

Dr. Hans-Eckhard Sommer

Ministerialrat
Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht
Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

München, 10.10.2015

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)404 J

**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (BT-Drucksache 18/1528);
Stellungnahme als Sachverständiger**

I. Gegenstand der Anhörung

1. Der Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes der Fraktionen von CDU/CSU und SPD vom 29.09.2015 (BT-Drs. 18/6185) sieht im Wesentlichen Änderungen des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG), das künftig Asylgesetz heißen soll, des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vor. Daneben werden zahlreiche weitere Gesetze geändert.
2. Parallel dazu wurde ein identischer Gesetzentwurf von der Bundesregierung am 29.09.2015 beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet (BR-Drs. 446/15). Dieser Entwurf wird begleitet von einer Verordnung der Bundesregierung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 29.09.2015, BR-Drs. 447/15. Der Innenausschuss des Bundesrates hat hierzu am 08.10.2015 beraten und eine Empfehlung abgegeben (BR-Drs. 446/1/15). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung, der vom Deutschen Bundestag noch zu beschließenden Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sowie die Verordnung der Bundesregierung stehen auf der Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 16.10.2015.
3. Gegenstand der Anhörung sind außerdem drei Anträge der Fraktion DIE LINKE. vom 28.01.2015, BT-Drs. 18/3839, vom 30.06.2015, BT-Drs. 18/5370, und vom 29.09.2015, BT-Drs. 18/6190, sowie ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.04.2015, BT-Drs. 18/4694. Nur der Antrag BT-Drs. 18/6190 geht – in allgemeiner Weise – auf den Gesetzentwurf ein, die anderen Anträge beinhalten allgemeine Aussagen zum Umgang mit Flüchtlingen (BT-Drs. 18/3839) oder betreffen besondere Fragestellungen wie die Finanzierung (BT-Drs. 18/4694) und die medizinische Versorgung (BT-Drs. 18/5370).

Die gutachterliche Stellungnahme beschränkt sich auf die ausländer- und asylrechtlichen Änderungen des Gesetzentwurfes und geht am Rande auch auf die parallel dazu vorgelegte Verordnung ein, die mit dem Gesetzentwurf in einem politischen Zusammenhang steht.

II. Allgemeines zum Gesetzentwurf

Mit dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, der mit dem Gesetzentwurf Bundesregierung übereinstimmt, sowie der Verordnung der Bundesregierung werden im Wesentlichen die Vereinbarungen zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefs der Länder zur Bewältigung der Flüchtlingskrise vom 24.09.2015 umgesetzt. Ziel ist es, die Asylverfahren zu beschleunigen, die Rückführung vollziehbar Ausreisepflichtiger zu vereinfachen und Fehlanreize für ungerechtfertigte Asylanträge zu beseitigen. Zudem soll die Integration von Menschen mit guter Bleibeperspektive verbessert werden. Staatsangehörigen aus den Staaten des Westbalkans, deren Asylanträge nahezu keine Aussicht auf Erfolg haben, wird ein legaler Weg zur Arbeitsmigration eröffnet. Zudem werden die Regelungen zur Leiharbeit für Asylbewerber und Geduldete gelockert.

Die zunächst vom Bundesministerium des Innern mit diesem Gesetzentwurf ebenfalls vorgesehene Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) und der Aufnahme richtlinie (Richtlinie 2913/332/EU) bleibt einem gesonderten Rechtssetzungsverfahren vorbehalten.

Im Einzelnen sieht das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz insbesondere folgende Änderungen vor:

- Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um Albanien, Kosovo und Montenegro.
- Verlängerung der Pflicht, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, von derzeit drei auf sechs Monate sowie für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten über sechs Monate hinaus bis zur Ausreise oder Abschiebung. In beiden Fällen verlängert sich auch die Residenzpflicht entsprechend.
- Einführung eines Beschäftigungsverbots für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben, sowie für Duldungsinhaber aus diesen Staaten, deren nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.

- Beschränkung der Leistungsgewährung für vollziehbar Ausreisepflichtige, denen eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder bei denen diese abgelaufen ist.
- Gleiches gilt für im Rahmen künftiger EU-weiter Umsiedlungen („relocation“) verteilte Asylbewerber, die entgegen der Verteilentscheidung für einen anderen Mitgliedstaat trotzdem in Deutschland einen Asylantrag stellen.
- Stärkung des Sachleistungsprinzips in Erstaufnahmeeinrichtungen, indem das bisherige „Taschengeld“ so weit wie möglich durch Sachleistungen (auch Wertgutscheine) erbracht werden soll. In der Anschlussunterbringung (Gemeinschaftsunterkünfte) kann ebenso verfahren werden.
- Soweit Geldleistungen erbracht werden, dürfen sie höchstens einen Monat im Voraus ausgezahlt werden.
- Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und bestimmte Geduldete sowie Schaffung einer auf das Sprachniveau des Integrationskurses aufbauenden berufsbezogenen Sprachförderung.
- Verbot der Ankündigung des Abschiebungstermins.
- Abschiebungsstopperlasse der Länder für bestimmte Staaten (u.a. sog. „Wintererlasse“) nur noch für höchstens drei statt bisher sechs Monate.
- Strafschärfung für den Grundtatbestand der Schleusung, die künftig mit drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft wird. In minder schweren Fällen soll es aber beim bisherigen Strafrahmen (Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren) verbleiben.

In der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sind folgende Änderungen bedeutsam:

- Einführung der legalen Arbeitsmigration für die Staaten des Westbalkans ohne berufliche Qualifikation für die Jahre 2016 bis einschließlich 2020 unter folgenden Voraussetzungen:
 - Konkretes Arbeitsplatzangebot und Visumantrag aus dem Ausland
 - Kein Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG in den letzten zwei Jahren vor der beabsichtigten Beschäftigung (Ausnahme: Asylantrag nach dem 01.01.2015 aber vor Inkrafttreten des Gesetzes und unverzügliche Ausreise nach Inkrafttreten).
 - Die Regelungen zur Vorrangprüfung bleiben unverändert.
- Lockerung des Leiharbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete, allerdings verknüpft mit dem Erfordernis einer Vorrangprüfung. Damit ist Asylbewerbern und Ge-

duldeten grundsätzlich erst nach 15-monatigem Aufenthalt eine Beschäftigung in der Leiharbeit möglich.

III. Die wesentlichen Änderungen und weitergehender Änderungsbedarf

1. Wesentliche Änderungen im Asylverfahrensgesetz (künftig: Asylgesetz – AsylG)

a) Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten (§ 29a Abs. 2a und Anlage II zum AsylG-E)

Die Westbalkanstaaten Albanien, Kosovo und Montenegro werden als sichere Herkunftsstaaten eingestuft. Das hat zur Folge, dass nach § 29a AsylVfG für sie nun auch die widerlegbare gesetzliche Vermutung fehlender politischer Verfolgung gilt. Die Liste der sicheren Herkunftsstaaten soll alle zwei Jahre überprüft werden.

Bewertung:

Längst überfällig war die Aufnahme der verbliebenen Westbalkanstaaten in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten. Dies legte schon lange die auch von den Gerichten gebilligte Entscheidungspraxis des BAMF nahe, nach der die Anerkennungsquote bei Asylanträgen aus diesen Staaten abgesehen von wenigen Fällen, in denen vor allem aus medizinischen Gründen Abschiebungsschutz gewährt wird, gegen Null tendiert.

Die vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Liste ist akzeptabel, darf aber nicht einseitig darauf gerichtet sein, Staaten von der Liste zu streichen, sondern muss gerade auch dem Ziel dienen, weitere Staaten in diese Liste aufzunehmen. Letzteres wird im Gesetzestext zwar bedauerlicher Weise nicht zum Ausdruck gebracht, die Bundesregierung ist aber nicht gehindert, auch den Aspekt der Ausweitung der Liste in ihren Bericht aufzunehmen. Es bietet sich an, dafür eine ständige Expertengruppe beim BAMF einzurichten, in die auch das Auswärtige Amt seine Sachkunde einbringen sollte. Mit Blick auf die Entscheidungspraxis des BAMF stellt sich insbesondere bei einer Reihe von afrikanischen Staaten die Frage, ob sie nicht die Voraussetzungen für sichere Herkunftsstaaten erfüllen.

Die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat muss künftig auch Voraussetzung dafür sein, dass die Europäische Union einem Drittstaat Visafreiheit gewährt. Das Auseinanderfallen von beidem war einer der Gründe, die in den letzten Jahren den Massenexodus aus einigen Westbalkanstaaten erleichtert und sogar mit hervorgerufen hat.

b) Verlängerung der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtung (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 1a sowie § 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG-E)

Pflicht, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, wird verlängert

- generell von drei auf sechs Monate sowie
- für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten über sechs Monate hinaus bis zur Entscheidung über den Asylantrag und – bei Ablehnung als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet – bis zur Ausreise oder Abschiebung.

In beiden Fällen verlängert sich auch die Residenzpflicht entsprechend.

Bewertung:

Die Neuregelung ist zu begrüßen. Um das gesetzgeberische Ziel, Asylverfahren vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) während der Dauer des Aufenthaltes in der Aufnahmeeinrichtung, in der alle maßgeblichen Behörden vertreten sein sollen, abzuwickeln, war die starre Frist von drei Monaten schon lange zu kurz. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, deren Asylanträge nahezu keine Aussicht auf Erfolg haben, sollen bis zur Aufenthaltsbeendigung in der Aufnahmeeinrichtung verbleiben können. Das erleichtert und beschleunigt die Aufenthaltsbeendigung erheblich.

c) Verpflichtung zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung für Folgeantragsteller

§ 71 Absatz 2 Satz 2 des Entwurfs sieht eine Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung für Folgeantragsteller vor, die zwischenzeitlich das Bundesgebiet verlassen hatten.

Bewertung:

Diese Regelung ist zu begrüßen, weil dadurch rechtsmissbräuchlich gestellte Folgeanträge unattraktiver werden. Da Folgeanträge gerade von Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten (Westbalkan) in großer Zahl, nicht selten jedes Jahr, gestellt werden, ist die Neuregelung auch notwendig, damit die neu eingeführte Verpflichtung für Erstantragsteller aus diesen Herkunftsländern zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung bis zur Aufenthaltsbeendigung Wirkung zeigen kann.

Allerdings sollte das Wiederaufleben der Verpflichtung zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung für alle Folgeantragsteller gelten. Denn gerade vor der Ausreise werden Folgeanträge oftmals allein mit dem Ziel gestellt, die Abschiebung zu vereiteln oder zu verzögern. Müssten auch diese Folgeantragsteller wieder in die Aufnahmeeinrichtung

umziehen, würden rechtsmissbräuchlich gestellte Folgeanträge unattraktiver. Außerdem könnte die Bearbeitung des Folgeantrags in der Aufnahmeeinrichtung beschleunigt erfolgen.

d) Beschäftigungsverbot für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG-E)

Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben, wird die Beschäftigung generell untersagt.

Bewertung:

Die Regelung ist zu begrüßen, weil dadurch das Stellen aussichtsloser Asylanträge unter asylfremden Motiven deutlich unattraktiver wird. Einer der Gründe, weshalb sich im Frühjahr dieses Jahres Tausende aus dem Kosovo auf den Weg nach Deutschland machten und hier Asylanträge stellten, war das Gerücht, hier könnte man sofort arbeiten. Dem wird durch die Neuregelung wirksam entgegengewirkt. Der Gesetzgeber zeichnet die Erlasslage in manchen Ländern wie in Bayern nach, nach der die Ausländerbehörden bereits nach geltendem Recht angewiesen sind, aus migrationspolitischen Gründen grundsätzlich keine Beschäftigungserlaubnisse für diesen Personenkreis zu erteilen. Für die Einführung eines Stichtags gibt es allerdings keinen sachlichen Grund, da Vertrauensschutz im Hinblick auf den offensichtlichen Asylmissbrauch nicht zu gewähren ist.

Zu bedauern ist, dass der Gesetzgeber das Beschäftigungsverbot nicht auch auf Fälle erstreckt hat, in denen das BAMF aus anderen Gründen einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt hat (vgl. § 30 AsylVfG) oder in denen das BAMF auf der Grundlage der sog. Dublin-Verordnung die Überstellung angeordnet hat. Auch in diesen Fällen gibt es keine Bleibeperspektive; die Aufenthaltsbeendigung muss Vorrang vor einer Beschäftigung haben.

Die Gesetzesänderung hätte zudem Anlass geboten, die durch das Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 05.11.2014 (BGBl. I, S. 1649) vorgenommene Verkürzung der Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete von neun auf drei Monate einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Diese Rechtsänderung war einer der Gründe für den massiven Anstieg der Asylbewerberzahlen im Jahr 2015. Denn in einer Zeit, in der Asylverfahren in Deutsch-

land bis zum rechtskräftigen negativen Abschluss regelmäßig zwei Jahre oder sogar länger dauern, jedenfalls für Asylbewerber aus Staaten, die das BAMF im Verfahren nicht priorisiert hat, ist es hoch attraktiv, ohne jeglichen Asylgrund einen Asylantrag zu stellen, um bis zum rechtskräftigen negativem Abschluss des Asylverfahrens für einige Jahre legal in Deutschland arbeiten zu können. Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber diesen ganz erheblichen Pullfaktor baldmöglichst beseitigen wird.

Dasselbe gilt für den Wegfall der Vorrangprüfung nach 15 Monaten Aufenthalt durch Art. 1 der 2. Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 10.11.2014 (BGBl. I S. 1683). Zum Schutz des deutschen Arbeitsmarkts, insbesondere im Interesse eines Beschäftigungsvorrangs für die große Zahl anerkannter Flüchtlinge sollten Asylbewerber im Verfahren und abgelehnte Asylbewerber (Geduldete) wieder uneingeschränkt der Vorrangprüfung unterliegen.

d) Weitergehender Änderungsbedarf im AsylVfG

Über die bereits genannten Punkte hinaus wären folgende weiteren Gesetzesänderungen sinnvoll und notwendig, um den gegenwärtigen Zustrom von Asylbewerbern zu bewältigen und asylfremde Zuwanderungsanreize zu vermeiden.

(1) Wiedereinführung der Residenzpflicht

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2439) wurde zum 01.01.2015 die bisherige räumliche Beschränkung des Aufenthalts von Asylbewerbern und Geduldeten auf den Bezirk der Ausländerbehörde bzw. auf das Land weitgehend abgeschafft. Diese sog. Residenzpflicht gilt seitdem nur noch während des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung sowie in wenigen unsystematischen Sonderfällen. An die Stelle ist eine Wohnsitzauflage getreten, die aber in der Praxis weder durchsetzbar noch kontrollierbar und vor allem auch gar nicht in der Lage ist, den Aufenthalt der betreffenden Ausländer zu bestimmen. Die Folge wird sein, dass sich demnächst etwa eine Million Ausländer ohne Aufenthaltstitel (Asylbewerber, Geduldete) nahezu unkontrollierbar im Bundesgebiet aufhalten werden. Zu erwarten ist, dass sie vielfach die zugewiesene Unterkünfte in ländlichen Gebieten verlassen und sich im Wesentlichen in den großstädtischen Ballungszentren aufhalten werden, zumal in vielen Ländern die nach dem AsylbLG zustehenden Geldleistungen unbar auf Konten überwiesen werden, von denen überall abgehoben werden kann. Um die

bundesweite Verteilung sicherzustellen, muss der Rechtszustand vor dem 01.01.2015 wieder hergestellt werden.

(2) Obligatorische Überprüfung zielstaatsbezogener Abschiebungshindernisse

Während § 73 AsylVfG für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge die Prüfung einer Aufhebung nach drei Jahren wegen Wegfalls der Voraussetzungen vorsieht, fehlt eine entsprechende Überprüfungsfrist für die Aufhebung der Zuerkennung von internationalem subsidiären Schutz und von nationalen Abschiebungsverboten (§§ 73 b, c AsylVfG). Auch in diesen Fällen muss das BAMF zur regelmäßigen Überprüfung der Voraussetzungen verpflichtet werden, bei gesundheitlich begründeten Abschiebungsverboten wäre ein Zeitraum von einem halben Jahr angemessen.

(3) Mitteilungspflicht des Verwaltungsgerichts gegenüber der Ausländerbehörde

Nach geltendem Recht (§ 83a AsylVfG) kann das Verwaltungsgericht der Ausländerbehörde, die nicht Verfahrensbeteiligte ist, das Ergebnis eines asylprozessrechtlichen Verfahrens formlos mitteilen. Um aufenthaltsbeendende Maßnahmen schneller einleiten zu können, sollte die Ermessensregelung in eine Verpflichtung der Verwaltungsgerichte umgewandelt werden. Eine – derzeit oft mit erheblicher Verspätung eingehende – Mitteilung des BAMF, dass die Ausreisepflicht nunmehr vollziehbar ist, bräuchte nicht mehr abgewartet werden. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 eine diesbezügliche Änderung empfohlen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 6).

(4) Verzicht auf eine gesetzliche Regelung der BÜMA

Um einen klassischen Fall von Überregulierung und praxisferner Aufgabenmehrung für die ohnehin aufs äußerste belasteten Ausländerbehörden handelt es sich bei der in § 63a AsylG-E (Art. 1 Nr. 23) vorgesehenen gesetzlichen Regelung der „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“. Sie wird seit Jahrzehnten bei der Erstmeldung als Asylsuchender von Polizei und Aufnahmeeinrichtungen ausgestellt, ohne dass eine gesetzliche Grundlage erforderlich gewesen wäre. Stattdessen sollte das BAMF schnellstmöglich in die Lage versetzt werden, die Asylanträge zeitnah entgegenzunehmen und die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung auszustellen. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 zumindest die Streichung der verwaltungsaufwändigen Verlängerungsregelung empfohlen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 4).

2. Wesentliche Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz

a) Leistungseinschränkungen für bestimmte Personengruppen (§ 1a Abs. 2 und 3 AsylbLG-E)

Für bestimmte Personengruppen entfallen die Ansprüche auf Leistungen nach dem AsylbLG mit Ausnahme der Leistungen bei Krankheiten, Schwangerschaft und Geburt. Ihnen werden nur noch eingeschränkte Leistungen, und zwar grundsätzlich als Sachleistung, bis zur Ausreise oder Abschiebung gewährt. Die Leistungseinschränkung gilt für folgende Personengruppen:

- Vollziehbar Ausreisepflichtige, denen keine Ausreisefrist gewährt oder bei denen die Ausreisefrist abgelaufen ist, soweit sie nicht unverschuldet an der Ausreise gehindert sind (§ 1a Abs. 2 AsylbLG-E).
- Im Rahmen künftiger EU-weiter Umsiedlungen („relocation“) verteilte Asylbewerber, die entgegen der Verteilentscheidung für einen anderen Mitgliedstaat trotzdem in Deutschland einen Asylantrag stellen (§ 1a Abs. 3 AsylbLG-E).

Bewertung:

Insbesondere die Leistungseinschränkung für vollziehbar Ausreisepflichtige ist von außerordentlicher Bedeutung. Wer nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrags nicht ausreist, obwohl er dies könnte, muss künftig mit empfindlichen Leistungseinschränkungen rechnen. Bei Asylbewerbern, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist, ist die Ausreisepflicht bereits mit der ablehnenden Asylentscheidung des BAMF vollziehbar. Unter § 1a Abs. 2 AsylbLG-E fallen auch Asylbewerber, für deren Asylverfahren nach der Dublin-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, nach Erlass der Abschiebungsanordnung durch das BAMF.

Insbesondere wird es nahezu keine Geldleistungen mehr geben. Damit geht die Strategie nicht mehr auf, ablehnende Asylentscheidungen zu ignorieren und weiter Sozialleistungen auf deutschem Sozialleistungsniveau (seit 01.03.2015 gem. § 2 Abs. 1 AsylbLG Analogleistungen bereits nach 15 Monaten!) zu beziehen, bis irgendwann eine Bleiberechtsregelung greift. Als Konsequenz dürfte auch die schwierige Aufgabe der Ausländerbehörden, zur Vorbereitung einer Abschiebung die Identität eines abgelehnten Asylbewerbers zu klären, erleichtert werden, da die Motivation steigen wird, bei der Identitätsklärung und der Beschaffung von Heimreisepapieren mitzuwirken.

Ohne dass die Gesetzesbegründung dazu Auskunft gibt, darf wohl davon ausgegangen werden, dass das zu gewährende abgesenkte Leistungsniveau – abgesehen von den Gesundheitsleistungen – dem Niveau von § 1a Abs. 1 AsylbLG entspricht, also eine Absenkung der Leistungen auf das im Einzelfall unabweisbar Gebotene bedeutet. § 1a Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG dürfte daneben kaum noch einen eigenen Anwendungsbereich haben.

Die Leistungseinschränkung kollidiert nicht mit dem Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11), das zwar eine Erhöhung der Leistungen für Asylbewerber verlangte, aber keinerlei Aussagen für abgelehnte Asylbewerber enthält. Solange diese Personen tatsächlich ausreisen können und ihnen, sozusagen als letzte staatliche Leistung, im Rahmen der Rückkehrförderung das Ticket für die Ausreise zur Verfügung gestellt wird, begegnet die Leistungsabsenkung keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken.

Dieselben Leistungseinschränkungen sollen für Personen gelten, die künftig abweichend vom Regel-Mechanismus der Dublin-Verordnung auf die Mitgliedstaaten verteilt worden sind. Bei der Einbeziehung der Schweiz liegt ein redaktioneller Fehler vor. Zutreffend sind alle Drittstaaten einzubeziehen, die die Dublin-Verordnung anwenden; das sind außer der Schweiz auch Island, Liechtenstein und Norwegen. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 eine Empfehlung für eine entsprechende Änderung ausgesprochen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 9).

Einen Wertungswiderspruch bedeutet es, dass unter die Leistungseinschränkung nicht auch Asylbewerber fallen, denen in einem Staat, der die Dublin-Verordnung anwendet, bereits ein Schutzstatus und damit ein Aufenthaltsrecht gewährt wurde. Auch hier wäre die Leistungskürzung zur Unterbindung von Sekundärmigration sinnvoll und notwendig. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 eine Empfehlung für eine entsprechende Ergänzung von § 1a Abs. 3 AsylbLG ausgesprochen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 10).

b) Sachleistungsvorrang beim notwendigen persönlichen Bedarf (§ 3 Abs. 1 und 2 AsylbLG-E)

Der notwendige persönliche Bedarf, der bisher in Form von Bargeld zu erbringen war (sog. „Taschengeld“) soll in Aufnahmeeinrichtungen so weit wie möglich durch Sachleistungen, durch Wertgutscheine oder andere unbare Abrechnungen erbracht werden (§ 3

Abs. 1 Sätze 5 bis 8 AsylbLG-E). Auch in der Anschlussunterbringung (Gemeinschaftsunterkünfte) kann so verfahren werden.

Bewertung:

Dieser wichtigen Rechtsänderung ist mit Nachdruck zuzustimmen. Die Auszahlung des Taschengeldes, das sich bei Familienverbänden zu erheblichen Beträgen summiert, nach Eintreffen in der Aufnahmeeinrichtung ist ein erheblicher Pullfaktor. Gerade für die Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten bedeutet das Taschengeld den entscheidenden Anreiz zum Missbrauch des Asylrechts. Mit dem einige Monate bezogenen Taschengeld, das in der Höhe vielfach einem im Herkunftsland üblichen Monatseinkommen entspricht, kann das Auskommen für das ganze Jahr bestritten werden. Viele stellen allein aus diesem Grund jedes Jahr einen Folgeantrag.

Im Ergebnis wird mit dieser Rechtsänderung der Sachleistungsvorrang in Aufnahmeeinrichtungen konsequent durchgeführt. Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten, die künftig bis zur Aufenthaltsbeendigung in der Aufnahmeeinrichtung verbleiben (§ 47 Abs. 1a AsylG-E), erhalten damit grundsätzlich nur noch Sachleistungen.

c) Auszahlung von Geldleistungen höchstens einen Monat im Voraus (§ 3 Abs. 6 AsylbLG-E)

Nach § 3 Abs. 6 AsylbLG muss eine Geldleistung künftig anteilig erbracht werden, wenn sie nicht für einen vollen Monat zusteht. Die Vorauszahlung wird auf einen Monat beschränkt. Beide Neuregelungen sind für die Länder verbindlich.

Bewertung:

Der Neuregelung ist zuzustimmen. Denn die Vorauszahlung von Geldleistungen über mehrere Monate, die offenbar in manchen Ländern Praxis ist, verstärkt noch einmal den Pullfaktor derartiger Leistungen. Die Neuregelung entspricht der bestehenden Vollzugspraxis in Bayern.

d) Weitergehender Änderungsbedarf im AsylbLG

(1) Generelle Rückkehr zum Vorrang von Sachleistungen

Mit dem insoweit zum 01.03.2015 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2439) wurde der auch bei der Unterbringung außerhalb von Aufnahme-

einrichtungen geltende Sachleistungsvorrang durch einen Geldleistungsvorrang ersetzt. Dieser macht das Stellen von Asylanträgen in Deutschland noch einmal deutlich attraktiver, weil dieses Geld zum Transferieren in die Herkunftsländer oder zum Bezahlen der Schlepper verwendet werden kann. So ist bekannt, dass Asylbewerber oftmals Ihre Nahrungsmittel kostenlos bei den sog. „Tafeln“ beziehen, um das Bargeld für andere Zwecke verwenden zu können. Deshalb ist es erforderlich, den Sachleistungsvorrang für die gesamte Dauer der Leistungsgewährung wieder einzuführen. Die notwendigen Leistungen können unbar erbracht werden z.B. durch Wertgutscheine, Shop-Systeme, Essenspakete oder durch gebrauchte Bekleidung aus den Kleiderkammern.

(2) Verpflichtung zur Barzahlung

Vielfach erhalten mittlerweile Asylbewerber und Geduldete, auch wenn ihre Identität nicht geklärt ist, die Möglichkeit, ein Girokonto zu eröffnen. Manche Leistungsbehörden gehen dann dazu über, die nach dem AsylbLG zustehenden Geldleistungen auf das Girokonto zu überweisen. Dadurch wird es den Betroffenen ermöglicht, sich nach Belieben im Bundesgebiet aufzuhalten, weil sie das Geld an jedem Geldautomat abheben können. Die Wohnsitzauflage wird dadurch faktisch unterlaufen. Deshalb sollte in das AsylbLG eine Bestimmung aufgenommen werden, dass Geldleistungen ausschließlich bar durch die Leistungsbehörde am Wohnort ausgezahlt werden dürfen. Der Anspruch verfällt, wenn der Betroffene nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt erscheint.

(3) Aufhebung von Leistungseinschränkungen nur auf Antrag

§ 14 AsylbLG-E sieht eine Befristung der Leistungseinschränkung auf sechs Monate (Absatz 1) sowie deren Überprüfung von Amts wegen nach Ablauf dieser Frist vor (Absatz 2). Dies verursacht unnötigen Verwaltungsaufwand. Das Regelungsziel, die Fortdauer der Leistungseinschränkung nach einer gewissen Zeit einer Überprüfung zu unterziehen, kann auch dadurch erreicht werden, dass eine Aufhebung der Leistungseinschränkung auf Antrag des Betroffenen nach Ablauf von sechs Monaten ermöglicht wird. Dies ist auch deshalb vorzugswürdig, weil die im Entwurf für die Befristung und Überprüfung von Amts wegen angeführte Begründung, wonach nach einer gewissen Zeit zu überprüfen sei, ob die Pflichtverletzung, die zu der Leistungseinschränkung geführt hat, nach wie vor andauert oder ob der Betroffene sein Fehlverhalten inzwischen korrigiert hat, auf die Leistungseinschränkungen nach § 1a Nummer 1 AsylbLG und § 1a Absatz 3 AsylbLG-E nicht zutrifft.

3. Wesentliche Änderungen im Aufenthaltsgesetz

a) **Öffnung der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachförderung (§§ 44 und 45a AufenthG-E)**

In § 44 Abs. 2 AufenthG wird eine Regelung eingefügt, nach der im Rahmen verfügbarer Kursplätze auch Asylbewerber, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, Ausreisepflichtige mit einer Ermessensduldung (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG) sowie Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis wegen Unmöglichkeit der Ausreise (§ 25 Abs. 5 AufenthG) zugelassen werden können. Mit dem neuen § 45a AufenthG-E wird die Rechtsgrundlage für eine auf das Sprachniveau des Integrationskurses aufbauende berufsbezogene Sprachförderung geschaffen. In beiden Bestimmungen wird durch eine gesetzliche Vermutung sichergestellt, dass Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten nicht teilnahmeberechtigt sind.

Bewertung:

Aufenthaltsrechtlich ist es grundsätzlich problematisch, Ausländer, die über kein auf Dauer angelegtes Aufenthaltsrecht verfügen, für eine staatlich geförderte Sprach- und Integrationskurse zuzulassen. Denn es ist ein Widerspruch, die Integration von Ausländern zu fördern, deren Aufenthalt später zu beenden ist. Die Einbeziehung von Asylbewerbern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit kann daher nur mit den langen Bearbeitungszeiten gerechtfertigt werden, die derzeit für Asylanträge infolge der Überlastung des BAMF bestehen. Es besteht sowohl ein staatliches als auch ein berechtigtes persönliches Interesse dieser Asylbewerber, die Wartezeit bis zur Asylanerkennung sinnvoll zu nutzen. Eine hohe Bleibewahrscheinlichkeit kann nur bei denjenigen Asylbewerbern bestehen, die aus einem Herkunftsland kommen, bei dem die Anerkennungsrate in der Größenordnung von zwei Dritteln oder mehr liegt. Sobald bei der Dauer der Asylverfahren die Zielvorgabe von drei Monaten erreicht ist, besteht für die Einbeziehung von Asylbewerbern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit kein Bedarf mehr, da dann spätestens nach drei Monaten feststeht, ob ein Bleiberecht besteht.

b) **Verbot der Ankündigung des Abschiebungstermins (§ 59 Abs. 1 AufenthG-E)**

Nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise sollen Abschiebungen nicht mehr angekündigt werden dürfen.

Bewertung:

Diese Neuregelung ist sehr zu begrüßen. Sie beinhaltet eigentlich eine Selbstverständlichkeit, wenn der Wille besteht, Abschiebungen erfolgreich durchzuführen. Gleichwohl gibt es bislang Länder, die Anweisungen an die Ausländerbehörde zur Ankündigung von Abschiebungen erlassen haben. Derartige Vorgaben sowie Ankündigungen durch die Ausländerbehörde im Einzelfall werden nunmehr verboten. In Bayern sind die Ausländerbehörden bereits nach geltendem Recht angewiesen, Abschiebungen nicht vorher anzukündigen.

c) Beschränkung von Abschiebestopperlassen der Länder (§ 60a Abs. 1 AufenthG-E)

§ 60a Abs. 1 AufenthG gibt den Ländern bislang die Möglichkeit, die Abschiebung von bestimmten Ausländergruppen für maximal sechs Monate auszusetzen; in dieser Zeit erhalten sie eine Duldung. Der Zeitraum wird künftig auf drei Monate beschränkt.

Bewertung:

Die Rechtsänderung ist zu begrüßen, da in den letzten Jahren von einigen Ländern die bestehende Regelung zu unabgestimmten Winterabschiebungsstopps missbraucht worden ist, die sachlich nicht zu rechtfertigen sind und deren negativen Auswirkungen (Pullfaktor) alle Länder treffen. Allerdings greift die Neuregelung zu kurz. Um ein unabgestimmtes Vorgehen einzelner Länder auszuschließen, wäre es wirkungsvoller gewesen, das allgemeine Aussetzen von Abschiebungen generell an das Einvernehmen des BMI oder alternativ an einen Beschluss der Innenministerkonferenz zu binden.

Darüber hinaus hätte der Gesetzgeber die Gelegenheit nutzen können, die bestehenden Regelungen zur Duldung generell einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Warum ist Ausländern, die entgegen bestehender Ausreisepflicht und trotz Möglichkeit der Ausreise nicht ausreisen, eine Bescheinigung mit der Bezeichnung Duldung auszustellen, die den Eindruck einer Behördenentscheidung oder gar eines Aufenthaltstitels erweckt, die letztlich aber nur darauf beruht, dass die Abschiebung nicht möglich ist? Gute Gründe sprächen dafür, die Duldung auf die verhältnismäßig geringe Zahl von Fällen zu beschränken, denen eine Ermessensentscheidung zu Grunde liegt (§ 60a Abs. 2 Satz 3). In allen anderen Fällen, zumindest in denjenigen, in denen der Ausländer die Unmöglichkeit der Abschiebung selbst zu vertreten hat, würde ein Formblatt wie die Grenzübertrittsbescheinigung ausreichen, aus der sich lediglich der Name, den der Betreffende bei der Ausländerbehörde angegeben hat, die bestehende Ausreisepflicht und die Ausreisefrist vermerkt ist; eine förmlichen Aussetzung der Abschiebung sollte entfallen.

d) Strafschärfung für den Grundtatbestand der Schleusung (§ 96 Abs. 1 AufenthG-E)

Künftig wird für den Grundtatbestand der Schleusung eine Mindestfreiheitsstrafe von drei Monaten vorgesehen; bisher konnte auch eine Geldstrafe verhängt werden. Zugleich wird aber ein minder schwerer Fall neu eingeführt, bei dem es bei dem alten Strafrahmen verbleibt.

Bewertung:

Angesichts der Ausmaßes der Tätigkeit der Schleuser und der oftmals menschenverachtenden Vorgehensweise ist aus generalpräventiven Gründen eine Anhebung des Strafrahmens geboten. Abzulehnen ist allerdings die Schaffung eines minderschweren Falles. Denn damit ist zu erwarten, dass die Strafrahmenerhöhung in der Masse der Fälle ohne Auswirkung bleibt, da bei Kleinschleusern regelmäßig wohl nur ein minderschwerer Fall angenommen werden könnte. Generell besteht bei der Statuierung minder schwerer Fälle die in der Praxis zu beobachtende Tendenz, dass die Mehrzahl der zur Verurteilung kommenden Fälle dann als minder schwer angesehen und beurteilt wird. Eine Regelung für minder schwere Fälle in § 96 Abs. 1 AufenthG-E nimmt damit die mit der Strafverschärfung intendierten Wirkungen weitgehend (wieder) zurück und läuft den berechtigten staatlichen Schutzinteressen zuwider. Im Übrigen besteht hierfür auch kein Regelungsbedarf: Für Fälle, in denen im Einzelfall eine Freiheitsstrafe nicht in Betracht kommt, bleibt es bei der Möglichkeit des § 47 Abs. 2 StGB, eine Geldstrafe zu verhängen. Darüber hinaus bietet das Strafverfahrensrecht ausreichende Möglichkeiten, besonderen Ausnahmefällen Rechnung zu tragen.

d) Weitergehender Änderungsbedarf im AufenthG**(1) Gesetzliches Wiedereinreiseverbot von drei Jahren**

Das zum 01.08.2015 in Kraft getretene Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I, S. 1386) hat in § 11 Abs. 7 AufenthG dem BAMF die Möglichkeit gegeben, bei Asylbewerbern, deren Asylantrags als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist oder die einen erfolglosen Folge- bzw. Zweitantrag gestellt haben, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot anzuordnen, das bei der erstmaligen Anordnung ein Jahr nicht überschreiten darf. Diese Regelung reicht nicht aus, um auf Personen, die einen aussichtslosen Asyl- oder Asylfolgeantrag stellen wollen, die notwendige abschreckende Wirkung auszuüben. Das Wiedereinreiseverbot muss daher kraft Gesetzes eintreten und schon beim ersten Mal für drei Jahre gelten.

(2) Beschränkung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Mit dem zum 01.08.2015 in Kraft getretene Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I, S. 1386) wurden die großzügigen Regelungen des Familiennachzugs für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge – zwingender Verzicht auf den Nachweis der Lebensunterhaltssicherung und von ausreichendem Wohnraum in den ersten drei Monaten nach Anerkennung – auf subsidiär Schutzberechtigte i.S.v. § 4 AsylVfG ausgeweitet (§ 29 Abs. 2 AufenthG). Eine EU-rechtliche Verpflichtung bestand dafür nicht. Vielmehr sieht die Familiennachzugsrichtlinie für diesen Personenkreis keine erleichterte Bedingung für den Familiennachzug vor. Um bei Bürgerkriegsflüchtlingen, die regelmäßig nur die Voraussetzungen für die Gewährung subsidiären Schutzes erfüllen, wieder eine Steuerung des Familiennachzugs im Interesse der Begrenzung der Zuwanderung zu ermöglichen, müssen die den Familiennachzug bei subsidiär Schutzberechtigten erleichternden Bestimmungen baldmöglichst aufgehoben werden.

4. Änderungen in der Beschäftigungsverordnung**a) Möglichkeit der legalen Arbeitsmigration für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten (§ 26 Abs. 2 BeschV-E).**

Für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten ohne berufliche Qualifikation wird für die Jahre 2016 bis 2020 ein Weg zur legalen Arbeitsmigration eröffnet. Voraussetzung sind ein konkretes Arbeitsplatzangebot, ein Antrag aus dem Ausland und kein Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG in den vorangegangenen zwei Jahren. Von der letzten Voraussetzung sind diejenigen ausgenommen, die nach dem 1.1.2015 und vor Inkrafttreten des Gesetzes einen Asylantrag gestellt haben, sofern sie unverzüglich nach dem Inkrafttreten ausreisen. Die Regelungen zur Vorrangprüfung bleiben unverändert.

Bewertung:

Die Regelung stellt einen politischen Kompromiss dar, der ausländerrechtlich grundsätzlich hingenommen werden kann, zumal die einschränkenden Voraussetzungen den „Spurwechsel“ vom Asylverfahren ins ausländerrechtliche Verfahren ausschließen. Generell stellt sich aber die Frage, ob es für die Entwicklung der Staaten des Westbalkans nicht vorteilhafter wäre, dort Investitionen der Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, anstatt Arbeitnehmer von dort nach Deutschland abzuwerben und diese Staaten damit weiter ausbluten zu lassen.

b) Lockerung des Leiharbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete (§ 32 BeschV-E)

Das Verbot der Leiharbeit für die Beschäftigung von Ausländern (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) wird für Asylbewerber und Geduldete, die keiner Vorrangprüfung mehr unterliegen, aufgehoben. Ihnen kann damit nach 15-monatigem Aufenthalt eine Beschäftigung in der Leiharbeit erlaubt werden.

Bewertung:

Die Neuregelung kann als politischer Kompromiss hingenommen werden, zumal die Vorrangprüfung unangetastet bleibt. Ein Wertungswiderspruch besteht allerdings darin, dass nur Ausländer ohne Aufenthaltstitel von der Öffnung profitieren, die sich berechtigt in Deutschland aufhaltende Ausländer aber nicht.

IV. Gesamtbewertung

Die Gewährleistung von politischem Asyl ist nicht nur im Grundgesetz verankert, sondern genießt auch in weiten Teilen der Bevölkerung hohe Akzeptanz. Viele Menschen, die sich auf das Asylrecht berufen, kommen aber nicht aus Gründen einer asylrelevanten Verfolgung, sondern weil sie der schwierigen wirtschaftlichen Situation in ihren Herkunftsländern entgehen wollen. Viele suchen Arbeit, viele wollen aber auch die Leistungen des Sozialstaats in Anspruch nehmen. Sie suchen ihr Glück in Europa und vor allem Deutschland, wobei oft völlig falsche Vorstellungen von dem, was sie erwartet, eine Rolle spielen. Kriminelle Schlepperorganisationen, die nur am Profit interessiert sind und für die Menschenleben keine Rolle spielen, profitieren davon.

Der Gesetzgeber muss in dieser Situation dafür sorgen, dass das Asylrecht für politisch Verfolgte da ist, aber keinen Weg für die Zuwanderung in den Sozialstaat oder für die Arbeitsmigration darstellt; für letztere gibt es seit wenigen Jahren großzügige Regelungen für die legale Zuwanderung. Asylverfahren müssen deshalb schnell ablaufen und anerkannte Asylbewerber in unsere Gesellschaft integriert werden. Abgelehnten Asylbewerbern dagegen muss vor Augen geführt werden, dass für sie keine Aufenthaltsperspektive in Deutschland besteht. Andernfalls droht ein Akzeptanzverlust des Asylrechts in der Bevölkerung. erinnert sei an die politischen Entwicklungen Anfang der 90iger Jahre, die letztlich nur durch den partiübergreifenden Asylkompromiss, auf dem unser geltendes Asylrecht nach wie vor beruht, befriedet werden konnten.

Zu vermeiden sind gesetzgeberische Maßnahmen, die einen weiteren Zuwanderungsanreiz bewirken oder dazu führen, abgelehnte Asylbewerber von der Ausreise abzuhalten:

- So müssen gesetzliche Regelungen vermieden oder aufgehoben werden, die einen Anreiz für asylfremde Zuwanderung (Pullfaktor) und damit für einen Missbrauch des Asylrechts zu setzen.
- Dasselbe gilt für Regelungen, die aufenthaltsverfestigende Wirkung haben, also die Bereitschaft abgelehnter Asylbewerber zur freiwilligen Ausreise und zur Mitwirkung bei der Klärung ihrer Identität verringern. Bei abgelehnten Asylbewerbern muss die Aufenthaltsbeendigung im Vordergrund stehen. Mit geeigneten Maßnahmen ist ihre Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern und alles zu unterlassen, was den weiteren Aufenthalt attraktiver macht. Insbesondere dürfen integrative Maßnahmen des Staates erst dann ansetzen, wenn eine Bleibeperspektive besteht.

Auch wenn der Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes und die dazugehörige Verordnung an vielen Stellen Kompromisscharakter tragen, werden die vorgesehenen Rechtsänderungen doch entschieden dazu beitragen, die missbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts zu verhindern und die damit verbundene Zuwanderung zu reduzieren, indem sie die Attraktivität Deutschlands für die weltweiten Migrationsströme absenken und den Vollzug von Abschiebungen erleichtern.

Dies gilt insbesondere für folgende Rechtsänderungen:

- Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um Albanien, Kosovo und Montenegro.
- Generelle Verlängerung der Pflicht, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, von derzeit drei auf sechs Monate
- Unterbringung von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten bis zur Ausreise oder Abschiebung in Aufnahmeeinrichtungen.
- Einführung eines gesetzlichen Beschäftigungsverbots für Asylbewerber sowie für Duldungsinhaber aus sicheren Herkunftsstaaten.
- Beschränkung der Leistungsgewährung für vollziehbar Ausreisepflichtige, denen eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder bei denen diese abgelaufen ist.

- Stärkung des Sachleistungsvorrangs in Aufnahmeeinrichtungen, indem das bisherige „Taschengeld“ so weit wie möglich durch Sachleistungen ersetzt werden soll. In der Anschlussunterbringung Ersetzung des „Taschengeldes“ durch Sachleistungen möglich.
- Verbot der Vorauszahlung von Leistungen nach dem AsylbLG.
- Verbot der Ankündigung des Abschiebungstermins.
- Befristung einseitiger Abschiebungstopperlase der Länder auf höchstens drei Monate.

Auch unter dem Blickwinkel des ausländerrechtlichen Vollzugs sind die Rechtsänderungen bis auf wenige Ausnahmen sehr zu begrüßen. Sie können aber nur einen notwendigen Zwischenschritt darstellen, der alleine nicht ausreicht, um die erforderliche Begrenzung der Zuwanderung effektiv und vor allem zeitnah zu bewirken. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen werden daher folgen müssen.