

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache

**19(4)286 D**



## **Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Bundestagsdrucksache 19/10047)**

Der Paritätische Gesamtverband bedankt sich für die Gelegenheit, seine Expertise anlässlich der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 03.06.2019 einbringen zu können und nimmt diese gerne wahr.

### **Allgemeine Einschätzung**

Der vorliegende Gesetzesentwurf zielt darauf ab, die Zahl der ausreisepflichtigen Menschen, die Deutschland verlassen, zu steigern – und zwar insbesondere im Wege der Abschiebung. Zu diesem Zweck werden gravierende Verschärfungen im Bereich der Abschiebungshaft vorgenommen, die entgegen der eindeutigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zukünftig (wieder) in regulären Strafgefängnissen durchgeführt werden soll. Darüber hinaus wird eine neue Form der „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ geschaffen, die einen Übergang in eine Bleiberechtsregelung selbst für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nahezu unmöglich macht. Schließlich werden Sanktionen für Personen eingeführt, die bei der Passbeschaffung bzw. Identitätsklärung in vermeintlich nicht ausreichendem Maße mitwirken. Während im Ausschuss für Arbeit und Soziales eine Anpassung der Asylbewerberleistungen an den tatsächlichen Bedarf beraten wird, soll mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eine Regelung im Asylbewerberleistungsgesetz verabschiedet werden, durch die weitergewanderte anerkannte Flüchtlinge aus anderen EU-Mitgliedsstaaten nach 2 Wochen vollkommen vom Bezug von Sozialleistungen ausschließen werden sollen – dies würde selbst Familien mit Kindern treffen. Diese Form des „gesetzlich normierten Aushungerns“ ist eindeutig migrationspolitisch motiviert und verstößt gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum.

**Paritätischer Gesamtverband**

Oranienburger Straße 13-14, 10178 Berlin, Tel: 030 24636-0, Fax: 030 24636-110

Email: [info@paritaet.org](mailto:info@paritaet.org), Internet: <http://www.paritaet.org>

Der Verband lehnt Abschiebungen zwar nicht grundsätzlich ab. Diese dürfen jedoch stets nur das letzte Mittel sein. Aus verbandlicher Perspektive ist es zentral, dass alle geplanten Maßnahmen den Kriterien der Rechtsstaatlichkeit, des Grundgesetzes, der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie dem Europarecht entsprechen. Darüber hinaus müssen die Sicherheit und Würde der Person in jedem Einzelfall gewahrt werden. Diesen Vorgaben wird der aktuelle Gesetzesentwurf keinesfalls gerecht. Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt ohne Not – zumindest ohne nachgewiesene Geeignetheit und Notwendigkeit – vor allem auf eine einseitige Ausweitung der Abschiebungshaft sowie drastische Sanktionen, ohne mildere Mittel, wie z.B. die freiwillige Rückkehr, gleichermaßen zu stärken.

Zwar wird in der Gesetzesbegründung eine mangelnde Rechtsdurchsetzung bei der Ausreisepflicht als Begründung für die erheblichen Gesetzesverschärfungen herangezogen. Die Bundesregierung selbst räumt jedoch an anderer Stelle ein, aufgrund der unvollständigen Datenlage keine verlässlichen Aussagen zu Ausreisepflichtigen machen zu können.<sup>1</sup>

Die tatsächlich verfügbaren Zahlen lassen vielmehr den Schluss zu, dass von einem „Vollzugsdefizit“ keine Rede sein kann. So wurde bei rund 19.000 abgelehnten Asylsuchenden im Jahr 2018 die Ausreisepflicht rechtskräftig festgestellt. Gleichzeitig sind im Jahr 2018 insgesamt 41.587 rechtskräftig abgelehnte Asylsuchende ausgereist, darunter 18.341, die in 2018 abgelehnt wurden.<sup>2</sup> Diese Zahlen machen deutlich, dass eine Vielzahl der rechtskräftig abgelehnten Asylsuchenden Deutschland tatsächlich auch zeitnah wieder verlassen. Der Verweis auf die rund 236.000 vollziehbar Ausreisepflichtigen, die Ende 2018 in Deutschland leben, kann aber eine Ausweitung der Abschiebungshaft nicht rechtfertigen. Denn dies lässt außer Acht, dass über 180.000 dieser Personen im Besitz einer Duldung sind, weil tatsächliche oder rechtliche Abschiebungshindernisse vorliegen. Bei vielen dieser Personen kann eine Abschiebung aus gutem Grund nicht stattfinden: aufgrund schwerer Krankheit, familiärer Bindungen, Ausbildungen oder Gefahren im Herkunftsland (wie z.B. im Falle Iraks oder Afghanistans). Und die Tatsache, dass von den laut Ausländerzentralregister (AZR) ca. 51.000 Personen, die nicht im Besitz einer Duldung sind, nur 17.979 Leistungen dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen haben<sup>3</sup>, legt nahe, dass eine große Zahl bereits ausgereist ist, ohne dass diese aus dem AZR gelöscht wurden.

---

<sup>1</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Bundestagsdrucksache 19/8021, S. 78.

<sup>2</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Bundestagsdrucksache 19/8021, S. 60ff.

<sup>3</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Bundestagsdrucksache 19/8258, S. 77.

Die Aussage, die Mehrzahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen missachte die Ausreisepflicht, ist daher nicht haltbar und kann die zum Teil massiven Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte der Betroffenen nicht rechtfertigen.

Auch ist es falsch, dass die geplanten Gesetzesverschärfungen notwendig seien, um die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu erhöhen. Aus der Beratungspraxis ist dem Paritätischen Gesamtverband hinreichend bekannt, dass schon jetzt eine große Angst vor Abschiebungen besteht – sei es bei den vollziehbar Ausreisepflichtigen oder aber den mit diesen zusammen in Aufnahmeeinrichtungen untergebrachten Menschen, selbst wenn diese sich noch im Asylverfahren befinden. Diese Angst geht soweit, dass psychisch erkrankte Personen nicht mehr die nötige Sicherheit finden, um sich auf therapeutische Maßnahmen einlassen zu können und Kinder in ihren besten Turnschuhen schlafen, da sie fürchten, in der Nacht zur Abschiebung abgeholt zu werden. Von einem Vollzugsdefizit kann nicht die Rede sein.

Richtig ist vielmehr, dass Menschen, die von Anfang bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens Zugang zu einer unabhängigen Asylverfahrensberatung haben, die sie über die Perspektiven ihres Aufenthalts aufklärt, und die ein faires und rechtsstaatliches Asylverfahren durchlaufen haben, eine größere Bereitschaft zeigen, auch eine negative Entscheidung anzuerkennen als solche, bei denen dies nicht der Fall ist.<sup>4</sup> Zusammen mit einer unabhängigen Perspektiven- und Rückkehrberatung sowie einer Rückkehrunterstützung, die die tatsächlichen Bedürfnisse der betroffenen Menschen sowie der Herkunftsstaaten stärker in den Blick nehmen, stellt dies eine echte Alternative zum aktuellen Gesetzesentwurf dar.

Darüber hinaus besteht insbesondere keinerlei Notwendigkeit, die anstehenden umfangreichen und besonders grundrechtsrelevanten Gesetzesänderungen mit ihren zahlreichen Wechselwirkungen in einem derart beschleunigten Verfahren durchzuführen, als befände sich Deutschland im Notstandsmodus. Die Fehleranfälligkeit und in der Folge die Gefahr unbeabsichtigter Folgen dieser Gesetze ist hoch. Der Paritätische Gesamtverband kritisiert die Eile, in der seit dem Jahr 2015 Gesetzgebungsverfahren im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts durchgeführt werden und fordert nachdrücklich die Rückkehr zu ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in denen fachliche Expertise nicht nur einfließen, sondern auch Berücksichtigung finden kann.

---

<sup>4</sup> BAGFW, Unabhängige Asylverfahrensberatung – ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens: [https://www.bagfw.de/fileadmin/user\\_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14\\_Unabhaengige\\_Asylverfahrensberatung.pdf](https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2017/2017-11-14_Unabhaengige_Asylverfahrensberatung.pdf)

**Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes sind die folgenden Regelungen des Gesetzesentwurfs besonders kritisch:**

- Die Einführung einer prekären Duldung für Personen mit ungeklärter Identität („Duldung light“)
- Die maßlose Ausweitung der Abschiebungshaft sowie die Ermöglichung ihrer Durchführung in regulären Strafgefängnissen
- Die zahlreichen Leistungskürzungen im Asylbewerberleistungsgesetz - insbesondere der Leistungsentzug für weitergewanderte anerkannte Schutzberechtigte
- Die erhöhten Anforderungen an ärztliche Atteste, insbesondere der Ausschluss von psychologischen Psychotherapeuten bei der Feststellung von medizinischen Abschiebungshindernissen
- Die Strafbarkeit der Weitergabe von Informationen zu Abschiebungen als Dienstgeheimnisse
- Das Fehlen einer unabhängigen Asylverfahrensberatung

**Zu ausgewählten Regelungen im Einzelnen**

**I. Artikel 1 Änderung des Aufenthaltsgesetzes**

**1. §§ 53, 54 AufenthG-E: Ausweisung**

Mit den geplanten Änderungen des § 54 Abs. 1 und 2 AufenthG werden die Fälle, in denen ein (besonders) schweres Ausweisungsinteresse vorliegt, ausgeweitet. So soll ein schweres Ausweisungsinteresse u.a. bereits dann vorliegen, wenn bei bestimmten Straftatbeständen eine Verurteilung zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von lediglich 6 Monaten (bisher 1 Jahr) erfolgt ist.

Das Ausweisungsrecht wurde erst zum 1.1.2016 umfassend reformiert und einer neuen Systematik unterworfen. Ziel dieser Gesetzesänderung war es, ein „einheitliches System einer rechtlich gebunden Ausweisung, das vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geleitet wird“, einzuführen.<sup>5</sup> Wie auch die Justizminister- bzw. -senatoren der Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen in

---

<sup>5</sup> Siehe im Einzelnen Dörig, Handbuch Migrations- und Integrationsrecht, 2018, § 5, Rn. 518 ff.

einem Schreiben an das Innenministerium<sup>6</sup> deutlich gemacht haben, ist nach der Grundkonzeption des § 53 AufenthG das Ausweisungsinteresse mit dem Bleibeinteresse unter Berücksichtigung aller Einzelumstände abzuwägen. Eine abstrakte vorweg genommene Qualifizierung als (besonders) schwerwiegendes Ausweisungsinteresse muss hingegen die Ausnahme bleiben. Die – bereits zum zweiten Mal in Folge – einseitig vorgenommene Erweiterung der (besonders) schweren Ausweisungsinteressen ohne eine vergleichbare Erweiterung der besonderen Bleibeinteressen zerstört das mit der Einführung des neuen Ausweisungsrechts beabsichtigte Gleichgewicht und somit unter Umständen auch die Verhältnismäßigkeit der Ausweisung. In der Folge kann selbst eine vergleichsweise harmlose Straftat wie das wiederholte Fahren ohne Fahrschein zu einer Ausweisung führen.

Die geplanten Änderungen in § 53 Abs. 3 AufenthG würden darüber hinaus die Voraussetzungen, unter denen die Ausweisung von anerkannten Flüchtlingen, Asylberechtigten und subsidiär Geschützten möglich ist, herabsetzen. Im Hinblick auf diese Personengruppe ist festzuhalten, dass eine Abschiebung in den Herkunftsstaat auch in Folge einer Ausweisung wegen der dort drohenden Gefahren gemäß Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bzw. Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unzulässig ist. Die Folge einer Ausweisung ist in diesen Fällen also nicht etwa die Aufenthaltsbeendigung, sondern die Erteilung einer Duldung mit den bekannten daran anknüpfenden Schwierigkeiten im Hinblick auf eine erfolgreiche Integration. Die Folgen wären sowohl für die Betroffenen also auch die übrige Gesellschaft sicher nicht wünschenswert.

***Der Paritätische Gesamtverband lehnt diese Regelungen daher ab.***

## **2. § 60 Abs. 7 AufenthG-E: Anforderungen an ärztliche Atteste**

Die hohen Anforderungen an ein Attest, wie sie im Rahmen der Duldung aus gesundheitlichen Gründen (§ 60a Abs. 2c Satz 2 und 3 AufenthG) bereits gelten, sollen nun bei der Prüfung von Abschiebungsverboten entsprechende Anwendung finden. Erkrankungen, die die Abschiebung beeinträchtigen können (sog. Abschiebungsverbote), sollen damit nur noch durch eine näher definierte „qualifizierte ärztliche Bescheinigung“ glaubhaft gemacht werden können. In der Folge wären Psychologische Psychotherapeut\*innen und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut\*innen von der Erstellung von Stellungnahmen im Asylverfahren ausgeschlossen, obwohl sie qualifiziert und nach dem

---

<sup>6</sup> [http://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/stellungnahme\\_a-justizminister\\_geordnete\\_rueckkehr-gesetz.pdf](http://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/stellungnahme_a-justizminister_geordnete_rueckkehr-gesetz.pdf)

Psychotherapeutengesetz berechtigt sind, psychische Erkrankungen zu diagnostizieren.

Der Paritätische Gesamtverband, zu dessen Mitgliedern zahlreiche Psychosoziale Zentren für die Versorgung traumatisierter Flüchtlinge gehören, kennt die Probleme, die die vergleichbare Regelung des § 60 a Abs. 2c AufenthG seit ihrem Inkrafttreten verursacht:

In der Praxis ist es für Menschen mit psychischen Erkrankungen ungeheuer schwer, ärztliches Fachpersonal, in der Regel also eine\*n Psychiater\*in zu finden, der/die dazu bereit ist, in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit einen Termin zur Verfügung zu stellen und eine entsprechend qualifizierte Bescheinigung auszustellen. Der Grund dafür ist einerseits darin zu sehen, dass Psychiater\*innen ihre Patient\*innen in der Regel nur einmal im Quartal sehen, um über die Verschreibung von Medikamenten zu entscheiden. Umfangreichere Gespräche, wie sie im Rahmen einer Psychotherapie regelmäßig stattfinden und die für die hohen Anforderungen an die qualifizierte Bescheinigung unerlässlich sind, sind dabei die Ausnahme. Dies liegt u.a. auch daran, dass die Fachärzt\*innen im Rahmen einer Fallpauschale vergütet werden und somit mehrmalige Termine genauso wenig erstattet bekommen wie die eigentliche Erstellung des Gutachtens. Psychologische Psychotherapeut\*innen haben nicht nur den Vorteil, dass sie qua ihrer Profession die Klient\*innen regelmäßig sehen und alle wesentlichen Informationen kennen, die sie für die qualifizierte Bescheinigung benötigen. Sie sind aufgrund ihrer täglichen Arbeit mit traumatisierten Geflüchteten auch Expert\*innen in der Sache.

Für asylsuchende Geflüchtete hätte der Ausschluss von Psychologischen Psychotherapeut\*innen in der Praxis zur Folge, dass sie weitestgehend von den Möglichkeiten abgeschnitten wären, psychische Erkrankungen und deren Behandlungsbedarf im Rahmen des Asylverfahrens einbringen zu können. Dabei zählen Geflüchtete, die psychisch krank oder traumatisiert sind, zum Personenkreis der besonders Schutzbedürftigen, die vor dem Hintergrund ihrer besonderen Bedarfe einen Anspruch auf besondere Verfahrensgarantien haben.

***Der Verweis im § 60 Abs. 7 AufenthG-E auf den § 60a Abs. 2c AufenthG-E ist zu streichen.***

***Die erhöhten Anforderungen an ein Attest im § 60a Abs. 2c AufenthG-E sind zu streichen. Im Rahmen des § 60a Abs. 2c S. 2 und 3 AufenthG-E müssen nach dem Wort „ärztliche“ jeweils die Wörter „oder psychotherapeutische“ eingefügt werden.***

Im Übrigen verweisen wir hierzu auf die Gemeinsame Stellungnahme der Bundespsychotherapeutenkammer (BPTK) und der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF):

<http://www.baff-zentren.org/stellungnahme-zum-geordnete-rueckkehr-gesetz/>

### **3. § 60b AufenthG-E: Duldung für Personen mit ungeklärter Identität**

Mit dieser Norm soll eine neue Form der Duldung „für Personen mit ungeklärter Identität“ eingeführt werden. Diese wird gemäß Absatz 1 erteilt, wenn die Abschiebung aus selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, weil das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben herbeigeführt wurde oder zumutbare Handlungen zur Erfüllung der Passbeschaffungspflicht nicht vorgenommen werden.

Im Folgenden wird dann definiert, welche Handlungen zur Erfüllung der Passbeschaffung regelmäßig zumutbar sind. Dazu gehört u.a. gemäß Absatz 3 Nummer 3 auch die Pflicht, gegenüber der Behörde des Herkunftsstaates zu erklären, freiwillig auszureisen, wenn dies Voraussetzung für die Passerteilung ist. Eine solche staatliche Verpflichtung zur Abgabe einer unwahren Erklärung – in der Praxis ist dies etwa gegenüber Staaten wie etwa dem Iran oder Mali erforderlich – ist aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes unzumutbar und stellt einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar. Und auch das Bundessozialgericht macht deutlich, dass nicht verlangt werden kann, eine so genannte Freiwilligkeitserklärung gegenüber der Herkunftsbotschaft abzugeben, obwohl diese gerade nicht dem inneren Willen entspricht. Ein gegenteiliger Wille könne von der malischen Klägerin nicht verlangt werden, da der Wille als solcher staatlich nicht beeinflussbar sei. „Eine andere Frage ist, ob von dem Betroffenen trotz eines entgegenstehenden Willens bestimmte Handlungen abverlangt werden können. Der Zwang, dies auch zu wollen, entspräche einem dem Grundgesetz fremden totalitären Staatsverständnis.“<sup>7</sup>

In der aktuellen Beratungspraxis stellt die Frage der Passbeschaffung einen Schwerpunkt dar. Besonders problematisch ist, dass Betroffene immer wieder zu ihrer Herkunftsbotschaft geschickt werden, um einen Pass zu beantragen, obwohl diese schon mehrfach die Ausstellung verweigert hat. Darüber hinaus werden bei der Passbeschaffung zum Teil Handlungen verlangt, die praktisch nicht umsetzbar sind.

---

<sup>7</sup> Bundessozialgericht, Urteil vom 30.10.2013 - B 7 AY 7/12 R, Rn 30.

Zum Beispiel weigert sich die libanesische Botschaft, für dort früher lebende palästinensische Flüchtlinge Identitätsdokumente auszustellen, wenn die zuständige Ausländerbehörde nicht schriftlich erklärt, dass der Person ein Aufenthaltstitel erteilt werden soll. Wenn die Ausländerbehörde dies aber verweigert, ist es der Person nicht möglich, die Botschaft zu einer anderen Verhaltensweise zu zwingen. In vielen Ländern gibt es auch kein mit Deutschland vergleichbares Personenstandswesen. Für Afghan\*innen zum Beispiel, die schon lange nicht mehr in Afghanistan leben oder dort keine Verwandte mehr haben, kann es äußerst schwierig sein, eine sogenannte Tazkira (Identitätsdokument in Afghanistan) zu bekommen. Diese muss nämlich von Behörden in Afghanistan beglaubigt und in der Regel von bevollmächtigten Verwandten abgeholt werden.

Aber auch die Frage der Zumutbarkeit hoher Gebühren oder Kosten einer Reise zu weit entfernten Botschaften oder Konsulaten stellt in der Beratungspraxis ein großes Problem dar, welches durch die Neuregelung voraussichtlich nicht gelöst werden wird. Problematisch gestaltet sich die Kostenübernahme vor allem für diejenigen Personen, die Leistungen gemäß § 1a AsylbLG erhalten. Die Leistungseinschränkungen schließen eine Kostenübernahme nach § 6 AsylbLG aus. Insbesondere für den Personenkreis, der Leistungseinschränkungen aufgrund des Fehlens eines Passes hinnehmen muss, stellt sich das Problem, dass die Leistungseinschränkung nur beendet werden kann, wenn ein Pass vorliegt, dessen Beschaffung sie sich nicht leisten können – ein Teufelskreis.

Integrationspolitisch besonders gravierend ist die in Absatz 5 geplante Regelung, wonach die Zeit, in der man im Besitz einer Duldung „für Personen mit ungeklärter Identität“ ist, nicht als sog. „Voraufenthaltszeit“ angerechnet wird. Darüber hinaus *darf* die Erwerbstätigkeit nicht gestattet werden und es *ist* eine Wohnsitzauflage im Sinne des § 61 Abs. 1 AufenthG zu verhängen – dabei kann beides schon jetzt im Wege des Ermessens angeordnet werden. Im Ergebnis heißt dies insbesondere, dass die Erteilung einer sog. Bleiberechtsregelung, also einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25a oder b AufenthG sowie eines humanitären Aufenthalts nach § 25 Abs. 5 AufenthG massiv erschwert würde.

Besonders problematisch kann dies in Bezug auf § 25a AufenthG sein, welcher ein Bleiberecht für gut integrierte Jugendliche vorsieht, die bis zu ihrem 21. Geburtstag bereits vier Jahre in Deutschland geduldet sein müssen. Denn unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sind nicht in der Lage, selbst rechtswirksam zu handeln, um z.B. ihre Identität bei der Botschaft des Herkunftslandes bestätigen zu lassen. Der Vormund ist aber in erster Linie dem Kindeswohl verpflichtet und muss daher zunächst prüfen, welche Schritte im Sinne des Kindes oder Jugendlichen sind. Das heißt er/sie muss vorab die Frage klären, ob dem Kind Kontakt zu den Angehörigen



im Herkunftsland oder eine Anhörung bei der Botschaft zugemutet werden kann. Eine solche Handlung verbietet sich, wenn hierdurch etwa eine Retraumatisierung hervorgerufen werden könnte und damit eine konkrete Gefährdung des jungen Menschen einherginge. Auch die Frage, ob und wann ein Asylantrag gestellt wird, hängt in erster Linie vom Kindeswohl ab. Diese Klärungen brauchen Zeit. Wird diese Zeit nicht auf die nach § 25a AufenthG erforderliche Voraufenthaltszeit von 4 Jahren angerechnet, wird die Bleiberechtsregelung für gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsende leerlaufen.

Eine weitere Konsequenz ist, dass die Zeit im Besitz einer Duldung „für Personen mit ungeklärter Identität“ nicht als sogenannte Vorduldungszeit für die Bleiberechtsregelungen, wie sie mit dem geplanten Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vorgesehen sind, angerechnet werden (§ 60b Abs. 5 AufenthG-E) und somit im Ergebnis auch diese leerlaufen lassen können.

***Die Norm sollte ersatzlos gestrichen werden. Hilfsweise muss zumindest – wie auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme fordert - § 60 Abs. 5 S. 1 AufenthG-E gestrichen werden, wonach Zeiten der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nicht als Vorduldungszeiten angerechnet werden.***<sup>8</sup>

#### **4. § 62 Abs. 3 AufenthG-E: Abschiebungshaft in Form der Sicherungshaft**

##### **Allgemein**

Mit den geplanten Änderungen werden die Möglichkeiten für die Anordnung einer Abschiebungshaft erneut ausgeweitet. Die Inhaftierung ist einer der stärksten Eingriffe des Staates in das Grundrecht auf Freiheit der Person gemäß Art. 2 Absatz 2 des Grundgesetzes. Haft darf deshalb stets nur als letztmögliches Mittel angeordnet werden. Andere weniger einschneidende Maßnahmen müssen wirkungslos und die Dauer der Haft so kurz wie möglich sein. Eine präventive Inhaftierung von Personen ohne zwingenden Grund ist rechtsstaatlich unzulässig und menschenrechtswidrig. Diese – auch durch europäische und internationale Menschenrechte geschützten Grundprinzipien – drohen durch den vorliegenden Gesetzesentwurf verletzt zu werden. Davor warnen auch das Anti-Folter-Komitee der Vereinten Nationen in den abschließenden Bemerkungen zum deutschen regelmäßigen Bericht<sup>9</sup> sowie die Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović, die sich in einem offenen Brief an die Vorsitzende des Ausschusses für

---

<sup>8</sup> Bundesratsdrucksache 179/19, S. 7.

<sup>9</sup> Committee against Torture, Concluding observations on the sixth periodic report of Germany, Un Doc. CAT/C/DEU/CO/R.6, 14.5.2019, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/DEU/CO/6&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/DEU/CO/6&Lang=En) , para. 27.

Inneres und Heimat, Frau Andrea Lindholz, gewandt hat.<sup>10</sup> Der konsequente Vorrang milderer Mittel zur Haft droht durch die geplanten Verschärfungen des Abschiebungshaftsrechts in der Praxis zunehmend verletzt werden – Haft droht zum Normalfall zu werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine Zunahme von Abschiebungen durch eine Steigerung der Inhaftierungen bislang nicht nachgewiesen wurde, in keiner Weise zu rechtfertigen. Im Gegenteil stieg die Zahl der Abschiebungen von 7.777 im Jahr 2008 auf 10.884 im Jahr 2014, obwohl die Zahl der Abschiebungshaft im selben Vergleichszeitraum von 8.805 (2008) auf 2.058 (2014) sank. Und auch der Blick auf die aktuellen Zahlen zeigt, dass eine Steigerung der Abschiebungshaftzahlen nur sehr geringfügige Auswirkungen auf die Zahl der durchgeführten Abschiebungen hat: von 20.888 im Jahr 2015 auf 23.996 im Jahr 2017 so stieg die Zahl der Inhaftierungen zwar von 1.813 Personen im Jahr 2015 auf 4.089 im Jahr 2017, die Zahl der Abschiebungen stieg aber nur vergleichsweise gering.

### **Im Einzelnen**

Insbesondere die „Fluchtgefahr“, welche gemäß § 62 Abs. 3 AufenthG eine wesentliche Voraussetzung für die Verhängung von Abschiebungshaft ist, wird neu definiert und einer neuen Systematik unterworfen. Nach der bisherigen Regelung des § 62 Abs. 3 AufenthG ist ein\*e Ausländer\*in zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, „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)“. Diese Regelung wird nunmehr extrem verkürzt: Geplant ist gemäß § 62 Abs. 3 AufenthGE, dass „ein Ausländer ... in Haft zu nehmen ist, wenn Fluchtgefahr besteht“. Sodann werden in § 62 Abs. 3a AufenthG-E gleich 6 Regelbeispiele formuliert, bei deren Vorliegen eine Fluchtgefahr „widerleglich vermutet“ wird. Eine solche Regelvermutung für das Vorliegen von Haftgründen ist ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot, welches im Fall eines Eingriffs in Art. 2 Abs. 2 GG zwingend geboten ist. So ist auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unverzichtbare Voraussetzung rechtsstaatlicher Verfahren, dass Entscheidungen, die den Entzug der persönlichen Freiheit betreffen, auf zureichender richterlicher Sachaufklärung beruhen und eine in tatsächlicher Hinsicht genügende Grundlage haben, die der Bedeutung der Freiheitsrechte entspricht.<sup>11</sup> Wird kraft Gesetzes bei Vorliegen bestimmter Umstände eine Fluchtgefahr vermutet und damit die Widerlegungslast dem Betroffenen auferlegt, so wird dies der richterlichen Pflicht zur Sachaufklärung in Haftsachen nicht gerecht. In

---

<sup>10</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights, Letter addressed to the Parliament of Germany regarding a bill that aims at facilitating removals of people obliged to leave the country, 23.5.2019, <https://rm.coe.int/letter-to-andrea-lindholz-chairwoman-of-the-committee-on-internal-affa/168094799d>

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 16.09.2010, 2 BVR 1608/07.

der Praxis werden die Betroffenen das Vorliegen einer Fluchtgefahr oft nicht widerlegen können – zumal die an für sich in Haftsachen erforderliche Beiordnung eines/r Rechtsanwält\*in im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit nicht vorgesehen ist.

Ein Grund für eine solche widerlegliche Vermutung ist gemäß Abs. 3a Nr. 2 z.B. das unentschuldigte Nichterscheinen zu einer Anhörung bei einer konsularischen Vertretung oder ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit. Dieser Tatbestand wird laut der Gesetzesbegründung gleichgesetzt mit dem in der Vergangenheit existierenden Haftgrund des Nichtantreffens bei einem vorher angekündigten Abschiebungstermin. Die beiden Sachverhalte sind jedoch nicht miteinander vergleichbar: Den Betroffenen ist oft nicht bewusst, dass die angekündigten Maßnahmen bereits der konkreten Vorbereitung der Abschiebung dienen. Darüber hinaus wäre die Vorführung zu der geplanten Anhörung oder Untersuchung in jedem Fall ein adäquates milderer Mittel gegenüber der Sicherungshaft und somit der Abschiebungshaft vorrangig.

Darüber hinaus werden in § 62 Abs. 3b AufenthG-E weitere 7 Gründe definiert, die einen konkreten Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Fluchtgefahr darstellen sollen. Dazu gehören u.a. die Täuschung über die Identität in der Vergangenheit – selbst wenn mittlerweile längst die tatsächliche Identität offen gelegt wurde – das Aufwenden erheblicher Geldbeträge für die unerlaubte Einreise, wobei diese nicht mehr nur für Schleuser, sondern auch für reguläre Verkehrsmittel aufgebracht worden sein können oder Verstöße gegen die Passbeschaffungs- und weitere Mitwirkungspflichten.

Insbesondere letzteres ist aus unserer Sicht besonders gefährlich: Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass schon jetzt häufig zu Unrecht unterstellt wird, dass nicht hinreichend an der Klärung der Identität oder der Beschaffung von Reisedokumenten mitgewirkt wird, obwohl alle erforderlichen Mitwirkungshandlungen erfolgen, aber bei den Behörden der entsprechenden Herkunftsländer nicht oder erst nach langen Wartezeiten zu dem gewünschten Erfolg führen. Ob dieses Problem durch die Definition der Zumutbarkeit im Rahmen des § 60b AufenthG-E zukünftig besser wird, ist zweifelhaft.

Die Ausweitung der Gründe, die für eine Fluchtgefahr sprechen bei gleichzeitiger Einführung einer Regelvermutung zulasten der Ausreisepflichtigen droht in der Praxis zu einer leichtfertigen Verhängung von Abschiebungshaft zu führen. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes bezeichnet die Freiheit der Person als „unverletzlich“. Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung kennzeichnet das Freiheitsrecht als ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen

werden darf.<sup>12</sup> Diese hohen grundgesetzlichen Anforderungen sprechen dafür, die Anforderungen an die Verhängung von Abschiebungshaft keinesfalls abzusenken.

***Der Paritätische Gesamtverband fordert daher die Streichung dieser Regelung.***

#### **5. § 62 Abs. 6 AufenthG-E: Mitwirkungshaft**

Mit dieser Norm soll eine neue Form der Haft eingeführt werden für den Fall, dass Ausreisepflichtige unentschuldig zu einem Termin zur Vorsprache bei der Vertretung des Herkunftslandes oder einer ärztlichen Untersuchung nicht erschienen sind. Diese Termine dienen in erster Linie der Klärung der Identität bzw. der Reisefähigkeit der Betroffenen. Die bis zu 14-tägige Haft soll laut Gesetzesbegründung dazu dienen, die Abschiebung erst zu ermöglichen. Sie diene dazu, „Druck auf den Ausländer auszuüben mit dem Ziel, seine Kooperationsbereitschaft zu erhöhen“. Auch hinsichtlich dieser neuen Form einer Beugehaft bestehen erhebliche Bedenken an ihrer Verhältnismäßigkeit. Insbesondere aus einem einmaligen Fernbleiben von einem angeordneten Termin kann nicht schon geschlossen werden, dass er\*sie sich dauerhaft dieser Maßnahme entziehen will. Darüber hinaus gibt es in der Regel mildere Mittel – wie etwa die Vorführung – die die Anordnung dieser Haft ausschließen. Dies wird auch durch einen Blick auf die allgemeinen Regelungen des Verwaltungsvollstreckungsrechts deutlich, nach denen zunächst mildere Mittel ergriffen werden müssen, bevor eine Zwangshaft als letztes Mittel zulässig ist. Aus welchen Gründen hier von diesen allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungszwangs abgewichen werden soll, ist nicht nachvollziehbar.

***Die geplante Regelung sollte daher ersatzlos gestrichen werden.***

#### **6. § 62a AufenthG-E: Vorübergehende Aufhebung des Trennungsgebots zwischen Strafhaft und Abschiebungshaft**

Die Abschiebungshaft soll bis zum 30.06.2022 auch in regulären Hafteinrichtungen möglich sein. Diese Aufhebung des in Art. 16 der europäischen Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) verankerten Trennungsverbots stellt einen klaren Verstoß gegen geltendes Europarecht dar. Dies hat der Europäische Gerichtshof auch bereits entschieden: Selbst die Unterbringung in einem gesonderten Gebäude auf dem Gelände einer gewöhnlichen Justizvollzugsanstalt kann nicht als spezielle Hafteinrichtung im Sinne der Rückführungsrichtlinie gelten.<sup>13</sup>

Abschiebungshaft ist keine Strafhaft und dient auch nicht etwa der Bestrafung für eine Verletzung der Ausreisepflicht, sondern allein der Durchsetzung der letzteren.

---

<sup>12</sup> BVerfG, Beschluss vom 16.09.2010, 2 BVR 1608/07.

<sup>13</sup> EuGH, C-473/13 und C 514/13, Urteil vom 17.07.2014.

Aus diesem Grund scheidet eine Unterbringung im Rahmen regulärer Strafanstalten, die naturgemäß eine Gefängnisumgebung mit entsprechenden Sicherheitsmaßnahmen und Auflagen im Hinblick auf Bewegungsfreiheit und Kommunikation mit sich bringen, aus. Dies sehen im Übrigen auch die Justizministerien fast aller Bundesländer ähnlich. Diese verweisen darüber hinaus auf die Tatsache, dass auch die regulären Justizvollzugsanstalten bereits ausgelastet seien.

Deutschland befindet sich auch nicht etwa in einer „Notlage“, wie es der Gesetzesbegründung zu entnehmen ist, die eine Ausnahme von geltendem Europarecht zulassen könnte. Wie bereits oben aufgeführt, kann von der Zahl der Ausreisepflichtigen allein keinesfalls auf die Zahl der Personen geschlossen werden, bei denen eine Abschiebung auch tatsächlich durchgeführt werden könnte. Es besteht vielmehr bei einer Vielzahl von Personen ein tatsächliches oder rechtliches Abschiebungshindernis, welches die Anordnung der Abschiebungshaft ausschließt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass selbst in den Jahren, in denen in Deutschland fast keine Abschiebungshaft durchgeführt wurde, die Zahl der Abschiebungen nicht ab- sondern zugenommen hat (s.o.).

Insbesondere aber kann Deutschland sich im Jahr 2019 nicht darauf berufen, dass eine „unvorhersehbare Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen“ eingetreten ist, wie es Art. 18 der Rückführungsrichtlinie fordert. Denn spätestens seit dem Jahr 2015 ist absehbar gewesen, dass im Hinblick auf die Zunahme der Einreisenden auch die Zahl der Ausreisepflichtigen – wenn auch längst nicht so massiv wie vorhergesagt – steigen wird.

***Die vorgesehene Norm ist deshalb ersatzlos zu streichen.***

#### **7. § 97a AufenthG-E: Geheimhaltungspflichten**

Die im vorgehenden Referentenentwurf geplanten Änderungen des § 95 AufenthG-E, die weitreichende Strafen für Berater\*innen und Akteure der Zivilgesellschaft enthielten, wurden gestrichen. Dies ist zu begrüßen.

Stattdessen ist mit der geplanten Einführung eines § 97a AufenthG-E nunmehr beabsichtigt, insbesondere Amtsträger oder vergleichbare Personen, die Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung oder einer geplanten Vorsprache bei der Botschaft der Herkunftsstaates weitergeben, unter Strafe zu stellen. Indem diese Informationen als „Dienstgeheimnisse“ im Sinne des § 353b Strafgesetzbuch (StGB) definiert werden, könnten z.B. Beamt\*innen einer Ausländerbehörde, die solche Informationen unbefugt an Dritte weitergeben, mit Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren bestraft werden.

Die im vorhergehenden Gesetzesentwurf angelegte Kriminalisierung von Beratungsstellen und NGOs ist jedoch auch im Rahmen des nunmehr vorgelegten Gesetzesentwurfs nicht vom Tisch. Vielmehr können sich auch Personen, die selbst nicht Amtsträger sind, der Beihilfe oder Anstiftung zur Verletzung eines Dienstgeheimnisses strafbar machen. Eine ausdrückliche Ausnahme von der Strafbarkeit der Beihilfe ist nämlich lediglich für Journalist\*innen im Sinne des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO vorgesehen. Daraus folgt, dass für andere Personen – und damit ggf. auch Berater\*innen und NGOs – eine Strafbarkeit nicht ausgeschlossen werden kann. Dies wird auch aus der Gesetzesbegründung deutlich.

Es ist aber zwingend erforderlich, eine unabhängige, professionelle Beratung Ausreisepflichtiger zu gewährleisten. Die Arbeit der betroffenen Beratung verdient Wertschätzung und Rückendeckung – und sollte auch zukünftig ohne Angst vor strafrechtlichen Sanktionen und weitreichenden Beeinträchtigungen durch Ermittlungsverfahren möglich sein. Es droht sonst dazu zu kommen, dass diese wichtige Arbeit nicht mehr wahrgenommen wird. Vor diesem Abschreckungseffekt sowie vor einem Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit warnt auch die Menschenrechtskommissarin des Europarats.<sup>14</sup>

***Die vorgesehenen Neuregelungen im § 97a AufenthG-E sollten daher gestrichen werden.***

## **II. Artikel 3 – Änderungen des Asylgesetzes**

### **1. § 73 AsylG-E: Widerruf und Rücknahme der Asylberechtigung und der Flüchtlingseigenschaft**

Statt wie bisher drei Jahre soll das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für Entscheidungen aus den Jahren 2015 bis 2017 nunmehr bis zu fünf Jahre Zeit für die reguläre Widerrufsprüfung haben. Begründet wird dies damit, dass der Arbeitsaufwand sonst vom BAMF nicht zu bewältigen sei. Die Notwendigkeit dieser Widerrufsverfahren ist höchst fraglich. Ein Schutzstatus kann nur dann widerrufen werden, wenn sich die Lage im Herkunftsland grundlegend und nicht nur vorübergehend verändert hat.<sup>15</sup> In Deutschland wurden zwischen 2015 und 2017

---

<sup>14</sup> Council of Europe Commissioner for Human Rights, Letter addressed to the Parliament of Germany regarding a bill that aims at facilitating removals of people obliged to leave the country, 23.5.2019, <https://rm.coe.int/letter-to-andrea-lindholz-chairwoman-of-the-committee-on-internal-affa/168094799d>

<sup>15</sup> 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.

über 500.000 Menschen aus Syrien, Irak und Eritrea ein Schutzstatus anerkannt. Bei keinem dieser Hauptherkunftsländer hat sich aber die Situation maßgeblich und nicht nur vorübergehend verändert, weshalb der Schutzstatus auch in 99% der Widerrufsprüfungen nicht widerrufen wurde.<sup>16</sup> Wie wir aus der Beratungspraxis wissen, ist die Einleitung eines Widerrufsverfahrens mit einer erneuten Anhörung, in der die Betroffenen ihre Erlebnisse wiedergeben und damit auch durchleben müssen, psychisch sehr belastend.

***Die vorgesehene Regelung sollte daher gestrichen werden.***

### **III. Artikel 5 - Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

#### **Allgemeine Einschätzung**

Das Ziel einer „besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ soll neben ordnungsrechtlichen Maßnahmen insbesondere durch verschärfte sozialrechtliche Sanktionierungen durchgesetzt und damit in das Sozialrecht ausgelagert werden. Für eine Gruppe von Leistungsberechtigten soll sogar der Anspruch auf Leistungen – selbst für Ernährung und Unterkunft – vollständig entfallen. Der Paritätische Gesamtverband hält dies nicht nur für offensichtlich verfassungswidrig. Er sieht vor allem die Gefahr, dass dadurch eine große Gruppe geflüchteter Menschen sozialrechtlich nahezu vollständig entrechtet und gleichsam ausgehungert werden soll. Selbst Kinder und andere besonders schutzbedürftige Personen können demnach von der drastischen Einschränkung oder dem vollständigen Entzug von Leistungen betroffen sein. Ziel scheint hierbei ein sozialrechtlicher Unterbietungswettbewerb mit anderen europäischen Staaten zu sein, in denen vielen Schutzsuchenden die Deckung selbst der existenziellsten Bedarfe verweigert wird und in denen viele Betroffenen unter menschenunwürdigen Bedingungen im Elend leben müssen. Beispiele hierfür sind etwa Griechenland<sup>17</sup>, in denen anerkannte Schutzberechtigte ihre Wohnungen aktuell zwangsräumen müssen und in die Obdachlosigkeit gezwungen werden oder Italien<sup>18</sup>, in denen Asylsuchende ebenfalls aus ihren Unterkünften geworfen und sich selbst überlassen werden. Auch Ungarn

---

<sup>16</sup> Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, Bundestag-Drucksache 19/6814, S. 4.

<sup>17</sup> PRO ASYL, Abschiebung ins Nichts: Zur Situation von anerkannten Flüchtlingen in Griechenland, 2019, <https://www.proasyl.de/news/abschiebungen-ins-nichts-zur-situation-von-erkannten-fluechtlingen-in-griechenland/>

<sup>18</sup> 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>

ist hier zu nennen, wo sich Berichte mehren, dass Schutzsuchende noch nicht einmal mehr mit Nahrung versorgt werden. Wenn die vorliegenden Pläne der Bundesregierung Gesetz werden sollten, wird auch in Deutschland die Zahl der Schutzsuchenden, die auf der Straße leben müssen, massiv zunehmen.

Der Paritätische lehnt Kürzungen im Asylbewerberleistungsgesetz unterhalb des physischen und sozialen Existenzminimums ab, da es sich dabei um eine migrationspolitisch motivierte Relativierung der Menschenwürde handelt. Diese sind nicht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu vereinbaren.

Leistungskürzungen und besonders der vollständige Leistungsentzug aus migrationspolitischen Gründen widersprechen einer Vielzahl höherrangiger Rechtsvorschriften und höchstgerichtlicher Rechtsprechung:

- **Sie sind nicht mit der Verfassung zu vereinbaren.** Art. 1 GG i. V. m. Art. 20 GG garantieren nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch für ausländische Staatsangehörige in Deutschland die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als Menschenrecht. Dieses Menschenrecht *„ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“*. Das Bundesverfassungsgericht versteht dies als *„einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht“*, welches *„in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss“*. Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigt *„nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken.“* Denn: *„Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten.“*<sup>19</sup> Die vorgesehenen Leistungskürzungen widersprechen diesen Vorgaben eklatant.
- **Sie sind nicht mit der EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) zu vereinbaren.** Art. 20 Abs. 5 AufnRL verpflichtet den Mitgliedsstaat im Falle einer Sozialleistungskürzung, dass er diese *„jeweils für den Einzelfall, objektiv und unparteiisch [trifft] und begründet. Die Entscheidungen sind aufgrund der besonderen Situation der betreffenden Personen, [...] unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu treffen.“* Die Sanktionsnormen des AsylbLG lassen jedoch keinen Raum für Einzelfallentscheidungen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, sondern haben den Charakter eines Automatismus – es besteht eindeutig kein Ermessen. Zudem

---

<sup>19</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.7.2012, 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11.



ist es nach der gesetzlichen Systematik nicht möglich, über die Bedarfe für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Gesundheitspflege und in Ausnahmefällen für Kleidung und Hausrat hinaus, zusätzliche Leistungen zu erbringen. Damit sind etwa die Leistungen nach § 6 AsylbLG sowie Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sowie sämtliche Bedarfe für das soziokulturelle Existenzminimum kategorisch ausgeschlossen. Damit ist es nach der Gesetzessystematik nicht möglich, die besondere Situation besonders Schutzberechtigter Personen zu berücksichtigen. Dies widerspricht Art. 20 und Art. 21 EU-AufnRL.

- **Sie sind nicht mit dem UN-Sozialpakt zu vereinbaren.** Der auch in Deutschland verbindlich geltende UN-Sozialpakt sieht unter anderem das Recht eines\*r jeden auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung (Art. 11), das Recht eines\*r jeden auf das erreichbare „Höchstmaß“ an Gesundheitsversorgung (Art. 12) sowie auf Teilhabe am kulturellen Leben (Art. 15) vor. Es ist offenkundig, dass diese Rechte durch exzessive Leistungskürzungen und erst Recht durch die vollständige Verweigerung von Leistungen eklatant verletzt werden.
- **Sie sind nicht mit der UN-Kinderrechtskonvention zu vereinbaren.** Eine Leistungskürzung für Minderjährige widerspricht der UN-Kinderrechtskonvention (insbesondere Art. 3, 23, 24, 27, 31), die unter anderem die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls, die Förderung behinderter Kinder, das Höchstmaß an Gesundheit, auf angemessene Lebensbedingungen und die Beteiligung am kulturellen Leben vorschreibt.

Die Grundrechtsverletzungen durch die Ausweitung von Leistungskürzungen und die Einführung von Leistungsstreichungen liegt umso deutlicher auf der Hand, als eine Vielzahl der im AsylbLG vorgesehenen Leistungskürzungen nicht durch eine individuelle Verhaltensänderung beeinflusst werden können. Sanktioniert wird vielmehr die bloße Anwesenheit im Bundesgebiet. Somit besteht für die Betroffenen keinerlei Möglichkeit, durch die Korrektur eines „Fehlverhaltens“ wieder in den Genuss ungekürzter Leistungen gelangen zu können. Dies widerspricht auch der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts.<sup>20</sup>

In einer Vielzahl der künftig geltenden Tatbestände einer Leistungskürzung oder -streichung fehlt die Klarstellung, dass Kinder nicht in Mithaftung für ein vermeintliches „Fehlverhalten“ der Eltern genommen werden dürfen – die Leistungskürzungen oder -ausschlüsse mithin für Kinder nicht anwendbar sind. Die bisherige Praxis zeigt das Gegenteil.

---

<sup>20</sup> BSG, Urteil vom 12.5.2017 – B 7 AY 1/16 R.

Die Folge ist eine dauerhafte Unterschreitung des menschenwürdigen Existenzminimums für eine ganze Bevölkerungsgruppe. Der Paritätische Gesamtverband lehnt eine solche Instrumentalisierung des Sozialrechts für ausländerrechtliche Zwecke ab. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums darf nicht zu einem Instrument des Ausländerrechts werden. Das erklärte Ziel einer „besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ darf zudem nicht die Geltung von Grund- und Menschenrechten in Frage stellen.

## **Zu einigen Regelungen im Einzelnen**

### **1. § 1 Abs. 4 AsylbLG-E: Vollständiger Leistungsentzug für vollziehbar Ausreisepflichtige mit internationalem Schutzstatus in einem anderen EU-Staat**

Vorgesehen ist ein vollständiger Leistungsausschluss für vollziehbar ausreisepflichtige Personen, die einen internationalen Schutzstatus in einem anderen EU-Staat haben. Dieser Personenkreis soll nur noch einen Anspruch auf zweiwöchige „Überbrückungsleistungen“ im Umfang von § 1a AsylbLG haben. Nur im Falle besonderer Umstände und zur Überwindung einer besonderen Härte müssen auch weitere Leistungen nach §§ 3, 4 und 6 AsylbLG erbracht werden, zur Überwindung einer besonderen Härte und zur Deckung einer befristeten Bedarfslage auch länger als zwei Wochen.

Die Leistungen sollen eingestellt werden, wenn der Schutzstatus in dem anderen EU-Staat fortbesteht. Ob jedoch in dem anderen EU-Staat auch ein Aufenthaltstitel und damit ein Aufenthaltsrecht besteht, ist indes irrelevant.

Diese Regelung entspricht weitgehend wortgleich den Regelungen für bestimmte Gruppen von Unionsbürger\*innen in § 7 SGB II und § 23 SGB XII. Ein gravierender Unterschied zu den Unionsbürger\*innen besteht indes darin, dass es den betroffenen Flüchtlingen – anders als Unionsbürger\*innen – nicht möglich ist, durch eigene Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sicher zu stellen.

Mit der geplanten Regelung wird erstmalig ein vollständiger Sozialleistungsausschluss für eine Flüchtlingsgruppe eingeführt. Durch eine Verhaltensänderung ist es für die Betroffenen nicht möglich, wieder in den Genuss existenzsichernder Leistungen zu gelangen. Auch Kinder und besonders schutzbedürftige Personen wären von diesem vollständigen

Sozialleistungsausschluss betroffen. Die Regelung lässt sich mit einiger Berechtigung als ein gesetzlich normiertes „Aushungern“ bezeichnen.

Da zu erwarten ist, dass ein erheblicher Teil der Betroffenen trotz des Sozialleistungsausschlusses nicht ausreisen wird – was angesichts der teilweise menschenunwürdigen Zustände beispielsweise in Bulgarien, Griechenland, Ungarn oder Italien kein Wunder ist – wird diese Regelung zu Verelendung, Obdachlosigkeit, Schutzlosigkeit und Ausbeutbarkeit in Deutschland führen. Dies ist eine Entwicklung, die auch sozialpolitisch fatal wäre.

***Der Paritätische lehnt diese Änderung daher nachdrücklich ab.***

## **2. § 1a Abs. 1 AsylbLG-E: Leistungskürzung nach feststehendem Ausreisetermin, Definition der Leistungskürzung für alle Fallkonstellationen**

Der bisherige § 1a Absatz 2 AsylbLG wird Absatz 1 und regelt künftig den Umfang der Leistungen im Falle einer Leistungskürzung für alle Fallkonstellationen. Wie bisher dürfen im Falle einer Leistungskürzung nur noch Leistungen für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Körperpflege und Gesundheitspflege erbracht werden. In besonderen Ausnahmefällen sind zusätzlich ausschließlich Leistungen für Kleidung und Hausrat zu erbringen.

Sämtliche anderen Leistungen sind hingegen kategorisch ausgeschlossen: Dies betrifft unter anderen die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder, die Behandlung chronischer Erkrankungen, sämtliche Bedarfe für das soziokulturelle Existenzminimum sowie die Bedarfe nach § 6 AsylbLG, die zur Deckung besonderer Bedürfnisse für Kinder „geboten“ oder zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit „unerlässlich“ sind.

Schon aus logischen Gründen ist es nicht ansatzweise nachvollziehbar, dass eine „unerlässliche“ Leistung dennoch ausgeschlossen sein soll. Auch die Ausschlüsse der für Kinder „gebotenen“ Leistungen sind vor dem Hintergrund des Kindeswohls in keiner Form vertretbar. Es liegt auf der Hand, dass diese Regelung mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar ist.

Die so genannte „Härtefallregelung“ des § 1a umfasst somit lediglich Leistungen für Kleidung und Hausrat und ist im Vergleich zur „Härtefallregelung“ aus § 1 Abs. 4 AsylbLG drastisch eingeschränkt. Es ist unter keinen Umständen möglich, das menschenwürdige Existenzminimum zu decken oder besondere Bedarfslagen zu

berücksichtigen. Auch durch eine Verhaltensänderung ist diese Leistungseinschränkung nicht zu korrigieren.

***Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.***

### **3. § 1a Abs. 2 AsylbLG-E: Leistungskürzung nach „Einreise zum Sozialhilfebezug“**

Der bisherige § 1a Absatz 1 AsylbLG wird Abs. 2. Danach unterliegen Personen mit einer Duldung oder vollziehbar Ausreisepflichtige und ihre Familienangehörigen einer Leistungskürzung, wenn sie nach Deutschland eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erhalten. Anders als bisher sollen sie nicht mehr das „unabweisbar Gebotene“ erhalten, sondern nur noch die festgelegten Leistungen nach dem neuen § 1a Abs. 1 AsylbLG. Somit wird in Zukunft auch für diese Personen keine rechtlich vorgesehene Möglichkeit mehr bestehen, eine besondere Bedarfslage zu berücksichtigen, alle Leistungen über das rein physische Existenzminimum hinaus sind kategorisch ausgeschlossen.

Besonders gravierend ist dies, da das Motiv der Einreise rückwirkend nicht korrigierbar oder veränderbar ist. Somit unterliegen auch Personen einer Leistungskürzung, die zwischenzeitlich unter Umständen ein (unverschuldetes) Abschiebungs- bzw. Ausreisehindernis geltend machen können. Sozialrechtlich sanktioniert wird ein Verhalten in der Vergangenheit, unabhängig davon, ob dies noch (rechtliche) Auswirkungen auf die Gegenwart hat.

***Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.***

### **4. § 1a Abs. 3 AsylbLG-E: Leistungskürzung bei selbstverschuldeten Abschiebungshindernissen**

Der Absatz regelt eine Leistungskürzung für Personen mit Duldung oder vollziehbar Ausreisepflichtige, die die Unmöglichkeit ihrer Abschiebung aus Sicht des Sozialamtes selbst zu vertreten haben und hatte materiell auch bisher schon Gültigkeit. Eine Änderung erfolgt für die Familienangehörigen dieser Personen: Für sie soll eine Leistungskürzung nur dann greifen, wenn sie aus Sicht des Sozialamts „selbst“ ebenfalls kausal für die Unmöglichkeit ihrer Abschiebung verantwortlich sind. Eine Sippenhaftung von Familienangehörigen ohne eigenes „Fehlverhalten“ ist somit ausdrücklich ausgeschlossen, die auch das Bundessozialgericht in der Vergangenheit in verfassungskonformer Auslegung der alten Rechtslage bereits untersagt hatte.

Allerdings stellt sich die Frage, in welchen Fällen minderjährige Kinder für ein eigenes „Fehlverhalten“ verantwortlich gemacht werden sollen. Denn eine ausländerrechtliche Handlungsfähigkeit entsteht erst mit Volljährigkeit. Daher ist keine Konstellation denkbar, in der Kinder von dieser Leistungskürzung betroffen sein könnten. Diese sind folglich grundsätzlich von einer Leistungskürzung auszunehmen.

Auch bei dieser Leistungskürzung ist das menschenwürdige Existenzminimum nicht gewährleistet.

***Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.***

#### **5. § 1a Abs. 4 AsylbLG-E: Leistungskürzung bei „Sekundärmigration“**

In § 1a Abs. 4 AsylbLG wird geregelt, dass Personen, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen oder ein Asylgesuch geäußert haben, sanktioniert werden, wenn sie in einem anderen EU-Staat entweder über einen Schutzstatus oder über ein anderes Aufenthaltsrecht verfügen.

Diese Sanktionierung während eines laufenden Asylverfahrens ist nicht von der EU-Aufnahmerichtlinie gedeckt, die in ihrem Art. 20 eine abschließende Auflistung von Sanktionstatbeständen aufführt. Der bestehende Schutz- oder Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Staat gehört nicht dazu.

Zudem ist es verfassungsrechtlich nicht haltbar, die Inanspruchnahme eines Grundrechts (nämlich die Stellung eines Asylantrags in Deutschland) zu sanktionieren, ohne dass ein individuelles Fehlverhalten vorliegen würde – zumal es keineswegs ausgeschlossen ist, dass der Asylantrag zumindest zu einem Abschiebungsverbot bezüglich des anderen EU-Staats führen kann. In Fällen, in denen anerkannten Schutzberechtigten in dem anderen EU-Staat extreme materielle Not drohen würde und somit noch nicht einmal die elementarsten Bedürfnisse befriedigt werden, *„wie insbesondere, sich zu ernähren, sich zu waschen und eine Unterkunft zu finden, und die ihre physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigte oder sie in einen Zustand der Verelendung versetzte“* (EuGH, C-297/17, C-318/17, C-319/17 und C-438/17), darf der Asylantrag in Deutschland nicht als unzulässig abgelehnt werden und es müsste sogar ein internationaler Schutzstatus in Deutschland zuerkannt werden.

***Diese Fragen berücksichtigt eine kategorische Leistungskürzung allein aufgrund des bestehenden Schutzstatus in dem anderen EU-Staat nicht. Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.***

## **6. § 1a Abs. 5 AsylbLG-E: Leistungskürzung bei Pflichtverletzungen im Asylverfahren**

Es werden für Personen mit Aufenthaltsgestattung (bzw. nach Stellung eines Asylgesuchs oder Folgeantrags) weitere Tatbestände eingeführt, die zu einer Leistungskürzung während des Asylverfahrens führen sollen.

Leistungskürzungen sind in folgenden Fällen vorgesehen:

- Keine unverzügliche Asylantragstellung
- Nichtvorlage und Überlassen des (vorhandenen) Passes oder Passersatzes
- Wenn das BAMF „festgestellt hat“, dass nicht alle erforderlichen Urkunden und sonstigen Unterlagen, die in seinem Besitz sind, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorgelegt und überlassen werden.
- Wenn das BAMF „festgestellt hat“, dass im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes nicht an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitgewirkt wird und auf Verlangen nicht alle Datenträger, die für die Feststellung der Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können und in deren Besitz er\*sie ist, vorgelegt, ausgehändigt und überlassen werden.
- Wenn die vorgeschriebenen erkennungsdienstlichen Maßnahmen nicht geduldet werden
- Verweigerung der Angaben über Identität oder Staatsangehörigkeit
- Nichtwahrnehmung des Anhörungstermins beim BAMF

Die Aufnahmeleitlinie sieht in Art. 20 eine abschließende Auflistung möglicher Sanktionstatbestände vor. Diese sind nach der Richtlinie in begründeten Ausnahmefällen dann möglich, wenn eine Person eine Residenzpflicht-Auflage verletzt (diese Möglichkeit wird umgesetzt in § 11 AsylbLG), oder ihren Melde- und Auskunftspflichten oder Aufforderungen zu persönlichen Anhörungen im Rahmen des Asylverfahrens nicht nachkommt oder einen Folgeantrag stellt. Es dürfte zweifelhaft sein, ob von dieser Ermächtigung auch § 1a Abs. 5 Nr. 2 AsylbLG (Pflicht zur Vorlage und Aushändigung des Passes) sowie Abs. 5 Nr. 3 AsylbLG (Pflicht zur Vorlage und Aushändigung sonstiger Unterlagen zur Identitätsklärung) erfasst sind. Zudem stellt sich die Frage, welche Handlungen zur Beschaffung eines Identitätspapiers zumutbar sein könnten, da während eines Asylverfahrens eine Passbeschaffung nicht verlangt werden darf.

***Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.***

**7. § 1a Abs. 6 AsylbLG-E: Leistungskürzung bei Verletzung der Mitteilungspflicht im sozialrechtlichen Verfahren**

Sämtliche Leistungsberechtigten sollen einer Sanktion unterliegen, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht von einem Freibetrag geschütztes Vermögen verbrauchen oder nicht unverzüglich mitteilen und deshalb zu Unrecht Leistungen beziehen.

Das deutsche Sozialrecht kennt in anderen Leistungssystemen nicht eine Bestrafung wegen Verletzung derartiger Mitwirkungspflichten durch Leistungskürzungen. Vielmehr wird in anderen Leistungssystemen wie dem SGB II oder XII darauf mit einer „Ersatzhaftung“ reagiert – das heißt, die Betroffenen müssen die erbrachten Leistungen erstatten. Daneben besteht unabhängig davon die Möglichkeit eines Strafverfahrens.

***Der Entzug existenzsichernder Sozialleistungen, der für mindestens sechs Monate verhängt wird, ist in diesem Fall kein angemessenes Mittel. Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.***

**8. § 1a Abs. 7 AsylbLG-E: Leistungskürzung in Dublin-Fällen**

Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder vollziehbar Ausreisepflichtige ohne Duldung sollen einer Leistungskürzung unterliegen, wenn das BAMF eine Unzulässigkeitsentscheidung aufgrund der Dublin-III-Verordnung getroffen hat. Dies soll schon dann gelten, wenn die Dublin-Entscheidung noch gar nicht unanfechtbar ist. Wie bereits oben ausgeführt, sind zahlreiche Gerichtsverfahren zu Fragen der Rücküberstellung in andere Mitgliedstaaten – wie etwa Griechenland, Italien, Ungarn oder auch Bulgarien erfolgreich.

Menschen, die lediglich von ihrem durch das Grundgesetz garantierten Recht auf effektiven Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 GG Gebrauch machen, dürfen hierfür nicht sanktioniert werden. Dies geschieht aber faktisch durch die vorgenannte Norm.

***Der Paritätische lehnt diese Regelung daher ab.***

Berlin, 29. Mai 2019

Kerstin Becker

Abteilung Migration und Internationale Kooperation

Kontakt: Kerstin Becker ([asyl@paritaet.org](mailto:asyl@paritaet.org))