

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per Email: innenausschuss@bundestag.de

27.05.2019/Oss

Bearbeitet von

Kirstin Walsleben, DST
Telefon 030/37711-210
Telefax 030/37711-809
E-Mail: kirstin.walsleben@staedtetag.de
Aktenzeichen: 32.46.02 D

Dr. Klaus Ritgen, DLT
Telefon 030/590097-321
Telefax 030/590097-400
Email: Klaus.Ritgen@landkreistag.de

Marc Elxnat, DStGB
Telefon 030/77307-211
Telefax 030/77307-200
Email: marc.elxnat@dstgb.de

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu der öffentlichen Anhörung zum

- a) **Geszentwurf der Bundesregierung *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht* (BT-Drs. 19/10047)**
- b) **Antrag der Abgeordneten Stephan Thomae, Linda Teuteberg, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP *Für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches* (BT-Drs. 19/9924)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht und der damit verbundenen Möglichkeit, eine Stellungnahme abzugeben.

I. Allgemeines

Im Bereich der Rückführung sind in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Gesetze geändert worden. Gleichwohl bleibt die Grundproblematik bestehen, dass sich in Deutschland weiterhin viele ausreisepflichtige Personen aufhalten. Die Gründe dafür sind vielfältig: die notwendigen Reisedokumente liegen nicht vor, ungeklärte Identität, fehlende Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten. Darüber hinaus scheitert eine Vielzahl von Abschiebungen, weil bereits anberaumte Abschiebungen nicht vollzogen werden können.

Die Durchsetzung der Ausreisepflicht gehört als Ultima Ratio zu einem funktionsfähigen Asylsystem, vor allem dann, wenn Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr nicht greifen. Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, müssen Deutschland zeitnah wieder verlassen. Erfolgt eine Ausreise nicht freiwillig, muss Recht auch zwangsweise als letztes Mittel durchgesetzt werden können. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir alle Maßnahmen, die diesem Ziel zu diesen bestimmt sind.

Die Integration von Menschen mit Bleibeperspektive einerseits und die Rückführung von ausreisepflichtigen Menschen andererseits sind zwei Seiten einer Medaille. Die Rückführung abgelehnter Asylbewerber nach Abschluss eines rechtsstaatlichen Verfahrens – sofern eine freiwillige Ausreise nicht erfolgt – ist notwendig, um die Akzeptanz der einheimischen Bevölkerung für Flüchtlinge zu erhalten, die unseren Schutz vor Krieg und Verfolgung brauchen. Ein funktionierendes Rückkehrmanagement ist dafür die Grundvoraussetzung. Gleichzeitig sollten Lösungen für diejenigen gefunden werden, die zwar ausreisepflichtig sind, sich aber gut in die Gesellschaft integriert haben. Hier setzt der Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung, Drs. 19/8286 an. So ist nach unserer Auffassung die notwendige Balance zwischen migrations-/ordnungspolitischen und integrationspolitischen Zielen gefunden.

Vor diesem Hintergrund sind die vorgeschlagenen Regelungen des vorliegenden Gesetzentwurfs überwiegend zu begrüßen. Zu begrüßen ist insbesondere, dass insoweit in größerem Umfang als bislang Gestaltungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden sollen, die das Unionsrecht bietet. Richtig ist es auch, eine fehlende Mitwirkung der Ausreisepflichtigen wirksam zu sanktionieren. Dazu ist die Einführung eines neuen Duldungstatbestands (§ 60b AufenthG-E) ebenso ein richtiger Schritt für die vorgesehenen leistungsrechtlichen Sanktionen. Positiv zu bewerten ist ferner, dass Personen, denen bereits in einem anderen Mitgliedstaat der Union internationaler Schutz gewährt wurde, nur noch eine rückzahlbare Reisebeihilfe gewährt werden soll.

Der Befund, dass die Anzahl der Abschiebehaftplätze zu niedrig ist, wird von der kommunalen Praxis geteilt. Insoweit muss dringend Abhilfe geschaffen werden. Ob allerdings die erwogene Aufhebung des Trennungsgebots von Abschiebungs- und Strafgefangenen das richtige Mittel ist, muss sorgfältig geprüft werden.

Hinzuweisen ist ferner darauf, dass eine Reihe der vorgeschlagenen Regelungen den Erfüllungsaufwand in den kommunalen Behörden spürbar erhöhen wird. Insofern sollten die Kommunen durch andere Maßnahmen auch entlastet werden. Eine Entlastung könnte die Übertragung der Vollziehung von Abschiebungen auf zentrale Stellen der Länder bringen, wie bereits in einigen Ländern realisiert. Da aber auch in diesen Fällen die Ausländerbehörden für Ausreisepflichtige, die bereits auf die Kommunen verteilt sind, bei Vorbereitungsmaßnahmen zur Abschiebung weiterhin eingebunden sind, tritt eine Entlastung der Kommunen nur in einem gewissem Umfang ein. Eine spürbare Entlastung der Kommunen würde eintreten, wenn Rückführungen zeitnah nach Abschluss des Asylverfahrens stattfinden, bevor Menschen ohne Bleibeperspektive auf die Kommunen verteilt werden. So könnten sich die Kommunen auch auf die Integration der Menschen mit Bleibeperspektive konzentrieren.

Noch sinnvoller als eine Bündelung auf Ebene der Länder könnte es sein, die Beendigung des Aufenthalts einschließlich aller vorbereitenden Schritte in die Hände des Bundes zu legen. Das gilt insbesondere für die Rückführung abgelehnter Asylbewerber. Insoweit ist der Antrag der Fraktion der FDP (Drs. 19/9924) ausdrücklich zu begrüßen. Denn viele Abschiebehindernisse sind in kommunaler bzw. Länderverantwortung nicht lösbar, z.B. Beschaffung von Passersatzpapieren oder der Abschluss von Rückführungsabkommen mit Herkunftsstaaten. Insbesondere aufgrund der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Herkunftsstaaten, wird der Vollzug der

Ausreisepflicht verhindert. Hier ist die Bundesregierung gefordert, mit den betroffenen Ländern entsprechende Abkommen zu verhandeln.

II. Im Einzelnen

Ungeachtet der Tatsache, dass die vorgeschlagenen Regelungen aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ganz überwiegend zu begrüßen sind, haben uns auch einige Anmerkungen und kritischen Hinweise erreicht, auf die wir im Folgenden eingehen. Soweit Regelungen von den kommunalen Behörden ausdrücklich begrüßt worden sind, ist dies nicht mehr ausdrücklich vermerkt.

Zu Art. 1 Nr. 10:

- In § 53 Abs. 3a und 3b AufenthG-E ist unklar, wie eine „schwere Straftat“ zu definieren ist. Es wird angeregt, für die praktische Anwendung klarzustellen, ob mit dem Begriff der „schweren Straftat“ nur die Katalogstraftaten im Sinne des § 100a Abs. 2 StPO zu verstehen sind, oder ob auch weitere Straftaten erfasst sind.

Zu Art. 1 Nr. 19:

- Es wird angeregt klarzustellen, wie § 60b Abs. 1 AufenthG-E in sog. Mischfällen anzuwenden ist, also bei Personen, bei denen aufgrund bestimmter Gründe kein Pass vorhanden ist, die jedoch zum Beispiel auch wegen Krankheit oder wegen familiärer Bindungen im Bundesgebiet auf längere Zeit nicht abgeschoben werden können.
- In § 60b Abs. 2 Satz 2 AufenthG-E sollte nicht auf den rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens, sondern auf die Vollziehbarkeit der im Rahmen eines Asylverfahrens erlassenen Abschiebungsanordnung abgestellt werden.
- Ein Ausländer wird nur noch dann auf den neuen Status „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität“ verwiesen, wenn er die ihm zumutbaren Handlungen zur Erfüllung der „besonderen Passbeschaffungspflicht“ nicht vornimmt (§ 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E). Diese „besondere Passbeschaffungspflicht“ tritt neben die Passpflicht des § 3 AufenthG und sieht vor, dass ein vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer „alle ihm unter Berücksichtigung des Einzelfalls zumutbaren Handlungen zur Beschaffung eines Passes oder Passersatzes selbst vorzunehmen“ hat (§ 60b Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E). Welche Maßnahmen insoweit regelmäßig zumutbar sind, regelt § 60b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 6 des Entwurfs. Sie gelten bereits dann als erfüllt, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er sie vorgenommen hat. Es bedarf keines besonderen Weitblicks, um festzustellen, dass die Prüfung der Frage, ob der Ausländer solche Handlungen unterlassen hat oder nicht, den Vollzug der Vorschrift erheblich erschweren, wenn ihr nicht gar jede praktischer Wirksamkeit rauben wird. Darüber hinaus soll den Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt werden, die notwendigen Handlungen nachzuholen (§ 60b Abs. 4 des Entwurfs), was bedeutet, dass er sich den ihm genehmen Zeitpunkt für eine Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten aussuchen kann. Insoweit plädieren wir für eine deutliche Vereinfachung der Bestimmung. Die Möglichkeit, die Handlungen nachzuholen, sollte entfallen.
- Ob die in § 60b Abs. 3 Satz 4 AufenthG-E vorgesehene Abgabe einer eidesstaatlichen Versicherung zielführend ist, wird bezweifelt. Für Staatsangehörige unkooperativer Herkunftsstaaten, die bisher vor dem Problem standen, Mitwirkungshandlungen vor den Ausländerbehörden nachzuweisen, kann die eidesstattliche Versicherung ein Vorteil sein. Jedoch liegt die Hemmschwelle, gegenüber der Ausländerbehörde die Unwahrheit zu sagen, um weiter im

Bundesgebiet verbleiben zu können, nicht hoch, auch wenn ein solches Verhalten schon heute nach § 95 Abs. 1 Nr. 5 bzw. Abs. 2 Nr. 2 AufenthG strafbar ist. Es muss befürchtet werden, dass diejenigen, die bereits falsche Angaben zu ihrer Identität nicht gescheut haben, auch oder erst recht nicht vor falschen eidesstattlichen Angaben zurückschrecken werden. Zudem werden die Ausländerbehörden vor das Problem gestellt, den Inhalt der eidesstattlichen Versicherung nicht nachprüfen zu können, wodurch eine fälschlich abgegebene eidesstattliche Versicherung in vielen Fällen ohne tatsächliche Konsequenzen bleiben dürfte. Deshalb sollten vom Ausländer weitere Nachweise verlangt werden können, dass er seinen Pflichten nachgekommen ist.

Zu Art. 1 Nr. 23:

- Grundsätzlich könnte die Ermöglichung des Vollzugs der Abschiebungshaft in Justizvollzugsanstalten ein gutes Mittel sein, um die Anzahl der Haftplätze in Abschiebehaftangelegenheiten vorübergehend zu erhöhen. Insbesondere mit Blick auf die Lage in Nordrhein-Westfalen haben uns allerdings Hinweise erreicht, dass die Justizvollzugsanstalten nur sehr wenige oder keine Kapazitäten aufweisen, die für Abschiebehaftmaßnahmen genutzt werden könnten. Die erforderliche Trennung von Abschiebehaftgefangenen zu Strafgefangenen würde in diesem Bundesland daher zu keinen spürbaren Erleichterungen führen. Daher wäre es wünschenswert, wenn die Anzahl der Abschiebehaftplätze erhöht werden würde und so auch Art. 16 I der Richtlinie 2008/115/EG besser entsprochen werden würde.

Zu Art. 1 Nr. 23:

- Die Einrichtung von zentral zuständigen Stellen für die Vollziehung von Abschiebungen durch die Länder ist begrüßenswert. Allerdings sollte in § 71 Abs. 1 Satz 4 AufenthG-E – im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben – durch die Verwendung des Begriffs „sollen“ klargestellt werden, dass der Bund die Länder nicht zur Einrichtung solcher Stellen verpflichten kann.

Zu Art. 1 Nr. 30:

- Die Regelung über Geheimhaltungspflichten ist im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings sehen einige Regelungen des AufenthG (vgl. etwa §§ 59 Abs. 4, 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG) die vorherige Ankündigung von Abschiebungen ausdrücklich vor. Das Verhältnis dieser Bestimmungen zu § 97a AufenthG-E sollte klargestellt werden.
- Zudem müsste geklärt werden, ob Informationen zum konkreten Abschiebungstermin noch Bestandteil der Ausländerakte sein dürfen und damit bei einer Akteneinsicht Dritten (Rechtsanwälten) offenbart werden könnten.

Zu Art. 5 Nr. 1:

- Der Leistungsausschluss für Personen, die bereits in einem anderen Mitgliedstaat der EU internationalen Schutz erhalten, ist sehr zu begrüßen. Wir schlagen allerdings vor, die relativierende Ausnahmeregelung in § 1 Abs. 4 Satz 5, 2. Halbsatz AsylbLG ersatzlos zu streichen oder jedenfalls hinreichend klar zu regeln, wann eine „besondere Härte“ vorliegt.
- Dass die Leistungen als Darlehen gewährt werden soll, ist nachvollziehbar. Uns liegen aber zahlreiche übereinstimmende Hinweise aus der Praxis vor, wonach entsprechende Rückfor-

derungen nicht durchsetzbar sein werden.

- Jedenfalls in der Begründung sollte klargestellt werden, auf welche Fallkonstellationen sich die Regelung in § 1 Abs. 4 Satz 7 AsylbLG-E bezieht.

Zu Art. 5 Nr. 2:

- Es wird angeregt, in § 1a Abs. 6 AsylbLG-E nicht nur die nicht erfolgte Angabe von Vermögen, sondern auch das Verschweigen von Einkommen zu sanktionieren.
- § 1a Abs. 4 Satz 2 AsylbLG-E verweist auf § 1 Abs. 1 Nr. 1a AsylbLG. Diese Vorschrift existiert (noch) nicht.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
Deutscher Städtetag

Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
Deutscher Landkreistag

Uwe Lübking
Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund