

Berlin, 13. Oktober 2023

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung (Rückführungsverbesserungsgesetz)

Vorbemerkung

Wie zahlreiche andere zur Stellungnahme aufgeforderte Organisationen, etwa die Diakonie Deutschland, Amnesty International Deutschland, der AWO Bundesverband e.V., die Neue Richtervereinigung und PRO ASYL, hält der Paritätische Gesamtverband mit Blick auf die Stellungnahmefrist von 2 Werktagen zu dem vorgeschlagenen Gesetz fest:

Es geht in dem vorgeschlagenen Gesetz um weitreichende Eingriffe in das Recht auf Freiheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung und das Recht auf Privatsphäre. Gegen diese Verschärfungen gibt es grundrechtliche, sowie europa- und völkerrechtliche Vorbehalte. Entsprechend unangemessen ist ein derart beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren, in dem die rechtliche Expertise und Praxiserfahrung der im Rahmen der Verbändeanhörung angefragten Organisationen nicht ausreichend berücksichtigt werden kann. Gerade die Einbeziehung der Expertise der fachlich kompetenten Organisationen und Stellen der Zivilgesellschaft, die tagtäglich in ihren zahlreichen Migrationsfachdiensten, Beratungsstellen und Einrichtungen mit den gesetzlichen Regelungen umgehen, ist für den Erlass von qualifizierten und praxistauglichen rechtlichen Regelungen von entscheidender Bedeutung.

Angesichts der Komplexität der im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen ist eine Frist von zwei Tagen zu kurz, um den Entwurf vollumfänglich zu analysieren und zu kommentieren. Aus diesem Grund wird sich die vorliegende Stellungnahme auf einige aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes besonders kritische Aspekte konzentrieren.

Zur Zielsetzung des Gesetzes

Die Problem- und Zielbeschreibung des Gesetzesentwurfs suggeriert, dass sich die derzeitigen Herausforderungen der Kommunen bei der Aufnahme von Schutzsuchenden durch eine Intensivierung der Rückführungen von abgelehnten Schutzsuchenden lösen ließen.

Der Paritätische Gesamtverband weist zunächst darauf hin, dass sich die aktuelle Aufnahmesituation zwar vielerorts herausfordernd, jedoch auf kommunaler Ebene bundesweit sehr heterogen darstellt. Einer aktuellen Expertise nach ist entgegen der teils hitzig geführten Debatte nicht von einem Notstand und einer flächendeckenden Überlastung auszugehen.¹ Überforderungen vor Ort sind u.a. auch darauf zurückzuführen, dass in den letzten Jahren vielerorts Strukturen der Integrationsarbeit und Flüchtlingsaufnahme abgebaut oder nicht weiterentwickelt wurden. Das Fehlen von bezahlbarem Wohnraum sowie ausreichenden Kita- und Schulplätzen trifft nicht nur schutzsuchende Menschen und wurde seit Jahren nicht hinreichend konsequent angegangen. Zudem sind es nicht nur die hohen Zahlen neu ankommender Schutzsuchende, die das Aufnahmesystem unter Druck setzen, sondern auch die Menschen, die schon lange im Aufnahmesystem sind und aufgrund des Wohnraummangels keine eigene Wohnung finden.

Ähnlich wie die in den vergangenen Jahren verabschiedeten Gesetze zur Beschleunigung von Abschiebungsverfahren und der Ausweitung der Abschiebungshaft wird auch dieses Gesetz absehbar nicht dazu führen, dass viel mehr Menschen abgeschoben werden. Viele der ausreisepflichtigen Menschen sind aufgrund von Abschiebungshindernissen geduldet und können gar nicht abgeschoben werden. Darüber hinaus fehlt es oft an der Rücknahmebereitschaft der Herkunftsländer. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass rechtliche Verschärfungen in diesem Bereich in der Praxis zwar oft zu härteren, nicht aber zwingend zu mehr Abschiebungen führen.

Der Paritätische Gesamtverband mahnt vor diesem Hintergrund an, mit Blick auf den bestehenden Arbeits- und Fachkräftemangel und den demographischen Wandel in Deutschland, die Chancen der Zuwanderung viel stärker in den Blick zu nehmen. Statt auf Abschreckung, Abschottung und Abschiebung zu setzen, sollten alle Voraussetzungen geschaffen werden, um Menschen gut in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zu diesem Zweck bedarf es einerseits der im Koalitionsvertrag angekündigten Abschaffung aller Erwerbsverbote für Asylsuchende und Geduldete in Deutschland - unabhängig vom Herkunftsland. Andererseits bedarf es hierfür des konsequenten Auf- und Ausbaus von Aufnahmestrukturen, aber auch der Unterstützungsstrukturen von Verbänden und anderen Organisationen im Bereich der Flüchtlings- und Migrationsarbeit. Die Kürzung von Mitteln für diese wichtige Arbeit in Zeiten steigender Flüchtlingszahlen gefährdet sowohl die Integration als auch den gesellschaftlichen Frieden vor Ort.

Von den ursprünglich geplanten Neuregelungen durch das „Migrationspaket II“, wie die Erweiterung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte und Geschwister unbegleiteter Minderjähriger, die Abschaffung der sog. "Duldung light" und die Ermöglichung der Identitätsklärung durch Eidesstattliche Versicherung, sollen nun lediglich menschenrechtlich bedenkliche Gesetzesverschärfungen umgesetzt werden. Die weitere Ausweitung der Möglichkeiten zur Inhaftierung abgelehnter Asylsuchender, zum Betreten und Durchsuchen von Wohnungen selbst unbeteiligter Dritter sowie der Strafbarkeit für unrichtige und unvollständige Angaben im Asylverfahren wird für ein Klima der Angst nicht

¹ Kühn, Boris; Schlicht, Julian/ Mediendienst Integration (Hg.) (2023): Expertise: Kommunale Unterbringung von Geflüchteten – Probleme und Lösungsansätze https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST_Expertise_Unterbringung_Gefluechtete.pdf.

nur bei ausreisepflichtigen Menschen und eine weitere Zunahme der Kriminalisierung von Personen allein aufgrund ihres Aufenthaltsstatus führen.

Zum Inhalt des Referentenentwurfs

Zu den wenigen begrüßenswerten Neuerungen gehört die Verlängerung der Dauer der Aufenthaltstitel für subsidiär Schutzberechtigte auf zukünftig drei Jahre (§ 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG-E) und für Aufenthaltsgestattungen auf zukünftig sechs bzw. zwölf Monate (§ 63 Abs. 2 S. 2 AsylG-E). Beide Regelungen erleichtern einerseits die Integration in den Arbeitsmarkt und entlasten dabei gleichzeitig die Ausländerbehörden. Sie sind darüber hinaus ein wichtiger Schritt zur Angleichung der Rechtsposition subsidiär Geschützter mit der von anerkannten Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, wie sie bereits die Qualifikationsrichtlinie vorsieht.

Die folgenden geplanten Neuregelungen sind aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes besonders problematisch:

1. Betreten der Wohnung Dritter bei Abschiebungen, § 58 Abs. 5 S. 2 AufenthG-E und Ausweitung der Möglichkeit des Betretens der Wohnung zur Nachtzeit, § 58 Abs. 7 AufenthG-E

§ 58 Abs. 5 S. 2 AufenthG-E soll der zuständigen Behörde gestatten, im Rahmen einer Abschiebung innerhalb von Gemeinschaftsunterkünften auch die Wohnung Dritter sowie sonstige Räumlichkeiten zu betreten, wenn Tatsachen vorliegen, aus denen zu schließen ist, dass sich die gesuchte Person dort aufhält.

Eine Wohnung, wozu auch das Zimmer in einer Gemeinschaftsunterkunft zählt, fällt unter den besonderen Schutz des Art. 13 Grundgesetz. Selbst wenn das Betreten der Wohnung einer gesuchten Person zum Zweck der Abschiebung verhältnismäßig sein sollte, so kann dies nicht ohne Weiteres auf die Wohnung unbeteiligter Dritter übertragen werden. Das Betreten der Wohnung, welches nach der Änderung des § 58 Abs. 7 AufenthG-E zunehmend auch wieder zur Nachtzeit zulässig sein soll, ist ein massiver Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung. Da in zahlreichen Aufnahmeeinrichtungen Ausreisepflichtige ebenso untergebracht werden wie gerade erst angekommene Asylsuchende während des Verfahrens, kann dies dazu führen, dass nach den Strapazen der Flucht überhaupt kein Gefühl des Ankommens in Sicherheit eintreten kann. Stattdessen kommt es insbesondere bei Personen, die in ihrem Herkunftsland oder auf der Flucht negative Erfahrungen mit staatlichen Strukturen gemacht haben, zu Retraumatisierungen und massiven Schlafstörungen. Da es keinerlei Ausnahmen von dieser Norm gibt, gilt dies selbst für Familien mit Kindern.

Die Folgen von ständiger Unruhe und Angst wirken sich aber nicht nur auf die Betroffenen selbst aus: aus der Erfahrung des Paritätischen Gesamtverbandes aus der Arbeit mit traumatisierten Geflüchteten ist bekannt, dass diese in der Regel erst dann in der Lage sind, die Sprache zu erlernen, sich auf Schule oder Arbeit zu konzentrieren, wenn sie ein Gefühl der Sicherheit erlangt haben. Die geplanten Regelungen sind somit auch integrationsschädlich und führen dazu, dass Menschen länger benötigen, um Teil der Gesellschaft zu werden.

Der Paritätische Gesamtverband lehnt die geplanten Änderungen des § 58 Abs. 5 und 7 AufenthG-E aus diesen Gründen ab.

2. Wegfall der Ankündigung der Abschiebung, § 59 Abs. 5 und § 60a Abs. 5 AufenthG

Zukünftig sollen Abschiebungen nach § 59 Abs. 5 und § 60a Abs. 5 AufenthG-E nicht mehr angekündigt werden, es sei denn, es sind Kinder unter 12 Jahren beteiligt und die Abschiebung ist schon länger als 1 Jahr ausgesetzt. Zur Begründung dieser Regelung wird auf eine Entlastung der Ausländerbehörden hingewiesen.

Zunächst ist das Ziehen der Altersgrenze bei 12 Jahren willkürlich und stellt einen Verstoß gegen die UN-Kinderrechtskonvention dar. Darüber hinaus sollte es aber nicht nur Kindern und Jugendlichen, sondern auch Erwachsenen, insbesondere wenn sie bereits länger als 1 Jahr geduldet sind, ermöglicht werden, sich auf eine Abschiebung vorzubereiten. Dies bedeutet, sich einerseits von Freunden und möglicherweise Familienangehörigen in Deutschland verabschieden zu können, andererseits aber auch organisatorische Vorbereitungen treffen zu können, wie etwa die Kündigung von Verträgen wie etwa dem Mietvertrag oder dem Packen besonders wichtiger Unterlagen und Habseligkeiten.

Auch diese Regelung führt dazu, dass immer mehr Menschen in ständiger Angst und Unsicherheit vor einer jederzeit möglichen Abschiebung leben müssen und sollte aus den zuvor genannten Gründen ebenfalls gestrichen werden.

3. Ausweitung der Abschiebungshaft, § 62 AufenthG-E

Die Anordnung von Abschiebungshaft soll zukünftig auch möglich sein, wenn die betreffende Person nach erlaubter Einreise vollziehbar ausreisepflichtig geworden ist oder entgegen einem Einreise- und Aufenthaltsverbot in das Bundesgebiet eingereist ist und sich darin aufhält. Außerdem soll es nach § 62 Abs. 3 AufenthG-E ausreichen, wenn die Abschiebung anstatt von 3 Monaten innerhalb von 6 Monaten durchführbar ist. Zusätzlich soll die Mitwirkungshaft nach § 62 Abs. 6 S. 1 AufenthG-E zukünftig auch zur Erzwingung von Angaben zur Identitätsklärung möglich sein.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass die Haft als der gravierendste Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit stets das letzte Mittel, die ultima ratio, sein muss. Allein die in der Gesetzesbegründung genannten praktischen Gründe der Vollziehbarkeit der Abschiebung dürften nicht ausreichen, um solche gravierenden Eingriffe rechtfertigen zu können. Es fehlt die Auseinandersetzung mit sonstigen, mildereren Mitteln. Der Paritätische Gesamtverband lehnt eine weitere Ausdehnung der Möglichkeit der Verhängung von Abschiebungshaft als unverhältnismäßig ab.

4. Ausweitung des Ausreisegewahrsams von 10 auf 28 Tage, § 62 b Abs.1 AufenthG-E

Mit dieser Regelung wird die Höchstdauer des sogenannten Ausreisegewahrsams von 10 auf 28 Tage erhöht. Als Grund hierfür wird der "Wunsch mehrerer Länder" sowie praktische Probleme bei der Vorbereitung von Abschiebungen innerhalb von 10 Tagen angegeben.

Mit dieser Regelung wird der im Hinblick auf seine Rechtsstaatlichkeit ohnehin umstrittene Ausreisegewahrsam ein weiteres Mal ausgeweitet. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass eine Inhaftierung möglich ist, ohne dass eine konkrete Fluchtgefahr oder sonstige individuellen Haftgründe geprüft werden müssen. Gerade das ist aber nach Art. 15 der EU-Rückführungsrichtlinie höchst problematisch.

Der Paritätische Gesamtverband hat sich bereits gegen die Einführung und erstmalige Ausweitung dieses Instituts ausgesprochen, eine nochmalige Verlängerung des Ausreisegewahrsam ist aus Sicht des Paritätischen unverhältnismäßig und sollte daher unterbleiben.

5. Erhebliche Verschärfung und Neueinführung von Straftatbeständen im Aufenthalts- und Asylgesetz, § 95 Abs. 1 AufenthG-E, § 85 Abs. 1 und 2 AsylG-E

Die Strafbarkeit im Bereich des Aufenthaltsgesetzes soll massiv ausgeweitet werden. So soll zukünftig ein einmaliger Verstoß gegen eine Meldepflicht oder eine räumliche Beschränkung bereits mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe geahndet werden können. Der Besuch der nächstgrößeren Stadt, um etwa Lebensmittel aus der Herkunftsregion zu kaufen oder einen Freund zu besuchen, unterfällt somit bereits dem Strafrecht. In der Folge kann aufgrund einer Vorstrafe sowohl die Integration in den Arbeitsmarkt als auch das Erlangen einer Bleiberechtsregelung wie z.B. dem Chancenaufenthaltsrecht verunmöglicht werden.

§ 85 Abs. 1 Nr. 5 und 6 AsylG-E sehen eine Strafbarkeit von bis zu einem Jahr vor, wenn Asylsuchende eine Angabe nicht, nicht richtig oder nicht vollständig machen oder erforderliche Dokumente nicht vorlegen. Im Falle unrichtiger oder unvollständiger Angaben im Asylverfahren ist sogar eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren vorgesehen, wenn diese zur Erlangung einer Anerkennung oder der Vermeidung dessen Widerrufs erfolgen, § 85 Abs. 2 Nr. 1 und 2 AsylG-E.

Die massive Ausweitung der Strafbarkeit im Asylverfahren verkennt vollkommen die Bedeutung der Anhörung als Herzstück des Asylverfahrens. Damit bereits hier alle verfolgungsrelevanten Tatsachen vorgetragen werden, ist ein gewisses Vertrauensverhältnis unabdingbar. Eine so massive Strafandrohung steht dem diametral entgegen. Darüber hinaus ist eine strafrechtliche Verfolgung mit einem derartigen Strafmaß weder geeignet, noch das mildeste geeignete Mittel, um Mitwirkungspflichten im Asylverfahren durchzusetzen und falschen bzw. fehlenden Angaben vorzubeugen. Der konsequente flächendeckende Ausbau einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung könnte durch die Sicherstellung frühzeitiger Beratung über Rechte und Pflichten im Asylverfahren sehr viel effektiver dazu beitragen, dass Asylsuchende ihren

Mitwirkungspflichten nachkommen und alle verfolgungsrelevanten Tatsachen bereits in der Anhörung vorbringen. Dies würde auch zu einer Beschleunigung der Asylverfahren führen.

Die geplanten Änderungen des § 95 AufenthG sowie des § 85 AsylG lehnt der Paritätische Gesamtverband als vollkommen unverhältnismäßig ab.