

**Stellungnahme des KOK e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes vom
07.04.2014 zur Neubestimmung des Bleiberechts und der
Aufenthaltsbeendigung**

Aktenzeichen: MI3-21011/4#4

im Rahmen der vom BMI durchgeführten Verbandsbeteiligung

Berlin, den 06.06.2014

KOK e.V.

Kurfürstenstr. 33

10785 Berlin

Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76

Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86

e-mail: info@kok-buero.de

www.kok-buero.de

Inhalt:

Einleitung	3
1. Artikel 1, Nummer 2: zu den Änderungen des § 2 AufenthG, Begriffsbestimmung	3
Kommentierung:	4
Empfehlungen:	6
2. Artikel 1, Nummer 8: zu den Änderungen des §11 AufenthG, Einreise- und Aufenthaltsverbot 6	
Kommentierung:	8
Empfehlungen:	9
3. Artikel 1, Nummer 12a: zu den Neuerungen des § 25 Absatz 4a AufenthG	9
Kommentierung:	9
Empfehlung:	12
4. Artikel 1, Nummer 12 b, § 25 Absatz 5 AufenthG	13
Kommentierung:	13
Empfehlung:	13
5. Artikel 1, Nummer 16, § 29 AufenthG: Familiennachzug zu Ausländern	13
Kommentierung:	14
Empfehlung:	15
6. Artikel 1, Nummer 23, § 44 AufenthG: Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs ..	15
Kommentierung:	15
Empfehlung:	16
7. Artikel 1, Nummer 24, § 48 Absatz 3: Ausweisrechtliche Pflichten	16
Kommentierung:	16
Empfehlung:	17
8. Artikel 1, Nummer 25, § 50 AufenthG: Ausreisepflicht	17
Kommentierung:	17
Empfehlung:	17
9. Artikel 1, Nummer 27, §§ 53 – 56 AufenthG: Ausweisung	17
Kommentierung:	18
Empfehlung:	20
10. Artikel 1, Nummer 31, § 62 AufenthG: Abschiebungshaft	21
Kommentierung:	21
Empfehlung:	21
11. Artikel 1, Nummer 32, § 62a AufenthG: Vollzug der Abschiebungshaft	21
Kommentierung:	21
Empfehlung:	22
12. Artikel 1, Nummer 41, § 87 AufenthG: Übermittlung an die Ausländerbehörden	22
Kommentierung:	22
Empfehlung:	23

Einleitung

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK bildet nicht nur bundes-, sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich alle in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Der KOK bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung durch das Bundesministerium des Inneren (BMI).

Der KOK begrüßt es, dass der Referentenwurf Verbesserungen einführt, wie beispielsweise die Möglichkeit des Familiennachzuges für Opfer von Menschenhandel zum Zeitpunkt der Verlängerung der Erteilung des Aufenthaltstitels. Dennoch zeigt eine Gesamtanalyse, dass Verschärfungen erfolgen, die die Situation von vielen AusländerInnen und Asylsuchenden erschwert und verschlechtert bzw. zu unverhältnismäßig sind. Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die erhebliche Ausweitung der Gründe, die eine Inhaftnahme zulassen und die pauschale Unterstellung, dass Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unzulässig, unbeachtlich oder unbegründet abgelehnt wurde, eingereist seien, um Sozialleistungen zu beziehen. Das aus dieser Unterstellung abgeleitete Einreise- und Aufenthaltsverbot könnte eine große Anzahl von Personen treffen und Schutzsuchenden Schutz verweigern.

Der KOK stellt in seiner Stellungnahme die Probleme und Empfehlungen aus Sicht der Praxis der spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel dar.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt ausschließlich zu Artikel 1 Änderungen des Aufenthaltsgesetzes
Stellung:

1. Artikel 1, Nummer 2: zu den Änderungen des § 2 AufenthG, Begriffsbestimmung

*Dem § 2 wird folgender Abs. 14 angefügt:*¹

(14) Fluchtgefahr besteht, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sich der Ausländer der Abschiebung entziehen will. Eine erhebliche² Fluchtgefahr ist insbesondere anzunehmen, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Ausländer

- 1. einen Mitgliedstaat verlassen hat, bevor ein dort laufendes Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz abgeschlossen wurde,*
- 2. bereits früher in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat untergetaucht ist,*

¹ Kursive Hervorhebungen kennzeichnen Zitate

² alle Hervorhebungen in Zitaten durch KOK

3. *unter Umgehung einer Grenzkontrolle eingereist ist,*
4. *sich verborgen hat, um sich der polizeilichen Kontrolle zu entziehen,*
5. *über seine Identität getäuscht hat, insbesondere durch Unterdrückung oder Vernichtung von Identitäts- oder Reisedokumenten, oder das Vorgeben einer falschen Identität,*
6. *Mitwirkungshandlungen zur Feststellung der Identität verweigert oder unterlassen hat oder*
7. *in Bezug auf den Reiseweg oder einen Asylantrag eindeutig unstimmige oder falsche Angaben gemacht hat.*

Es wird hier in den Begriffsbestimmungen eine Definition von erheblicher Fluchtgefahr eingeführt. In der Gesetzesbegründung steht dazu weiterhin:

Die nun in § 2 Abs. 14 aufgenommene Begriffsdefinition knüpft an § 62 Abs. 3 Nr. 5 und 6 an und nennt anhand einer beispielhaften, nicht abschließenden Aufzählung die wichtigsten Kriterien für das Vorliegen einer erheblichen Fluchtgefahr. (GB S. 34)

Kommentierung:

Der KOK lehnt es generell ab, dass AusländerInnen/Asylsuchende in Abschiebungshaft genommen werden. Wir erachten es als insgesamt fragwürdig, dass zur Erfüllung des Zwecks – in diesem Fall die Abschiebung bzw. Überstellung – die Betroffenen inhaftiert werden müssen. Grundsätzlich sollten andere vorhandene Möglichkeiten einer Inhaftierung vorgezogen werden. Eine Ausweitung der Gründe für eine Inhaftnahme, wie in diesem Entwurf vorgesehen, steht dem entgegen.

Gemäß der RiLi 2008/115/EG Art. 3 (7) besteht die Fluchtgefahr bei (...) *Vorliegen von Gründen im Einzelfall, die auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen und zu der Annahme Anlass geben, dass sich Drittstaatsangehörige einem Rückkehrverfahren durch Flucht entziehen könnten.* Der KOK ist der Meinung, dass die nun im Entwurf neu aufgenommenen Kriterien insgesamt zu weitgreifend sind. Leider fehlt eine entsprechende Ausführung in der Gesetzesbegründung. Fraglich ist zudem, wie die „einfache Fluchtgefahr“ bei der Neuregelung unter § 62 Abs. 3 Nr. 5 aufgenommen wird, wenn bereits eine solch umfassende Regelung der erheblichen Fluchtgefahren gemäß § 2 Abs. 14 Satz 2 n.F. aufgenommen wird und zudem laut Gesetzesbegründung noch zusätzliche Kriterien angeführt werden können.

Der KOK beurteilt die aufgestellten Kriterien der Fluchtgefahr sehr kritisch. Gemäß § 112 Abs. 2 Nr. 2 der Strafprozessordnung, die auch die Fluchtgefahr definiert, müssen nach der Würdigung der Umstände des Falles die Gründe wahrscheinlicher sein, dass sich der Beschuldigte dem Strafverfahren entzieht, als dass er sich diesem zur Verfügung stellen würde.³ Ein Vergleich mit Regelungen zum Strafverfahren ist selbstverständlich nur im weitesten Sinne anzuwenden, da die

³ Meyer-Großner, Kommentar zur Strafprozessordnung, 56. Auflage, § 112, Rn 17

Abschiebehaft keine Strafhafte ist, jedoch zeigt diese Definition auf, dass eine solche Prüfung beinhalten sollte, ob die Kriterien tatsächlich für eine Fluchtgefahr sprechen.

Der Maßstab ist die Objektivität. Die Beurteilung einer solchen Lage setzt im Strafverfahren voraus, dass alle Umstände des Falls berücksichtigt werden müssen⁴: Die Persönlichkeit, die Lebensverhältnisse, das Vorleben etc. Diese Beurteilung und Abwägung ist der Neufassung der Kriterien einer Fluchtgefahr insbesondere gemäß § 2 Abs. 14 Satz 1 n.F. nicht zu entnehmen.

Im Gegenteil, es wird in § 2 Abs. 14 Satz 2 n.F. formuliert (...) *eine erhebliche Gefahr ist anzunehmen* (...). Dies spricht deutlich gegen eine Abwägung und Beurteilung auf Grundlage von objektiven Kriterien und vielmehr für eine generelle Annahme bei Vorliegen einer der gelisteten Punkte.

Alleine die Erfüllung eines der genannten Kriterien in Nr. 2-7 spricht unserer Meinung nach nicht dringend und unbedingt für die Gefahr einer Flucht, besonders nicht für erhebliche Fluchtgefahr. Unberücksichtigt bleibt in dem gesamten Kontext auch die Möglichkeit, dass die Kriterien unverschuldet eingetreten sind. Beispielsweise kann es durchaus möglich sein – und dies ist gerade bei der Gruppe der Opfer von MH nicht selten der Fall – dass eine Täuschung über die Identität, die Tatsache sich zu verbergen oder unstimmgige Angaben über den Reiseweg oder den Asylantrag, unter Zwang oder nicht wissentlich und willentlich, z.B. aufgrund einer Traumatisierung, erfolgt sind. Ferner werden Opfern von Menschenhandel zum Teil auch falsche Identitätspapiere ausgehändigt, beispielsweise bei minderjährigen Betroffenen, um sie älter erscheinen zu lassen.

Im Einzelnen zu den Fluchtgründen:

Nummer 1 beschreibt in erster Linie unseres Erachtens nach die Fälle, die unter die Dublin-III Verordnung fallen. Der Artikel 28 Absatz II der Dublin-Verordnung vom 19.07.2013 verweist darauf, dass Mitgliedstaaten eine Person zwecks Sicherstellung von Überstellungsverfahren nach einer Einzelfallprüfung inhaftieren können, wenn erhebliche Fluchtgefahr besteht und nur im Falle, dass die Haft verhältnismäßig ist und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen. Gemäß Absatz 1 ist eine Person nicht alleine deshalb in Haft zu nehmen ist, weil sie dem durch diese Verordnung festgelegten Verfahren unterliegt. Der KOK sieht es kritisch, dass alleine das Verlassen eines Mitgliedstaates vor dem Abschluss eines dort laufenden Verfahrens zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz als erhebliche Fluchtgefahr gewertet und mit Haft sanktioniert wird. AusländerInnen wird somit pauschal unterstellt, sie würden sich absichtlich dem Verfahren durch Einreise in einen anderen Mitgliedstaat entziehen, obwohl sie unter Umständen kein Wissen über die Dublin-Verordnungen/-Regelungen haben.

Im Bezug auf die Gruppe der Opfer von Menschenhandel oder auch bei anderen ist immer auch zu prüfen, ob ein Selbsteintrittsrecht der Mitgliedstaaten möglich sein könnte.

Zu Nummer 2: Der KOK möchte darauf hinweisen, dass die Gruppe der Opfer von Menschenhandel auf Grund der Situation des Menschenhandels und der Strategien der TäterInnen gezwungen werden kann, in Deutschland oder in einem anderen Mitgliedstaat unterzutauchen.

⁴ Ebenda, Rn 19

Zu Nummer 3: Die Umgehung einer Grenzkontrolle ist ein typisches Merkmal bei Asylsuchenden im Rahmen der Flucht. Wir halten es daher für nicht verhältnismäßig, hier eine Fluchtgefahr im Sinne des § 2 Abs. 14 anzunehmen.

Zu Nummer 4: Betroffene von Menschenhandel werden oft von den TäterInnen eingeschüchtert und gezwungen, sich verborgen zu halten, gerade um polizeilichen Kontrollen zu entgehen.

Zu Nummer 5 und 7: Täuschungen über die Identität oder unstimmmige Angaben über den Reiseweg oder den Asylantrag können bei Betroffenen von Menschenhandel auch unter Zwang oder nicht wissentlich und willentlich, z.B. aufgrund einer Traumatisierung, erfolgen. Ferner werden Opfern von Menschenhandel zum Teil auch falsche Identitätspapiere ausgehändigt, beispielsweise bei minderjährigen Betroffenen, um sie älter erscheinen zu lassen.

Empfehlungen:

Der KOK spricht sich gegen die Einführung der gelisteten Fluchtgründe aus. Statt festgelegter Kriterien sollte die objektive Abwägung und Prüfung des Einzelfalls ausschlaggebend zur Feststellung von erheblicher Fluchtgefahr sein. Sollte der Gesetzgeber dieser Empfehlung nicht nachkommen, bitten wir um eine erneute Prüfung der Gründe und eine stärkere Abgrenzung zwischen einfachen und erheblichen Fluchtgründen sowie der Einführung von objektiven Kriterien, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, so wie in der Dublin-III-Verordnung in Art. 28 festgelegt, Genüge leisten.

Desweiteren empfiehlt der KOK:

- die oben genannte Ist-Formulierung in eine Kann- Vorschrift umzuwandeln
- im Falle einer Liste mit Fluchtgefahrgründen mindestens einen Entschuldigungsgrund für Fälle, in denen Personen nicht absichtlich, unwissentlich oder unter Zwang gegen einen gelisteten Punkt verstoßen haben, einzuführen
- aus der Gesetzesbegründung sollte die Möglichkeit weitere Kriterien für das Vorliegen von Fluchtgefahr anzuführen gestrichen werden

2. Artikel 1, Nummer 8: zu den Änderungen des §11 AufenthG, Einreise- und Aufenthaltsverbot

§ 11 wird wie folgt gefasst:

§ 11 Einreise- und Aufenthaltsverbot

(1) Ein Ausländer, der ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist, darf nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten. Ihm wird auch im Falle eines Anspruchs nach diesem Gesetz kein Aufenthaltstitel erteilt (Einreise- und Aufenthaltsverbot).

(2) Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist von Amts wegen zu befristen. Die Frist beginnt mit Erfüllung der Ausreisepflicht. Im Falle der Ausweisung ist die Frist gemeinsam mit der

Ausweisungsverfügung festzusetzen. Ansonsten soll die Frist mit der Abschiebungsandrohung, spätestens aber unverzüglich nach der Ab- oder Zurückschiebung festgesetzt werden.

(3) Über die Länge der Frist wird nach Ermessen entschieden. Sie darf fünf Jahre nur überschreiten, wenn der Ausländer aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen worden ist oder wenn von ihm eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Die Höchstdauer der Frist soll zehn Jahre nicht überschreiten. Bei der Bemessung der Länge der Frist wird berücksichtigt, ob der Ausländer seiner Ausreisepflicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisefrist freiwillig nachgekommen ist.

(4) Das Einreise- und Aufenthaltsverbot kann aufgrund nachträglich eingetretener Umstände zur Wahrung dringender Belange des Ausländers aufgehoben oder die Frist nach Absatz 2 verkürzt werden, soweit dem der Zweck des Einreise- und Aufenthaltsverbots nicht entgegensteht. Die Frist nach Absatz 2 kann aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder zur Wahrung sonstiger Interessen der Bundesrepublik Deutschland auch nachträglich verlängert werden. Absatz 3 gilt entsprechend.

(5) Eine Befristung oder eine Aufhebung des Einreise- und Aufenthaltsverbots erfolgt nicht, wenn der Ausländer wegen eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit ausgewiesen oder auf Grund einer Abschiebungsanordnung nach § 58a aus dem Bundesgebiet abgeschoben wurde. Die oberste Landesbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen von Satz 1 zulassen.

(6) Gegen einen Ausländer, der seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten Ausreisefrist nachgekommen ist, kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden. Die Absätze 1 bis 5 gelten entsprechend. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist mit seiner Anordnung nach Satz 1 zu befristen.

(7) Gegen einen Ausländer, bei dem tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass er in das Bundesgebiet eingereist ist, um öffentliche Leistungen zu beziehen, die der Sicherung des Lebensunterhaltes dienen, kann ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden. Die Absätze 1 bis 5 gelten entsprechend. Das Einreise- und Aufenthaltsverbot ist mit seiner Anordnung nach Satz 1 zu befristen. Die Einreise gilt regelmäßig als zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen im Sinne von Satz 1 getätigt, wenn ein Asylantrag als unzulässig, unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wird oder wenn ein Antrag nach § 71 oder § 71a des Asylverfahrensgesetzes nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens führt.

(8) Vor Ablauf des Einreise- und Aufenthaltsverbots kann, außer in den Fällen des Absatzes 5 Satz 1, dem Ausländer ausnahmsweise erlaubt werden, das Bundesgebiet kurzfristig zu betreten, wenn zwingende Gründe seine Anwesenheit erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Im Falle des Absatzes 5 Satz 1 gilt Absatz 5 Satz 2 entsprechend.

(9) *Reist ein Ausländer entgegen einem Einreise- und Aufenthaltsverbot in das Bundesgebiet ein, wird eine gesetzte Frist unterbrochen und beginnt erst mit der Ausreise erneut zu laufen.*

Kommentierung:

Es werden hier weitreichende Änderungen bzgl. des Einreise- und Aufenthaltsverbots eingeführt.

Zu Absatz 2:

Das Einreise- und Aufenthaltsverbot von Amts wegen zu befristen statt wie bisher auf Antrag ist zu begrüßen.

Zu Absatz 3:

Gestrichen wurde bei Absatz 3 n.F., dass wie bisher in der a.F. § 11 Abs. 1 Satz 4 die Frist unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls wirkt. Fraglich ist, weshalb die Einzelfallprüfung gestrichen werden musste. Diese ist auch weiterhin wesentlich, um die verschiedenen Gesamtumstände vorzutragen.

Zu Absatz 6:

Der KOK sieht es als kritisch an, dass gegen einen AusländerInnen, die ihrer Ausreisepflicht innerhalb einer ihnen gesetzten Ausreisefrist nicht nachkommen, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot angeordnet werden kann. Dies bedeutet eine Verschärfung, da AusländerInnen nun auch bei einer freiwilligen Ausreise mit Erteilung eines Einreise- und Aufenthaltsverbotes rechnen müssen, wenn die Ausreisefrist überschritten wurde. Das Versäumen einer solchen Ausreisefrist ist in der Praxis jedoch sehr schnell gegeben, da nach Ablehnung der Anträge, die AusländerInnen Zeit benötigen, um insgesamt noch ihre Situation zu klären oder ihnen einfach die Ausreise auf Grund verschiedener tatsächlicher oder rechtlicher Probleme nicht möglich ist.⁵

Zu Absatz 7:

Es wird eine gesetzliche Vermutung für die Einreise zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen aufgestellt. *Die Einreise gilt regelmäßig als zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen im Sinne von Satz 1 getätigt, wenn ein Asylantrag als unzulässig, unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet abgelehnt wird (...).*

Bei einem unzulässigen, unbeachtlichen oder offensichtlich unbegründeten Asylantrag in der Regel davon auszugehen, dass von AusländerInnen der Bezug von Leistungen gewollt war, entspricht in keinsten Weise den Lebensrealitäten. Ob die formellen Voraussetzungen des Asylantrages in der Zulässigkeit gegeben sind, liegt möglicherweise gar nicht in der Hand der AsylantragstellerInnen und kann demzufolge auch nicht implizieren, dass der Bezug der öffentlichen Leistungen gewollt war. Ebenso bei weiteren rechtlichen Voraussetzungen, die möglicherweise den AntragstellerInnen gar nicht bekannt waren. Außerdem ist in der Praxis zum Teil erst im Rahmen der gerichtlichen

⁵ So auch die Stellungnahme der BAGFW vom 02.06.2014, S. 6

Überprüfung feststellbar, ob ein Asylantrag offensichtlich unbegründet war. Dies ist teilweise während der Anhörungen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gar nicht möglich, wenn beispielsweise die Betroffenen zu stark traumatisiert sind und sie ihren Vortrag eben nicht substantiiert vorbringen können, obwohl sie möglicherweise doch schutzbedürftig sind.

Das Aufstellen einer solchen gesetzlichen Vermutung ist ein falsches politisches Signal, das es zu verhindern gilt.

Zu Absatz 9:

Die neu eingeführte Unterbrechung der Ausreisefrist durch die AusländerInnen stellt eine unverhältnismäßige Maßnahme dar. In der Praxis kann es durchaus vorkommen, dass eine Einreise entgegen dem Einreise- und Aufenthaltsverbot aus verschiedenen Gründen erfolgt. In diesen Fällen keine Hemmung anzunehmen sondern immer wieder neu die Frist laufen zu lassen, ist diesseits nicht nachvollziehbar.

Empfehlungen:

- in Absatz 3 n.F. folgende Einfügung vornehmen: Über die Länge der Frist wird nach Ermessen und unter Berücksichtigung des Einzelfalls entschieden.
- Streichung des Absatz 6
- Streichung des Absatz 7: Es wird eine unzulässige Unterstellung des missbräuchlichen Bezugs von öffentlichen Leistungen aufgestellt. Diese führt dazu, dass gescheiterte Asylanträge, darunter auch unzulässige aufgrund von formalen Mängeln, eine Sperrwirkung nach sich ziehen.
- Streichung des Absatzes 9

3. Artikel 1, Nummer 12a: zu den Neuerungen des § 25 Absatz 4a AufenthG

Dem Absatz 4a wird folgender Satz 3 angefügt:

Die Aufenthaltserlaubnis kann verlängert werden, solange humanitäre oder persönliche Gründe oder öffentliche Interessen die weitere Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet erfordern.

Diese Verbesserung ist zu begrüßen, da nun aus humanitären oder persönlichen Gründen ein Aufenthaltstitel nach dem Strafverfahren verlängert werden kann. Mit Bedauern muss der KOK jedoch feststellen, dass die Änderung nicht ausreichend ist.

Kommentierung:

Ausgestaltung als Ermessensnorm:

Der Verlängerungsanspruch wird erneut als Ermessensvorschrift eingeführt. Dieser Ermessensanspruch bereitet in der Praxis schwerwiegende Probleme: Gerade für Betroffene von Menschenhandel, die über eine Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nachdenken, ist es

unerlässlich zu wissen, ob sie im Falle der Kooperation eine sichere und längerfristige Aufenthaltserlaubnis erhalten, da sie sich mit einer Aussage gegen die TäterInnen in Gefahr bringen und eines besonderen Schutzes bedürfen. Mit der Formulierung eines Ermessensanspruches wird den Betroffenen von Menschenhandel erneut keine Sicherheit in Aussicht gestellt.

Erteilung des Aufenthaltstitels abhängig von der Kooperationsbereitschaft:

Die bestehende Formulierung in § 25 Abs. 4a Satz 2 AufenthG *Die Aufenthaltserlaubnis darf nur erteilt werden, wenn (...)* wird nicht geändert, d.h. es wird auch weiterhin nur ein Aufenthaltstitel unter der Voraussetzung der Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden erteilt. Dies birgt die Gefahr einer Instrumentalisierung der Betroffenen für die Interessen der Justiz, ungeachtet ihrer Rechte als Betroffene von gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Selbst wenn sie Zugang zu Unterstützung und Beratung während des Strafverfahrens haben, wird ihnen dies faktisch nur solange gewährt, wie sie für die Zwecke der deutschen Strafverfolgung von Interesse sind. Würde ein Aufenthaltstitel ohne die Kooperationsbereitschaft mit den Behörden geschaffen, wäre davon auszugehen, dass innerhalb der Strafverfahren VerteidigerInnen der Angeklagten, die OpferzeugInnen nicht mit der Argumentation, sie würden lediglich aussagen, um einen Aufenthaltstitel zu erlangen, unter Druck setzten. Dies würde unserer Meinung nach die Wahrscheinlichkeit einer Aussagebereitschaft erhöhen.

In der Praxis besteht vielfach die Problematik, dass Strafverfahren eingestellt werden müssen, weil beispielsweise die Beschuldigten nicht aufzufinden sind. Dennoch haben OpferzeugInnen bereits ausgesagt, damit sich und ihre Familien gefährdet und auch dem öffentlichen Interesse Genüge geleistet. Gerade auch für diese Fälle ist eine Entkoppelung von der Aussage dringend notwendig.

Der KOK hat im Sommer 2013 im Auftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel eine Befragung hinsichtlich Problemen im Aufenthaltsrecht unter den spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel durchgeführt.⁶ Das wesentliche Ergebnis war, dass sich nur jede 7. betroffene Drittstaatsangehörige an die Polizei wandte. Vielfach wurde berichtet, dass Haupthinderungsgründe die Ängste der Betroffenen seien und das fehlende Sicherheitsgefühl, im Falle einer Aussage auch ausreichend geschützt zu sein.

Nicht nur aus der Praxis, auch von anderen Seiten wird Sicherheit für die Betroffenen bezüglich der Aufenthaltserlaubnis gefordert. So zum Beispiel im Beschluss des Bundesrates 71/14. Hiernach hält der Bundesrat es für erforderlich, den Betroffenen bereits zum Zeitpunkt der Aussage eine rechtzeitige und rechtssichere Perspektive auch über das Strafverfahren hinaus zu eröffnen. Weiterhin wird dort empfohlen, angemessene Regelungen, auch unabhängig vom Strafverfahren, für diejenigen Betroffenen von Menschenhandel zu treffen, für die das Verlassen der Bundesrepublik Deutschland auf Grund ihrer Viktimisierung eine besondere Härte darstellen würde.

⁶ Das Ergebnis der Befragung liegt dem BMI vor.

Gemäß Artikel 14 Absatz I der Europaratskonvention (ETS Nr. 197) kann der Mitgliedstaat auch einen Aufenthaltstitel ohne die Aussage im Strafverfahren erteilen (persönliche Situation).

Dauer des Aufenthalts und der Zeitpunkt des Eintritts der Verlängerung:

Es werden weder Angaben zur Dauer der Verlängerung des Aufenthaltstitels gemacht noch zu der Frage, zu welchem Zeitpunkt konkret die Verlängerung eintritt. Die Gesetzesbegründung führt auf Seite 37 aus, dass die Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG „insbesondere nach dem Abschluss des Strafverfahrens, verlängert werden könnte“. Fraglich ist daher, ob dies auch zu einem früheren Zeitpunkt möglich ist. Dies ist nicht ausreichend geregelt.

Generell gilt § 26 Abs. 1 Satz 5 AufenthG: *Die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 4a und 4b werden für jeweils sechs Monate erteilt und verlängert; in begründeten Fällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.* Obwohl selbst in den Verwaltungsvorschriften darauf hingewiesen wird, dass die Regelung von sechs Monaten an sich die Ausnahme sein sollte und nicht die Regel, um dem Zweck des § 25 Abs. 4a AufenthG nachzukommen, wird hierzu keine gesetzliche Ausformulierung vorgenommen. Die Verwaltungsvorschriften zu § 26 Abs. 1 Satz 5 führen aus, dass es zweckmäßig ist, den Aufenthaltstitel von vornherein für einen längeren, im Hinblick auf das Strafverfahren realistischen, Zeitraum zu erteilen.

Dieses ist es nicht nachvollziehbar, weshalb Opfern von Menschenhandel eine Aufenthaltsdauer von zunächst sechs Monaten erteilt wird, obwohl grundsätzlich gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 1 drei Jahre möglich sind und in den Fällen des § 25 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5, wenn ein rechtmäßiger Aufenthalt für 18 Monate vorliegt, ebenfalls. An sich sprechen alle Argumente gegen eine solche kurze Frist. Laut Praxis wird diese Frist von lediglich sechs Monaten aber vielfach in Anspruch genommen.

Dies bringt für Betroffene von Menschenhandel erhebliche Probleme mit sich: VermieterInnen oder ArbeitgeberInnen schließen in der Regel keine Verträge mit Personen, deren Aufenthalt auf nur sechs Monate begrenzt ist. So wird Betroffenen von Menschenhandel eine soziale Integration und damit die Möglichkeit, Voraussetzungen für einen Aufenthaltstitel aus anderen Gründen oder eine Niederlassungserlaubnis zu erhalten, nahezu unmöglich gemacht. Auch im Verhältnis zur Länge der Strafverfahren macht die Erteilung einer Frist von sechs Monaten keinen Sinn. Die Länge der Strafverfahren bzw. der Zeitraum ab Erteilung des Aufenthaltstitels bis zum Abschluss des Strafverfahrens beträgt etwa zwischen einem und drei Jahren an. Die Anklagevorbereitung umfasst zum Teil auch noch einige Zeit, wenn bereits der Titel erteilt ist. Jede Verlängerung erfordert weitere Ressourcen von Beratungsstellen, Betroffenen und Ausländerbehörden. Diese Ressourcen könnten anderweitig besser eingesetzt werden.

Viele der Betroffenen sind traumatisiert und die Notwendigkeit sich immer wieder auch in Form von Verlängerungsanträgen des Aufenthaltstitels mit dem Sachverhalt des Menschenhandels auseinander zu setzen, bringt die Gefahr einer erneuten Traumatisierung mit sich. Wir bedauern es auch, dass die Möglichkeit der Niederlassungserlaubnis weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung erwähnt wird.

Opfer von Menschenhandel müssen den Anspruch haben, dass ihnen auf Grundlage ihres Menschenrechts eine dauerhafte Lebensplanung in Form einer Niederlassungserlaubnis konkret in Aussicht gestellt wird.

Ausformulierung in der Gesetzesbegründung, Seite 37:

In der Gesetzesbegründung wird sehr hypothetisch formuliert: *Die Aufenthaltserlaubnis könnte vielmehr auch aus rein humanitären oder persönlichen Gründen, insbesondere auch nach dem Abschluss des Strafverfahrens, verlängert werden.* Diese Formulierung halten wir für viel zu vage und befürchten, dass anlässlich dessen missverständliche Verwaltungsvorschriften formuliert werden. Zudem befürchten wir, dass es auf Basis einer dermaßen vagen Formulierung in der Praxis eher zu einer restriktiven Auslegung und Anwendung kommen wird.

Es wird zudem nicht im Näheren begründet, was als ausreichender persönlicher oder humanitärer Grund gilt. Ein solcher Aufenthaltsgrund geht immer von einem vorübergehenden Aufenthalt aus, der wieder beendet werden kann, wenn die persönlichen oder humanitären Gründe wegfallen. Eine Verstetigung des Aufenthalts ist demzufolge unserer Meinung nach nicht gewünscht.

Minderjährige Betroffene von Menschenhandel:

Der KOK sieht eklatante Lücken für minderjährige Betroffene von Menschenhandel. Entsprechend Artikel 14 Absatz 2 der Europaratskonvention (ETS Nr. 197) ist der Aufenthaltstitel für Opfer, die Kinder sind, soweit rechtlich erforderlich, im Einklang mit dem Wohl des Kindes zu erteilen und gegebenenfalls unter denselben Bedingungen zu verlängern. Die Kinderrechtskonvention ist entsprechend beizuziehen. Demzufolge darf die Unterstützung für Kinder **nicht** davon abhängig gemacht werden, ob das betroffene Kind (bis 18 Jahre) als Zeugin für ein Strafverfahren benötigt wird oder einsetzbar ist.⁷ In Deutschland ist dies jedoch der Fall. Auch Minderjährige aus Drittstaaten erhalten lediglich dann ein Aufenthaltsrecht, wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren. Wir sehen dies als einen gravierenden Verstoß gegen das Kindeswohlinteresse und die Rechte von Kindern an und bedauern, dass die geplanten Änderungen im Aufenthaltsgesetz nicht zum Anlass genommen wurden, dringend notwendige Verbesserungen für minderjährige Betroffene vorzunehmen.

Empfehlung:

Wir empfehlen eine grundsätzliche Änderung des § 25 Abs. 4a Satz 2 AufenthG: Ein Aufenthaltstitel ist unabhängig von der Kooperation mit Strafverfolgungsbehörden zu erteilen.

Mindestens aber empfehlen wir folgende Änderungen:

- Bei der Anwendung des § 26 Abs. 1 Satz 5 bei Erteilung von Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 4a und 4b: Aufenthaltstitel für drei Jahre (analog zu § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG) zu erteilen.
- Im Anschluss hieran ist eine Verlängerung für zwei Jahre als Anspruch auszugestalten, die dann in einer Niederlassungserlaubnis münden sollte. Besonders hinzuweisen ist darauf, dass Opfer von Menschenhandel vielfach durch die schwerwiegenden

⁷ Handreichung: Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung – Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte, Rabe/Tanis, S.30

Beeinträchtigungen in Folge der Tat Voraussetzungen zur Sicherung eines eigenen Lebensunterhaltes nicht erfüllen werden können. Dieser Hinweis muss ebenfalls aufgenommen werden.

- § 25 Abs. 4a Satz 1 und Satz 3 werden als gebundene Ansprüche formuliert.
- Grundsätzlich ist es möglich auf Ermessensvorschriften zu verzichten. So wird beispielsweise im neuen Gesetzentwurf bei der Neuregelung des § 25a Abs. 1 Satz 1 n. F. auf die Ermessensformulierung verzichtet und eine Soll-Regelung eingeführt. Dies ist zu begrüßen, sollte aber ebenso im Fall der Gruppe von Menschenhandelsbetroffenen eingeführt werden.
- Für Minderjährige wird eine Regelung zur langfristigen Aufenthaltserlaubnis eingeführt, unabhängig von der Kooperationsbereitschaft.

4. Artikel 1, Nummer 12 b, § 25 Absatz 5 AufenthG

In Absatz 5 Satz 1 werden die Wörter „abweichend von § 11 Absatz 1“ gestrichen.

Kommentierung:

Derzeit gilt, dass AusländerInnen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, an sich abweichend von § 11 Abs. 1 eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn die Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Wenn nunmehr die Ausnahme zu § 11 Abs. 1 gestrichen wird, ist zu befürchten, dass die Regelung des § 25 Abs. 5 für eine größere Personengruppe nicht mehr greifen kann, da diese AusländerInnen bereits auf Grund der Ausreisepflicht, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot erhalten.

Empfehlung:

Der KOK bittet darum, die geplante Streichung nicht aufzunehmen.

5. Artikel 1, Nummer 16, § 29 AufenthG: Familiennachzug zu Ausländern

§ 29 wird wie folgt geändert:

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 wird die Angabe „§§ 22, 23 Abs. 1 oder § 25 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative oder Abs. 3“ durch die Angabe „§§ 22, 23 Abs. 1 oder Abs. 2 oder § 25 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative, Abs. 3 oder Abs. 4a Satz 3“ ersetzt.

bb) In Satz 3 wird die Angabe „§ 25 Abs. 4 bis 5, § 25a Abs. 1 und 2, § 104a Abs. 1 Satz 1 und 104b“ durch die Angabe „§ 25 Abs. 4, 4a Satz 1 und 2, Abs. 4b und Abs. 5, § 25a Abs. 1 und 2, § 25b Abs. 1 und 4,“ ersetzt.

bb) sieht vor, Abs. 3 Satz 3 dahingehend zu ändern, dass ein Familiennachzug zu Personen mit Aufenthaltstitel nach 25, 4 a Satz 1 und 2 ausdrücklich nicht möglich ist.

Die Gesetzesbegründung (S. 42) führt weiterhin aus:

Die Einfügung macht deutlich, dass bei Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b ein Familiennachzug ausgeschlossen ist. Bei der Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4a Satz 3 (neu) wird der Familiennachzug nicht mehr generell ausgeschlossen.

Kommentierung:

Begrüßenswert ist es zunächst, dass bei einer Verlängerung nach dem neuen § 25 Abs. 4a Satz 3 AufenthG ein Familiennachzug möglich ist. Dieser ist aber in der Gesetzesbegründung leider sehr vage formuliert. Zudem bleibt ein Familiennachzug bei einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4b AufenthG ausgeschlossen.

So sehr wir die Möglichkeit des Familiennachzuges begrüßen, ist es dennoch diesseits nicht nachvollziehbar, warum dies erst nach der Verlängerung des Aufenthaltstitels möglich sein soll. Vielmehr ist es so, dass eine Möglichkeit des Familiennachzuges mit der Erteilung des Aufenthaltstitels gerade zur Stabilisierung der Opfer von Menschenhandel in den Strafverfahren beitragen würde.

Wie bereits beschrieben beträgt die Dauer der Strafverfahren in der Regel zwischen einem und drei Jahren; ein Familiennachzug in dieser Zeit würde die Situation der Betroffenen von Menschenhandel erheblich stärken.

Darüber hinaus ist oft von einer Gefährdung der Familie/Kinder im Herkunftsland auszugehen, wenn sich die Betroffenen zu einer Aussage entschließen. Deshalb ist die Möglichkeit eines Familiennachzuges während eines Strafverfahrens und damit auch die Möglichkeit, die Kinder der Betroffenen in Sicherheit zu bringen, sehr wichtig und kann auch Voraussetzung dafür sein, dass Betroffene überhaupt die Möglichkeit haben auszusagen, ohne dabei ihre Kinder zu gefährden.

Erneut verweisen wir auch auf den Beschluss des Bundesrates 71/14 wonach die Möglichkeit des Kindesnachzuges zu prüfen sei, da die Angst um die im Herkunftsland verbliebenen Kinder die Frauen häufig von einer Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden abhält.

Auch ist es diesseits unverständlich, wie eine solche Ungleichbehandlung zwischen der Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 25 Abs. 4a Satz 1 und einer Verlängerung gemäß § 25 Abs. 4a Satz 3 zu rechtfertigen ist. Eine solche Unterscheidung ist aus der sonstigen Systematik des § 29 AufenthG nicht ersichtlich.

Generell ist darauf hinzuweisen, dass durch die Neugestaltung des Familiennachzuges eine Benachteiligung der subsidiären Schutzberechtigten erfolgt, obwohl seit dem 21.12.2013 die

Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass der Familienverband aufrecht erhalten werden muss.⁸

Empfehlung:

- Ein Familiennachzug darf nicht erst in der Verlängerungsphase nach dem Strafverfahren sondern muss ab Erteilung eines Aufenthaltstitels nach 25, 4a AufenthG möglich sein.
- Gleiche Regelung muss für den Aufenthalt nach 25, 4b AufenthG gelten.
- Generell ist eine Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit anerkannten Flüchtlingen vorzunehmen.

6. Artikel 1, Nummer 23, § 44 AufenthG: Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

In § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c werden nach der Angabe „§ 25 Abs. 1 oder Abs. 2“ die Wörter „oder bei erfolgreicher wirtschaftlicher Integration nach § 25b“ eingefügt.

Die Änderung in § 44 AufenthG erweitert den Personenkreis mit Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs um Personen mit erfolgreicher wirtschaftlicher Integration gemäß § 25b AufenthG.

Kommentierung:

Generell ist die Erweiterung der Personengruppe zu begrüßen. Opfer von Menschenhandel sind damit aber nicht erfasst. Der KOK sieht jedoch einen dringenden Bedarf für diese Gruppe.

Opfer von Menschenhandel benötigen eine Perspektive und Unterstützung bei der Wiedererlangung ihrer Handlungsmächtigkeit. Das Erlernen der Sprache des Landes, in dem sie sich als ZeugInnen oft über einen längeren Zeitraum hinweg aufhalten, ist dabei essentiell. Betroffene von Menschenhandel sind darüber hinaus oft junge Menschen, die Zugang zu Bildungsmaßnahmen benötigen, um überhaupt eine Chance zu einer weiteren sozialen Integration, sowie Integration in einen Arbeitsmarkt zu erhalten. Es ist nicht verhältnismäßig, dass Betroffene von Menschenhandel als ZeugInnen mögliche „Bildungsjahre“ verlieren und damit weiter viktimisiert werden. Es ist außerdem nicht stringent, Betroffenen einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren und gleichzeitig die Bildungsmöglichkeiten zu verwehren, die einen Zugang zum Arbeitsmarkt erst möglich machen. Außerdem tragen Bildungsangebote zur Stabilisierung der ZeugInnen bei. Zur Zeit ist der Zugang von Betroffenen von Menschenhandel aus Drittstaaten zu Bildungsmöglichkeiten sehr begrenzt. Während der Strafverfahren haben sie oft nicht die Möglichkeit, ihre Situation zu verbessern oder sich durch Angebote im Bildungsbereich zu stabilisieren. Der Zugang zu Bildungs- und Integrationskursen kann

⁸ Renner/Bergmann/Dienelt, Kommentar zum Ausländerrecht, 10. Auflage, § 29, RN. 18

auch Präventivcharakter haben und Personen dabei unterstützen, nicht erneut in ausbeuterische Situationen zu gelangen.

Empfehlung:

- Erweiterung des § 44 um die Personengruppe mit Aufenthaltstitel nach § 25 Abs. 4a und 4b.

7. Artikel 1, Nummer 24, § 48 Absatz 3: Ausweisrechtliche Pflichten

§ 48 Abs. 3 n.F. soll dahingehend eine Ergänzung finden, dass zur Klärung der Identität im Falle einer Rückführung auch Datenträger auf Verlangen der Behörden an diese auszuhändigen sind. Begründet wird dies mit folgendem Hinweis:

Das wesentliche tatsächliche Hindernis für die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer ist die ungeklärte Identität, die die Beschaffung für die Rückführung erforderlicher Reisedokumente unmöglich macht. Dabei fehlt es bei vielen Ausländergruppen schon an einem hinreichenden Anknüpfungspunkt für die mögliche Staatsangehörigkeit und mithin einem Anlass für weitere Ermittlungen in Zusammenarbeit mit den Behörden eines möglichen Heimatstaates. Entsprechende Hinweise lassen sich nicht nur schriftlichen Unterlagen, sondern in zunehmendem Maße auch Datenträgern entnehmen. So können etwa die Adressdaten in einem Mobiltelefon bzw. gespeicherte Verbindungsdaten aufgrund der Auslandsvorwahl wesentliche Hinweise auf eine mögliche Staatsangehörigkeit geben. Erfasst sind z.B. auch in elektronischer Form in (Klein-)Computern gespeicherte Reiseunterlagen. Die Gesetzesänderung beseitigt Rechtsunsicherheiten, indem sie die Mitwirkungspflichten nach § 48 Abs. 3 AufenthG ausdrücklich weiter fasst und Ausländer verpflichtet, die zweckgerichtete Ermittlung entsprechender Daten zu dulden. (Gesetzesbegründung S.43)

Kommentierung:

Das Vorlegen, Aushändigen oder gar Überlassen von elektronischen Datenträgern, einschließlich Mobiletelefone und Tablet-Computer, an die mit dem Vollzug des Ausländerrechts betrauten Behörden, steht im Widerspruch zum Rechtsprinzip der Verhältnismäßigkeit und stellt einen Verstoß des Briefgeheimnisses dar. Der behördliche Zugang zu elektronischen Datenträgern von MigrantInnen, der ausschließlich dazu dient, den ausweisrechtlichen Pflichten nach zu kommen, kann außerdem eine Verletzung der informationellen Selbstbestimmung bedeuten. Die zuständigen Behörden hätten dadurch Zugang zu weit mehr Informationen, als die der Personenerkennung. Sie können zu Daten gelangen, wie z.B. persönliche elektronische Nachrichten des/der BesitzerIn des elektronischen Datenträgers und des jeweiligen Bekannten- und Familienkreises, über eventuell eingespeicherte GPS-Daten ein Bewegungsprofil erstellen und sich einen Überblick über das gesamte Kommunikationsverhalten der/des MigrantIn verschaffen, durch den die Intimsphäre weit überschritten wird.

Empfehlung:

- Elektronische Datenträger, wie Mobiltelefone und Computer-Tablets dürfen nicht gemäß § 48 einbezogen werden.

8. Artikel 1, Nummer 25, § 50 AufenthG: Ausreisepflicht

§ 50 Abs. 6 Satz 2 wird wie folgt geändert:

Ein Ausländer, gegen den ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 besteht, kann zum Zweck der Einreiseverweigerung zur Zurückweisung und für den Fall des Antreffens im Bundesgebiet zur Festnahme ausgeschrieben werden.

Mit dieser Änderung können nun zusätzlich auch die neuen Fallgruppen, die wegen nicht rechtzeitiger freiwilliger Ausreise oder aufgrund der Unterstellung der missbräuchlichen Einreise zum Zwecke des Sozialleistungsbezug mit einem Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 belegt sind, zur Festnahme ausgeschrieben werden, wenn sie sich in Deutschland aufhalten.

Kommentierung:

Die Änderung bedeutet eine massive Erweiterung der Personengruppe die festgenommen werden kann. Hierunter fallen beispielsweise alle, denen Sozialleistungsbetrug unterstellt wird, da dies als Regelfall ausformuliert wird, wenn es sich um einen offensichtlich unbegründeten, unbeachtlichen oder unzulässigen Asylantrag handelt. Ebenso betrifft es Personen, die nicht rechtzeitig innerhalb einer Ausreisepflicht ausgereist sind.

Empfehlung:

- Die ersatzlose Streichung dieser Änderung.

9. Artikel 1, Nummer 27, §§ 53 – 56 AufenthG: Ausweisung

Das Ausweisungssystem wird neu geregelt; anstelle des dreistufigen Systems der Ist-, Regel- und Ermessensausweisung tritt nun eine Ausweisung, die sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bemisst und das öffentliche Interesse an einer Ausweisung (neuer § 54 AufenthG) gegen das private Bleibeinteresse (neuer § 55 AufenthG) abwägt.

Die Gesetzesbegründung (S.44) führt weiterhin aus: *Sofern das öffentliche Interesse an der Ausweisung das private Bleibeinteresse überwiegt, muss die Ausweisung verfügt werden. (...) Die Verhältnismäßigkeit der Ausweisung kann auch durch Einräumung eines Rechts auf Wiederkehr in Ausnahmefällen gemäß Absatz 4 hergestellt werden. Bei Zweifeln am Überwiegen des öffentlichen Interesses über das private Interesse im Abwägungsprozess kann durch die Einräumung eines Rechts auf Wiederkehr das öffentliche Interesse an der Ausweisung letztlich dominieren.* (S.45)

Kommentierung:

Bei der Abwägung des öffentlichen Interesses mit dem privaten Bleibeinteresse wird jeweils in § 54 Abs. 1 und § 55 Abs. 1 definiert, welche Faktoren in Bezug auf öffentliches Ausweisungsinteresse und privates Bleiberechtsinteresse besonders schwer wiegen. In den Absätzen 2 beider Paragraphen werden die schwer wiegenden Interessen aufgeführt. Ein Bruch dieser Systematik erfolgt jedoch in § 55 Abs. 3, der nur für das private Bleibeinteresse Einschränkungen vornimmt. Es ist unverständlich, weshalb es keine äquivalente Einschränkung für das öffentliche Ausweisungsinteresse gibt.

Im Einzelnen zu § 53 n.F.:

Anders als bisher kann es keine gerichtliche Verpflichtung der ausweisenden Behörde zur Neubescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts geben, sondern die gerichtliche Entscheidung ersetzt oder bestätigt das behördliche Ergebnis.

§ 53 Abs. 4 n.F. besagt, um außergewöhnliche Härte zu vermeiden, kann ein Recht auf Wiederkehr gemäß § 37 AufenthG eingeräumt werden. In der Gesetzesbegründung (S. 45) wird ausgeführt, dass bei Zweifeln am Überwiegen des öffentlichen Interesses über das private Interesse durch Einräumung eines Rechts auf Wiederkehr das öffentliche Interesse an der Ausweisung letztlich überwiegen kann. Dies halten wir für einen schwerwiegenden Eingriff. Die Möglichkeit eines Rechts auf Wiederkehr bedeutet in der Praxis für die AusländerInnen zunächst faktisch die Ausweisung, ob dann eine solche Wiederkehr gelingen kann, hängt von zu vielen Unsicherheiten ab. Faktisch wird es mit dieser Regelung daher bei der Ausweisung bleiben; dem Gedanken der Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte, bzw. hier eine Abhilfe zu schaffen, wird nicht Genüge getan.

Bei Abwägungen zugunsten des/der AusländerIn ist gemäß Absatz 2 insbesondere die Dauer seines/ihrer rechtmäßigen Aufenthalts (...) zu berücksichtigen. Festzustellen ist, dass bei der Dauer des Aufenthalts Duldungen gemäß § 60a AufenthG nicht angerechnet werden (GB S. 45). Diese sind unserer Meinung nach jedoch dringend mit zu berücksichtigen. Auch wenn die Duldung keinen rechtmäßigen Aufenthaltstitel darstellt, leben viele AusländerInnen etliche Jahre mit einem solchen Duldungstitel und integrieren sich in dieser Zeit. Diesen konsequent die Aufenthaltszeiten abzusprechen, halten wir aus menschenrechtlichen Aspekten für nicht geboten.

Im Einzelnen zu § 54 n.F.:

Als besonders schwerwiegendes öffentliches Interesse an einer Ausweisung wird eingestuft, wenn eine Person ohne Bewährung wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe verurteilt wurde. Im Gegensatz zur gegenwärtig gültigen Regelung gibt es kein Mindeststrafmaß mehr. Im aktuell gültigen § 53 AufenthG ist eine zwingende Ausweisung vorgesehen, wenn eine Person zu drei Jahren Freiheits- oder Jugendstrafe verurteilt wurde; eine Ausweisung im Regelfall nach § 54 bei einer Verurteilung von zwei Jahren.

Folge eines fehlenden Mindeststrafmaßes kann sein, dass auch Bagatelldelikte dazu führen, dass das öffentliche Interesse überwiegt. Der KOK erachtet dies als nicht verhältnismäßig.

Ebenso ist § 54 Abs. 2 n.F. zu sehen, da sich aus der Gesetzesbegründung (Seite 47) ergibt:

Ein vorsätzlicher Verstoß gegen die deutsche Rechtsordnung, der zu einer Verurteilung führt (Nummer 1), begründet stets ein schwerwiegendes öffentliches Interesse an der Ausweisung, da in dem vorsätzlichen Verstoß die rechtsfeindliche Gesinnung des Ausländers zum Ausdruck kommt, auch wenn das Gericht eine Bewährung gewährt. Vor dem Hintergrund der häufigen Einstellung aus Opportunitätsgründen durch die Gerichte und Staatsanwaltschaften führen häufig nur noch Taten von einiger Schwere oder bei wiederholter Straffälligkeit des Ausländers zu einer Verurteilung. Die Verurteilung stellt somit grundsätzlich ein Signal dar, dass öffentliche Interessen massiv beeinträchtigt worden sind, auch wenn die Strafe noch zur Bewährung ausgesetzt worden ist.

Der KOK erachtet diese Aussage in der Gesetzesbegründung als sehr bedenklich. Es kann nicht die Aufgabe des Aufenthaltsrechts sein, Vorgehensweisen in den Strafverfahren, auch wenn diese möglicherweise kritisch zu bewerten sind, mit Mitteln des Aufenthaltsrechts aufzulösen.

Der KOK bittet in diesem Zusammenhang auch Formulierungen in der Gesetzesbegründung, (Seite 46 Absatz 1) (...) *der Ausländer (...) der seinen Status als Gast in der Bundesrepublik missbraucht hat*, in Hinblick auf ihre politische Signalwirkung zu prüfen. Wir halten es für schwierig, wenn Deutschland laut Koalitionsvertrag eine Willkommens- und Anerkennungskultur schaffen möchte, gleichzeitig lediglich AusländerInnen als Gäste zu sehen.

Als schwerwiegendes öffentliches Interesse an einer Ausweisung wird eingestuft, wenn frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verheimlicht werden. Ebenso wenn falsche oder unvollständige Angaben gemacht wurden, um Aufenthaltstitel/Papiere zu erlangen oder gemäß § 54 Nr. 4a, 5 n.F. gegenüber dem Arbeitgeber falsche oder unvollständige Angaben bei Abschluss des Vertrages gemacht werden.

Diese Einstufungen hält der KOK für problematisch, da gerade die Gruppe der Opfer von Menschenhandel durch den Druck oder Zwang der TäterInnen dazu gebracht werden können, genau diese falschen Angaben zu machen.

Der KOK beobachtet mit Besorgnis die Ausformulierung bezüglich suchtmittelabhängigen Personen in § 54 Nr. 7 zweiter Halbsatz (...) *wenn der Ausländer (...) nicht zu einer erforderlichen seiner Rehabilitation dienenden Behandlung bereit ist oder sich ihr entzieht*. Der KOK befürchtet, dass durch diesen Paragraphen eine Stigmatisierung von suchtmittelabhängigen Menschen verstärkt werden könnte. Darüber hinaus ist Freiwilligkeit der Betroffenen zwingende Voraussetzung für eine Therapie.⁹ Außerdem verweist der KOK auf die teilweise bestehende Problematik der Finanzierung von Suchttherapien, z.B. über das Asylbewerberleistungsgesetz.

Im Einzelnen zu § 55:

Die gemäß § 55 n.F. geplanten Ergänzungen von privatem Bleibeinteresse berücksichtigen nicht die Gruppe derjenigen, die persönliche Erfahrungen als Opfer von Straftaten haben oder traumatisiert sind. Die unter Nummer 3 geplante Ergänzung für im Bundesgebiet geborene oder als minderjährig in

⁹ <http://www.therapieplaetze.de/info.php>

das Bundesgebiet eingereiste AusländerInnen halten wir in Bezug auf die weiteren geforderten Integrationsleistungen für schwierig: Die positive Aufnahme für Minderjährige wird umgehend durch den Nachweis weiterer Integrationsleistungen wieder eingeengt. Es ist für uns nicht ersichtlich, weshalb einerseits eine Verbesserung für Minderjährige vorgenommen wird, aber dies andererseits nur unter der Einschränkung des Nachweises weiterer Integrationsleistungen erfolgt.

Die gesetzliche Vermutung des § 55 Abs. 1 Satz 3 AufenthG, dass schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Regel vorliegen, wenn ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 besteht oder wenn der/die AusländerIn mehrfach oder wiederholt öffentliche Ausweisungsinteressen im Sinne von § 54 Abs. 2 begründet hat, stellt unserer Meinung nach eine zu starke Verengung der privaten Interessen dar, da das öffentliche Interesse sehr häufig dann den Vorrang haben wird.

Ebenso kritisch bewertet der KOK den § 55 Abs. 3. Diesseits ist es nicht nachvollziehbar, dass enge persönliche, wirtschaftliche oder sonstige Bindungen des/der AusländerIn an seinen/ihren Heimatstaat gegen ein privates Bleibeinteresse sprechen können. Selbstverständlich können AusländerInnen noch enge Bindungen an ihre Heimat haben, dies ist menschlich und Lebensrealität für viele AusländerInnen. Ebenso ergeht es auch deutschen StaatsbürgerInnen, wenn diese sich lange Jahre im Ausland aufhalten. Diese Bindung kann neben dem Integrationswillen stehen und stellt eine Bereicherung dar. Berücksichtigt werden sollte insgesamt, dass eine Integration letztlich auch nur gelingen kann, wenn den AusländerInnen auch ein sicherer Aufenthalt in Deutschland in Aussicht gestellt werden kann. Solange dies nicht der Fall ist, bleibt den AusländerInnen zum Teil keine Alternative, als Bindungen an die Heimatländer zu haben. Außerdem wird nicht definiert, was unter Integrationsdefiziten verstanden wird. Die Messung von „Integration“ an sich ist schon problematisch, da hierbei Standards aufgestellt werden, denen nicht alle Menschen mit ihren individuellen und auch sozialen Voraussetzungen entsprechen können, ohne dass den betroffenen Personen dabei „mangelnder Wille“ vorzuwerfen ist. Eine Unterteilung von Familien und Partnerschaften in „höher- und minderwertigere“ je nach Aufenthaltsstatus der Beteiligten bei deren Gründung, lehnen wir ab und sehen dies auch nicht mit dem Grundgesetz Artikel 6 vereinbar, der Ehe und Familie ohne Unterscheidung Schutz zuspricht.

Empfehlung:

- Wir bitten eine Änderung dahingehend vorzunehmen, dass bei Zweifel am Überwiegen des öffentlichen Ausweisungsinteresses keine Ausweisung erfolgen darf und eine Streichung des § 55 Abs. 1 Satz 3 Aufenthaltsgesetz.
- Wir bitten darum, bei Gruppen wie Opfern von Menschenhandel zu berücksichtigen, dass auf Grund bestimmter Zwangselemente von TäterInnen die AusländerInnen gezwungen werden können, falsche Angaben zu tätigen.
- Betroffene von MH haben ein schwerwiegendes privates Bleibeinteresse. Dieses Interesse muss direkt in § 55 Abs. 1 aufgenommen werden.

- Gestrichen werden sollte die Ergänzung in § 55 Abs. 1 Nr. 3 (...) und Bindungen ins Bundesgebiet aufweist, die auch für die Zukunft die Einfügung in Lebensverhältnisse der Bundesrepublik erwarten lassen.
- Gestrichen werden sollte § 55 Abs. 3 vollständig.
- Der KOK bittet darum, die Gesetzesbegründungen umzuformulieren und in Hinblick auf ihre politische Signalwirkung zu prüfen.

10. Artikel 1, Nummer 31, § 62 AufenthG: Abschiebungshaft

§ 62 wird wie folgt geändert:

„(3) Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (Sicherungshaft), wenn:

5. Fluchtgefahr besteht (wird eingefügt).

Zudem wird ein neuer Absatz 5 gefasst, der gemäß Satz 2 erlaubt, AusländerInnen ohne vorherige richterliche Anordnung festzuhalten und vorläufig in Gewahrsam zu nehmen, wenn eine richterliche Entscheidung längere Zeit in Anspruch nehmen würde, als zur Durchführung der Maßnahme erforderlich wäre.

Kommentierung:

Die weitreichende Definition von Fluchtgefahr in § 2 führt nun dazu, dass ein extrem weiter Spielraum besteht, um eine Person in Abschiebungshaft zu nehmen. Die ohnehin schon große Gruppe wird möglicherweise noch größer, da der Katalog in § 2 erhebliche Fluchtgefahr listet; § 62 aber nur Fluchtgefahr fordert.

Ein Verzicht auf die richterliche Entscheidung ist aus unserer Sicht ein Verstoß gegen Artikel 104 GG.

Empfehlung:

- Ersatzlose Streichung von Nr. 5 und des Satzes 2 in Absatz 5.

11. Artikel 1, Nummer 32, § 62a AufenthG: Vollzug der Abschiebungshaft

b) In § 62a Absatz 4 werden die Wörter „auf deren Wunsch hin“ gestrichen.

Kommentierung:

Der KOK begrüßt es, dass damit die Möglichkeiten des Besuchs von MitarbeiterInnen von einschlägig tätigen Hilfs- und Unterstützungseinrichtungen erweitert werden. Dies ist auch dringend erforderlich.

Gerade im Bereich des Menschenhandels gehen wir davon aus, dass so mehr Betroffene identifiziert werden können.

Empfehlung:

- Um eine wirklich Verbesserung zu erreichen, fordert der KOK ergänzend, dass auch die Formulierung „auf Antrag“ gestrichen wird, damit eine reguläre Informations- und Beratungsmöglichkeit gewährleistet wird.

12. Artikel 1, Nummer 41, § 87 AufenthG: Übermittlung an die Ausländerbehörden

In § 87 Abs. 2 Satz 1 wird nach Nr. 3, Nr. 4 eingefügt. Daraus ergibt sich:

Öffentliche Stellen im Sinne von Absatz 1 haben unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangen von:

- 4. dem aufenthaltsrechtlich relevanten Bezug von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten, Achten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch durch den Ausländer oder.*

Kommentierung:

Der KOK bewertet es als kritisch, dass, statt wie von vielen Akteuren schon lange gefordert, Meldepflichten der öffentlichen Behörden abzuschaffen, nun neue Meldepflichten eingeführt werden. Diese können zur Verschärfung der Situation bestimmter Personen oder Personengruppen führen:

Wenn z.B. von häuslicher Gewalt betroffene Frauen Zuflucht in einem Frauenhaus suchen und deshalb (z.B. wegen der hohen Tagessätze oder weil sie nicht mehr arbeiten gehen können) hilfebedürftig nach dem SGB II werden, würde dies bei entsprechendem Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörden gemeldet und negativ gewertet werden, auch wenn dieser Umstand in keinem Verschulden der Betroffenen liegt. Dies könnte dazu führen, dass sich Betroffene von Gewalt aus Angst vor möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, nicht die notwendige und ihnen zustehende Hilfe suchen.

Auch die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII sollen eine Hilfe darstellen für Kinder und Eltern, die hilfebedürftig sind. Ein Jugendlicher, der beispielsweise zu seiner Sicherheit in Obhut genommen wird und deshalb Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB VIII erhält, kann dadurch negative aufenthaltsrechtliche Konsequenzen erfahren, obwohl eine Inobhutnahme nicht in seinem „Verschulden“ bzw. eigenen Handlungsspielraum liegt. Eine Meldepflicht des Jugendamtes an die Ausländerbehörde in diesen Fällen könnte dazu führen, dass Familien sich, aus Angst vor möglichen aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, notwendige Hilfe nicht mehr (rechtzeitig) vom Jugendamt holen. Dies wäre deutlich zum Nachteil der Kinder und Jugendlichen.

Diese Gesetzesvorschrift unterscheidet überhaupt nicht, aus welchen Gründen Menschen (vorübergehend) Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten und ob diese Gründe von ihnen selbst zu verantworten sind bzw. die Personen selbst die Möglichkeit und Handlungsmächtigkeit hatten, dem etwas entgegen zu setzen.

Wenn Betroffene von Menschenhandel entgangenen Lohn vor den Arbeitsgerichten geltend machen möchten und keinen Aufenthaltsstatus haben, können sie zwar arbeitsgerichtlich eine Klage einreichen, faktisch wird dies jedoch gehindert durch § 87 Abs. 2 AufenthG. Eine konsequente Stärkung der Opferrechte von Betroffenen des Menschenhandels bedeutet, auch den AusländerInnen ohne regulären Aufenthaltstitel die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen, die nicht als ZeugInnen in einem Strafverfahren aussagen können oder wollen und darüber einen Aufenthaltstitel bekommen.¹⁰ Erfahrungen aus der Praxis belegen, dass Menschen ohne Papiere arbeitsgerichtliche Verfahren nur selten nutzen.¹¹ Rechtliche Alternativen stehen nicht zur Verfügung. Rechtsansprüche und Rechtswirklichkeit stehen somit in einem eklatanten Missverhältnis.

Empfehlung:

- Ersatzlose Streichung der neuen Regelung
- Sicherstellung der Umsetzung der Vorgaben aus Artikel 6 Abs. 2a der EU-Sanktionsrichtlinie, dass das Arbeitsgerichtsverfahren auch für irreguläre MigrantInnen tatsächlich zugänglich ist, durch die Bundesregierung. Hierfür werden die Arbeits- und Zivilgerichte von der Verpflichtung nach § 87 Abs. 2 AufenthG, Daten an die Ausländerbehörden zu übermitteln, ausgenommen.

¹⁰ Handreichung: Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung – Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Betroffenenrechte, Rabe/Tanis, S. 34

¹¹ Ebenda, S. 35