



www.frsh.de

Flüchtlingsrat
Schleswig-Holstein e.V.

PRO ASYL
FÖRDERVEREIN PRO ASYL E.V.

www.proasyl.de

Kiel, 25.02.2019

Stellungnahme Zum Entwurf eines Geordnete-Rückkehr-Gesetzes des BMI:

Frontalangriff auf Asylsuchende und Unterstützer*innen – und grundsätzliche Infragestellung der schleswig-holsteinischen Flüchtlingspolitik

Aus dem Bundesinnenministerium (BMI) ist unlängst ein zweiter Referentenentwurf für ein Gesetz zum Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht – auch „Geordnete Rückkehr-Gesetz“ genannt – bekannt geworden. Einmal mehr erweckt das BMI mit diesem Gesetzentwurf den Eindruck, Flüchtlingspolitik solle sich künftig insbesondere als Externalisierungs- und Verunsicherungspolitik gegenüber hierzulande Schutz und Aufenthalt Suchenden und mit ihnen solidarischen Bürgerinitiativen genügen.

Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein und PRO ASYL legen hiermit ihre gemeinsame kritische Würdigung des Referentenentwurfs vor, der sich nach unserem Wissen derzeit in der Ressortabstimmung mit den verschiedenen Häusern der Bundesregierung befindet und u. E. in dieser Qualität keinesfalls vom Bundeskabinett durchgewunken werden darf. Der Gesetzentwurf bedeutet nicht allein aus Sicht betroffener Schutzsuchender und bürgerschaftlicher Gruppen der solidarischen Flüchtlingshilfe einen Frontalangriff. Auch die Landesregierung erfährt hier mit Blick auf ihre im Koalitionsvertrag vereinbarte integrationsorientierte humanitäre Flüchtlingspolitik und aktuelle Bundesratsinitiativen seitens des BMI eine ganz grundsätzliche Infragestellung.

Mit dem vermeintlichen Argument der Durchsetzung des Rechtsstaats werden durch den Entwurf zum Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht 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 und auch die Bundesratsinitiative Schleswig-Holsteins zur Weichenstellung ([BR Ds 7/19](#))¹ unterläuft. Darüber hinaus enthält der Entwurf haltlose Beschränkungen von Rechten im Abschiebungshaftrecht, besonders hinsichtlich der Verfahrensgarantien, und kriminalisiert das Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich für das Bleiberecht von in Gefahr für Leib und Leben Ausreisepflichtigen einsetzen.

Im Ergebnis bedient der Gesetzentwurf flüchtlingsfeindliche, rassistische Stimmungen in der Gesellschaft und erscheint uns eher geeignet, rechtsextreme und gegenüber einer humanitären Flüchtlingspolitik feindlich markierte Einstellungen zu befördern, als objektiv bestehenden asyl- und einwanderungspolitischen Bedarfslagen gerecht zu werden.

¹ <https://www.frsh.de/artikel/schleswig-holsteins-gesetzesinitiative-im-bundesrat-erfolgreich/>

Die Vorschläge gehen über u. E. ohnehin schon problematische Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung noch hinaus und haben erhebliche Auswirkungen auf die Bundesländer und Kommunen.

Eine ausführlichere juristische und politische Bewertung enthält unsere vorläufige Stellungnahme:

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, problematische Situationen von Familienangehörigen 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 der [Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung](#)² einen »verlässlichen Status« für gut integrierte Geduldete ermöglichen will, verhindert der »Geordnete-Rückkehr-Gesetzesentwurf« direkt jegliche Chancen auf Integration durch die Abschaffung der Duldung für einen großen Teil der Menschen, die nach aller Erfahrung absehbar hier bleiben werden. »Seehofer schafft einen neuen Menschentypen: Den Rechtlosen.« (Georg Restle, [WDR \(MONITOR\) v. 15.02.2019](#)³).

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 Erteilungs- oder Versagenspraxis bei Beschäftigungserlaubnissen sieht.

Auch Staatsangehörige aus »sicheren Herkunftsstaaten« sollen per se nur noch eine solche »Bescheinigung« erhalten – vom persönlichen Verhalten der/des 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 (neu) Bildungsverboten belegt.

Öffentlich wird von interessierter Seite 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, die von den zuständigen Ausländerbehörden auch angewendet werden.

² https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0001-0100/8-19.pdf?__blob=publicationFile&v=2

³ <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/videos/video-monitor-auf-den-punkt-seehofers-plaene-100.html>

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 Aufenthaltsbeendigungen 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 Aufenthaltsbeendigungen. Er sorgt aber garantiert dafür, dass zahlreiche Menschen jahrelang am Rande unserer Gesellschaft leben werden. Das wird umso mehr deutlich, als 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 bestehender 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 ggf. möglich. Sie leben in einem Zustand der rechtlichen Perspektivlosigkeit und unterliegen fürderhin einer Rechtslage, die die Betroffenen vollständig der sozialen Verelendung oder der Wegelagerung anheimstellt.

II. Abschiebungshaftrecht

Abschiebungshaft ist keine Straftat und [Flucht ist kein Verbrechen](#)⁴. Doch rechtlich gilt, dass ausreisepflichtige Personen, die unter bestimmten Bedingungen inhaftiert werden können, nicht einmal Straftäter oder sog. »Gefährder« sein müssen. Allerdings kann eine Inhaftierung nur als »ultima ratio«, das heißt als letztmöglichstes Mittel greifen. Der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit ist hier von höchster Priorität.

Der Entwurf des »Geordnete-Rückkehr-Gesetz« sieht aber Vorschriften vor, die das Abschiebungshaftrecht grundlegend verändern sollen. So wird der Eindruck vermittelt, es handele sich bei den Betroffenen um Straftäter. Z. B. sollen sie auch in Gefängnissen untergebracht werden – anstatt 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 und unter dem Regime des Strafvollzugsgesetzes 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

⁴ <https://www.frsh.de/artikel/stellungnahmen-zum-gesetzentwurf-abschiebungshaftvollzug-sh-v-1492018-und-dem-spd-aenderungsantrag-v-24102018/>

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, ein Staat umrandet von Mitgliedstaaten, bei vielen Asylsuchenden regelmäßig unterstellt wird. 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 die Fluchtgefahr 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 genügen der Ablauf der Ausreisefrist und die bevorstehende Abschiebung als Voraussetzungen. 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 Entscheidungsträger*innen, dass es sich bei Haft gerade nur um eine letztmögliche Maßnahme handeln darf. Zwar kann es unter Umständen zu einem kurzfristigen Festsetzen ohne Richterspruch kommen, die richterliche Anordnung muss aber so früh wie möglich nachgeholt werden. Auch darf diese Ausnahme gerade nicht pauschal zum Regelfall werden, sondern nur angewendet werden, wenn es im Einzelfall dringend erforderlich ist. So wie im Gesetzentwurf geplant, 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 gedient werden. Damit dient die Abschiebungshaft allerdings 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 Haftsa-chen (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 Ausnahmefäl-len angerufen werden können. Gleichzeitig soll in bestimmten Fällen auf eine persönliche Anhö-rung verzichtet werden, ebenso auf einen Haftantrag – und wenn doch einer gestellt werden muss, werden die Begründungsvoraussetzungen reduziert.

Begründet werden diese maßlosen und gegenüber grundlegenden Rechtsstaatsprinzipien respekt-losen Einschränkungen damit, dass die derzeitige Praxis für die anzuwendenden Behörden nicht praktikabel sei. Tatsächlich: Die Praxis zeigt, dass im Bereich der Abschiebungshaft oft rechtswid-rig gehandelt wird. Der BGH korrigierte seit 2015 jede dritte Entscheidung, d. h. jede dritte Haft war rechtswidrig (siehe [Stellungnahme des FRSH e.V. zum AHaftVollzGE](#)⁵ SH oder SZ v. 28.01.2019 »[Auch Abgelehnte haben Rechte](#)«⁶). Auf dieses alarmierende Zeichen wird nun fatal reagiert: An-statt rechtmäßiges Handeln sicherzustellen, will das BMI mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nun den Betroffenen genau den Rechtsweg abschneiden, der rechtswidrige Inhaftierungen verhindert bzw. beendet.

Politische Ziele sowie Praktikabilitätserwägungen sollen vor rechtsstaatlichen Anforderungen tre-ten. 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 Zivilgesell-schaft und erinnert an aus [Ungarn](#)⁷ und anderen von einer zivilgesellschaftsfeindlichen Innenpolitik gekennzeichneten Staaten bekannten Unrechtslagen und juristische Praktiken z. B. aus Italien o-der Malta. Die Verbreitung von Informationen über geplante Abschiebungsflugtermine soll nun mit bis zu drei Jahren Haft bestraft werden können. Dies greift die Pressefreiheit an und verletzt ebenso das Recht auf Informationsfreiheit. Rechtsanwält*innen und Beratungsstellen wird unterstellt, ihre Mandant*innen zu rechtswidrigen Taten anzustiften. Dabei sind gerade Informationen über einen bevorstehenden Abschiebungstermin essentiell, um die schon überlasteten Rechtsvertreter*innen und die Betroffenen aufmerksam zu machen, ob in ihrem Fall noch rechtliche Schritte erforderlich oder möglich sind oder nicht. Auch gibt es zu Recht, z. B. oft am Tag von Abschiebungen nach Afghanistan oder in andere Zielländer, in denen laut internationaler Flüchtlings- oder Menschen-rechtsorganisationen unbestritten erhebliche Risiken für Leben, Leib und Freiheit der betroffenen Ausreisepflichtigen bestehen, öffentliche Proteste in Form von Demonstrationen, die zu den Grund-freiheiten einer demokratischen Gesellschaft gehören.

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

⁵ <https://www.frsh.de/artikel/stellungnahmen-zum-gesetzentwurf-abschiebungshaftvollzug-sh-v-1492018-und-dem-spd-aenderungsantrag-v-24102018/>

⁶ <https://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-abschiebung-abschiebehaft-1.4304734>

⁷ <https://www.nzz.ch/international/ungarn-verabschiedet-gesetz-gegen-fluechtlingshilfe-organisationen-ld.1396589>

Wir fordern die Landesregierung Schleswig-Holsteins auf unsere Kritik an dem Entwurf für ein „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ zu folgen und sich den im Falle des Inkrafttretens zu erwartenden schwerwiegenden Beschneidungen essentieller Rechte für Geflüchtete und Unterstützer*innen und den einhergehenden Beschädigungen für eine souveräne schleswig-holsteinische Flüchtlingsintegrationspolitik wirksam entgegenzustellen.

gez. Martin Link, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e.V.