

Bundesministerium des Innern,  
für Bau und Heimat  
Herrn Bundesminister Horst Seehofer  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

Telefon: 030 24636-...  
Telefax: 030 24636-...  
E-Mail: [almik@paritaet.org](mailto:almik@paritaet.org)

Unser Zeichen: .../löh

Datum: 29. März 2019

## **Zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht – sogenanntes „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

im Hinblick auf die aktuellen Ressortverhandlungen zu dem Referentenentwurf für das sog. Geordnete-Rückkehr-Gesetz vom 13.02.2019 möchten wir bereits vor Beginn des formellen Gesetzgebungsverfahrens einige gravierende Bedenken gegen die geplanten – erneuten – Gesetzesverschärfungen im Kontext Aufenthaltsbeendigung/Abschiebung äußern.

Der Paritätische Gesamtverband und eine Vielzahl seiner mehr als 10.000 Mitgliedsorganisationen unterstützen bereits seit vielen Jahrzehnten die Menschen, die von den geplanten Gesetzesänderungen betroffen sein werden. Aus verbandlicher Perspektive ist es zentral, dass alle geplanten Maßnahmen den Kriterien der Rechtstaatlichkeit, des Grundgesetzes, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention genügen. Der Verband lehnt Abschiebungen nicht grundsätzlich ab. Dabei müssen die Sicherheit und Würde der Betroffenen gewahrt werden. Wir sind aber in großer Sorge, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht zu rechtfertigende Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte dieser Personen verbunden sein werden. Darüber hinaus drohen die Regelungen dazu zu führen, dass selbst Menschen, die perspektivisch in Deutschland bleiben werden, weitgehend von Integrations- und Aufenthaltsperspektiven abgeschnitten werden. Sie wären gezwungen, dauerhaft perspektiv- und chancenlos in einer Art „Parallelgesellschaft“ in Deutschland zu leben. Dies hätte katastrophale Folgen, „nicht nur für das Leben und die Gesundheit dieser Menschen, sondern auch für das gesamtgesellschaftliche Klima.

Schließlich würden mit dem geplanten Entwurf Nichtregierungs-Organisationen und Ehrenamtliche kriminalisiert werden, welche sich für die Belange von Geflüchteten einsetzen und diesen bei der Durchsetzung ihrer rechtstaatlich garantierten Rechte helfen.

### **1. Einführung einer „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht (Ausreiseaufforderung)“**

In allen Fällen, in denen die Unmöglichkeit der Abschiebung zumindest auch der ausreisepflichtigen Person zugerechnet werden kann, soll zukünftig keine Duldung, sondern eine sog. „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ (Ausreiseaufforderung) erteilt werden. Durch die geplanten Änderungen würde sich die Situation für die betroffenen Ausländer\*innen gleich in zweifacher Weise verschärfen: Zum einen soll der Begriff des „Vertretenmüssens“, zu dem es eine gefestigte Rechtsprechung gibt, durch den Begriff der „Zurechenbarkeit“ ersetzt werden, welcher extrem weit definiert würde und selbst Verstöße in der Vergangenheit umfassen würde. Ausreisepflichtigen aus sicheren Herkunftsstaaten etwa wäre das Abschiebungshindernis pauschal zurechenbar, ohne dass sie im konkreten Einzelfall das Gegenteil beweisen könnten. Dies gälte selbst in sog. „Mischfällen“, d.h. wenn es auch Abschiebungsgründe gibt, die die Betroffenen nachweislich nicht zu vertreten haben, wie etwa gesundheitliche oder familiäre Gründe.

Zum anderen würde die Liste der möglichen Sanktionen erheblich ausgeweitet. Personen im Besitz einer sog. Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht würden dauerhaft von allen Möglichkeiten ausgeschlossen, sich zu integrieren und ihren Aufenthalt zu verfestigen. Die parallel im Rahmen des Gesetzentwurfs über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung verhandelten Regelungen zu einer Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung würden ebenso konterkariert wie die Bleiberechtsregelungen der §§ 25a,b sowie § 25 Abs. 5 AufenthG. Stattdessen würde allein aufgrund des (Nicht-)Status der Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht eine Fülle von Sanktionen greifen, die in der Praxis dazu führen würden, dass die betroffenen Personen aufgrund der bestehenden Abschiebungshindernisse weiterhin zwar nicht abgeschoben werden könnten, gleichzeitig aber dauerhaft von gesellschaftlicher Teilhabe und aufenthaltsrechtlicher Perspektiven ausgeschlossen wären. Da eine solche Situation gesetzgeberisch nicht gewollt sein kann, bitten wir Sie dringend, diese Regelung noch einmal zu überdenken.

## **2. Ausweitung der Abschiebungshaft bei gleichzeitiger Einschränkung der Verfahrensgarantien**

Der vorgelegte Gesetzesentwurf sieht eine massive Ausweitung der Abschiebungshaft vor, die zukünftig entgegen klaren Vorgaben des Europarechts und des Bundesgerichtshofs auch in regulären Justizvollzugsanstalten statt in gesonderten Abschiebehafteinrichtungen stattfinden soll. Gleichzeitig soll die Liste der Gründe, die für eine Fluchtgefahr (als Voraussetzung für eine Inhaftierung) sprechen, erneut ausgeweitet werden. So soll die Nichterfüllung der Passbeschaffung, die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedsstaats nach der Dublin-III-VO oder die Nichtwahrnehmung eines Beratungstermins zur freiwilligen Rückkehr bereits ein konkreter Anhaltspunkt für das Vorliegen einer Fluchtgefahr sein. Die Gründe für das Vorliegen einer Fluchtgefahr würden so weit gefasst, dass bei nahezu jedem Ausreisepflichtigen eine Fluchtgefahr angenommen werden könnte.

Im Rahmen der sog. erweiterten Vorbereitungshaft gemäß § 62 Abs. 2a AufenthG-E soll eine Inhaftierung schon ermöglicht werden, wenn die Vorbereitung der Durchsetzung der Ausreisepflicht oder des Abschiebungsverfahrens behindert oder umgangen wird, was gesetzlich vermutet wird, wenn die Identität nicht offengelegt oder an der Beschaffung von Reisedokumenten oder Pass nicht ausreichend mitgewirkt wird.

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 Herkunftsländern nicht oder erst nach langen Wartezeiten zu dem gewünschten Erfolg führen.

Und schließlich soll der Ausreisegewahrsam gemäß § 62b AufenthG-E unabhängig von einer bestehenden Fluchtgefahr allein deshalb verhängt werden können, weil die Ausreisefrist abgelaufen ist. Das Nicht-Verschulden an der Nichtausreise müssen die Betroffenen selbst nachweisen – wie das gelingen soll, lässt die Gesetzesbegründung offen.

Die so weitgehende Ermöglichung der Inhaftierung bei gleichzeitiger Umkehr der Beweislast zulasten der Ausreisepflichtigen verstößt gegen Art. 2 Abs. 2 GG. Die Freiheit der Person ist ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf. Im Kontext der Abschiebungshaft ist in Literatur und Rechtsprechung einhellig anerkannt, dass der Zweck der Abschiebung allein in

der Sicherung der Abschiebung liegen kann. Schon dies ist z.B. bei der erweiterten Vorbereitungshaft nicht der Fall. Darüber hinaus würde die Haft gewissermaßen zum Regelfall, eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit und der Tatsache, dass Haft stets nur das letzte Mittel zur Sicherung der Ausreisepflicht sein darf, wäre nicht mehr gewährleistet. Die geplanten Änderungen sind aus unserer Sicht vollkommen unverhältnismäßig und sollten noch einmal sorgfältig überprüft werden.

Dies gilt umso mehr im Hinblick auf die gleichzeitig geplante Einschränkung von Verfahrensgarantien im Haftrecht, wie z.B. die Einschränkung der Möglichkeit einer Rechtsbeschwerde beim Bundesgerichtshof. Die bislang grundsätzlich zulässige Rechtsbeschwerde in Freiheitsentziehungssachen nach § 70 FamFG wird der Tatsache gerecht, dass es sich bei staatlichen Freiheitsentziehungsmaßnahmen um gravierende Grundrechtseingriffe handelt, die einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung standhalten müssen. Tatsächlich ist es so, dass der Bundesgerichtshof in der Vergangenheit häufig die Rechtswidrigkeit der Abschiebungshaft feststellen musste. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG garantiert den Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle - diese muss auch zukünftig für alle in Deutschland lebenden Menschen Gültigkeit haben. Die geplanten Einschränkungen der Rechtsbeschwerdemöglichkeiten sowie der Anhörung im einstweiligen Rechtsschutz sind damit nicht vereinbar.

### **3. Kriminalisierung von Zivilgesellschaft und Berater\*innen**

Die Schaffung neuer Strafvorschriften im Aufenthaltsgesetz zur Sanktionierung derer, denen die Beeinträchtigung der Durchsetzung bestehender Ausreisepflichten im Rahmen ihrer Beratung oder durch die Weitergabe von Informationen über Abschiebungen unterstellt wird, lehnen wir entschieden ab.

Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass Beratungsstellen unterstellt wird, sie würden die Ratsuchenden dahingehend beraten, den zuständigen Behörden keine oder unzutreffende Auskünfte zu erteilen oder an bestimmten Maßnahmen nicht teilzunehmen. Diese grundlegende Skepsis gegenüber einer unabhängigen Beratung Asylsuchender oder Ausreisepflichtiger ist auch aus zahlreichen anderen Diskussionen bekannt. Sie wird aber der Arbeit der zahlreichen haupt- und ehrenamtlich Mitarbeitenden in den Beratungsstellen nicht gerecht.

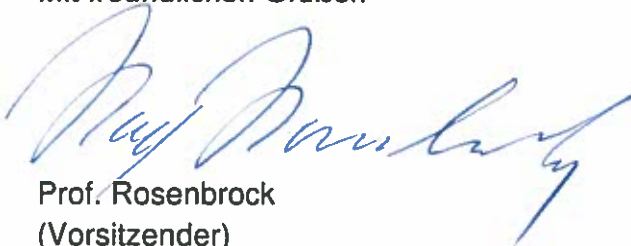
Aus der Beratungspraxis paritätischer Mitgliedsorganisationen, die sich in diesem Bereich engagieren, wissen wir, dass sie ihre Aufgabe darin sehen, die Betroffenen über ihre verschiedenen Handlungsmöglichkeiten, aber auch die Konsequenzen ihrer Handlungen aufzuklären. Solche Informationen, die möglicherweise auch den

Hinweis auf noch einzulegende Rechtsmittel beinhalten können, werden nicht „mit dem Ziel der Behinderung“ der Umsetzung der Ausreisepflicht erteilt.

Es geht vielmehr darum, den Betroffenen, die Optionen, die ihnen in einem Rechtsstaat offenstehen, aufzuzeigen. Gerade für diejenigen, die mit unserem Rechtssystem und Verwaltungshandeln nicht vertraut sind, ist eine solche Beratung dringend notwendig, wenn tatsächlich ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet sein soll. Nicht umsonst hat die Europäische Union im Rahmen der Asylverfahrensrichtlinie auch einen Anspruch auf unentgeltliche Beratung verankert.

Aber auch die strafrechtliche Sanktionierung der Informationsweitergabe über bevorstehende Abschiebungstermine stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Meinungsfreiheit und das Recht, Informationen zu erhalten und zu verbreiten, dar. Die Diskussion über die Bekanntgabe von Abschiebungsterminen hat sich in der Vergangenheit häufig an geplanten Abschiebungen nach Afghanistan entzündet. In der Folge der Bekanntmachung konnten sowohl erfolgreiche Verfassungsbeschwerden eingelegt werden als auch die dringend erforderliche öffentliche Diskussion über die Zulässigkeit von Abschiebungen in ein kriegs- und krisengeschütteltes Land geführt werden. Beides muss ein Land, in dem der Schutz der Grundrechte Kernaufgabe staatlichen und politischen Handelns ist, aushalten. Eine Kriminalisierung und Einschüchterung der Zivilgesellschaft, wie wir sie aus anderen europäischen Staaten kennen, darf nicht auch in Deutschland Einzug halten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Prof. Rosenbrock', written in a cursive style.

Prof. Rosenbrock  
(Vorsitzender)