

FlüchtlingsRAT NRW e.V. • Wittener Str. 201 • D-44803 Bochum

An den
Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen
Armin Laschet
Staatskanzlei NRW
Horionplatz 1

40213 Düsseldorf

01.03.2019

Zum Entwurf eines Geordnete-Rückkehr-Gesetzes

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Laschet,

der Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums zum Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht befindet sich aktuell in der Ressortabsprache. Mit dem vermeintlichen Argument der Durchsetzung des Rechtsstaats werden durch den Entwurf rechtsstaatliche Grundsätze gerade in ihr Gegenteil verkehrt: Dies gilt für die Schaffung eines **Nicht-Status unterhalb der Duldung** (»Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht«), welcher die gerade noch zu verhandelnden **Neuregelungen des Beschäftigungsduldungsgesetzes unterlaufen**. Darüber hinaus enthält der Entwurf haltlose Beschränkungen von Rechten im **Abschiebungshaftrechts, besonders hinsichtlich der Verfahrensgarantien**, und **kriminalisiert das Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger sowie der Zivilgesellschaft**.

Die Vorschläge gehen über ohnehin schon problematische Vereinbarungen im Koalitionsvertrag hinaus und haben erhebliche Auswirkungen auf die Bundesländer und Kommunen.

I. Nicht-Status »Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht«

Menschen leben in Deutschland mit einer Duldung, wenn sie ausreisepflichtig sind, ihre Abschiebung aber aus bestimmten Gründen unmöglich ist (§ 60a Abs. 2 AufenthG). Das kann ganz unterschiedliche Ursachen haben, wie beispielsweise Krankheit, Familienangehörige oder fehlende Reisedokumente, was z.B. auch an der Situation in den Herkunftsländern liegen kann. Schon jetzt ist der Duldungsstatus mangels sicheren Aufenthaltstitels prekär. Während das Beschäftigungsduldungsgesetz einen »verlässlichen Status« für gut integrierte

Geschäftsstelle des
Flüchtlingsrats NRW e.V.

Wittener Straße 201
D-44803 Bochum
Tel.: 0234 | 5 87 31 560
Fax: 0234 | 5 87 31 575
info@frnrw.de
www.frnrw.de

Bankverbindung
Bank für Sozialwirtschaft, Köln
BLZ 370 205 00
Konto-Nr. 8 05 41 00
BIC: BFSWDE33XXX
IBAN
DE83370205000008054100

Geduldete ermöglichen will, verhindert das »Geordnete-Rückkehr-Gesetz« direkt jegliche Chancen auf Integration durch die Abschaffung der Duldung für einen großen Teil der Menschen, die hier bleiben werden. »Seehofer schafft einen neuen Menschentypen: Den Rechtlosen.« (Georg Restle, WDR (MONITOR) v. 15.02.2019).

Die Praxis zeigt, dass Geduldete oftmals für einen längeren Zeitraum in Deutschland bleiben müssen. Schon in den letzten Legislaturperioden wurde nach Lösungen für die Gruppe Geduldeter gesucht, wie beispielsweise durch die neu eingeführten Bleiberechtsregelungen für gut integrierte Geduldete (§§ 25a, 25b AufenthG). In vorigen Gesetzgebungsverfahren wurde sich explizit gegen die Einführung einer sog. »Duldung light« entschieden (vgl. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz 2015, Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht 2017). Trotzdem will jetzt das Bundesinnenministerium die »Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht« einführen. Die Betroffenen sollen von jeglichen Integrationsmaßnahmen vor Ort systematisch abgeschnitten werden. Wenn Menschen aber über längere Zeit im Zustand der Perspektivlosigkeit leben, ist dies integrationspolitisch äußerst problematisch.

Nach Vorstellungen des Bundesinnenministeriums sollen Menschen keine Duldung mehr erhalten, wenn ihnen die Unmöglichkeit der Abschiebung zugerechnet werden kann. Dabei ist der Begriff der »Zurechenbarkeit« ein äußerst schwammiger Begriff, der durch die Ausländerbehörden höchst unterschiedlich ausgelegt werden kann – wie man schon heute in Bayern oder Berlin im Rahmen der Beschäftigungserlaubnisse sieht. Auch Staatsangehörige aus »sicheren Herkunftsstaaten« sollen per se nur noch eine solche »Bescheinigung« erhalten – vom persönlichen Verhalten der Betroffenen ist diese Verweigerung der Duldung dann überhaupt nicht mehr abhängig. Der Mensch wird somit allein aufgrund der Nationalität diskriminiert und mit Sanktionen wie Arbeits- und (neuen) Bildungsverböten belegt.

Öffentlich wird fälschlicherweise behauptet, es gäbe derzeit keine Sanktionen für **Personen, die ihren Mitwirkungspflichten zur Identitätsklärung oder der Passbeschaffung nicht nachkommen. Dabei sieht die heutige Rechtslage gerade für diese Gruppe etliche Maßnahmen und Sanktionen vor.** So gilt für sie z.B. bereits ein Arbeitsverbot (§ 60a S. 1 Nr. 2 AufenthG) und sie sind von der Verfestigung durch einen Aufenthaltstitel ausgeschlossen (§ 25 Abs. 5 S. 3 AufenthG). Sie können auch schon heute per se nicht von einer möglichen Beschäftigungs- oder Ausbildungsduldung profitieren. Der Bedarf einer weiteren Verschärfung ist in der Praxis damit nicht gegeben und wird auch nicht zu konsequenteren Abschiebungen führen.

Die Einführung eines solchen »Nicht-Status« widerspricht zudem ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die vom Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, wonach es einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung gibt, wenn nicht abgeschoben werden kann. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Ausländer es zu vertreten hat, dass er wegen ungeklärter Identität nicht abgeschoben werden kann. »Weder die Funktion der Duldung noch die gesetzliche Systematik spricht dafür, dass die Erteilung einer Duldung von weiteren Voraussetzungen, insbesondere von Umständen abhängen soll, die in der Sphäre des Ausländers liegen.« (BVerwG, Urteil v. 21.03.2000, 1 C 23.99; vgl. auch BVerfG, Beschluss v. 06.03.2003, 2 BvR 397/02).

Dieser weitere »Nicht-Status« durch die Bescheinigung ist ohnehin kein Garant für mehr Abschiebungen. **Er sorgt aber garantiert dafür, dass zahlreiche Menschen jahrelang am Rande unserer Gesellschaft leben werden.** Das wird umso mehr deutlich, als dass die Sanktionen auch dann gelten sollen, wenn die Person ohnehin wegen Krankheit oder anderer Umstände nicht abgeschoben

werden kann. Das bedeutet in der Realität, dass hier Menschen trotz Unmöglichkeit (!) der Abschiebung in Deutschland bleiben, ohne z.B. jede Möglichkeit, ihren Lebensunterhalt selbst zu sichern oder eine Ausbildung zu absolvieren. Nicht einmal eine schulische Berufsausbildung ist möglich. Sie leben in einem Zustand der rechtlichen Perspektivlosigkeit.

II. Abschiebungshaftrecht

Abschiebungshaft ist keine Straftaft. Ausreisepflichtige Personen, die unter bestimmten Bedingungen inhaftiert werden können, müssen nicht einmal Straftäter oder sog. »Gefährder« sein. Ohnehin kann eine Inhaftierung nur als »ultima ratio«, das heißt als letztmögliches Mittel greifen, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist hier von höchster Priorität. Der Entwurf des »Geordnete-Rückkehr-Gesetz« sieht aber Vorschriften vor, die das Abschiebungshaftrecht grundlegend verändern soll. So wird der Eindruck vermittelt, es handele sich bei den Betroffenen um Straftäter, z.B. sollen sie auch **in Gefängnissen untergebracht werden statt in Abschiebungshafteinrichtungen, wie es das Europarecht zwingend vorschreibt**. Der BGH hat bereits konkretisiert, dass eine Unterbringung in einem gesonderten Gebäude auf dem Gelände einer JVA nicht als spezielle Abschiebungshafteinrichtung gilt (BGH, Beschluss v. 25.07.2014, V ZB 137/14).

Grundlegende Prinzipien des Grundgesetzes scheinen außer Acht zu bleiben:

- Die Liste der Beispiele für das Bestehen einer Fluchtgefahr, welche einen Inhaftierungsgrund darstellt, wird massiv erweitert. Es ist **fraglich, ob die vielzähligen Fluchtgefahr-Kategorien mit dem qualifizierten Gesetzesvorbehalt aus Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG und Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG und dem Bestimmtheitsgebot vereinbar sind**, wonach ein Gesetz eindeutig definieren muss, wann eine Inhaftierung möglich ist. Inhaftiert werden soll beispielsweise schon eine Person, die einen Termin zur Rückkehrberatung verpasst oder die schlicht über einen anderen Mitgliedstaat eingereist ist, was in Deutschland – als Staat umrandet von Mitgliedstaaten – bei fast allen Asylsuchenden der Fall ist. Wenn die uferlose Ausweitung erlauben würde, dass letztlich bei jeder Person eine Inhaftierung in Frage kommt, dann sind das keine klar eingrenzenden Gründe mehr.
Bei Vorliegen bestimmter Fallbeispiele der Fluchtgefahr soll sogar eine Regelvermutung greifen. Das bedeutet, dass inhaftiert werden kann, ohne dass der Fluchtgrund ausreichend nachgewiesen werden muss. Vielmehr muss der Betroffene dann das Nicht-Vorliegen eines Inhaftierungsgrundes beweisen. Dass dies tatsächlich möglich wäre, ist unrealistisch.
- Eine Inhaftierung ist einer der stärksten Eingriffe des Staates in die Rechte der betroffenen Person aus **Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG**. Die Haft unterliegt damit besonders dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und darf nur unter engen Voraussetzungen erfolgen. Der Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG, also eine 10tägige Inhaftierung, soll nun aber unabhängig eines individuellen Verhaltens möglich werden es genügt der Ablauf der Ausreisefrist und die bevorstehende Abschiebung als Voraussetzung. So wird **Haft zum »Normalfall«**.
- Ohne richterliche Anordnung soll grundsätzlich ein **kurzzeitiges Festhalten am Flughafen oder Grenzübergang** erlaubt werden (§ 58 Abs. 4 AufenthG-E). Das Bundesinnenministerium muss

sich fragen lassen, mit welchem Ziel nun welche Personengruppen auch an den deutschen Grenzen inhaftiert werden sollen.

Der Richtervorbehalt nach Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG ist die Garantie für die Einhaltung der Anforderungen im Haftrecht und dient der Vergegenwärtigung der zuständigen EntscheidungsträgerInnen, dass es sich bei Haft gerade nur um eine letztmögliche Maßnahme handeln darf. Zwar kann es unter Umständen zu einem kurzfristigen Festsetzen ohne RichterInnen kommen, die richterliche Anordnung muss aber so früh wie möglich nachgeholt werden. Auch darf diese Ausnahme gerade nicht pauschal zum Regelfall werden, sondern nur, wenn es im Einzelfall dringend erforderlich ist. So wird das Regel-Ausnahme-Prinzip aus dem Grundgesetz ausgehebelt.

- Neu eingeführt werden soll das Instrument der »**Erweiterten Vorbereitungshaft**« für bestimmte Personengruppen ohne Papiere. Dabei muss noch nicht die konkrete Abschiebung bevorstehen, sondern dieser erst zur Vorbereitung dienen. Damit dient sie nicht der Abschiebung, sondern stellt **systemwidrig eine Beugehaft** dar. Schon das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die Haft nach § 62 AufenthG »einzig der Sicherung der Abschiebung dient« (vgl. Beschluss vom 16. Mai 2007, Az. 2 BvR 2106/05).
- Die Loslösung von rechtsstaatlichen Prinzipien zeigt sich daran, dass nun die Verlängerungsmöglichkeit der Inhaftierung nach § 62 Abs. 4 AufenthG um weitere 12 Monate selbst dann möglich sein soll, wenn der Aufnahmestaat erforderliche Unterlagen nicht bereitstellt, selbst »wenn die Verzögerung dem Ausländer nicht zuzurechnen ist«. Das heißt, jemand kann **ein weiteres Jahr verschuldensunabhängig inhaftiert bleiben**. Dies widerspricht den bereits genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen.

III. Verfahrensgarantien im Haftrecht

Besonders einschneidend sind die vorgeschlagenen Änderungen im Verfahrensrecht für Haftsachen (Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (**FamFG**)). **Wesentliche Verfahrensgarantien sollen nicht mehr gelten:** Der Bundesgerichtshof als zentrale Entscheidungsinstanz für Abschiebungshaft soll nur noch in Ausnahmefällen angerufen werden. Gleichzeitig soll in bestimmten Fällen auf eine persönliche Anhörung verzichtet werden, ebenso auf einen Haftantrag – und wenn doch einer gestellt werden muss, werden die Begründungsvoraussetzungen reduziert. Begründet werden diese maßlosen Einschränkungen damit, dass die derzeitige Praxis für die anzuwendenden Behörden nicht praktikabel sei. Tatsächlich: Die Praxis zeigt, dass im Bereich der Abschiebungshaft oft rechtswidrig gehandelt wird. Der BGH korrigierte seit 2015 jede 3. Entscheidung, d.h. jede dritte Haft war rechtswidrig (siehe Süddeutsche Zeitung, 28.01.2019: »Auch Abgelehnte haben Rechte«). Auf dieses **alarmierende Zeichen** wird nun fatal reagiert: Anstatt rechtmäßiges Handeln sicherzustellen, will die Politik nun genau den Rechtsweg abschneiden, der rechtswidrige Inhaftierungen verhindert bzw. beendet.

Politische Ziele sowie Praktikabilitätserwägungen sollen vor rechtsstaatliche Anforderungen treten. Dabei ist es gerade das Kernelement eines Rechtsstaates, erhebliche Beschränkungen von Freiheitsrechten durch formale und materielle Voraussetzungen abzusichern.

IV. Kriminalisierung der Ehrenamtlichen und Nichtregierungsorganisationen

Der Entwurf zum »Geordnete-Rückkehr-Gesetz« zielt auf eine Kriminalisierung der Zivilgesellschaft und erinnert an aus Ungarn bekannten Formen. Die Verbreitung von Informationen über Abschiebeflüge soll nun mit bis zu drei Jahren Haft bestraft werden können. Dies greift die Pressefreiheit an und verletzt ebenso das Recht auf Informationsfreiheit. RechtsanwältInnen und Beratungsstellen wird unterstellt, ihre MandantInnen zu rechtswidrigen Taten anzustiften. Dabei sind gerade Informationen über einen bevorstehenden Abschiebetermin essentiell, um die schon überlasteten RechtsvertreterInnen und die Betroffenen aufmerksam zu machen, ob in dem einzelnen Fall noch rechtliche Schritte erforderlich sind oder nicht. Auch gibt es zu Recht oft am Tag von Abschiebungen bspw. nach Afghanistan öffentliche Proteste in Form von Demonstrationen, die zu den Grundfreiheiten einer demokratischen Gesellschaft gehören.

Solche Angriffe auf zivilgesellschaftliches Engagement sollten besonders mit Blick auf andere Länder sehr ernst genommen werden, in Ungarn steht praktisch jede Unterstützung von geflüchteten Menschen unter Strafe. Solchen Entwicklungen muss von Anfang an entschieden entgegengetreten werden.

Wir bitten Sie, sich diesen schwerwiegenden Beschneidungen essentieller Rechte entgegenzustellen.

Eine Kopie dieses Schreibens geht nachrichtlich an Herrn Minister Dr. Stamp, an den Sprecher der SPD im Integrationsausschuss, Herrn Ibrahim Yetim, und an die flüchtlingspolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen, Frau Berivan Aymaz.

Mit freundlichen Grüßen



Geschäftsführerin Flüchtlingsrat NRW e.V.