

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 23.02.2017 (BR-Drucksache 179/17)

Vorbemerkung zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss am 27.03.2017

Der vorliegende Gesetzesentwurf greift besonders weitreichend in die Grund- und Menschenrechte der von seinem Regelungsbereich betroffenen Menschen ein.

Die erneute Ausweitung und Verschärfung der Regelungen zur Abschiebungshaft und zum Ausreisegewahrsam tangieren das Recht auf Freiheit der Person im Sinne des Art. 2 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. In der deutschen Verfassung hat dieses Grundrecht einen besonders hohen Rang und gilt als so genanntes Jedermann-Grundrecht für alle Menschen – unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Freiheitsentziehungen als besonders gravierender Eingriff in dieses Grundrecht bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen und unterliegen einer strengen Zweckbindung. Die Verhängung von Abschiebungshaft bzw. Ausreisegewahrsam, welche in erster Linie der Abwehr einer Gefährdung, nicht aber der Abschiebung dienen sollen, können einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen. Das vorliegende Gesetz vermischt hier auf unzulässige und diskriminierende Art und Weise das Aufenthaltsrecht mit dem allgemeinen Gefahrenabwehr- und Strafrecht. Dieses wäre – wenn überhaupt erforderlich – der richtige Ort für zusätzliche Regelungen, die dann alle Gefährder erreichen könnte – und nicht nur Nicht-Deutsche.

Die Ausweitung der Residenzpflicht sowie die Ausweitung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in Erstaufnahmeeinrichtungen, welche (neben vielen anderen Einschränkungen) mit einer Verlängerung der Residenzpflicht einhergeht, stellt einen Eingriff in die Bewegungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar. Sie greift jedoch darüber hinaus besonders gravierend in die Rechte von Kindern gemäß der UN-Kinderrechtskonvention ein und stellt einen Verstoß gegen den zu gewährenden Vorrang des Kindeswohls dar. Eine aktuelle Studie von UNICEF bestätigt die Erfahrungen, die auch der Paritätische Gesamtverband macht: eine kindgerechte Unterbringung ist in großen Gemeinschaftsunterkünften wie den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht möglich und darf deshalb nur so kurz wie unbedingt nötig erfolgen. Ein ausreichender Schutz vor Gewalt, der Zugang zu Regelschulen,

Kindergärten, ruhigen Orte zum Spielen oder Lernen sowie eine ausreichende Privatsphäre können hier meist nicht gewährleistet werden. Aus diesen – und den weiteren unten genannten Gründen – sollte eine schnellstmögliche Unterbringung in individuellen Wohnungen – und keinesfalls die Verlängerung des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen erfolgen.

Auch der geplante Wegfall der Abschiebungsankündigungspflicht nach über einjähriger Duldung sowie der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch die weitreichenden geplanten Datenzugriffsmöglichkeiten auf Handys der Asylsuchenden sind aus unserer Sicht vollkommen unverhältnismäßig.

Das Erfordernis für diese gesetzgeberischen Maßnahmen sieht die Bundesregierung v.a aufgrund des zu erwartenden weiteren Anstiegs der Zahl ausreisepflichtiger Personen und des dringenden Bedarfs an Rückkehrförderung. Diese Einschätzung ist jedoch nicht überzeugend: Die Zahl der ausreisepflichtigen Personen in Deutschland hat sich im vergangenen Jahr mitnichten so dramatisch erhöht, wie von der Bundesregierung vorher gesagt: so ist die Zahl der Ausreisepflichtigen von Dezember 2015 bis Dezember 2016 um lediglich 3.000 auf 207.500 gestiegen.¹ Deutlich gestiegen ist hingegen die Anerkennungsquote: so lag die bereinigte Gesamtschutzquote im Jahr 2016 bei 71,4%, was beutet, dass nicht in erste Linie die Zahl der Ausreisepflichtigen, sondern die Zahl der Anerkannten in Deutschland steigt. Berücksichtigt man, dass darüber hinaus bereits jetzt die Zahl der Abschiebungen und geförderten freiwilligen Ausreisen stark angestiegen ist² und eine erhebliche Anzahl von Personen ohne Rückkehrförderung freiwillig ausreist, wird deutlich, dass es keine Notwendigkeit für den vorliegenden Gesetzesentwurf gibt, der erneut in einem extrem kurzen Gesetzgebungsverfahren „durchgepeitscht“ werden soll – und dies, obwohl die geplanten Regelungen massiv in die Grundrechte der hiervon betroffenen Menschen eingreifen.

Kerstin Becker

¹ BT-Drucksache 18/11388.

² Ausweislich der Gesetzesbegründung.

Hintergrund

Der Paritätische Gesamtverband setzt sich seit vielen Jahren für Menschen ein, die aufgrund ihrer unsicheren Aufenthaltsperspektive nur einen unzureichenden Zugang zu Teilhabe- und Integrationsmöglichkeiten haben. Der Paritätische kennt die Situation dieser Menschen, die mit dem Aufenthaltspapier der Duldung oft über Jahre hinweg ein unsicheres Leben führen und keine wirklichen Perspektiven entwickeln können, aus der täglichen Arbeit mit dieser Personengruppe. Die Einführung einer stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung in den §§ 25a, b Aufenthaltsgesetz (AufenthG), mit der die Situation langjährig Geduldeter endlich verbessert werden sollte, haben wir aus diesem Grund sehr begrüßt. Mit zunehmender Sorge nehmen wir die Erfahrungen unserer Beratungsstellen zur Kenntnis, die uns berichten, dass die Bleiberechtsregelung bisher in der Praxis viel zu zurückhaltend angewendet und zu eng ausgelegt wird und so nur sehr wenige Menschen erreicht.³ Hier gilt es, die gesetzlichen Regelungen in allen Bundesländern so anzuwenden, dass ihnen größtmögliche Wirksamkeit verliehen wird.

Stattdessen gewinnen in der politischen Debatte die Themen Abschiebung, Rückführung und die sog. freiwillige Rückkehr zunehmend an Bedeutung. Im Februar 2017 hält auch Bundeskanzlerin Angela Merkel die Rückführung für „die wichtigste Herausforderung der Migrationspolitik“. Gemeinsam mit den Ministerpräsident/-innen der Bundesländer wurde am 09. Februar 2017 ein 15-Punkte-Plan zur effektiveren Abschiebung abgelehnter Asylsuchender verabschiedet, welcher u.a. den hier kommentierten Entwurf eines „Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ vorsieht. Die aktuellen politischen Diskussionen und Entscheidungen vermitteln den Eindruck, dass alle Personen, über deren Asylantrag negativ entschieden wurde, auch tatsächlich abgeschoben werden könnten – wenn sie es nicht selbst verhindern. Tatsächlich wissen wir aber aus unserer täglichen Arbeit mit ausreisepflichtigen Menschen, dass es zahllose – nicht selbst verschuldete – Gründe gibt, aufgrund deren eine Abschiebung nicht möglich ist.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverband wird es Zeit, die Lebenssituation des Einzelnen in den Mittelpunkt der aktuellen Diskussion zu stellen. So kann eine erfolgreiche Migrationspolitik nicht an der Zahl der Menschen gemessen werden, die wieder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind bzw. abgeschoben wurden. Entscheidend ist vielmehr, ob in jedem Einzelfall in einem fairen und rechtstaatlichen Verfahren geprüft wurde, ob ein Schutzbedarf besteht und – falls dies nicht der Fall ist – ob Abschiebungshindernisse existieren. Aktuell lässt – wie eine Studie verschiedener Organisationen und Verbände, darunter auch der Paritätische Gesamtverband, ergeben hat – die Qualität des Asylverfahrens aber sehr zu

³ Von den 213.439 ausreisepflichtigen Personen, die sich am 31.01.2017 in Deutschland aufhielten, leben 25.318 länger als 8 Jahre, 33.121 Menschen länger als 6 Jahre in Deutschland. Von der Bleiberechtsregelung nach § 25 b AufenthG haben aber bisher nur 898 Menschen, von der Bleiberechtsregelung nach § 25 a AufenthG nur 3.225 Jugendliche und Heranwachsende profitiert – BT-Drucksache 18/10931

wünschen übrig.⁴ In der Verbesserung der Qualität der Asylverfahren sowie der Anwendbarkeit der gesetzlichen Bleiberechtsregelungen sollte aus unserer Sicht der Schwerpunkt der aktuellen aufenthaltsrechtlichen Diskussion liegen.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands muss beim Thema Rückkehr die Sicherheit und Würde des einzelnen garantiert werden. Dazu gehört, dass niemand in Länder zurückgeführt wird, in denen Bürgerkrieg herrscht oder sonstige Gefahren für Leib oder Leben der Rückkehrer bestehen. Aus diesem Grund lehnen wir Abschiebungen nach Afghanistan ab.

Die so genannte „freiwillige“ Rückkehr, also die Rückkehr ohne Anwendung von staatlichen Zwangsmaßnahmen, muss den absoluten Vorrang vor Abschiebungen haben. Um diese zu fördern, bedarf es einer unabhängigen Rückkehrberatung, welche Ausreisepflichtige neutral über Perspektiven und Möglichkeiten informiert und somit eine höhere Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erlangen kann als staatliche Beratungsstellen.

Soweit Abschiebungen für unausweichlich angesehen werden, gilt es auch hier für menschenwürdige Standards zu sorgen. Dies verbietet zum einen die Abschiebung von besonders schutzbedürftigen sowie gut integrierten Personen. Zum anderen regen wir eine Ausweitung des Abschiebemonitorings an, um inhumane Abschiebungspraktiken zukünftig zu verhindern.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit werden wir nur auf die aus unserer Sicht wichtigsten Aspekte des Gesetzesentwurfs eingehen. Die zunehmende Hektik der Gesetzgebungsverfahren verurteilen wir – vor allem in derart grundrechtssensiblen Bereichen wie der Freiheitsentziehung – entschieden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

1. § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthGE – Legaldefinition einer Fluchtgefahr im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib oder Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit

Nach § 2 Abs. 14 Nr. 5a des AufenthGE sollen konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr im Sinne des § 62 Abs. 3 Satz 1 Nummer 5 AufenthG dann vorliegen, wenn „von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ ausgeht. Das Vorliegen der Fluchtgefahr ermöglicht die Anordnung der Abschiebehaft. Begründet wird dies mit einem „neu gewonnenen Erfahrungswert, wonach dieser Personenkreis eine hohe Mobilität aufweise und sich behördlichen Maßnahmen systematisch entziehe“. Als Beispiel einer Gefahr für Leib oder Leben wird in der Gesetzesbegründung der

⁴ <https://www.proasyl.de/material/memorandum-fuer-faire-und-sorgfaeltige-asylverfahren-in-deutschland/>

Handel mit harten Betäubungsmitteln genannt. Dieser Haftgrund würde gemäß § 2 Abs. 15 AufenthG auch die Verhängung einer Überstellungshaft im Rahmen des Dublin-Verfahrens ermöglichen.

Die vorliegende Regelung vermischt in unzulässiger Weise straf- sowie polizei- und ordnungsrechtliche mit aufenthaltsrechtlichen Aspekten und kann somit einen Eingriff in das Recht auf Freiheit der Person nicht rechtfertigen. Sie stellt darüber hinaus eine rechtsstaatlich nicht zulässige Form der Präventivhaft dar.

Die Freiheit der Person hat einen besonders hohen Rang und ist grund- und menschenrechtlich garantiert durch Art. 2 Abs. 2 S. 2 des Grundgesetzes (GG), Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie Art. 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Menschenwürde, so dass jeder Eingriff in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig ist. Allgemeine Erwägungen wie etwa Sicherheitsinteressen können einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen.⁵ Der Eingriff muss vielmehr geeignet und verhältnismäßig sein, um den verfolgten Zweck der Norm zu erreichen, d.h. eine Abschiebungshaft darf nur dann verhängt werden, wenn tatsächlich auf die Abschiebung hingearbeitet wird und eine realistische Aussicht auf ihren Vollzug besteht.⁶

Mit der geplanten Regelung sollen ausreisepflichtige Personen inhaftiert werden können, bei denen die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Inhaftierung nach dem Strafrecht oder allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht nicht gegeben sind. Dabei macht die Gesetzesbegründung deutlich, dass es mitnichten nur um mögliche Terroristen geht, die im Wege der Abschiebungshaft inhaftiert werden sollen, sondern auch um andere Verdächtige wie etwa Drogendealer. Würden hinsichtlich der Betroffenen ausreichende strafrechtliche Anhaltspunkte vorliegen, so könnte aber unabhängig von der Staatsangehörigkeit eine entsprechende Untersuchungshaft angeordnet werden.

Eine Präventivhaft ist nach Artikel 5 Absatz 1 (c) der EMRK nur in engen Grenzen zur Verhinderung eines konkret bevorstehenden und klar bestimmbareren Rechtsverstoßes möglich. Eine solche Möglichkeit sieht das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht in Form des Unterbindungsgewahrsams vor, wenn die Begehung einer konkret bestimmbareren Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung unmittelbar bevorsteht. Der Begriff der erheblichen Gefahr für Leib, Leben oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit lässt jedoch zu viel Raum für Interpretation und ist bereits vor diesem Hintergrund bedenklich im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit dem staatsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. Darüber hinaus bestehen auch Zweifel an der Belastbarkeit der „neu gewonnenen

⁵ Dr. Petra Follmar-Otto, Eric Töpfer, Menschenrechtliche Grenzen des Freiheitsentzugs von Terrorverdächtigen Abschiebungshaft zur Terrorismusprävention und das Recht auf Freiheit

⁶ BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007 - 2 BvR 2106/05, Rn. 23; Marx, Reinhard (2017), Aufenthalts-, Asyl- und Flüchtlingsrecht. Handbuch. 6. Aufl., § 8, Rn.9 und 15.

Erfahrungswerte“ zur systematischen Entziehung des Personenkreises vor behördlichen Maßnahmen – dieser wird vom Gesetzgeber in keiner Weise belegt.

Sind diese Voraussetzungen aber nicht erfüllt, darf nicht statt einer Inhaftierung nach dem hier einschlägigen allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht bzw. Strafrecht eine Inhaftierung nach dem Abschiebungshaftrecht erfolgen, ohne dass der Zweck der Sicherungshaft, die Sicherung der Abschiebung, dies verlangt.

2. § 60a Abs. 5 S. 4 AufenthGE – Keine Ankündigung der Abschiebung im Falle der Identitätstäuschung und der Nichtmitwirkung

Durch die Neuregelung soll im Falle einer Identitätstäuschung oder der Nichtmitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen – insbesondere bei der Passbeschaffung – die Ankündigung der Abschiebung bei Personen, die länger als 1 Jahr geduldet sind, unterbleiben.

Begründet wird diese Regelung damit, dass die vorherige Ankündigung faktisch einer Warnung gleichkomme und zu kurzfristigem Untertauchen und somit einer Vereitelung der Abschiebung führe.

Die geplante Streichung der Ankündigung wäre für geduldete Menschen fatal. Bereits jetzt leben zehntausende Menschen in ständiger Angst davor, im Morgengrauen abgeschoben zu werden. So berichten Beratungsstellen von Klient/innen, die jahrelang immer einen gepackten Koffer für Notfälle unter ihrem Bett hatten und meistens in ihren besten Klamotten schliefen, damit sie die Möglichkeit haben, im Falle einer Abschiebung alles mitzunehmen. Gerade für besonders schutzbedürftige Menschen wie die Patient/-innen psychosozialer Zentren, für die eine Stabilisierung der Lebensverhältnisse ein wesentlicher Aspekt für eine Gesundung darstellt, verhindert die ständige Angst vor Abschiebung in vielen Fällen eine erfolgreiche Therapie. Aber auch für Familien wäre eine Streichung der Ankündigung der Abschiebung inhuman und mit dem Vorrang des Kindeswohls nicht zu vereinbaren. In vielen Fällen haben gerade Kinder zahlreiche soziale Kontakte geknüpft und hat eine unangekündigte Abschiebung ohne die Möglichkeit, vorher Abschied zu nehmen, (re-)traumatisierende Wirkung.

Die gegenüber dem Referentenentwurf in der Gesetzesbegründung erfolgte Klarstellung, dass minderjährige Geduldete sich nicht das Verhalten der Eltern oder sonstiger Personensorgeberechtigter zurechnen lassen müssen, stellt zwar eine geringfügige Verbesserung dar, diese ist aber nicht ausreichend. Um dem Vorrang des Kindeswohls gemäß Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention und dem Schutz sonstiger besonders vulnerabler Menschen gerecht zu werden, bedarf es einer klaren gesetzlichen Regelung, dass zumindest diese Menschen vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen sind.

Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass in vielen Fällen – z.B. falscher Transkriptionen des Namens – vorschnell eine vorsätzliche Täuschung über die Identität unterstellt wird. Und auch die Anforderungen an die Mitwirkungspflichten – v.a. bei der Passbeschaffung – sind häufig willkürlich und werden von vielen Ausländerbehörden extensiv ausgelegt. Dauert die Passbeschaffung zu lange, so wird häufig ein Verstoß unterstellt, auch wenn manche Botschaften – so z.B. die angolansische – eine Bearbeitungszeit von durchschnittlich 1,5 Jahren haben. Andere Botschaften, z.B. Iraks oder Kosovos stellen gar keine Pässe aus, da durch die biometrische Umstellung eine Registrierung im Herkunftsland notwendig ist.

Aus Sicht des Paritätischen kann auch hier die Gesetzesbegründung nicht überzeugen: so sind keinerlei Beweise dafür vorhanden, dass die vorherige Ankündigung der Abschiebung in nennenswerter Zahl zum Untertauchen ausreisepflichtiger Personen geführt haben.

3. § 61 Abs. 1c) AufenthGE – Räumliche Beschränkung im Falle der Identitätstäuschung und unzureichenden Mitwirkung

Führen vorsätzlich falsche Angaben, die Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit oder die Nichterfüllung zumutbarer Mitwirkungspflichten zu Abschiebungshindernissen, so soll der Aufenthalt auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden. Dies soll laut Gesetzesbegründung auch dann gelten, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Asylverfahren ein solches Verhalten ausdrücklich verneint hat, die Person dieses Verhalten dann aber später gezeigt hat.

Es gilt auch hier das zuvor unter 3. Gesagte: Oft werden in der Praxis Täuschungshandlungen oder die nicht hinreichende Mitwirkung unterstellt, auch wenn nicht eindeutig geklärt ist, ist in wessen Verantwortungsbereich die Abschiebungshindernisse fallen. Darüber hinaus zweifeln wir an, dass die Einführung der Residenzpflicht tatsächlich ein geeignetes Mittel ist, um ein Untertauchen zu verhindern. Die Beschränkungen des Grund- und Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 13 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sind somit aus unserer Sicht nicht zu rechtfertigen und sollten unterbleiben.

4. § 62 Abs. 3 Satz 3 AufenthGE – Ausweitung der Abschiebungshaft im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit

Im Falle einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit soll die Abschiebungshaft auch dann zulässig

sein, wenn die Abschiebung nicht innerhalb von 3 Monaten durchgeführt werden kann. Laut Gesetzesbegründung stelle die Abschiebung wegen der von der Person ausgehenden Gefahr ein vordringliches Interesse der Gesellschaft dar, welches die längere Einschränkung der Freiheit rechtfertige.

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes erfolgt auch hier eine unzulässige Verknüpfung von straf-, präventiv- und aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen. Hinsichtlich der Ausweitung der Abschiebehaft sind aber europa- und menschenrechtliche Vorgaben zu beachten: So darf – wie oben unter 1. ausgeführt – eine Abschiebehaft gemäß Art. 5 Abs. 1 f) EMRK nur verhängt werden, wenn tatsächlich auf eine Abschiebung hingearbeitet wird und eine realistische Aussicht auf Vollzug besteht. Auch das BVerfG lässt das Fortdauern einer Abschiebungshaft aus anderen Gründen als der Sicherung der Ausreise nicht zu: „Es ist von Verfassungs wegen ausgeschlossen, die Fortdauer der Abschiebungshaft wegen des Zeitaufwandes für Verwaltungsvorgänge anzuordnen, mit denen ein anderer Zweck als derjenige verfolgt wird, der die Haft dem Grunde nach rechtfertigt“.⁷ Mit anderen Worten: Eine Abschiebehaft mit dem Ziel der Abwehr terroristischer Gefahren ist verfassungswidrig.

Und auch Art. 15 der EU Rückführungs-RL (2008/115/EG) regelt, dass Abschiebehaft nur angeordnet werden darf, um die Rückkehr vorzubereiten und/oder die Abschiebung durchzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn Fluchtgefahr besteht oder die betreffenden Drittstaatsangehörigen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern. Die Haftdauer hat so kurz wie möglich zu sein und darf sich nur auf die Dauer der laufenden Abschiebungsmaßnahmen erstrecken. Insbesondere in den Fällen, in denen die betroffenen Personen die Abschiebungshindernisse nicht selbst zu vertreten haben (laut Gesetzesbegründung wird bei dieser Regelung insbesondere an die Fälle gedacht, in denen die Herkunftsstaaten nicht kooperieren), ist die geplante Ausweitung der Haftdauer somit europarechtlich bedenklich.

5. § 62b Abs. 1 Satz1 AufenthG – Verlängerung des Ausreisegewahrsams von 4 auf 10 Tage

Mit dieser Regelung wird die Höchstdauer des sogenannten Ausreisegewahrsams von 4 auf 10 Tage erhöht. Als Grund hierfür wurden im Referentenentwurf praktische Probleme bei der Vorbereitung von Sammelabschiebungen innerhalb von 4 Tagen angegeben, diese Begründung wurde nunmehr gestrichen.

Mit dieser Regelung wird der im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit Europa- und Verfassungsrecht ohnehin stark umstrittene Ausreisegewahrsam noch ausgeweitet. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass eine Inhaftierung möglich ist, ohne dass konkrete Anhaltspunkte für eine Fluchtgefahr oder sonstige individuellen Haftgründe

⁷ BVerfG, Beschl. v. 16.5.2007 - 2 BvR 2106/05, Rn. 23

geprüft werden müssen. Gerade das ist aber nach Art. 15 der EU-Rückführungsrichtlinie nicht zulässig. Problematisch ist darüber hinaus – ähnlich wie im Flughafenverfahren – der eingeschränkte Zugang zu Rechtsschutzmöglichkeiten in solchen Gewahrsamseinrichtungen. Die Ausweitung dieses Instituts ist aus Sicht des Paritätischen folglich unverhältnismäßig und sollte daher unterbleiben.

Artikel 2 – Änderungen des Asylgesetzes

1. §§ 8, 15 und 15a AsylGE – Pflicht zur Herausgabe und Auswertung von Datenträgern

Asylsuchende sollen zukünftig im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit zur Herausgabe von Datenträgern verpflichtet sein. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) soll die Kompetenz zur Auswertung von Handy-Daten zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit erhalten. Die Datenauswertung darf zwar nur von Bediensteten des BAMF mit einer Befähigung zum Richteramt vorgenommen werden – ein Richtervorbehalt ist aber nicht vorgesehen.

Der hier geplante Eingriff in das grundgesetzlich garantierte Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes im Hinblick auf seine Verhältnismäßigkeit schwer zu rechtfertigen. Handys und andere mobile Datenträger enthalten heutzutage eine Fülle von Informationen, die dem Kernbereich der Privatsphäre zuzurechnen sind. Der Zugriff auf solche Daten unterliegt in Deutschland engen Schranken. So regelt § 100g Abs. 2 der Strafprozessordnung, dass nur der Verdacht besonders schwerer Straftaten einen entsprechenden Eingriff rechtfertigen kann – und dies auch nur nach richterlicher Genehmigung. Diesen sieht der Gesetzesentwurf gerade nicht vor, so dass der Eindruck entstehen könnte, die Grundrechte von Asylsuchenden seien in Deutschland weniger schützenswert. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Darüber hinaus bleibt anzumerken, dass durch die Einziehung und Auswertung elektronischer Datenträger das Verhältnis gegenüber dem BAMF als Behörde, der gegenüber Asylsuchende ihre Fluchtgründe offen legen müssen, erheblich beeinträchtigt würde. Wie nach solch drastischen Maßnahmen eine Anhörung erfolgen soll, in der selbst traumatisierte Flüchtlinge ihr Verfolgungsschicksal vollumfänglich wiedergeben, bleibt offen.

2. § 47 Abs. 1b AsylGE – Ausweitung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahmeeinrichtung

Die geplante Regelung soll die Länder ermächtigen, die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Erstaufnahme über 6 Monate hinaus auf die Dauer des gesamten Asylverfahrens zu verlängern. Dies gilt nicht, wenn das Bundesamt nicht

oder nicht kurzfristig entscheiden kann, dass der Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig kann die Verpflichtung bis zur Ausreise oder dem Vollzug der Abschiebung verlängert werden.

Die Norm entspricht inhaltlich der Regelung für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten und definiert hier laut Gesetzesbegründung eine weitere Untergruppe von Asylsuchenden – jenen „ohne“ Bleibeperspektive. In der Praxis könnte dies bedeuten, dass noch mehr Menschen als bisher dazu verpflichtet werden können, über lange Zeiträume hinweg in Erstaufnahmeeinrichtungen zu leben. Da keine entsprechende Einschränkung vorgesehen ist, wären auch Familien mit Kindern, Traumatisierte und sonstige besonders schutzbedürftige Personen von der landesrechtlichen Umsetzung betroffen. Gerade diese leiden aber besonders unter den prekären Bedingungen in Flüchtlingsunterkünften, welche häufig keinen hinreichenden Schutz vor Übergriffen bieten können.

Der Paritätische Gesamtverband setzt sich dafür ein, dass Menschen – unabhängig von ihrer Bleibeperspektive – so früh wie möglich Zugang zu individuellen Wohnungen erhalten. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: die räumliche Enge, die fehlende Privatsphäre und die nicht vorhandene Möglichkeit, sich selbst zu versorgen (Sachleistungsprinzip), verhindern, dass Menschen ein selbstbestimmtes Leben führen können und verursachen Spannungen sowie emotionale und psychische Notlagen. Dies würde sich noch dramatisch verschärfen, wenn sich die Erstaufnahmeeinrichtungen nach und nach in Abschiebeeinrichtungen verwandeln. Partizipation und Teilhabe sind aufgrund der oft isolierten Lage der Einrichtungen und der gemäß § 59b AsylG fortgeltenden räumlichen Beschränkung kaum erreichbar. Der Zugang zu Ausbildung und Arbeit sind gesetzlich ausgeschlossen. Darüber hinaus entsteht in vielen Bundesländern die Schulpflicht erst nach dem Verlassen der Aufnahmeeinrichtung, so dass der Zugang zu Regelschulen vielerorts ausgeschlossen ist. Eine kindgerechte Unterbringung ist unter diesen Bedingungen kaum möglich, wie auch eine gerade erst erschienene Studie von UNICEF belegt.⁸

Die vorgesehene Regelung sollte aus diesem Grund ersatzlos gestrichen werden. Zumindest müssen zwingende Ausnahmen für Familien mit Kindern sowie alle anderen besonders schutzbedürftigen Personen im Sinne der Aufnahmerichtlinie eingeführt werden, um den Vorgaben der UN-Kinderrechtskonvention sowie der EU-Aufnahmerichtlinie gerecht zu werden.

Artikel 3 – Änderungen des Achten Buchs Sozialgesetzbuch

§ 42 Abs. 2 SGB VIII-E – Unverzögliche Stellung des Asylantrags durch das Jugendamt

⁸ S. UNICEF-Studie „Kindheit im Wartezustand“:

<https://www.unicef.de/informieren/aktuelles/presse/2017/studie-fluechtlingskinder-in-deutschland/137440>

Mit dieser Norm wird dem Jugendamt im Rahmen der Inobhutnahme die Pflicht zur unverzüglichen Stellung eines Asylantrags auferlegt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen lassen, dass Kind oder Jugendliche/r internationalen Schutz benötigen und dies dem Kindeswohl entspricht.

Grundsätzlich ist die Klarstellung, dass die Notvertretungsbefugnis des Jugendamtes ggf. auch die Stellung des Asylantrags umfasst, zu begrüßen. Wir befürchten jedoch, dass die vorgeschlagene Formulierung bei den Jugendämtern unter Umständen dazu führt, dass pauschal Asylanträge gestellt werden. Die Ablehnung offensichtlich unbegründeter Anträge oder unzureichend geführte Verfahren können sich jedoch genauso nachteilig auswirken wie zu spät gestellte Asylanträge. Darüber hinaus kann eine Bleibeperspektive in manchen Fällen nur durch die Stellung von Anträgen im aufenthaltsrechtlichen Verfahren geschaffen werden.

Der Asylantragstellung muss deshalb in jedem Fall ein aufenthalts- und asylrechtliches Clearingverfahren voran gestellt werden, um etwaige Nachteile für die Kinder und Jugendlichen zu verhindern. Die zuständigen Mitarbeitenden müssen asyl- und aufenthaltsrechtlich qualifiziert sein, ihnen müssen die zeitlichen Ressourcen für das komplizierte Verfahren zur Verfügung gestellt werden.

Berlin, 22.03.2017

Ansprechpartner: Harald Löhlein, Abteilungsleiter Migration und Internationale Kooperation und Kerstin Becker, Referentin Flüchtlingshilfe/-politik