



An den
Vorsitzenden des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages
Ansgar Heveling, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)404 G

Halle, den 11. Oktober 2015

Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BR Drs. 446/15, v. 29.9.2015
im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 12.10.2015

Inhalt

I. Vorbemerkungen: Eckpunkte gesetzgeberischer Handlungspflichten angesichts der aktuellen Flüchtlingsströme	2
II. Änderung des Asylverfahrensgesetzes (Artikel 1)	3
1. Neubestimmung der Handlungsfähigkeit nebst Folgeregelungen	3
2. Erweiterung der sicheren Herkunftsstaaten	4
3. Vereinheitlichung von Rechtsschutzfristen	5
4. Verwaltungszusammenarbeit bei der Aufnahme von Asylbewerbern	5
5. Pflicht zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung und Folgeänderungen	5
6. Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender	6
7. Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte	6
8. Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung der Heilkunde	7
III. Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Artikel 2)	7
1. Leistungsbeschränkungen für bestimmte ausreisepflichtige Personen	7
2. Erweiterung der Sachleistungen	8
3. Schutzimpfungen	10
IV. Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 3)	10
1. Berufsbezogene Deutschsprachförderung	10
2. Änderung der Härtefallregelung	11
3. Verbot der Ankündigung von Abschiebungsterminen	11
4. Beschränkung der Arbeitsmarktzugangs von Geduldeten	12
V. Zusammenfassende Bewertung	12

I. Vorbemerkungen: Eckpunkte gesetzgeberischer Handlungspflichten angesichts der aktuellen Flüchtlingsströme

Die dramatisch gestiegene Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland Zuflucht suchenden Menschen (Asylbewerber, Flüchtlinge, subsidiären Schutz suchende Personen) stellt die zur Schutzgewährung und vorangehenden Prüfung verpflichteten staatlichen Institutionen ebenso vor eine grundlegende Herausforderung wie die Gesellschaft und ihre Institutionen. Dabei besteht die Herausforderung zunächst einmal darin, den hohen Zustrom an schutzsuchenden Personen praktisch zu bewältigen. Dazu gehören verwaltungsverfahrenrechtliche Maßnahmen wie die Registrierung und Durchführung der Anerkennungsverfahren ebenso wie die Gewährung von Unterkunft und Versorgung. Für die Gesellschaft geht es um eine erhebliche Integrationsleistung, d.h. um Anpassungen im sozialen und kulturellen solidarischen Verhalten, aber auch um die weitere Steigerung des zivilgesellschaftlichen Engagements, ohne die eine solche Herausforderung nicht zu bewältigen ist.

Staat, Verwaltung und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland haben sich dieser Herausforderung bereits mehrfach erfolgreich und nachhaltig, d.h. mit dauerhaft erfolgreichen Integrationsleistungen gestellt. Hierbei sind vor allem die Bewältigung der Flüchtlingsströme nach 1945 und nach 1989 zu erwähnen. Beide Entwicklungen haben aus heutiger Sicht auch erhebliche positive Effekte zur Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft beigetragen. Die Bewältigung der großen Flüchtlingswelle nach 1989 hat indes zu einer verfassungsrechtlichen Neuausrichtung des Asylgrundrechts in Abstimmung mit der Rechtsentwicklung auf der Ebene der Europäischen Union geführt. Auch wenn diese Neuausrichtung umstritten und insbesondere hinsichtlich ihrer Erwartungen an die innereuropäische Solidarität enttäuschend verlaufen ist, stellt sie weiterhin den gültigen institutionellen Rahmen für die deutsche Flüchtlingspolitik dar. Dies gilt insbesondere für das System der sicheren Herkunftsstaaten, das ein wesentliches Strukturmerkmal des Asyl- und Flüchtlingsrechts markiert.

Für die Bundesrepublik Deutschland steht es außer Frage, dass die Flüchtlingspolitik und die dafür erforderliche Gesetzgebung auch unter Beachtung internationaler und europäischer Rechtspflichten zu erfolgen hat. Diese müssen indes auch in ihrer ganzen thematischen Breite zur Kenntnis genommen werden. Dies betrifft insbesondere die Pflicht zur Rückführung als einem wichtigen Instrument der Vermeidung von illegaler Zuwanderung, deren mangelhafte Umsetzung durch Deutschland die Europäische Kommission erst kürzlich gerügt hat.¹

In einer solchen Lage ist es Aufgabe von Regierung und Gesetzgeber, die naturgemäß begrenzten Möglichkeiten der Steuerung von Migration und Flucht wirksam einzusetzen. Dazu

¹ Zu aktuellen Problemen siehe auch Kluth, ZAR 2015, 285 ff.

gehört es auch, im Interesse der Vermeidung von Fehlanreizen (sog. Pull-Faktoren) ein klares „Bild“ des Rechtsrahmens für die Gewährung von Zuflucht zu vermitteln und zugleich die notwendigen Instrumente für die Bekämpfung illegaler Zuwanderung und illegalen Aufenthalts bereitzustellen. Dabei ist zu beachten, dass es weder rechtlich noch moralisch eine unbegrenzte Pflicht zur Ermöglichung von Zuwanderung gibt und dass es ein legitimes Recht demokratischer Gesellschaften ist, die Rahmenbedingungen der Zuwanderung auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen solidarischen Leistungspflichten zu bestimmen. Für den Bereich des völker- und europarechtlich verankerten Flüchtlingsrechts bedeutet dies, dass auch in diesem Bereich ein legitimer Anspruch besteht, die Einhaltung des rechtlichen Rahmens einzufordern. Es wäre eine gefährliche Fehlentwicklung, wenn eine symbolische Politik der offenen Grenzen mit einem Verzicht auf die Einforderung zur Beachtung dieses ohnehin weit gefassten Rechtsrahmens gleichgesetzt oder verwechselt würde.

Neben der Verdeutlichung des Rechtsrahmens und der Vermeidung von Anreizen für eine illegale Zuwanderung gehört es zu den vorrangigen Aufgaben des Gesetzgebers, die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltung einerseits sowie der Zivilgesellschaft andererseits an die veränderten Umstände anzupassen, d.h. zu optimieren. Optimieren bedeutet dabei insbesondere, den Einsatz vorhandener knapper personeller Ressourcen zu verbessern, indem diese dort und so eingesetzt werden, dass sie die größtmögliche Wirkung entfalten. Zudem müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die zeitnahe Bereitstellung sächlicher Ressourcen, insbesondere von Unterkünften bzw. Wohnungen, geschaffen werden.

Der Bundesgesetzgeber sowie die Bundesregierung und die Landesregierungen haben in diesen Bereichen in den letzten Monaten bereits wichtige Maßnahmen ergriffen. Mit dem zur Anhörung stehenden Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz werden einige der bereits ergriffenen Maßnahmen ergänzt und neue Instrumente eingeführt, die es zu beurteilen gilt. Die nachstehenden Ausführungen beschränken sich dabei auf ausgewählte rechtliche Aspekte.

II. Änderung des Asylverfahrensgesetzes (Artikel 1)

1. Neubestimmung der Handlungsfähigkeit nebst Folgeregelungen

Die Anhebung des für die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren maßgeblichen Alters auf 18 Jahre (Volljährigkeit) ist zu begrüßen, da die mit der bisherigen Regelung (16 Jahre) verbundene Verweigerung der für Minderjährige vorgesehenen institutionellen Unterstützung fragwürdig war.

Zu fragen ist indes, warum die Parallelregelung des § 80 AufenthG nicht entsprechend angepasst wird, da die zugrunde liegenden Wertungen identisch sind.

2. Erweiterung der sicheren Herkunftsstaaten

Das „Konzept“ der sicheren Herkunftsstaaten wurde durch die Asylreform 1994 parallel zur Etablierung eines europäischen Asylrechtsrahmens eingeführt. Es wurde durch das Bundesverfassungsgericht mit der Maßgabe gebilligt, dass einer Vergewisserung über die rechtlichen Standards in Bezug auf das Flüchtlingsrecht in den einbezogenen Staaten zu erfolgen hat und dass insoweit auch eine fortlaufende Beobachtung zu erfolgen hat (BVerfGE 94, 49 ff.).

Auch wenn es aus heutiger Sicht nicht von der Hand zu weisen ist, dass selbst in Bezug auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Annahme, dass die wesentlichen Standards des internationalen und europäischen Flüchtlingsrechts eingehalten werden, sich als irrig erweisen kann, handelt es sich vor dem Hintergrund der grundlegend veränderten Bewegungs- und Einreisemöglichkeiten um ein taugliches System, um einerseits die solidarische Verteilung von Flüchtlingen in der EU zu ermöglichen und andererseits auch zur Entlastung und Beschleunigung von Verfahren zwischen verschiedenen Stufen der Schutzbedürftigkeit bzw. Gefährdung zu unterscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen in der Dublin-III-Verordnung inzwischen angepasst wurden und dass bei Antragstellern aus den sicheren Herkunftsstaaten die Schutzgewährung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, sondern lediglich die Anforderungen an die Darlegung eines Schutzbedürfnisses erhöht wurden.

Die verfassungsgerichtliche Vorgabe, die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat regelmäßig zu überprüfen, wird durch den neu einzufügenden § 29a Abs. 2a nunmehr dahingehend konkretisiert, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen entsprechenden Bericht vorzulegen hat. Dies ist als präzisierende Regelung der bereits bislang bestehenden Pflicht zur Beobachtung zu begrüßen.

Bezogen auf die in Anlage II neu aufzunehmenden Staaten: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien (ehemalige jugoslawische Republik), Montenegro, Senegal und Serbien werden im Besonderen Teil der Begründung des Gesetzesentwurfs die der Einstufung zugrunde liegenden wesentlichen Erkenntnisse auf der Grundlage Berichterstattung durch das Auswärtige Amt sowie der Berichterstattung von Menschenrechtsorganisationen wiedergeben. Dabei wird auch auf die in einzelnen Staaten bestehenden Gefahren der Diskriminierung hingewiesen, wobei zugleich deutlich gemacht wird, dass diese nicht staatlich gebilligt werden. Die vorgetragenen Einschätzungen genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat zu erfüllen sind. Soweit geltend gemacht wird, dass es u.a. in Bezug auf Minderheiten zu Diskriminierungen kommt, die zur Gewährung von Schutz verpflichten können, ist darauf zu verweisen, dass in diesen

Fällen die Möglichkeit besteht, nach entsprechender Darlegung der besonderen Umstände des Falles die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens zu erwirken (siehe § 29a Abs. 1 AsylVfG).

Ergänzend zu der Änderung des § 29a AsylVfG sollte im Sinne einer folgerichtigen Regelungstechnik die in **§ 30 AsylVfG** getroffene Regelung auch auf die Fälle erweitert werden, in denen lediglich eine Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter beantragt wird. Ansonsten würde der weniger weitreichende Schutzanspruch verfahrensrechtlicher „günstiger“ gestellt als der Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter.

3. Vereinheitlichung von Rechtsschutzfristen

Die durch Ergänzung der §§ 34a und 36 AsylVfG angestrebte Vereinheitlichung der Rechtsschutzvoraussetzungen mit den Regelungen in Bezug auf Abschiebungsanordnungen erweist sich im Sinne einer Vereinheitlichung des nach wie vor sehr unübersichtlichen verfahrensrechtlichen Rahmens als sinnvoll. Verfassungsrechtliche Bedenken an den damit geltenden Fristen bestehen nicht.

Die u.a. aus den Reihen der Anwaltschaft und Richterschaft erhobene Forderung, das gerichtliche Verfahrensrecht für das Asylverfahren wieder auf die „normalen“ Regelungen der VwGO zurückzuführen, erweist sich vor dem Hintergrund der aktuell sehr hohen Erwartungen an eine schnellere Entscheidungsfindung als nicht zielführend.

4. Verwaltungszusammenarbeit bei der Aufnahme von Asylbewerbern

Die in § 45 Abs. 2 AsylVfG neu angefügte Regelung zur Verwaltungszusammenarbeit der Länder ist zu begrüßen, weil sie es ermöglicht, vorübergehend oder auf Dauer günstigere kooperative Lösungen für die Unterbringung von Flüchtlingen zu organisieren, ohne dass dabei die Grundsätze der Lastenverteilung angetastet werden.

5. Pflicht zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung und Folgeänderungen

Die in § 47 Abs. 1a geplante Neuregelung führt zu einer zeitlichen Erweiterung der Verpflichtung von bestimmten Antragstellern (Personen, die unter § 29a und § 27a AsylVfG fallen), in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Die Regelung verfolgt den Zweck, dadurch die Rückführung zu erleichtern. Sie ist zudem mit der negativen Rechtsfolge verbunden, dass kein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt besteht.

Die Regelung ist durch die geminderte Schutzbedürftigkeit des erfassten Personenkreises sowie das damit in Verbindung stehende Interesse an einer Erleichterung der Rückführung motiviert und gerechtfertigt. Sowohl verfassungsrechtlich als auch europarechtlich besteht in

Bezug auf die erfassten Personengruppen ein geringeres Schutzbedürfnis, so dass eine unterschiedliche Behandlung im Vergleich zu anderen Antragstellern gleichheitsrechtlich gerechtfertigt ist.

Es bestehen auch keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass durch die ausgelösten Rechtsfolgen in menschenrechtliche Mindestgarantien eingegriffen wird.

Soweit darauf hingewiesen wird, dass die Aufnahmekapazitäten der Erstaufnahmeeinrichtungen schon jetzt zu knapp bemessen sind und es durch Überlegungen zu zusätzlichen Konflikten und durch die Verlängerung der Verweilpflicht zu einer Erschwerung der Integration kommt, ist zu beachten, dass die Kapazitäten der Aufnahmeeinrichtungen derzeit mit großer Anstrengung ausgebaut werden, so dass es sich dabei um ein allenfalls vorübergehendes Problem handelt. In Bezug auf die Integrationswirkungen ist zu beachten, dass in Bezug auf den erfassten Personenkreis nach §§ 27a, 29a AsylVfG eine Integration in die deutsche Gesellschaft nicht ansteht.

6. *Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender*

Durch den neuen § 63a wird eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) gesetzlich eingeführt, die es bisher bereits in der Verwaltungspraxis gab. Obwohl der Beweiswert der Bescheinigung gering ist, wird ihr von der behördlichen Praxis eine positive Funktion attestiert. Im Vergleich zur bisherigen Praxis wird die Gültigkeitsdauer von einer Woche auf einen höchstens einen Monat ausgedehnt.

Die Einführung der BüMA wird u.a. deshalb kritisiert, weil dadurch die Antragstellung verzögert und eine Familienzusammenführung erschwert werde. Entsprechende rechtliche Wirkungen gegen von der Ausstellung der Bescheinigung indes erkennbar nicht aus.

7. *Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte*

Die geplante Erweiterung des § 83c AsylVfG, die einhergeht mit einer Änderung des § 52 Nr. 2 VwGO durch Artikel 7 des Gesetzes, dient dem sinnvollen Ziel, innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit eines Bundeslandes eine Spezialisierung auf einzelne Herkunftsländer zu erleichtern. Dies verbessert die Qualität der richterlichen Arbeit und ist daher insoweit zu begrüßen.

Allerdings ist auch zu beachten, dass eine solche Konzentration zusammen mit den hohen Hürden für Rechtsmittel im Asylrecht die innergerichtliche Kontrolle durch verschiedene Spruchkörper noch weiter mindert. Die etwaige „einseitige“ Spruchpraxis eines Gerichts kann so noch weniger korrigiert werden, als dies schon bislang der Fall ist. Dies sollte von den Ländern bei der Anwendung der Regelung beachtet werden.

8. Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung der Heilkunde

Die neu in § 90 AsylVfG vorgesehene Regelung ist berufsrechtlicher Natur und stellt eine Sonderregelung zur Bundesärzteordnung dar, die den regulären Zugang zum Arztberuf und zur Ausübung der Heilkunde (insoweit zusammen mit dem Heilpraktikergesetz) darstellt.

Die Regelungsintention ist verständlich und die vorgesehene Regelung lässt durch die Befristung in Absatz 8 und das Verbot, die Berufsbezeichnung Arzt zu führen (Abs. 2 Nr. 2) auch erkennen, dass der Gesetzgeber sich der besonderen Problematik bewusst ist, die mit der Erleichterung des Berufszugangs bei Heilberufen verbunden ist. Hinzu kommt, dass die Ärzteschaft die Prämisse der Regelung insoweit in Frage stellt, als sie von einer hinreichenden Versorgung durch die approbierten Ärzte ausgeht. Das bedarf sicher einer gesonderten Erörterung und ist bei der Erteilung der Ermächtigung nach Absatz 1 ohnehin zu berücksichtigen.

Rechtlich unklar ist indes, welche rechtlichen Maßgaben für die Berufsausübung gelten sollen, da diese durch die Länder geregelt ist. Zwar darf die Betätigung nur „unter Verantwortung eines Arztes“ erfolgen. Damit ist alleine aber noch nicht zu begründen, dass das jeweilige Landesrecht der Heilberufe zur Anwendung kommt.

III. Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Artikel 2)

1. Leistungsbeschränkungen für bestimmte ausreisepflichtige Personen

Durch eine Ergänzung von § 1a AsylbewerberleistungsgG und die Absätze 2 und 3 wird das Leistungsspektrum für Personen, denen eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder bei denen diese abgelaufen ist, auf die Sicherung des physischen Existenzminimums gekürzt.

Die Regelungen werfen die grundsätzliche Frage auf, ob eine Unterschreitung des regulären gesetzlichen Leistungsniveaus, das seinerseits das verfassungsrechtliche Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG konkretisiert, verfassungsrechtlich zulässig ist. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob das sozio-kulturelle Existenzminimum bzw. die dafür erforderlichen Leistungen vorenthalten werden dürfen.

Die Begründung des Gesetzesentwurfs geht darauf nicht näher ein. Die Kritiker beziehen sich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012- 1 BvL 10/10 -, - 1 BvL 2/11, die u.a. ausführt, dass es bei der Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht auf die voraussichtliche Dauer des Aufenthalts ankommt.²

Wenn das BVerfG in seinem Urteil vom 9.2.2010 stellt ausführt, dass „migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen“ können, so bezieht sich dies auf das allgemeine Leistungsniveau.

Es ist indes fraglich, ob die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts auch die Phase der unmittelbar bevorstehenden Rückführung einbeziehen oder sich auf Fälle beziehen, in denen lediglich unklar ist, welche mittelfristige Aufenthaltsperspektive Antragsteller haben.

Meines Erachtens sprechen gute Gründe dafür, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht auf die hier einschlägige Phase der rechtlich sofort, faktisch jedenfalls in nächster Zukunft anstehenden Rückführung zu übertragen, zumal in dieser Phase auch bereits klar ist, dass es keine Pflicht des Staates zur Förderung der Integration geben kann. Es ist aber zu beachten, dass eine gewisse Unsicherheit verbleibt, da die Aussagen des Urteils eine weiterreichende Interpretation nicht grundsätzlich ausschließen.

2. *Erweiterung der Sachleistungen*

Die Regelung sieht für die Zeit des Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung eine erweiterte Deckung des persönlichen Bedarfs durch Sachleistungen vor. Dahinter steht die Annahme, dass jedenfalls ein nicht unerheblicher Teil von Asylbewerbern aus Balkanstaaten trotz fehlender Erfolgsaussichten nach Deutschland reist, um die während des laufenden Verfahrens ausgezahlten Gelder anzusparen und für eine Verbesserung der Lebenssituation im Heimatland zu verwenden. Dieses Verhalten wird in der politischen Debatte auch als „Missbrauch des Asylrechts“ bezeichnet, was vor dem Hintergrund der Finalität der Asylgewährung auch berechtigt ist. Die Einzelheiten zur Umsetzung wurden in weiteren Verhandlungen mit den Ländern am 24.9.2015 leicht modifiziert und werden in einen Gesetzesentwurf einfließen, zu dem auch die Bundesländer mit Regierungsbeteiligung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Zustimmung signalisiert haben. Es wurde dazu die folgende Verständigung beschlossen:

² Siehe dazu auch Kluth, ZAR 2015, 310 ff.

- „Mögliche Fehlanreize für unberechtigte Asylanträge werden beseitigt: Der bisher mit dem „Taschengeld“ abgedeckte Bedarf soll künftig, sofern mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, in Erstaufnahmeeinrichtungen in Form von Sachleistungen (auch Wertgutscheine) erbracht werden. In anderen Gemeinschaftsunterkünften kann ebenso verfahren werden.
- Geldleistungen werden höchstens einen Monat im Voraus ausgezahlt.
- Für vollziehbar Ausreisepflichtige, die unter keinen Umständen für ein Bleiberecht in Betracht kommen und deren Ausreisedatum und Reisemöglichkeit feststehen, ist die Leistungsgewährung auf die Zeit bis zu diesem Datum zu befristen. Nimmt der vollziehbar Ausreisepflichtige schuldhaft die Ausreisemöglichkeit nicht wahr, endet sein Anspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und ihm steht bis zu seiner umgehend einzuleitenden Ausreise nur noch der allgemeine Anspruch auf das unabdingbar Notwendige zu.
- Für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, die ab dem 1. September 2015 einen Asylantrag gestellt haben, wird ein Beschäftigungsverbot eingeführt. Dies gilt während des Asylverfahrens und wenn der Asylantrag abgelehnt ist.
- Bund und Länder werden zeitgleich ein Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher verabschieden, um eine unter Kindeswohlgesichtspunkten notwendige Verteilung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge bundesweit und landesintern zu ermöglichen. Sie sprechen sich für ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren und ein Inkrafttreten zum 1. November 2015 aus. Dabei soll die im Gesetzentwurf geregelte bundesweite Aufnahmepflicht für alle Länder mit einer Übergangsphase zum 1. Januar 2016 zum Tragen kommen. Der notwendige Sachkompromiss zum Ausgleich der Belastungen durch die Anzahl der Fälle, der Anrechnung auf die Quote der zu Versorgenden und die Abrechnung der Fälle wird im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung ausgewogen und umsetzbar dargestellt und von den Ländern gemeinsam getragen.“

Daran wird deutlich, dass die grundsätzliche Lageeinschätzung weitgehend geteilt wird und dass auch die Tauglichkeit der Vorgehensweise ganz überwiegend bejaht wird.

Die Neuregelung ändert die Rechtslage und Praxis im Bereich des „persönlichen Bedarfs“, der bislang auch bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen durch eine Geldleistung gedeckt wurde. Die dagegen vorgebrachte Kritik macht insbesondere geltend, dass damit die Möglichkeiten zur Gestaltung der persönlichen Lebensführung unzulässig beschränkt werden. Das sozio-kulturelle Existenzminimum werde gefährdet.

Diese Bedenken und Einwände verkennen indes, dass es aus der Perspektive der grund- und menschenrechtlichen Vorgabe zur Deckung des Existenzminimums in erster Linie darauf ankommt, dass in den wesentlichen Lebensbereichen der Bedarf tatsächlich gedeckt ist. Dabei ist die Neuregelung auch hinreichend flexibel. Es ist vorgesehen, dass der notwendige persönliche Bedarf dort, wo Sachleistungen nicht möglich sind, durch Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder auch von Geldleistungen gewährt werden. Damit ist sichergestellt, dass das bürokratisch aufwendigere System der Sachleistung nicht der effektiven Bereitstellung und Bestimmung des persönlichen Bedarfs entgegensteht. Es steht zwar außer Frage, dass die Möglichkeiten der persönlichen Lebensgestaltung einschließlich des Ansparens der bereitgestellten Geldbeträge im Vergleich mit der bisherigen Rechtslage verengt werden. Dies entspricht aber genau der Regulationsintention, einen Anreiz zur Inanspruchnahme von Flüchtlingsschutz nur vor dem Hintergrund der während des Verfahrens geleisteten Geldbeträge abzubauen. Da es sich nach den Erkenntnissen, die dem Gesetzesentwurf zugrunde liegen, um einen bedeutsamen Fehlansatz handelt, sind die damit verbundenen Beschränkungen ebenso wie der höhere bürokratische Aufwand nicht nur gerechtfertigt, sondern vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Verpflichtung zur Vermeidung von Anreizen für eine illegale Migration auch geboten. Dabei ist zu beachten.

3. Schutzimpfungen

Der Zuzug aus Krisengebieten mit mangelhafter medizinischer Versorgung ist für die Schutzsuchenden als auch für die Aufnahmegesellschaft mit zusätzlichen gesundheitlichen Risiken verbunden. Der Umgebungswechsel führt zu neuen gesundheitlichen Gefährdungen, den z.T. durch Schutzimpfungen begegnet werden kann. Durch die entsprechende Erweiterung von § 4 AsylbLG wird dies ermöglicht. Die Regelung ist zusammen mit der geplanten Kostenübernahme durch die Gesetzliche Krankenversicherung, die zu einer Entlastung der Kommunen führt, und der erweiterten Einführung der Gesundheitskarte durch Artikel 11 des Gesetzes zu begrüßen.

IV. Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 3)

1. Berufsbezogene Deutschsprachförderung

Die Einführung dieser Regelung ist vorbehaltlos zu begrüßen.

2. Änderung der Härtefallregelung

Die vorgesehene Änderung von § 23a Abs. 1 S. 3 AufenthG dient dem Zweck, eine Befassung der Härtefallkommission dann zu vermeiden, wenn ein Rückführungstermin bereits feststeht. Dies ist vor dem Hintergrund der Tatsache folgerichtig, dass eine Befassung der Härtefallkommission keine aufschiebende Wirkung zur Folge hat.

3. Verbot der Ankündigung von Abschiebungsterminen

Die geplante Änderung des § 59 Abs. 1 AufenthG ergänzt die bestehende Regelung, die bereits in verschiedenen Fallkonstellationen ein Absehen von der Androhung der Abschiebung ermöglicht. Dabei ist zu beachten, dass die ergänzende Regelung enger gefasst ist und sich nur auf die Ankündigung des konkreten Abschiebungstermins bezieht. Die Warn- und Aktivierungsfunktion der Androhung bleibt also grundsätzlich erhalten.

Hintergrund dieser Regelung ist die Erfahrung, dass durch die Bekanntgabe eines konkreten Abschiebungstermins nicht selten Maßnahmen zur Verhinderung der Abschiebung ausgelöst werden. Die Regelung bewirkt deshalb bei genauer Betrachtung keine Verschlechterung gegenüber der bisherigen bundesgesetzlichen Rechtslage, die die Ankündigung des konkreten Abschiebungstermins nicht verlangt, sondern vereinheitlicht die Verwaltungspraxis der Länder und verringert insbesondere die Zahl der Fälle, in denen eine Rückführung fehlschlägt, weil die betroffenen Personen nicht angetroffen werden.

Der Bundesgesetzgeber kommt damit zugleich seiner durch die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG begründete Pflicht nach, diese wirksam auszugestalten. Dabei muss es sich um eine praktische Wirksamkeit handeln, die auch die in der Praxis auftretenden Gründe für ein Fehlschlagen von Rückführungen beachtet. Dies hat der Gesetzgeber durch die geplante Änderung getan.

Die damit – bereits nach aktueller Rechtslage – mögliche Vorgehensweise widerspricht auch nicht rechtsstaatlichen Mindeststandards. Die betroffenen Personen befinden sich auf Grund der ihnen bekanntgegeben Ausreisefrist, der sie nicht nachgekommen sind, in einer Situation der Rechtsuntreue, in der sie mit einer Vollzugsmaßnahme rechnen müssen und deshalb auch darauf eingestellt sind, dass eine behördliche Abschiebung jederzeit erfolgen kann.

Dass bei der konkreten Ausgestaltung Rücksichtnahmepflichten bestehen, ist Teil des auch in diesem Verfahren zu betätigenden Ermessens und wird durch die gesetzliche Regelung nicht negativ präjudiziert.

4. Beschränkung der Arbeitsmarktzugangs von Geduldeten

Durch die geplante Ergänzung des § 60a AufenthG durch einen neuen Absatz 6 wird eine bislang in der Beschäftigungsverordnung getroffene Regelung in das Aufenthaltsgesetz überführt, um die Durchführung auch durch die Ausländerbehörden zu ermöglichen.

V. Zusammenfassende Bewertung

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen erweisen sich insgesamt als verfassungsrechtlich zulässig. Sie sind insbesondere geeignet, wichtige Grundzüge der Gewährung von Schutz und Zuflucht für Flüchtlinge durch die Bundesrepublik Deutschland zu verdeutlichen und die dafür bereitstehende Instrumente zu verbessern. Insbesondere sind die Regelungen geeignet, bestehende Fehlanreize zu korrigieren, den Verfahrensablauf zu beschleunigen sowie die Rückführungen zu erleichtern.

Prof. Dr. Winfried Kluth