

caritas

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)847



Deutscher
Caritasverband e.V.

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

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

Ihr Ansprechpartner
Bernward Ostrop
Referent für Migration und Flüchtlinge
Berliner Büro
Reinhardtstraße 13
10117 Berlin

Telefon-Durchwahl
030-284447-53
bernward.ostrop@caritas.de
www.caritas.de

Datum: 21.03.2017

Kurzstellungnahme zum Gesetz- entwurf der Bundesregierung zur besseren Durchsetzung der Ausrei- sepflicht

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung geht zurück auf den Beschlussvorschlag der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 09.02.2017 (15-Punkte-Plan). Zu dem bereits am 16.02.2017 erschienenen Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern hatte der Deutsche Caritasverband angesichts der für die Wohlfahrtsverbände extrem kurzen Frist zur Stellungnahme von weniger als 24 Stunden keine Stellung bezogen.

Nachfolgend wird nun zu ausgewählten gesetzlichen Neuregelungen des Gesetzentwurfes der Bundesregierung Stellung genommen:

I. Änderung des Aufenthaltsgesetzes

1. Erweiterung der Abschiebungshaft

a. Artikel 1 Nr. 2

§ 2 Absatz 14 AufenthG-E, Fluchtgefahr

Unter § 2 Absatz 14 AufenthG-E soll definiert werden, bei wem konkrete Anhaltspunkte dafür sprechen, dass eine Fluchtgefahr vorliegt, um so eine Abschiebungshaft zu begründen. Dabei soll unter Nummer 5a neu eingeführt werden, dass konkrete Anhaltspunkte bei einem Ausländer anzunehmen sind, von dem eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeu-

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

tende Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht. Nach der Gesetzesbegründung entspreche dies einem neu gewonnenen Erfahrungswert, dass dieser Personenkreis regelmäßig eine hohe Mobilität ausweist und sich behördlichen Maßnahmen oftmals zu entziehen versucht.

Bewertung:

Das Recht auf Freiheit ist ein hohes Gut, das nach dem Grundgesetz als sogenanntes „Jedermann-Grundrecht“ verbürgt ist. Als rechtsstaatliches Prinzip gilt, dass ein Eingriff in dieses Recht in Form der Abschiebungshaft dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt unterliegt¹. Einschränkungen der Freiheit sind aufgrund der besonderen Bedeutung des Freiheitsgrundrechts in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig. Daher fordert das Bundesverfassungsgericht hohe Maßstäbe für die Bestimmtheit des Eingriffs². Allgemeine Erwägungen wie die Sicherheit sind dafür nicht ausreichend. Der Staat muss die Haft jeweils gegenüber dem konkret betroffenen Menschen rechtfertigen können und es bedarf einer gesetzlichen Grundlage für die Freiheitsentziehung.

Darüber hinaus gilt das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Der Grundrechtseingriff muss zum Erreichen eines legitimen Zweckes geeignet und erforderlich sein und darf den Ausländer nicht übermäßig belasten. Als legitimer Zweck der Abschiebungshaft gilt nach allgemeiner Ansicht die Sicherung der Abschiebung in den Fällen, in denen Bemühungen des Ausländers, sich der Maßnahme zu entziehen, nicht durch einfachen Zwang überwunden werden können, sofern Haft als „ultima ratio“ eingesetzt wird.

Es ist fraglich, ob die neu eingeführte Formulierung einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit im Hinblick auf die Bestimmtheit dem verfassungsrechtlich geforderten Gesetzesvorbehalt in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG genügt. Die gesetzliche Umschreibung einer erheblichen Gefahr lässt einen weiten Spielraum bei der Anwendung zu und ist nur unzureichend gesetzlich definiert. Die genügende Bestimmtheit ist von erheblicher Bedeutung, da es sich bei den Betroffenen gerade nicht um Personen handelt, die aufgrund einer Tat strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, sondern bei denen aufgrund einer Prognose eine erhebliche Gefahr für die betroffenen Güter vermutet wird. Die Abgrenzung zur Präventivhaft dürfte in der Praxis schwerfallen. Der mangelnde Fokus auf terroristische Gefahren zeigt sich auch in der Gesetzesbegründung, in der davon ausgegangen wird, dass eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit auch von Personen ausgehen könnte, die mit harten Drogen handeln. Aufgrund der mangelnden Bestimmtheit halten wir die Ausweitung der Abschiebungshaft daher für rechtsstaatlich bedenklich.

Problematisch ist auch der in der Gesetzesbegründung gezogene Schluss von einer tatsächlichen oder vermeintlichen Gefährlichkeit der betroffenen Personen auf ihren Willen, sich der Abschiebung zu entziehen. Nur wenn dies zuträfe, wäre Abschiebungshaft das richtige Instrument. Zum Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren, die von einer Person ausgehen, kommen bei Vorliegen der polizeirechtlichen Voraussetzungen andere, u.U. auch freiheitsentziehende, Maßnahmen in Betracht. Die Abschiebungshaft hat jedoch den alleinigen Zweck, die Abschie-

¹ Art. 2 Abs. 2 S. 3, 104 Abs. 1 GG

² BVerfGE 29, 183 (196)

bung zu ermöglichen. Auch das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die Abschiebungshaft „einzig der Sicherung der Abschiebung dient“³. Ebenso hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte klargestellt, dass bei Personen in Abschiebungshaft, bei denen die Behörde von einer Terrorgefahr ausgeht, die gleichen Beschleunigungsprinzipien gelten. Werden die Verhandlungen mit den Herkunftsländern nicht ernsthaft geführt, verstößt die Abschiebungshaft gegen die Europäische Menschenrechtskonvention⁴.

b. Artikel 1 Nr. 8

§ 62 Absatz 3 Satz 4 AufenthG-E, Sicherungshaft

Durch die Einfügung des Satzes 4 wird Abschiebungshaft für Personen, die eine Gefahr für Leib und Leben bzw. für die öffentliche Sicherheit darstellen, auch dann ermöglicht, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann.

Bewertung:

Die Regelung ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten bedenklich. Bei der Abschiebungshaft gilt der Beschleunigungsgrundsatz. Die Haft soll möglichst kurz sein. Der Zweck der Abschiebungshaft ist es zu verhindern, dass sich der Ausländer der Abschiebung entzieht, und damit die Abschiebung zu sichern. Vorliegend ist Anknüpfungspunkt für die Verlängerung der Abschiebungshaft nicht ein Verschulden des Betroffenen, sondern basiert auf der Vermutung einer möglichen Gefährlichkeit des Betroffenen für die öffentliche Sicherheit. Es ist darauf hinzuweisen, dass in anderen Fällen in der deutschen Rechtsordnung eine solche Haft, die die Öffentlichkeit schützen soll, an strenge Maßstäbe gebunden ist. Ein solcher Unterbindungsgewahrsam ist derzeit von Bundesland zu Bundesland zwar unterschiedlich geregelt, ist aber von vier Tagen bis zu höchstens zwei Wochen vorgesehen.

2. Verlängerung Ausreisegewahrsam

Artikel 1 Nr. 9

§ 62b Absatz 1 Satz 1 AufenthG-E, Dauer

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass vollziehbar Ausreisepflichtige statt wie bisher höchstens vier Tage zukünftig bis zu zehn Tage in sogenannten Ausreisegewahrsam genommen werden können. Die Befristung auf vier Tage habe sich laut Gesetzesbegründung in der Praxis als ungeeignet erwiesen, um Sammelrückführungen vorzubereiten.

Bewertung:

Der Ausreisegewahrsam nach § 62 b AufenthG kann unabhängig vom Vorliegen konkreter Haftgründe angeordnet werden und ausschließlich im Transitbereich eines Flughafens oder in

³ BVerfG -2 BvR 2106/05- B.v.16.5.2007

⁴ EGMR, A und andere gegen das Vereinigte Königreich, Urteil vom 19.2.2009, Beschwerde Nr. 3455/05

einer Unterkunft vollzogen werden, von der aus die Ausreise ins Ausland möglich ist. Bei Einführung des Ausreisegewahrsams hat sich der Deutsche Caritasverband gemeinsam mit den in der BAGFW vertretenen Verbänden bereits gegen einen vorbeugenden Ausreisegewahrsam für höchstens vier Tage ausgesprochen. Dabei haben wir rechtsstaatliche Bedenken vorgebracht, insbesondere im Hinblick auf den in diesem Verfahren eingeschränkten Zugang zu Rechtsschutzmöglichkeiten. Darüber hinaus ist zweifelhaft, ob der Ausreisegewahrsam die europarechtlichen Vorgaben von Art. 15 Abs. 1 EU-Rückführungsrichtlinie erfüllt. Denn danach knüpft die Abschiebungshaft immer an ein konkretes Fehlverhalten des Betroffenen an. Der Deutsche Caritasverband spricht sich dagegen aus, das Instrument des Ausreisegewahrsams zur Sicherstellung von Sammelrückführungen auszuweiten. Dieser Zweck kann auch mit der Verhängung von Abschiebungshaft gemäß § 62 AufenthG erreicht werden, die wegen des Eingriffs in das Freiheitsgrundrecht klaren gesetzlichen Anforderungen genügen muss. Diese rechtsstaatlichen Standards sollten nicht unterschritten werden, indem der – weniger anspruchsvollen Anforderungen unterliegende – Ausreisegewahrsam auf zehn statt bisher vier Tage ausgedehnt wird.

3. Widerruf Duldung

Artikel 1 Nr. 6

§ 60a Absatz 5, Ankündigungsfrist Abschiebung

Die Vorschrift sieht vor, dass künftig im Falle einer länger als ein Jahr ausgesetzten Abschiebung (Duldung) bei Widerruf der Duldung die vorgesehene Abschiebung nicht mehr mindestens einen Monat vorher anzukündigen ist, sofern der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzlich falsche Angaben, durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt hat.

Bewertung

Die Neuregelung wird damit begründet, dass die Ankündigung der Abschiebung die Gefahr des Untertauchens bei Ausreisepflichtigen mit längerem Aufenthalt in Deutschland erhöhe und sie faktisch wie eine Warnung vor der Abschiebung wirke. Auch unter Berücksichtigung dieser Erwägungen hält es der Deutsche Caritasverband aus rechtsstaatlichen Gründen für geboten, Abschiebungen -nach einer Duldung von einem Jahr- in der Regel anzukündigen. Eine Abschiebung stellt einen erheblichen Eingriff in die Rechte der Betroffenen dar und sollte dem Betroffenen nach längerem Aufenthalt die Möglichkeit geben, darauf mit rechtlich zulässigen Mitteln zu reagieren. Offen bleibt ferner, wann zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt werden. Aus der Erfahrung unserer Beratungsdienste werden die Anforderungen von Ausländerbehörden häufig sehr weit ausgelegt. So wird mitunter eine zu lange Dauer der Passbeschaffung dem Betroffenen als Verstoß bei der Mitwirkung ausgelegt, auch wenn für die Verzögerung die zuständige Botschaft verantwortlich ist. Von der fehlenden behördlichen Mitwirkung kann dann nicht unmittelbar auf die fehlende

Mitwirkung der Betroffenen geschlossen werden. Hier bedarf es zumindest klarer Kriterien, wann von einer fehlenden Mitwirkung der Betroffenen auszugehen ist.

Darüber hinaus könnte die Regelung dann Kindeswohlgefährdenden Charakter haben, wenn es um die Abschiebung von Familien mit Kindern geht. In diesen Fällen ist darauf zu achten, dass die Ankündigung einen Monat vor Abschiebung auch dazu dient, Familien auf ihre Ausreise vorzubereiten, insbesondere da sie ja bereits mindestens ein Jahr, häufig allerdings auch schon mehrere Jahre in Deutschland gelebt haben und von den hier geknüpften Verbindungen wieder Abschied nehmen sollen. Die Ankündigungsfrist trägt in diesen Fällen auch humanitären Erwägungen Rechnung, denn auch die Klassenkameraden und Freunde, die in Deutschland zurück bleiben, können häufig nicht verstehen, weshalb die Betroffenen nun teils nach Jahren nicht mehr in Deutschland bleiben dürfen. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollte daher die einmonatige Ankündigungsfrist beibehalten werden, zumindest in den Fällen, in denen Familien von Abschiebung betroffen sind.

II. Änderung des Asylgesetzes

1. Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen

Artikel 2 Nr. 5

§ 47 Absatz 1b AsylG-E, Wohnverpflichtung

Die neue spezialgesetzliche Regelung soll den Ländern die Möglichkeit einräumen, in Anlehnung an die Regelung für Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten in § 47 Absatz 1a AsylG, bei Ausländern, die einen Asylantrag gestellt haben, oder im Falle einer Ablehnung des Antrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig eine längere Wohnverpflichtung als die nach § 47 Absatz 1 AufenthG maximal möglichen sechs Monate in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung vorzusehen. Die Länder können regeln, dass diese Verpflichtung bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung gelten soll.

Bewertung

Im allgemeinen und im besonderen Teil der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung länger in Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen, nur für Asylsuchende ohne Bleibeperspektive gelten solle. Was unter dem Begriff `ohne Bleibeperspektive` zu verstehen ist, wurde bislang gesetzlich nicht definiert. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geht bei Menschen, die aus Herkunftsländern kommen, bei denen Schutzquoten von über 50% erreicht werden, von einer `guten Bleibeperspektive` aus. An einer gesetzlichen Normierung einer solchen Definition fehlt es jedoch ebenfalls. In § 45a Absatz 2 AufenthG wird auf die Terminologie abgestellt, ob bei einem Asylantragsteller ein `rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist`. Angesichts der uneinheitlich gebrauchten Begrifflichkeiten wäre es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes grundsätzlich notwendig, legal zu definieren, wann eine gute, eine schlechte und wann keine Bleibeperspektive aus Sicht des Gesetzgebers vorliegt. Eine Erwähnung unklarer Kriterien lediglich in der Gesetzesbegründung genügt hierzu nicht.

Welche Personen konkret unter die Neuregelung fallen sollen, lässt sich nur insoweit aus dem Gesetzestext erschließen, als es sich um Personen handeln soll, deren Asylantrag durch das Bundesamt als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt wurde. Es wird jedoch im Gesetzestext nicht klargestellt, ob diese Personengruppe abschließend die Asylsuchenden 'ohne Bleibeperspektive' beschreibt.

Laut besonderem Teil der Gesetzesbegründung soll durch die neue Regelung insbesondere vermieden werden können, dass eine anstehende Aufenthaltsbeendigung durch einen nach dem Ende der Wohnverpflichtung erforderlichen Wohnortwechsel des Ausländers unnötig erschwert wird. Grundsätzlich ist das Ziel, abgelehnte Asylbewerber zügig in ihre Heimatländer zurückzuführen, nachvollziehbar.

Problematisch sind allerdings die von der neuen Regelung betroffenen Fälle, bei denen der Asylantrag zwar kurzfristig als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde und ein Abschiebungsverbot nach § 60 Absatz 5 oder 7 AsylG nicht vorliegt, eine Abschiebung kurzfristig jedoch nicht möglich ist, beispielsweise weil der Zielstaat nicht bereit ist, die Person aufzunehmen. In diesem Fall dürften die Betroffenen die Einrichtung nicht verlassen. Denn in diesem Fall soll § 49 Absatz 1 AsylG laut Gesetzesbegründung gerade nicht anwendbar sein, der im Falle einer kurzfristig nicht möglichen Abschiebung ansonsten eine Beendigung der Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, vorsieht. Insbesondere für Kinder und Jugendliche wäre dies ein unhaltbarer Zustand, da in den meisten Bundesländern die Schulpflicht an das Verlassen der Aufnahmeeinrichtung geknüpft ist. Zudem würde für Jugendliche wie auch für ihre Eltern in dieser Situation ein Beschäftigungsverbot gelten und sie könnten keine Ausbildung beginnen.

In welcher Form die Länder die Regelung treffen, soll sich laut besonderer Gesetzesbegründung nach Landes(verfassungs)recht richten. Abgesehen von möglichen Unterschieden in den Landesverfassungen wäre die Folge aus einer solchen Regelung, dass eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Ländern entstünde, die dem Ziel des Gesetzentwurfes, eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit zu schaffen, entgegenstünde.

Besonders prekär könnte sich dies hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges auswirken, denn § 61 Absatz 1 AsylG sieht vor, dass für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Laut Gesetzesbegründung werden die Länder zwar unter anderem auch die Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern zu berücksichtigen haben. Ein Abweichen landesrechtlicher Regelungen von der bundesgesetzlichen Regelung des Asylgesetzes ist jedoch nicht möglich.

II. Änderung des Achten Buchs Sozialgesetzbuch

1. Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen

Artikel 3

§ 42 Absatz 2 SGB VIII-E, Verpflichtung zur Asylantragstellung

Durch die neue Regelung soll das Jugendamt verpflichtet werden, für in Obhut genommene Kinder und Jugendliche unverzüglich einen Asylantrag zu stellen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass internationaler Schutz benötigt wird. Das Kind oder der Jugendliche soll dabei beteiligt werden.

Bewertung:

Für die meisten unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten ist das Asylverfahren eine Möglichkeit, einen sicheren Schutzstatus in Deutschland zu erhalten. Gerade für Kinder und Jugendliche aus Ländern mit einer hohen Schutzquote im Asylverfahren ist eine schnelle Asylantragstellung daher sinnvoll. Da eine Antragstellung durch Minderjährige nicht möglich ist, müssen diese warten, bis das Jugendamt oder der Vormund für sie einen Antrag stellt.

Das Jugendamt ist während der Inobhutnahme berechtigt und auch verpflichtet, stellvertretend Rechtshandlungen vorzunehmen, die zum Wohl des Kindes oder des Jugendlichen notwendig sind, macht in der Praxis von dieser Regelung jedoch wenig Gebrauch. Bis ein Vormund bestellt ist, kann unter Umständen viel Zeit vergehen, so dass es häufig zu zeitlichen Verzögerungen bei der Asylantragstellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen kommt mit der Folge, dass der aufenthaltsrechtliche Status ungeklärt bleibt und die Betroffenen gegebenenfalls weitergehende Rechte nicht oder erst verzögert geltend machen können

Dass die Jugendämter der Verpflichtung der Asylantragstellung zum Wohle des Kindes bisher wenig nachkommen, liegt neben oft fehlenden zeitlichen Ressourcen auch daran, dass die Zuständigen in den Jugendämtern in der Regel keine asyl- und aufenthaltsrechtliche Qualifikation besitzen. Folglich können sie schwer beurteilen, in welchen Fällen und zu welchem Zeitpunkt eine Asylantragstellung dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen dient.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt daher die Bemühungen der Bundesregierung, in geeigneten Fällen schnellere Asylantragstellungen durch das Jugendamt zu ermöglichen. Dass hierfür keine pauschale Pflicht, sondern Einzelfallprüfungen vorgesehen sind, bewertet der Deutsche Caritasverband ebenfalls positiv.

Es ist allerdings weiterhin unklar, wie das Jugendamt und seine Mitarbeitenden eine qualifizierte Einzelfallprüfung vornehmen sollen. Hier gilt es vor allem unterscheiden zu können, ob das Asylverfahren überhaupt Aussicht auf Erfolg hat oder ob andere Wege der Aufenthaltssicherung in Frage kommen. Bei den Mitarbeitenden des Jugendamtes handelt es sich meist um Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes, die für die Beurteilung oft sehr komplexer asyl-

und aufenthaltsrechtlicher Fragen nicht ausreichend qualifiziert sind. Ohne das nötige Fachwissen könnte sich die geplante Regelung jedoch zu Lasten der Kinder und Jugendlichen auswirken.

Handlungsempfehlung:

Bevor der Antrag nach dem Asylgesetz gestellt wird, ist es daher erforderlich, dass eine anwaltliche Beratung stattfindet. Der Deutsche Caritasverband schlägt daher vor, die Vorschrift durch folgende Sätze zu ergänzen:

„Bevor die Fachkraft des Jugendamtes, die Aufgaben aus § 42 Abs. 2 Satz 4 wahrnimmt, nimmt sie gemeinsam mit dem oder der Jugendlichen eine anwaltliche Beratung bei einem Rechtsanwalt oder einer Rechtsanwältin, der oder die im Bereich des Asyl- und Ausländerrechtes besonders qualifiziert ist, in Anspruch. Diese Inanspruchnahme ist Gegenstand des Verwaltungsverfahrens. § 64 SGB X ist anzuwenden.“

Freiburg/Berlin, den 21.03.2017
Deutscher Caritasverband e.V.

Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt

Martin Beißwenger, Referent für Migration und Integration, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-327, martin.beisswenger@caritas.de

Feven Michael, Referentin für Thema Flucht, DCV (Freiburg),
Tel. 0761 200-471, feven.michael@caritas.de

Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge, DCV (Berliner Büro),
Tel. 030 284447-53, bernward.ostrop@caritas.de