

Eva Welskop-Defaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr Ansprechpartner
Martin Beißwenger
Referent Flucht und Asyl

Telefon-Durchwahl 0761 200-327
Email: Martin.Beisswenger@caritas.de
www.caritas.de

Datum: 3. Juni 2019

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz)

A. Einleitung

Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die Durchsetzung der Ausreisepflicht effektiver zu gestalten und dadurch die Zahl der tatsächlichen Ausreisen zu erhöhen. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Änderung wird von der Bundesregierung mit dem unzureichenden Erfolg der Regelungen, die in den vergangenen Jahren neu gefasst wurden, begründet.

Der Deutsche Caritasverband fordert, Abschiebungen zur Durchsetzung der Ausreisepflicht nachrangig zur freiwilligen Ausreise anzuwenden, stellt Abschiebungen grundsätzlich als letztes Mittel allerdings nicht in Frage. Dabei muss sichergestellt sein, dass grund- und menschenrechtliche Vorgaben einer Abschiebung nicht entgegenstehen. Jedes Abschiebungsverfahren muss für den Betroffenen sicher, human und entsprechend dem Leitbild einer Rückkehr in Sicherheit und Würde gestaltet sein. Im Hinblick auf Abschiebungshaft ist zu beachten, dass das Recht auf Freiheit ein hohes grundgesetzlich verankertes Gut darstellt und ein Eingriff in dieses Recht in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig ist. An diesen Grundsätzen muss sich der vorliegende Gesetzentwurf messen lassen.

Der Gesetzentwurf nimmt auch Bezug auf das Asylbewerberleistungsgesetz. Das Asylbewerberleistungsgesetz wird seit dessen Einführung im Jahr 1993 vom Deutschen Caritasverband kritisch begleitet. Bereits seit langem wird eine Aufhebung des Gesetzes und eine Überführung der betroffenen Personengruppen in die Hilfesysteme der Bücher II und XII des Sozialgesetzbuches gefordert. Die grundsätzliche Kritik bezieht sich unter anderem darauf, dass das Asylbewerberleistungsgesetz als Sondergesetz mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Menschenrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, welches migrationspolitisch nicht zu relativieren ist, nicht ausreichend begründet ist. Mitarbeitende der Caritas kennen aus ihrer täglichen Beratungstätigkeit negative Auswirkungen des Asylbewerberleistungsgesetzes für die Betroffenen.

B. Zusammenfassung

Die Zusammenfassung enthält zur schnellen Erfassung der Kernaussagen der Stellungnahme eine Kurzfassung der wesentlichen Bewertungen und Forderungen aus der unten in Kapitel C. erfolgten ausführlicheren Darstellung:

Der Deutsche Caritasverband spricht sich im Hinblick auf die geplanten Änderungen im Bereich des Ausweisungsschutzes dafür aus, dass an dem bisher geltenden Niveau des Ausweisungsschutzes für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge festgehalten und dieses auf subsidiär Schutzberechtigte ausgedehnt wird.

Für die geplante Neugewichtung der Ausweisungsinteressen im Bereich der Straftaten zu Lasten eines Sozialleistungsträgers oder nach dem Betäubungsmittelgesetz gibt es nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes keine überzeugende Begründung.

Hinsichtlich der geplanten Regelung im Rahmen von zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen weist der Deutsche Caritasverband darauf hin, dass insbesondere psychische Erkrankungen auch durch approbierte Psychotherapeuten per Attest nachgewiesen werden können. Eine erhebliche konkrete Gefahr aus gesundheitlichen Gründen sollte daher nicht nur durch Ärzte nachgewiesen werden können.

Die Regelung zur Duldung für Personen mit ungeklärter Identität ist nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes in der Gesamtschau abzulehnen. Es bleibt unklar, wie diese Regelung zum Gesetzesziel - der Durchsetzung der Ausreisepflicht - beitragen soll. Regelungen wie die Bleiberechtsregelungen bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden und bei nachhaltiger Integration werden konterkariert.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Voraussetzungen für die Überstellungshaft im Rahmen von Dublinverfahren und die Voraussetzungen der Abschiebehaft in Verfahren der erzwungenen Rückkehr an unterschiedlichen Stellen im Gesetz geregelt werden. Dies entspricht grundsätzlichen Transparenzerwägungen im Hinblick auf die Zielsetzungen der Verfahren. Diese Unterschiedlichkeit sollte sich allerdings auch im Gesetzestext widerspiegeln. Wichtig wäre daher, dass die Voraussetzung der „Erheblichkeit“ einer Fluchtgefahr im Rahmen der Überstellungshaft auch benannt wird und damit der gesteigerte Prüfungsmaßstab gegenüber dem Rechtsanwender zum Ausdruck kommen kann. Auch sollte nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes die Wertung des deutschen Verfassungsrechts und des Europarechts, wonach eine freiheitsentziehende Maßnahme (Haft) immer nur das letzte Mittel also ultima ratio sein darf, im Gesetzestext deutlich zum Ausdruck kommen.

Die Einführung einer vorläufigen Ingewahrsamnahme im Rahmen des Dublin-Überstellungsverfahrens ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes äußerst bedenklich. Denn eine solche ist in der verbindlichen europarechtlichen Dublinverordnung nicht vorgesehen und widerspricht ohne eine vorherige richterliche Anordnung auch nationalen verfassungsrechtlichen Grundsätzen.

Der Deutsche Caritasverband kritisiert auch, dass die Beurteilung über das Vorliegen eines Haftgrundes für die Abschiebehaft künftig auf Vermutungen gestützt werden kann. Ein Eingriff

in das bedeutende Rechtsgut der Freiheit darf nur erfolgen, wenn ein Haftgrund tatsächlich festgestellt wurde.

Einige der im Gesetzentwurf genannten konkreten Anhaltspunkte für das Vorliegen einer konkreten Fluchtgefahr, mit der die Sicherungshaft begründet wird, werden vom Deutschen Caritasverband im Hinblick auf ihre Tauglichkeit und auf die Einhaltung des verfassungsrechtlich gebotenen qualifizierten Gesetzesvorbehalts kritisch gesehen.

Hinsichtlich der Dauer der Abschiebungshaft regt der Deutsche Caritasverband, zur Vermeidung von Unklarheiten, an, den europarechtlich geregelten Wortlaut auch in der nationalen Gesetzgebung zu verwenden.

Dass die Bundesregierung von der Einführung einer erweiterten Vorbereitungshaft wieder abgerückt ist, begrüßt der Deutsche Caritasverband, stellt jedoch die Einführung der neuen Mitwirkungshaft ebenfalls in Frage.

Was die Aufhebung des europarechtlich geregelten sog. Trennungsgebotes betrifft, also das Gebot, Abschiebehäftlinge und Strafgefangene in unterschiedlichen Haftenrichtungen unterzubringen, stellt der Deutsche Caritasverband aufgrund des Fehlens verlässlicher Tatsachengrundlagen in Frage, ob die Bundesregierung alle geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um ihren europarechtlichen Verpflichtungen gerecht zu werden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit des kurzzeitigen Festhaltens durch die Behörde ohne vorherige richterliche Anordnung, um die Durchführung der Abschiebung am Flughafen oder Grenzübergang zu ermöglichen, wird in der vorgeschlagenen Regelung, nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes, den hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht.

Der Deutsche Caritasverband hat sich auch schon mehrfach aufgrund rechtsstaatlicher Bedenken gegen ein Ausreisegewahrsam ausgesprochen. Dass dieses nun noch einfacher angeordnet werden können soll, sieht der Deutsche Caritasverband äußerst kritisch. Rechtsstaatliche Anforderungen dürfen hier nicht unterschritten werden.

Die Neuregelung zur Strafbarkeit von Verletzungen von Geheimhaltungspflichten im Zusammenhang des Vollzugs der Ausreisepflicht wird vom Deutschen Caritasverband abgelehnt. Informationen zum konkreten Zeitpunkt einer Abschiebung sind ein wesentliches Element, um die Rechte der betroffenen Personen adäquat zu schützen. Die Neuregelung zu den Geheimhaltungspflichten sollte zurückgenommen werden. Durch die Vorschrift würden Beraterinnen und Berater unter Generalverdacht gestellt und massiv verunsichert werden, in einer Zeit in der sie teilweise ohnehin bereits Angriffen ausgesetzt sind.

Hinsichtlich der Verlängerung der Frist für Widerrufs- und Rücknahmeverfahren im Zusammenhang mit der Zuerkennung internationalen Schutzes wird seitens des Deutschen Caritasverbandes zu bedenken gegeben, dass damit die Angemessenheit in Bezug auf die Berücksichtigung der schutzwürdigen Belange des Einzelnen in nicht unerheblichem Maße in Frage gestellt wird.

Durch den vorgesehenen Ausschluss sozialer Leistungen für in anderen EU-Staaten anerkannte Schutzberechtigte und durch die vorgesehene Ausweitung der Kürzungen von Sozialleistungen wird das Menschenrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum beschnitten.

C. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

Nachfolgend wird zu ausgewählten gesetzlichen Neuregelungen des Gesetzentwurfes im Einzelnen Stellung bezogen:

I. Änderung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)

1. Ausweisung

- a) § 53 Abs. 3, Abs. 3a und 3b AufenthG-E, Ausweisungsschutz von Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten

§ 53 Abs. 3 regelt bisher, dass Asylberechtigte und anerkannte Flüchtling nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sie auf Grund ihres persönlichen Verhaltens eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Diese Regelung soll gestrichen werden. Stattdessen soll nach dem neuen § 53 Abs. 3a bei Asylberechtigten und Flüchtlingen künftig eine Ausweisung möglich sein, wenn sie als Gefahr für die Sicherheit in Deutschland oder eine terroristische Gefahr anzusehen sind oder, wenn sie durch eine schwere Straftat, zu der sie rechtskräftig verurteilt wurden, eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen.

Subsidiär Schutzberechtigte genießen nach geltendem Recht keinen besonderen Ausweisungsschutz. Ihr Status wird gem. § 55 Abs. 1 Nr. 5 AufenthG vielmehr als besonders schwerwiegendes Bleibeinteresse gewertet. Diese Regelung wird gestrichen und sie sollen künftig gemäß § 53 Abs. 3b AufenthG-E nur ausgewiesen werden können, wenn sie eine schwere Straftat begangen haben oder eine Gefahr für die Allgemeinheit oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellen.

Bewertung

Ausweislich der Gesetzesbegründung zielt die Neufassung des § 53 auf die leichtere Ausweisung von schutzberechtigten Intensivstraftäter_innen. Diese Zielsetzung spiegelt sich jedoch in der neugefassten Norm nicht wieder. Mit dem neuen Abs. 3a wird das für die Zulässigkeit einer Ausweisung notwendige Niveau des Ausweisungsinteresses soweit abgesenkt, dass eine einmalige schwere Straftat ausreicht. Hier sollte eine Klarstellung im Gesetzeswortlaut erfolgen.

Die Neuregelung soll laut Gesetzesbegründung dazu dienen, im Einzelfall ein Überwiegen des öffentlichen Ausreiseinteresses begründen zu können. Das verkennet allerdings die Systematik des Ausweisungsrechts. Weder § 53 Abs. 3 noch die neue § 53 Abs. 3a oder 3b treffen Aussagen zur Gewichtung von Ausweisungs- oder Bleibeinteressen. Sie formulieren vielmehr den besonderen Ausweisungsschutz, den die Betroffenen genießen. Greift er, ist eine Ausweisung von vorherein ausgeschlossen und für eine Interessensabwägung kein Raum.

Art. 21 EU-Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) und Art. 33 Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) regeln die Möglichkeit der Ausweisung von Flüchtlingen (vgl. EuGH, 24.6.2015, C-373/13) unabhängig davon, ob ihnen die Flüchtlingseigenschaft förmlich zuerkannt wurde (vgl. EuGH, 14.5.2019, Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, Rn. 90). Ein anerkannter Flüchtling kann dem-

nach ausgewiesen werden, wenn er eine Gefahr für die Sicherheit Deutschlands darstellt oder eine Gefahr für die Allgemeinheit, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde. Dies ist nur aus spezialpräventiven Gründen (Wiederholungsgefahr) möglich. Der neue § 53 Abs. 3a orientiert sich eng an diesen Vorgaben. Die Streichung in § 53 Abs. 3 und die Formulierung des neuen Abs. 3a führen aber dazu, dass bei Schutzberechtigten nicht mehr allein auf ihr Verhalten abzustellen ist. Damit wird die strikte spezialpräventive Begründung für eine Ausweisung dieses Personenkreises aufgeweicht. Da ausweislich der Gesetzesbegründung eine Ausweisung entsprechend den oben genannten völkerrechtlichen bzw. europarechtlichen Vorgaben wie bisher nur aus spezialpräventiven möglich sein soll, sollte es zu einer Klarstellung kommen, indem wie bisher auf das Verhalten abgestellt wird.

Es ist zu begrüßen, dass die Rechtsstellung von subsidiär Schutzberechtigten nicht mehr als bloßes Bleibeinteresse gewertet wird, sondern zu einem erhöhten Ausweisungsschutz führt. Nach dem neuen Abs. 3b soll allerdings bei subsidiär Schutzberechtigten ein niedrigeres Schutzniveau gelten als bei Flüchtlingen. Da anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte einen ähnlichen, tatsächlichen Schutzbedarf haben, spricht sich der DCV gegen die vorgesehene Abstufung des Schutzniveaus.

Durch die Neuregelung soll es vermehrt zu Ausweisungen von Asylberechtigten, Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten kommen. Die Abschiebung dieser Personengruppen als Folge der Ausweisung ist gemäß Art. 3 EMRK und Art. 21 der Richtlinie 2011/95 i.V.M. mit der Charta der Grundrechte jedoch oft unzulässig (EuGH, 14.5.2019, Rs. C-391/16, C-77/17 und C-78/17, Rn. 94). Folglich würden die Ausweisungen nicht zu einer vermehrten Durchsetzung der Ausreisepflicht, sondern zu einer vermehrten Erteilung des Duldungsstatus mit all seinen bekannten Problemen führen. Ein solches Szenario ist weder für die Betroffenen noch für die Gesellschaft erstrebenswert.

Es sollte daher an dem bisher geltenden Niveau des Ausweisungsschutzes für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge festgehalten und dieser auf subsidiär Schutzberechtigte ausgedehnt werden.

b) § 54 Abs. 1 Nr. 1a und 1b und Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E, Gewichtung der Ausweisungsinteressen

Nach dem neuen § 54 Abs. 1 Nr. 1a soll künftig eine Verurteilung wegen der dort genannten Straftaten genügen, um ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse begründen, ohne dass wie bisher diese Taten mit Gewalt, Drohung, List oder serienmäßig begangen sein müssen. Dies soll die Ausländerbehörden bei ihrer Prüfpflicht, ob eine das besonders schwerwiegende Ausweisungsinteresse begründende Tat vorliegt, entlasten.

Nach dem neuen § 54 Abs. 1 Nr. 1b soll es für ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse künftig auch genügen, dass ein/e Ausländer_in wegen Straftaten zu Lasten eines Leistungsträgers oder Sozialversicherungsträgers nach dem SGB oder nach dem Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln rechtskräftig zu mindestens einem Jahr Freiheits- oder Jugendstrafe verurteilt wurde.

§ 54 Abs. 2 Nr. 1 soll dahingehend geändert werden, dass künftig eine rechtskräftige Verurteilung wegen einer Straftat von mindestens 6 Monaten genügen soll, um ein schwer wiegendes Ausweisungsinteresse zu begründen. Bisher liegt diese Schwelle bei einem Jahr.

Bewertung

Jede Ausweisung ist ein Eingriff in bestehende Rechte von Ausländer_innen mit schwerwiegenden Folgen und muss folglich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Es muss daher immer eine Interessensabwägung zwischen den Ausweisungs- und den Bleibeinteressen erfolgen. Es muss insbesondere auch darauf geachtet werden, dass die Ausweisung der Gefahrenabwehr dient und keine Ersatz- oder Zusatzstrafe darstellt. § 54 konkretisiert dabei einige Ausweisungsinteressen und ihre Gewichtung. Die neu gefassten Ausweisungsinteressen könnten bereits jetzt für eine Ausweisung herangezogen werden, wenn von ihnen eine hinreichende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht. Es geht hier also nicht darum, Ausweisungen überhaupt zu ermöglichen. Der Gesetzgeber greift vielmehr in den Abwägungsprozess ein, indem er die Gewichtungen verschiebt. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte müssen die besonderen Umstände des Einzelfalls betrachtet und dabei die Art und Schwere einer Straftat nach objektivierbaren Kriterien gewertet werden (vgl. EGMR, 04.10.2001 - 43359/98; BVerfG Beschluss vom 01. März 2004 - 2 BvR 1570/03). Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Ermessensausübung darf mithin nicht dadurch konterkariert werden, dass Ausweisungsinteressen unverhältnismäßig hochgewertet werden.

2. Anforderungen an ärztliche Atteste für Abschiebungsverbote

a) § 60 Abs. 7 AufenthG-E, ärztliche Bescheinigung

Die hohen Anforderungen an Atteste, die im Rahmen der Duldung aus gesundheitlichen Gründen bestehen, sollen durch einen ergänzenden Verweis in § 60 Abs. 7 nun auch bei der Prüfung von zielstaatsbezogenen Abschiebungsverböten Anwendung finden. Durch den Verweis wird nun ausdrücklich gefordert, dass eine die Abschiebung beeinträchtigende Erkrankung „durch eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung glaubhaft“ gemacht werden muss. Daraus folgt, dass zukünftig psychologische Psychotherapeut(inn)en oder Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut(inn)en keine Atteste mehr ausstellen können.

Bewertung

Durch die geplanten Änderungen, werden Psychologische Psychotherapeut(inn)en sowie Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut(inn)en von der Möglichkeit, Abschiebungsverböte aus gesundheitlichen Gründen zu attestieren, ausgeschlossen. Für den Deutschen Caritasverband sind die Gründe für diesen Ausschluss nicht ersichtlich. Denn laut Psychotherapeutengesetz sind Psychotherapeut(inn)en mit der Approbation befugt, psychische Störungen zu diagnostizieren und zu behandeln. Die Änderungen würden zu einer fachlichen Abwertung einer mit Ärzt(inn)en gleichrangigen Berufsgruppe führen.

Insbesondere für die Betroffenen hätte die Gesetzesänderung schwerwiegende Folgen: Diese hätten kaum mehr eine Möglichkeit, psychische Erkrankungen und deren Behandlungsbedarf geltend zu machen. Aus unserer Erfahrung wissen wir, wie schwer es im Falle einer psychi-

schen Störung oder Traumatisierung bereits heute ist, eine entsprechende Bescheinigung zu erhalten. Aus der Praxis berichten uns u.a. Psychosoziale Zentren für traumatisierte Geflüchtete in Trägerschaft der Caritas über einen eingeschränkten Zugang zum Gesundheitssystem bzw. lange Wartezeiten für diese Personen mit besonderem Schutzbedarf. .

Der Deutsche Caritasverband fordert daher, in § 60a Abs. 2c S. 2 und 3 AufenthG-E nach dem Wort „ärztliche“ jeweils die Wörter „oder psychotherapeutische“ einzufügen.

An dieser Stelle möchte der DCV auch ausdrücklich auf die gemeinsame Stellungnahme der Bundespsychotherapeutenkammer (BPtK) und der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) verweisen.¹

3. Duldung für Personen mit ungeklärter Identität

§§ 60b, 98,105 AufenthG-E, Duldung bei ungeklärter Identität

Der neu eingeführte §60b AufenthG-E soll festlegen, dass einer Ausländerin, der die Unmöglichkeit der Abschiebung zuzurechnen ist, eine „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ erteilt wird. Dies sei der Fall, wenn das Abschiebungshindernis durch Identitätstäuschung oder falsche Angaben selbst herbeigeführt werde oder zumutbare Handlungen zur Erfüllung der besonderen Passbeschaffungspflicht nicht vorgenommen werden.

Die zumutbaren Handlungen werden in Abs. 3 neu definiert. Sie können bei Unterlassung jederzeit nachgeholt werden, was zur Aufhebung der „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ führt. Inhaber(innen) einer „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ unterliegen einer Wohnsitzauflage sowie einem Erwerbstätigkeitsverbot. Weiterhin wird der Zeitraum mit „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ nicht als Vorduldungszeit für Bleiberechtsregelungen (vorgesehen im Gesetzentwurf über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung) angerechnet.

In § 105 sind Übergangsregelungen für die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität enthalten. § 98 Abs. 3 und 5 AufenthG-E enthalten Bußgeldvorschriften bei Verletzungen gegen die Passbeschaffungspflicht von Inhabern einer Duldung für Personen mit ungeklärtem Aufenthalt.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband sieht die Einführung der „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ unter mehreren Gesichtspunkten kritisch. Zwar soll sie nur an Personen erteilt werden, denen die Unmöglichkeit der Abschiebung zuzurechnen ist. Allerdings zeigt die Erfahrung unserer Beratungsdienste, dass eine solche Zurechnung in vielen Fällen nicht eindeutig ist. So wird mitunter bereits die lange Dauer der Passbeschaffung dem Betroffenen fälschlicherweise als Verstoß bei der Mitwirkung ausgelegt, auch wenn für die Verzögerung die zu-ständige Botschaft verantwortlich ist. Nach den Berichten der Caritas-Beratungsstellen differiert darüber hinaus auch die Auslegung, welche Mitwirkungshandlungen im Einzelfall zumutbar sind, je nach Ausländerbehörde erheblich. Das ist dem Umstand geschuldet, dass die Ausländerbe-

¹ http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2019/03/2019-03-01_STN_BPtK_BAfF_Geordnete-Rückkehr-Gesetz.pdf

hörden vielfach keine ausreichenden Kenntnisse darüber haben, welche konkreten Maßnahmen in verschiedenen Herkunftsländern für eine Passbeschaffung tatsächlich erforderlich sind. Die gesetzliche Forderung der Passbeschaffung und die Aufstellung eines Katalogs mit pauschal als zumutbar erachteten Mitwirkungshandlungen, löst die Praxisprobleme in keiner Weise, sondern erhöht den Verwaltungsaufwand für die Ausländerbehörden.

Inhaber(inn)en einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität unterliegen einem Arbeitsverbot und einer Wohnsitzauflage. Diese Sanktionen sind allerdings bereits mit der bestehenden Rechtslage und der herkömmlichen Duldung möglich. So kann nach §61 Abs. 1c eine räumliche Beschränkung angeordnet werden, wenn über die Identität getäuscht oder zumutbare Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung nicht erfüllt wurden. Weiterhin besteht ein Arbeitsverbot für Personen, die ihre Abschiebehindernisse selber zu vertreten haben (§60a Abs. 6 AufenthG). Der Beitrag dieser Regelung zu den Zielen des Gesetzesentwurfs ist damit vernachlässigungswürdig.

Allerdings besteht ein nicht auflösbarer Widerspruch zwischen einerseits Arbeitsverbot und den Einschränkungen von Sozialleistungen gem. § 1 a Abs. 3 AsylbLG bei der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität und - auf der anderen Seite - den enormen Kosten, die Geduldete häufig im Passbeschaffungsverfahren aufbringen müssen. Bei Sozialleistungsbezug dürfte es teilweise Jahre dauern, bis die Kosten für einen Reisepass, für den Herkunftsländer mitunter viel Geld verlangen (vgl. ein syrischer Reisepass kostet derzeit etwa 255 € (s. BT-Drs 19/3844) angespart sind. Es ist zumindest unklar, wie weit die Kosten einer Passbeschaffung von deutscher staatlicher Seite übernommen werden, da diese den Regelbedarfsanteil in der Regel um ein Vielfaches überschreiten.

Zu begrüßen, allerdings rechtssystematisch irreführend platziert ist die in Absatz 2 Satz 2 vorgenommene Klarstellung, dass Ausländer_innen im Asylverfahren nicht zu einer Passbeschaffung verpflichtet werden können. Fragwürdig ist allerdings, dass Inhaber_innen einer Aufenthaltserlaubnis nach 60 Absatz 7 AufenthG, deren Abschiebungsverbot „allein auf gesundheitlichen Gründen“ beruht, zur Passbeschaffung verpflichtet werden sollen. Hier fehlt eine Klarstellung, was der Gesetzgeber unter der Formulierung „alleine auf gesundheitlichen Gründen“ versteht. So ist der Grund für ein Abschiebungsverbot aufgrund einer Erkrankung stets in ihrem gesellschaftlichen Kontext, einer möglichen Stigmatisierung und Diskriminierung zu sehen und damit nie gänzlich allein aufgrund gesundheitlicher Gründe. Weiterhin ist unklar, warum diese Regelung nun im § 60b eingeführt wird und nicht im sachlich logischen § 5 AufenthG erfolgt.

In Absatz 3 wird festgelegt, welche Mitwirkungshandlungen einem Ausländer/einer Ausländerin regelmäßig zumutbar seien. So wird in Nummer 3 als zumutbar gesehen, dass Ausländer_innen gegenüber den Botschaften ihres Heimatlandes sog. „Freiwilligkeitserklärungen“ abgeben. Damit verpflichtet der Gesetzgeber die betroffenen Personen, eine womöglich unwahre Erklärung abzugeben. Die Verpflichtung zur Unterzeichnung einer „Freiwilligkeitserklärung“ verlangt von den Betroffenen ein Verhalten, dass die Intimsphäre als unantastbaren Kernbereich des Persönlichkeitsrechts des Art 2 Abs. 1 i.V.m. Art 1 Abs 1 GG berührt (Urteil des BSG vom 30.10.2013, B 7 AY 7/12 R). Demnach ist die hier vorgeschlagene Regelung grundgesetzwidrig und damit abzulehnen.

Mit Blick auf die praktische Umsetzung bleibt unklar, ob der vorliegende Gesetzesentwurf tatsächlich eine Konkretisierung der Zumutbarkeit der Passbeschaffung vornimmt. Eine weitere Erläuterung der vorgeschlagenen Regelungen sollte dringend in der Gesetzesbegründung erfolgen. Drängende Fragen, wie die Zumutbarkeit hoher Gebühren und Kosten, die im Rahmen einer Passbeschaffung entstehen werden gar nicht behandelt.

Zu erwarten ist weiterhin, dass aus der Umsetzung der Regelung ein erhöhter Prüfaufwand der Ausländerbehörden entsteht, die nunmehr bei jeder Ausstellung oder Verlängerung einer Duldung die Erteilung einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität prüfen müssen. Dadurch werden weitere Kräfte bei den ohnehin schon überlasteten Ausländerbehörden gebunden. Die Folge wären deutliche Verzögerungen bei der Ausstellung und Verlängerung von Duldungen.

Integrationspolitisch problematisch ist die in Absatz 5 geplante Regelung wonach die Zeit mit einer Duldung „für Personen mit ungeklärter Identität“ nicht als sog. „Voraufenthaltszeit“ angerechnet wird. Die Voraufenthaltszeiten sind insbesondere bei der Beantragung einer Duldung für Ausbildung und Beschäftigung gemäß des kommenden „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ und bei der Bleiberechtsregelung nach § 25 a und b AufenthG von Bedeutung. Durch die Regelungen in § 60b AufenthG könnten die Regelungen in § 25 a und b AufenthG an Wirkung verlieren.

Besonders problematisch drückt sich dies im Hinblick auf die Gruppe der unbegleitet minderjährigen Geflüchteten aus. Diese werden rechtlich durch einen Vormund vertreten, der entsprechend des Kindeswohles für das Kind entscheidet. Bestimmte Handlungen der Passbeschaffung können dem Kindeswohl widersprechen. Werden diese aber in diesem Sinne unterlassen, droht die Erteilung einer Duldung gem. § 60b, durch die wiederum perspektivisch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a unmöglich würde. Aus diesen Gründen ist die Anwendung des § 60b AufenthG-E speziell für Kinder und Jugendliche abzulehnen.

Die Übergangsregelung in § 105 AufenthG-E ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie Ausnahmeregelungen für Geduldete in Beschäftigung oder Ausbildung vorsieht. Die in § 98 AufenthG-E vorgesehenen Bußgeldvorschriften bei Verletzung der Passbeschaffungspflicht sehen Bußgelder von bis zu 5.000€ vor. Wie eine Person, die einem Arbeitsverbot unterliegt und nur niedrige Sozialleistungen erhält, diese Bußgelder bezahlen soll, ist fraglich.

In der Gesamtschau ist die Regelung in § 60b AufenthG-E abzulehnen und sollte ersatzlos gestrichen werden. Es bleibt unklar, wie diese Regelung zum Gesetzesziel - der Durchsetzung der Ausreisepflicht - beitragen soll. Stattdessen bedeutet die Prüfung der Erteilung einer Duldung nach § 60b AufenthG-E eine deutliche Arbeitsbelastung für die Ausländerbehörden. Darüber hinaus werden integrationspolitisch zu befürwortende Regelungen wie die Bleiberechtsregelungen in §25 a und b AufenthG aktiv unterlaufen.

4. Überstellungshaft und Abschiebehaft

- a) § 2 Abs. 14 Satz 1 und Satz 2 AufenthG-E, Überstellungshaft

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Verweisungssystematik im Haftrecht grundsätzlich zu verändern. Die bislang in § 2 Abs. 14 genannten Anhaltspunkte zur Feststellung des Haftgrundes „Fluchtgefahr“ als Voraussetzung für eine Inhaftnahme bei der Abschiebungshaft sollen künftig in § 62 Abs. 3a und 3b neu geregelt werden (siehe unten lit. b). Der bisherige § 2 Abs. 15, der hinsichtlich der Voraussetzungen der Überstellungshaft im Rahmen des sog. Dublinverfahrens auf Absatz 14 verwiesen hatte wird nunmehr um neue Anhaltspunkte ergänzt, die das Vorliegen einer Fluchtgefahr in diesen Fällen begründen sollen und verweist ebenfalls auf § 62 Abs. 3a und 3b AufenthG-E.

Weiterhin sieht der Entwurf mit § 2 Absatz 14 Satz 2 Nr.2, 2. Unterabsatz, im Rahmen von Dublin-Überstellungen, Fälle einer vorläufigen Ingewahrsamnahme ohne vorherige richterliche Anordnung vor.

Bewertung

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die Voraussetzungen für die Überstellungshaft im Rahmen von Dublinverfahren und die Voraussetzungen der Abschiebehaft in Verfahren der erzwungenen Rückkehr an unterschiedlichen Stellen des Gesetzes geregelt werden soll. Dies schafft Klarheit und Transparenz im Hinblick auf die unterschiedlichen Zielsetzungen der Verfahren. Das Dublinverfahren dient dazu, einen etwaigen Schutzbedarf erst einmal feststellen zu können, wohingegen das Abschiebungsverfahren im Rahmen der erzwungenen Ausreise die Feststellung voraussetzt, dass kein Schutzbedarf vorliegt.

Da es sich um unterschiedliche Verfahren handelt, setzt Art. 28 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung² aber auch voraus, dass bei Inhaftnahmen zur Sicherstellung von Überstellungsverfahren eine einfache lediglich an objektiven Kriterien (Art. 2 lit. n Dublin-II-Verordnung) orientierte Fluchtgefahr nicht ausreicht, sondern vielmehr eine erhebliche Fluchtgefahr gegeben sein muss. Dies wird zwar in der Gesetzesbegründung erwähnt, aber im Gesetzestext nicht explizit genannt. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes wäre es jedoch wichtig, dass im Gesetzestext die Voraussetzung der Erheblichkeit einer Fluchtgefahr benannt wird. Denn dies würde dem Rechtsanwender (beantragende Behörde oder anordnender Richter) unmittelbar signalisieren, dass an die Prüfung, ob in Überstellungsverfahren eine Fluchtgefahr im Sinne des Gesetzes vorliegt, ein gesteigerter Prüfmaßstab anzulegen ist. Noch klarer wäre es, wenn die Voraussetzungen der Überstellungshaft direkt im Asylgesetz geregelt würden.

Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes wäre es zudem zu begrüßen, wenn die durch den Gesetzgeber der Europäischen Union bereits vorgenommene Wertung in Art. 28 Absatz 2 Dublin-III-Verordnung sich auch in der Deutschen Gesetzgebung wiederfinden würde. Dort ist bereits benannt, dass Überstellungshaft die letzte Maßnahme sein soll, also erst dann in Betracht kommt, wenn „sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen“. Auch dies ist Ausdruck einer gesteigerten Prüfpflicht. Haft darf daher immer nur ultima ratio sein. Dies schon bereits deshalb, weil Haft eine freiheitsentziehende Maßnahme darstellt und damit ein unmittelbarer Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 2 Absatz 2 GG) gegeben ist. Einschränkungen der Freiheit sind aufgrund der besonderen Bedeutung des Freiheitsgrundrechts in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig.

² Verordnung EU 604/2013

Hinsichtlich der in § 2 Absatz 14 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E beabsichtigten Regelung eines Anhaltspunktes für das Vorliegen von Fluchtgefahr ist anzumerken, dass die Konkretisierungstiefe mit der Formulierung „in absehbarer Zeit“ nicht erreicht sein dürfte. Denn anhand dieses Kriteriums dürfte es schwierig sein, die Erheblichkeit einer Fluchtgefahr zu bestimmen. Hier wäre in jedem Falle eine weitere Konkretisierung vorzunehmen.

Zu der in § 2 Absatz 14 Satz 2 Nr. 2 neu geregelten vorläufigen Ingewahrsamnahme ist anzumerken, dass die Verortung einer Haftregelung unter dem Oberbegriff der Anhaltspunkte für Fluchtgefahr rechtstechnisch sehr systemfremd wirkt. Darüber hinaus ist die Regelung auch aus europarechtlicher Sicht bedenklich, denn Art. 28 Absatz 2 Dublin-III-Verordnung ist aufgrund des Verordnungsscharakters als abschließende Regelung zu betrachten, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar wirkt und keinen weiteren Spielraum bei der Umsetzung in nationales Recht zulässt. Eine vorläufige Ingewahrsamnahme sieht die Dublin-III-Verordnung nicht vor. Hinzu kommt, dass die angedachte Regelung einer vorläufigen Ingewahrsamnahme ohne vorherige richterliche Anordnung im Widerspruch zu dem verfassungsrechtlichen Gebot des Richtervorbehalts steht und damit die Verfassungskonformität zumindest in Frage steht.

b) § 62 Absatz 3, Absatz 3a und Absatz 3b AufenthG-E, Abschiebungshaft, Sicherungshaft, Fluchtgefahr

Durch die Neufassung des § 62 in Absatz 3, 3a und 3b AufenthG-E sollen die Voraussetzungen für Inhaftnahmen zur Sicherung der Abschiebung (Sicherungshaft) neu gestaltet und erweitert werden. Die bislang geltenden Haftgründe nach § 62 Absatz 3 Nr.1 und Nr. 1a AufenthG sollen in den neuen Gesetzestext in § 62 Absatz 3 Nr. 2 und Nr. 3 überführt werden. Der Haftgrund „Fluchtgefahr“ soll nun im Rahmen der Regelungen zur Abschiebungshaft in § 62 Absatz 3 Nr. 1 AufenthG-E geregelt werden.

Die Gesetzessystematik hinsichtlich der Begründung einer Fluchtgefahr wird neu gefasst. In § 62 Absatz 3a AufenthG-E werden in sechs Gruppen Tatbestandsmerkmale benannt, bei deren Vorliegen das Vorhandensein einer Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird. In § 63 Absatz 3b AufenthG-E werden weitere sieben Gruppen von Tatbestandsmerkmalen benannt, die konkrete Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Fluchtgefahr benennen sollen.

Bewertung

Grundsätzlich ist auch hier anzumerken, dass Haft aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes immer nur das letzte Mittel sein darf, da die Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit darstellt. Es wäre daher auch im Rahmen der Abschiebungshaft zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber die Maßnahme der Haft als „ultima ratio“, also nur als letztes Mittel, im Gesetzestext deutlicher zum Ausdruck bringen würde und die Anwendung milderer Mittel deutlicher benennt.

In den Absätzen 3a und 3b des § 62 AufenthG-E sollen offenbar im Vorgriff auf die geplanten aber bislang noch nicht beschlossenen Änderungen der EU-Rückführungsrichtlinie bereits weitere Tatbestände zur Begründung der Sicherungshaft installiert werden.

(1) Widerlegliche Vermutung

Ein Eingriff in das bedeutende Rechtsgut der Freiheit darf aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht auf bloße Vermutungen gestützt werden. Laut Gesetzesbegründung soll der Ausländer trotz Vorliegens der Umstände, bei denen Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird, die Möglichkeit haben, darzulegen, dass eine Fluchtgefahr nicht besteht. Angesichts der in § 62 Absatz 3a genannten Vermutungen ist jedoch schwer vorstellbar, auf welche Weise oder mit welcher Begründung der Betroffene die Vermutung aufgrund der dort genannten Fallgruppen widerlegen könnte. Zumal eine notwendige Beiordnung einer anwaltlichen Vertreterin weiterhin nicht vorgesehen ist. Der Gesetzestext lässt dies völlig offen. Ein Hinweis auf das sich aus der EU-Rückführungsrichtlinie ergebende Abwägungsgebot, das ein ergebnisoffenes Abwägen der Tatsachen vorsieht, die für das Vorliegen einer Fluchtgefahr gegenüber denjenigen, die gegen eine Fluchtgefahr sprechen, fehlt ebenfalls.

Insbesondere hinsichtlich der Vermutung der Fluchtgefahr bei Identitätstäuschung (§ 62 Absatz 3a Nr.1) lässt der Gesetzestext nicht erkennen, wann eine Identitätstäuschung noch in „zeitlichem Zusammenhang mit der Abschiebung“ steht. Diese Formulierung dürfte in jedem Falle zu unkonkret sein. Es wird daher angeregt, in diesem sensiblen Bereich nicht mit unbestimmten Rechtsbegriffen zu agieren. Hinsichtlich der Vermutung einer Fluchtgefahr in § 62 Absatz 3a Nr. 4 ist fraglich, ob bei Einreise trotz Einreise- und Aufenthaltsverbots zwingend eine Fluchtgefahr vermutet werden kann.

Eine Freiheitsentziehung darf nicht erfolgen, solange ein Haftgrund nicht tatsächlich festgestellt wurde. Selbst die strafprozessuale Untersuchungshaft setzt voraus, dass ein Haftgrund „besteht“ (§ 112 Abs. 1 S. 1 StPO). Eine Entscheidung, die auf den Entzug der persönlichen Freiheit gerichtet ist, muss auf zureichender sachlicher Aufklärung beruhen und in tatsächlicher Hinsicht genügend Grundlage bieten. Ein Automatismus verbietet sich. Eine Regelvermutung zur Feststellung eines Haftgrundes, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, wird vom Deutschen Caritasverband mit Blick auf das „Jedermann-Grundrecht“ des Art. 2 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz daher äußerst kritisch gesehen.

(2) Konkrete Anhaltspunkte

Die in § 62 Absatz 3b aufgezählten Umstände sollen laut Gesetzesbegründung konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr darstellen. Eine Beweislastumkehr wie in § 62 Absatz 3a wird für diese Umstände nicht festgelegt. Den Tatbestandsmerkmalen soll also von vornherein eine hohe Indizwirkung für das Vorliegen einer Fluchtgefahr beigemessen werden. Der Deutsche Caritasverband betrachtet die Regelungen im Hinblick auf den verfassungsrechtlich gebotenen qualifizierten Gesetzesvorbehalt gemäß Artikel 2 Absatz 2 Satz 3 GG und Artikel 104 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz kritisch.

In Bezug auf lange in der Vergangenheit zurückliegende Identitätstäuschungen im Sinne des § 62 Absatz 3b Nr.1 ist die Indizwirkung problematisch, hier müsste zumindest eine Befristung erfolgen um das Vorliegen der Indizwirkung zu konkretisieren und damit eindeutiger zu gestalten. Völlig untauglich für die Begründung einer freiheitsentziehenden Maßnahme ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes der, in § 62 Absatz 3b Nr.2 geregelte, konkrete Anhaltspunkt der Aufwendung „erheblicher Geldbeträge“ für die unerlaubte Einreise. Laut Gesetzesbegründung soll hierunter nicht nur die Bezahlung von „Schleppern“ fallen, sondern sogar die Zahlung für legale Transportmittel. Die Erheblichkeit aufgewandter Geldbeträge sagt aber noch nichts über

die Fluchtgefahr aus, da im Rahmen fluchtspezifischer Begleitumstände in der Regel bedeutende Geldbeträge von den Betroffenen aufgewandt werden müssen, um in die Europäische Union zu gelangen.

Bei den in Nr.5 und Nr.6 des § 62 Absatz 3b AufenthG-E geregelten konkreten Anhaltspunkten, die künftig bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten oder Auflagen Fluchtgefahr begründen sollen, ist klarzustellen, dass nicht jeder Verstoß per se auf eine Absicht hindeutet, sich der Abschiebung entziehen zu wollen. Entscheidend ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes, dass weiterhin eine Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände gewährleistet wird und keine Pauschalbeurteilungen vorgenommen werden. Um dies zu verdeutlichen wäre eine Formulierung im Gesetz zu befürworten, die diesbezüglich eine Warnfunktion an den Rechtsanwender beinhaltet.

c) § 62 Abs. 4 AufenthG-E, Haftdauer

In Satz 2 des § 62 Absatz 4 AufenthG soll künftig geregelt werden, dass die Dauer der Sicherungshaft in Fällen, in denen die Abschiebung aus von der Ausländer_in zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, diese um höchstens zwölf Monate verlängert werden kann.

Bewertung

Die in der Regelung angenommene Höchstdauer der Abschiebungshaft entspricht der in der EU-Rückführungsrichtlinie³ festgelegten Höchstdauer. Einzig die Gründe weichen voneinander ab. So schreibt die EU-Rückführungsrichtlinie in Artikel 15 Absatz 6 vor, dass die Mitgliedstaaten die Haftdauer um höchstens zwölf Monate verlängern dürfen, wenn mangelnde Kooperationsbereitschaft seitens des betroffenen Drittstaatsangehörigen gegeben ist. Die verwendete Formulierung im Gesetzentwurf ist damit nicht zwingend deckungsgleich. Es wird daher empfohlen, zum Zwecke der Klarstellung den in der EU-Rückführungsrichtlinie verwandten Wortlaut auch im Gesetzestext zu verwenden.

d) § 62 Abs. 6 AufenthG-E, Mitwirkungshaft

Mit § 62 Absatz 6 des AufenthG-E soll eine Mitwirkungshaft eingeführt werden. Diese soll für längstens 14 Tage zum Zwecke der Abschiebung richterlich angeordnet werden können und auf die Dauer der Sicherungshaft angerechnet werden. Die Mitwirkungshaft soll dem Zwecke der Identitätsklärung oder der ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit im Sinne des § 82 Absatz 4 Satz 1 AufenthG dienen.

Bewertung

Laut Gesetzesbegründung ist die Mitwirkungshaft nur zulässig, um Mitwirkungspflichten sicherzustellen, deren Erfüllung aufgrund des bisherigen Verhaltens der Ausländer_in nicht sichergestellt ist. Eine Inhaftnahme aus anderen Zwecken, beispielsweise als Sanktion, soll nicht zulässig sein. Auch muss eine hinreichende Aussicht auf Abschiebung bestehen und der Zweck der Haft erreichbar sein.

³ Richtlinie 2008/115 EG

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Entscheidung der Bundesregierung, von der im Referentenentwurf zunächst beabsichtigten Einführung einer erweiterten Vorbereitungshaft Abstand zu nehmen, die im Wesentlichen als Sanktionsinstrument gegenüber „Identitätstäuschern und Mitwirkungsverweigerern“ konzipiert war. Eine so angelegte Freiheitsentziehung wäre aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes mit verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in Einklang zu bringen gewesen. Zu begrüßen ist auch, dass von der für die erweiterte Vorbereitungshaft vorgesehenen veränderten Beweislast zulasten des Ausreisepflichtigen abgesehen wurde. Danach sollte der Ausreisepflichtige die Beweislast dafür tragen, darzulegen, dass keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht. Dies wäre dem Ausreisepflichtigen in den meisten Fällen nicht möglich gewesen, da die Gründe für die Nichtdurchführbarkeit vielfältiger Natur sein können.

Trotz der Herabsetzung der maximalen Haftdauer von sechs Monaten (bei der im Referentenentwurf angedachten erweiterten Vorbereitungshaft) auf nunmehr 14 Tagen bei der Mitwirkungshaft ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes der Gesetzesbegründung allerdings nicht zu entnehmen, weshalb die Mitwirkungshaft gegenüber der bislang schon möglichen Ingewahrsamnahme zur Vorführung bei Behörden erfolgversprechender sein soll.

5. Vollzug der Abschiebehaft

a) § 62a Abs. 1 AufenthG-E, Trennungsgebot

Der Gesetzentwurf regelt in § 62a Absatz 1 AufenthG-E, abweichend von der bislang geltenden Rechtslage, dass Abschiebungsgefangene zwar weiterhin getrennt von Strafgefangenen unterzubringen sind, aber, dass die Abschiebungshaft befristet bis zum 30. Juni 2022 nicht mehr grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen werden muss.

Bewertung

Der Gesetzentwurf hebt damit für einen befristeten Zeitraum das in Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 der EU-Rückführungsrichtlinie garantierte sog Trennungsgebot auf, also das Gebot, Abschiebehäftlinge und Strafgefangene in unterschiedlichen Hafteinrichtungen unterzubringen.

Hintergrund des Trennungsgebotes ist, dass Abschiebehaft und Strafhafte eine jeweils unterschiedliche Zielsetzung verfolgen. Die Abschiebehaft dient der Vollziehbarkeit der Abschiebung, wohingegen die Strafhafte einen Sanktionscharakter hat. Das Trennungsgebot dient laut Rechtsprechung⁴ des Europäischen Gerichtshofes dazu, die Achtung der Grundrechte, insbesondere der Menschenwürde, bei Rückführungen zu gewährleisten.

So hat der EuGH⁵ auch für Deutschland entschieden, dass selbst dann Abschiebehäftlinge nicht in gewöhnlichen Haftanstalten unterzubringen sind, wenn in einzelnen Bundesländern keine speziellen Hafteinrichtungen für Abschiebehäftlinge zur Verfügung stehen. Der Bundesgerichtshof⁶ hat seinerseits zum Ausdruck gebracht, dass selbst ein gesondertes Gebäude auf

⁴ EuGH, C-474/13, 17.07.2014, Rn. 20f

⁵ EuGH, C-473/13 und C-514/13, 17.07.2014, Rn.30f

⁶ BGH, Az.: V ZB 137/14, 25.07.2014

dem Gelände einer gewöhnlichen Justizvollzugsanstalt nicht als spezielle Haftenrichtung im Sinne des Art. 16 Absatz 1 Satz 1 EU-Rückführungsrichtlinie zu qualifizieren ist.

Ausweislich der Gesetzesbegründung stützt die Bundesregierung die geplante Aussetzung des Trennungsgebotes auf Artikel 18 Absatz 1 EU-Rückführungsrichtlinie, der im Falle einer Notlage, also für den Fall, dass eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, zu einer unvorhersehbaren Überlastung der Kapazitäten der Haftenrichtungen eines Mitgliedstaats führt, eine Ausnahme von dem Trennungsgebot aus Artikel 16 Absatz 1 Satz 1 EU Rückführungsrichtlinie zulässt.

In der Gesetzesbegründung weist die Bundesregierung lediglich darauf hin, dass die Voraussetzung einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, gegeben ist. Sie beziffert diese jedoch nicht konkret. Zwar ist die Zahl der Ausreisepflichtigen in Deutschland mit 235.957⁷ Personen ohne Zweifel hoch. Allerdings kommen von diesen Personen bei weitem nicht alle „unmittelbar“ für eine Ausreise in Frage, da mehr als drei Viertel aller Ausreisepflichtigen über eine Duldung, also eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, verfügen und damit nicht in Abschiebehäft genommen werden können. Doch auch bei den verbleibenden 55.833 Ausreisepflichtigen kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass diese zwangsweise rückgeführt werden müssen. Die freiwillige Ausreise hat im Zweifel immer Vorrang.

Auch bei der zwangsweisen Rückführung (Abschiebung) ist die grundsätzliche Wertung der EU-Rückführungsrichtlinie zu beachten, dass Haft nur das letzte Mittel ist und mildere Mittel zur Gewährleistung der Durchführung der Abschiebung Vorrang haben. Es kann daher nicht automatisch von der Zahl unmittelbar Ausreisepflichtiger auf eine Überlastung der Haftenrichtungen geschlossen werden, dies insbesondere deshalb, weil auf Bundesebene Zahlen zur Abschiebungshäft und zur Auslastung der Abschiebehäftanstalten nicht systematisch erhoben werden⁸. Informationen dazu, wie viele Menschen in der Vergangenheit in Abschiebehäft genommen wurden und zu welcher Auslastung dies bei den Abschiebehäftplätzen geführt hat, sind daher nur lückenhaft dokumentiert und bieten keine Grundlage für eine verlässliche Bewertung.

Zwar spricht die Begründung des Gesetzentwurfs von einer Kapazität von derzeit bundesweit 487 Abschiebungshäftplätzen und einem geplanten Aufwuchs auf 1000 Abschiebungshäftplätze. Wie die Bundesregierung auf diesen Bedarf kommt, wird jedoch nicht weiter dargelegt. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist es dringend geboten an dieser Stelle Transparenz zu schaffen. Die Anzahl der in Abschiebehäft genommenen Personen sowie Zahlen über die Auslastung der Abschiebehäftplätze sind notwendige Größen, um die Sinnhaftigkeit der geplanten gesetzlichen Normen erfassen und deren Rechtmäßigkeit beurteilen zu können.

Selbst wenn man mit der Bundesregierung von einem erhöhten Bedarf an Abschiebehäftplätzen ausgeht, wären hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der „Unvorhersehbarkeit“ der Überlastung der Kapazitäten, gemäß Art. 18 Absatz 1 EU-Rückführungsrichtlinie, dennoch Zweifel angebracht. Denn auch falls eine Überlastung der Verwaltung angesichts des Anstiegs der Zugangszahlen nach Deutschland im Jahr 2015, einen Aufbau von zusätzlichen Abschiebehäftplätzen verzögert haben sollte, so ist dennoch nicht nachvollziehbar, weshalb nahezu die Hälfte

⁷ BT-Drucks. 19/8258, 67 (Stand: 31.12.2018)

⁸ BT-Drucks. 19/8030, 5

der Bundesländer noch im Jahre 2019 nach wie vor über gar keine Abschiebungshaftplätze verfügten⁹. Von einer Unvorhersehbarkeit im Jahre 2019 ist hier schwerlich auszugehen.

Art. 18 Absatz 1 EU-Rückführungsrichtlinie und damit eine vorübergehende Abweichung von dem in Art. 16 Absatz 1 Satz 1 EU-Rückführungsrichtlinie garantierten Trennungsgebot ist nicht so zu verstehen, dass er den Mitgliedstaaten gestattet, von ihren allgemeinen Verpflichtungen abzuweichen. Diese Verpflichtungen beinhalten, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass sie ihren aus dieser Richtlinie hervorgehenden Verpflichtungen nachkommen. Dies wird ausdrücklich in Artikel 18 Absatz 3 EU-Rückführungsrichtlinie kodifiziert. An dieser Stelle stellt der Deutsche Caritasverband in Frage, ob seitens der Bundesregierung dazu alle geeigneten Maßnahmen getroffen wurden.

Auch im Hinblick auf die Praktikabilität der geplanten Regelung bestehen im Übrigen Zweifel. Denn auch die Justizminister¹⁰ der Länder hatten hinsichtlich der gewöhnlichen Justizvollzugsanstalten auf eine angespannte Belegungslage und auf eine Überlastung des Justizvollzugs hingewiesen. Hiernach wäre eine zusätzliche Unterbringung von Abschiebehäftlingen in Justizvollzugsanstalten mit dem Ziel der Entlastung von Hafteinrichtungen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht vereinbar.

6. Kurzzeitiges Festhalten und Ausreisegewahrsam

a) § 58 Abs. 4 AufenthG-E, Kurzzeitiges Festhalten

Der neu eingefügte § 58 Abs. 4 AufenthG-E regelt, dass die die Abschiebung durchführende Behörde befugt ist, zum Zwecke der Abschiebung die Ausländer_in zum Flughafen oder Grenzübergang zu verbringen und sie zu diesem Zwecke kurzzeitig festzuhalten. Das Festhalten soll auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß beschränkt werden.

Bewertung

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll mit der Regelung klargestellt werden, dass, soweit die Maßnahme nur kurzzeitig und auf das zur Durchführung der Abschiebung unvermeidliche Maß beschränkt ist, lediglich eine - keine richterliche Anordnung erfordernde - Freiheitsbeschränkung vorliegt. Die Bundesregierung sieht darin also keine Freiheitsentziehung.

Der Gesetzestext lässt jedoch offen, wo die Grenze für ein kurzzeitiges Festhalten liegt. Diese Grenze ist aber entscheidend für die Bewertung, ob der Grad einer Freiheitsentziehung und damit die Notwendigkeit einer richterlichen Anordnung schon erreicht ist. Die Beschränkung auf das „unvermeidliche Maß“ gibt hierfür nichts her. Ein unbestimmter Rechtsbegriff vermag die Schwelle von einer Freiheitsbeschränkung zu einer Freiheitsentziehung nicht ausreichend zu beschreiben. Um den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Richtervorbehalts gemäß Artikel 104 Absatz 2 Grundgesetz zu entsprechen bedarf es nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes einer Konkretisierung der zeitlichen Dimension des Festhaltens. Die bisherige Formulierung im Gesetzentwurf ist zu unbestimmt.

⁹ BT-Drucks. 19/7586, 31

¹⁰ Siehe beispielhaft Tagesschau.de, Süddeutsche.de, Flüchtlingsrat Berlin

b) § 62b, Ausreisegewahrsam

§ 62b Absatz 1 AufenthG-E regelt, dass unabhängig von der Sicherungshaft nach § 62 Absatz 3 AufenthG-E, insbesondere vom Vorliegen der Fluchtgefahr, eine Ausländer_in zur Sicherung der Durchführbarkeit der Abschiebung auf richterliche Anordnung bis zu zehn Tage in Gewahrsam genommen werden kann.

Bewertung

Neu ist die Regelung in Nr.3 des § 62b Absatz 1 AufenthG-E, der bislang in Nr.2 des § 62b AufenthG geregelt ist. Die Neuregelung enthält als Voraussetzung des Ausreisegewahrsams nicht mehr das Tatbestandsmerkmal der „fortgesetzten“ Verletzung der Mitwirkungspflichten und lässt damit bereits eine einmalige Pflichtverletzung genügen. Dies bedeutet, dass nunmehr der Ausreisegewahrsam noch einfacher angeordnet werden kann als bisher.

Der Deutsche Caritasverband hat sich bereits mehrfach aufgrund der rechtsstaatlichen Bedenken gegen einen Ausreisegewahrsam ausgesprochen.

7. Geheimhaltungspflichten

a) § 97a AufenthG-E

Durch den neu eingefügten §97a AufenthG-E wird geregelt, dass zukünftig Informationen zum konkreten Ablauf einer Abschiebung und Anordnungen nach §82 Abs. 4 Satz 1 (z.B. Vorführungen zur Identitätsfeststellung durch die Botschaft des Herkunftsstaates) als Geheimnis im strafrechtlichen Sinne eingestuft werden. Dadurch können mit dem Verweis auf § 353b StGB Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder von einer anderen amtlichen Stelle förmlich Verpflichtete mit bis zu fünf Jahren Haft bestraft werden, falls sie gegen § 97a AufenthG-E verstoßen. In der Gesetzesbegründung wird explizit erwähnt, dass sich auch Personen, die nicht zu oben genannten Personengruppen gehören, wegen Anstiftung oder Beihilfe zur Haupttat strafbar machen können.

Bewertung

Die Neuregelung unter § 97a ist ausweislich der Gesetzesbegründung darauf zurückzuführen, dass die systematische Unterstützung von ausreisepflichtigen Personen einen rechtsstaatlichen Vollzug des Aufenthaltsrechts gefährdet. Die Menschenrechtskommissarin des Europarats weist jedoch in einem öffentlichen Brief an die Innenausschussvorsitzende darauf hin, dass Informationen zum konkreten Zeitpunkt einer Abschiebung ein wesentliches Element ist, um die Rechte der betroffenen Personen adäquat zu schützen. Dieser Widerspruch wird durch die Klassifizierung der Weitergabe dieser Informationen als Geheimnis noch verstärkt und sollte dringend aufgelöst werden, um die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht zu entwerten. Nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes bedarf es einer Neuregelung nach § 97a nicht. Durch die Neuregelung besteht die Gefahr, dass Beraterinnen und Berater unter Generalverdacht gestellt und verunsichert werden. Die wichtige Tätigkeit, die Berater_innen und Ehrenamtliche im

Bereich Asyl leisten, könnte aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes, durch die Neuregelung unter § 97a unnötig erschwert werden.

II. Änderung des Asylgesetzes

1. Regelüberprüfung und Erteilung einer Niederlassungserlaubnis

- a) § 73 Abs. 7 AsylG-E sowie § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr.2 und Satz 3 Nr.2 AufenthG-E, Widerruf- und Rücknahme

Für Entscheidungen des Bundesamtes über die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, die in den Jahren 2015, 2016 und 2017 unanfechtbar geworden sind, soll die Frist für die Entscheidung über einen Widerruf oder eine Rücknahme der Entscheidung künftig verlängert werden. Die Frist soll jeweils erst vier Jahre nach Ablauf des Jahres enden, in dem die Entscheidung unanfechtbar geworden ist.

Als Folge der Verlängerung der Frist für Widerruf und Rücknahme soll künftig eine Niederlassungserlaubnis erst erteilt werden, wenn das Bundesamt mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme nicht vorliegen.

Bewertung

Bislang muss die Prüfung darüber, ob die Voraussetzungen für einen Widerruf oder eine Rücknahme vorliegen, spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit der Entscheidung erfolgen (§ 73 Abs. 2a AsylG). Die Bundesregierung begründet die Verlängerung damit, dass eine Überlastung des Bundesamtes mit Prüfverfahren zu verhindern sei.

Der Nationale Normenkontrollrat hat, als unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung, in seiner Stellungnahme¹¹ erwähnt, dass das zuständige Ressort (BMI) darauf hingewiesen habe, dass die anstehenden 550.000 Widerrufsverfahren aus den Jahren 2015 bis 2017 mit dem vorhandenen Personal nicht durchgeführt werden können. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in seiner Statistik¹² für das Jahr 2018 ausgewiesen, dass in 98,8 % der durchgeführten Widerrufs- und Rücknahmeverfahren die ursprüngliche Entscheidung des BAMF Bestand hatte, also ein Widerruf oder eine Rücknahme der Entscheidung nicht erfolgt ist.

Grundsätzlich ist die Widerrufs- und Rücknahmemöglichkeit Ausdruck des verfassungsrechtlichen Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der damit verbundenen Pflicht der Verwaltung zu rechtmäßigen Entscheidungen und zur Vertretung des öffentlichen Interesses. Dem gegenüber stehen gleichsam das seinerseits verfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip und das sich daraus ergebende Bedürfnis nach Rechtssicherheit und der Berücksichtigung schutzwürdiger Belange des Einzelnen. Jede Rücknahme- oder Widerrufsentscheidung muss diesen unterschiedlichen Belangen Rechnung tragen und die gegeneinander stehenden Interessen abwägen.

¹¹ BR Drucks. 179/19 Anlage II.3

¹² Das Bundesamt in Zahlen 2018, Seite 51, Tabelle I-20

Angesichts der geringen Widerrufs- und Rücknahmequote wird zu bedenken gegeben, ob der Anspruch der vollständigen Überprüfung aller Fälle aus den Jahren 2015 bis 2017 im Hinblick auf die Bindung von Ressourcen im Bundesamt als wirklich erforderlich zu betrachten ist. Da durch eine Verlängerung der Frist auch der Zeitraum ausgeweitet würde, in dem die Betroffenen in einem Zustand der Verunsicherung verbleiben, steht hier auch die Angemessenheit der Regelung in Bezug auf die Schutzwürdigkeit der Belange des Einzelnen in Frage. Es wird daher angeregt, im weiteren Gesetzgebungsprozess die Angemessenheit der Maßnahme im Blick zu behalten, und zu prüfen, ob nicht eine stichprobenartige Prüfung bei Vorliegen eines konkreten Verdachtsmomentes oder eine anlassbezogene Überprüfung der ursprünglichen Entscheidungsgrundlage innerhalb der bislang geltenden Frist ausreichend ist. Dies auch vor dem Hintergrund, dass es dem Bundesamt sowieso unbenommen bleibt, wie in der Gesetzesbegründung explizit benannt, eine Prüfung jederzeit von Amts wegen, jenseits der Regelüberprüfung, vorzunehmen.

Mit der angedachten Neuregelung des § 26 Abs. 3 AufenthG-E will der Gesetzgeber offenbar für die Gruppe von Schutzberechtigten zur alten Rechtslage, die bis zum 1. August 2015 gegolten hatte, zurückkehren. Diese wurde seinerzeit zur Verwaltungsvereinfachung und zur Entlastung des BAMF geändert. In den Ausländerbehörden herrschte seinerzeit ein Bearbeitungsstau, da das BAMF die Anfragen hinsichtlich des Vorliegens der Voraussetzungen des Widerrufs oder der Rücknahme nicht schnell genug beantworten konnte. Die Beibehaltung der seinerzeit Abhilfe schaffenden bestehenden Regelung würde, entgegen der in der Gesetzesbegründung genannten Befürchtung, nicht wirkungslos werden können, wenn nach obigen Ausführungen von einer Fristverlängerung abgesehen würde.

III. Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

1. Sozialleistungskürzungen und Einführung von Überbrückungsleistungen

a) §1 Abs. 4 AsylbLG-E, Überbrückungsleistungen

Der neu eingefügte §1 Abs. 4 AsylbLG regelt, dass vollziehbar Ausreisepflichte (auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist), denen in einem anderen Mitgliedstaat der EU internationaler Schutz gewährt worden ist, keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach AsylbLG haben, wenn dieser internationale Schutz fortbesteht. Dieser Personengruppe stehen nach dem Gesetzentwurf nunmehr ausschließlich Überbrückungsleistungen für zwei Wochen zu Verfügung (einmalig innerhalb von zwei Jahren). Die Überbrückungsleistungen umfassen ausschließlich Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege und sollen in Form von Sachleistungen erbracht werden. Nur in Härtefällen kann von dieser Regelung abgesehen werden.

Bewertung

Die Regelung führt einen kompletten Sozialleistungsausschluss für eine Personengruppe ein, welcher sich grundsätzlich auch auf Kinder und besonders schutzbedürftige Personen erstreckt. Die Regelung ist nicht mit der Verfassung zu vereinbaren, da Art. 1 GG i.V.m. Art. 20

GG nach der Rechtsprechung des BVerfG auch für ausländische Staatsbürger_innen, die sich in Deutschland aufhalten, die Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums als Menschenrecht vorsieht. Weiterhin ist sie nicht mit der UN-Kinderrechtskonvention zu vereinbaren, in der die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohles geregelt ist. Sofern besonders schutzbedürftige Personen einen Asylantrag gestellt haben und das Prüfverfahren nicht abgeschlossen ist, würde die geplante Gesetzesänderung Artikel 22 Absatz 1, Unterabsatz 3 der Aufnahmerichtlinie-EU verletzen, in dem die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, den Bedürfnissen besonders schutzbedürftiger Personen für die gesamte Dauer des Asylverfahrens Rechnung zu tragen.

Die Regelung betrifft auch Personen, die in anderen EU-Staaten als schutzberechtigt anerkannt wurden, dort aber teilweise unter menschenunwürdigen Bedingungen leben müssten (z.B. in Bulgarien, Italien, Griechenland).

Eine Abschiebung von Personen mit internationalem Schutz in den entsprechenden EU-Staat ist nicht zulässig, wenn im Einzelfall nachgewiesen ist, dass dort unmenschliche Behandlung in Form einer extremen materiellen Not droht (Urteil des EuGH vom 19.03.19 C-297/17).

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes muss im Einzelfall geprüft werden, ob eine Rückkehr grundsätzlich zumutbar ist. Ist dies der Fall sind bis zur Durchführung der Rückkehrmaßnahme Sozialleistungen zur Sicherung des grundrechtlich garantierten Existenzminimums zu gewähren.

Des Weiteren betrifft die Regelung das in Art. 19 Abs. 4 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip, da der Ausschluss aus den Leistungen faktisch die Inanspruchnahme des Rechtsschutzes einschränken kann. Das Recht, gegen eine Entscheidung verwaltungsgerichtlich vorzugehen, impliziert immer auch die praktische Möglichkeit, dies zu realisieren.

Zu betonen ist weiterhin, dass die Personengruppe durch den kompletten Ausschluss aus den Sozialleistungen extrem gefährdet ist, Opfer von Ausbeutung zu werden, da sie weiterhin einem generellen Arbeitsverbot unterliegen. Weiterhin ist eine Belastung der Einrichtungen und Angebote für Obdachlose zu erwarten, die in die Situation kämen, von der genannten Zielgruppe verstärkt aufgesucht zu werden.

b) § 1a Abs. 1 AsylbLG-E, Umfang der Leistungen

Der bisherige Absatz 2 wird nunmehr als Absatz 1 gefasst und soll künftig den Umfang der Leistungen für alle Fallkonstellationen regeln, die von Kürzungen betroffen sind. Im Falle einer Leistungskürzung dürfen daher in allen Fallkonstellationen nur noch Leistungen für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Körper- und Gesundheitspflege (als Sachleistungen) erbracht werden. In besonderen Ausnahmefällen können zusätzlich noch Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts gewährt werden. Ein kategorischer Ausschluss besteht für alle weiteren Leistungen (Bedarfe für das soziokulturelle Existenzminimum, Bedarfe nach § 6 AsylbLG, Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets für Kinder).

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband fordert seit Jahren die Abschaffung des AsylbLG als Sondergesetz und verweist auf die oben angeführten durch die Verfassung garantierten Rechte. Insbe-

sondere das Kindeswohl und der Schutz von kranken und behinderten Personen verbietet den generellen Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG. Diese sind selbst nach dem Wortlaut des Gesetzestextes „im Einzelfall für die Sicherung des Lebensunterhalts und der Gesundheit unerlässlich“, bzw. „zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten“.

Des Weiteren betrifft die Regelung wiederum das in Art. 19 Abs. 4 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip, da die Einschränkung der Leistungen faktisch die Inanspruchnahme des Rechtsschutzes einschränken kann.

c) §1a Abs. 5 AsylbLG-E, weitere Leistungskürzungen

Der neu gefasste §1a Abs. 5 AsylbLG-E sieht für Personen mit Aufenthaltsgestattung sowie Personen nach Stellung des Asylantrags oder Folgeantrags in der neuen Fassung weitere Tatbestände vor, die zu Leistungskürzungen während des Asylverfahrens führen sollen. Leistungskürzungen sind nunmehr zusätzlich in folgenden Fällen vorgesehen:

- keine unverzügliche Asylantragsstellung (§ 1a Abs. 5 Nr. 1)
- Wenn das BAMF festgestellt hat, dass im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes an der Beschaffung eines Identitätspapiers nicht mitgewirkt wird (§ 1a Abs. 5 Nr. 6)
- Wenn das BAMF und auf Verlangen alle Datenträger, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können und in deren Besitz er ist, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen; (§ 1a Abs. 5 bzw. 7)
- Wenn die erforderlichen erkennungsdienstlichen Maßnahmen nicht geduldet werden (§ 1a Abs. 2 Nr. 7)

Bewertung

In der Regel sind die oben bezeichneten Mitwirkungspflichten den Asylsuchenden nicht umfassend bekannt, bzw. nicht bewusst. Ob die standardisierten schriftlichen Aufklärungen zu den Pflichten im Asylverfahren verstanden werden, ist aus den Erfahrungen der Caritas-Beratungsstellen zumindest anzuzweifeln.¹³ Ob eine Verletzung der hier aufgeführten Mitwirkungspflichten in jedem Fall den Antragsstellenden zuzurechnen ist, ist damit zumindest zweifelhaft.

Das Interesse der Bundesregierung, eine Identitätsklärung der Einwandernden vorzunehmen, ist nachvollziehbar. Während des Asylverfahrens ist Menschen, von ihrem Heimatland verfolgt werden jedoch grundsätzlich unzumutbar, in Kontakt mit den Behörden des Herkunftsstaates zu treten, um an der Passbeschaffung mitzuwirken oder Dokumente zu beschaffen. Beratungsstellen berichten immer wieder, dass Geflüchtete verunsichert Schritte zur Passbeschaffung unternehmen – sei es, weil sie die entsprechenden Behördenschreiben missverstehen oder weil sie von Ausländerbehörden dazu aufgefordert werden. Die obenstehende Regelung könnte dem Vorschub leisten.

¹³ siehe auch: SVP Policy Brief (Juni 2018): Viele Fragen, zu viele Antworten? Die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems für Flüchtlinge. Online verfügbar: <https://www.svr-migration.de/publikationen/systemtransparenz/>

d) §1a Abs. 6 AsylbLG-E, Freibetragsregelung

Der neue Abs. 6 führt eine Sanktionierung von volljährigen Asylsuchenden, Geduldeten und Ausreisepflichtigen ein, die vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht von einem Freibetrag geschütztes Vermögen verbrauchen oder nicht unverzüglich mitteilen und deshalb zu Unrecht Leistungen beziehen.

Bewertung

In der Regel ist einreisenden Asylsuchenden die Freibetragsregelung nicht bekannt. Ob die dazu ausgehändigten Schriftstücke verstanden werden, ist zweifelhaft. Wie unter diesen Umständen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit festzustellen sein soll, ist unklar. Es ist zu befürchten, dass dies in der Praxis zu vielfältigen Problemen führen wird.

Statt der Leistungskürzung kann wie in anderen Leistungssystemen mit einer „Ersatzhaftung“ reagiert und die Erstattung der erbrachten Leistungen durch die Betroffenen eingefordert werden.

e) §1a Abs. 7 AsylbLG-E, Aufenthaltsgestattung

Der neu eingefügte §1a Abs. 7 regelt, dass Leistungsberechtigte mit Aufenthaltsgestattung oder vollziehbare Ausreisepflichtige, bei denen der Asylantrag durch eine Entscheidung des BAMF als unzulässig abgelehnt wurde (aufgrund der Dublin-III-Verordnung) Leistungskürzungen nach §1a Abs. 1 unterliegen sollen, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist.

Bewertung

Eine Sanktionierung gilt somit auch für Personen, die gegen die Ablehnung als „unzulässig“ fristgerecht Klage eingelegt haben und die Entscheidung noch nicht rechtskräftig ist. In einer Vielzahl der Fälle entscheidet das zuständige Verwaltungsgericht, Eilrechtsschutz zu gewähren und die Überstellung damit zu untersagen. Trotz dieser Entscheidung würden die Betroffenen gemäß dem Gesetzesentwurf weiterhin gekürzte Leistungen nach § 1a Abs. 1 erhalten. Damit würden gegenüber Personen, denen ein Gericht im Eilverfahren vorläufigen Rechtsschutz zugesprochen hat, und die zumindest nicht nur vorübergehend in Deutschland bleiben werden, Leistungskürzungen vorgenommen. Die Regelung ist damit abzulehnen.

2. Räumliche Beschränkung, Wohnsitzauflage

a) § 11 AsylbLG-E, Leistungsbezug

Durch die Änderung in § 11 Abs. 2 AsylbLG wird klargestellt, dass ein Leistungsbezug in einem anderen Landesteil als dem, in dem sie sich aufgrund einer asyl- oder aufenthaltsrechtlichen räumlichen Beschränkung aufhalten müssten, nicht möglich ist. Entsprechenden Personen sollte lediglich eine Reisebeihilfe zur Rückkehr gewährt werden.

Bewertung

Irreführenderweise wird im Gesetzestext und in der Begründung von „Wohnsitzauflage“ geschrieben, obwohl darunter i.d.R. die Wohnsitzregelung für Anerkannte nach § 12a AufenthG verstanden wird. Diese sind jedoch keine Leistungsbeziehenden nach AsylbLG. Hier ist vermutlich die Räumliche Beschränkung nach § 56 AsylG gemeint. Im Sinne der Eindeutigkeit wird hier eine Klarstellung angeregt.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die Klarstellung, dass in Fällen einer Unzumutbarkeit der Rückkehr an den erlaubten Aufenthaltsort ein darüber hinausgehender unabweisbarer Bedarf vorliegt und beispielhaft auf die Flucht vor häuslicher oder geschlechtsspezifischer Gewalt hingewiesen wird. Es ist darauf hinzuwirken, dass diese Regelung den Ausländer- und Sozialbehörden bekannt ist und unter Einbeziehung der örtlichen Frauen- und Gewaltberatungsstellen der freien Wohlfahrtspflege umgesetzt wird.

Der Deutsche Caritasverband wiederholt seine Forderung, in ausländerrechtlichen Gesetzesvorhaben eine geschlechtergerechte Sprache zu verwenden und nicht weiter nur von „dem Ausländer“, sondern von Ausländern und Ausländerinnen zu sprechen.

Freiburg/Berlin, den 3. Juni 2019
Deutscher Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Kontakt

Martin Beißwenger, Juristischer Referent Flucht und Asyl, DCV (Freiburg)
Tel. 0761 200-327, Martin.Beißwenger@caritas.de

Bernward Ostrop, Juristischer Referent Migration und Flucht, DCV (Berlin)
Tel. 030 284447-53, Bernward.Ostrop@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda, Juristische Referentin Migration und Integration; DCV (Freiburg)
Tel. 0761 200 371, Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de