

Positionierung des Paritätischen Gesamtverbands zu geplanten Verschärfungen im Rahmen des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“)

Allgemeine Einschätzung des Referentenentwurfs

Seit Mitte Februar liegt ein Referentenentwurf vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vor. Der Entwurf befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung. Er zielt darauf ab, die Zuführungsquote zu Rückführungsmaßnahmen deutlich zu steigern, also dazu beizutragen, dass mehr vollziehbar Ausreisepflichtige Deutschland tatsächlich verlassen. Das zur Durchsetzung der Ausreisepflicht zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium wird – trotz zahlreicher diesbezüglicher rechtlicher Änderungen in den vergangenen Jahren – als nicht effektiv genug angesehen, um eine ausreichende Durchsetzung der Ausreisepflicht zu gewährleisten. Die bestehenden rechtlichen Regelungen werden von den Ausländerbehörden als schwer handhabbar und unsystematisch empfunden, die Zahl der zur Verfügung stehenden Haftplätze als nicht ausreichend angesehen.

Diesen wahrgenommenen Problemen soll u.a. mit folgenden Maßnahmen begegnet werden:

- Es soll ein Status unterhalb der Duldung neu eingeführt werden für all diejenigen, denen die fehlende Durchsetzung ihrer Ausreisepflicht zuzurechnen sei, etwa weil sie ihre Identität verschleiern
- Das Ausweisungsrecht soll dahingehend überarbeitet werden, dass Personen, die wegen Sozialleistungsbetrugs oder Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz verurteilt wurden, leichter ausgewiesen werden können
- Die Voraussetzungen für die Sicherungshaft werden ausgeweitet, die Möglichkeiten der Vorbereitungshaft werden erweitert, neu eingeführt wird das Rechtsinstitut der erweiterten Vorbereitungshaft. Die Möglichkeiten, Personen in Ausreisegewahrsam zu nehmen, werden erweitert
- Die Unterbringung von Abschiebegefangenen soll zukünftig nicht nur in speziellen Abschiebegefängnissen, sondern in allen Hafteinrichtungen möglich sein, wobei eine getrennte Unterbringung von Strafgefangenen innerhalb der Einrichtung weiterhin vorgeschrieben sein soll
- Der Ausweisungsschutz für Straftäter soll abgesenkt, Überwachungsmaßnahmen gegen Straftäter, die nicht abgeschoben werden können, sollen ausgeweitet werden
- Es werden neue Strafvorschriften im Aufenthaltsgesetz geschaffen zur Sanktionierung derer, denen unterstellt wird, dass sie die bestehende Ausreisepflicht im Rahmen ihrer Beratung oder Informationsweitergabe beeinträchtigen

Aus verbandlicher Perspektive ist es zentral, dass alle geplanten Maßnahmen den Kriterien der Rechtsstaatlichkeit, des Grundgesetzes, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechen. Der Verband lehnt Abschiebungen zwar nicht grundsätzlich ab. Diese dürfen jedoch stets nur das letzte Mittel sein. Darüber hinaus müssen die Sicherheit und Würde sowie die Grund- und Menschenrechte in jedem Einzelfall gewahrt werden. Diesen Vorgaben wird der aktuelle Gesetzesentwurf keinesfalls gerecht.

Im laufenden Gesetzgebungsverfahren müssen insbesondere die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- Differenzierte Analyse

Ende 2018 lebten 236.000 vollziehbar Ausreisepflichtige in Deutschland, darunter fast 180.000 Geduldete. Aus der Tatsache, dass im Jahr 2018 rund 26.000 Abschiebungen und 16.000 bundesgeförderte Rückreisen stattfanden, schließt das BMI, dass die überwiegende Zahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen die Ausreisepflicht missachte. Demgegenüber ist zunächst festzustellen, dass Bund und Länder über keine verlässlichen Daten hinsichtlich der Frage verfügen, wie viele Ausreisepflichtige tatsächlich das Land verlassen haben. Nicht berücksichtigt sind in den oben genannten Zahlen der Ausgereisten nämlich diejenigen, die Deutschland lediglich unter Inanspruchnahme von Fördermitteln der Länder oder gänzlich ohne Inanspruchnahme von Förderprogrammen verlassen haben. Darüber hinaus befinden sich unter den abgelehnten, ausreisepflichtigen Asylbewerbern auch solche, in deren Herkunftsländer derzeit aus gutem Grund keine oder nur in sehr beschränktem Umfang Abschiebungen stattfinden (z.B. Irak, Afghanistan) sowie Menschen, die aufgrund schwerer Krankheit nicht abgeschoben werden können. Die Aussage, die Mehrzahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen missachte die Ausreisepflicht, ist daher nicht haltbar.

- Kein Status unterhalb der Duldung

Die Überlegungen, für Personen, denen die Unmöglichkeit der Abschiebung zuzurechnen sei, einen Status („Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“) noch unterhalb der Duldung einzuführen, sind abzulehnen. Auch bei der Duldung handelt es sich nicht um eine Aufenthaltserlaubnis, sondern lediglich um eine Bescheinigung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung aufgrund der rechtlichen oder tatsächlichen Unmöglichkeit einer Abschiebung. Das Aufenthaltsrecht wie auch das Sozialrecht sieht auch jetzt schon verschiedene Restriktionsmöglichkeiten für diejenigen vor, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie die Gründe, die ihrer Abschiebung entgegenstehen, selbst zu vertreten haben. Aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass dieser Punkt in der Praxis zu Problemen führt, da ein Verschulden häufig vorschnell unterstellt wird. Die nun vorgesehene Regelung, all diejenigen zu sanktionieren, denen die Unmöglichkeit der Abschiebung zuzuschreiben ist, würde quasi eine Umkehr der Beweislast bedeuten mit der Folge, dass weit mehr Menschen als bisher die Unmöglichkeit der Abschiebung zugeschrieben würde. Die Betroffenen sollen dann von allen Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen sein und auch bei längerfristigem Verbleib keine Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung haben. Dies soll selbst für die gelten, bei denen eine Abschiebung darüber hinaus auch aus medizinischen Gründen unmöglich ist. Dies ist aus humanitären wie integrationspolitischen Gründen inakzeptabel.

- Konterkarrieren der Bleiberechtsregelungen

Im Rahmen der aktuellen Debatte um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wird im Bundestag gegenwärtig auch das „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ beraten. Es sieht, wenn auch unter sehr eingeschränkten Bedingungen, für einen Teil der Geduldeten, die Erteilung einer Ausbildungsduldung oder Beschäftigungsduldung – jeweils mit der Option auf eine anschließende Aufenthaltserlaubnis – vor. Der nun vorliegende Referentenentwurf („Geordnete Rückkehrgesetz“) würde diese Möglichkeiten konterkarrieren, wenn die Behörden einem erheblichem Teil der Geduldeten die Duldung entziehen und ihnen nur noch die neu vorgesehene Bescheinigung ausstellen würden. Alle Bemühungen, für langjährig Geduldete eine aufenthaltsrechtliche Perspektive zu schaffen, wären damit in Frage gestellt.

Eine erfolgreiche Migrationspolitik ist nicht an einer möglichst hohen Zahl von Abschiebungen erkennbar. Die Zahl der vollziehbar Ausreisepflichtigen lässt sich nicht nur durch verstärkte Abschiebungen, sondern auch durch die Erteilung von Aufenthaltstiteln reduzieren. Um der Lebenssituation vieler – insbesondere langjährig – Geduldeter gerecht zu werden, bedarf es daher dringend Verbesserungen der bestehenden Bleiberechtsregelungen und der geplanten Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung. Die aktuelle deutsche Migrationspolitik und insbesondere der vorliegende Gesetzesentwurf verkennen, dass von einem sog. Spurwechsel, also der Möglichkeit eines legalen Aufenthalts für gut integrierte abgelehnte Asylsuchende, nicht nur die betroffenen Personen, sondern auch die Aufnahmegesellschaft profitieren.

- Ausweitung der Haftgründe

Der Gesetzentwurf sieht eine massive Ausweitung der Möglichkeiten vor, vollziehbar Ausreisepflichtige in Haft zu nehmen. Neben der Ausweitung bestehender Haftmöglichkeiten (Sicherungshaft, Vorbereitungshaft), soll mit der „erweiterten Vorbereitungshaft“ ein neue Form der Haft eingeführt werden, die nicht unmittelbar der Umsetzung der Abschiebung dienen soll, sondern vielmehr als eine Art Beugehaft den Betroffenen zur Mitwirkung an aufenthaltsbeendenden Maßnahmen veranlassen soll.

Abschiebungshaft stellt in jedem Fall einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen dar und darf daher immer nur als letztes Mittel in Erwägung gezogen werden und muss in jedem Fall notwendig und verhältnismäßig sein. Die geplante massive Ausweitung der Haftgründe lässt befürchten, dass diese Grundsätze zukünftig nicht ausreichend Berücksichtigung finden. Vorrang muss auf jeden Fall die Förderung der freiwilligen Ausreise haben. Die gestiegene Zahl von Inhaftierungen hat zudem in der Vergangenheit nicht zu erhöhten Abschiebezahlen geführt.

§ 95 AufenthG-E – Änderung der Strafvorschriften

Der Referentenentwurf sieht eine deutliche Verschärfung der Strafvorschriften vor, die für die Arbeit der Beratungsstellen gravierende Konsequenzen haben kann. So soll zukünftig mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden, wer „die Vollziehung einer Ausreisepflicht dadurch behindert, dass er

- a) über geplante Maßnahmen zur Feststellung der Identität ausreisepflichtiger Ausländer mit dem Ziel der Behinderung derselben informiert, oder
- b) ohne Erlaubnis der zuständigen Behörden geplante Zeitpunkte oder Zeiträume einer bevorstehenden Abschiebung veröffentlicht, an einen unbestimmten Personenkreis gelangen lässt oder einem ausreisepflichtigem Ausländer mitteilt.“

Gemäß der Begründung des Referentenwurfs gebietet es die Bewährung des Rechtsstaats, Handlungen zu unterbinden, die auf eine Behinderung der Durchsetzung der Ausreisepflicht zielen. Wegen des besonderen Unrechtsgehalts sei ein entsprechendes Verhalten strafrechtlich zu sanktionieren. Strafbar sei die Behinderung der Vollziehung einer bestehenden Ausreisepflicht, was jede Behinderung der Vollziehung miterfasse.

Bewertung

Die vorgesehenen Verschärfungen der Strafvorschriften im Aufenthaltsgesetz stellen nach Ansicht der Paritätischen eine gravierende, unverhältnismäßige Einschränkung der Arbeit bzw. Einschüchterung unabhängiger Beratungsstellen und eine nicht gerechtfertigte Einschränkung des Rechts auf Informationsfreiheit dar. Die Regelungen sollten daher ersatzlos gestrichen werden.

Einschränkung der Beratung (§ 95 Abs. 2 Nr. 3a AufenthG-E)

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 aber 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.

Beratungsstellen, die diese schwierigen Aufgaben erbringen, brauchen Rechtssicherheit. Die vorgesehenen Regelungen führen aber angesichts der sehr vagen Formulierungen vorhersehbar zu großer Verunsicherung, da nicht absehbar ist, wann davon ausgegangen wird, dass die Beratung durchgeführt wurde, um die Durchsetzung der Ausreisepflicht zu verhindern.

Veröffentlichung von Abschiebungsterminen (§ 95 Abs. 2 Nr. 3b AufenthG-E)

Zudem soll die Veröffentlichung von Abschiebungsterminen unter Strafe gestellt werden. Wie die Gesetzesbegründung präzisiert, bezieht sich dies zum Beispiel auf die Verbreitung der Information über Newsletter oder in den sozialen Medien.

Während in § 95 Abs. 2 Nr. 3a die Weitergabe der Information über geplante Maßnahmen nur strafbar sein soll, wenn sie „mit dem Ziel der Behinderung“ der Identitätsfeststellung erfolgt, soll grundsätzlich jede Weitergabe einer Information über eine bevorstehende Abschiebung strafbar sein können, soweit sie nicht mit Zustimmung der zuständigen Behörden erfolgte.

Die Diskussion über die Bekanntgabe von Abschiebungsterminen hat sich in der Vergangenheit häufig an geplanten Abschiebungen nach Afghanistan entzündet. Die Bekanntmachung hatte dazu geführt, dass in Einzelfällen Abschiebungen im letzten Augenblick gestoppt wurden, da erfolgreich Rechtsmittel eingelegt wurden, die Gerichte also die Rechtmäßigkeit der Abschiebung nicht gewährleistet sahen. Daran wird deutlich, dass die Bekanntgabe solcher Termine eine wichtige Funktion haben können, um den Rechtsschutz der Betroffenen auch tatsächlich zu gewährleisten.

Abschiebungen – insbesondere nach Afghanistan – waren und sind darüber hinaus grundsätzlich politisch umstritten und werden daher auch von den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. Es gibt daher auch ein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Termine. Vor diesem Hintergrund erscheint die grundsätzliche Strafbarkeit der Veröffentlichung dieser Termine unverhältnismäßig, stellt sie doch auch eine Einschränkung der Meinungs- und Informationsfreiheit dar, die etwa durch Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz oder Art. 10 Abs. 1 EMRK geschützt sind. Eine Abwägung dieser unterschiedlichen Interessen fehlt in dem Gesetzentwurf gänzlich.

Die geplanten Neuregelungen zielen letztlich darauf ab, die Beratung Ausreisepflichtiger einzuschränken bzw. ihnen wichtige Informationen nicht zur Verfügung zu stellen. Ähnliche Versuche der Einschüchterung gab es bereits vereinzelt auf Landesebene.

Ebenso, wie zu einem fairen Asylverfahren eine unabhängige Verfahrensberatung unerlässlich ist, so muss nach Ansicht des Paritätischen auch eine unabhängige, professionelle Beratung Ausreisepflichtiger gewährleistet sein. Die Arbeit der betroffenen Beratung verdient Wertschätzung und Rückendeckung – und sollte auch zukünftig ohne Angst vor strafrechtlichen Sanktionen möglich sein. Die vorgesehenen Neuregelungen im § 95 AufenthG sollten daher ersatzlos gestrichen werden.

Zu weiteren Aspekten des Gesetzentwurfes wird der Verband im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens Stellung nehmen.

Berlin, 29. März 2019

Ansprechpartner/-in:
Harald Löhlein/ Kerstin Becker
Abteilung Migration und internationale Kooperation

Kontakt:
Harald Löhlein (almik@paritaet.org)
Kerstin Becker (asyl@paritaet.org)