Tatsacheninstanz nachtragen – fraglich ist, ob dies dann auch für Vermutungsgründe gilt, gegen die sich die betroffene Person ja gerade wehren müsste. Durch die Beweislastumkehr sowie die herabgesetzten Anforderungen in § 417 FamFG besteht die Gefahr einer vorschnellen Inhaftierung – was erneut unter dem Gesichtspunkt, dass Haft immer nur *ultima ratio* sein soll, inakzeptabel ist.

Zu dem „Vermutungs-Katalog“ gehören unter anderem die Identitätstäuschung, die Verweigerung von Mitwirkungshandlungen zur Feststellung der Identität und wenn die Person an einem Termin zur Vorbereitung der Abschiebung nicht teilgenommen hat. Insbesondere im Rahmen des Identitätsnachweises nach Nr. 1 ist der zeitliche Zusammenhang nicht konkret genug – jedenfalls bräuchte es aber stets auch eine Belehrung über diese mögliche Konsequenz. Nr.4 soll widerleglich vermuten, dass eine Fluchtgefahr als Inhaftierungsgrund vorliegt, wenn der/die Betroffene erneut einreist trotz Einreise- und Aufenthaltsverbots – doch genau diese Wiedereinreise kann einen guten Grund haben, was auch die Möglichkeit von Asylfolgeanträgen zeigt.

Weitere sieben Fallgruppen sollen – nicht abschließend – konkrete Anhaltspunkte für Fluchtgefahr bilden. Hier werden zum Teil ähnliche Handlungen wie unter der ersten Fallgruppe angeführt, aber dafür in der Vergangenheitsform. Wenn einem z.B. vorgeworfen wird, aktuell über die eigene Identität zu täuschen, dann kann widerleglich von Fluchtgefahr ausgegangen werden. Wenn man in der Vergangenheit über seine Identität getäuscht hat, diese aber mittlerweile geklärt ist, kann dieses frühere Fehlverhalten immer noch ein „konkreter Anhaltspunkt“ für Fluchtgefahr sein. In der Praxis könnte dies daher wiederum dazu führen, dass bei jeglichem verpassten behördlichen Termin – unabhängig ob weit in der Vergangenheit oder kürzlich – eine Inhaftierung droht.

Besonders auffällig ist, dass der Anhaltspunkt, erhebliche Geldbeträge für die Flucht aufgewendet zu haben, ebenfalls erweitert wird: Bisher sind hier nur Geldzahlungen an „Schleuser“ (im Sinne von § 96 AufenthG) umfasst, jetzt sollen auch Zahlungen für legale Transportmittel umfasst sein, wenn sie, so die Gesetzesbegründung, in einem „deutlichen Missverhältnis“ zu den Lebensverhältnissen der Person im Herkunftsland stehen. Angesichts der Tatsache, dass für viele Menschen aus anderen Ländern eine Reise nach Deutschland kostspielig ist, stellt sich die Frage, wann diese Regelung Anwendung finden soll. Die Regelung ist inakzeptabel und stellt eine Diskriminierung von Schutzsuchenden dar, die aus weiter entfernten Ländern in Deutschland um Asyl nachsuchen.

Warum sollen Schutzsuchende z.B. aus der Türkei, als nächstgelegenen Nicht EU-Land, anders behandelt werden als beispielsweise Uiguren, die verfolgt ist sind aus China fliehen?

Die Nichterfüllung der Passbeschaffungspflicht (siehe Ausführungen zu § 60b AufenthG-E, S. 7 f.) und der mehrfache Verstoß gegen eine räumliche Beschränkung (Residenzpflicht) zählen ebenfalls als konkreter Anhaltspunkt für eine Fluchtgefahr. Auch neu ist das wiederholte Begehen von Straftaten als konkreter Anhaltspunkt, wenn eine Tat zu einer Freiheitsstrafe geführt hat – laut Gesetzesbegründung soll das bereits „ab der zweiten Straftat“ gelten. Auch hier fehlt jeglicher zeitlicher Rahmen der Straftaten.

Es ist fraglich, ob die vielzähligen Fluchtgefahr-Kategorien mit dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt aus Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG und Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG und dem Bestimmtheitsgebot vereinbar sind, wonach ein Gesetz eindeutig definieren muss, wann eine Inhaftierung möglich ist – dies gilt zum einen für die widerlegliche Vermutung (Abs. 3a) und zum anderen für einige Punkte, die gerade nicht eindeutig sind (insb. Abs. 3b Nr. 1, 2, 4, 5).

Die Neuregelungen sollten gestrichen werden.

Zur Haftdauer nach § 62 Abs. 4 AufenthG-E

Sicherungshaft und Erweiterte Vorbereitungshaft können bis zu sechs Monaten angeordnet werden, eine Verlängerung um bis zu weiteren zwölf Monaten ist unter bestimmten Bedingungen möglich. Der Standard hierfür wird abgesenkt: Bislang musste der/die Betroffene die Abschiebung „verhindert“ haben, nun müssen er/sie die Gründe dafür, dass die Abschiebung nicht durchführbar ist, lediglich zu vertreten haben. So soll laut Gesetzesbegründung das Unterlassen von Mitwirkungspflichten reichen. Hier stellt sich die Frage, welchen Mitwirkungspflichten aus der Haft heraus überhaupt nachgekommen werden kann. Solche, bei denen dies nicht der Fall ist, dürfen dann nicht zu einer Verlängerung der Haft führen. Dies muss der Gesetzgeber klarstellen und keine unpräzise Norm schaffen.

Zur Mitwirkungshaft (§ 62 Abs. 6 AufenthG-E)

Im Referentenentwurf wird ein neuer Typ der Abschiebungshaft geschaffen, die sogenannte Mitwirkungshaft. Mit der Mitwirkungshaft können Menschen für 14 Tage in Haft genommen werden, die einer Anordnung für einen Termin an der Botschaft des vermutlichen Herkunftsstaates oder einer

ärztlichen Untersuchung der Reisefähigkeit nicht nachgekommen sind. Mit der Mitwirkungshaft soll Druck auf die betroffenen Menschen ausgeübt werden, bestimmten Mitwirkungshandlungen nachzukommen.

Eine Mitwirkungshaft, die so weit vor der Umsetzung einer tatsächlichen Abschiebung liegt, kann gerade nicht mit den Regelungen zur Abschiebungshaft in § 62 AufenthG begründet werden – das Zwangsinstrument, das explizit zur Durchsetzung der Pflichten aus § 82 Abs. 4 AufenthG verweist, ist auch sinn- und zwecklos: Bereits nach § 82 Abs. 2 S. 2 können die dortigen Pflichten „zwangsweise durchgesetzt werden“, was eine Vorführungshaft einschließen kann. Abschiebungshaft hingegen dient allein der Sicherung der Abschiebung. Schon das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die Haft nach § 62 AufenthG „[...] einzig der Sicherung der Abschiebung dient“.¹³ Eine Person darf also nur zur Umsetzung der Abschiebung inhaftiert werden und nicht um eine bestimmte Handlung von ihr zu erzwingen.¹⁴

Eine Haft als Konsequenz einer solchen Pflichtverletzung ist auch völlig unverhältnismäßig. Bereits nach *einmaligem Nichterscheinen zu einem solchen Termin* kann Haft angeordnet werden. Wie oben dargelegt, ist jede Inhaftierung ein massiver Eingriff in das Freiheitsrecht der betroffenen Person, weshalb der Standard gilt, das zunächst mildere Mittel ergriffen werden sollen. Dies zeigt sich beispielsweise an dem Aufbau der Zwangsmaßnahmen nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, bei dem zunächst andere Zwangsmaßnahmen angeordnet werden müssen, bevor es zur Zwangshaft kommen kann. Es ist völlig unverständlich, warum hier nicht zunächst mildere Mittel zu ergreifen sind.

Die Mitwirkungshaft sollte gestrichen werden.

§ 62a AufenthG-E: Trennungsgebot von Abschiebungshaft und Strafhaft bis 2022 aufgehoben

Laut Referentenentwurf soll der § 62a Aufenthaltsgesetz, welcher festlegt, dass Abschiebungshaft in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen werden soll, stark gekürzt werden und mit einer neuen Gesetzesänderung zum 1. Juli 2022 wieder eingeführt werden. Für diese Zeit wird nur geregelt, dass Menschen zum Zweck der Abschiebung getrennt von Strafgefangenen unterzubringen sind. In dieser Zeit können ausreisepflichtige Personen folglich in der gleichen Hafteinrichtung wie Strafgefangene untergebracht werden. Während des Ressortverfahren haben die CDU-JustizministerInnen und die

¹³ BVerfG, Beschluss vom 16. Mai 2007, Az. 2 BvR 2106/05.

¹⁴ BGH, Beschluss vom 10.06.2010, Aktenzeichen V ZB 204/09, Rn. 22.

SPD-JustizministerInnen und –senatorInnen gegen die Aufhebung des Trennungsgebotes protestiert, da dies angesichts der 90%igen Auslastung der Strafhaftkapazitäten sowie der Sicherheitsanforderungen innerhalb der Gefängnisse bei der Unterbringung von zwei so unterschiedlichen Gruppen, eine Überforderung des Justizvollzugs zu erwarten ist.¹⁵ In dem Schreiben SPD-Justizminister und –senatoren wird zudem richtigerweise klargestellt, dass sich Abschiebungshaft „grundlegend“ von den Zielen und Aufgaben des Justizvollzuges unterscheidet.¹⁶

Die Aufhebung des Trennungsgebotes widerspricht dem Grundsatz, dass Abschiebungshaft keine Strafhaft und damit auch keine Bestrafung ist.¹⁷ Wie man der regelmäßigen Rechtsprechung des EuGHs entnehmen kann, ist das Trennungsgebot eben nicht nur eine spezifische Durchführungsmodalität, sondern eine materielle Voraussetzung für die Abschiebungshaft, um die Achtung von Grundrechten und der Menschenwürde bei Rückführungen zu gewährleisten.¹⁸ Der EGMR fordert bezüglich der erforderlichen Voraussetzungen zum Beispiel entsprechend geschultes Personal mit relevanten sprachlichen und medizinischen Kenntnissen, ein frei zugängliches Telefon und generell, dass der Eindruck einer Gefängnisumgebung vermieden werden sollte.¹⁹ So akzeptierte der EuGH auch wiederum nicht, dass in einigen Bundesländern in Deutschland Abschiebungshäftlinge in normalen Hafteinrichtungen untergebracht wurden, weil in diesen Bundesländern keine speziellen Hafteinrichtungen zur Verfügung standen.²⁰ Der BGH konkretisierte auf Basis dieser Entscheidungen zudem, dass die Unterbringung in einem besonderen Gebäude auf dem Gelände der JVA nicht als spezielle Hafteinrichtung im Sinne des Art. 16 Abs. 1 Rückführungs-RL gilt.²¹

Das Bundesinnenministerium rechtfertigt die starke Einschränkung des Trennungsgebotes mit einer angeblichen „Notlage“, aufgrund derer in Anwendung von Art. 18 Abs. 1 Rückführungs-RL das Trennungsgebot ausgesetzt werden kann. Laut Art. 18 Abs. 1 Rückführungs-RL kann im Fall einer „unvorhersehbaren Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen“ aufgrund einer „außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen“, die in ihr Heimatland zurückgeführt werden sollen, die Regelungen zum Trennungsgebot (Art. 16 Abs. 1 Rückführungs-RL) und die separate Unterbringung von Familien (Art. 17 Abs. 2 Rückführungs-RL) ausgesetzt werden.

¹⁵ Vgl. Berichterstattung zu den Briefen, M. Koch, CDU kritisiert Seehofers Abschiebe-Pläne, Handelsblatt, 29.03.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/innenminister-cdu-kritisiert-seehofers-abschiebe-plaene/24160122.html?ticket=ST-3644957-tiYFcjhEcNIRaeupmCRY-ap5>.

¹⁶ Schreiben der Justizminister und –senatoren der A-Länder abrufbar unter http://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/stellungnahme_a-justizminister_geordnete_rueckkehr-gesetz.pdf.

¹⁷ W. Kluth, Aktuelle Fragen der Durchführung der Abschiebungshaft, ZAR 2015, 285, 286.

¹⁸ EuGH, Rechtssache C-474/13, Urteil vom 17.07.2014, Rn. 20 f.

¹⁹ W. Kluth, Aktuelle Fragen der Durchführung der Abschiebungshaft, ZAR 2015, 285, 288.

²⁰ EuGH, Rechtssachen C-473/13 und C-514/13, Urteil vom 17.07.2014, Rn. 30 f.

²¹ BGH, Aktenzeichen V ZB 137/14, Beschluss vom 25.07.2014.

Angesichts der eindeutigen Rechtsprechung, welche eine Unterbringung in einer speziellen Hafteinrichtung aus Gründen der Menschenwürde vorschreibt, sollte an eine Notlage ein hoher Maßstab angelegt werden. Wie das Bundesinnenministerium anführt, sind aktuell circa 235.000 Personen in Deutschland vollziehbar ausreisepflichtig. Unerwähnt bleibt in der Gesetzesbegründung zudem, dass rund 180.000 Menschen eine Duldung haben. Sie können aktuell oftmals aus guten Gründen nicht abgeschoben werden und sind folglich nicht rechtswidrig in Deutschland. Es ist äußerst hilfreich, sich dabei die Duldungsgründe genau anzuschauen: So haben über 11.400 Menschen eine Duldung aus humanitären und persönlichen Gründen (zum Beispiel zur Beendigung einer Ausbildung) und 3.800 Menschen dürfen wegen Krankheit nicht abgeschoben werden. Dazu kommen noch fast 14.300 afghanische Geduldete sowie rund 12.600 IrakerInnen mit Duldung, von denen die meisten nicht abgeschoben werden können, da selbst die Bundesregierung die Lage im Herkunftsland als zu gefährlich einschätzt. Insgesamt sind dies also über 40.000 Personen, von denen eine Ausreise nicht erwartet werden kann. Auch bei den über 72.500 „aus sonstigen Gründen“ geduldeten Menschen sind es mit Sicherheit häufig humanitäre oder familiäre Gründe aufgrund derer die Duldung erteilt wurde, die nur nicht entsprechend im AZR eingetragen wurden. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass viele Menschen mit Duldung jahrelang in Deutschland leben und integriert sind: 66.200 geduldete Menschen sind seit über drei Jahren in Deutschland, 15.500 sogar seit über zehn Jahren.²²

Grundsätzlich sind die Zahlen des Ausländerzentralregisters auch fragwürdig, wie auch das Bundesinnenministerium feststellt, da nicht fortlaufend überprüft wird, ob die Eintragungen noch stimmen.²³ Besonders bei der Anzahl an ausreisepflichtigen Personen ohne Aufenthaltsstatus ist zu vermuten, dass eine relevante Anzahl der angeblich 55.000 Menschen bereits ausgewandert ist und dies aber nicht in dem Ausländerzentralregister vermerkt wurde. Das lässt sich auch daran erkennen, dass laut Bundesregierung im Jahr 2017 nur 17.979 ausreisepflichtige Personen ohne Duldung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen haben.²⁴

Wenn man sich die Zahlen genau anschaut wird also deutlich, dass eine Argumentation, die schlicht auf 235.000 ausreisepflichtigen Menschen fußt, nicht haltbar ist. Der Anteil an Menschen, die tatsächlich vor der Abschiebung stehen, ist weitaus geringer. Es ist auch zu bemerken, dass das

²² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018, Bundestag Drucksache 19/7334, 12.03.2019, S. 36 f., 69.

²³ BT-Drucksache 18/12021, S. 10 ff.

²⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2018, Bundestag Drucksache 19/7334, 12.03.2019, S. 77.

Bundesinnenministerium in der Gesetzesbegründung nicht angibt, wie viel Abschiebungshaftplätze insgesamt entstehen sollen und als den Bedarf deckend gesehen werden würden. Diese Intransparenz erschwert die Überprüfung zum einen der Notwendigkeit der Anzahl an Plätzen und der Dauer des Ausbaus. Bei dieser Zahl muss schließlich auch berücksichtigt werden, dass Abschiebungshaft immer nur *ultima ratio* sein soll und so auch nicht pro ausreisepflichtiger Person einmal Inhaftierung gerechnet werden kann. Im Jahr 2017 wurden mit ungefähr 400 Abschiebungshaftplätzen 4.089 Personen inhaftiert, was eine deutliche Erhöhung im Vergleich zu 2016 darstellte (2.767), bei ähnlichen Abschiebungszahlen insgesamt (rund 25.000 in 2016 und 24.000 in 2017). Dies zeigt auch, dass mehr Haft nicht automatisch zu mehr Abschiebungen führt. Bis Juni 2018 wurden 2.723 Menschen in Abschiebungshaft genommen.²⁵

Grundsätzlich überrascht, dass eine auf 2015/2016 zurückgeführte Überlastung der Kapazitäten aktuell „unvorhersehbar“ gewesen sei und für die Jahre 2019 bis 2022 eine Notlage rechtfertige. Das Argument der „Unvorhersehbarkeit“ hätte 2015/2016 überzeugen können, doch kann 2019 nicht mehr gelten. Es ist auch interessant einen Blick zurück zu werfen, denn die aktuelle Anzahl ausreisepflichtiger Personen ist bei weitem nicht neu. Wenn man sich zum Beispiel die Zahl der Menschen mit Duldungen anschaut, dann waren diese 2006 bereits auf einem ähnlichen Niveau und obwohl die Rückführungs-RL damals bereits in Kraft war, wurde keine Notlage ausgerufen.²⁶

Dem Argument des Bundesinnenministeriums, dass das Ziel des Art. 18 Rückführungs-RL sei, dass eine Regierung sich auf die Erstversorgung konzentrieren kann ohne zu befürchten in der Zukunft Rechtspflichten zu verletzen, steht der Art. 18 Abs. 3 der Rückführungs-RL entgegen:

(3) Dieser Artikel ist nicht so auszulegen, als gestatte er den Mitgliedstaaten eine Abweichung von ihrer allgemeinen Verpflichtung, alle geeigneten — sowohl allgemeinen als auch besonderen — Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass sie ihren aus dieser Richtlinie hervorgehenden Verpflichtungen nachkommen.

Zu diesen Verpflichtungen gehört eben auch das Trennungsgebot.

Angesichts der höchstrichterlich bestätigten Relevanz des Trennungsgebotes für die Wahrung der Grundrechte und der Menschenwürde bei der Abschiebung überzeugen die vorgelegten Argumente

²⁵ Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Praxis der Abschiebungshaft seit 2015, BT-Drucksache 19/5817.

²⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dagdelen, Jan Korte und der Fraktion DIE LINKE, Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge, BT-Drucksache 16/8057, S. 15.

für das Bestehen einer Notlage, die die Aussetzung rechtfertigen würde, nicht. Von einer Aussetzung des Trennungsgebotes ist folglich abzusehen.

Ab 2022, wenn das Trennungsgebot wieder greifen soll, soll zudem eine Ausnahme für Personen eingeführt werden, deren Ausreisepflicht aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung besteht. Sie können dann auch in Strafhaftanstalten bis zur Abschiebung untergebracht werden. Auch dies verstößt gegen das europarechtlich zwingend einzuhaltende Trennungsgebot.

Die Aufhebung des Trennungsgebotes ist zu streichen und der §62 a AufenthG wie bislang beizubehalten.

§ 62b AufenthG-E: Verschärfung des Ausreisegewahrsam

Der Referentenentwurf senkt die Voraussetzungen für das Ausreisegewahrsams herab. Bisher musste einer Person die „fortgesetzte“ Verletzung von Mitwirkungspflichten vorgeworfen werden können, künftig könnte schon *eine* Nicht-Mitwirkung zur Inhaftnahme ausreichen. Der § 62b AufenthG-E verweist dabei nicht auf konkrete Normen der Mitwirkungspflicht, es scheinen also auch so unkonkrete Pflichten wie die Passbeschaffungspflicht darunter zu fallen, die – wie bezüglich § 60b AufenthG-E, S. 7 f. beschrieben – oft unklar bezüglich der genauen Pflicht sind. Für die möglicherweise betroffenen Menschen muss aber klar sein, welche Handlungen oder Unterlassungen mit Haft bestraft werden können. Dies muss konkretisiert werden und um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, dürfen keine zu geringen Pflichtverletzungen zur Haft führen können.

Zu begrüßen ist, dass bereits in den Voraussetzungen vorgeschrieben wird, dass ein Ausreisegewahrsam nicht rechtens ist, wenn die Abschiebung nicht auch in der Zeit durchgeführt werden kann. Dies verhindert, dass Menschen zunächst in Haft und dann wieder frei gelassen werden – was dennoch eine große Belastung für die Betroffenen darstellt. Allerdings verwundert diesbezüglich die Gesetzeserklärung, die davon ausgeht, dass es genügen würde, wenn die Durchführbarkeit während der Haft eintritt. Dies widerspricht dem Gesetzeswortlaut und ist entsprechend zu vernachlässigen.

Die bisherige Qualifizierung der „fortgesetzten“ Verletzung von Mitwirkungspflichten ist beizubehalten.

§ 97a AufenthG-E: Neue Geheimhaltungspflichten zum Ablauf der Abschiebung

In § 97a AufenthG-E sollen Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung als Geheimnisse strafrechtlichen Sinne eingestuft werden. Durch die Verweisung auf § 353b Abs. 1 StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht) können Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder von einer anderen amtlichen Stelle förmlich Verpflichtete, mit bis zu fünf Jahren Haft bestraft werden, wenn sie solche Informationen verbreiten. Genauso betont aber auch der Gesetzentwurf, dass sich andere Personen wegen Anstiftung oder Beihilfe zur Haupttat strafbar machen können (Gesetzesbegründung, S. 55).

„Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung“ sind im Gesetzeswortlaut nicht abschließend aufgezählt, konkret benannt werden aber das Verbot der Ankündigung von Abschiebungsterminen nach § 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG und die Anordnung von bestimmten Mitwirkungspflichten gemäß § 82 Abs. 4 S. 1 AufenthG. Strafbar wäre dann eine Information über die Aufforderung an eine Person, dass diese zur Botschaft gehen soll oder dass sie eine ärztliche Untersuchung durchführen lassen soll. Diese Pflichten werden dem/der Betroffenen zuvor schriftlich mitgeteilt – ansonsten könnte sie dieser Aufforderung ja auch nicht nachkommen. Die Absurdität einer „Geheimhaltungspflicht“ liegt damit auf der Hand: Eine Information, die der/dem Betroffenen gegenüber bekannt gegeben werden muss, kann nicht gleichzeitig eine „geheime“ Information sein.

Es droht eine starke Verunsicherung von zivilgesellschaftlich engagierten Menschen. Gerade ehren- und hauptamtliche BeraterInnen werden sich fragen, welche Informationen sie im Rahmen ihrer notwendigen Beratungsfunktion geben dürfen. Sie befinden sich oftmals in einer klärenden Funktion zwischen Behörden und Betroffenen und versuchen hier im Einzelfall insbesondere zur rechtlichen Situation aufzuklären. Es steht zu befürchten, dass diese unangemessene Bedrohung dazu führen wird, dass sich weniger Menschen für Schutzsuchende engagieren werden.

Diese Einschätzung ergibt sich auch aus dem jährlichen Bericht des UN-Sonderberichterstatters zu MenschenrechtsverteidigerInnen 2018. Wie der Berichterstatter feststellt, werden UnterstützerInnen von geflüchteten Menschen zunehmend kriminalisiert, was auch einen „*chilling effect*“ haben kann, d.h. eine Abschreckungswirkung, die dazu führt, dass sich weniger Menschen in dem Bereich engagieren.²⁷ Auch die Kriminalisierung von Whistleblowern problematisiert der Berichterstatter und empfiehlt, entsprechend die Meinungs- und Informationsfreiheit nicht

²⁷ Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, UN Doc. A/HRC/37/51, 16.01.2018, Rn. 54 f.

einzuschränken.²⁸ Die Bundesregierung muss sich fragen lassen, ob sie diesem negativen Trend nun trotz der unabsehbaren Folgen auch in Deutschland verfolgen will.

Diese Geheimhaltungspflicht ist ersatzlos zu streichen.

Artikel 2: Änderungen des FamFG

Im FamFG werden verschiedene Verfahren geregelt, darunter haftrechtliche Verfahrensvorschriften. Die Absenkung der Haftantragserfordernisse betrifft deswegen nicht nur die Abschiebungshaft, sondern wirkt auch auf andere Freiheitsentziehungssachen aus.

§ 417 FamFG-E: Absenkung der Haftantragserfordernisse

Im FamFG (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeiten), das haftrechtliche Verfahrensvorschriften enthält, sollen die Haftantragserfordernisse zu Lasten der Betroffenen in § 417 FamFG-E geändert werden.

Eine Inhaftierung muss beantragt werden und dieser Antrag muss eine Begründung mit bestimmten Tatsachen enthalten, so schreibt es der heutige § 417 FamFG vor. Dazu gehören u.a. Angaben wie die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung, die erforderliche Dauer der Freiheitsentziehung sowie in Verfahren der Abschiebungshaft die Verlässenspflicht des Betroffenen sowie die Voraussetzungen und die Durchführbarkeit der Abschiebung.

Diese auf den ersten Blick formale Anforderungen haben eine grundrechtsschützende Funktion: Dort, wo es zum stärksten Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit kommen kann, dienen die Formvorschriften dazu, dass die Behörde genau hinschaut, ob im konkreten Einzelfall die Voraussetzungen auch tatsächlich gegeben sind. Denn die Haft darf nur im individuellen Einzelfall und nur als letztes Mittel angewandt werden. Durch die Pflicht, dies bereits bei Beantragung der Haft darzulegen, wird dem/der MitarbeiterIn der Behörde die Bedeutsamkeit der Voraussetzungen verdeutlicht – Haftvoraussetzungen sind Pflicht, keine Kür. Auch wird durch die Angabe der Tatsachen dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben, etwaige Fehleinschätzungen richtig zu stellen und sich dagegen zu wehren, schließlich wird hier in sein/ihr Grundrecht auf Freiheit eingegriffen.

Die Änderung sieht vor, dass die erforderlichen Tatsachen nach § 417 Abs. 2 FamFG nun von der Behörde bis zum Ende der letzten Tatsacheninstanz vorgebracht werden können (§ 417 Abs. 3 FamFG-E). Dies ist eine weitreichende Einschränkung des Grundrechtsschutzes. Wehrt sich der/die

²⁸ Ibid., Rn. 55, 66.

Betroffene gegen eine möglicherweise rechtswidrige Inhaftierung, kann die Behörde selbst noch in der letzten Tatsacheninstanz Tatsachen vortragen, die die Haft dann *nachträglich* rechtmäßig erscheinen lassen soll.

Die Gesetzesbegründung scheint allein auf die Praktikabilität der Normen abzustellen. Praktikabilitätsabwägungen vor rechtsstaatlichen Ansprüchen zu stellen, verkennt aber den wesentlichen Kern der Funktion rechtsstaatlicher Normen. Besonders fatal erscheint diese Anforderung auch deshalb, weil die Praxis gerade zeigt, dass die Anforderungen schon heute oftmals nicht ausreichend beachtet werden: In Abschiebungshaftsachen korrigierte der BGH seit 2015 jede dritte Entscheidung – das heißt, jede dritte Haft war rechtswidrig. Johanna Schmidt-Räntsch, Richterin am Bundesgerichtshof, stellte 2014 fest: Haftentscheidungen der Amtsgerichte hätten sich bei einer BGH-Prüfung "[...] in einem bemerkenswert hohen Umfang - geschätzt 85 bis 90 Prozent - als rechtswidrig erwiesen".²⁹ Auch hier geht es unter anderem um formelle Voraussetzungen. Statt also nun die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen zu forcieren, sollen die Anforderungen an die Behörden gesenkt werden – aller grundrechtlicher Bedenken zum Trotz. Ohne die erforderliche Vergewisserung durch formale Kriterien droht aber die Praxis einer fahrlässigen Inhaftierung.

Die Einfügung des § 417 Abs. 3 FamFG-E sollte gestrichen werden.

Artikel 3: Änderung des Asylgesetzes

§ 14 AsylG-E: Gefahr der Inhaftierung von Asylsuchenden

§ 14 Abs. 3 AsylG-E regelt die Asylantragstellung aus einer Haft heraus. Nach Abs. 3 steht die Asylantragstellung einer Inhaftierung in den dort genannten Fällen nicht entgegen. Der Anwendungsbereich soll nun auf Inhaftierungsformen erweitert werden. Besonders problematisch ist die pauschale Erweiterung auf illegal Eingereiste (durch Streichung vom heutigen § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AsylG-E): Bisher durfte eine illegal eingereiste Person nur dann inhaftiert werden oder bleiben, obwohl sie einen Asylantrag gestellt hat, wenn sie sich bereits länger als einen Monat ohne Aufenthaltstitel im Bundesgebiet aufgehalten hat, siehe § 14 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AsylG. Der Gesetzgeber begründete dies ganz klar damit, dass man keine Inhaftierung von Asylsuchenden wollte³⁰:

„Der neue Absatz (...) geht auf den Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes (Drucksache 13/3331) zurück. Er berücksichtigt aber die von der

²⁹ SZ v. 28.01.2019 »Auch Abgelehnte haben Rechte« <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-abschiebung-abschiebehaf-1.4304734>.

³⁰ Siehe Gesetzesbegründung zum damaligen § 14 Abs. 4 Nr. 4 Asylverfahrensgesetz, der heute im Abs. 3 AsylG geregelt ist, siehe S. 10/11, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/13/049/1304948.pdf>.

*Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf geäußerten Bedenken (vgl. Drucksache 13/3331, S. 5). Die enumerative Aufzählung der Fälle öffentlichen Gewahrsams dient der Beschränkung des Anwendungsbereichs auf die wesentlichen Fälle, für die tatsächlicher Regelungsbedarf gesehen wird. **Darüber hinaus wird in Nummer 4 klargestellt, daß die Neuregelung nicht die Inhaftnahme von potentiellen Asylsuchenden nach der Einreise und vor der Asylantragstellung bewirkt.***

Diese zeitliche Einschränkung ist daher zwingend wieder einzuführen.

§ 73 AsylG-E: Verlängerung der Widerrufs- und Rücknahmeverfahren der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft

Die Änderung des § 73 AsylG-E sieht im Anschluss an die neu geschaffenen Mitwirkungspflichten im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes aus 2018 weitere Verschärfungen im Widerrufsrecht vor. Statt wie bisher nach drei Jahren soll nun das BAMF für Entscheidungen aus 2015-2017 jeweils bis zu fünf Jahre Zeit für die reguläre Widerrufsprüfung haben – mit der Begründung, der Arbeitsaufwand wäre sonst vom BAMF nicht zu bewältigen. Die Notwendigkeit dieser Widerrufsverfahren ist höchst fraglich. Ein Schutzstatus kann vor allem widerrufen werden, wenn sich die Lage im Herkunftsland grundlegend und nicht nur vorübergehend verändert hat.³¹ Dies ist aber bei keinem der von den Verfahren hauptsächlich betroffenen Nationalitäten (Syrien, Eritrea, Irak) der Fall. Bislang wurden deswegen auch in 99 % der Verfahren der Schutzstatus bestätigt.³² Sollte es hingegen um die Klärung etwaiger Zweifel an der Identität einer Person gehen, dann braucht es dafür keine massenhafte Überprüfung der Entscheidungen durch die Einleitung von Widerrufsverfahren, sondern diese Identität kann ohnehin im Rahmen einer erkennungsdienstlichen Behandlung geklärt werden. Es ist also nicht einleuchtend, warum das BAMF nicht wie bisher zunächst nach Aktenlage entscheidet und nur in begründeten Einzelfällen vorlädt. Dadurch wäre auch der Arbeitsaufwand der Behörde geringer und die Verlängerung des Zeitraums der Widerrufsverfahren nicht nötig.

Die Einleitung eines Widerrufsverfahrens mit einer inhaltlichen Anhörung, in denen die Betroffenen erneut ihre Erlebnisse wiedergeben und damit auch durchleben müssen, kann psychisch sehr belastend sein. Die Beratungsstellen berichten vermehrt von der Angst der Betroffenen, selbst wenn

³¹ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UN Doc. HCR/IP/4/Eng/REV.1, 1992, para. 135.

³² Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE, Ergänzende Information zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2018 – Schwerpunktfragen zur Widerrufsprüfung, Bundestag-Drucksache 19/6814, S. 4.

objektiv betrachtet für sie kein Grund zur Sorge besteht. In Deutschland wurden zwischen 2015 und 2017 über 500.000 Menschen aus Syrien, Irak und Eritrea ein Schutzstatus anerkannt.³³ Warum soll bei all diesen Menschen an der Sicherheit gerüttelt werden, die sie so dringend brauchen? Denn nur mit Ruhe und einem Gefühl der Sicherheit kann man sich auf Spracherwerb und einen beruflichen Neuanfang konzentrieren.

Es verwundert auch, dass die Regierung im Entwurf zum einen die hohe Arbeitsbelastung der Behörde beklagt (und deswegen die Widerrufsverfahren verlängern will), aber gleichzeitig dieser neue Aufgaben aufbürdet – wie die Beschaffung von Heimreisedokumenten, was bislang bei der Bundespolizei lag (siehe Änderungen in den §§ 71, 75 AufenthG-E).

Die Verlängerung der Widerrufs- und Rücknahmeverfahren ist zu streichen.

Artikel 5: Verschärfungen im Asylbewerberleistungsgesetz

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt wurden und ausreisepflichtig sind, keine Leistungen nach dem AsylbLG mehr erhalten (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E). Maximal für zwei Wochen soll es für Hilfebedürftige eine „Überbrückungsleistung“ geben – aber nur einmal innerhalb von zwei Jahren. In dem Wissen also, dass diese Menschen durchaus länger als zwei Wochen hier bleiben, will das Bundesinnenministerium Leistungen verwehren. Die Gefahr für anerkannte Flüchtlinge, die aufgrund der menschenunwürdigen Zustände in Griechenland, Italien oder Bulgarien hier leben, im Zuge dieses Gesetzes auf der Straße zu landen, ist groß.³⁴ Eine eingefügte Härtefallregelung wird dem wohl kaum grundsätzlich entgegenwirken.

Die Zielrichtung des Gesetzes ist klar: die unfairen Dublin-Regelungen sollen mit Hunger und Obdachlosigkeit durchgesetzt werden und weitere Menschen abschrecken. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht klar festgestellt: *„Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an*

³³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/635, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017, S. 5; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/10930, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016, S. 4; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/7248, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015, S. 4.

³⁴ Zur Situation von anerkannten Flüchtlingen in Griechenland siehe PRO ASYL, Abschiebung ins Nichts: Zur Situation von anerkannten Flüchtlingen in Griechenland, 2019, <https://www.proasyl.de/news/abschiebungen-ins-nichts-zur-situation-von-anerkannten-fluechtlingen-in-griechenland/>; zur Situation von anerkannten Flüchtlingen in Italien siehe Schweizerische Flüchtlingshilfe, Aufnahmebedingungen in Italien. Zur aktuellen Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden in Italien, 2016, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/news/2016/160815-sfh-bericht-italien-aufnahmebedingungen-final.pdf>.

*Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen.*³⁵ Die Einschränkung der Leistungen auf null nach zwei Wochen ist damit als verfassungswidrig zu bewerten.

Auch Personen, deren Asylantrag nach der Dublin-Verordnung in einem anderen Mitgliedstaat zu prüfen wäre, sollen nur noch eingeschränkte Leistungen erhalten (§ 1a Abs. 7 AsylbLG-E). Zudem soll das schon dann gelten, wenn die Dublin-Entscheidung noch gar nicht unanfechtbar ist. Das heißt: Selbst wenn die Entscheidung von einem Gericht geprüft wird, gibt es in diesem Zeitraum keinen Anspruch auf volle Leistung. Die Ausübung des der Person zustehenden Rechts auf rechtliches Gehör wird dadurch von existenziellen Leistungen während des Verfahrens abhängig gemacht.

Außerdem sollen per se die (eingeschränkten) Leistungen nach dem AsylbLG statt wie bisher für 15 Monate auf 18 Monate ausgeweitet werden (§ 2 Abs. 1 AsylbLG-E). Die Leistungen sind in diesem Zeitraum auf Ernährung, Unterkunft, Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege reduziert. Das Bundesverfassungsgericht lässt gewisse Einschränkungen für einen *kurzweiligen* Aufenthalt zu, wenn aufgrund des Kurzaufenthaltes tatsächlich ein Minderbedarf festgestellt werden kann – bei 18 Monaten noch von einem „Kurzaufenthalt“ zu sprechen, ist jedoch absurd. Hinzu kommen die Vorschläge aus dem Arbeits- und Sozialministerium, während des Aufenthalts in Gemeinschaftsunterkünften ohnehin nur noch reduzierte Leistungen zu gewähren.³⁶

Die Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz sind zu streichen.

³⁵ BVerfG, Urteil v. 18.07.2012, 1 BvL 10/10, Rn. 95.

³⁶ Siehe PRO ASYL, Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, 2019, <https://www.proasyl.de/material/stellungnahme-zum-entwurf-eines-dritten-gesetzes-zur-aenderung-des-asylbewerberleistungsgesetzes-2/>.

- Zum Gesetzgebungsverfahren -

PRO ASYL begrüßt grundsätzlich die Beteiligung der Verbände und möchte die Gelegenheit der Stellungnahme zu Gesetzentwürfen auch nutzen. Der Gesetzentwurf zum „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ enthält weitreichende **Verschärfungen in unterschiedlichsten Bereichen – wie beispielsweise im Duldungsrecht, Haftrecht, Verlängerung der Widerrufsverfahren und Asylbewerberleistungsgesetz**. Die Folgen der Gesetzesänderung sind zum Teil nur schwer absehbar, insbesondere wenn es um die **neue Geheimhaltungspflicht bezüglich Abschiebungen** und die Frage im Raum steht, inwieweit die Zivilgesellschaft der Beihilfe belangt werden kann. Zeitgleich werden zudem etliche weitere Gesetzesverschärfungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht verhandelt. Gerade wegen der politischen Bedeutung sowie der rechtlichen Konsequenzen der Änderungen ist eine sorgfältige Prüfung von hoher Bedeutung.

Trotz sehr moderater Zugangszahlen und guter bestehender Strukturen für die Aufnahme von Schutzsuchenden werden die aktuellen Gesetzgebungsentwürfe verhandelt, als bestünde ein Notstand. Tatsächlich wurden seit 2015 über 20 Gesetzesänderungen durch das Parlament gebracht, deren Auswirkungen bislang noch nicht gründliche evaluiert und ausgewertet wurden. Damit stellt sich bereits die Frage nach der Notwendigkeit für gesetzgeberische Tätigkeit im Asyl- und Aufenthaltsrecht. Umso fraglicher ist auch die Hektik, mit der dieses und andere Gesetze aktuell verhandelt werden. Zumindest müssen die vorliegenden Gesetzesentwürfe in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verhandelt werden, bei dem verfassungs- und menschenrechtliche Bedenken berücksichtigt werden.

Der Gesetzesentwurf wurde auch nur mit einem sehr kurzen Zeitfenster von zweieinhalb Tagen an die Verbände zur Kommentierung geschickt. Bei diesen wiederholt unrealistischen Fristsetzungen verkommt die Verbändebeteiligung zur reinen Farce im Gesetzgebungsverfahren. Es ist fahrlässig, in der politisch aufgeladenen Debatte im Asylbereich Fachverbände und Organisationen nicht ernsthaft zu beteiligen. Die Anhörung von Fachverbänden und VertreterInnen aus der Zivilgesellschaft stellt einen wichtigen Schritt im Gesetzgebungsverfahren dar, um die Konsequenzen eines Gesetzesvorhaben umfassend zu bewerten. Eine qualifizierte, fundierte juristische und praktische Auseinandersetzung mit einem Gesetzentwurf ist aber in einem solch kurzen Zeitraum kaum möglich.

Ignoriert werden damit auch die eigenen Vorgaben nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO): Nach § 47 Abs. 3 GGO soll ausdrücklich eine »rechtzeitige Beteiligung« von Verbänden und Fachkreisen erfolgen. Zudem soll die Expertise der jeweiligen Fachverbände und

Organisationen nicht nur formal abgerufen werden, sondern sie muss ebenso ausreichend ausgewertet und berücksichtigt werden, insbesondere hinsichtlich der Angaben, die vom vorgelegten Gesetzentwurf abweichen (§§ 51 Nr. 4; 22 Abs. 1 Nr. 4 GGO). Wie das bis zur Kabinettsbeschießung am folgenden Mittwoch geschehen soll, ist völlig unverständlich.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum wiederholt eine tatsächliche Verbändebeteiligung verhindert wird.

Verständnis für eine vermeintliche Eilbedürftigkeit kann nicht mehr erwartet werden. Denn dieses Vorgehen ist in den vergangenen Jahren als System zu erkennen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern

Entwurf erhalten am Donnerstag, 28.03.2019, 17:38 Uhr

Frist bis Dienstag, **02.04.2019, Dienstschluss**

Fast zeitgleich lief noch die ebenfalls extrem kurze Frist für eine Stellungnahme zu einem anderen Gesetzentwurf aus dem gleichen Ministerium (siehe unten).

Hinweis wegen kurzer Frist: Nicht gegeben.

- Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Entwurf erhalten am Dienstag, **26.03.2019**, 09:21 Uhr

Frist bis Freitag, 29.03.2019, **Dienstschluss**

Hinweis: *»Für die kurze Frist bitte ich um Nachsicht.«*

- Entwurf eines Gesetzes zur Entfristung des Integrationsgesetzes (IntGE)

Entwurf erhalten am Montag, **18.02.2019**, 12:16 Uhr

Frist bis Donnerstag, **21.02.2019**

Hinweis: *»Der Kabinettsbeschluss über den Regierungsentwurf ist wegen der mit Ablauf des 5. August 2019 außer Kraft tretenden §§ 12a und 68a AufenthG bereits für den 27. Februar 2019 vorgesehen.«*

- Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylgesetzes

Entwurf erhalten am Donnerstag, **27.07.2018, 18:56 Uhr**

Frist bis Freitag, **28.07.2018, 15:00 Uhr**

Hinweis: »Die besondere Eilbedürftigkeit und entsprechend kurze Fristsetzung ergibt sich aus der für Mittwoch, den 01.08.2018 geplanten Kabinetttbefassung. Hierfür bitte ich um Verständnis.«

- Entwurf zur Bestimmung von Georgien, Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten

Entwurf erhalten am Mittwoch, **11.07.2018, 15:04 Uhr**

Frist bis Donnerstag, **12.07.2018, 23:59 Uhr**

Hinweis: »Die besondere Eilbedürftigkeit und entsprechend kurze Fristsetzung ergibt sich aus der für Mittwoch, den 18.07.2018 geplanten Kabinetttbefassung. Hierfür bitte ich um Verständnis.«

- Entwurf zu Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Entwurf erhalten am Dienstag, **Feiertag, 01.05.2018, 9:06 Uhr**

Frist bis Donnerstag, **03.05.2018, 16:00 Uhr**

Hinweis: »Die Kürze der Frist bitte ich zu entschuldigen.«

- Entwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht

Entwurf erhalten am Mittwoch, **15.02.2017, 17:09 Uhr**

Frist bis Freitag, **17.02.2017, 10:00 Uhr**

Hinweis: »Für diese sehr kurze Frist bitte ich sehr um Ihr Verständnis. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung eines wesentlichen Punktes des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 9. Februar 2017. Dort ist festgelegt worden, dass der Bund das Gesetz mit den hier vorgesehenen Inhalten zeitnah auf den Weg bringen soll.«

- Entwurf zur Bestimmung von Algerien, Marokko und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten

Entwurf erhalten am **Freitag, 29.01.2016, 17:22 Uhr**

Frist bis Dienstag, **02.02.2016, 12:00 Uhr**

Hinweis: »Ich weise bereits jetzt darauf hin, dass aufgrund der besonderen Eilbedürftigkeit eine Fristverlängerung nicht gewährt werden kann. Wegen der geplanten Kabinetttbefassung am kommenden Mittwoch, 03.02.2016, bitte ich für die kurze Frist um Verständnis.«