



Stellungnahme

zu dem vom Bundesministerium des Inneren vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Beide Kirchen danken dem Bundesministerium des Inneren für die Zusendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung und nutzen gern die Gelegenheit, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen.

Schwerpunkte des Entwurfs sind das Bleiberecht, die Aufnahme einer Resettlementvorschrift, die Neuausrichtung des Ausweisungsrechts und der Abbau rechtlicher Vollzugshindernisse in der Aufenthaltsbeendigung.

Die Kirchen begrüßen die Regelung für Flüchtlinge, die im Rahmen des Resettlementprogramms in Deutschland Aufnahme finden, sehr. Diese Norm bietet die Grundlage für die im Koalitionsvertrag avisierte Verstärkung und den Ausbau des Resettlementprogramms.

Ebenfalls positiv bewerten beide Kirchen die Verbesserungen des Status der Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthaltstitel nun aus humanitären oder persönlichen Gründen verlängert werden kann. Die Erfahrung von Beratungsstellen legt jedoch nahe, dass die nach wie vor bestehende Notwendigkeit, vor der Ersterteilung des Titels die Bereitschaft zur Mitwirkung im gerichtlichen Verfahren gegen die Täter zu erklären, die Opfer von Menschenhandel weiterhin abschrecken wird.

Beide Kirchen begrüßen darüber hinaus die Einführung einer stichtagsfreien Bleiberechtsregelung, die die Integrationsleistungen von Geduldeten durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis anerkennen soll. Damit ist eine langjährige Forderung beider Kirchen erfüllt. Allerdings wird die Bleiberechtsregelung durch die vorgesehenen Einreise- und Aufenthaltsverbote erheblich beeinträchtigt werden.

Auch die neuen Haft- und Ausweisungsregelungen bieten aus Sicht der Kirchen Anlass zur Sorge.

Beide Kirchen möchten außerdem erneut auf die noch ausstehende Umsetzung von Art. 8 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie¹ hinweisen, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein wirksames System zur Überwachung von Rückführungen zu schaffen.

¹ Richtlinie 2008/115/EG.

Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu Art. 1 Nr. 2: § 2 Abs. 14 AufenthG-E

In § 2 AufenthG, der die zentralen Begriffe des Aufenthaltsrechts definiert, werden nun durch die Einfügung eines neuen Absatz 14 die Begriffe „Fluchtgefahr“ und „erhebliche Fluchtgefahr“ aufgenommen. Damit sollen laut Begründung² die Rückführungsrichtlinie und die Dublin III Verordnung³ umgesetzt werden. Nach Art. 3 Nr. 7 der Rückführungsrichtlinie ist eine „Fluchtgefahr“ gegeben, wenn Gründe im Einzelfall vorliegen, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich Drittstaatsangehörige einem Rückkehrverfahren durch Flucht entziehen könnten. Art. 28 Abs. 2 der Dublin III Verordnung legt fest, dass Mitgliedstaaten einen Asylbewerber dann in Überstellungshaft nehmen dürfen, wenn „erhebliche Fluchtgefahr“ besteht. Art. 28 Abs. 1 der Dublin III Verordnung stellt allerdings klar, dass die Mitgliedstaaten eine Person nicht allein deshalb in Haft nehmen dürfen, weil sie einem Dublin-Verfahren unterliegt.

Nach § 2 Abs. 14 AufenthG-E liegt Fluchtgefahr vor, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen will. Das Bestehen einer „erheblichen Fluchtgefahr“ wird anhand von Regelbeispielen präzisiert. Insgesamt fällt dabei als problematisch auf, dass der Gesetzentwurf aus Einzelfallentscheidungen der Verwaltungsgerichte⁴ gesetzliche Regelbeispiele und damit eine typisierende Betrachtung formuliert. Nach den Regelbeispielen kann eine „erhebliche Fluchtgefahr“ bereits dann bejaht werden, wenn konkrete Anhaltspunkte für Umstände vorliegen, die Schutzsuchende bei Einreise in ein Land regelhaft verwirklichen. So reisen nahezu alle Schutzsuchenden unter Umgehung einer Grenzkontrolle ein. Falsche Angaben über ihren Reiseweg macht ebenfalls ein großer Anteil an Schutzsuchenden, häufig auch deshalb, weil sie von Schleppern ins Land gebracht wurden und keine Kenntnis der tatsächlichen Reiseroute haben. Es besteht daher die Gefahr, dass in Zukunft in fast allen Fällen vom Vorliegen einer „erheblichen Fluchtgefahr“ und damit vom Vorliegen eines Haftgrundes ausgegangen werden kann. Das läuft dem Grundsatz der zurückhaltenden Anwendung von Abschiebungshaft zuwider.

Der qualitative Unterschied, der zwischen der „einfachen“ Fluchtgefahr und einer „erheblichen Fluchtgefahr“ gegeben sein müsste, ist nicht zu erkennen. Darüber hinaus genügen aus unserer Sicht die Regelbeispiele, bei deren Vorliegen von einer „erheblichen Fluchtgefahr“ auszugehen sein soll, den Anforderungen der Richtlinie nicht. Die Geschehnisse, an die die Nrn. 1 und 3 anknüpfen, werden bereits mit der Einreise des Ausländers verwirklicht. Eine Erklärung, wieso diese Vorkommnisse regelmäßig geeignet sein sollen, die Annahme zu rechtfertigen, der Ausländer werde sich der Abschiebung entziehen, lässt die Begründung des Gesetzentwurfs vermissen. Zu dem Zeitpunkt, zu dem die Fluchtgefahr bestehen muss, können die Anknüpfungspunkte vielmehr bereits Jahre zurückliegen. Das Verhalten des Ausländers gegenüber den Ausländerbehörden und der Polizei in der Zwischenzeit findet keine Beachtung. Das Vorliegen einer erheblichen Fluchtgefahr nach Nr. 1 und somit eines Haftgrundes für die Abschiebehaft nach § 62 AufenthG, ist unseres Erachtens darüber hinaus nicht mit Art. 28

² Vgl. Gesetzesbegründung S. 34.

³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013, ABL 180/31.

⁴ Vgl. etwa VG München v. 3.11.2011, Az: M 12 K 11.2613; AG Düsseldorf v. 16.3.2013, Az: 151a XIV 11/13; LG Verden 19.6.1012, Az: 3 T 49/12.

Abs. 1 der Dublin III Verordnung vereinbar, da eine „erhebliche Fluchtgefahr“ allein mit dem Vorliegen der Voraussetzungen eines Dublin-Verfahrens begründet wird.

Auch die Nrn. 5, 6 und 7 knüpfen an ein Verhalten an, das zum Beurteilungszeitpunkt möglicherweise bereits abgeschlossen ist. Eine Berücksichtigung etwa eines anderen Verhaltens des Ausländers im Laufe des Asylverfahrens findet auch hier nicht statt. Das Vorliegen einer „erheblichen Fluchtgefahr“ wird damit an weniger strenge Tatsachen geknüpft, als das Vorliegen der Haftgründe nach § 112 StPO. Da es sich bei der Abschiebungshaft weder um die Verfolgung von Straftaten noch um Strafvollzug handelt, ist dies aus unserer Sicht nicht haltbar. Dem Grundsatz der Rückführungsrichtlinie, wonach das Mittel der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung nur begrenzt zum Einsatz kommen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen soll, sowie die Anforderung, dass eine Haft nur durchgeführt werden soll, wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen nicht zweckdienlich sind (Erwägungsgrund 16 zu RL 2008/115/EG), wird mit dieser Regelung nicht entsprochen.

Zu Art. 1 Nr. 3, 6 und 7: §§ 4 Abs. 1, 7 Abs. 1 und 9a Abs. 1 AufenthG-E

Dem Aufenthaltsgesetz liegt das Konzept unterschiedlicher Aufenthaltstitel mit jeweils eigenständigen Rechtsfolgen zugrunde.⁵ Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Gesetzesänderung, mit der die Erteilung mehrerer paralleler Aufenthaltstitel ausgeschlossen wird, ein Urteil des BVerwG⁶ umsetzen.⁷ Darin stellt das BVerwG fest, dass - solange keine andere gesetzliche Regelung besteht - Titel nebeneinander erteilt werden müssen. Dies würde auch der Systematik des Aufenthaltsgesetzes – mehrere Aufenthaltstitel mit jeweils eigenen Voraussetzungen vorzusehen – entsprechen.⁸ Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts fordert den Gesetzgeber nicht zum Tätigwerden auf.

§§ 4 Abs. 1 S. 4 und 7 Abs. 1 S. 4 AufenthG-E sehen nun vor, dass die parallele Erteilung mehrerer Aufenthaltstitel ausgeschlossen ist. Einzig der Daueraufenthalt-EU kann – allerdings nur auf Antrag des Ausländers – parallel zur Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Diese Regelungen widersprechen dem Konzept des Aufenthaltsgesetzes. Den Betroffenen werden die Rechtsvorteile des „anderen“ Aufenthaltstitels entzogen, obwohl auch die Voraussetzungen für dessen Erteilung vorliegen.⁹ Wer zwei Aufenthaltstitel besitzt, kann sich auch bei Verlust des einen noch auf den zweiten berufen. So kann sich beispielsweise ein Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit und eine Aufenthaltserlaubnis aus familiären Gründen besitzt, bei Wegfall eines Zwecks auf die andere Aufenthaltserlaubnis berufen.

Wenn in Zukunft nur noch ein Titel erteilt werden kann, müssen die Betroffenen bei dessen Verlust die Erteilung des anderen Titels beantragen oder werden auf eine Duldung verwiesen.

⁵ Vgl. auch, Urteil des BVerwG vom 19.03.2013, 1 C 12/12.

⁶ Urteil des BVerwG vom 19.03.2013, 1 C 12/12.

⁷ Gesetzesbegründung S. 34.

⁸ Urteil des BVerwG vom 19.03.2013, 1 C 12/12, Ziff. 19.

⁹ So auch das BVerwG zur gleichzeitigen Erteilung von Niederlassungserlaubnis und Daueraufenthalt-EU, Urteil des BVerwG vom 19.03.2013, 1 C 12/12, Ziff. 19

Für die Betroffenen darf es nicht zu einem Rechtsverlust kommen. Die Kirchen plädieren deshalb dafür, die Möglichkeit, mehrerer Titel nebeneinander zu erteilen, weiterhin aufrecht zu erhalten.

Zu Art. 1 Nr. 5 c): § 5 AufenthG-E

Im Rahmen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen wird nach geltendem Recht gem. § 5 Abs. 4 S. 1 AufenthG einem Ausländer die Erteilung eines Titels versagt, wenn er die Ausweisungsgründe des § 54 Abs. 5 bis Abs. 5b AufenthG verwirklicht, die terroristische oder anderweitig staatsgefährdende Aktivitäten sanktionieren. § 5 Abs. 4 S. 1 AufenthG-E verweist nun auf § 54 Abs. 1 AufenthG-E, der bereits dann vorliegt, wenn ein Ausländer rechtskräftig zu einer oder mehreren Freiheits- oder Jugendstrafen verurteilt wurde, die nicht zur Bewährung ausgesetzt sind. Diese Personen auf eine Duldung zu verweisen erscheint nicht sachgerecht. Um der Intention des Gesetzentwurfs, Kettenduldungen zu reduzieren, gerecht zu werden, regen die Kirchen an, wie bisher nur die spezifisch umrissene Gruppe von Straftätern von der Erteilung eines Titels auszuschließen.

Zu Art. 1 Nr. 8: § 11 AufenthG-E

Die Kirchen begrüßen, dass in § 11 Abs. 2 AufenthG-E nun die Verpflichtung der Behörde aufgenommen wurde, von Amts wegen eine Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots vorzusehen. Dies entspricht Art. 11 Abs. 2 der Rückführungsrichtlinie.

Allerdings bestehen große Bedenken gegenüber den neu aufgenommenen Möglichkeiten der Behörden, im Ermessenswege ein Einreise- und Aufenthaltsverbot zu verhängen. § 11 Abs. 6 AufenthG-E sieht vor, dass einem ausreisepflichtigen Ausländer, der nicht innerhalb der ihm gesetzten Frist ausgereist ist, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot erteilt werden kann. Dies trifft auf nahezu alle Geduldeten zu, die aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht ausreisen können. Da das Aufenthaltsverbot die Erteilung eines Aufenthaltstitels vor Ausreise des Betroffenen verbietet, können Geduldete, denen ein Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbot erteilt wurde, keinen Titel nach der Bleiberechtsregelung in § 25b AufenthG-E, nach § 25a AufenthG oder nach § 25 Abs. 5 AufenthG erhalten. Die Kirchen schlagen deshalb vor, die Regelung des § 11 Abs. 6 AufenthG-E zu streichen. Zumindest ist bei der jeweiligen humanitären Regelung die Anwendbarkeit von § 11 AufenthG-E auszuschließen.

Nach § 11 Abs. 7 AufenthG-E ist die Erteilung des Verbots möglich, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, der Ausländer sei zum Zweck des Bezugs öffentlicher Leistungen eingereist. Davon geht der Entwurf in § 11 Abs. 7 S. 4 AufenthG-E „regelmäßig“ aus, wenn der Ausländer einen Asylantrag gestellt hat, der als unzulässig, unbeachtlich oder aber offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde. Unzulässig ist ein Asylantrag, wenn nach § 27a AsylVfG ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Beide Kirchen haben stets davor gewarnt, Betroffenen aus der Inanspruchnahme eines Rechts – hier der Asylantragstellung – Nachteile erwachsen zu lassen. Für den Asylantragsteller ist nicht ersichtlich, ob sein Schutzgesuch Aussicht auf Erfolg hat. Die Ablehnung seines Antrags als offensichtlich unbegründet lässt unseres Erachtens zumindest keinen Rück-

schluss auf sein Einreisemotiv zu. Auch einem Schutzsuchenden, der zunächst in einem anderen EU Mitgliedstaat einen Asylantrag gestellt hat, dann aber nach Deutschland weiterreist, weil die Schutzquote für sein spezifisches Herkunftsland in Deutschland höher ist oder weil seine Familie bereits in Deutschland lebt, kann nicht unterstellt werden, dass er dies tut, um Sozialleistungen zu erhalten. Die Kirchen regen deshalb an, die Ermessenregelungen des § 11 Abs. 6 und 7 AufenthG-E zu streichen.

Zu Art. 1 Nr. 11 c): § 23 Abs. 4 AufenthG-E

Ab dem Jahr 2015 soll das Pilotverfahren des deutschen Resettlement-Programms fortgesetzt und verstetigt werden. Durch § 23 Abs. 4 AufenthG-E sollen dafür die Voraussetzungen, Folgen und Privilegierungen normiert werden.¹⁰ Dies begrüßen die Kirchen ausdrücklich. Beide Kirchen haben sich in den vergangenen Jahren immer wieder dafür eingesetzt, Flüchtlingen, die im Rahmen von Resettlementprogrammen aufgenommen werden, die gleichen Rechte zuzugestehen, die Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 AufenthG oder § 25 Abs. 2 S. 1 1. Alternative AufenthG innehaben. Dies verwirklicht der Gesetzentwurf nun weitgehend. Insbesondere begrüßen beide Kirchen, dass Resettlementflüchtlingen nun nach § 29 Abs. 2 S. 1, § 30 Abs. 1 S. 3, § 32 Abs. 2 und § 36 Abs. 1 AufenthG-E der Familiennachzug in gleicher Weise wie Flüchtlingen möglich ist.

§ 6 S. 4 Aufenthaltsverordnung-E regelt, dass Ausländern, die nach § 23 Abs. 4 AufenthG-E aufgenommen wurden, die Erlangung von Pässen oder Passersatzpapieren regelmäßig nicht zumutbar ist. Ob dem Resettlementflüchtling Gefahr durch den Kontakt mit der Herkunftsbotschaft entsteht, ist für die Ausländerbehörde jedoch nicht einschätzbar. Die Kirchen regen deshalb an, die Regelung als gebundenen Anspruch auszugestalten.

Die Kirchen regen darüber hinaus an, Resettlementflüchtlinge Flüchtlingen bei der Einbürgerung gleichzustellen und für sie ebenfalls die Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit zu ermöglichen. Dieses Privileg knüpft aber gem. § 12 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StAG an den Besitz eines Flüchtlingspasses¹¹ an. Diesen erhalten Resettlementflüchtlinge jedoch nicht. Die Kirchen regen eine diesbezügliche Änderung an.

Außerdem schlagen die Kirchen vor, Resettlementflüchtlinge nach § 23 Abs. 4 AufenthG-E in die Gruppe einzubeziehen, die besonderen Ausweisungsschutz in § 55 Abs. 1 S. 1 AufenthG-E genießt.

Zu Art. 1 Nr. 12 a): § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG-E

Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Menschenhandel ist nach § 25 Abs. 4a S. 2 AufenthG, dass die Anwesenheit im Bundesgebiet von der Staatsanwaltschaft oder dem Strafgericht zur Aufklärung der Straftat, deren Opfer der Ausländer ist, für sachgerecht erachtet wird. Darüber hinaus muss der Ausländer die Verbindung zum Beschuldigten abgebrochen und seine Bereitschaft erklärt haben, in dem Strafverfahren als Zeuge auszusagen. § 25 Abs. 4a S. 3 AufenthG-E sieht nunmehr die Möglichkeit der Verlängerung

¹⁰ Vgl. Gesetzgebung, S. 36.

¹¹ Reiseausweis nach Artikel 28 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge.

der Aufenthaltserlaubnis aus humanitären oder persönlichen Gründen oder aus öffentlichem Interesse vor.

Die Ausweitung des Opferschutzes ist aus Sicht der Kirchen ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings setzt die Ersterteilung des Aufenthaltstitels nach § 25 Abs. 4a AufenthG-E nach wie vor voraus, dass der oder die Betroffene von Menschenhandel vorher die Bereitschaft erklärt, in einem Strafverfahren auszusagen. Opfer von Menschenhandel, die nach Abschluss des Strafverfahrens in ihr Heimatland zurückkehren, riskieren dort den Komplizen derer, gegen die sie in Deutschland ausgesagt haben, zu begegnen und scheuen sich deshalb häufig vor einer Zeugenaussage. Berichten von Beratungsstellen zufolge würde die Aussagebereitschaft eklatant ansteigen, wenn die Erteilung eines Aufenthaltstitels vorab voraussetzungsfrei gesichert wäre.

Die vorgesehene Regelung differenziert darüber hinaus nicht zwischen erwachsenen und minderjährigen Opfern von Menschenhandel und könnte gegen Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention i.V.m. Art. 14 Abs. 2 der Europaratskonvention gegen Menschenhandel verstoßen. Die Vorschrift § 25 Abs. 4a AufenthG-E ist auf Erwachsene und Minderjährige gleichermaßen anzuwenden. Auch für Minderjährige gilt damit die Voraussetzung der Teilnahme an einem Strafverfahren. Die besonderen Belange von Minderjährigen finden keine hinreichende Berücksichtigung.

Die Kirchen regen an, für Opfer von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht unabhängig von der konkreten Aussagebereitschaft vorzusehen. Dies würde die Aussagebereitschaft der Opfer erhöhen und somit die Strafverfolgungsaussichten verbessern.

Zu Art. 1 Nr. 12 b): § 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG-E

Bisher kann vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern gemäß § 25 Abs. 5 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn der Ausreise tatsächliche oder rechtliche Gründe entgegenstehen, an deren Eintritt den Ausländer kein Verschulden trifft. Die Aufenthaltserlaubnis soll erteilt werden, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Durch die Streichung der Wörter „abweichend von § 11 Abs. 1“ werden diejenigen Ausländer, die Adressaten eines Einreise- bzw. Aufenthaltsverbots sind, deren Ausreise aber tatsächliche oder rechtliche Gründe entgegenstehen, auf eine Duldung verwiesen. Es ist zu befürchten, dass durch die Gesetzesänderung die Gruppe der Ausländer mit sog. „Kettenduldungen“ wieder steigen wird. Die Begründung des Gesetzentwurfs, aus Gründen der Einheit der Rechtsordnung auf die humanitäre Titelerteilung zu verzichten, läuft der ausdrücklichen Intention des Gesetzentwurfs zuwider, die Anzahl von Duldungen zu reduzieren.

Zu Art. 1 Nr. 13: § 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG-E

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an einen gut integrierten Jugendlichen bzw. Heranwachsenden ist gemäß § 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG daran geknüpft, dass der geduldete Ausländer in Deutschland geboren wurde oder vor Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist ist. Voraussetzung für eine Erteilung ist ferner, dass sich der Jugendliche zum Zeitpunkt der Antragstellung seit sechs Jahren erlaubt, geduldet oder gestattet im Bundesgebiet aufgehalten hat und im Bundesgebiet sechs Jahre erfolgreich eine Schule besucht oder einen anerkannten

Schul- oder Berufsabschluss erworben hat. Der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis muss nach Vollendung des 15. und vor Vollendung des 21. Lebensjahres gestellt werden. Des Weiteren muss eine positive Integrationsprognose vorliegen.

Mit § 25a Abs. 1 S. 1 AufenthG-E wird nunmehr die Beschränkung auf Ausländer, die in Deutschland geboren oder vor Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist sind, aufgehoben. Des Weiteren wird die Zeit des erlaubten, geduldeten oder gestatteten Aufenthalts im Bundesgebiet auf vier Jahre verkürzt und lediglich ein erfolgreicher Schulbesuch vorausgesetzt – ein bestimmter Zeitraum wird nicht mehr gefordert. Schließlich soll der Antrag auf Erteilung der Erlaubnis bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres gestellt werden können. Die Kirchen begrüßen diese Erleichterungen bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an Jugendliche und Heranwachsende. Sie schlagen vor, auch im Rahmen von § 25a AufenthG eine Ausnahme von § 11 Abs. 1 AufenthG vorzusehen.

Zu Art. 1 Nr. 14: § 25b AufenthG-E

Beide Kirchen begrüßen, dass mit § 25 b AufenthG-E ein stichtagsunabhängiges Bleiberecht eingeführt wird, das geduldeten Ausländern fortlaufend ermöglicht, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Damit honoriert der Gesetzentwurf die Integrationsleistungen der Betroffenen und eröffnet ihnen eine dauerhafte Lebensperspektive in Deutschland. Dies erfüllt eine langjährige Forderung beider Kirchen. Dabei stellt aus Sicht der Kirchen nicht nur eine erfolgreiche wirtschaftliche Integration eine anerkennenswerte Leistung dar – erfolgreiche Integration kann vielmehr in unterschiedlichen Lebensbereichen stattfinden. Die Kirchen begrüßen deshalb, dass der Gesetzentwurf Ausnahmeregelungen zugunsten von Menschen enthält, die die Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung nicht erfüllen können.

Die Kirchen bedauern, dass der Gesetzentwurf – anders als die diesbezügliche Aussagen im Koalitionsvertrag es vermuten ließen¹² – hinter dem Gesetzentwurf des Bundesrates¹³ zurückbleibt, der aus unserer Sicht eine geeignetere Grundlage zur Neuregelung des Bleiberechts gewesen wäre.

§ 25b AufenthG-E sieht vor, dass einem geduldeten Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn er sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik integriert hat. Mit dieser Formulierung bleibt der Referentenentwurf hinter dem Vorschlag des Bundesrates¹⁴ zurück, der eine Soll-Vorschrift beinhaltet, so dass das Ermessen der Behörde zugunsten des Antragstellers erheblich eingeschränkt wäre.

Ob ein Ausländer nachhaltig integriert ist, ist anhand der Regelbeispiele des § 25b Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 bis 4 AufenthG-E festzustellen. Gemäß Nr. 3 ist der Ausländer insbesondere dann gut integriert, wenn er seinen Lebensunterhalt überwiegend durch Erwerbstätigkeit sichern kann oder zu erwarten ist, dass er seinen Lebensunterhalt sichern wird. Der Bezug von Sozialleistungen ist gemäß § 25 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1 bis 3 AufenthG-E unschädlich bei Studierenden,

¹² Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, S. 76 (<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, zuletzt abgerufen am 6.6.2014).

¹³ Gesetzesantrag der Freien und Hansestadt Hamburg vom 28.2.2012, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BR-Drs. 505/12.

¹⁴ Siehe § 25b Abs. 1 S. 1 AufenthG im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BR-Drs. 505/12.

Auszubildenden, Familien mit minderjährigen Kindern, die nur vorübergehend auf die Leistungen angewiesen sind, und Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, denen eine Arbeitsaufnahme nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II nicht zugemutet werden kann. Die Kirchen begrüßen diese Regelungen, möchten allerdings anregen, dass auch die Unschädlichkeit des Bezugs von Wohngeld ausdrücklich in den Gesetzentwurf übernommen wird, so wie es der Gesetzentwurf des Bundesrates vorsieht.¹⁵ Das Wohngeld stellt keine Leistung dar, die zur Sicherung des Lebensunterhalts dient. Wie das OVG Lüneburg¹⁶ ausführt, ist das Wohngeld zwar eine subjektbezogene Sozialleistung, die abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Berechtigten gewährt wird.¹⁷ Allerdings können Sozialleistungen nach § 1 Abs. 1 S. 2 SGB I Sozialleistungen vielfältige Zwecke verfolgen, wie etwa die Schaffung gleicher Voraussetzungen für die Entwicklung der Persönlichkeit oder die Ermöglichung des Erwerbs des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit. Gemäß §1 Wohngeldgesetz (WoGG) soll das Wohngeld ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich absichern. Die Gewährung von Wohngeld setzt gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 WoGG regelmäßig eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung voraus.¹⁸

In Abs. 2 wird geregelt, wann die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausscheidet. In Nr. 2 wird dafür an das Vorliegen eines öffentlichen Ausweisungsinteresses im Sinne von § 54 AufenthG-E angeknüpft. Ein öffentliches Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG-E soll bei einer Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat vorliegen. Eine Differenzierung nach dem Strafmaß und der begangenen Tat – wie im Vorschlag des Bundesrates und in den bisherigen Bleiberechtsregelungen¹⁹ vorgesehen – erfolgt nicht. Da es sich bei § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E nicht um eine Ermessensregelung, sondern um einen zwingenden Ausschlussgrund handelt, kann bereits die Verurteilung wegen Bagatelldelikten oder wegen einer Straftat, die nur von einem Ausländer begangen werden kann, zu einem Ausschluss von der Bleiberechtsregelung führen. Im geltenden Recht kann eine Ausweisung gemäß der §§ 54 und 55 AufenthG nur bei einer Mindestfreiheits- bzw. Jugendstrafe von zwei Jahren und einem nicht nur vereinzelt oder geringfügigen Verstoß gegen Rechtsvorschriften erfolgen. Um der Intention des Gesetzentwurfs, Kettenduldungen zu minimieren, gerecht zu werden, regen beide Kirchen an, die Einschränkung auf Strafen von 50 bzw. 90 Tagessätzen, wie im Gesetzentwurf des Bundesrates²⁰ vorgesehen, zu übernehmen.

Darüber hinaus befürchten die Kirchen, dass das Absehen von der Aufnahme einer Ausnahme von § 11 AufenthG-E die Bleiberechtsregelung konterkarieren wird. Denn der neue Grund für ein Einreise- und Aufenthaltsverbot, der in § 11 Abs. 6 AufenthG-E normiert ist, trifft auf nahezu jeden Geduldeten zu. Nach § 11 Abs. 6 AufenthG-E kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot dann erteilt werden, wenn ein Ausländer seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb der ihm gesetzten Frist nachgekommen ist. Auch § 11 Abs. 7 AufenthG-E ist bei vielen Geduldeten einschlägig. Nach § 11 Abs. 7 AufenthG-E ist die Erteilung des Verbots möglich, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, der Ausländer sei zum Zweck des Bezugs öffentlicher Leistungen eingereist. Dies sieht der Entwurf bereits dann als verwirklicht an, wenn der Asylantrag des Ausländers als unzulässig, unbeachtlich oder aber offensichtlich unbegründet

¹⁵ Siehe § 25b Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AufenthG im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BR-Drs. 505/12.

¹⁶ OVG Lüneburg, Beschluss vom 20.03.2012, 8 LC 277/10.

¹⁷ Vgl. dazu schon die gemeinsame Stellungnahme beider Kirchen zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern des Bundesinnenministeriums vom 21.01.2013.

¹⁸ OVG Lüneburg, ebenda, Ziff. 11.

¹⁹ Vgl. § 104 a Abs. 1 S. 1 Nr. 6 AufenthG, §25a Abs. 3 AufenthG.

²⁰ Siehe § 25b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, BR-Drs. 505/12.

abgelehnt wird. Zwar steht das Erteilen eines Einreise- und Aufenthaltsverbots im Ermessen der Behörden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Anzahl der Geduldeten, die ein Verbot nach § 11 AufenthG-E erhalten, steigen wird. Diese Personen können von der Regelung des § 25b AufenthG-E nicht profitieren, da eine Erteilung eines Titels durch das Aufenthaltsverbot gemäß § 11 Abs. 1 AufenthG-E gesperrt ist. Kommt der Betroffene der Aufforderung der Ausreise nach, verliert er jedoch die Ansprüche auf einen Aufenthaltstitel nach § 25b AufenthG-E. Um einen Anwendungsbereich der Regelung zu gewährleisten und der aus Sicht der Kirchen begrüßenswerten Intention des Entwurfes zur Umsetzung zu verhelfen, regen die Kirchen die Aufnahme einer Ausnahme von § 11 AufenthG-E an.

Zu Art. 1 Nr. 16: § 29 AufenthG-E

Nach geltendem Recht ermöglicht § 29 Abs. 2 S. 1 AufenthG den Behörden beim Familiennachzug für Inhaber einer Niederlassungserlaubnis, Flüchtlinge und subsidiär Geschützte auf den Nachweis der Lebensunterhaltssicherung sowie auf den Nachweis, dass keine Ausweisungsgründe vorliegen, zu verzichten. Mit der geplanten Regelung soll die bisher geltende Gleichstellung subsidiär Geschützter zurückgenommen werden. Im Hinblick auf die Möglichkeit, die Familieneinheit im Herkunftsland zu realisieren, unterscheiden sich subsidiär Geschützte jedoch nicht von anerkannten Flüchtlingen. Da sie ebenso wie Flüchtlinge nicht in der Lage sind, in ihr Herkunftsland zurückzukehren, weil ihnen Gefahr für Leib und Leben droht, können sie dort auch nicht mit ihren Familien zusammenleben. Beide Kirchen plädieren daher dafür, die Erleichterungen beim Familiennachzug im Rahmen des § 29 Abs. 2 AufenthG für subsidiär Schutzberechtigte beizubehalten. Beide Kirchen haben in der Vergangenheit immer wieder angemahnt, den Familiennachzug subsidiär Geschützter den Regelungen für anerkannte Flüchtlinge anzugleichen. Nach § 29 Abs. 3 AufenthG setzt der Familiennachzug zu einem subsidiären Geschützten voraus, dass dieser aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder aber zur Wahrung politischer Interessen der Bundesregierung erforderlich ist. Darüber hinaus müssen die nachzugswilligen Angehörigen grundsätzlich vor der Einreise einfache deutsche Sprachkenntnisse nachweisen und ausreichender Wohnraum muss gesichert sein. Beide Kirchen sind der Ansicht, dass diese strikten Anforderungen der Bedeutung von Familie – gerade für Menschen, die die Herausforderungen von Flucht und Neuanfang zu bewältigen haben – nicht gerecht werden und eine gelungene Integration eher behindern.

Zu Art. 1 Nr. 23: § 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 c) AufenthG-E

Einen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs haben gemäß § 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 c) AufenthG Ausländer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten und denen erstmals eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen gemäß § 25 Abs. 1, 2 AufenthG erteilt wurde. Ein Anspruch soll nunmehr auch Ausländern eingeräumt werden, die einen Aufenthaltstitel auf Grund erfolgreicher wirtschaftlicher Integration gemäß § 25b AufenthG-E erhalten haben. Die Kirchen begrüßen diese Regelung, regen aber an, einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs auch denjenigen zuzusprechen, die als Resettlementflüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23 Abs. 4 AufenthG-E innehaben.

Zu Art. 1 Nr. 27: §§ 53 bis 56 AufenthG-E Ausweisung

Das Ausweisungsrecht erfährt durch den Gesetzentwurf eine grundlegende Neugestaltung. Statt der bisherigen Abstufung in eine Ist-, Regel- und Ermessens-Ausweisung ist nun gemäß § 53 AufenthG-E eine gebundene Entscheidung der Behörden vorgesehen, die eine Abwägung zwischen dem staatlichen Interesse der Aufenthaltsbeendigung und den privaten Interessen des Ausländers am Verbleib im Bundesgebiet voraussetzt. Diese Neuregelung soll laut Gesetzgebung einerseits die verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben umsetzen und andererseits zu Erleichterungen beim Vollzug der Ausreisepflicht führen.²¹

Auch die Kirchen sehen die Notwendigkeit, die gesetzlichen Regelungen zum Ausweisungsrecht der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der Rechtsprechung von EuGH und EGMR anzupassen. Allerdings wirft der nun vorgelegte Gesetzentwurf die Fragen auf, ob die vorgesehenen Regelungen das Ausweisungsrecht nicht zu restriktiv ausgestalten und ob die Interessen besonders schutzbedürftiger Ausländer in ausreichender Weise berücksichtigt werden.

§ 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E: Öffentliches Ausweisungsinteresse

Während das geltende Recht Straftaten nur dann als einschlägig ansieht, wenn bei der zwingenden Ausweisung nach § 53 Nr. 1 AufenthG eine Mindeststrafe von drei Jahren, bei der Ermessensausweisung nach § 54 Nr. 1 AufenthG eine Mindeststrafe von zwei Jahren verhängt wurde, ist das besondere Ausweisungsinteresse in § 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E schon gegeben, wenn der Ausländer rechtskräftig zu einer oder mehreren Freiheits- oder Jugendstrafen verurteilt wurde, die nicht zur Bewährung ausgesetzt sind. Das einfache Ausweisungsinteresse in § 54 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 ist sogar schon dann verwirklicht, wenn eine Verurteilung wegen einer oder mehrere vorsätzlicher oder fahrlässiger Straftaten zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe geführt hat, die nicht zur Bewährung ausgesetzt ist. Der Koalitionsvertrag sieht zwar vor, das Ausweisungsrecht in Hinblick auf Täter schwerwiegender Straftaten weiterzuentwickeln.²² Eine Differenzierung zwischen schwerwiegenden und anderen Straftaten ist allerdings im vorliegenden Entwurf gerade aufgegeben worden.

Aus Sicht der Kirchen ist der Verzicht auf eine Mindeststrafe gerade auch für jugendliche Delinquenten, deren Persönlichkeitsbildung in der Phase des Heranwachsens noch nicht abgeschlossen sein mag, problematisch. Dieser Gedanke hat auch 1953 zur Einführung des Jugendstrafrechts geführt, das vorrangig auf die Vermeidung zukünftiger Straftaten gerichtet ist und sich bei der verhängten Strafmaßnahme am Erziehungsgedanken orientiert.²³ Insbesondere für diese Gruppe widersprechen die Kirchen der in der Begründung zum Ausdruck kommenden Überzeugung, dass jeder Verstoß gegen die deutsche Rechtsordnung, der zu einer Verurteilung führt, Zeichen einer rechtsfeindlichen Gesinnung ist.²⁴

Die Kirchen regen an, die im geltenden Gesetz aufgeführten Mindeststrafen als sinnvolles Differenzierungskriterium beizubehalten.

²¹ Vgl. Gesetzesbegründung S. 44.

²² Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, S. 77 (<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, zuletzt abgerufen am 6.6.2014).

²³ Vgl. § 2 Abs. 1 JGG.

²⁴ Vgl. Gesetzesbegründung S. 47.

§ 55 Abs. 1 S. 1 AufenthG-E: Ausweisungsschutz

Die Gruppen, die nach § 55 Abs. 1 S. 1 AufenthG-E einem besonderen Ausweisungsschutz unterliegen, sollten um weitere schutzbedürftige Personengruppen erweitert werden. Die Kirchen regen an, über die Gruppe von Personen, denen vorübergehender Schutz nach § 24 AufenthG erteilt wurde, hinaus einen besonderen Ausweisungsschutz auch Flüchtlingen, die im Rahmen eines Resettlementprogramms eingereist sind, und subsidiär Geschützten mit einem Titel nach § 25 Abs. 2 S. 1 2. Alternative AufenthG zu gewähren.

§ 55 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E und § 53 Abs. 4 AufenthG-E: Interessenabwägung

Die Regelungen zum Ausweisungsschutz sind laut Gesetzesbegründung dadurch an die höchstrichterliche Rechtsprechung angepasst, dass nun stets eine Abwägung der privaten und öffentlichen Interessen im Einzelfall, geleitet durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, erfolgt und somit zwingende oder regelmäßige Ausweisungen nicht mehr vorgesehen sind.²⁵

Allerdings ist diese Abwägung zwischen den Interessen der staatlichen und der privaten Seite nicht ausschließlich vom Gedanken der Verhältnismäßigkeit geleitet, denn das staatliche Ausweisungsinteresse in § 55 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E erfährt eine im Vergleich zum privaten Interesse stärkere Gewichtung. § 55 Abs. 1 S. 2 AufenthG-E regelt, dass eine Ausweisung bei Vorliegen schwerwiegender privater Interessen nur dann erfolgen kann, wenn ein schwerwiegendes staatliches Interesse vorliegt. Dieses ist nach § 55 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E bereits dann anzunehmen, wenn ein besonders schweres Ausweisungsinteresse nach § 54 Abs. 1 AufenthG-E besteht, oder der Ausländer wiederholt oder mehrfach ein Tatbestandsmerkmal des § 55 Abs. 2 AufenthG-E verwirklicht, mithin ein „einfaches“ staatliches Ausweisungsinteresse auslöst. Die Begründung führt dazu aus, dass § 55 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E eine gesetzliche Vermutung für die Frage aufstellt, wann die schwerwiegenden staatlichen Interessen die privaten Bleibeinteressen überwiegen.²⁶ Es ist deshalb zu befürchten, dass dies – auf der Grundlage der Auslegungshilfe des § 55 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E – zu einer schematischen Abwägungspraxis der Behörden führt, die bei gleichwertigen staatlichen und privaten Interessen den staatlichen Interessen den Vorzug gibt. In der Folge könnte ein besonders schützenswertes privates Interesse bereits dann als nicht mehr ausschlaggebend angesehen werden, wenn ein besonders schützenswertes staatliches Interesse an der Ausweisung festgestellt worden ist. Die Kirchen regen deshalb an, § 55 Abs. 1 S. 3 AufenthG-E zu streichen.

Da die Liste der staatlichen und privaten Interessen in §§ 54 und 55 AufenthG-E nicht abschließend sein soll,²⁷ schlagen beide Kirchen außerdem vor, der Auflistung jeweils ein „insbesondere“ voranzustellen, um zu verdeutlichen, dass weitere private oder staatliche Aspekte für die Abwägung relevant sein können.

²⁵ Vgl. Gesetzesbegründung S. 44.

²⁶ Vgl. Gesetzesbegründung S. 49.

²⁷ Vgl. Gesetzesbegründung S. 44.

§ 55 Abs. 3 AufenthG-E: Weniger schwerwiegendes privates Interesse

§ 55 Abs. 3 AufenthG-E gewichtet private Interessen weniger schwer, wenn bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Eine vergleichbare Regelung für die Herabstufung der staatlichen Interessen fehlt. Zwar können nach der Rechtsprechung einige der aufgelisteten Aspekte bei der Abwägung einbezogen werden. Die Kirchen geben jedoch zu bedenken, dass eine gesetzliche Herabstufung der privaten Interessen bei Vorliegen eines oder mehrerer Tatbestandsmerkmale einer konkreten Abwägung im Einzelfall entgegensteht. Insbesondere die in § 55 Abs. 3 S. 3 vorgenommene Wertung, eine zum Zeitpunkt der aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit begründete familiäre Gemeinschaft oder Ehe oder Lebenspartnerschaft löse ein geringeres privates Interesse am Verbleib im Bundesgebiet aus, sehen die Kirchen nicht durch die in der Begründung zitierten Urteile des EGMR gestützt. Zwar bezieht der EGMR in seinem Urteil vom 4.12.2012 die Frage in die Abwägung mit ein, ob den Personen zum Zeitpunkt der Familiengründung bewusst war, dass aufgrund des aufenthaltsrechtlichen Status einer der involvierten Personen der Fortbestand des Familienleben im Gastland gefährdet sein könnte.²⁸ Dennoch entschied das Gericht, dass wegen einer drohenden Verletzung von Art. 8 EMRK der Kläger nicht ausgewiesen werden konnte, obwohl die Familie im vorliegenden Fall zu einem Zeitpunkt gegründet wurde, in dem der Fortbestand des familiären Lebens aufgrund des prekären Aufenthaltes einer der Personen nicht gesichert war.

Zu Art. 1 Nr. 29: § 58 AufenthG-E:

Die Kirchen weisen seit geraumer Zeit darauf hin, dass die Vorgaben des Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie, die die Mitgliedstaaten verpflichten, ein wirksames System zur Überwachung von Rückführungen einzurichten, nach wie vor der Umsetzung bedürfen.

Dies könnte im Rahmen eines neuen § 58 Abs. 7 AufenthG erfolgen, der wie folgt lautet: „Abschiebungen sind im Sinne von Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie wirksam zu überwachen“.

Die Richtlinie enthält keine Vorgaben, wie ein solches Abschiebungsbeobachtungssystem ausgestaltet werden sollte. Die Kirchen sprechen sich dafür aus, auf die guten Erfahrungen des in Deutschland an drei Standorten praktizierten Modells zurückzugreifen und an allen Flughäfen, von denen aus regelmäßig Abschiebungen vollzogen werden, sowohl einen Abschiebungsbeobachter zu installieren als auch ein mit Vertretern staatlicher Stellen und nicht-staatlicher Organisationen, sowie Mitarbeitern von UNHCR und den beiden Kirchen besetztes Gesprächsforum einzurichten, in dem die Berichte des Abschiebungsbeobachters entgegen genommen werden, sowie problematische Einzelfälle oder etwaige strukturelle Missstände besprochen werden können. Diese Abschiebungsbeobachtungsstellen sind staatlicherseits finanziell auszustatten und zu unterhalten.

²⁸ EGMR, Urteil vom 4.12.12, Nr. 47017/09, Rn. 70.

Die Kommission hat in einer Mitteilung vom März 2014,²⁹ in der die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie in den einzelnen Mitgliedstaaten dargestellt wurde, festgestellt, dass die Bundesrepublik lediglich ein informelles Monitoringsystem hat. Sie bezog sich dabei auf die an drei Flughäfen existierenden Abschiebungsbeobachtungsstellen, die vorrangig durch die Kirchen und ihre Wohlfahrtsverbände finanziert werden. Damit ist das bisher vorgetragene Argument hinfällig,³⁰ Art. 8 Abs. 6 der Richtlinie sei mit dem in Deutschland geltenden Rechtsschutz im Rahmen der Abschiebung und der innerbehördlichen Kontrollmechanismen sowie der statistischen Erfassung von Abschiebungen ausreichend umgesetzt.

Aus Sicht der Kirchen sollte die Umsetzung von Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie nicht weiter aufgeschoben werden.

Zu Art. 1 Nr. 31: § 62 AufenthG-E

Zur Sicherung der Abschiebung ist ein Ausländer gemäß § 62 Abs. 3 AufenthG auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, wenn einer der Gründe in Nr. 1 bis 5 erfüllt ist.

Anstelle des Haftgrundes in § 62 Abs. 3 Nr. 5 AufenthG, des begründeten Verdachts, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen will, wird nunmehr das Bestehen einer Fluchtgefahr gefordert, die in § 2 Abs. 14 AufenthG-E geregelt ist.

Ein zusätzlicher Haftgrund soll mit § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 AufenthG-E eingeführt werden. Danach soll ein Haftgrund vorliegen, wenn Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet wird und eine erhebliche Fluchtgefahr besteht. Wann von einer erheblichen Fluchtgefahr auszugehen ist, wird wiederum in § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E geregelt.

Aus Sicht der Kirchen stellt dieser Fluchtgrund im Zusammenspiel mit der Definition einer erheblichen Fluchtgefahr in § 2 Abs. 14 AufenthG-E zumindest teilweise eine Doppeltgewichtung von Tatsachen dar. Eine erhebliche Fluchtgefahr liegt vor, wenn der Ausländer bereits in einem anderen Land einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt und den Ausgang des Verfahrens nicht abgewartet hat. Diese Tatsache reicht aber auch aus, um einen Anhaltspunkt dafür zu geben, dass ein anderer Staat zur Durchführung des Asylverfahrens verantwortlich ist und dass ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet werden wird. Wie schon die Definition der erheblichen Fluchtgefahr in § 2 Abs. 14 Nr. 1 AufenthG-E verstößt unseres Erachtens auch § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 AufenthG-E gegen Art. 28 Abs. 1 die Dublin III Verordnung, da eine Inhaftnahme allein mit dem Vorliegen der Voraussetzungen eines Dublin-Verfahrens begründet wird.³¹

Nach § 62 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E kann ein Ausländer unabhängig von den Voraussetzungen nach Satz 1 (d.h. unabhängig von dem Vorliegen von Haftgründen) für längstens zwei Wochen

²⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Rückkehrpolitik der EU, COM (2014) 199 final vom 28.03.2014, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0199:FIN:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 11.06.2014.

³⁰ So Prof. Dr. Thym in seiner Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 27.6.2011 zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU Visakodex, Ausschussdrucksache 17 (4) 282 F, S. 5.

³¹ Vgl. auch Beschluss des LG Traunstein vom 04.06.2014, Az. 1 XIV 72/14.

in Sicherungshaft genommen werden. Die Abschiebehaft dient jedoch nicht der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung und ist damit äußerst restriktiv anzuwenden. Insbesondere sollte sie nur dann verhängt werden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Ausländer sich einer Abschiebung entziehen wird. Die Kirchen geben zu bedenken, dass eine Inhaftierung ohne Vorliegen eines Haftgrundes gegen Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG verstoßen könnte.

Mit § 62 Abs. 4a AufenthG-E ist eine Regelung vorgesehen, die die Aufrechterhaltung der Abschiebehaft bis zum Ablauf der Anordnungsfrist ermöglicht, wenn die Abschiebung gescheitert ist. Bisher ist eine entsprechende Regelung in § 62 Abs. 3 S. 5 AufenthG enthalten. Danach kann die Abschiebehaft jedoch nur aufrechterhalten werden, wenn das Scheitern durch den Betroffenen verschuldet ist. Die geplante Regelung ist nicht mit Art. 9 Abs. 1 S. 3 der Aufnahme richtlinie³² zu vereinbaren, wonach Verzögerungen im Verwaltungsverfahren, die nicht dem Inhaftierten zuzurechnen sind, nicht die Fortdauer der Haft rechtfertigen können. Das Scheitern der Abschiebung aus Gründen, die nicht im Verschulden des Abzuschiebenden liegen, stellt eine solche Verzögerung im Verwaltungsverfahren dar. Die Regelungen der Aufnahme richtlinie sind zwar erst bis Juli 2015 umzusetzen, allerdings ist es dem Gesetzgeber bereits zuvor gemäß Art. 4 Abs. 3 S. 3 AEUV untersagt, Normen zu schaffen, die einer noch umzusetzenden Richtlinie zuwiderlaufen.

In § 62 Abs. 5 AufenthG-E wird schließlich die Möglichkeit der vorübergehenden Ingewahrsamnahme ohne vorherige richterliche Anordnung durch die für den Haftantrag zuständige Behörde ausgeweitet. Die Behörde darf einen Ausländer demnach auch dann festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn feststeht, dass die Voraussetzungen nach § 62 Abs. 3 S. 2 AufenthG-E (wenn feststeht, dass die Ausreisefrist abgelaufen ist und die Abschiebung durchgeführt werden kann) und eine richterliche Entscheidung nicht vorher eingeholt werden kann.

Gemäß § 62 Abs. 5 S. 2 AufenthG-E muss eine richterliche Entscheidung dann nicht nachgeholt werden, wenn deren Herbeiführung voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmen würde als zur Durchführung der Maßnahme erforderlich wäre. Diese Vorschrift entspricht inhaltlich § 40 Abs. 1 BPolG,³³ lässt aber außer Acht, dass der Ingewahrsamnahme nach dem AufenthG und den Vorschriften des BPolG unterschiedliche Sachverhalte zugrunde liegen. Des Weiteren ist in § 42 BPolG eine zeitliche Obergrenze für die Ingewahrsamnahme vorgesehen. Danach muss eine richterliche Anordnung oder die Freilassung spätestens mit dem Ende des nächsten Tages erfolgen. Zur Feststellung der Identität darf die Freiheitsentziehung sogar nur 12 Stunden aufrechterhalten werden. Da eine zeitliche Obergrenze für die Ingewahrsamnahme ohne richterliche Anordnung nicht vorgesehen ist und sich ausschließlich aus der Gesetzesbegründung ergibt, verstößt § 62 Abs. 5 S. 2 AufenthG-E unseres Erachtens gegen den Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 GG.

Durch die in dem Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen der Abschiebehaft, wird diese nicht, wie von der Rückführungsrichtlinie gefordert, nur begrenzt zum Einsatz gebracht. Vielmehr ist durch die Einführung des Begriffs der „erheblichen Fluchtgefahr“ in § 2 Abs. 14 S. 2 AufenthG-E und die Möglichkeit der Inhaftnahme ohne richterliche Entscheidung davon auszugehen, dass die Zahl der Inhaftierungen von abzuschiebenden Ausländern in Zukunft zunehmen wird. Die Kirchen geben zu bedenken, dass die Vielzahl der Möglichkeiten einer

³²Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6. 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABL 180/96.

³³ Gesetzesbegründung S. 52.

Inhaftierung und die sehr niedrigschwellige Ausgestaltung einer „erheblichen Fluchtgefahr“ zu einem erheblichen Anstieg an Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in diesem Bereich führen könnte.

Darüber hinaus möchten die Kirchen nochmals ihren grundlegenden Bedenken gegen die Ausgestaltung der Abschiebehaft in Deutschland Ausdruck verleihen. Bei der Ausgestaltung der Abschiebehaft wird dem Umstand, dass es sich weder um Strafverfolgung noch um Strafvollzug handelt und sie daher nur als ultima ratio und sehr zurückhaltend angewandt werden sollte, nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Rückführungsrichtlinie fordert in Art. 16 Abs. 1 S. 1 eine gesonderte Unterbringung von Abschiebehäftlingen, die ihrer besonderen Situation gerecht wird. Auch in den Schlussanträgen des Generalanwalts Bot am 30.04.2014 wird die Unterbringung von Abschiebehäftlingen in Justizvollzugsanstalten kritisiert. Eine solche sei nur dann möglich, wenn die Mitgliedstaaten mit einer Notlage konfrontiert seien.³⁴ Die Kirchen regen daher an, in allen Bundesländern spezielle Einrichtungen für Abschiebehäftlinge vorzusehen.

Die Kirchen möchten darüber hinaus daran erinnern, dass sie sich im Rahmen der Abschiebungshaft grundsätzlich gegen eine Inhaftierung von Minderjährigen bis zum 18. Lebensjahr, von Menschen ab 65, von Schwangeren und Müttern mit kleinen Kindern, von Kranken und Opfern von Folter einsetzen.³⁵

Berlin, den 13. Juni 2014

³⁴ Schlussanträge des Generalanwalts Bot in den verbundenen Rechtssachen C-473/13 und C-514/13 und in der Rechtssache C-474/13, abrufbar unter: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp1_40068de.pdf, zuletzt abgerufen am 11.06.2014.

³⁵ Vgl. z.B. die gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD und des Kommissariats der deutschen Bischöfe zum Entwurf Allgemeiner Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz/EU und zum Ausländerzentralregistergesetz vom 17.12.2008.