

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

Was ändert sich ... und was nicht?!

Von Sebastian Röder

Seit dem 24. Oktober 2015 ist das sogenannte „Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“ in Kraft. Es fügt sich ein in eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen, die allein in diesem Jahr als Reaktion auf die steigenden Flüchtlingszahlen ergriffen wurden. Hier den Überblick zu behalten, ist auch für „Eingefleischte“ schwer. Im Folgenden werden die für die Flüchtlingsarbeit wichtigsten Änderungen vorgestellt, kommentiert und im Hinblick auf die gesetzgeberischen Ziele bewertet. Ausgenommen sind die Änderungen, die den Zugang zu Arbeit, Ausbildung und Sprache betreffen. Diese werden im Beitrag „Die Guten ins Töpfchen“ (S.9 ff) dargestellt.

Änderungen im Asylverfahrensgesetz (künftig: Asylgesetz)

Die erste Änderung ist rein begrifflicher Natur. Das bisherige Asylverfahrensgesetz firmiert nun als „Asylgesetz“. In der Tat enthielt das Asylverfahrensgesetz nicht nur Verfahrensregelungen, sondern auch eine Reihe inhaltlicher Maßstäbe etwa für die Prüfung, ob jemand Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter¹ ist. Das spiegelt nun auch der Gesetzestitel wider.

Albanien, Kosovo und Montenegro werden zu „sicheren Herkunftsstaaten“ (erklärt)

Nachdem im November 2014 bereits Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien als sichere Herkunftsstaaten eingestuft worden sind, legt der Gesetzgeber nun nach und erklärt – entgegen aller inhaltlichen Kritik – auch den restlichen Westbalkan als sicher. In Anlage II zu § 29a AsylG finden sich neben den genannten Staaten sowie Ghana und Senegal nunmehr auch Albanien, Kosovo und Montenegro wieder.

Höchstaufenthaltsdauer in LEA wird auf 6 Monate verlängert – für sichere Herkunftsstaatler gilt unbefristete „Lagerpflicht“

Asylbewerber können nun bis zu sechs Monate in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) untergebracht werden (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Bislang waren es „nur“ drei Monate. Für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten gilt das nicht: Sie sind nach § 47 Abs. 1a AsylG jedenfalls bis zur Entscheidung über den Asylantrag verpflichtet, in einer LEA zu wohnen. Wird der Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig („Dublin-Fall“) abgelehnt, besteht die Wohnverpflichtung bis zur freiwilligen Ausreise oder Abschiebung fort. Für diese Personengruppe soll die LEA nach der Vorstellung des Gesetzgebers also zugleich erste und letzte Station sein. Die Wohnverpflichtung in einer LEA gilt auch für wiedereingereiste Asylfolgeantragsteller, wie § 71 Abs. 2 Satz 2 AsylG nun ausdrücklich klarstellt.

Wichtig ist, dass die Länder nicht verpflichtet sind, die Höchstaufenthaltszeiten „auszureizen“. Sie sind jederzeit berechtigt, die Wohnpflicht in der LEA durch eine Zuweisungsentscheidung – etwa in die vorläufige Unterbringung – aufzuheben. Es besteht dann eine Wohnverpflichtung am Zuweisungsort, sofern der Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestritten wird.

¹ Die Verwendung nur der männlichen Form dient ausschließlich der besseren Lesbarkeit.

Die beschriebene Änderung hat verschiedene Folgewirkungen: Schon bislang war mit der Aufenthaltsdauer in der LEA ein absolutes Arbeitsverbot und eine strenge Residenzpflicht, also das Verbot, den Bereich der zuständigen Ausländerbehörde ohne gesonderte Erlaubnis zu verlassen, verbunden. Die Ausdehnung der Höchstaufenthaltsdauer hat zur Folge, dass auch die daran anknüpfenden Beschränkungen länger gelten (können). „Schlimmstenfalls“ besteht daher selbst für einen Eritreer oder Syrer – in der Sprache des Gesetzgebers eine Person mit guter Bleibeperspektive – ein sechsmonatiges Arbeitsverbot. Das ist nicht nur unter dem Aspekt der Integration absurd, sondern auch, weil das absolute Arbeitsverbot gerade erst auf drei Monate gesenkt worden war. Ein dritter Punkt betrifft die Schulpflicht, die in Baden-Württemberg derzeit nach sechs Monaten eingreift (§ 72 Abs. 1 Satz 2 SchulG BW) und auch für schulpflichtige Kinder aus sicheren Herkunftsstaaten gilt. Das wird u.a. die im Umkreis der LEAen gelegenen Schulen jedenfalls dann vor Herausforderungen stellen, wenn der Plan des Gesetzgebers nicht aufgeht, über Asylanträge künftig binnen sechs Monaten zu entscheiden. Umso mehr gilt dies, wenn man wie Integrationsministerin Öney sogar von einem landesverfassungsrechtlichen Recht auf Schulbesuch vom ersten Tag in Deutschland an ausgeht.²

Die BüMA ist nun gesetzlich geregelt – und regelt nichts

Die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA), auch „Heimausweis“ oder „Laufzettel“ genannt, gibt es nun auch offiziell. Inoffiziell erhält man sie schon seit Jahren für den Übergangszeitraum zwischen der erstmaligen Meldung als Asylsuchender (Asylgesuch) und der förmlichen Asylantragstellung beim BAMF. In jüngerer Zeit beträgt dieser Zeitraum nicht selten viele Monate.

Auf einer halben Seite regelt der neue § 63a AsylG nun u.a., dass die BüMA von einer LEA, Ausländerbehörde oder der Polizei ausgestellt werden darf, dass die BüMA erlischt, wenn eine Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ausgestellt wird und dass die maximale Gültigkeitsdauer der BüMA einen Monat beträgt – mit Verlängerungsoption in Ausnahmefällen um jeweils einen Monat. Wann liegt ein Ausnahmefall vor? Unter anderem, wenn dem Ausländer vor Ablauf der Frist noch kein Ter
2 Bilkay Öney, Antwort vom 17.02.2015 auf Frage 4 der Kleinen Anfrage der CDU-Abgeordneten Schütz und Meier-Augenstein (Drucksache 15/6493).

min bei der Außenstelle zur Asylantragstellung genannt wurde. Damit wird der aktuelle Zustand aber nicht geändert, sondern gesetzlich legitimiert und zementiert. Dabei hätte hier erhebliches Potenzial für eine Asylverfahrensbeschleunigung gelegen, etwa durch die gesetzliche Fiktion eines Asylantrags nach Ablauf einer gewissen Zeit. Damit stünde der offizielle Start ins Asylverfahren endlich nicht mehr allein im Belieben des BAMF. Der Asylantrag würde nach Fristablauf als gestellt gelten, wodurch z.B. die Dublin-Fristen in Lauf gesetzt und die Außenstellen zur Antragsbearbeitung veranlasst würden. Nach einer solchen Regelung sucht man allerdings vergeblich. Das gilt auch für eine Klarstellung, dass die BüMA zum Leistungsbezug nach dem AsylbLG oder zur Eröffnung eines Kontos berechtigt oder etwa die Fristen im Bereich des Arbeitsmarktzugangs in Lauf setzt, um nur einige Beispiele zu nennen. Dies waren die Fragen, die in den vergangenen Monaten für erhebliche Unsicherheit gesorgt haben und die Baden-Württemberg behelfsmäßig durch Ausgabe von Duldbungsbescheinigungen zu lösen suchte. Über eine klare gesetzliche Antwort hätten sich nicht nur Flüchtlinge, Ehrenamtliche und Beratungsstellen, sondern vermutlich auch die Ausländerbehörden gefreut.

Zukünftig kann die BüMA übrigens auf einem bundeseinheitlichen Vordruck ausgestellt werden. Bislang handelt es sich bei der BüMA um ein DIN-A4-Papierblatt, dessen Zustand sich über die Monate und angesichts des ständigen Gebrauchs zusehends verschlechtert. Hier wäre immerhin die Wahl eines reiß- und wasserfesten Materials eine echte Hilfe für die Praxis. Jedenfalls im Wortsinne wäre die neue, alte BüMA dann auch kein reiner Papiertiger.

Zuständigkeitskonzentration bei Verwaltungsgerichten wird ermöglicht

Nach § 83 Abs. 3 AsylG können die Bundesländer gerichtliche Verfahren bei einem einzigen oder mehreren Verwaltungsgericht(en) ansiedeln und dabei an den Herkunftsstaat des Klägers/Antragstellers anknüpfen. So könnte die Landesregierung etwa im Verordnungswege bestimmen, dass für Kläger aus sicheren Herkunftsstaaten nur noch ein einziges Verwaltungsgericht zuständig ist. Grundsätzlich richtet sich die Gerichtszuständigkeit nicht nach der Nationalität des Asylbewerbers, sondern dem ihm zugewiesenen Aufenthaltsort. Als Folge bearbeitet jedes der vier erstinstanzlichen Ver-

waltungsgerichte (Karlsruhe, Stuttgart, Sigmaringen, Freiburg) grundsätzlich alle Herkunftsländer. Erfreulicherweise hat Baden-Württemberg signalisiert, es dabei zu belassen und von der Ermächtigung in absehbarer Zeit keinen Gebrauch zu machen.

Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz

Umfassendes Sachleistungsprinzip in Landeserstaufnahmeeinrichtungen

In der LEA – also bis zu sechs Monate, bei Personen aus sicheren Herkunftsstaaten auch länger – sollen Asylbewerber kein Bargeld mehr erhalten. Bislang wurde in der LEA ein kleiner Bargeldbetrag, das sogen. „Taschengeld“ ausgezahlt. Vielsagend spricht § 3 Abs. 1 AsylbLG deshalb auch nicht mehr vom Bargeldbedarf, sondern vom notwendigen persönlichen Bedarf. Hinter dem Begriff verbirgt sich Folgendes: Jenseits des Bedürfnisses nach dem schlichten (Über)Leben (= notwendiger Bedarf) hat jeder Mensch zusätzlich ein existenzielles Bedürfnis – und deshalb einen verfassungsrechtlichen Anspruch – nach Teilhabe am (sozialen) Leben. Wie man am Leben teilhat, kann der Staat nicht vorgeben. Dies ist eine individuelle Entscheidung jedes einzelnen Menschen, die häufig spontan fällt und auch spontan fallen darf. Es hatte deshalb allen Grund, dass der Anspruch insoweit bislang durch Bargeld erfüllt wurde. Nach dem neuen Gesetz soll er nunmehr durch Sachleistungen befriedigt werden. Die Tasse Kaffee, der Kino-, Anwalts- oder Konzertbesuch, die Handykarte, der Besuch im Schwimmbad – all das soll nun nach dem Willen des Gesetzgebers in natura gewährt werden. Ganz geheuer scheint ihm der Ansatz allerdings selbst nicht zu sein. Deshalb kann der notwendige persönliche Bedarf auch durch Wertgutscheine, unbare Abrechnungen oder Geldleistungen erbracht werden, wenn Sachleistungen nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich sind. Hier kann nur an Pragmatismus und Rechtsbewusstsein unserer Landesregierung appelliert werden, damit dieser Spielraum genutzt und der notwendige persönliche Bedarf weiter in Form von Bargeld gewährt wird. Das gilt genauso für die Ebene der vorläufigen Unterbringung, denn auch dort kann der notwendige persönliche Bedarf – jedenfalls in Gemeinschaftsunterkünften und soweit wie möglich – nun als Sachleistung

erbracht werden (§ 3 Abs. 2 Satz 6 AsylbLG). Der notwendige Bedarf (z.B. Ernährung, notwendige Haushaltsgüter, Kleidung) wird in der vorläufigen Unterbringung weiterhin vorrangig als Geldleistung erbracht. Geldleistungen dürfen dabei maximal für einen Monat im Voraus erbracht werden (§ 3 Abs. 6 Satz 3 AsylbLG). Den Bundesländern steht es aber frei, kürzere Auszahlungsabstände zu wählen. Besteht der Anspruch nicht für den vollen Monat, was z.B. bei vielen Neuankömmlingen der Fall ist, ist das Geld anteilig zu gewähren (§ 3 Abs. 6 Satz 2 AsylbLG).

Anspruchsausschluss für bestimmte Personengruppen

Bestimmten ausreisepflichtigen Personen entzieht das Gesetz den Anspruch auf Asylbewerberleistungen weitgehend (§ 1a Abs. 2 – 4 AsylbLG). Neben dem weiterbestehenden Anspruch auf Gesundheitsversorgung erhalten sie bis zu ihrer Ausreise nur noch Sachleistungen für Unterkunft, Ernährung sowie Körper- und Gesundheitspflege. Nur bei besonderen Umständen des Einzelfalls kann ein Mehrbedarf bewilligt werden.

Betroffen sind zum einen Personen, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen. Ihnen steht ab dem auf den Ausreisetermin folgenden Tag nur noch der Minimalanspruch zu. In vollem Umfang behalten sie den Anspruch nur, wenn die Ausreise unverschuldet nicht durchgeführt werden konnte. Mit Ausreisetermin dürfte der Ablauf einer gesetzten Ausreisefrist gemeint sein, denn ein Abschiebetermin darf zukünftig nicht mehr mitgeteilt werden. Aber Achtung: Für Personen, die eine Duldung besitzen, gilt der Anspruchsausschluss nach Absatz 2 nicht; sie trifft aber möglicherweise der Ausschlussgrund nach Abs. 3. In der Praxis wird es zunächst einmal darum gehen, so schnell wie möglich eine Bescheinigung über die Duldung zu erhalten. Ein Anspruch auf Duldung besteht, wenn eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist (§ 60a AufenthG). Klassische Beispiele sind Reiseunfähigkeit aufgrund von Krankheit oder der fehlende Pass. Ob der Ausländer das Ausreisehindernis zu vertreten hat, ist zwar für den Duldungsanspruch ohne Bedeutung. Ein „verschuldetes“ Ausreisehindernis lässt aber nach § 1a Abs. 3 Satz 1 AsylbLG den Anspruch auf Asylbewerberleistungen entfallen. Voraussetzung ist allerdings, dass das verschuldete Ausreisehindernis alleinige Ursache für die Unmöglichkeit der Ausreise ist. Schon

bislang sah das Gesetz in dieser Konstellation eine Leistungskürzung vor; diese fällt aber nach neuem Recht noch drastischer aus. Dem Wortlaut des neuen § 1a Abs. 3 Satz 3 AsylbLG nach zu urteilen, trifft es auch Ehegatten und minderjährige Kinder der gerade genannten Personengruppe. Ihnen steht nur ein Anspruch auf das „unabweisbar Gebotene“ zu, auch wenn sie „ihr“ Ausreisehinder- nis nicht zu vertreten haben (§ 1a Abs. 3 Satz 3 AsylbLG). Damit führt der Gesetzgeber genau die „Sippenhaft“ wieder ein, die er Anfang des Jahres selbst noch als verfassungswidrig eingestuft und deshalb abgeschafft hatte.³

Die vielen im Gesetz angelegten Interpretati- onsspielräume und seine Zielsetzung lassen eine deutliche Zunahme des Personenkreises erwar- ten, der zukünftig von Leistungskürzungen be- troffen sein wird. Für den gesamten § 1a AsylbLG gilt, dass seine Anwendung durch die Sozialämter sorgfältig beobachtet und nötigenfalls angegriffen werden muss.

Möglichkeit zur Einführung einer Gesundheitskarte

§ 264 Abs. 1 SGB V ermächtigt die Länder, Kran- kenkassen auf Grundlage einer Vereinbarung mit der Gesundheitsversorgung von Asylbewerbern zu beauftragen. Das würde auch die Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte beinhalten. Mit ihr könnten Asylbewerber schon in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts unmittelbar einen Arzt aufsuchen; der bürokratische Umweg über das So- zialamt entfiere. Am beschränkten Leistungsum- fang (§§ 4, 6 AsylbLG) soll dagegen entgegen aller Kritik – u.a. der AOK – festgehalten werden. Ab dem 1.11.2016 muss sich die Beschränkung zwin- gend aus der Gesundheitskarte ergeben (§ 291 Abs. 2 SGB V). In den ersten 15 Monaten besteht damit in der Regel nur ein Behandlungsanspruch bei Akuterkrankungen und Schmerzzuständen. Ob Baden-Württemberg von der Ermächtigung Ge- brauch machen wird, ist noch nicht klar.

Änderungen im Aufenthaltsgesetz

Ausnahmsloses Verbot der Abschiebungsankündi- gung

Schon bislang waren die Länder nicht gehindert, Abschiebungen unangekündigt vorzunehmen. Trotzdem taten sie es aus guten Gründen biswei- len nicht. Der Spielraum für diese „guten Grün- de“ wird ihnen jetzt genommen. Ohne Rücksicht auf besondere Einzelfallumstände besteht nach § 59 Abs. 1 Satz 7 AufenthG ein bundesgesetzliches Pauschalverbot zur Vorwarnung, anders gewen- det, eine Pflicht zu Überraschungsabschiebungen. In Dublin-Verfahren dürfte das „Ankündigungsver- bot“ allerdings nicht gelten, denn § 59 AufenthG regelt die Abschiebungsandrohung und eine sol- che ergeht in Dublin-Fällen nicht..

Beschränkung der Härtefallregelung

Nach § 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG ist die Annah- me eines Härtefalls zukünftig in der Regel ausge- schlossen, wenn ein Rückführungstermin bereits konkret feststeht. Fraglich ist, wie die Betroffenen und die Härtefallkommission vom Rückführungs- termin erfahren sollen, nachdem dieser unter keinen Umständen mehr mitgeteilt werden darf. Davon abgesehen hat ein feststehender Rückfüh- rungstermin keinen inhaltlichen Einfluss auf die Bewertung, ob ein humanitärer Härtefall vorliegt.

Der Autor:

Sebastian Röder
ist Mitarbeiter
der Geschäfts-
stelle des Flücht-
lingsrats BW

³ Begründung zu Drucksache 18/2592 vom 22.09.2014 (S. 1, 14 und 18).

Zur Zielsetzung des Gesetzes und zur Wahl und Eignung der Mittel

Die Asylverfahrensdauer war und ist sowohl im Durchschnitt als auch bzgl. vieler Herkunftsstaaten (viel) zu lang. Das bereits im Gesetzestitel bezeichnete Ziel, die Asylverfahren zu beschleunigen, ist daher uneingeschränkt zu begrüßen. Für die eingesetzten Mittel gilt das Gegenteil. Zur Zielerreichung müssten, so die Gesetzesbegründung, „die Anträge regelmäßig nicht schutzbedürftiger Personen beschleunigt bearbeitet werden“. Einmal mehr heißt das „Zaubermittel“ für den Gesetzgeber dabei „sicherer Herkunftsstaat“. Und einmal mehr ist dieser Ansatz eine „Nebelkerze“. Das gilt sowohl in verfahrensrechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht. Mit der Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ ist die Behauptung verbunden, die Asylanträge aus diesen Ländern könnten nunmehr sehr viel schneller bearbeitet – im Klartext abgelehnt – werden als vorher. Als Lackmustest lohnt ein Vorher-Nachher-Vergleich etwa am Beispiel eines kosovarischen Asylbewerbers. Stereotypisch sah sein Asylverfahren bislang so aus: Registrierung als Asylsuchender – Asylantragstellung – persönliche Anhörung – Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet – ggf. Eilantrag beim Verwaltungsgericht. Seit dem 24.10.2015 ist Kosovo – wie von Zauberhand – ein „sicherer Herkunftsstaat“. Das Asylverfahren läuft nun so ab: Registrierung als Asylsuchender – Asylantragstellung – persönliche Anhörung – Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet – ggf. Eilantrag beim Verwaltungsgericht. Sie sehen keinen Unterschied? Es gibt auch keinen! Was sich ändert, ist der Paragraph, auf den der Entscheider des BAMF die Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“ stützt. Damit mag eine Zeitersparnis von wenigen Minuten verbunden sein; die Kollateralschäden in den Köpfen vieler Menschen sind diese Minuten in keinem Fall wert.

Auch in tatsächlicher Hinsicht geht der Ansatz an der Aufgabe „Beschleunigung der Asylverfahren“ vorbei. Vom 1. bis zum 27. September 2015 haben sich 138.151 Personen asylsuchend gemeldet; 6.088 davon kamen aus den drei neuen „sicheren“ Balkanstaaten.⁴ Das sind etwa 4 %. Die Frage muss erlaubt sein, inwieweit die Verkürzung dieser Asylverfahren um wenige Minuten eine durchgreifende Beschleunigung der übrigen 96 %

4 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll zur 126. Sitzung am 30.09.2015, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Krings auf die Frage der Abgeordneten Jelpke (Anlage 28).

bewirken soll?! Auch das Verbot zu arbeiten, sich frei zu bewegen und Deutsch zu lernen – kurz gesagt das Verbot zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben –, beschleunigt ein Asylverfahren um keine Sekunde. Es sind diese Maßnahmen, für die sich der Gesetzgeber die Kategorie des „sicheren Herkunftsstaates“ zu Nutze macht. Nicht ausdrücklich, aber doch deutlich sichtbar tragen sie das Etikett „abschrecken und rausekeln“. Insbesondere die Leistungsbeschränkungen im AsylbLG benutzt der Gesetzgeber unverhohlen als verkapptes Sanktions-, Vollstreckungs- und Migrationssteuerungsinstrument, um Ausreisepflichtige zum Verlassen des Bundesgebiets zu bewegen. Es ist noch nicht lange her, dass sich der Gesetzgeber für einen ähnlichen Ansatz vom Bundesverfassungsgericht eine Ohrfeige in selten vernommener Lautstärke abgeholt hat.⁵ Dass sich die Gesetzesbegründung mit keiner Silbe zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts verhält, ist ebenso bezeichnend wie beschämend. Die nach dem Urteil zu erwartende Erklärung, dass und wieso ein geduldeter Mensch so viel weniger zum (menschenwürdigen) Leben benötigt als ein gestatteter Mensch, fehlt. Die stillschweigende Begründung „er ist ja schließlich selbst schuld“ ist vielleicht populär, aber verfassungsrechtlich alles andere als zweifelsfrei. Einen möglichen Verfassungsbruch scheint man dabei billigend in Kauf zu nehmen, denn vermutlich wird es Jahre dauern, bis das Bundesverfassungsgericht die Frage beantworten kann. Bis dahin wird das Gesetz die Lebenswirklichkeit gestalten. Es stimmt nachdenklich, ob uns wirklich nichts Besseres einfällt, als eine – ohne Frage herausfordernde – Situation durch bewusstes, jedenfalls leichtfertiges Aus- und möglicherweise Überreizen unserer verfassungsrechtlichen Grenzen, also durch Preisgabe der Werte – vom Gesetzgeber als „Fehlanreize“ bezeichnet – zu lösen, die das Fundament unser aller Zusammenleben bilden.

⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18.07.2012, Az.: 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.