

## Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz) (Stand 11.04.2019)

**Diakonie Deutschland**  
Evangelisches Werk für Diakonie  
und Entwicklung e. V.

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik

Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
T +49 30 65211-1632  
F +49 30 65211-3632  
maria.loheide@diakonie.de  
[www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Berlin, 15.04.2019

Die Diakonie Deutschland nimmt zu dem Gesetzesentwurf nachfolgend summarisch Stellung und betont gleichzeitig, dass die Stellungnahmefrist für eine umfassende Beurteilung des Entwurfes erheblich zu kurz bemessen war.

Die Diakonie Deutschland kritisiert, dass der vorliegende Gesetzesentwurf unvollständig zur Beteiligung an die Verbände versendet wurde. Es wurde explizit darauf hingewiesen, dass zahlreiche Regelungen noch geändert werden könnten, da die Ressortabstimmung nicht abgeschlossen sei. Aufgrund des Rückgangs der Zugangszahlen von Asylsuchenden auf das Niveau von 2014 ist diese Eile bei den aktuellen Gesetzesvorhaben des Bundesinnenministeriums nicht nachvollziehbar. Auch ist die Zahl der als ausreisepflichtig gespeicherten Personen seit Ende 2017 nicht gestiegen. In den Jahren 2015 bis 2018 sind zahlreiche migrationspolitische Gesetze in Kraft getreten, welche einer Evaluierung bedürfen. Die Diakonie Deutschland plädiert daher für eine Auswertung der bereits bestehenden Gesetze. Auf Grundlage einer Evaluation kann sich eine Notwendigkeit neuer Gesetze ergeben, die in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit angemessener Beteiligung der Zivilgesellschaft auf den Weg gebracht werden müssen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf beinhaltet zahlreiche Verschärfungen für Menschen, die als Schutzsuchende nach Deutschland gekommen sind. Die Diakonie Deutschland bedauert diese Vorhaben, zumal sie nicht nachvollziehbar sind. Das Ziel des Gesetzes - sicherzustellen, dass ausreisepflichtige Personen auch tatsächlich ausreisen -, wird mit unvollständigen Daten begründet: Das Bundesinnenministerium nennt eine Zahl von 235.957 vollziehbar ausreisepflichtigen Personen, um die Notwendigkeit von erleichterten Abschiebungen zu rechtfertigen. Diejenigen, deren Abschiebung aufgrund einer Duldung aus gesetzlich vorgesehenen Gründen vorübergehend ausgesetzt ist, werden nicht berücksichtigt. Dabei waren laut Ausländerzentralregister 2018 180.124 Menschen geduldet und daher aus legitimen Gründen in Deutschland. Darunter befinden sich Flüchtlinge aus Afghanistan, unbegleitete Minderjährige, Personen, die aufgrund eines Abschiebestopps nicht abgeschoben werden, Eltern aufenthaltsberechtigter Minderjähriger sowie für den Zeitraum der Ausbildung geduldete junge Menschen. Dass nur 17.979 Ausreisepflichtige ohne Duldung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, lässt vermuten, dass ein Teil der verbleibenden ausreisepflichtigen Personen ohne Duldung bereits ausgeweist ist.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Für 2018 gibt es noch keine Daten, jedoch waren in 2017 nur 17.979 Personen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigt, die weder einen Aufenthaltstitel noch eine Duldung hatten.

Es ist außerdem darauf hinzuweisen, dass nur 131.995 Personen der 235.957 als ausreisepflichtig gespeicherten Personen überhaupt einen Asylantrag gestellt haben. Es handelt sich bei den Ausreisepflichtigen daher nur zu etwas mehr als der Hälfte (ca. 56%) um abgelehnte Schutzsuchende. Die anderen sind Personen, die beispielsweise ihr Arbeits-, Studenten- oder Touristenvisum überzogen haben. Angesichts von 2 Mio. Asylentscheidungen im Zeitraum 2014 bis 2018 leben noch ca. 108.000 abgelehnte Asylsuchende in Deutschland, die ausreisepflichtig sind. Dies entspricht einer Quote von 6%. Von einer mangelnden Durchsetzung der Ausreisepflicht gegenüber abgelehnten Asylsuchenden kann also keine Rede sein.

Die Diakonie Deutschland kritisiert insbesondere folgende Änderungen, die das Geordnete-Rückkehr-Gesetz vorsieht:

- Ein Status der Duldung für „Personen mit ungeklärter Identität“ soll eingeführt werden, der aufgrund von erhöhten Pflichten zur Passbeschaffung und einem Arbeitsverbot bei einer Vielzahl von Menschen zu einer Verhinderung ihrer Integration führen wird;
- Haft zum Zwecke der Abschiebung soll erleichtert und ausgeweitet werden. Der Ausreisegewahrsam wird neu geregelt, eine neue Mitwirkungshaft eingeführt und die Definition der Fluchtgefahr erweitert. Damit sollen Inhaftierungen möglich werden, wenn die Passbeschaffungspflicht nicht erfüllt oder eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reiseunfähigkeit versäumt wird. Bei „mangelnder Kooperationsbereitschaft“ soll die Abschiebungshaft um zwölf Monate verlängert werden können. Um diese Kooperationsbereitschaft zu erhöhen, soll mittels der neuen „Mitwirkungshaft“ Druck auf die Betroffenen ausgeübt werden. Mit der Begründung einer Notstandssituation wird das europarechtlich vorgeschriebene Gebot, Abschiebungshäftlinge nicht in Strafgefängnissen unterzubringen, umgangen;
- Ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse, das zu einer Erleichterung der Ausweisung führt, soll bereits bei Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von sechs Monaten gelten. Aktuell besteht dieses erst bei Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von einem Jahr und mehr. Begründet wird dies damit, dass für eine Verurteilung von sechs Monaten oder mehr eine „gewisse Schwere der Tat“ vorliegt. Unbeachtet bleibt, dass laut § 54 Abs. 2 AufenthG-E mehrere Verurteilungen summiert werden können. Das schwerwiegende Ausweisungsinteresse könnte demnach auch schon bei mehrmaliger Verurteilung wegen Schwarzfahrens zu jeweils drei Monaten eintreten. Daher ist die Verkürzung abzulehnen;
- Bei der Nicht-Erfüllung der Passbeschaffungspflichten sollen den Betroffenen Bußgelder bis zu 5000€ auferlegt werden können;
- Mitarbeitenden von Behörden sollen in Zukunft bis zu fünf Jahren Haft drohen, wenn sie Abschiebetermine oder Vorführungen zur Identitätsfeststellung durch die Botschaft des Herkunftsstaats weitergeben. Die Beihilfe zu diesem „Geheimnisverrat“ könnte danach ebenfalls strafbar werden, wenn diese Informationen durch nicht-öffentliche Stellen weitergegeben werden;
- Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) führen eine vollständige Leistungskürzung für Personen ein, die vollziehbar ausreisepflichtig ohne Duldung sind und einen Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Staat haben. Außerdem wird der Anwendungsbereich für Leistungen, die zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft gewährt und als Sachleistungen erbracht werden, auf Asylbewerber ausgeweitet, die zahlreiche Mitwirkungspflichten nicht erfüllen (sogenannte „1a-Leistungen“).

Nachfolgend wird auf einzelne Regelungen ausführlicher eingegangen:

### Duldung für Personen mit ungeklärter Identität, §60 b AufenthG-E

Der neu eingeführte §60 b AufenthG-E regelt einen Status für Personen, welche „zumutbare Handlungen zur Erfüllung der Passbeschaffungspflicht“ nicht erfüllen. In Absatz 3 werden zahlreiche Handlungen aufgezählt, die als zumutbar gelten sollen. Werden die vorgesehenen umfangreichen Pflichten zur Passbeschaffung und Identitätsklärung nicht erfüllt, ergeht ein Arbeitsverbot. Außerdem werden die Zeiten in diesem Status nicht als Vorduldungszeiten angerechnet.

Diese Regelungen erschweren den Zugang zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung, zur Ausbildungsförderung und zum Bleiberecht. Aus diakonischer Beratungspraxis ist bekannt, dass der Duldungsstatus vieler Personen sich aus mehreren Gründen herleitet. Die Annahme, dass Personen mit einer Duldung nach § 60b AufenthG-E ausreisen oder abgeschoben werden könnten, wenn die Passbeschaffung erfolgt ist, ist daher nicht zutreffend. Viele werden dennoch bleiben, ihre Integration wird jedoch behindert.

Die Diakonie Deutschland kritisiert die Schaffung eines neuen Duldungsstatus, welcher zusätzlich zum ohnehin prekären Status der Duldung geschaffen werden soll. Bereits der Status der Duldung als Aussetzung der Abschiebung führt bei den Betroffenen aufgrund der Unsicherheit ihres Aufenthalts zu Frustration und Perspektivlosigkeit. Anstatt Menschen weitere Rechte zu entziehen und durch Arbeitsverbote zum jahrelangen Nichtstun zu verurteilen, sollten vielmehr jene, deren Abschiebung insbesondere rechtliche Abschiebehindernisse entgegenstehen oder deren Aufenthalt zum Beispiel im Falle von Ausbildung und Beschäftigung durch Aussetzung der Abschiebung legitimiert wird, durch einen Aufenthaltstitel legalisiert werden. Dies würde auch dem Unverständnis in der Öffentlichkeit entgegenwirken, warum ein Teil der Ausreisepflichtigen nicht ausreist.

### Ausweitung der Fluchtgefahr, § 62 Abs. 3 und 3a AufenthG-E

Durch die Ausweitung der Fluchtgefahr als Haftgrund soll die Inhaftierung Ausreisepflichtiger deutlich erleichtert werden: Der Gesetzesentwurf sieht eine widerlegliche Vermutung von Fluchtgefahr bei Personen vor, die an ihrer Identitätsklärung nicht mitwirken. Das bedeutet, dass der Fluchtgrund für die Inhaftierung nicht nachgewiesen werden muss. Vielmehr muss der Betroffene beweisen, dass dieser nicht vorliegt. Ein konkreter Anhaltspunkt für Fluchtgefahr soll dabei die Nichterfüllung der Passbeschaffungspflicht sein, was dazu führen kann, dass allein die Nichtvorlage des Passes für eine Inhaftierung ausreicht.

Diese Regelung kann weit ausgelegt werden, was zu einer Inhaftierung aller Ausreisepflichtigen führen kann, wenn diese ihren Reisepass nicht vorlegen. Der Freiheitsentzug als stärkster Eingriff in die Rechte eines Menschen unterliegt dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und sollte nur als ultima ratio zum Einsatz kommen.

### Mitwirkungshaft, § 62 Abs. 6 AufenthG-E

Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit vor, jemanden zur Steigerung seiner Kooperationsbereitschaft für eine Dauer von 14 Tagen zu inhaftieren. Dies ermöglicht Abschiebungshaft auch dann, wenn sie nicht der „Sicherung der Abschiebung“ dienen soll. Die Gesetzesbegründung beschreibt explizit, dass diese Haft Druck auf Betroffene ausüben soll. Es ist nicht vorausgesetzt, dass die Abschiebung bevorstehen muss - diese soll gerade erst durch die Haft ermöglicht werden. Die Diakonie Deutschland sieht darin eine unzulässige Beugehaft als Sanktion für

fehlende Mitwirkung.

#### Aussetzung des Trennungsgebotes bis 1.Juli 2022, § 62a Abs.1 AufenthG-E

Die teilweise Aufhebung des Trennungsgebots soll es ermöglichen, Abschiebungshaft in Strafgefängnissen zu vollziehen. Dies widerspricht dem Europarecht. Die Mitgliedstaaten dürfen von dem Trennungsgebot nur dann abweichen, wenn „eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, zu einer unvorhersehbaren Überlastung der Kapazitäten der Hafteinrichtungen“ führen (Art. 18 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG)). Eine derartige Ausnahmesituation ist - wie oben beschrieben - nicht gegeben. Vielmehr stellt sich die Frage, ob in Deutschland eine größere Zahl an Personen lebt, deren Aufenthalt beendet werden kann, oder ob diese längst ohne Kenntnis der Behörden ausgereist sind. Dass durch die Erweiterung der Fluchtgefahr und der Passbeschaffungspflicht mehr Menschen zu Zwecken der Abschiebung inhaftiert werden sollen und dadurch ein Mangel an Plätzen in Abschiebungshafteinrichtungen erst geschaffen wird, kann nicht als Ausnahmesituation gemäß der Rückführungsrichtlinie erachtet werden. Die geplante Aussetzung des Trennungsgebots ist europarechtswidrig und muss gestrichen werden.

Die Inhaftierung von Abzuschiebenden in Strafanstalten hat zudem negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Wahrnehmung von Migrant\*innen, die als Straftäter erscheinen. Dies muss vermieden werden.

#### Leistungskürzungen im Asylbewerberleistungsgesetz

Zunächst ist anzumerken, dass derzeit ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein durch den Bundesrat zustimmungspflichtiges Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes abgestimmt wird. Es ist daher nicht ersichtlich, wieso mit dem vorliegenden Artikelgesetz des Bundesinnenministeriums Verschärfungen mit erheblicher Relevanz für die Betroffenen im Asylbewerberleistungsgesetz eingeführt werden sollen ohne eine Bundesratsbefassung.

Ein neuer §1 Abs. 4 sieht vor, dass ausreisepflichtige Personen ohne Duldung, welchen bereits in einem anderen nach der Dublin-Verordnung zuständigen Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt worden ist, keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben sollen. Hilfsbedürftigen Menschen können sogenannte Überbrückungsleistungen gewährt werden, längstens jedoch für zwei Wochen.

Die Diakonie Deutschland kritisiert diese Regelung. Insbesondere berücksichtigt diese Regelung keine Konstellationen, in denen Menschen aufgrund der Lebensbedingungen von anerkannten Flüchtlingen in den Staat, der ihnen Schutz gewährt hat, nicht zurückkehren möchten, oder in denen Familienmitglieder in Deutschland leben.

Der Personenkreis, der nur reduzierte Leistungen nach § 1a AsylbLG erhalten kann, soll außerdem erheblich erweitert werden. Darunter sollen nun auch Menschen fallen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat internationalen Schutz oder einen anderen Aufenthaltstitel haben. Weitere Personen sollen von dieser Leistungseinschränkung betroffen sein: Menschen, die nach ihrer Einreise in Deutschland zu lange gewartet haben, Asyl zu beantragen, oder Menschen, die ihren Mitwirkungspflichten zur Identitätsklärung nicht nachgekommen sind. Die Betroffenen sollen nur noch Sachleistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft erhalten. Dies lehnt die Diakonie Deutschland ab. Sachleistungen sind in den allermeisten Fällen nicht auf die Bedürfnisse

der Leistungsberechtigten abgestimmt, führen zu einer Bedarfsunterdeckung und verhindern vor allem die eigenverantwortliche Verwendung von pauschalierten Leistungen. Sie sind integrationshemmend und diskriminierend.

Berlin, den 15.04.2019

Gez.  
Maria Loheide