

## Entwurf einer Stellungnahme

zum

### Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz)

Der vorliegende Referentenentwurf stellt in mehrfacher Hinsicht einen grundlegenden Paradigmenwechsel im Bereich des Aufenthaltsrechts der Bundesrepublik Deutschland dar. Ausgehend von dem Befund, dass eine bestehende Ausreisepflicht in vielen Fällen nicht durchgesetzt werden könne, wird ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen, die letztlich einem absoluten Integrationsverbot für eine sehr große Gruppe von Menschen gleichkommen und im Verbund mit der Kürzung von staatlichen Leistungen unterhalb des Existenzminimums, einer schrankenarmen Ausweitung der Haftmöglichkeiten und weiterer Einschränkung der Bewegungsfreiheit, den Druck auf die Zielgruppe so weit erhöhen sollen, dass sie die Ausreise als geringeres Übel wählen. Gleichzeitig sollen diese extremen Verschärfungen abschreckend auf Menschen wirken, die sich noch außerhalb des Bundesgebiets befinden und nach einem Zielland für ihre Flucht oder Migration suchen.

Es ist mehr als fraglich, ob sich diese Erwartungen erfüllen werden. Unserer Einschätzung nach wird dies nicht der Fall sein. Sicher ist aber, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen neue, bisher in diesem Ausmaß unbekannte soziale Probleme in der Bundesrepublik erzeugen werden. Anders ausgedrückt: Ob es sich im Effekt um ein „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ handeln wird, ist eher unwahrscheinlich, sicher ist jedoch, dass es sich für zehntausende von Menschen um ein „Vollständige-Ausgrenzung-Gesetz“ handeln wird.

Insbesondere dann, wenn der vom Bundesinnenministerium erhoffte Effekt, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Ausreise bzw. Abschiebung der Betroffenen führen, nicht eintritt, produziert das vorgeschlagene Gesetz einen Zustand, in dem eine große Zahl von Menschen ohne jegliche Perspektive, ohne Beschäftigung, von Integrationsangeboten per Gesetz ausgeschlossen und ohne existenzsichernde Sozialleistungen, die ein Mindestmaß an Teilhabe ermöglichen, für unabsehbare Zeit in Deutschland leben. Dies ist im Hinblick auf elementare Grund- und Menschenrechte der Betroffenen bedenklich und stellt zudem die Kommunen vor beinahe unlösbare Probleme im Bereich der Konfliktprävention und –regulierung. Es steht überdies zu befürchten, dass durch diese Maßnahmen in einem in Deutschland bisher unbekanntem Ausmaß eine Verdrängung in die Illegalität erfolgen würde. Eine solche Situation gilt es auch aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten zu vermeiden, denn noch unterscheidet sich Deutschland diesbezüglich positiv von Ländern wie etwa Italien oder Frankreich. Kurz: Dieser Gesetzentwurf gefährdet unserer Auffassung nach den sozialen Frieden in der Bundesrepublik in erheblichem Ausmaß.

Das Beispiel der sog. Westbalkanstaaten zeigt, dass eine funktionierende Durchsetzung der Ausreisepflicht insbesondere von der Kooperation mit den Herkunftsstaaten abhängt. Der vorliegende Gesetzentwurf ist dagegen durch eine Dualität von Ausgrenzung und Hoffnung geprägt: Er wird in jedem Fall zur Ausgrenzung Zehntausender führen. Die Verfasser hoffen, dass diese Abschreckung zur effektiveren Durchsetzung der

Ausreisepflicht führen wird. Es spricht jedoch wenig dafür, dass sich ihre Hoffnung erfüllen wird. Was bliebe, ist ein Gesetzentwurf mit katastrophalen Folgen für das gesellschaftliche Zusammenleben, der zudem die integrationspolitischen Errungenschaften der vergangenen Jahre im Hinblick auf Bleiberechtsregelungen, Ausbildungsduldung und 3+2-Regelung konterkarieren und weitgehend ins Leere laufen lassen würde.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die unserer Ansicht nach schwerwiegendsten Änderungsvorschläge des Referentenentwurfs. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird explizit nicht erhoben:

### 1. Einführung einer „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht (Ausreiseaufforderung)“ unterhalb der Duldung (§ 60b AufenthG neu)

Mit der „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ wird ein neuer Aufenthaltsstatus unterhalb der Duldung geschaffen. Zur Begründung wird im Referentenentwurf ausgeführt, es sei eine Differenzierung im Hinblick darauf notwendig, ob dem Ausreisepflichtigen das Abschiebungshindernis zuzurechnen sei.

Entgegen des so erzeugten Eindrucks, wird die Tatsache, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen nicht erfolgen können, die der Ausländer selbst zu vertreten hat, bereits bei der bestehenden Gesetzeslage umfassend sanktioniert. So darf die Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden (§ 60a Abs. 6 Nr. 2 AufenthG), der Aufenthalt soll räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt werden (§ 61 Abs. 1 c Satz 2 AufenthG) und die Leistungen gemäß AsylbLG werden auf das unabweisbar Gebotene eingeschränkt (§ 1a Abs. 3 AsylbLG). Eine Differenzierung findet demnach bereits unter der geltenden Gesetzeslage statt.

Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich nicht darauf, diese Sanktionierungen zu systematisieren. Er imponiert vor allem aufgrund der umfassenden Verschärfungen, die mit der Einführung der „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ verbunden werden und die im Ergebnis zur dauerhaften Ausgrenzung einer unbekannteren, vermutlich fünf- bis sechsstelligen Zahl von Menschen führen wird, ohne dass deren Aufenthaltsbeendigung absehbar wäre.

Im Einzelnen:

#### 1.1. Sanktionierung von Verhalten in der Vergangenheit – auf Dauer angelegter Ausschluss

Gemäß des Referentenentwurfs sollen Ausländer, die keine Reisedokumente vorgelegen oder die Passbeschaffungspflicht nicht erfüllen oder nicht erfüllt haben, sowie Ausländer, die zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllen oder erfüllt haben, keine Duldung mehr erhalten. Die damit verbundenen Sanktionen sind damit prinzipiell auf Dauer angelegt und entfallen nicht, sobald die Mitwirkungshandlungen erbracht werden. Damit würden Personen auch dann jegliche Perspektiven abgeschnitten werden, deren Ausreise oder Abschiebung unmöglich ist, auch wenn sie die dafür ausschlaggebenden Sachverhalte nicht selbst verschulden. Besteht etwa ein dauerhaftes Abschiebungshindernis aufgrund von Reiseunfähigkeit, fehlenden Flugverbindungen, mangelnde Aufnahmebereitschaft der Zielstaaten, familiären Bindungen an in Deutschland bleibeberechtigte Personen, wäre dennoch eine „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ zu erteilen, wenn ihnen vorgeworfen wird, in der Vergangenheit

die Passbeschaffungspflicht nicht erfüllt zu haben. Damit verbunden wäre der gesetzliche Ausschluss von sämtlichen Integrationsmaßnahmen, Erwerbstätigkeit etc., obwohl absehbar ist, dass diese Personen sich längerfristig in Deutschland aufhalten werden. Der Gesetzentwurf hätte damit ganz offenkundig nicht wünschenswerte Folgen, denn es kann kein Interesse daran bestehen, die Integration von Personen, die sich längerfristig in Deutschland aufhalten werden, zu verhindern.

## 1.2. Unbestimmter Rechtsbegriff „Zurechenbarkeit“

Künftig sollen schwerwiegende Sanktionen, die einen kompletten Ausschluss von Integrationsmaßnahmen umfassen, bereits dann folgen, wenn dem Ausländer die Unmöglichkeit der Abschiebung zuzurechnen ist. Die neue Begrifflichkeit „zuzurechnen“ stellt gegenüber der bisher im Gesetz gängigen Formulierung des „vertreten müssen“ laut Gesetzesbegründung eine Verschärfung dar. Der Begriff sei laut Gesetzesbegründung „weiter“.

Dies wird insbesondere im Hinblick auf die Modifizierung der bisherigen Passpflicht zur Passbeschaffungspflicht (§ 3 AufenthG-E) deutlich, die letztlich das Fehlen eines Passes oder Passersatzes regelhaft dem Ausländer zurechnet. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass gerade die Passausstellung in vielfältiger Weise vom Handeln Dritter, insbesondere der passausstellenden Behörden abhängig ist. In der Praxis verweigern Botschaften selbst die Bestätigung der Vorsprache zwecks Passantragstellung, so dass bereits der Nachweis der eigenen Bemühungen außerhalb der Einfluss-sphäre des Ausländers liegt. Die Regelungen zu den zur Passausstellung notwendigen Unterlagen, den Gebühren etc. liegen ebenfalls allein in der Sphäre der Herkunftsstaaten. Auch hier treten Schwierigkeiten auf, deren Behebung nicht in der Gestaltungsmacht des Ausländers liegen, die er sich aber dennoch zukünftig zurechnen lassen muss.

Der Begriff der Zurechenbarkeit geht aber noch darüber hinaus. So ist zu besorgen, dass sich minderjährige Kinder bzw. volljährig gewordene Personen, die als minderjährige eingereist sind, die Handlungen ihrer Eltern vollständig zurechnen lassen müssen. Dies gilt etwa im Hinblick auf nicht ausreichende Passbemühungen in der Vergangenheit oder fehlerhafte Angaben gegenüber den Behörden. Auch dies wäre nach den diesbezüglichen Fortschritten des vergangenen Jahrzehnts ein schwerwiegender Rückschritt im Aufenthaltsrecht, der persönliche Verantwortung durch kollektive Haftung ersetzen würde.

## 1.3. Abkehr vom Prinzip der Kausalität

Gemäß § 60 a Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E, ist eine Duldung nur noch dann zu erteilen, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist, die dem Ausländer sämtlich nicht zuzurechnen sind. Ist dem Ausländer auch nur ein Grund zuzurechnen, wird eine „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ mit den genannten massiven Restriktionen erteilt. Diese geplante Neuregelung wäre eine radikale Abkehr vom Kausalitätsprinzip. Auch dann, wenn klar ist, dass eine Ausreise oder Abschiebung auf absehbare Zeit oder gar dauerhaft unmöglich ist, würde ein „zurechenbarer“ (zu der Problematik des Begriffs s.o.) Sachverhalt zu einem dauerhaften Ausschluss von Integrationsmöglichkeiten führen und sich anspruchsvernichtend im Hinblick

auf gesetzlich normierte Bleiberechtsregelungen (s.u.) auswirken. Sollte dies gesetzgeberisch intendiert sein, wäre dies jedenfalls ein radikaler Paradigmenwechsel gegenüber des bisherigen gesetzgeberischen Willens seit 2005, nämlich das Phänomen der sog. Kettenduldungen nach Möglichkeit zu verringern. Die neue „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ wäre für diesen Personenkreis genau eine solche, prinzipiell auf Dauer angelegte Kettenduldung.

#### 1.4. Gesetzliche Verbot von Integrationsmaßnahmen

Besonders erschreckt das gesetzliche Verbot von Integrationsmaßnahmen in den §§ 60 a Abs. 6 Satz 3 AufenthG-E und 60 b Abs. 4 AufenthG-E. Wie bereits oben dargelegt, trifft dieses Integrationsverbot auch Personengruppen, deren Ausreise ungewiss ist und sogar solche, bei denen feststeht oder wahrscheinlich ist, dass sie sich mittel- bis langfristig in Deutschland aufhalten werden. Integrationsmaßnahmen und –perspektiven sind aber nicht nur aus Sicht des einzelnen Ausländers sondern auch aus Sicht der Aufnahmegesellschaft von zentraler Bedeutung. Sie sind nach allgemeiner wissenschaftlicher Ansicht eine notwendige Bedingung für ein gelingendes, möglichst konfliktarmes Zusammenleben. Nicht zuletzt leisten sie einen Beitrag zur Kriminalitätsprävention. Eine große Gruppe von Menschen ohne jegliche Integrationsperspektive wird sich nicht förderlich auf den sozialen Frieden in Deutschland auswirken.

#### 1.5. Ausschließende Effekte auf Bleiberechtsregelungen gemäß §§ 25 a und 25 b AufenthG

Die Bleiberechtsregelungen der §§ 25 a und 25 b AufenthG bleiben laut Gesetzentwurf unverändert. Da sie nach dem Wortlaut Personen begünstigen, die sich über vier, sechs bzw. acht Jahre „ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung“ im Bundesgebiet aufgehalten haben, wirkt sich eine zwischenzeitliche Erteilung einer „Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht“ anspruchsvernichtend im Hinblick auf die bis dahin angesammelten Aufenthaltszeiten aus. Angesichts der o.g. Unschärfen des Begriffs „Zurechenbarkeit“ und der nicht erforderlichen Kausalität zwischen eigenem Handeln und Unmöglichkeit der Abschiebung ist nicht nur zu befürchten, sondern wahrscheinlich, dass die genannten Bleiberechtsregelungen durch die geplante Neuerung des § 60 b AufenthG-E weitgehend ins Leere laufen würden. Damit würde eine wichtige und erfolgreiche Neuerung des vergangenen Jahrzehnts zunichtegemacht und die aufenthaltsrechtliche Uhr gleichsam in die 1990er Jahre zurückgedreht.

#### 1.6. Sonderfall Sichere Herkunftsländer

Die Neuregelung soll auch für Personen aus sicheren Herkunftsländern gemäß § 29 a AsylG gelten. Die bereits in § 60a Abs. 6 Nr. 3 bestehende, den Ausschluss von der Beschäftigungserlaubnis anordnende Regelung soll dabei weiter verschärft werden. Nunmehr sollen auch Personen aus sicheren Herkunftsländern von der Beschäftigung und einer Erteilung einer Duldung ausgeschlossen werden, die „einen Asylantrag nicht gestellt“ haben. Diese Regelung stellt ein gesetzessystematisches Novum da. Eine missbräuchliche Asylantragstellung wird gesetzlich in vielfältiger Weise missbilligt (z.B. §§ 30 Abs. 1 AsylG und 84 AsylG). Mit der Neuregelung würde insofern rechtlich gewünschtes Verhalten, nämlich der Verzicht auf die Stellung eines von vornherein aussichtslosen

Asylantrags, negativ sanktioniert. Dies stellt unseres Erachtens ein selbstwidersprüchliches Verhalten des Gesetzgebers dar.

Der vollständige, von den Umständen des Einzelfalls unabhängige Ausschluss von Personen aus sicheren Herkunftsländern im Hinblick auf Integrationsmaßnahmen, Bleiberechtsregelungen etc. ist darüber hinaus aber auch nicht sachgerecht. Dies wird insbesondere im Hinblick auf die Staaten des sog. Westbalkan deutlich. Aufgrund der weitgehenden Kooperation dieser Staaten ist eine Abschiebung dorthin in der Regel problemlos möglich – und zwar auch dann, wenn etwa kein Pass vorgelegt wurde etc.

Die Tatsache, dass ein Staatsangehöriger aus diesen Staaten nicht abgeschoben werden kann, wird in der weit überwiegenden Zahl der Fälle darin begründet sein, dass ein rechtliches Abschiebungshindernis gesundheitlicher oder familiärer Art besteht. Bei diesen ist aber mit einer zeitnahen Aufenthaltsbeendigung nicht zu rechnen. Ein vollständiger Ausschluss von Integrationsmaßnahmen trotz unabsehbar langer Aufenthaltsdauer kann jedoch, wie oben dargelegt, nicht intendiert sein. Umgekehrt hindern Integrationsmaßnahmen nicht an der Aufenthaltsbeendigung, sofern das Abschiebungshindernis entfallen sein sollte. Dies gilt jedenfalls so lange, bis die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis erfüllt sind, was mehrere Jahre des Aufenthalts erfordert. Kann der Aufenthalt trotz problemloser Kooperation der Herkunftsländer aber über Jahre nicht beendet werden, ist eine rechtliche Stabilisierung des Aufenthalts die gesetzlich bisher gewollte und auch der Realität angemessene Reaktion.

Im Ergebnis ist die geplante Neuregelung nicht erforderlich, um gesetzlich missbilligtes Verhalten zu sanktionieren. Dies geschieht bereits durch die bisherige Gesetzeslage. Die Neuregelungen führen dagegen zu einem pauschalen, auf Dauer angelegten Ausschluss einer großen Gruppe von Menschen von sämtlichen Integrationsmöglichkeiten, machen sie dauerhaft von staatlichen Leistungen abhängig und werden den sozialen Frieden nicht fördern, sondern gefährden. Ein direkter Zusammenhang dieser Maßnahmen mit der Erleichterung der Aufenthaltsbeendigung ist nicht ersichtlich. Vielmehr scheint sich der Gesetzgeber abschreckende Effekte zu erhoffen. Auf diese vage Hoffnung gründet er rigorose, auf Dauer angelegte Ausgrenzungsmaßnahmen, deren Folgen verheerend sein können und mit großer Wahrscheinlichkeit sein werden.

## 2. Massiver Grundrechtsabbau im Kontext von Abschiebungen

Der Gesetzentwurf sieht einen massiven Abbau von Grundrechten im Kontext von Abschiebungen vor. Dies betrifft sowohl Vorfeldmaßnahmen als auch die Abschiebung selbst.

### 2.1 Zunehmende Überwachung und Stigmatisierung ausreisepflichtiger Personen

Die im Vermittlungsverfahren zum Zuwanderungsgesetz 2005 eingeführten erheblichen Einschränkungen der persönlichen Bewegungsfreiheit bestimmter ausreisepflichtiger Personen sind in den letzten Jahren in ihrem Anwendungsbereich massiv ausgeweitet worden. Waren sie anfänglich auf Personen beschränkt, denen die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung oder die Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vorgeworfen wurden, so wurden zum 1.1.2016 auch Personen einbezogen, die durch Hassrede aufgefallen waren. Mit dem vorliegenden Entwurf sollen die Überwachungsmöglichkeiten

fluchtpunkt  
Eiffelstraße 3  
D-22769 Hamburg

Tel: +49 (0)40 / 432 500 - 80  
Fax: +49 (0)40 / 432 500 - 75

www.fluchtpunkt-hamburg.de  
info@fluchtpunkt-hamburg.de

Bankverbindung  
Hamburger Sparkasse  
Empfänger: fluchtpunkt

Konto: 1268 112 297  
BLZ: 200 505 50



Ev.-Luth. Kirchenkreis  
Hamburg-West/Südholstein

Diakonie



Diakonisches Werk  
Hamburg-West/Südholstein

nun zwingend auch auf Personen ausgedehnt werden, denen lediglich einfache Kriminalität ab einer Verurteilung zu einem Jahr Freiheitsstrafe auf Bewährung vorgeworfen wird (vgl. Streichung in § 56 Abs. 1 AufenthG-E); im Ermessen können sie zudem auch auf Personen angewendet werden, die wegen weit geringerer Vorwürfe ausgewiesen wurden (vgl. § 56 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AufenthG).

Dies erscheint weder als notwendig noch als verhältnismäßig. Zu den Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die auf dieser Grundlage möglich werden, gehören eine mindestens wöchentliche Meldepflicht bei der Polizei, eine strenge Aufenthaltsbeschränkung, die Verpflichtung, ggf. in eine Ausreiseeinrichtung umzuziehen, ein Kontaktverbot oder als gravierendste Sanktion die elektronische Fußfessel. Diese Maßnahmen wurden bei ihrer Einführung mit der besonderen „Gefährlichkeit“ und der geringen Größe des betroffenen Personenkreises gerechtfertigt. Eine schrittweise Aufweichung der Kriterien und immer weitere Ausweitung der erfassten Personen führt das Sicherheitsargument ad absurdum. Gleichzeitig drohen ausreisepflichtige Menschen insgesamt als „Sicherheitsrisiko“ stigmatisiert zu werden.

## 2.2 Rechtsstaatswidrige Ausweitung von Inhaftierungsmöglichkeiten

In rechtsstaatlich nicht mehr vertretbarer Weise ausweiten möchte der Gesetzentwurf die Inhaftierung von Menschen im Zuge ihrer Abschiebung.

### 2.2.1 Verletzung des Richtervorbehalts bei vorübergehendem Festhalten und Betreten von Wohnraum

Eine alte Streitfrage ist, ob z. B. die Bundespolizei Personen im Verlauf der Abschiebung vorübergehend in abgeschlossenen Räumen unterbringen kann, oder ob dies eine Freiheitsentziehung ist, die eine richterliche Anordnung benötigt. Der Gesetzgeber will nun die ausführenden Behörden zu einem „kurzzeitigen Festhalten“ ermächtigen. Eine richterliche Überprüfung ist nicht vorgesehen, obwohl in das Grundrecht auf persönliche Freiheit eingegriffen wird. Die Vorschrift ist obendrein ausufernd, denn „kurzzeitig“ soll jedes Festhalten sein, das noch keine Übernachtung erforderlich macht – das aber kann im Extremfall nahezu 24 Stunden bedeuten (§ 58 Abs. 4 AufenthG-E).

Grundrechte werden auch missachtet, wenn der Gesetzgeber einerseits die – selbstverständliche – Feststellung trifft, dass die Durchsuchung einer Wohnung der richterlichen Anordnung bedarf, damit nebenbei wohl anerkennt, dass auch Flüchtlingsunterkünfte unter dem entsprechenden grundrechtlichen Schutz von Art. 13 Grundgesetz stehen – im selben Atemzug aber Anerkennung der Notwendigkeit eines richterlichen Beschlusses bei Betreten von Wohnraum wieder weitgehend aushebelt, indem die richterliche Anordnung für entbehrlich erklärt wird, wenn „die dadurch eintretende Verzögerung den Zweck der Vollstreckung gefährden“ würde (§ 58 Abs. 5 S. 3 und 4 AufenthG-E). Zum einen ist die Ausnahmeklausel unklar formuliert und damit zu weit gefasst für eine Grundrechtseinschränkung. Zum anderen wird die Ausländerbehörde stets im Voraus wissen, wann sie eine Abschiebung plant, so dass auch die erforderliche Richteranordnung eingeholt werden kann. Einer Ausnahmeregelung, die Grundrechte beschränkt, bedarf es deshalb nicht. Ähnlich unverständlich ist, warum Mitbewohner des Abzuschiebenden die Durchsuchung des gemeinsamen Wohnraums dulden sollen, ohne selbst auf ihr Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung bestehen zu können (§ 58 Abs. 5 S. 5 AufenthG-E).

fluchtpunkt  
Eiffelstraße 3  
D-22769 Hamburg

Tel: +49 (0)40 / 432 500 - 80  
Fax: +49 (0)40 / 432 500 - 75

www.fluchtpunkt-hamburg.de  
info@fluchtpunkt-hamburg.de

Bankverbindung  
Hamburger Sparkasse  
Empfänger: fluchtpunkt

Konto: 1268 112 297  
BLZ: 200 505 50

### 2.2.2 Deutliche Ausweitung der Abschiebungshaft

Auch die eigentliche Abschiebungshaft soll deutlich ausgeweitet werden.

Der Gesetzentwurf schlägt eine sogenannte „Erweiterte Vorbereitungshaft“ vor. Diese soll verhängt werden können, wenn die Person die Vorbereitung der Abschiebung bzw. das Abschiebungsverfahren „umgeht oder behindert“, und zwar so lange, wie „nicht feststeht, dass keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht“ (§ 62 Abs. 2a S. 1 AufenthG-E). Eine Umgehung oder Behinderung soll insbesondere vorliegen, wenn die Person ihre Identität nicht offenlegt oder an der Beschaffung eines Reisedokuments nicht mitwirkt.

Im Ergebnis handelt es sich hier um eine Beugehaft: Die Betroffenen sollen offensichtlich so lange inhaftiert werden, bis sie an der Passbeschaffung und Identitätsklärung mitwirken. Zudem sollen Unwägbarkeiten hinsichtlich der tatsächlichen Durchführbarkeit der Abschiebung ihnen zur Last fallen („solange nicht feststeht...“). Dass eine Beugehaft rechtswidrig ist und gegen das zentrale Grundrecht auf Freiheit der Person verstößt, hat das Bundesverfassungsgericht schon vor Jahren festgestellt. Auch eine Regelung zur Fortdauer der Haft „im Zweifel gegen den Inhaftierten“ ist verfassungsrechtlich nicht vertretbar.

Bei der auch bisher angewendeten Sicherungshaft – der praktisch wichtigsten Form der Abschiebungshaft – soll der Katalog der Kriterien, die die Annahme rechtfertigen, dass eine Person untertauchen könnte, massiv ausgeweitet werden. Für die neu hinzutretenden Kriterien soll eine Untertauchens- bzw. Fluchtgefahr „widerleglich vermutet“ werden (§ 62 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E). Auch diese Regelung geht im Zweifel zulasten des Freiheitsgrundrechts und dürfte daher verfassungswidrig sein.

Die neu hinzutretenden Kriterien (§ 62 Abs. 3 S. 2 Nr. 1-7 AufenthG-E) sind bereits deshalb problematisch, weil hier in allen Fällen auch ein in der Vergangenheit liegendes, bereits aufgegebenes Verhalten als Haftgrund erhalten soll. Aus dem Umstand, dass jemand z. B. in der Vergangenheit seinen aufenthaltsrechtlichen Mitwirkungspflichten unzureichend nachgekommen ist (Nr. 2) oder Termine bei der Ausländerbehörde nicht wahrgenommen hat (Nr. 5) lässt sich aber nicht ohne weiteres folgern, dass er auch in der Gegenwart sich seiner Abschiebung aktiv entziehen werde. Überdies lässt sich aus den umschriebenen Verhaltensweisen nicht ohne weiteres schließen, dass die betreffende Person sich auch der Abschiebung selbst entziehen würde und darum festzusetzen ist (diese Kritik trifft z. T. bereits die heute geltende Gesetzeslage). Gänzlich unverhältnismäßig dürfte die vorgeschlagene Nr. 7 sein, die „Vorbereitungshandlungen von vergleichbarem Gewicht“ oder nicht näher benannte „sonstige“ Verhaltensweisen als Haftgrund benennt. Hier wird bereits der Bestimmtheitsgrundsatz verletzt, nach dem der Gesetzestext klare Auskunft darüber geben muss, welches Verhalten zur Sanktion führen kann und welches nicht.

Der bisher in § 2 Abs. 14 AufenthG festgehaltene Katalog an Anhaltspunkten, die das Gericht im Zuge der Prüfung heranziehen kann, ob eine Untertauchensgefahr besteht, wird in § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG-E verlagert. Dabei sollen mehrere Kriterien signifikant aufgeweicht werden. So sollen nicht mehr Zahlungen an einen Schlepper, sondern jegliche für die Einreise aufgewandten Geldbeträge (also z. B. auch für ein Flugticket) als Haftgrund gelten können (§ 62 Abs. 3 S. 3 Nr. 1 AufenthG-E vs. § 2 Abs. 14 Nr. 4 AufenthG). Statt einer Bedrohung für „bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit“ soll nun – neben Leib und Leben – auch jedes andere „bedeutende Rechtsgut Dritter“ schon die Haft rechtfertigen (§ 62 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 AufenthG-E vs. § 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG). Ferner sollen hier Haftkriterien eingeführt werden, die schwerlich einen Rückschluss auf ein Untertauchen zulassen (wiederholte Begehung von Straftaten, fehlender fester Wohnsitz).

In der Gesamtschau geben die vorgeschlagenen Änderungen in § 62 Abs. 3 AufenthG-E den Ausländerbehörden die Möglichkeit, in einer Vielzahl von Fällen aufgrund bloßer Vermutungen oder Anschuldigungen eine Inhaftierung von Menschen zu erreichen. Dies steht im Widerspruch zu der vom Bundesverfassungsgericht wiederholt betonten zentralen Bedeutung des Freiheitsgrundrechts, das auch für Nichtdeutsche gilt.

Die maximale Dauer der Abschiebungshaft von bis zu 18 Monaten soll künftig unter deutlich abgeschwächten Voraussetzungen verhängt werden können (§ 62 Abs. 4 S. 2 AufenthG-E). War dies bisher nur möglich, wenn der Betroffene „seine Abschiebung verhindert“, so soll hier nun sprachlich aufgeweicht werden: Eine Kombination unbestimmter Rechtsbegriffe („nicht in erforderlichem Maße zur Ermöglichung der Abschiebung kooperiert“) räumt den Ausländerbehörden erheblich mehr Ermessen ein. Ausdrücklich soll eine Verlängerung um bis zu zwölf Monate auch dann möglich sein, wenn Reisedokumente fehlen (§ 62 Abs. 4 S. 3 AufenthG-E). Diese Regelung galt bisher nur für Terrorverdächtige, gegen die wegen ihrer besonderen Gefährlichkeit eine Abschiebungsanordnung ergangen ist. Sie wird nun unterschiedslos auf alle Abschiebungsgefangenen ausgeweitet – selbst dann, wenn die Nichtbeschaffbarkeit von Papieren dem Betroffenen selbst nicht anzulasten ist, sondern z. B. der Botschaft seines Landes. So werden Menschen zum Objekt staatlichen Vollzugshandelns.

Erheblich erleichtert werden soll auch die sogenannte „Tischfestnahme“ in der Ausländerbehörde (§ 62 Abs. 5 S. 3 AufenthG-E). In der Rechtsprechung ist dazu klargestellt worden, dass die Ausländerbehörde eine Spontanfestnahme in ihren Räumen nur vornehmen darf, wenn der Betroffene dort z. B. überraschend nach längerem Untertauchen erscheint und die Abschiebung rechtlich und tatsächlich möglich ist. Dagegen muss für eine geplante Festnahme regelmäßig zunächst eine richterliche Anordnung eingeholt werden. Der Gesetzentwurf führt dagegen die Möglichkeit ein, die Freiheit zuerst zu entziehen und die richterliche Entscheidung dann erst nachzuholen. Eben dieses Vorgehen war von Gerichten wiederholt als nicht vereinbar mit Art. 104 GG kritisiert worden.

Auch beim Vollzug von Abschiebungshaft stellt sich der Gesetzentwurf gegen geltendes Recht und dazu ergangene Rechtsprechung. § 62a AufenthG soll gestrichen werden, zunächst auf drei Jahre befristet. Die Vorschrift regelt, dass Abschiebungsgefangene grundsätzlich in besonderen, nur für sie vorgesehenen Hafteinrichtungen untergebracht werden müssen, nicht in „normalen“ Gefängnissen. Dies dient der Kennzeichnung der Abschiebungshaft als reiner Zivilhaft, die nicht mit einer Bestrafung einhergeht und auch nicht den gleichen scharfen Sicherheitsvorkehrungen unterliegt. Das Trennungsgebot ist in der EU-Rückführungsrichtlinie verankert und wurde vom Europäischen Gerichtshof im Urteil „Bero“ (Rs. C-473/13 - 17. Juli 2014) ausdrücklich mit Blick auf die Situation in Deutschland bekräftigt. Eine Streichung verstößt gegen Unionsrecht und ist zudem nicht einmal notwendig. Derzeit bestehen z. B. am Flughafen München ungenutzte Abschiebungshaftplätze, weitere Haftplätze werden in mehreren Bundesländern gerade eingerichtet, so dass kein Anlass für die Unterbringung in Strafhaft besteht.

Die vorgesehene Streichung von § 62a Abs. 1 AufenthG betrifft auch Regelungen zum Schutz der Rechte gemeinsam inhaftierter Familienmitglieder.

In § 62b AufenthG-E sieht der Entwurf vor, dass der – gegenüber der Abschiebungshaft kürzere – Ausreisegewahrsam, der aber ebenfalls Freiheitsentzug ist, nicht mehr davon abhängen soll, dass der Betroffene ein Verhalten gezeigt hat, das auf eine Erschwerung oder Verhinderung der Abschiebung schließen lässt. Es soll, mit anderen Worten, ein vom persönlichen Verschulden unabhängiger Freiheitsentzug eingeführt werden. Das ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

fluchtpunkt  
Eifflerstraße 3  
D-22769 Hamburg

Tel: +49 (0)40 / 432 500 - 80  
Fax: +49 (0)40 / 432 500 - 75

www.fluchtpunkt-hamburg.de  
info@fluchtpunkt-hamburg.de

Bankverbindung  
Hamburger Sparkasse  
Empfänger: fluchtpunkt

Konto: 1268 112 297  
BLZ: 200 505 50



Alternativ dazu schlägt der Entwurf unter gleicher Paragraphenziffer unter der verharmlosenden Überschrift „Reisebeschränkung“ die Einführung eines Freiheitsentzugs im Transitbereich von Flughäfen vor (§ 62b AufenthG-E). Dieser Freiheitsentzug in einem Bereich, zu dem nur eingeschränkter Zugang für Angehörige, Anwältinnen und Anwälte oder Hilfsorganisationen bestünde, soll entgegen dem Grundgesetz ohne richterliche Anordnung angeordnet werden können, obwohl die vorgeschlagene Regelung ausdrücklich die Vorschriften zur Abschiebungshaft für teilweise anwendbar erklärt.

Beschränkt werden soll an zentralen Punkten auch der Rechtsweg gegen Haftanordnungen: Die Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof soll nicht mehr bei jeder Freiheitsentziehung zulässig sein, sondern nur noch bei grundsätzlicher Bedeutung der Sache oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung (§ 70 Abs. 3 S. 4 FamFG-E). Damit wird faktisch der Instanzenzug um eine Instanz gekürzt; gleichzeitig würde die bisherige, grundrechtsbetonte Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zurückgedrängt. Im Haftantragsverfahren werden die Darlegungspflichten der Ausländerbehörde massiv abgeschwächt. Ein vollständiger Haftantrag mit Angaben zur Person, der Erforderlichkeit und der voraussichtlich notwendigen Dauer der Freiheitsentziehung soll nicht mehr zwingende Voraussetzung („ist“), sondern nur noch Regel sein („soll“), § 417 Abs. 3 FamFG-E. Auch soll zur Dauer der Haft nur noch eine „Einschätzung“ abgegeben werden, keine klare Angabe zur Erforderlichkeit. Der Erlass einer einstweiligen Haftanordnung soll erleichtert und bereits bei einer – inhaltlich unklaren – „Gefahr der Erschwerung der Vollstreckung“ möglich sein (§ 427 Abs. 2 S. 2 FamFG-E). Überdies soll die Behörde in ihrem Antrag nicht mehr klarstellen müssen, ob eine kurzfristige einstweilige Anordnung oder eine längerfristige Haftanordnung (mit entsprechend strengeren Bedingungen) angestrebt wird (§ 427 Abs. 3 FamFG-E). Die Anhörung des Betroffenen durch das Landgericht soll verzichtbar werden, wenn er erstinstanzlich anwaltlich vertreten war (§ 429 Abs. 5 FamFG-E).

In der Praxis würden alle diese Änderungen vor allem bedeuten, dass die – bisher häufige – nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der Haft aufgrund von Verfahrensfehlern deutlich erschwert würde. Dies steht in eklatantem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das wiederholt betont hat, dass den Verfahrensvorschriften im Freiheitsentzug grundrechtssichernde Funktion zukommt.

### 3. Erleichterung der Ausweisung

Ausweisungen, also der Entzug eines bestehenden Aufenthaltsrechts bei gleichzeitiger Verhängung eines Aufenthalts- und Wiedereinreiseverbots, sollen deutlich erleichtert werden. Die Schwelle für das Vorliegen eines „besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses“, das in fast allen Fällen zur Ausweisung führt, wird faktisch von zwei Jahren Freiheitsstrafe auf ein Jahr Freiheitsstrafe abgesenkt (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG-E: Streichung der einschränkenden Begehungsformen). Gleichzeitig wird die Schwelle für ein „schwerwiegendes Ausweisungsinteresse“, das zur Ausweisung führt, wenn der Betroffene keine gleich schwerwiegenden Bleibeinteressen geltend macht, von einem Jahr auf sechs Monate Freiheitsstrafe abgesenkt (§ 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E), bei Verletzung bestimmter Rechtsgüter (u. a. Eigentum, Körperverletzung) soll die Ausweisung sogar unabhängig von einem Mindeststrafmaß möglich sein (§ 54 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG). Strafen bis zu einem Jahr können zur Bewährung ausgesetzt werden, was häufig auch geschieht; hier kann also der Fall eintreten, dass das Strafgericht den Vollzug einer Gefängnisstrafe nicht für notwendig hält, die Ausländerbehörde aber die zweite und ungleich schärfer wirkende Sanktion eines Verlusts des Aufenthaltsrechts nebst Abschiebung verhängt.

### 4. Erleichterte Abschiebung schwerkranker Personen

fluchtpunkt  
Eiffelstraße 3  
D-22769 Hamburg

Tel: +49 (0)40 / 432 500 - 80  
Fax: +49 (0)40 / 432 500 - 75

www.fluchtpunkt-hamburg.de  
info@fluchtpunkt-hamburg.de

Bankverbindung  
Hamburger Sparkasse  
Empfänger: fluchtpunkt

Konto: 1268 112 297  
BLZ: 200 505 50

Schon mit dem „Asypaket II“ von 2016 hat der Gesetzgeber die Abschiebung schwerkranker Personen ausdrücklich für zulässig erklärt, wenn diese keine Arztatteste vorlegen können, die bestimmten formalen Anforderungen genügen. Diese Anforderungen sollen nun auf das Asylverfahren übertragen werden: Die Feststellung eines gesundheitlichen Abschiebungsverbots in Bezug auf den Zielstaat soll dem BAMF ebenfalls nur unter Bedingung der unverzüglichen Vorlage formal korrekter Atteste möglich sein (§ 60 Abs. 7 S. 2 AufenthG-E). Gleichzeitig werden die formalen Anforderungen noch einmal in kaum nachvollziehbarer Weise verschärft; so soll ein Attest abgelehnt werden können, wenn es nicht die lateinische Bezeichnung einer Erkrankung oder deren Nummer nach der internationalen Klassifizierung ICD-10 enthält. Medikamente sollen nicht mit apothekengängiger Bezeichnung, sondern mit international gebräuchlicher Bezeichnung ihrer Wirkstoffe angegeben werden (§ 60a Abs. 2c S. 3, S. 4); die formalen Anforderungen sollen zudem zur zwingenden Norm erhoben werden („hat zu enthalten“ statt „soll enthalten“, § 60a Abs. 2c S. 3 AufenthG-E). Dabei wird völlig außer Acht gelassen, dass die inhaltliche Gestaltung (fach-)ärztlicher Bescheinigungen nicht im Einfluss- oder gar Verantwortungsbereich des Ausländers liegen. Fachärzte und Krankenhäuser haben zunächst keine Veranlassung, ihre fachärztlichen Bescheinigungen und Atteste an formalen Anforderungen des Aufenthaltsrechts zu orientieren. Sie haben dazu vielmehr in der Regel weder die nötige Zeit noch die Bereitschaft. Diesbezüglich ist es dringend erforderlich, seitens des Gesetzgebers den Dialog mit den Vertreterinnen der Ärzteschaft zu suchen, um realitätstaugliche Anforderungen an fachärztliche Bescheinigungen zu entwickeln, die es den Ausländern erst ermöglichen, gesundheitliche Abschiebungshindernisse geltend zu machen und nicht zuletzt Grundrechtsverletzungen zu verhindern, wovon wegen des Grundrechtsbezugs der öffentlichen Verwaltung nicht nur ein subjektives, sondern ein staatliches Interesse besteht. Eine Regelung, die die Berücksichtigung schwerwiegender, grundrechtsrelevanter Gesundheitsgefahren deshalb ausschließt oder erschwert, weil die entsprechenden fachärztlichen Bescheinigungen zwar die Erkrankung und die Gefahren in ihrer Substanz belegen, aber professionsferne, formale Kriterien nicht erfüllen, ist dazu erkennbar nicht geeignet.

### 5. Kriminalisierung der Beratung und Unterstützung von Geflüchteten

Durch eine Änderung von § 95 Aufenthaltsgesetz soll es zu strafbarem Verhalten erklärt werden, Informationen über Maßnahmen zur Feststellung der Identität weiterzugeben oder Abschiebungstermine mitzuteilen bzw. zu veröffentlichen (§ 95 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG-E).

In der Praxis besteht für eine solche Regelung kein Anlass. Soweit es sich um „Maßnahmen zur Feststellung der Identität“, also mutmaßlich um die aus guten Gründen umstrittenen „Botschaftsvorführungen“ bzw. „Delegationsanhörungen“ handelt, gibt die Ausländerbehörde selbst den Termin dem Betroffenen bekannt, und seine Teilnahme kann auch mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Soweit es sich um Abschiebungstermine handelt, ist daran zu erinnern, dass diese teils von Behörden und Ministerien selbst aktiv an die Öffentlichkeit getragen werden (vgl. die ersten Sammelabschiebungen nach Afghanistan), teils ist die Mitteilung zumindest an den Betroffenen selbst zwingend (etwa im Rahmen einer Anordnung von Abschiebungshaft).

Kriminalisiert werden soll hier vor allem aber der Bereich der Unterstützerinnen und Unterstützer, letztlich auch der Anwältinnen und Anwälte, der Beraterinnen und Berater in kirchlichen und anderen Beratungsstellen. Dies ist eine gefährliche Umkehrung der Begriffe. Denn Rechtsstaat ist da, wo staatliche Gewalt sich binden und prüfen lassen muss durch Gesetze und Gerichte. Und es ist gerade Aufgabe und Selbstverständnis von Beraterinnen und Beratern, Anwältinnen und Anwälten, diesem Rechtsstaat, der den Schwachen in den Mühlen eines behördlichen Verfahrens schützt, zur Geltung zu verhelfen. Essentiell dafür ist,

fluchtpunkt  
Eiffelstraße 3  
D-22769 Hamburg

Tel: +49 (0)40 / 432 500 - 80  
Fax: +49 (0)40 / 432 500 - 75

www.fluchtpunkt-hamburg.de  
info@fluchtpunkt-hamburg.de

Bankverbindung  
Hamburger Sparkasse  
Empfänger: fluchtpunkt

Konto: 1268 112 297  
BLZ: 200 505 50

dass das Gespräch mit den Klienten in einem vertrauensvollen und geschützten Raum stattfinden kann. Der Gesetzentwurf greift gerade hier ein, indem er die Angehörigen rechtsberatender Berufe verpflichten will, Informationen zurückzuhalten, über die sie möglicherweise verfügen. Das ist zutiefst rechtsstaatswidrig gedacht.

Die Kriminalisierung der Mitteilung von Abschiebungsterminen würde somit einen massiven Eingriff in die Berufsfreiheit von Rechtsanwältinnen und –anwälten, Beraterinnen und Beratern von Kirchen und Verbänden, aber auch von Journalistinnen und Journalisten bedeuten. Betroffen wären auch z. B. Unterstützerinnen und Unterstützer aus Kirchengemeinden. In einer freiheitlichen Demokratie ist ein solcher Eingriff in die Berufs-, auch in die Meinungsfreiheit nicht vertretbar. Staatliches Behördenhandeln muss sich einer kritischen Öffentlichkeit in jedem Zeitpunkt stellen.

**fluchtpunkt**  
Eiffelstraße 3  
D-22769 Hamburg

Tel: +49 (0)40 / 432 500 - 80  
Fax: +49 (0)40 / 432 500 - 75

[www.fluchtpunkt-hamburg.de](http://www.fluchtpunkt-hamburg.de)  
[info@fluchtpunkt-hamburg.de](mailto:info@fluchtpunkt-hamburg.de)

**Bankverbindung**  
Hamburger Sparkasse  
Empfänger: fluchtpunkt

Konto: 1268 112 297  
BLZ: 200 505 50