

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

19.2.2016

Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses
des Deutschen Bundestags

nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedankt sich für die Einladung zur mündlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“) sowie dem Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern. Von der Möglichkeit, zu beiden Entwürfen eine Stellungnahme abgeben zu können, machen wir gerne Gebrauch.

I. Allgemeine Anmerkungen

Mit dem jetzt vorgelegten Gesetzentwurf für das Asylpaket II soll für bestimmte Gruppen von Asylbewerbern ein beschleunigtes Verfahren eingeführt werden. Außerdem soll der Familiennachzug für Antragsteller mit subsidiärem Schutz für zwei Jahre ausgesetzt werden. Ferner soll die Durchführung von Abschiebungen erleichtert werden, indem die Rahmenbedingungen für die Erstellung ärztlicher Atteste präzisiert und klargestellt werden. Schließlich sollen die Geldleistungen für den notwendigen täglichen Bedarf gekürzt und die Auszahlung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit dem Ankunftsnachweis verknüpft werden.

Diese Maßnahmen decken sich mit Forderungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und werden daher von uns im Grundsatz begrüßt.

Auch der Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (künftig: Ausweisungserleichterungsgesetz) wird von uns im Grundsatz begrüßt. Er setzt – insbesondere nach den Ereignissen von Köln – ein wichtiges Signal. Allerdings halten wir die vorgeschlagenen Regelungen teilweise für inkonsequent und in Teilen auch für praktisch nur schwer handhabbar. Auch insoweit sehen wir Nachbesserungsbedarf.

Vor allem aber wird es darauf ankommen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass angeordnete Abschiebungen auch tatsächlich durchgeführt werden können.

II. Asylpaket II

1. Asylgesetz (Art. 1 des Gesetzentwurfs)

Herzstück der für das Asylgesetz vorgeschlagenen Änderungen ist die Einführung eines beschleunigten Asylverfahrens nach Maßgabe von § 30a AsylG-E. Im Einzelnen ist dazu das Folgende zu bemerken:

- Zu §§ 5 Abs. 5, 30a AsylG-E, 46 Abs. 1 AsylG-E (Nr. 2, 6 und 9):

§ 30a AsylG-E schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung eines beschleunigten Asylverfahrens. Die Antragsteller, auf die dieses Verfahren Anwendung findet, sollen in besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden, die von den Ländern in Absprache mit dem Leiter des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eingerichtet werden sollen und bei denen eine Außenstelle des BAMF errichtet werden soll.

Diese Regelungen sind zu begrüßen. Ein beschleunigtes Asylverfahren – nicht zuletzt für Staatsangehörige sicherer Herkunftsstaaten – führt dazu, dass über den Status der Antragsteller in Deutschland schnell Klarheit herrscht. Damit wird an die Betroffenen zugleich ein Signal gesendet, ihr Heimatland nicht aus asylfremden Gründen zu verlassen. Zu begrüßen ist auch, dass die Antragsteller für die gesamte Dauer ihres Verfahrens verpflichtet sind, in besonderen Aufnahmeeinrichtungen zu wohnen. Der Bund und die Länder sind aufgefordert, die tatsächlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese Vorgabe des Gesetzes zeitnah realisiert werden kann. Ohne eine entsprechende personelle Aufstockung des BAMF und ohne die Bereitschaft der Länder, ausreichende Kapazitäten in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen zur Verfügung zu stellen, wird sich der dringend erforderliche Beschleunigungseffekt nicht einstellen. Darüber hinaus wird durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen zu sein, dass insbesondere Betroffene, deren Antrag vom BAMF bereits abschlägig beschieden wurde, auch tatsächlich für die gesamte Dauer des weiteren (Rechtsschutz-)Verfahrens in den besonderen Einrichtungen verbleiben und ggf. unmittelbar von dort zurückgeführt werden können. Ob die bislang als Sanktion bei Verstößen gegen diese Residenzpflicht vorgesehenen Abstriche bei den sozialen Leistungen insoweit ausreichen werden, bleibt abzuwarten.

Dass auch Folgeantragsteller in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden können, ist zu begrüßen. Insoweit bedarf es allerdings einer Klarstellung im Hinblick auf das Verhältnis zu den Regelungen über die Folgeantragstellung. So sieht § 71 Abs. 2 AsylG bspw. vor, dass Folgeantragsteller ihren Antrag bei der Außenstelle zu stellen haben, wo sie auch ihren Erstantrag gestellt haben. Das muss –

insbesondere bei „Altantragstellern – nicht zwingend einer der neuen “besonderen Aufnahmeeinrichtungen“ sein.

- Zu §§ 20 Abs. 1, 22 Abs. 3, 23 Abs. 2 AsylG-E (Nr. 3, 4 und 5):

Diese Regelungen sehen vor, dass ein Ausländer, der sich nicht zu der ihm zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung begibt und seiner Meldepflicht bzw. der Pflicht zur Antragstellung nicht nachkommt, dadurch sanktioniert wird, dass ein Asylantrag als zurückgenommen gilt. Das ist zu begrüßen.

- Zu § 33 AsylG-E (Nr. 7):

Die Konsequenzen, die ein Ausländer zu tragen hat, über dessen Asylantrag im beschleunigten Verfahren entschieden werden soll und der seiner Verpflichtung, in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, nicht nachkommt, ergeben sich aus § 33 AsylG-E. In einem solchen Fall wird gesetzlich vermutet, dass der Betreffende seinen Asylantrag zurückgenommen hat. Die Folge davon ist, dass seine Aufenthaltsgestattung erlischt.

Auch diese Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Sie ist – zumindest für die Dauer des Anerkennungsverfahrens – ein wirksames Instrument zur Durchsetzung der Residenzpflicht. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass diese Regelung durch den neuen § 33 Abs. 5 AsylG-E in Teilen entwertet wird, da zukünftig innerhalb von 9 Monaten eine Wiederaufnahme des Verfahrens beantragt werden kann. Da diese Regelung im geltenden § 33 AsylG nicht vorgesehen ist, liegt darin sogar eine Verschlechterung zum status quo.

2. Aufenthaltsgesetz (Art. 2 des Gesetzentwurfs)

Die Änderungen des Aufenthaltsgesetzes dienen insbesondere zum Abbau von Abschiebungshindernissen aus (schein)gesundheitlichen Gründen. Darüber hinaus sollen die Regelungen zum Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte für zwei Jahre ausgesetzt werden.

- Zu § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG-E (Nr. 1):

§ 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG-E stellt klar, dass nur lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden, ein Abschiebungshindernis darstellen. Klargestellt wird des Weiteren, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat nicht derjenigen in Deutschland entsprechen muss und dass es genügt, wenn eine ausreichende Versorgung nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist. Diese Regelung wird begrüßt.

- Zu § 60a Abs. 2c und 2d AufenthG-E (Nr. 2):

Nach der vorgeschlagenen Neuregelung wird gesetzlich vermutet, dass ein Ausreisepflichtiger reisefähig ist. Außerdem werden die Anforderungen an ärztliche Bescheinigungen, mit denen diese Vermutung widerlegt werden soll, verschärft. Das ist aus Sicht der Kommunen zu begrüßen..

- Zu § 104 Abs. 13 AufenthG-E (Nr. 4):

Die vorgeschlagene Fassung von § 104 Nr. 13 AufenthG-E knüpft die vorgesehene Wartezeit von zwei Jahren an das Datum der Erteilung des Aufenthaltstitels. Wir regen an, stattdessen auf das Datum des Anerkennungsbescheides durch das BAMF abzustellen. Anderenfalls müssten sich die Ausländerbehörden vermehrt mit Schutzsuchenden auseinandersetzen, die auf eine möglichst schnelle Erteilung des Aufenthaltstitels drängen. Das würde die Abläufe in den ohnehin hoch belasteten Ausländerbehörden weiter erschweren, zumal die Ausländerbehörden insoweit davon abhängig sind, wie schnell die Bundesdruckerei die entsprechenden eAT zur Verfügung stellen kann.

3. Asylbewerberleistungsgesetz (Art. 3 des Gesetzentwurfs)

Die vorgeschlagene Kürzung der Geldleistung zur Deckung des täglichen Bedarfs sowie die Verknüpfung des Leistungsanspruchs mit dem Erhalt des Ankunftsnaachweises sind zu begrüßen. Der Leistungsanspruch sollte überdies auch daran geknüpft werden, dass sich der Schutzsuchende dauerhaft in der ihm zugewiesenen Einrichtung aufhält. Aus der Praxis wird berichtet, dass eine relevante Zahl von Schutzsuchenden nach Auszahlung der Leistungen die zugewiesenen Unterkünfte verlässt und sich erst zum nächsten Auszahlungstermin wieder einfndet. Im Übrigen möchten wir noch auf folgende Gesichtspunkte hinweisen:

- Es fehlt eine spezielle Regelung im Hinblick auf die nicht unerhebliche Zahl an Asylsuchenden, die bereits auf die Kommunen verteilt wurden und keinen Ankunftsnaachweis erhalten konnten. Diese Personen wurden bisher zum großen Teil noch nicht erkennungsdienstlich behandelt, da das BAMF erst jetzt mit der Neuregistrierung begonnen hat. Eine erkennungsdienstliche Behandlung durch die Ausländerbehörden ist bei einem so großen Personenkreis aus personellen, organisatorischen und technischen Gründen nicht leistbar.
- In der Gesetzesbegründung heißt es, dass im Hinblick auf die Verknüpfung der Ausstellung des Ankunftsnaachweises und der Leistungsberechtigung kein über das Datenaustauschverbesserungsgesetz hinausgehender Erfüllungsaufwand entstehen soll. Tatsächlich ist aber von einem spürbaren Mehraufwand auszugehen. Zum einen ist aufgrund der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 11 Abs. 2a AsylbLG (insbesondere hinsichtlich des „Vertretenmüssens“) mit erheblichem zusätzlichem Abstimmungsbedarf mit anderen Behörden wie der Ausländerbehörde zu rechnen, um über eine Leistungsberechtigung entscheiden zu können. Zum anderen werden gemäß dem Gesetzentwurf für eine Übergangsphase zunächst nur abgesenkte Leistungen und mit Erfüllung der Voraussetzungen des § 11 Abs. 2a AsylbLG-E dann volle Leistungen gewährt, so dass in kurzem zeitlichen Abstand für einen Leistungsberechtigten jeweils zwei Berechnungen vorzunehmen sind, was mit erhöhtem Zeit- und Personalaufwand verbunden ist.
- Bei einer Unterbringung außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 Abs. 1 AsylG sind nach § 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG vorrangig Geldleistungen zur Deckung des notwendigen Bedarfs zu gewähren. Wir bitten zu erwägen, diese Regelung um eine Öffnungsklausel für diejenigen Kommunen zu ergänzen, die auch für die Anschlussunterbringung auf Sach- statt auf Geldleistungen setzen wollen.

Abschließend möchten wir auf ein weiteres Problem aufmerksam machen, das die Arbeitsgelegenheiten für Asylbewerber betrifft. Nach § 5 AsylbLG sollen Arbeitsgelegenheiten zur

Verfügung gestellt werden, zu deren Wahrnehmung die Asylbewerber verpflichtet sind, andernfalls sie keinen Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz haben. Diese Verpflichtung entfällt nach 15 Monaten, wenn die Asylbewerber gemäß § 2 Abs. 1 AsylbLG die sog. Analog-Leistungen nach dem SGB XII beziehen, da es im SGB XII keine solche Verpflichtung gibt. Wir halten es für notwendig, dass auch in diesen Fällen die Arbeitsgelegenheiten fortgesetzt werden. Von daher sollte § 5 AsylbLG aus dem Analog-Verweis in § 2 Abs. 1 AsylbLG insgesamt ausgenommen werden.

III. Ausweisungserleichterungsgesetz

Die vorgeschlagenen Regelungen betreffen einerseits die Ausweisung straffälliger Ausländer unabhängig von der Art ihres Aufenthaltstitels. Andererseits soll erreicht werden, dass straffällig gewordenen Schutzsuchenden die Anerkennung leichter versagt werden kann. Bereits anerkannten Asylberechtigten oder Flüchtlingen soll ihr Status leichter entzogen werden können. Beide Zielsetzungen des Entwurfs werden von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ausdrücklich begrüßt. Kritisch ist allerdings das Folgende zu bemerken:

- Wir können nicht nachvollziehen, warum für ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 2 AufenthG) oder für ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 1 AufenthG) jeweils nur bestimmte Delikte berücksichtigt werden: Maßstäblich sollte nur die Höhe des Strafurteils sein, denn im Rahmen des Strafverfahrens werden in aller Regel schon die belastenden und entlastenden Gesichtspunkte im Rahmen der Strafzumessung umfassend berücksichtigt. In jedem Fall sollten auch Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz berücksichtigt werden.
- Verfehlt ist nach unserer Auffassung, die Art und Weise der Tatbegehung (mit Gewalt oder unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List) in die ausländerrechtlichen Tatbestandsformulierungen aufzunehmen. Diese Regelungstechnik würde dazu führen, dass die Ausländerbehörden die Art und Weise der Tatbegehung, die über die Tatbestandsmerkmale des Strafrechts hinausgehen, feststellen müsste, weil sie in der Regel nicht Bestandteil des strafgerichtlichen Urteilsspruchs sind. Möglicherweise wäre diese Einstufung durch die Ausländerbehörden in der Folge vor den Verwaltungsgerichten anfechtbar. Auch deshalb wäre eine klare Regelung, die nur auf die Höhe einer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung abstellt, aus unserer Sicht deutlich vorzugswürdig und würde auch der Gesetzesintention entsprechen.
- Nach unserer Auffassung sollte im Übrigen grundsätzlich bereits eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen einer Vorsatzstraftat genügen, um ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse (§ 54 Abs. 1 AufenthG) zu begründen.
- Für das Vorliegen eines schwerwiegenden Ausweisungsinteresses (§ 54 Abs. 2 AufenthG) sollte jede Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe wegen einer vorsätzlichen Straftat ausreichen, sofern die Vollstreckung der Strafe nicht zu Bewährung ausgesetzt wurde.
- Zu begrüßen ist, dass künftig im Rahmen der Abwägung die Rechtsstreue des Betroffenen besonders zu berücksichtigen ist (§ 53 Abs. 2 AufenthG-E). Zu erwägen wäre allenfalls, ob der Begriff im AufenthG noch legaldefiniert werden muss. Wir gehen davon aus, dass aufgrund des Begriffs der „Rechtsstreue“ das gesamte Verhalten des Betroffenen während seines Aufenthalts im Bundesgebiet – also auch vor und nach einer Straftat – Eingang in die abschließende Abwägung finden kann. So kann es sich bspw. negativ

für den Betroffenen auswirken, wenn die „Rückfallgeschwindigkeit“ erheblich ist. Maßgebliches Abwägungskriterium ist damit auch eine Gesamtbetrachtung in ordnungs- und strafrechtlicher Hinsicht.

- Nach § 53 Abs. 4 AufenthG darf ein Ausländer, der einen Asylantrag gestellt hat, nur nach dem unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens ausgewiesen werden. Eine Ausnahme kommt nur dann in Betracht, wenn sein persönliches Verhalten eine gegenwärtige und schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, und die Ausweisung für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist. Vor diesem Hintergrund regen wir an zu regeln, dass das BAMF Asylanträge von Antragstellern, die Straftaten im Sinne des § 54 Abs. 1 AufenthG begangen haben, vorrangig zu prüfen hat.
- Nach § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG-E kann von der Anwendung des Absatzes 1 abgesehen werden, wenn der Betroffene wegen bestimmter Straftaten rechtskräftig verurteilt wurde. Auch insoweit regen wir an, nicht auf die Art der Straftat, sondern lediglich auf den Umstand abzustellen, dass der Betroffene zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde.

Wir bitten darum, unsere Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.