



Sanktionen und Haft
– zur Wirkung der aktuellen Gesetzesvorhaben
im Asyl- und Aufenthaltsrecht

- Kurzüberblick -

Übersicht und Kommentierung der Entwürfe zum:

- **Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung**
(Gesetzentwurf der Bundesregierung, Stand 04.01.2019)
- **Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht - „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“**
(Gesetzentwurf der Bundesregierung, Stand 18.04.2019)
- **Dritten Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**
(Gesetzentwurf der Bundesregierung, Stand 18.04.2019)
- **Gesetz zur besseren Steuerung der Asyl- und Widerrufsverfahren**
(Ursprünglicher Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Stand Februar 2019 – aktuell unklarer Verfahrensstand)

Stand: 30. April 2019

Erarbeitet von den Mitgliedern der AG Innen:

PRO ASYL, Diakonie Deutschland, Der Paritätische Gesamtverband, Bundesfachverband umF,
BAfF

Wirkung der aktuellen Gesetzesvorhaben im Asyl- und Aufenthaltsrecht - Kurzübersicht

Derzeit liegen 10 Gesetzgebungsentwürfe im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts vor, die parallel und in extrem kurzer Zeit verhandelt werden.¹ Dieses Papier soll dazu beitragen, einen Überblick über die wesentlichen Regelungsinhalte, ihre Konsequenzen für die Betroffenen sowie die Wechselwirkungen der Entwürfe zu bekommen.

Die geplanten Regelungen würden die Situation von Asylsuchenden, geduldeten Menschen und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland stark verschlechtern. Die Vorschläge erschweren einer Vielzahl an Menschen Bleiberechte und bauen systematisch die Rechte geflüchteter Menschen ab: massive Leistungskürzungen, maßlose Inhaftierungen, lange Unterbringungsverpflichtungen sowie die Bedrohung der Zivilgesellschaft aufgrund von potentieller Kriminalisierung durch Bezichtigung der Beihilfe zum Geheimnisverrat sind nur einige drastische Beispiele. Zudem greifen viele der geplanten Regelungen unverhältnismäßig in die Grund- und Menschenrechte ein.

Die neue Welle von Gesetzesverschärfungen ist auch nicht nachvollziehbar. Seit 2015 gab es über 20 neue Gesetze, die noch nicht ausreichend evaluiert wurden. Ob überhaupt Änderungsbedarf besteht, ist fraglich. Die angeführten Gesetzesbegründungen gehen oft an der Sache vorbei. Um nur ein Beispiel zu nennen: Öffentlich wird behauptet, man wolle mit den Gesetzesverschärfungen vor allem das Verhalten sogenannter Identitätstäuscher sanktionieren. Dies ist aber heute schon möglich: als Geduldete können sie bei einer angeblichen Täuschung bereits mit einem Arbeitsverbot und anderen Sanktionen belegt werden, wodurch auch das Erlangen eines Aufenthaltstitels praktisch unmöglich wird.² Bezüglich der Gründe für gescheiterte Abschiebeversuche musste die Bundesregierung selbst eingestehen, dass sie in den meisten Fällen diese nicht kennt – trotzdem sollen auch hier gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden.³

Genauso wenig zu rechtfertigen ist die Eile, in der die aktuellen Gesetzgebungsentwürfe verhandelt werden. Trotz sehr moderater Zugangszahlen und guter bestehender Strukturen für die Aufnahme

¹ »Geordnete-Rückkehr-Gesetz«, Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungsgesetz, Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz, Gesetz zur Entfristung des Integrationsgesetzes, Gesetz zu Asylklageverfahren, Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz, Gesetz zum Staatsangehörigkeitsrecht sowie ein Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch.

² Aktuell sind bereits folgende Sanktionen für geduldete Menschen, die das Abschiebungshindernis angeblich selbst zu vertreten haben, möglich: Arbeitsverbot (§ 60a Abs. 6 AufenthG), Residenzpflicht (§ 61 Abs. 1c AufenthG), Ausschluss von der Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 5 AufenthG) sowie Leistungskürzungen (§ 1a Abs. 3 AsylbLG).

³ MiGAZIN, Bundesregierung kennt Gründe gescheiterter Abschiebungen gar nicht, 25.3.2019, <http://www.migazin.de/2019/03/25/bundesregierung-kennt-gruende-gescheiterter-abschiebungen-gar-nicht/> (abgerufen am 30.4.2019).

von Schutzsuchenden werden die aktuellen Gesetzgebungsentwürfe bearbeitet, als gäbe es einen Notstand. Was fehlt, ist eine gründliche Evaluierung und Auswertung der zahlreichen seit 2015 in Kraft getretenen Gesetzesänderungen. Erst wenn eine solche vorliegt und sich daraus tatsächlich die Notwendigkeit für gesetzgeberische Tätigkeit ergibt, sollten entsprechende Maßnahmen in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit angemessener Beteiligung von Fachleuten und Organisationen erfolgen. Beides ist aktuell nicht der Fall.

Die geplanten Maßnahmen haben sowohl für die Betroffenen als auch für die gesamte Gesellschaft erhebliche Auswirkungen. Dabei geht es vor allem um folgende Inhalte:

1) Extreme Kürzungen im Asylbewerberleistungsgesetz („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“, Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes)

Im Zuge einer verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Leistungserhöhung im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), die seit 2016 aussteht, werden mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des AsylbLG gleichzeitig Leistungen gekürzt und so ein Nullsummenspiel betrieben – unabhängig davon, ob dies ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Zudem sieht das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ für in anderen Mitgliedstaaten anerkannten Flüchtlingen, wenn sie ausreisepflichtig sind, eine komplette Streichung der Leistungen nach zwei Wochen vor. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10) ist klar, dass das physische und soziokulturelle Existenzminimum als Ausdruck der Menschenwürde nicht aus migrationspolitischen Erwägungen verwehrt werden darf – diese neue Sanktion ist damit klar verfassungswidrig.

2) Massive Ausweitung der Abschiebungshaft („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“)

Die Voraussetzungen für die Anwendung der Abschiebungshaft werden stark abgesenkt, um mehr Menschen inhaftieren zu können. Zum einen kann den betroffenen Menschen teilweise schlicht unterstellt werden, dass bei ihnen „Fluchtgefahr“ vorliegt (durch eine sogenannte widerlegliche Vermutung, also einer Beweislastumkehr). Sie müssen dann aus der Haft heraus das Gegenteil beweisen, aber bekommen nicht – wie im Strafrecht – eine/n Anwalt/Anwältin gestellt. Zum anderen soll eine Vielzahl von Aspekten als Indiz für „Fluchtgefahr“ dienen. Dazu gehören die Aufwendung „erheblicher“ Geldbeträge zur – selbst legalen – Einreise oder die frühere Angabe von falschen Informationen, auch wenn diese mittlerweile korrigiert sind. Das ist eine starke Verschiebung zu Ungunsten der Betroffenen und widerspricht dem Grundsatz, dass jede Inhaftierung nur als letztes Mittel angewendet werden soll. Inhaftierung ist schließlich der stärkste Eingriff in das Recht auf Freiheit. Die Abschiebungshaft soll zusätzlich sogar in Gefängnissen durchgeführt werden. Das bricht

eindeutig europäisches Recht, welches zum Schutz der Menschenwürde der Betroffenen die Trennung von Strafgefangenen und Menschen, die abgeschoben werden sollen, vorsieht.

3) Bedrohung der Zivilgesellschaft („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“)

Indem der gesamte Ablauf der Abschiebung – inklusive Botschafts- oder Arzttermine – unverhältnismäßiger Weise als „Geheimnis“ deklariert wird, können staatlich Angestellte für Veröffentlichungen strafrechtlich hart bestraft werden. Aber auch andere Personen können der Beihilfe angeklagt werden, was zu starker Verunsicherung bei den Menschen führen wird, die sich für schutzsuchende Menschen engagieren. Nur Journalist*innen sind von der Möglichkeit, sich der Beihilfe schuldig zu machen, ausgenommen.

4) Einführung einer prekären Duldung light („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“)

Durch die neue Duldung für Personen mit „ungeklärter Identität“ werden die betroffenen Menschen pauschal mit Arbeitsverbot und Wohnsitzauflage belegt. Außerdem gilt die Zeit in der Duldung light nicht als Vorduldungszeit für Bleiberechtsregelungen. Dies kann vor allem minderjährigen Flüchtlingen trotz guter Integration diesen Weg verbauen, da sie für die relevante Bleiberechtsregelung vor dem 21. Geburtstag vier Jahre geduldet sein müssen. Die Definition der Passbeschaffungspflicht ist zudem so offen gehalten, dass die Grenzen der Zumutbarkeit nicht erkennbar sind – und so weiterhin überhöhte Anforderungen gestellt werden können. Beispielsweise kann es für manche Afghan*innen, die schon lange nicht mehr in Afghanistan leben und keine Verwandte dort haben, sehr schwer sein, eine Tazkira (Identitätsdokument) zu bekommen.

5) Zu hohe Voraussetzungen bei Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung (Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung)

Die aktuellen Vorschläge werden gerade nicht dafür sorgen, dass mehr Menschen aus der Duldung in einen sicheren Aufenthalt kommen – denn die hohen Voraussetzungen sind in der Praxis für die Meisten unerfüllbar. Zudem kann während der vorgeschriebenen Wartezeit (6 bzw. 12 Monate) abgeschoben werden, was auch eine Verschlechterung zum Status quo der Ausbildungsduldung ist, die bislang sofort erteilt werden kann. Damit wird auch den Betrieben keine Rechtssicherheit gegeben, dass die Person, die sie einstellen wollen, bis zum Arbeits- oder Ausbildungsantritt überhaupt noch in Deutschland ist.

6) Anerkannte Flüchtlinge auf Jahre in Unsicherheit („Geordnete-Rückkehr-Gesetz“)

Für die Widerrufs- und Rücknahmeverfahren von in 2015 bis 2017 anerkannten Flüchtlingen soll das BAMF statt wie bisher drei nun bis zu fünf Jahre Zeit haben. Dabei betreffen die Verfahren vor allem Flüchtlinge aus Syrien, Irak und Eritrea. In diesen Ländern hat sich die Lage aber nicht nachhaltig und

grundlegend verbessert – was der Grund wäre, eine Anerkennung zu widerrufen. Der Integrationsprozess der betroffenen Flüchtlinge wird durch eine solche Unsicherheit blockiert.

7) Bis zu anderthalb Jahre im AnKER-Zentrum (*ursprünglich im Gesetz zur besseren Steuerung der Asyl- und Widerrufsverfahren – unklarer Verfahrensstand des Vorschlags*)

Die maximale Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden in Aufnahmeeinrichtungen sollte laut Gesetz zur besseren Steuerung der Asyl- und Widerrufsverfahren von sechs Monaten bundesweit auf anderthalb Jahre ausgeweitet werden. Auch wenn dieser Gesetzentwurf aktuell nicht weiter beraten wird, bleibt zu befürchten, dass die geplante Regelung in eins der zahlreichen anderen Gesetzgebungsverfahren übernommen wird. Damit würden die Menschen bewusst von der Gesellschaft isoliert werden. Besonders allein reisende Frauen und andere besonders schutzbedürftige Menschen sind durch die Unterbringung in solchen Sammelunterkünften Gefahren ausgesetzt, die Erfahrungen dort können zusätzlich traumatisieren und zu anderen psychischen Erkrankungen führen. Auch der Zugang zu Rehabilitation für Opfer von Folter wird damit verzögert oder verhindert.

8) Keine unabhängige Asylverfahrensberatung

Trotz eines erfolgreichen Pilotprojektes zur Gewährleistung einer tatsächlich unabhängigen Rechtsberatung in Erstaufnahmeeinrichtungen und trotz einer entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag unternimmt die Bundesregierung bislang nichts, um eine flächendeckende, unabhängige Asylverfahrensberatung zu gewährleisten. Stattdessen setzt das BMI nun in den AnKER-Zentren auf ein zweistufiges Informationsmodell, durchgeführt von BAMF-Mitarbeitenden. Dass das nicht gleichzusetzen ist mit einer unabhängigen Beratung, liegt auf der Hand: Es ist nicht zu erwarten, dass ein/e BAMF-Mitarbeiter*in bei einem fehlerhaften Bescheid zu einer Klage gegen den eigenen Arbeitgeber rät. Faire Asylverfahren sehen anders aus.

9) Das falsche Zahlenspiel hinter den Schlagzeilen

Die Anzahl ausreisepflichtiger Personen wird oftmals pauschal auf abgelehnte Asylsuchende bezogen und es wird auf eine Höchstzahl abgestellt, die einer genauen Betrachtung nicht standhält. Richtig ist, dass laut Ausländerzentralregister (AZR) 236.000 Personen „ausreisepflichtig“ sind – davon hat rund die Hälfte aber nie einen Asylantrag gestellt. Außerdem haben 180.000 der „ausreisepflichtigen“ Menschen eine Duldung. Sie können aktuell aus oftmals guten Gründen nicht abgeschoben werden. Dazu gehören zum Beispiel knapp 27.000 afghanische und irakische Geduldete, die aufgrund der gefährlichen Lage in ihrem Herkunftsland nicht abgeschoben werden. Zudem sind die Zahlen des AZR unzuverlässig, da sie nicht fortlaufend überprüft werden. Trotzdem werden mit diesen Zahlen immer wieder weit gehende Gesetzesänderungen gerechtfertigt.