

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)264

**STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF DER
BUNDESREGIERUNG ZUR NEUBESTIMMUNG DES
BLEIBERECHTS UND DER AUFENTHALTSBEENDIGUNG IN
DER FASSUNG VOM 25.02.2015, BT-DRS. 18/4097**

03.03.2015

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



EINLEITUNG

Amnesty International hat bereits am 10. Juni 2014 zum Referentenentwurf des Ministeriums des Innern zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung vom 7.4.2014 kritisch Stellung genommen, auf die hier explizit verwiesen wird. In den jetzt vorliegenden Gesetzentwurf sind einige unserer Anregungen eingeflossen. Wir begrüßen ausdrücklich die neue Rechtsgrundlage für Resettlement-Flüchtlinge in § 23 Abs.4 AufenthG mit den in den §§ 29 ff. AufenthG einhergehenden Privilegien beim Familiennachzug. Auch die Verbesserungen beim Familiennachzug zu subsidiär Geschützten und die Aufenthaltsverbesserungen für die Opfer von Menschenhandel sind begrüßenswert.

Diese Stellungnahme wird die Änderungsvorschläge des Gesetzentwurfs vor allem im Hinblick auf die aus menschenrechtlicher Sicht problematischsten Regelungen bei der Abschiebungshaft und den Wiedereinreise- und Aufenthaltsverboten kommentieren. Wir würden uns freuen, wenn unsere Anmerkungen im weiteren Gesetzgebungsprozess Berücksichtigung fänden.

RECHTE FÜR RESETTLEMENT-FLÜCHTLINGE (§ 23 ABS.4)

Amnesty International begrüßt, dass es für die „Neuansiedlung von Schutzsuchenden“ in Deutschland (Resettlement) nun mit § 23 Abs.4 AufenthG-neu eine explizite Rechtsgrundlage geben soll. Wir haben uns in den vergangenen Jahren immer wieder dafür ausgesprochen, Flüchtlingen, die im Rahmen des UNHCR-Resettlement-Programms nach Deutschland kommen, die gleichen Rechte zu gewähren, wie den hier anerkannten Flüchtlingen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs.1 oder 2 erste Alternative AufenthG haben. Hintergrund dafür ist, dass es sich bei resettleten Flüchtlingen um Personen handelt, die vom UNHCR bereits als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention eingestuft worden sind und denen durch die Aufnahme aus dem Ausland im Rahmen des Resettlement-Programms versprochen wird, in Deutschland eine dauerhafte Zukunftsperspektive zu erhalten.

Dieser Forderung wird der Gesetzentwurf leider nicht ganz gerecht. Zwar sieht er eine solche Gleichstellung hinsichtlich des erleichterten Familien-, Ehegatten- und Kindernachzugs durch die Änderungen in §§ 29 Abs.2 S.1, 30 Abs. 1 S.3, 32 Abs.2 und 36 Abs.1 AufenthG-neu vor. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung; denn ein wesentliches Problem an der geltenden Rechtslage waren die Hürden für Resettlement-Flüchtlinge beim Familiennachzug. In der Gesetzesbegründung zur Gleichstellung von Resettlement-Flüchtlingen und hier anerkannten Flüchtlingen heißt es deshalb auch, dass eine „*Unterscheidung zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen sachlich nicht gerechtfertigt*“ sei.

Der Gesetzentwurf hält aber bedauerlicherweise weiterhin daran fest, dass Resettlement-Flüchtlinge keinen Flüchtlingsausweis nach Artikel 28 der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten. Auch fehlt die ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehene Regelung in § 6 Aufenthaltsverordnung-neu, in der es hieß: „*Bei Ausländern, die nach § 23 Abs.4 AufenthG aufgenommen worden sind, ist die Erlangung von Pass oder Passersatz regelmäßig nicht zumutbar.*“ Dieser Änderungsvorschlag sollte immerhin das Fehlen des Flüchtlingsausweises kompensieren, so dass sich neuangesiedelte Personen nicht länger bei



der Botschaft ihres Heimatlands um die Erlangung eines Passes bemühen müssen und sich folglich auch bei Reisen im Ausland ausweisen können. Fraglich ist bereits, ob es für Resettlement-Flüchtlinge zumutbar wäre, dass ihnen nach § 5 Abs.1 Aufenthaltsverordnung ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt werden *kann* bzw. im Zusammenspiel mit § 6 Aufenthaltsverordnung dieser ausgestellt werden *darf*. Nun ist offenbar zur Vermeidung des Zustimmungserfordernisses im Bundesrat sogar diese Regelung gestrichen worden. Nach Auffassung von Amnesty International sollte die Personengruppe der Resettlement-Flüchtlinge mindestens einen Anspruch auf die Ausstellung des entsprechenden Dokuments haben, bestenfalls aber einen Flüchtlingsausweis.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen reichen auch im Übrigen für die sachlich gebotene Gleichstellung nicht aus; denn Resettlement-Flüchtlinge haben weder nach der geltenden Rechtslage (§ 23 Abs.2 AufenthG) noch nach dem neu vorgeschlagenen § 23 Abs.4 AufenthG dieselben Privilegien bei der Einbürgerung wie hier anerkannte Flüchtlinge. Für diese wird gemäß § 12 Abs.1 Nr. 6 auf die Aufgabe der alten Staatsangehörigkeit verzichtet und Doppelstaatigkeit hingenommen, weil gesetzlich vermutet wird, dass Flüchtlinge nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben können. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich.

Zwar kommt Resettlement-Flüchtlingen im neugefassten Ausweisungsrecht nach § 55 Abs.1 Nr.6 AufenthG jetzt ein Bleibeinteresse zu, das besonders schwer wiegt. Aber auch hier ist nicht nachzuvollziehen, warum diese Personengruppe nicht wie GFK-Flüchtlingen bereits unter § 53 Abs.3 AufenthG-neu fällt, wonach die Person nur ausgewiesen werden darf, „wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist.“

Amnesty International regt deshalb an, den Gesetzentwurf hinsichtlich der Rechtsstellung von Resettlement-Flüchtlingen entsprechend nachzubessern.

VERSCHÄRFUNG DER ABSCHIEBUNGSHAFT (§§ 2 ABS. 14 UND 15)

Amnesty International sieht die gesetzlichen Änderungsvorschläge zur Abschiebungshaft äußerst kritisch und befürchtet eine Zunahme der Inhaftierungen von Asylsuchenden im Dublin-Verfahren und von abgelehnten Asylbewerbern.

ABSCHIEBUNGSHAFT DARF IMMER NUR DAS LETZTE MITTEL SEIN

Zunächst möchten wir ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Inhaftierung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, immer nur das letzte Mittel bei der Durchführung der Abschiebung sein darf. Da es sich um eine Freiheitsentziehung handelt, liegt immer einer der intensivsten Eingriffe in die Menschenrechte vor. Grundsätzlich gilt es deshalb, regelmäßig weniger einschneidende gleichermaßen



effektive Maßnahmen anzuordnen, wie sie in Artikel 8 Abs. 4 der Aufnahmerichtlinie¹ auch ausdrücklich erwähnt sind. Darin heißt es: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften Bestimmungen für Alternativen zur Inhaftnahme enthalten wie zum Beispiel Meldeauflagen, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit oder die Pflicht, sich an einem zugewiesenen Ort aufzuhalten“.²

Hier zeigt sich, dass die zu einem späteren Zeitpunkt geplante Umsetzung der Aufnahmerichtlinie zu Problemen führt, da die bereits in Kraft getretene Aufnahmerichtlinie trotz der noch laufenden Umsetzungsfrist auch bei dem jetzigen Gesetzgebungsverfahren zu beachten ist. Wünschenswert wäre es deshalb die bevorstehende Umsetzung der Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinie nicht in einem weiteren Gesetzesentwurf vorzunehmen, sondern mit der gebührenden Sorgfalt die Voraussetzungen und Bedingungen für die Abschiebungshaft im Rahmen eines einheitlichen Gesetzgebungsverfahrens zu regeln.

PERSONEN IM DUBLIN-VERFAHREN SIND POTENTIELL SCHUTZBEDÜRFTIG UND GEHÖREN GRUNDSÄTZLICH NICHT IN HAFT

Problematisch ist konkret, ob durch § 2 Abs.15 AufenthG-neu den Anforderungen der Dublin III-Verordnung³ Genüge getan wird. Dublin-Rücküberstellungen betreffen Personen, die sich noch im laufenden Asylverfahren befinden und damit potentiell schutzbedürftig sind. In § 2 Abs.15 AufenthG-neu wird zwar auf Artikel 2 Buchstabe n der Dublin III-Verordnung Bezug genommen, der Aussagen zur „Fluchtgefahr“ enthält. Der Gesetzesentwurf nimmt jedoch nicht Bezug auf Artikel 28 Abs.2 der Dublin III-Verordnung, in dem es heißt: „Zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren, dürfen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dieser Verordnung, wenn eine erhebliche Fluchtgefahr besteht, nach einer Einzelfallprüfung die entsprechende Person in Haft nehmen und nur im Falle, dass Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen.“ Das bedeutet, dass aus den Vorschriften zur Haft in Dublin-Verfahren der Grad der Fluchtgefahr, d.h. die Erheblichkeit, nicht aus sich heraus hervorgeht. Amnesty International bittet um eine dringende Nachbesserung dieser Vorschrift, damit in sog. Dublin-Fällen die Inhaftierungspraxis nicht dadurch ausufert, dass durch den Haftrichter mangels Rechtsklarheit nur einfache Fluchtgefahr zugrunde gelegt wird.

Artikel 28 Abs.1 der Dublin III-Verordnung stellt zudem ausdrücklich fest, „dass Personen nicht allein deshalb in Haft genommen werden dürfen, weil sie dem durch diese Verordnung festgelegten Verfahren unterliegen“. Die in § 2 Abs. 15 S.2 AufenthG-neu getroffene Regelung, wonach ein entsprechender Anhaltspunkt für die Fluchtgefahr auch gegeben sein kann, „wenn der Ausländer einen Mitgliedstaat vor Abschluss eines dort laufenden Verfahrens zur Zuständigkeitsbestimmung oder zur Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz verlassen hat, und die Umstände der Feststellung im Bundesgebiet konkret darauf hindeuten, dass er den zuständigen Mitgliedstaat in absehbarer Zeit nicht aufsuchen

¹ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

² Der Stellungnahme des Bundesrats in der BR-Drucksache 642/14 vom 29.12.2014 zu diesem Punkt schließen wir uns deshalb vollumfänglich an.

³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.



will“, verstößt aus Sicht von Amnesty International gegen den klaren Wortlaut von Artikel 28 Abs.1 der Dublin III-Verordnung.

AUSUFERNDE „KONKRETE ANHALTSPUNKTE“ FÜR DAS VORLIEGEN DER FLUCHTGEFAHR ALS VORAUSSETZUNG FÜR DIE ABSCHIEBUNGSHAFT

In § 2 Abs.14 AufenthG-neu werden konkrete Anhaltspunkte i.S.v. § 62 Abs.3 S.1 Nr. 5 für das Vorliegen von Fluchtgefahr legal definiert. Diese können in den Nr.1-6 genannten Konstellationen angenommen werden (keine abschließende Aufzählung). Hinzu kommt dann noch für die Fälle der Dublin-Haft die Konstellation aus § 2 Abs.15 S.2 AufenthG-neu. Durch die Begriffsbestimmung soll laut Begründung des Gesetzentwurfs den Vorgaben der EU-Rückführungsrichtlinie⁴ und der Dublin-III-Verordnung Rechnung getragen werden. Nach Vorgaben beider europäischer Rechtsakte setzt „Fluchtgefahr“ das Vorliegen von Gründen im Einzelfall voraus, die auf objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich ein Drittstaatsangehöriger einem Rückkehr- oder Überstellungsverfahren durch Flucht entziehen könnte.

Die Annahme konkreter Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr i.S.v. § 62 Abs.3 S.1 Nr.5 drängt sich beim Katalog Nr.1-6 nicht auf. Einige der Regelbeispiele verkehren das typische Fluchtgeschehen zu Tatbestandsvoraussetzungen der Abschiebungshaft nach § 62 Abs.3 i.V.m. § 2 Abs.14 AufenthG-neu, insbesondere Nr. 2 (Identitätstäuschung oder fehlende Reisedokumente) und Nr. 4 (Bezahlung von Schleusern). Insbesondere der Umstand, dass jemand einem Schleuser viel Geld für die Einreise in die Europäische Union zahlt, sagt vor allem etwas über die europäische Abschottungspolitik an den EU-Außengrenzen und die fehlenden legalen Zugangswege für Schutzsuchende nach Europa aus, als über das Vorliegen von Fluchtgefahr im Einzelfall.

KEINE FORTSETZUNG DER HAFT BEI SCHEITERN (§ 62 ABS.4A), KEIN VORBEUGENDER AUSREISEGEWAHRSAM (§ 62B)

Hinsichtlich der Haftbedingungen und Garantien für in Haft befindliche Personen im Rahmen des Dublin-Verfahrens gelten nach Artikel 28 Abs.4 der Dublin III-VO die Artikel 9-11 Aufnahme richtlinie. Diese sind mithin bereits jetzt direkt anwendbar und sollten aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit schon in diesem Gesetzentwurf umgesetzt werden.

§ 62 Abs.4a AufenthG-neu, wonach im Fall des Scheiterns der Abschiebung die Haftanordnung bis zum Ablauf der Anordnungsfrist unberührt bleibt, sofern die Voraussetzungen für die Haftanordnung unverändert fortbestehen, ist zu streichen. Gemäß Artikel 9 Abs.1 S.3 der Aufnahme richtlinie dürfen Verzögerungen im Verwaltungsverfahren, die nicht dem Inhaftierten zuzurechnen sind, die Fortdauer der Haft aber nicht rechtfertigen.

Auch § 62b AufenthG-neu (sog. Ausreisegewahrsam), mit dem die Durchführung der Haft gesichert werden soll, sollte nach Auffassung von Amnesty International ersatzlos gestrichen werden, mit dem die Durchführung der Haft gesichert werden soll. Hier erscheint insbesondere auch der Zugang zu Rechtsschutzmöglichkeiten höchst problematisch.

⁴Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.



EINREISE- UND AUFENTHALTSVERBOT (§ 11)

Amnesty International bewertet die Neufassung des § 11 AufenthG-neu, insbesondere im Hinblick auf die Absätze 4, 6 und 7 als höchst problematisch. Insgesamt werden ausufernde Möglichkeiten geschaffen, Einreise- oder Aufenthaltsverbote zu erteilen. Insbesondere im Zusammenspiel mit der Neuregelung des Bleiberechts liegt die Gefahr dieser Ausweitung darin, dass möglicherweise kaum jemand in den Genuss dieser Aufenthaltsrechte kommen wird.

ERGÄNZUNG VON § 11 ABS.4 AUFENTHG-NEU

§ 11 Abs.4 AufenthG-neu stellt die Aufhebung von Einreise- und Aufenthaltsverboten in das freie Ermessen der Behörde. In der Gesetzesbegründung heißt es u.a., dass eine Aufhebung des Einreise- und Aufenthaltsverbots insbesondere angezeigt ist, soweit es die general- bzw. spezialpräventiven Gründe für die Sperrwirkung nicht mehr erfordern oder zur Wahrung der schutzwürdigen Belange des Betroffenen. Um die Vorgaben bei der Ausübung des Ermessens zu präzisieren, empfiehlt Amnesty International die Ausführungen zu schutzwürdigen Belangen aus der Gesetzesbegründung dringend mit in den Gesetzestext aufzunehmen. Damit sollte § 11 Abs.4 S.2 AufenthG-neu wie folgt lauten: *„Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist aufzuheben, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Abschnitt 5 Kapitel 2, insbesondere der § 25 Abs. 4a bis 5, 25a und 25b AufenthG vorliegen.“*

KEIN AUFENTHALTSVERBOT ALLEIN BEI FEHLENDER EINHALTUNG DER AUSREISEPFLICHT

In § 11 Abs.6 AufenthG-neu heißt es: *„Gegen einen Ausländer, der seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist, kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot erteilt werden.“* Damit wird der Anwendungsbereich der Vorschrift erheblich ausgeweitet, d.h. auf alle Ausreisepflichtigen, die ihrer Ausreisepflicht nicht innerhalb der Frist nachkommen. Diese können dann allein aufgrund der nicht eingehaltenen Frist möglicherweise bis zu drei Jahre nicht wieder nach Deutschland einreisen. Betroffen sind daher nahezu alle Geduldeten, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht ausreisen konnten.

Für die Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG-neu (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration) bedeutet dies, dass diese neue Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung leerzulaufen droht. Damit würde schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Ermessen der Behörde liegen, ob jemand überhaupt die Chance erhält, sich erfolgreich wirtschaftlich zu integrieren – trotz Ablehnung seines Asylantrags – mit der Konsequenz, nach vielen Jahren der Duldung endlich einen rechtmäßigen Status zu erhalten. Auch die bereits bestehenden Aufenthaltstitel für Geduldete gemäß § 18a und § 25a AufenthG wären davon betroffen.

Grund dafür ist der unveränderte § 11 Abs. 1 S. 2 AufenthG, wonach im Fall eines Aufenthalts- oder Einreiseverbots kein Aufenthaltstitel erteilt werden kann, selbst wenn die Anspruchsvoraussetzungen zur Erteilung nach dem Aufenthaltsgesetz vorlägen. Dieser Ausschluss der Vergabe von Aufenthaltstiteln im Fall von Einreise- oder Aufenthaltsverboten ist nach der Rückführungsrichtlinie aber genauso wenig zwingend oder geboten wie § 11 Abs.6 AufenthG-neu. Fraglich ist, ob hier nicht sogar ein Verstoß gegen die Richtlinie vorliegt, da nach § 11 Abs.1 S.2 AufenthG ein *gesetzlicher Ausschluss* vorgesehen ist, während die Rückführungsrichtlinie in Artikel 3 Nr. 6 Einreiseverbote an eine *behördliche Entscheidung im Einzelfall* knüpft.



Amnesty International regt deshalb an, § 11 Abs. 6 AufenthG-neu zu streichen und den strikten Ausschluss der Erlangung von Aufenthaltstiteln in § 11 Abs. 1 S. 2 AufenthG zu überdenken, sofern an den übrigen Verschärfungen in § 11 AufenthG-neu festgehalten wird.

PROBLEMATISCHE AUFENTHALTSVERBOTE NACH § 11 ABS. 7 STREICHEN

Auch die gemäß § 11 Abs. 7 AufenthG-neu genannten Konstellationen, in denen die Verhängung von Einreise- und Aufenthaltsverboten möglich sein soll, z.B. im Fall von als offensichtlich unbegründet abgelehnten Asylanträgen von Schutzsuchenden aus sog. sicheren Herkunftsländern (§ 29a AsylVfG) oder bei Zweit- oder Folgeanträgen (§§ 71, 71a AsylVfG) erscheinen aus Sicht von Amnesty International unsachgemäß und unverhältnismäßig.

Zudem ist äußerst bedenklich, dass in diesen Konstellationen eine Wiedereinreise für das gesamte Schengen-Gebiet gesperrt wäre. § 11 Abs.7 AufenthG-neu sollte daher gestrichen werden.

