

Die Rechtsberaterkonferenz der
mit den Wohlfahrtsverbänden
zusammenarbeitenden
Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte



50 Forderungen zum Flüchtlings-, Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht

Aufenthaltsgesetz Sozialgesetzbuch II/XII Dublin-III-Verordnung

Europäische Menschenrechtskonvention Asylgesetz Aufnahmerichtlinie

Asylbewerberleistungsgesetz Staatsangehörigkeitsgesetz BAföG

Verfahrensrichtlinie Qualifikationsrichtlinie Kinderrechtskonvention

Impressum:

50 Forderungen zum Flüchtlings-, Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht, vorgelegt von der Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte

Stand:

November 2017

Herausgeber:

Die Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, c/o Prof. Dr. Holger Hoffmann, Interaktion 1, 33619 Bielefeld.

Die Rechtsberaterkonferenz ist ein bundesweiter Zusammenschluss von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland und Deutsches Rotes Kreuz sowie dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) es sich seit vielen Jahren zur Aufgabe gemacht haben, Rechtsberatung für Asylsuchende und Flüchtlinge durchzuführen. Ihre Mitglieder treffen sich regelmäßig zum Informations- und Meinungsaustausch, geben Fachpublikationen heraus und melden sich öffentlich zu Wort, wenn es um Asylsuchende und Flüchtlinge geht.

Die politischen Forderungen der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte werden nicht notwendigerweise von den genannten Wohlfahrtsverbänden geteilt.

Redaktion:

Heiko Habbe, Michael Heim, Michael Hiemann, Catrin Hirte-Piel, Prof. Dr. Holger Hoffmann, Michael Koch

Satz:

Informationsverbund Asyl und Migration e. V. | Haus der Demokratie und Menschenrechte | Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin
www.asyl.net | www.fluechtlingshelfer.info

Druck:

druckladen bonn GbR | Euskirchener Straße 30 | 53121 Bonn
www.druckladen-bonn.de

50 Forderungen zum Flüchtlings-, Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht

vorgelegt von der Rechtsberaterkonferenz der mit
den Wohlfahrtsverbänden zusammenarbeitenden
Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte

Stuttgart, 4.11.2017

Zusammenfassung

Zum vierten Mal seit 1999 legt die Rechtsberaterkonferenz der Wohlfahrtsverbände eine Sammlung von Empfehlungen zum Asyl- und Aufenthaltsrecht vor. Die »50 Forderungen« fußen auf unserer langjährigen Erfahrung als Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Migrationsrecht. Sie benennen die aus unserer Sicht dringlichsten Änderungsbedarfe im Sinne einer am Grundgesetz und den Menschenrechten ausgerichteten, zukunftsorientierten Rechtsgestaltung.

Das Flüchtlings- und Migrationsrecht ist in den vergangenen Jahren in lange nicht gekannter Weise zum Zankapfel in der politischen Arena geworden. Die Debatte verlief dabei über weite Strecken auf Sicherheitsbedenken eingengt und war von rassistischen und fremdenfeindlichen Untertönen durchzogen. Bei der Bundestagswahl 2017 ist es erstmals seit 60 Jahren einer Partei gelungen, ins Parlament gewählt zu werden, die völkische und rechtsradikale Positionen vertritt.

In dieser Situation appellieren wir an alle demokratischen Parteien, zu einer sachlichen Auseinandersetzung zurückzukehren. Deutschland muss in Europa seine humanitäre Verpflichtung für den Flüchtlingsschutz ernst nehmen. Die konstruktive Gestaltung von Migrations- und Integrationsprozessen ist eine Zukunftsaufgabe, die sich mit populistischen Ausfällen nicht verträgt.

Drei Aspekte erscheinen uns dabei – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – als besonders wichtig: ein faires, um gründliche Sachaufklärung bemühtes Asylverfahren,

die Förderung und Anerkennung von Integration und eine an den Menschenrechten orientierte Gestaltung des Aufenthaltsrechts.

1. Faire und gründliche Asylverfahren

- Faire Asylverfahren setzen den Zugang zum Territorium voraus. Entgegen der politischen Tendenz zur Abschottung Europas sollten daher sichere und legale Einreisewege eröffnet und das Instrument des Resettlements stärker genutzt werden.
- Die unabhängige Beratung und sachkundige Vertretung von Schutzsuchenden muss in allen Stadien des Asylverfahrens sichergestellt werden (Forderung 13).
- Die extreme Beschleunigung der Verfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat zu gravierenden Qualitätsmängeln geführt, abzulesen an der hohen Quote erfolgreicher Klagen gegen ablehnende Entscheidungen. Wir fordern die Rückkehr zu rechtsstaatlichen Verfahren mit gründlicher Sachverhaltsaufklärung sowie Transparenz und Sorgfalt bei der Beurteilung der Gefahrenlage in den Herkunftsländern (Forderungen 8, 9, 10).
- Die Aufnahmebedingungen während des Asylverfahrens stellen für viele Schutzsuchende eine unzumutbare Belastung dar, die ihre psychische Gesundheit beeinträchtigt. Wir fordern den Verzicht auf Ausreisezentren und

langfristigen Wohnzwang in großen Gemeinschaftsunterkünften sowie die Streichung des diskriminierenden Asylbewerberleistungsgesetzes. Es müssen endlich Verfahren etabliert werden, die die Erkennung und Beachtung eines besonderen Schutzbedarfs gewährleisten (Forderungen 4, 5, 7, 44, 46, 47).

- Die extrem kurzen Rechtsmittelfristen im Asylrecht sind an die normalen Fristen in verwaltungsgerichtlichen Verfahren anzugleichen. Der Berufungsgrund der »ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils« muss auch ins Asylrecht eingeführt werden, wie der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages es empfohlen hat (Forderung 2).

2. Integration fördern und Integration anerkennen

- Der Zugang zu Integrationsangeboten wie Sprachkursen, beruflicher Förderung und einer Arbeitserlaubnis sollte frühzeitig nach der Einreise eröffnet werden. Die Bindung an eine anhand von Asylanerkenntnisquoten des BAMF vermutete »gute Bleibeperspektive« ist kontraproduktiv und blendet aus, dass wesentlich mehr Geflüchtete langfristig in der Bundesrepublik bleiben (Forderungen 40, 49).
- Der Zugang von Geflüchteten zu Leistungen des BAföG und der Berufsausbildungsbeihilfe ist unübersichtlich und teils inkonsequent geregelt. Wir treten für eine einheitliche und großzügige Gewährleistung ein (Forderung 50).
- Die bisherige Bilanz der Bleiberechtsregelungen für langjährig Geduldete bleibt dürftig. Der Zugang zur »Ausbildungs-

duldung« wird in manchen Bundesländern gezielt erschwert. Wir fordern eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen und eine Erleichterung der Beschäftigungserlaubnis für Auszubildende, um eine konsequente Anwendung der Vorschriften entsprechend ihrer Intention zu gewährleisten (Forderung 20).

- Die integrationspolitisch kontraproduktive Wohnsitzauflage für anerkannte Schutzberechtigte ist zu streichen (Forderung 6).

3. An den Menschenrechten ausgerichtetes Aufenthaltsrecht

- Das Verbot des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten muss aufgehoben werden. Auch die Familienzusammenführung von Geflüchteten innerhalb Europas nach den Regeln der Dublin-III-Verordnung muss erleichtert und beschleunigt werden (Forderung 25).
- Wir treten dafür ein, den Opfern rechter Gewalt ein Bleiberecht in Deutschland zu gewähren (Forderung 29).

Wir rufen die Bundesregierung dazu auf, sich dieser Themen anzunehmen und ihre konkrete Flüchtlings- und Migrationspolitik an diesen Leitlinien auszurichten.

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	6
I. Forderungen im Bereich des Flüchtlingsrechts	9
1. »Flughafenverfahren« ersatzlos streichen	9
2. Die Rechtsmittelfristen und -voraussetzungen im Asylverfahren harmonisieren. .	10
3. Schutz für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verbessern	10
4. Gemeinschaftsunterkünfte als Regelunterbringung abschaffen – Übergang in individuellen Wohnraum fördern	12
5. Kein dauerhafter Wohnzwang in Erstaufnahmeeinrichtungen	13
6. Wohnsitzauflage für Schutzberechtigte streichen	14
7. Verfahren für Personen mit besonderem Schutzbedarf fair gestalten und Bleiberecht sichern	15
8. Herkunftsländer-Leitsätze (HKL) nachprüfbar gestalten	16
9. Berichterstattung des Auswärtigen Amtes fair und überprüfbar gestalten.....	17
10. Sachaufklärungspflicht des BAMF konkretisieren und verbessern	17
11. Auf »Sprachanalysen« verzichten	18
12. Kompetenzen der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration erweitern	19
13. Sachkundige Beratung und Vertretung Schutzsuchender materiell und personell sicherstellen	19
14. Fluchtgründe sind unteilbar	20
15. Verletzung von Mitwirkungspflichten darf nicht zum Ausschluss vom Asylerstverfahren führen	20
16. Subjektive Rechte auch im Dublin-Verfahren beachten	21
17. Überprüfung von Asylentscheidungen ohne Automatismus.	22
18. Beschleunigte Verfahren	22
19. Absehen von schematischen Entscheidungen entlang der Staatsangehörigkeit ...	23
20. Erlangung internationalen Schutzes nicht erschweren	23
21. Ankunftsnahe Identitätsklärung vs. Datenschutz	24
22. Chaos bei Passverwahrung unverzüglich beenden	25
II. Forderungen im Bereich des Aufenthaltsrechts.....	26
23. Übergang von der Duldung zum Aufenthaltstitel erleichtern.....	26
24. Ausweisungsschutz für langjährig hier Lebende verbessern.	26
25. Familienzusammenführung erleichtern	27
26. Regeln für die Aufenthaltsverfestigung realistisch gestalten	28

27. Regelungen zur Verhinderung von Vaterschaftsanerkennungen ersatzlos streichen	30
28. Begriff der »Sicherung des Lebensunterhaltes« gesetzlich klarstellen.	30
29. Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt.	31
30. Recht und Praxis der Abschiebungshaft reformieren	32
31. Keine Berücksichtigung eines fiktiven Ausweisungsinteresses.	34
32. Erlöschenstatbestände bei Aufenthaltstiteln reduzieren	34
33. »Gefährder«-Regelungen: rechtsstaatlich zweifelhaft, in der Praxis nicht erforderlich.	35
34. Bundeseinheitlichkeit bei Duldungsregelungen abschaffen	36
35. Rechtsunklarheiten bei krankheitsbedingten Abschiebungshindernissen (§ 60 Abs. 7) beseitigen und § 60a Abs. 2c und 2d AufenthG streichen	36
36. Ausstellung von Reisedokumenten erleichtern.	37
37. Staatenlosigkeit Rechnung tragen	38
38. Keine Rechtswirkung noch nicht unanfechtbarer negativer Entscheidungen	39
39. Aufenthaltsverfestigung bei humanitären Situationen harmonisieren.	39
40. Arbeitsverbote abschaffen – Zugang zu Beschäftigung erleichtern	39
41. Aufenthaltsrecht für ehemalige Deutsche von Amts wegen erteilen	40
42. Ausreiseeinrichtungen abschaffen	40
43. Verbot der Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis nach qualifizierter Asylablehnung abschaffen	41
III. Forderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts	42
44. Anrechenbare Aufenthaltszeiten anpassen	42
45. Einbürgerungszusicherung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit ohne Vorbehalt verbindlich gestalten	42
IV. Forderungen im Bereich des Sozialrechts.	44
46. Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen	44
47. Mindestens notwendige Änderungen des AsylbLG	45
48. Familienleistungen auch für Personen mit humanitärem Aufenthaltsrecht.	46
49. Integrationsangebote nicht von einer sogenannten »guten Bleibeperspektive« abhängig machen	46
50. Zugang zu BAföG- und BAB-Leistungen erweitern.	47

Vorwort

Seit 1999 tritt die Rechtsberaterkonferenz in größeren zeitlichen Abständen mit ihren Forderungen zum Migrationsrecht an die Öffentlichkeit, bisher zuletzt im Juli 2010. Inzwischen erfolgten zahlreiche Rechtsänderungen sowohl auf europäischer als auch auf deutscher Ebene.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien die wesentlichsten genannt: Die deutschen Vorbehalte zur Kinderrechtskonvention wurden zurückgenommen (13.7.2010); es kam zum Zwangsheiratsbekämpfungsgesetz vom 23.6.2011, zum 2. Richtlinienumsetzungsgesetz vom 22.11.2011 (Umsetzung insbesondere der EU-Rückführungsrichtlinie), zu den Umsetzungsgesetzen zur EU-Daueraufenthaltsrichtlinie (7.6.2013) sowie zur EU-Qualifikationsrichtlinie (5.7.2013), zum Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern (23.12.2014) und zum Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (27.7.2015). Unter dem Eindruck zunehmender Flüchtlingszahlen beschloss der Gesetzgeber in rascher Folge das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz bzw. »Asylpaket I« (24.10.2015), das Gesetz zur Verbesserung der Betreuung ausländischer Jugendlicher (28.10.2015), das Datenaustauschverbesserungsgesetz (5.2.2016), das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, kurz »Asylpaket II« (17.3.2016), das Integrationsgesetz (6.8.2016) und das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht und zur Überprüfung von Va-

terschaftsanerkennungen durch die Ausländerbehörden (29.7.2017).

Parallel wurden zahlreiche Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union (Dublin III-Verordnung, EURODAC-Verordnung, Qualifikationsrichtlinie, Aufnahmebedingungenrichtlinie, Asylverfahrensrichtlinie) novelliert. Diese »stürmische« Rechtsentwicklung macht eine Neuauflage unserer Forderungen erforderlich, denn viele der Rechtsänderungen erscheinen aus menschen- und europarechtlicher Perspektive problematisch.

Festzustellen ist, dass einige unserer Forderungen, die wir 1999 erstmals in dieser Form erhoben und seitdem gemeinsam mit zahlreichen anderen Akteuren der Zivilgesellschaft vertreten haben, inzwischen erfüllt wurden, z. B. auf völkerrechtlicher Ebene die Aufhebung der deutschen Vorbehalte zur Kinderrechtskonvention. Im Asylrecht sind hier zu nennen:

- Die Abschaffung des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten,
- die Einführung des subsidiären Schutzstatus (§ 4 AsylG),
- die großzügigere Gestaltung des Familienasyls,
- die Aufhebung des generellen Arbeitsverbotes für Asylbewerber (nach den ersten drei Aufenthaltsmonaten) und
- die Einführung eines Eilrechtsschutzverfahrens auch in Dublin-Fällen (§ 34a AsylG).

Wichtige Änderungen im Aufenthaltsrecht betrafen

- die bundesweite Einführung von Härtefallkommissionen als gesetzliche Pflichtaufgabe und
- die Schaffung von gesetzlichen Bleiberechtsregelungen in den §§ 25a und 25b AufenthG.

Mit der Einführung des Optionsmodells erfolgte eine wesentliche Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts.

Im Sozialrecht ist die Vereinheitlichung der Gewährung von Eltern- und von Kindergeld zumindest an bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen anzusprechen.

Leider harrt aber der überwiegende Teil unserer Forderungen immer noch der gesetzgeberischen Umsetzung (z.B. die Abschaffung des Flughafenverfahrens). Auch hat Deutschland die EU-Richtlinie zu den Mindestbedingungen der Aufnahme für Geflüchtete sowie die EU-Asylverfahrensrichtlinie bis heute nicht vollständig umgesetzt (trotz eines Gesetzentwurfs im Jahr 2015) und beabsichtigt auch nicht, dies in absehbarer Zeit noch zu tun. Mithin gilt der Text beider Richtlinien inzwischen als in Deutschland unmittelbar anwendbares Recht. Auch das war im Rahmen der Neuauflage zu berücksichtigen.

Kaum hatte die Kanzlerin im September 2015 angesichts des Zustroms von Geflüchteten über die »Westbalkanroute« ihr Credo »wir schaffen das« kundgetan und die Publizistik die »Willkommenskultur« in Deutschland ausgerufen, begann ein gesetzgeberischer »roll back«. Die Asylpakete I und II vom Oktober 2015 und März 2016, das »Datenaustauschverbesserungs-

gesetz« vom Februar 2016 oder das sog. »Integrationsgesetz« vom August 2016 und vielfältige weitere gesetzgeberische Änderungen verschlechtern den Status sowohl von Geflüchteten während des Verfahrens in Deutschland als auch von Schutzberechtigten nach der Anerkennung (z.B. in Gestalt der Wohnsitzauflage für anerkannte Geflüchtete, § 12a AufenthG, oder des temporären Ausschlusses von der Familienzusammenführung für subsidiär Schutzberechtigte gemäß § 104 Abs. 13 AufenthG).

Auf europäischer Ebene wurde keine ernstzunehmende Einigung über eine solidarische Verantwortungsteilung für Schutzsuchende erreicht. Das Ziel, insgesamt 160.000 Schutzsuchende aus Italien und Griechenland in andere EU-Staaten zu verbringen, wurde weit verfehlt. Die gravierenden Schwächen, die das »Dublin-System« für einen effektiven Flüchtlingsschutz bedeutet, wurden nicht behoben. Unter der irreführenden Überschrift eines »Schutzes der Außengrenzen« wurde und wird dagegen zielstrebig daran gearbeitet, weiträumig Fluchtwege nach Europa zu versperren. Die schon vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily angedachten Auffanglager in Nordafrika geistern wieder durch die Debatte; angesichts der eklatant menschenrechtswidrigen Lage in Libyen überlegt man nun, Schutzsuchende schon in Niger und Mali abzufangen. Im »Khartoum-Prozess« werden zudem Despoten des afrikanischen Kontinents zu Partnern in der Unterbrechung von Fluchtrouten aufgerüstet.

Viel wurde seit Herbst 2015 über eine »Flüchtlingskrise« gesprochen und geschrieben, obgleich es sich um eine Verwaltungskrise handelte, nämlich den Umstand,

dass, obwohl der Flüchtlingsstrom bereits ab Anfang 2015 absehbar war, die kommunalen Verwaltungen in Deutschland bei seinem Einsetzen ebenso unvorbereitet waren wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Auf diese offensichtliche Überlastung der Verwaltungen von Bund (insbes. BAMF), Ländern und Kommunen reagierte der Bundesgesetzgeber hektisch mit Scheinlösungen, die sich ausschließlich an innenpolitischen Diskussionen und Vorgaben orientierten, statt am Schutz von Schutzbedürftigen. Das Fachwissen der Zivilgesellschaft wurde dabei vollständig ignoriert.

Das im Herbst 2016 veröffentlichte Memorandum für eine Verbesserung der Qualität der Entscheidungen des BAMF zeigt an zahlreichen Beispielen die schlechte Qualität von Asylentscheidungen auf. Häufig kommt es zu Fehlern oder werden schlicht und einfach Textbausteine aneinandergereiht. Die mangelhafte Qualität von Entscheidungen geht zu Lasten der Zuflucht suchenden Menschen. Sorgfalt bei der Entscheidung hin oder her, notfalls können es ja die Gerichte wieder richten. Dort allerdings sind weder genug Richter vorhanden, noch sind die immer wieder geforderten »Schnellverfahren« überhaupt

möglich. Tatsächlich dauerte im Schnitt ein Asylverfahren 2016 bei den Verwaltungsgerichten sieben Monate, was bedeutet, dass zahlreiche Verfahren insbesondere komplizierterer Art deutlich länger dauern, während insbesondere Verfahren aus den Staaten des Westbalkans in kürzerer Frist abgeschlossen wurden.

Dringend erforderlich erscheint daher, erneut Forderungen an die Politik zu stellen. Dabei werden wir nicht unrealistisch im Hinblick auf die Umsetzungsmöglichkeiten. Wir halten es als Anwältinnen und Anwälte, die in diesem Bereich engagiert und langjährig tätig sind, für unsere Pflicht, auf unzureichende Politik und Gesetzgebung mit Nachdruck hinzuweisen.

Hinweis

Die Verfasserinnen und Verfasser haben sich um geschlechtergerechte Sprache bemüht. Soweit dies zugunsten der einfacheren Lesbarkeit nicht immer durchgehalten werden konnte, bitten wir um Nachsicht.

1. Forderungen im Bereich des Flüchtlingsrechts

1. »Flughafenverfahren« ersatzlos streichen

Die Prüfung von Asylanträgen an Landesgrenzen ist nach europäischem Recht aufgrund von Art. 43 der EU-Asylverfahrensrichtlinie¹ zulässig. Jedoch richtet sich die Regelung vorrangig an die Außengrenzstaaten der EU. Für Deutschland besteht keine Verpflichtung zur Umsetzung. Nach der Richtlinie können günstigere Bestimmungen beibehalten werden. Das Flughafenverfahren (§ 18a AsylG) war Teil des Asylkompromisses von 1993 und wurde 1996 durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß erklärt. Das Gericht hat verlangt, dass im Flughafenverfahren effektiver Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG durch eine Asylberatung gewährleistet sein muss.

Den Fallzahlen nach verliert das Flughafenverfahren seit Jahren an Bedeutung. 2014 kamen noch 643 Schutzsuchende an deutschen Flughäfen an, im Jahr 2015 waren es noch 627, 2016 nur noch 273 und im ersten Halbjahr 2017 noch 204. Als »offensichtlich unbegründet« abgelehnt wurde jeweils nur ein Bruchteil der Anträge². Der Mehrzahl der Antragsteller wurde letztlich die Einreise erlaubt, ihre Anträge wurden im regulären Verfahren weitergeführt.

Unabhängig von diesen empirischen Befunden ist das Flughafenverfahren im Hinblick auf die Verfahrensrechte hochproblematisch. Anwältinnen und Anwälte haben faktisch keinen adäquaten Zugang zu ihren Mandantinnen und Mandanten, da sie mit ihnen oft erst nach der Anhörung durch das BAMF in Kontakt kommen und die Zeit für die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses nicht vorhanden ist. Auch die Asylberatung steht unter massivem zeitlichen Druck bei der Aufgabe, Geflüchteten die Bedingungen des deutschen Asylrechts zu erläutern.

Dementsprechend kommt es zu Fehlentscheidungen. PRO ASYL hat bereits 2012 in einem Gutachten festgestellt, dass die Bescheide des BAMF am Flughafen oft fehlerhaft sind und Menschen trotz relevanter Fluchtgründe abgeschoben wurden.

Die Sondersituation am Flughafen und das vorgeschriebene Schnellverfahren bergen das realistische Risiko, den »echten politischen Flüchtling« und besonders schutzbedürftige Personen wie Folteropfer, Minderjährige und chronisch Kranke, von vornherein schutzlos zu stellen. Die Unterbringung von Schutzsuchenden in haftähnlicher Weise garantiert kein faires Asylverfahren.

Die deutsche Rechtsprechung negiert weiterhin, dass auch das Festhalten im Transitbereich eine Freiheitsentziehung darstellt.³ Die kurzen Rechtsmittelfristen

¹ Richtlinie 2013/32/EU, Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.6.2013, L 180/60.

² 2014: 56 Anträge; 2015: 74 Anträge; 2016: 68 Anträge; 1. Hj. 2017: 72 Anträge. Quellen: Bundestags-Drucksachen 18/3850, 18/11262, 18/12623, 18/13551.

³ Vgl. zuletzt BGH, Beschluss vom 16.3.2017 – V ZB 170/16 –, in Missachtung der Entscheidun-

verhindern zudem eine effektive Rechtswahrnehmung. Das Flughafenverfahren ist daher abzuschaffen.

2. Die Rechtsmittelfristen und -voraussetzungen im Asylverfahren harmonisieren

Einzig im Asylverfahren gibt es Klage- und Antragsfristen von einer, höchstens zwei Wochen. Dieses Sonderrecht gegen Asylsuchende ist zu ändern und mit den üblichen (Monats-)Fristen der Verwaltungsgerichtsordnung zu harmonisieren. Insbesondere im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ist es dem sprach- und rechtsunkundigen Geflüchteten oft nicht möglich, innerhalb der Wochenfrist qualifizierte Beratung zu finden. Auch die Rechtsmittelmöglichkeiten sind im Asylverfahren eingeschränkt. So ist der in der VwGO genannte Berufungszulassungsgrund »ernstlicher Zweifel« im Asylverfahren nicht vorgesehen. Auch hier muss eine Angleichung geschaffen werden, um im Sinne eines verbesserten Flüchtlingsschutzes ein ausreichendes Korrektiv zu erhalten.

Ende 2014 wurde auf Initiative der Rechtsberaterkonferenz eine Petition an den Deutschen Bundestag gerichtet mit dem Ziel, den Katalog der Berufungszulassungsgründe des § 78 Abs. 3 AsylG um den Zulassungsgrund der »ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils«, welcher im übrigen Verwaltungsrecht gemäß § 124 Abs. 2 VwGO Anwendung findet, zu erwei-

tern. Diese Petition unterzeichneten etwa 200 Anwältinnen und -kollegen. Der Petitionsausschuss des Bundestages hat mit Beschluss vom 22.9.2016 anerkannt, dass zu dieser Frage gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, und wegen der Komplexität des Themas eine nähere Untersuchung der Vor- und Nachteile der von der Rechtsberaterkonferenz vorgeschlagenen Neuregelung unter Berücksichtigung der Vorgaben der EU-Qualifikationsrichtlinie für erforderlich erachtet.⁴

Dass ein Antrag auf Zulassung der Berufung gegen ein verwaltungsgerichtliches Urteil ohne Begründung abgelehnt werden darf (§ 78 Abs. 5 S. 1 AsylG), entspricht nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen. § 78 Abs. 5 S. 1 2. Halbs. AsylG ist daher zu streichen.

Weist das erstinstanzliche Gericht die Klage als »offensichtlich unbegründet« ab, ist kein weiteres Rechtsmittel gegeben. Dies verletzt den Grundsatz, dass Urteile der Eingangsinstanz einer Kontrolle sowohl in tatsächlicher als auch in rechtlicher Hinsicht unterliegen.

3. Schutz für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verbessern

- a. Unbegleitete Minderjährige zählen zu den als besonders schutzwürdig eingestuften Personengruppen im Sinne der geltenden EU-Aufnahmerichtlinie, de-

gen des EGMR vom 25.6.1996 – 1976/92, Amuur gg. Frankreich –, vom 24.1.2008 – 29787/03 u. a., Riad u. a. gg. Belgien – sowie vom 14.2.2008 – 12338/02, Hussain gg. Rumänien.

⁴ Richtlinie 2011/95/EU, Amtsblatt der Europäischen Union vom 20.12.2011, L 337/9; vgl. auch Beschlussempfehlung des Petitionsausschusses vom 23.9.2016, Prot. 18/67 zur Petition 1-18-06-266-015918.

ren Art. 23 und 24 für (begleitete und unbegleitete) Minderjährige seit dem 20.7.2015 in Deutschland unmittelbar gelten.⁵ Die dort genannten besonderen Aufnahme- und Verfahrensbestimmungen wurden bisher weder in den asyl- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen noch im SGB VIII uneingeschränkt beachtet.

§ 42f Abs. 2 SGB VIII ist ersatzlos zu streichen. Eine verlässliche Altersfeststellung ist durch ärztliche Untersuchungsmethoden nicht zu erreichen, was insbesondere für Röntgenuntersuchungen gilt.⁶ Auch ergänzende bildgebende Verfahren führen zu keinen verlässlichen Ergebnissen.

Einzuführen ist vielmehr ein Clearingverfahren entsprechend den Empfehlungen des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes.⁷

Lehnt ein unbegleiteter Minderjähriger aus nachvollziehbaren religiösen

oder kulturell bedingten Gründen eine ärztliche Untersuchung ab, darf dies nicht zur Annahme der Volljährigkeit und damit verbundener Beendigung der Inobhutnahme führen.

- b. Rechtsmittel gegen die Ablehnung oder Beendigung einer Inobhutnahme müssen aufschiebende Wirkung haben.

In behördlichen oder gerichtlichen Rechtsmittelverfahren ist dem Betroffenen ein Ergänzungspfleger beizuordnen, der über fundierte Kenntnisse im Jugendhilfe- und Migrationsrecht verfügt.

- c. Unbegleitete Minderjährige dürfen weder in Gemeinschaftsunterkünften noch im Flughafenverfahren untergebracht werden, Abschiebungshaft (bisher in § 62a Abs. 3 AufenthG ausdrücklich als eingeschränkt zulässig erwähnt) ist auszuschließen.
- d. Werden Jugendliche während des Verfahrens volljährig, ist sicherzustellen, dass die asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren auf der Grundlage des zuvor geltenden Minderjährigenschutzes fortgesetzt werden, also kein Übergang in das Erwachsenenverfahren erfolgt und räumliche Zuweisungen bestehen bleiben.
- e. Sowohl im Asyl- als auch im Aufenthaltsgesetz ist explizit zu regeln, dass das Kindeswohl entsprechend Art. 3 KRK⁸ vorrangig zu beachten ist.

⁵ Art. 23 und 24 der Aufnahmerichtlinie, Richtlinie 2013/33/EU, Amtsblatt der Europäischen Union vom 29.6.2013, L 180/96.

⁶ Für das durch Handröntgen ermittelte Knochenalter beträgt die doppelte Standardabweichung bei 16–20-jährigen etwa 28 Monate (vgl. Deutsches Ärzteblatt, 2014, A 786 ff).

⁷ »[A]ge assessment [...] should not only take into account the physical appearance of the individual, but also his or her psychological maturity. Moreover, the assessment must be conducted in a scientific, safe, child and gender-sensitive and fair manner, avoiding any risk of violation of the physical integrity of the child; giving due respect to human dignity; and, in the event of remaining uncertainty, should accord the individual the benefit of the doubt such that if there is a possibility that the individual is a child, she or he should be treated as such«; Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin, S. 11.

⁸ Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention) vom 20.11.1989.

- f. Asylverfahren von unbegleiteten Minderjährigen müssen priorisiert bearbeitet werden. Die derzeitige verbreitete Praxis des Bundesamtes, deren Anträge nicht vorrangig zu bearbeiten, hat in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Verfahren dazu geführt, dass im Falle der Anerkennung des Flüchtlingsschutzes ein Familiennachzug von Eltern und minderjährigen Geschwistern nicht mehr möglich war.
- g. Leben im Ausland neben den Eltern noch minderjährige Geschwister des Anerkannten, darf deren Nachzug nicht vom Vorhandensein ausreichenden Wohnraums und Lebensunterhalts abhängig gemacht werden – anders, als in der Weisung des Auswärtigen Amtes vom 20. März 2017 vorgegeben. Diese Behördenpraxis hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass zunächst nur einem Elternteil der Nachzug möglich wurde. Der andere Elternteil und die Geschwister durften erst geraume Zeit später nachreisen. In anderen Fällen wurde nur noch ein Nachzug nach allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen ermöglicht, da zwischenzeitlich der in Deutschland Lebende volljährig geworden war.
- h. Zu fordern ist, dass es bei Antragstellung im Rahmen des § 36 Abs. 1 AufenthG (Nachzug der Eltern zum minderjährigen Flüchtling) für die rechtliche Beurteilung der Nachzugsvoraussetzungen, insbesondere für die Minderjährigkeit, auf den Zeitpunkt der Antragstellung ankommt, da zum einen die Bearbeitungszeiten bei den Botschaften (in Fällen syrischer Flüchtlinge) exorbitant

sind, zum anderen der Weg über das Eilverfahren, welches naturgemäß erst bei bevorstehendem Fristablauf auf den Weg gebracht wird, bzw. wegen fehlender Anerkennung des Minderjährigen nicht früher auf den Weg gebracht werden kann, dadurch von der Ausnahme zum Normalfall wird. Für die Zeit nach Eintritt der Volljährigkeit des unbegleiteten Minderjährigen bedarf es einer analogen Regelung zu den §§ 31 Abs. 1, 34 Abs. 2 AufenthG, die den Eltern den Erhalt ihres Aufenthaltsrechts sichert.

4. Gemeinschaftsunterkünfte als Regelunterbringung abschaffen – Übergang in individuellen Wohnraum fördern

Die regelhafte Verpflichtung von Geflüchteten, in Gemeinschaftsunterkünften zu leben, stellt für diese in der Praxis eine erhebliche Belastung dar. Durch die willkürliche Unterbringung mit fremden Menschen auf engstem Raum kommt es zu Spannungen, häufig auch zu Auseinandersetzungen und sexuellen Übergriffen auf Kinder und alleinstehende Frauen, leider auch durch Sicherheitskräfte, die in den Einrichtungen beschäftigt sind. Nach Expertenschätzung leiden bis zu 50 % der Geflüchteten unter psychischen Erkrankungen, z.B. infolge traumatisierender Erlebnisse. Sie leiden in besonderer Weise unter den Lebensbedingungen in Sammelunterkünften.

Das gesetzgeberische Ziel, Geflüchtete während des Asylverfahrens ständig erreichen zu können, lässt sich heute mit technischen Mitteln umsetzen (z.B. In-

formation über Termine via SMS, wie bei den Jobcentern längst üblich). Hält man dennoch zusätzlich auch die physische Erreichbarkeit für erforderlich, so wird diese durch den Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung bzw. den neu geschaffenen Ankunftscentren während der ersten Monate des Asylverfahrens hinreichend gewährleistet. Im Anschluss daran ist es den Geflüchteten freizustellen, eigenständig Wohnraum anzumieten. In der Regel ist die Unterbringung in den von den Asylsuchenden selbst gesuchten Unterkünften (Wohnungsmarkt, Verwandte) preisgünstiger und fördert zudem die Selbstständigkeit und frühzeitige Integration. § 53 AsylG ist daher zu streichen.

In Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) und Ankunftscentren stellen sich die gleichen Probleme wie in Gemeinschaftsunterkünften der Folgeunterbringung; wegen der zahlreichen Personen, die in solchen Einrichtungen leben müssen, in noch verschärfter Form. Zusätzlich gilt hier während der gesamten Aufenthaltsdauer ein Arbeitsverbot – ein deutliches Integrationshindernis.

Wir fordern, die maximale Dauer der Zuweisung in die EAE von derzeit sechs Monaten auf vier Wochen zu reduzieren. Tatsächlich läuft das Verfahren in diesen Einrichtungen ohnehin bereits jetzt weit schneller ab; die ersten Stufen im Asylverfahren sind meist binnen weniger Tage durchlaufen.

Gefördert werden muss demgegenüber der Übergang in individuellen Wohnraum. Dabei sind auch im Zuge der länderübergreifenden Verteilung und bei der landesinternen Zuweisung von Asylbewerberinnen personenbezogene Unterkunftszusagen zu berücksichtigen.

Tausende der neu angekommenen Flüchtlinge besaßen und besitzen bereits Bezugspersonen – Verwandte, Freunde und Bekannte – in Deutschland, die bereit waren und sind, die neu angekommenen in eigenen Wohnungen aufzunehmen oder ihnen Wohnraum im nachbarschaftlichen Umfeld zu vermitteln. Derartige Wohnungsangebote werden nach der gegenwärtigen Verteilungspraxis grundsätzlich negiert. Volljährige Kinder dürfen nicht bei ihren Eltern, Geschwister nicht bei Geschwistern, Cousins nicht bei Cousins leben. Häufig sind Verteilungen in andere Bundesländer. Auch bei der landesinternen Zuweisung gibt es keinen Anspruch auf Zuweisung in eine Kommune oder einen Landkreis, in dem die Bezugspersonen mit ihrem Wohnungsangebot leben.

5. Kein dauerhafter Wohnzwang in Erstaufnahmeeinrichtungen

Mit dem »Asylpaket I«⁹ und dem Gesetz zur Festlegung der Westbalkanstaaten als »sichere« Herkunftsländer¹⁰ wurden erhebliche Beschränkungen für Schutzsuchende aus diesen Ländern eingeführt. So sind sie für die gesamte Dauer des Verfahrens und im Fall einer Ablehnung bis zum Verlassen des Landes verpflichtet, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Damit einher geht ein Beschäftigungs- und Ausbildungs-

⁹ Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722) sowie Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 24.10.2015 (BGBl. I S. 1789).

¹⁰ Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftstaaten v. 31.10.2014 (BGBl. I S. 1649).

verbot, in manchen Bundesländern erfolgt keine reguläre Beschulung von Kindern.

Bereits die Erweiterung der Liste »sicherer« Herkunftsländer um die jugoslawischen Nachfolgestaaten erfolgte methodisch höchst zweifelhaft. Berichte von Nichtregierungsorganisationen zu gravierenden Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegenüber der Minderheit der Roma, blieben unbeachtet; stattdessen wurde die »Sicherheit« der betroffenen Staaten quasi aus den marginalen Anerkennungsquoten beim BAMF abgeleitet, die aber ihrerseits mit den gleichen Fehlern behaftet waren.

Die Deklaration weiterer Länder als »sicher«, namentlich der Maghrebstaaten Tunesien, Marokko und Algerien, scheiterte zwar vorläufig. Mit dem »Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht«¹¹ wurde den Bundesländern aber die Ermächtigung erteilt, Asylsuchende aus weiteren Ländern mit einer Wohnpflicht zu belegen. Dies dürfte vor allem auf Schutzsuchende aus den genannten drei Staaten zielen, könnte aber grundsätzlich alle Asylsuchenden treffen.

Der Zwang für bestimmte Gruppen, dauerhaft in der Erstaufnahme zu verbleiben, verbunden mit dem permanenten Druck, das Land zu verlassen, belastet die fragile Situation in diesen Einrichtungen, in denen unterschiedlichste Gruppen aufeinandertreffen, mit unnötigen Konflikten. Aufnahmeeinrichtungen dürfen nicht zu faktischen Ausreisezentren umfunktionierte werden. Die Verweigerung jeglicher Integrationsangebote gegenüber nach der Staatsangehörigkeit selektierter Gruppen

ist willkürlich und insbesondere da, wo Kinder und Jugendliche betroffen sind, nicht sachgerecht. Die Regelungen zum dauerhaften Wohnzwang in der Erstaufnahmeeinrichtung sind daher zu streichen.

Die zwingende dauerhafte Zuweisung von Menschen aus sogenannten »sicheren« Herkunftsländern in die EAE bis zum Abschluss aller Verfahren (§47 Abs.1a AufenthG) und die Möglichkeit der Länder, einen dauerhaften EAE-Verbleib auch für alle anderen Asylsuchenden anzuordnen (§47 Abs.1b AufenthG), sind umgehend zu streichen.

6. Wohnsitzauflage für Schutzberechtigte streichen

Das »Integrationsgesetz«¹² führte mit dem neu eingefügten §12a AufenthG befristet Wohnsitzregelungen für die folgenden Gruppen ein:

- Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, die zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 6. August 2019 anerkannt werden;
- Personen, bei denen ein Abschiebungsverbot festgestellt wird, und denen deswegen im oben genannten Zeitraum erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis nach §25 Abs.3 AufenthG erteilt wird;
- Personen, die im Rahmen von Resettlement oder Aufnahmeprogrammen aufgenommen werden und die deswegen

¹¹ Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20.7.2017 (BGBl. I, S.2780).

¹² Integrationsgesetz vom 31.7.2016 (BGBl. I, S.1939) sowie Verordnung zum Integrationsgesetz vom 31.7.2016 (BGBl. I, S.1950); dazu vertiefend: Lehrian und Mantel: Neuerungen durch das Integrationsgesetz, Asylmagazin 9/2016, S.290–294.

im oben genannten Zeitraum erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis nach § 22 oder § 23 AufenthG erhalten.

In Ergänzung zu den o. g. Regelungen stellt § 23 Abs. 5 SGBXII klar, dass die Sozialhilfeleistungen nur vom öffentlichen Träger des Ortes zu erbringen sind, dem die betroffene Person zugewiesen ist. Zieht sie ohne Genehmigung in einen anderen Ort um, ist ihr dort regelmäßig nur eine Beihilfe für die Rückreise zum Ort ihrer Zuweisung zu gewähren. Wer die Wohnsitzverpflichtung verletzt, begeht eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 98 Abs. 3 Nr. 2a und 2b AufenthG. In der Begründung zum Gesetz hat die Bundesregierung zwar ausgeführt, diese Regelung sei mit den europarechtlichen Vorgaben und der Rechtsprechung des EuGH vereinbar,¹³ weil nicht die Verteilung von Sozialhilfebelastungen, sondern Integrationsgesichtspunkte den Kern der Regelung bilden sollen.

Es bleiben aber erhebliche Zweifel, ob insoweit eine unzulässige Ungleichbehandlung von subsidiär Geschützten hinsichtlich ihrer Freizügigkeit besteht. Ausdrücklich hat der EuGH geurteilt,¹⁴ subsidiär Geschützten sei unter denselben Bedingungen wie Deutschen Sozialhilfe zu gewähren (nur nicht unbedingt in gleicher Höhe).¹⁵ Eine Wohnsitzauflage dürfe ihnen gegenüber nur verfügt werden, wenn dies zum einen ihre Integration erleichtere und sie sich zum anderen nicht in einer Situation befänden, die in Bezug auf das Ziel der

Integration mit anderen, nicht von einer solchen Auflage betroffenen Migranten- gruppen vergleichbar sei. Insbesondere hat der EuGH einer Wohnsitzauflage eine Absage erteilt, die nur den Zweck einer gleichmäßigen Verteilung der Soziallasten auf die Länder und Kommunen verfolgt. Ebendies war aber nach herrschender Lesart bis 2016 der Zweck aufenthaltsrechtlicher Wohnsitzauflagen gegen Personen mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis. Es bestehen daher gravierende Zweifel an der Zulässigkeit der jetzt geregelten Auflage, zumal nicht plausibel ist, wie die nunmehr in den Vordergrund geschobene Integration durch eine solche Auflage befördert werden soll.

7. Verfahren für Personen mit besonderem Schutzbedarf fair gestalten und Bleiberecht sichern

Der besonderen Situation von Personengruppen mit besonderem Schutzbedarf – also z. B. unbegleiteten Minderjährigen, allein reisenden Frauen, allein erziehenden Frauen, Familien mit minderjährigen Kindern, älteren Menschen, Menschen mit Behinderungen, psychisch Kranken und Opfern schwerer physischer und psychischer Gewalt – muss stärker als bisher Rechnung getragen werden. Art. 25 der EU-Aufnahmerichtlinie¹⁶ ist in deutsches Recht umzusetzen.

Klarzustellen ist, dass erst im weiteren Verlauf des Asylverfahrens (z. B. Gerichts-

¹³ BT-Drs. 18/8615 vom 31.5.2016, S. 43f.; EuGH, Urteil vom 1.3.2016 – C-443/14; C-444/14, Alo und Osso gg. Deutschland –, NVwZ 2016, 445 = Asylmagazin 3/2016, S. 82ff, asyl.net: M23635.

¹⁴ EuGH, Urteil vom 1.3.2016, a. a. O. (Fn. 13).

¹⁵ Ebd., Rn. 48–49.

¹⁶ Art. 25 der Richtlinie 2013/33/EU, a. a. O. (Fn. 5), legt die Mindeststandards für den Umgang mit Opfern von Folter und Gewalt fest.

verfahren) vorgebrachte Tatsachen nicht als »gesteigertes Vorbringen« abgewertet werden dürfen.

Bei dieser Personengruppe sind Behörden und Gerichte zu verpflichten, Stellungnahmen unabhängiger Gutachter zur Traumatisierung einzuholen.

Gesetzlich ist zu regeln, dass bei Geltendmachung von Traumatisierung oder geschlechtsspezifischer Verfolgung sowie bei minderjährigen Asylsuchenden sofort verpflichtend ein »Sonderbeauftragter« beim BAMF einzusetzen ist.

Das in Art. 22 Aufnahmeberichtlinie vorgesehene Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung besonderer Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen bei der Aufnahme ist kurzfristig zu entwickeln (der Auftrag an den Gesetzgeber dazu besteht seit 2003!), um zu beurteilen, ob bei einem/er Antragsteller/in besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme vorliegen, welcher Art diese sind und welche Unterstützung erforderlich ist. Diese Beurteilung ist innerhalb einer angemessenen Frist – nicht länger als zwei Wochen nach Eingang eines Antrages/Gesuchs auf internationalen Schutz – in die Wege zu leiten und sollte in das Asylverfahren einbezogen werden. Den ermittelten besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ist auch dann Rechnung zu tragen, wenn sie erst in einer späteren Phase des Asylverfahrens zutage treten.

Gefolterte und misshandelte Schutzsuchende und Opfer geschlechtsspezifischer Verfolgung dürfen nicht zur Rückkehr in den Heimatstaat gezwungen werden, auch wenn dort zwischenzeitlich andere Verhältnisse herrschen. Dies ist ein Gebot der Menschlichkeit. Die Gefahr der Retraumatisierung bei zwangsweiser Rückführung ist wissenschaftlich zweifelsfrei belegt.

Auch nach Wegfall der ursprünglichen Verfolgungsgefahr ist im Rahmen eines Widerrufsverfahrens für diesen Personenkreis sowie für alle vorverfolgt Ausgereisten ohne Ausnahme ein abgesenkter Wahrscheinlichkeitsmaßstab der Prüfung zugrunde zu legen.

8. Herkunftsländer-Leitsätze (HKL) nachprüfbar gestalten

»Ziel der Herkunftsländerleitsätze des BAMF ist die Unterstützung der Entscheidungstätigkeit sowie die Information der Fachreferate des Bundesamts mit stets aktuellen herkunftsländerbezogenen Ausarbeitungen, Leitsätzen und Textbausteinen. Im Analysereferat wird die Situation in den Herkunfts- und Transitstaaten mit Hilfe aller zugänglichen Quellen erarbeitet. Zu diesen Quellen gehört auch das Verbindungspersonal, das das Bundesamt an deutschen Botschaften in ausgewählten asylrelevanten Herkunftsländern einsetzt. Im Referat Länderanalysen werden Länderinformationen sowie Ausarbeitungen zu asyl-, migrations- und integrationspolitisch relevanten Themen erstellt« – so das BAMF in seiner Broschüre »Das deutsche Asylverfahren ausführlich erklärt« (S. 23).

Offenbar erfolgt die Zusammenstellung der Informationen jedoch bisher im Wesentlichen ohne Nutzung der Informationen der Zivilgesellschaft. Unsere Forderung daher: Die Leitsätze sind unter Beteiligung von Personen und Institutionen zu erstellen, die in der Flüchtlingsarbeit tätig sind (Menschenrechtsorganisationen, Flüchtlingshilfsorganisationen etc.) und der

(Fach-)Öffentlichkeit ohne Einschränkungen zugänglich zu machen. Dies gilt auch für die Dienstanweisungen des Bundesamtes, die der Öffentlichkeit immer noch nur teilweise bekannt sind.¹⁷ Nur ein solcher Umgang wäre Ausdruck eines fairen und transparenten Asylverfahrens.

9. Berichterstattung des Auswärtigen Amtes fair und überprüfbar gestalten

Lageberichte und Einzelauskünfte des AA werden fast immer in Asylverfahren herangezogen. Die Offenlegung der Informationsquellen wird durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verhindert. Die Praxis zeigt, dass solche Verlautbarungen oftmals von außenpolitischen Rücksichtnahmen geprägt sind und nicht selten unrichtige Tatsachenbehauptungen enthalten.

Wir fordern, dass das Auswärtige Amt ein Gremium zur Bearbeitung/Überwachung der Auskunftspraxis des Auswärtigen Amtes beruft, in dem Menschenrechtsvereinigungen maßgeblich mitwirken. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, durch Befragungen der Verfasser der Auskünfte Hintergründe und Quellen zu erhalten. Eine pauschale Berufung auf Vertraulichkeit ist dabei nicht hinzunehmen.

10. Sachaufklärungspflicht des BAMF konkretisieren und verbessern

Gegen die Pflicht zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung wird beim BAMF noch immer verstoßen. Gesetzgeberische Maßnahmen bleiben daher angezeigt: Trotz der Regelung in § 24 Abs. 1 AsylG, wonach das BAMF zur Aufklärung des Sachverhaltes und zur Erhebung der erforderlichen Beweise verpflichtet ist, ist dies bisher noch nicht gängige Praxis. Insbesondere werden Zweifel und Widersprüchlichkeiten oft nicht durch Nachfrage vom Sachbearbeiter Asyl/Einzelentscheider aufgeklärt und der/die Betroffene wird erst im Bescheid damit konfrontiert.

Es ist daher im AsylG klarzustellen, dass es Pflicht des BAMF ist, bei Zweifeln durch Nachfrage Klarheit zu schaffen, angebliche Widersprüche vorzuhalten, nach Beweismitteln zu fragen und Beweise zu erheben. Dem Amtsermittlungsgrundsatz muss hier zu tragender Bedeutung verholfen werden.

Die Verwaltungspraxis muss dahingehend umgestellt werden, dass Widersprüche, die nicht vorgehalten wurden, im Bescheid auch nicht zu Lasten des/der Asylsuchenden verwendet werden dürfen.

Die Personenidentität von anhörendem und entscheidendem Sachbearbeiter ist in jedem Fall sicherzustellen.¹⁸

Asylsuchenden muss in der Anhörung eine zusammenhängende Darstellung der Gründe für ihren Asylantrag ermöglicht werden. Die Befragung muss insgesamt unvoreingenommen und verständnisvoll sein.

¹⁷ <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/DA-Asyl.pdf>.

¹⁸ Vgl. Pro Asyl u. a., Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland, November 2016, S. 8.

Der dem Asylantrag zugrundeliegende Sachverhalt ist vom BAMF vollumfänglich aufzuklären. Anhörende haben zur Ermittlung aller wesentlichen Tatsachen leitende (Nach-)Fragen zu stellen.

Das BAMF hat alle erforderlichen Beweise zu erheben und aktuelle Herkunftsländinformationen zu berücksichtigen.

Die Reisewegbefragung darf die Ermittlung der wesentlichen Tatsachen nicht überlagern und sollte – sofern sie überhaupt relevant für das Fluchtgeschehen ist – erst am Ende der Anhörung erfolgen. Aus unglaublichen Darlegungen zum Reiseweg darf nicht auf die Unglaubhaftigkeit des Vortrags zum Verfolgungsschicksal geschlossen werden.

Nur speziell ausgebildete, qualifizierte SprachmittlerInnen, die sich in beiden Sprachen fließend und fehlerfrei ausdrücken können, sollen im Asylverfahren eingesetzt werden. Es ist strikt darauf zu achten, dass sie ihrer Aufgabe inhaltlich neutral nachkommen.

Die Anhörung soll vollständig wörtlich protokolliert werden. Hierzu sollten Tonaufnahmen gefertigt und für den weiteren Verfahrensverlauf zur Verfügung gestellt werden.

Auf Anhörungen in Form von »Video-konferenzen«, zu denen Sprachmittler und/oder Entscheider nur zugeschaltet werden, ohne persönlich anwesend zu sein, ist zu verzichten.

Nach der Anhörung hat verpflichtend eine Rückübersetzung zu erfolgen und Asylsuchende müssen die Gelegenheit haben, die protokollierten Angaben zu überprüfen. Sie dürfen dabei nicht bedrängt werden, dies »schnell« zu tun. Auf die Antragstellenden darf kein Druck ausgeübt werden, das Protokoll zu unterzeichnen

und damit dessen Richtigkeit zu bestätigen, insbesondere dann nicht, wenn keine Gelegenheit zur gründlichen Rückübersetzung bestand. Kritisch zu sehen ist die nicht selten mangelnde Sprachkompetenz und fachliche Qualifikation der »Sprachmittler«. Wir fordern, dass ausschließlich ausgebildete Dolmetscher in den Anhörungen eingesetzt werden. Darüber hinaus sollte den Asylsuchenden vor Erlass eines ablehnenden Bescheides eine erneute Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Deswegen ist nach der Anhörung beim BAMF und vor Erlass eines negativen Bescheides ein Verfahren gem. § 28 VwVfG durchzuführen.

Macht der Antragsteller gesundheitliche Abschiebungshindernisse geltend und hält das BAMF die hierzu vorgelegten ärztlichen und therapeutischen Stellungnahmen für nicht hinreichend aussagekräftig, so ist eine Verpflichtung des BAMF gesetzlich zu regeln, den Antragsteller hierauf substantiiert hinzuweisen und ihm vor einer Entscheidung Gelegenheit zur Vorlage ergänzender Auskünfte zu geben sowie erforderlichenfalls eigene Gutachten einzuholen.

11. Auf »Sprachanalysen« verzichten

Zur Feststellung des Herkunftsstaates greift das BAMF in etlichen Fällen auf »Sprachanalysen« anonymer Gutachter zurück;¹⁹

¹⁹ Süddeutsche Zeitung vom 7.10.16: »Das BAMF gab zwischen 2011 und 2014 jährlich zwischen 600 und 700 Sprachanalysen in Auftrag. Die Zahl sank 2015 auf 411 Aufträge. Asyl-Erstanträge haben sich dagegen 2015 im Vergleich zu 2011 fast verzehnfacht. Die Pressestelle des BAMF erklärt dazu,

mittlerweile werden solche Analysen sogar automatisiert mit entsprechender Software vorgenommen. Hierauf fußend nimmt das BAMF oftmals Unglaubhaftigkeit der Angaben der Antragstellenden an. Sachkundige Wissenschaftler sind sich jedoch weitgehend darüber einig, dass Sprachanalysen nur in seltensten Fällen geeignet sind, eine verlässliche Grundlage für Entscheidungen zum Herkunftsstaat von Geflüchteten zu bilden. Dies gilt gerade für afrikanische Staaten, in denen zahlreiche Sprachen und Dialekte in mehreren Staaten gesprochen werden und nationale Grenzen insoweit unbeachtlich werden lassen. Deswegen ist § 16 Abs. 1 Satz 3–5 AsylG zu streichen.

12. Kompetenzen der Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration erweitern

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat – entgegen ihrem offiziellen Titel – keine originäre Zuständigkeit für Flüchtlinge und für das Asylverfahren. Sie sollte eine solche erhalten. Der Aufgabenkatalog in § 93 AufenthG ist aus Gründen des Sachzusammenhangs entsprechend um eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung für flüchtlingsrechtliche Fragen zu ergänzen.

eine Sprachanalyse werde nur durchgeführt, wenn erhebliche Zweifel an den Herkunftangaben der Antragsteller bestünden.« Daher bedeutet eine steigende Anzahl an Asylantragstellern nicht zwingend einen Anstieg an Sprach- und Textanalysen.

13. Sachkundige Beratung und Vertretung Schutzsuchender materiell und personell sicherstellen

Unabhängige Beratung und sachkundige Vertretung mit entsprechender fachlicher Expertise sind für Schutzsuchende unbedingt erforderlich. Dies betrifft sowohl das gesamte Verfahren vor dem BAMF, insbesondere die Vorbereitung auf die Anhörung, als auch das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht. Dabei muss auch ein effektiver Zugang zu Beratung und Vertretung gewährleistet sein. Dies ist nicht der Fall, wenn erste wichtige Verfahrensschritte wie Antragstellung, das persönliche Gespräch im Dublin-Verfahren und die Anhörung in enger Taktung in Ankunftszentren durchgeführt werden, zu denen Anwältinnen und Anwälte keinen Zutritt erhalten und in denen auch keine anderen geeigneten Beratungsangebote vorgehalten werden. In ihrem Entwurf einer Asylverfahrensverordnung sieht auch die EU-Kommission den »Zugang zu Rechtsberatung und -vertretung angesichts der knapperen Fristen in allen Verfahrensstufen als erforderlich [...] an, damit die Antragsteller ihre Rechte in vollem Umfang ausüben können«.²⁰

In gerichtlichen Verfahren muss Prozesskostenhilfe gewährt werden unabhängig von der Erfolgsaussicht des Verfahrens. Eine Abweichung von den Vorgaben der Verfahrensrichtlinie zugunsten der Schutzsuchenden ist insoweit zulässig.²¹ Die Bewertung, ob Erfolgsaussicht besteht, hängt

²⁰ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union, COM (2016) 467 final, S. 15.

²¹ Art. 5 der Richtlinie 2013/32/EU, a. a. O. (Fn. 1).

oft von Detailwissen ab und braucht angesichts oft sehr spezieller Fragestellungen hohe Expertise. Die Beratung muss zudem unter erheblichem Zeitdruck erfolgen. Diese besonderen Bedingungen machen es erforderlich, anders als in anderen Verfahren, in denen es um die Gewährung von Prozesskostenhilfe geht, auf das Kriterium der »Erfolgsaussicht« zu verzichten.

Wegen der besonderen Bedeutung eines Verfahrens auf Flüchtlingsanerkennung, wegen der kurzen Fristen im Verfahren und wegen der fast immer bestehenden Überforderung von Schutzsuchenden ist durch das Gesetz festzulegen, dass jeder Asylsuchende, der einen Anwalt nicht bezahlen kann, Anspruch auf kostenfreie Beiordnung eines Rechtsanwaltes im vorgerichtlichen (und zwar auch schon vor der Anhörung) und im gerichtlichen Verfahren hat. Die Vorschriften und die Gebührensätze des Beratungshilfegesetzes bei außergerichtlicher Tätigkeit sowie die Gebühren nach den Grundsätzen der Prozesskostenhilfe im gerichtlichen Verfahren sind hierfür in keinem Fall ausreichend.

14. Fluchtgründe sind unteilbar

§ 28 Abs. 2 AsylG sieht vor, dass subjektive Nachfluchtgründe in der Regel in einem Asylfolgeverfahren nicht zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft führen sollen. Dies verstößt nach Ansicht des UNHCR und nach unserer Ansicht gegen die Genfer Flüchtlingskonvention.

Die GFK unterscheidet nicht zwischen Vor- und Nachfluchtgründen, sondern

geht davon aus, dass Personen, deren Leben oder Freiheit aus einem der in der Konvention genannten Gründe gefährdet ist, geschützt werden müssen. § 28 Abs. 2 AsylG ist deswegen ersatzlos zu streichen.

15. Verletzung von Mitwirkungspflichten darf nicht zum Ausschluss vom Asylerstverfahren führen

Gemäß § 20 Abs. 1, § 22 Abs. 3, § 23 Abs. 2 und § 33 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und Nr. 3 AsylG soll ein Verstoß gegen bestimmte Mitwirkungspflichten zur Einstellung des Asylverfahrens führen. Der Asylsuchende kann zwar unter bestimmten Voraussetzungen die Wiederaufnahme des Verfahrens beantragen, dies jedoch nur einmal. Bei einer zweiten Einstellung oder einem verspäteten Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens soll der Geflüchtete so behandelt werden, als habe er einen Folgeantrag gestellt. Dies ist verbunden mit der Konsequenz, dass tatsächlich bestehende Verfolgungsgründe außer Betracht bleiben. Das stellt einen Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie²² dar. § 33 Abs. 5 S. 6 AsylG ist deswegen ersatzlos zu streichen.

²² Richtlinie 2013/32/EU, a. a. O. (Fn. 1).

16. Subjektive Rechte auch im Dublin-Verfahren beachten

Der EuGH hat seit 2016 in einer Reihe von Entscheidungen klargestellt, dass die Zuständigkeitskriterien, Fristen und Verfahrensregeln der Dublin-III-Verordnung subjektive Rechte auf korrekte Anwendung vermitteln, die von den Asylsuchenden eingeklagt werden können.²³ Diese Rechte sind von BAMF und Verwaltungsgerichten in einer Vielzahl von Fällen missachtet worden. Rechtsfehlerhafte Entscheidungen des BAMF in diesen Verfahren müssen von Amts wegen aufgehoben werden.

Die Dublin-III-Verordnung beinhaltet in Art. 16 und 17 zudem Regelungen, die eine abweichende Zuständigkeit eines EU-Staates z. B. bei Familienbezug zulassen.

Die Ausgestaltung und Handhabung dieses »Selbsteintrittsrechtes« erfolgt in Deutschland bisher ohne klare und verbindliche Kriterien, z. B. für die Verfahrensweise bei Traumatisierten oder psychisch kranken Geflüchteten. Dies gilt auch für die Fälle, in denen die Durchführung eines ordnungsgemäßen Asylverfahrens, die Gewährung subsidiären Schutzes und die Einhaltung der Aufnahme- und Asylverfahrensrichtlinie im anderen EU-Staat nicht gewährleistet ist. Das Bundesamt hat in jedem Einzelfall zu prüfen, ob es von

seinem Selbsteintrittsrecht gem. Art. 17 der Dublin-III-Verordnung Gebrauch macht. Dies ist in einer entsprechenden Dienstanweisung zu regeln.

Im Übrigen ist nach unserer Auffassung das »Dublin-System« gescheitert. Die starren Zuständigkeitsregeln sollen Schutzsuchende zwingen, lange Jahre in EU-Staaten auszuharren, in denen sie keine menschenwürdigen Lebensbedingungen und damit auch keinen effektiven Schutz vorfinden. Für die ost- und südosteuropäischen Mitgliedstaaten der EU, insbesondere Griechenland und Italien, aber auch für Malta und Zypern, hat das System zu einer deutlichen Benachteiligung geführt, weil die meisten Menschen über ihre Außengrenzen in die EU gelangen.

Zwar wurde von der EU-Kommission am 4. Mai 2016 der Entwurf für eine Neufassung (»Dublin IV«) vorgelegt, der einen sog. »Fairnessmechanismus« enthalten soll, der Aufnahmekapazitäten nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Staates bemessen soll (und es gleichzeitig ermöglichen soll, sich von Aufnahmeverpflichtungen freizukaufen). Am Grundprinzip, dass das Zufluchtsland nicht frei gewählt werden darf, sondern der erste »Gebietskontakt« mit einem Unionsstaat über den weiteren Aufenthalt entscheidet, wird aber festgehalten und letzte Ermessensspielräume (»Selbsteintrittsrecht«) sollen verringert werden, um vorgeblich eine bessere Vereinheitlichung des »gemeinsamen europäischen Asylsystems« (GEAS) zu erreichen.

Zudem soll nach den derzeit diskutierten Plänen jeder spätere Zuständigkeitsübergang durch Fristablauf oder Selbsteintritt ausgeschlossen werden, außer wenn das Asylsystem im zunächst als zuständig ermittelten Staat systemische Mängel aufweist.

²³ EuGH, Urteil vom 7.6.2016 – C-63/15, Ghezelbash gg. Niederlande –, Asylmagazin 7/2016, S. 220ff., asyl.net: M23883; Urteil vom 7.6.2016 – C-155/15, Karim gg. Schweden –, asyl.net, M23884; Urteil vom 26.7.2017 – C-670/16 Mengesteab gg. Deutschland –, Asylmagazin 9/2017, S. 357ff., asyl.net: M25274; Urteil vom 25.10.2017, – C-201/16, Shiri gg. Österreich –, asyl.net: M25607.

Dies bedeutet einen massiven Einschnitt in die subjektiven Rechte der Asylsuchenden und ihre Chancen, in angemessener Zeit Schutz zu erhalten. Die eigentliche Ursache für Binnenwanderungen von Geflüchteten in der EU, die äußerst ungleichen Aussichten auf wirksamen Schutz und eine nachhaltige Lebensperspektive in den verschiedenen Staaten, bleibt ungelöst.

Die Kommissionspläne sehen weiter vor, dass bisherige Richtlinien in Verordnungen umgewandelt werden sollen, um so die Regeln für alle Unionsstaaten verbindlicher zu machen. Ob und wenn ja, wann diese Neuregelungen in Kraft treten werden, ist noch unbekannt. Eine bessere Situation für die Betroffenen werden sie absehbar nicht bewirken. Beschneidung von Rechten und Verstärkung von Abwehrmechanismen, so lautet vielmehr die politische Grundkonstante.

Der derzeit diskutierte Entwurf einer Dublin-IV-Verordnung ist zu verwerfen und durch eine Regelung zu ersetzen, die einen effektiven Zugang zu Schutz gewährleistet.

17. Überprüfung von Asylentscheidungen ohne Automatismus

In § 73 Abs. 2a AsylG wird bestimmt, dass spätestens nach Ablauf von drei Jahren nach Unanfechtbarkeit einer positiven Asylentscheidung die Voraussetzungen eines Widerrufs oder einer Rücknahme überprüft werden müssen. Dieser Automatismus ist nicht sinnvoll, er schafft zudem unabsehbaren neuen Personalbedarf bzw. bindet die Arbeitskraft der Einzelentscheider, wäh-

rend andere Verfahren, welche dringend entschieden werden müssten, unerledigt bleiben. Die Vorschrift ist zu streichen.

18. Beschleunigte Verfahren

Das BAMF hat bestimmte Verfahrensschritte seit 2015 durch verschiedene Maßnahmen extrem beschleunigt und eng getaktet. Dies gilt insbesondere für die Registrierungsphase in den neu geschaffenen Ankunftscentren. Es ist zu beobachten, dass bereits durch die Organisation der Verfahren die unabhängige Rechtsberatung und -vertretung unzumutbar erschwert wird.²⁴ Schematische Entscheidungen, bei denen nach der Staatsangehörigkeit vorsortiert wird, verstellen den Blick auf den Einzelfall.²⁵ Antragstellern wird eine geordnete Vorbereitung auf das Asylverfahren und die Erfassung seiner wesentlichen Anforderungen faktisch unmöglich gemacht. Wir fordern deshalb eine Entzerrung der Verfahren zugunsten der Ermöglichung einer effektiven Vorbereitung insbesondere auf die Anhörung.

Der Gesetzgeber hat mit dem »Asylpaket II«²⁶ dem BAMF zudem die explizite Möglichkeit eingeräumt, in speziellen Aufnahmeeinrichtungen ein »beschleunigtes Verfahren« durchzuführen (§ 30a AsylG). Die Entscheidung über den Asylantrag soll binnen einer Woche ergehen (§ 30a Abs. 2 AsylG). Ferner ist die Wohnverpflichtung

²⁴ S. dazu näher Forderung 13.

²⁵ S. dazu näher Forderung 19.

²⁶ Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.3.2016 (BGBl. I S. 390).

in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung (§30a Abs.3 AsylG) für die Betroffenen vorgesehen, verbunden mit erleichterten Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung.

Bereits die Tatbestände, die eine Zuweisung zum »beschleunigten Verfahren« erlauben, werden geprägt durch unbestimmte Rechtsbegriffe (insbes. in den Ziff. 3, 4 und 5), die ihrerseits auslegungsbedürftig und -fähig sind. Vollends rechtsstaatlich bedenklich wird dies in Kombination mit der extrem kurzen Verfahrensdauer, die eine gründliche Vorbereitung des Asylsuchenden auf das Verfahren, verbunden mit fachkundiger Beratung, ebenso wenig erlaubt wie eine sorgfältige Prüfung der Fluchtgründe durch das BAMF.

In der Praxis lässt sich bisher feststellen, dass das BAMF davon so gut wie keinen Gebrauch macht, sondern die eingangs geschilderten anderen Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung vorzieht. Es handelt sich also um Symbolpolitik.

§ 30a AsylG ist daher zu streichen. Solange das noch nicht geschehen ist, ist in beschleunigten Verfahren eine unabhängige Verfahrensberatung verpflichtend vorzuschreiben.

19. Absehen von schematischen Entscheidungen entlang der Staatsangehörigkeit

Unter dem Eindruck hoher Antragszahlen ist das BAMF 2015/16 dazu übergegangen, Asylanträge in sogenannte »Cluster« vorzusortieren, nach statistisch erwarteten Erfolgchancen. Insbesondere innerhalb des Clusters mit Anträgen, die angeblich

keine hohe Erfolgsaussicht haben, wurde eine extreme Verfahrensbeschleunigung angestrebt, in der Regel mit dem Ergebnis einer Ablehnung. Aber auch bei Nationalitäten mit »guter Bleibeperspektive« war eine geringe Prüftiefe wahrnehmbar, die z. B. bei Syrern ab Anfang 2016 stereotyp zur Gewährung nur subsidiären Schutzes führte, was in zahlreichen Fällen gerichtlich korrigiert wurde.

Nach Staatsangehörigkeiten schematisierte Entscheidungen verletzen das Gebot der Einzelfallgerechtigkeit. Eine extrem beschleunigte und damit zwangsläufig oberflächliche Prüfung droht zur »self-fulfilling prophecy« zu werden. So wird das individuelle Recht auf Asyl umgebaut zu einer Kontingentlösung für Angehörige bestimmter Nationalitäten oder Gruppen, deren Auswahl und Ausmaß nicht von rechtlichen Kategorien, sondern von politischer Steuerung ausgeht und abhängt. Gegen solche Bestrebungen fordern wir, dass das Einzelschicksal der Mittelpunkt sorgfältiger Prüfung im Asylverfahren bleiben muss.

20. Erlangung internationalen Schutzes nicht erschweren

Asylantragsteller, für die zwar Abschiebungsverbote festgestellt wurden, deren Antrag im Übrigen jedoch abgelehnt wurde, können mit dem Ziel klagen, als Asylberechtigte anerkannt zu werden oder internationalen Schutz zu erhalten. Schon die Feststellung eines Abschiebungsverbots führt üblicherweise zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs.3 AufenthG.

Die Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels ist allerdings nur dann möglich, wenn der Betroffene auf die Verfolgung seines weitergehenden Anspruchs verzichtet.²⁷ Infolge dieser Regelung müssen Rechtssuchende sich entscheiden zwischen der – vielfach erfolgversprechenden – Weiterverfolgung ihrer Ansprüche vor Gericht oder der früheren Erlangung eines rechtmäßigen Aufenthaltes einschließlich der damit verbundenen Integrationschancen.

Rechtsstaatlich angemessen wäre es, den Schutzsuchenden nicht die Weiterverfolgung ihrer Ansprüche auf diese Art zu erschweren. Dass eine andere Verfahrensweise ohne Weiteres möglich ist, wird daran deutlich, dass Personen, welchen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, ihre weitergehenden Ansprüche vor Gericht verfolgen können, ohne auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verzichten zu müssen, da sie einen Anspruch auf Erteilung besitzen. Da es sich in beiden Fällen um Geltendmachung eines Anspruchs auf Verbesserung des Status handelt, liegt strukturell kein Unterschied vor. Dementsprechend ist nicht nachvollziehbar, weshalb Personen, für die Abschiebungsverbote festgestellt wurden, in die Situation gebracht werden, zwischen Alternativen zu wählen, von denen jede erhebliche Nachteile hat. § 10 AufenthG ist dementsprechend zu ändern.

21. Ankunfts-nachweis und Identitätsklärung vs. Datenschutz

Die Einführung des sogenannten »Ankunfts-nachweises« im »Datenaustauschverbesserungsgesetz« Anfang 2016²⁸ ging einher mit einer massiven Ausweitung der im Ausländerzentralregister zu speichernden Daten zu jedem einzelnen Asylsuchenden und einer ebenso massiven Ausweitung des Kreises der zugriffsberechtigten Behörden. Erfasst werden nunmehr zu Asylsuchenden insbesondere sowohl biometrische Daten (Fingerabdruck, Größe, Augenfarbe) als auch Daten zur Identität begleitender Personen und zur Durchführung medizinischer Untersuchungen und Impfungen. Das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht²⁹ dehnt überdies die Befugnis der Ausländerbehörden, zur Klärung der Identität und Staatsangehörigkeit auch Datenträger wie Smartphones und USB-Sticks auszulesen und dabei Einblick in intimste Sachverhalte zu erhalten, auch auf das BAMF aus. In Amtshilfe soll das BKA solche Daten sogar mit Behörden von Nicht-EU-Staaten abgleichen dürfen, wenn auch nicht mit denen des Herkunftslandes.

Es wird hier in Umrissen das Bild eines »gläsernen Asylsuchenden« deutlich, dessen Daten einem weitreichenden Zugriff der Behörden zugänglich sein sollen, ohne dass er hierüber Kontrolle hätte. Die erheblichen Eingriffe, die dies für den Bereich der Privat- oder der Intimsphäre mit sich

²⁷ So die Interpretation von § 10 Abs. 1 AufenthG durch das Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.12.2015 – 1 C 31.14 – Asylmagazin 6/2016, S. 183 ff., asyl.net, M23517.

²⁸ Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) vom 2.2.2016 (BGBl. I S. 130).

²⁹ A. a. O. (Fn. 11).

bringt, werden wahlweise mit der Effektivität des Verwaltungsverfahrens oder mit Sicherheitsaspekten verteidigt. Jedoch liegt in Teilbereichen ein offensichtlicher Verstoß gegen Grundsätze des Datenschutzes vor. So sind der Grundsatz der Datensparsamkeit und auch der verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berührt, wenn – wie von der Leitung des BAMF in den Medien bereits angekündigt – die Datenträger eines jeden Asylsuchenden ausgelesen werden sollen, ohne Rücksicht darauf, ob Zweifel an seiner Identität bestehen, und ohne Aussicht, dass über eine Einsichtnahme in Telefonnummern etc. eine Klärung der Identität erfolgen könnte. Das Gesetz lässt eine solche Datenspeicherung auf Vorrat nicht zu. Eine teils automatische Datenweitergabe an einen großen Kreis von Behörden, ohne dass dies für den Betroffenen nachvollziehbar wäre oder er insoweit in die Weitergabe seiner Daten eingewilligt hätte und ohne dass geregelt wäre, wie die Kontrolle darüber erfolgen soll, dass alle Daten auch wieder gelöscht werden, wenn sie nicht mehr benötigt werden, verletzt die Grundsätze der Transparenz und Datensparsamkeit.

Asylsuchenden steht kein geringeres Recht auf Privatsphäre zu als Einheimischen. Die Eingriffsbefugnisse sind daher auf ein verfassungskonformes Maß zu reduzieren. Aufgrund der strukturellen Benachteiligung von Asylsuchenden gegenüber dem Behördenapparat sollte eine unabhängige Stelle mit der Kontrolle der Datenerhebung, -weitergabe und -verwendung beauftragt werden und ermächtigt werden, Lösungsansprüche der Betroffenen geltend zu machen.

22. Chaos bei Passverwaltung unverzüglich beenden

In der Verwaltungskrise der Jahre 2015/16 kam es zu einer massiven Zahl von Fällen, in denen einbehaltene Pässe und sonstige Originaldokumente von Asylsuchenden in der Verwahrsphäre des BAMF oder bei der Weiterleitung an bzw. durch andere Behörden verloren gingen. Für die Betroffenen bedeutet dies erhebliche Schwierigkeiten, z.B. Verzögerungen bei der Ausstellung von Aufenthaltstiteln und Unsicherheit sowie Kosten der Beschaffung von Ersatz.

Beim BAMF sind die administrativen und tatsächlichen Voraussetzungen zu schaffen, um dort noch vorhandene Dokumente alsbald im Anschluss an positiv abgeschlossene Asylverfahren den Betroffenen wieder auszuhändigen. Soweit Pässe und andere Identitätsdokumente dem BAMF im Original vorgelegen haben, ist dafür Sorge zu tragen, dass seitens der Ausländerbehörden unkompliziert Reiseausweise als Ersatzdokumente ausgestellt werden. In Fällen, in denen die Betroffenen zur Beschaffung von Ersatz verpflichtet bleiben, sind die hierfür anfallenden Kosten durch die Behörden zu erstatten unter dem Gesichtspunkt einer Amtshaftung.

II. Forderungen im Bereich des Aufenthaltsrechts

23. Übergang von der Duldung zum Aufenthaltstitel erleichtern

In den ersten beiden Jahren nach Einführung der veränderten Bleiberechtsregelungen des Aufenthaltsgesetzes vom August 2015 haben davon nur wenige Menschen profitiert. Bis Mitte 2017 hatten gerade einmal 1.291 Betroffene ein Bleiberecht nach § 25b Aufenthaltsgesetz erhalten – gegenüber rund 33.000 Menschen, die schon zu Jahresanfang seit mehr als sechs Jahren geduldet in Deutschland lebten.

Insbesondere ist auch die Zahl der Jugendlichen, die von den Bleiberechtsregelungen profitiert hätten, nicht zufriedenstellend. Fast 13.000 geduldete Jugendliche lebten Anfang 2017 seit mehr als vier Jahren in Deutschland, aber nur 5.005 erhielten bis Mitte 2017 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a Aufenthaltsgesetz.

Die gut gemeinte Reform hat bisher nicht die gewünschten Erfolge erbracht. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach diesen Bestimmungen sind deswegen zu erleichtern, insbesondere im Hinblick auf die Interpretation des unbestimmten Rechtsbegriffs »überwiegende Sicherung des Lebensunterhaltes durch Erwerbstätigkeit« (§ 25b Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und die Frage einer früheren »Identitätstäuschung« (§ 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG).

Die Neuregelung der sogenannten »Ausbildungsduldung« bzw. »3+2-Rege-

lung« (§ 60a Abs. 2 S. 4 ff., § 18a Abs. 1a AufenthG) läuft insbesondere in Bayern vielfach ins Leere, weil z. B. Geflüchteten mit dem Verweis auf eine angeblich mangelnde Bleibeperspektive die Aufnahme einer Ausbildung bzw. deren Fortsetzung nach einer Ablehnung des Asylantrags verweigert wird. Aber auch in anderen Bundesländern verhindert eine restriktive Praxis der Ausländerbehörden bei der Beschäftigungserlaubnis, dass Ausbildungsverhältnisse begründet und damit Schritte zu einer wirtschaftlichen Integration und letztlich auch zu einem Bleiberecht unternommen werden können. Dies steht in Widerspruch zur deutlichen Intention der Vorschrift, nach der bei Vorliegen eines Ausbildungsvertrages die Duldung zwingend zu erteilen ist. Wir fordern, dass damit korrespondierend in entsprechenden Fällen auch die notwendige Beschäftigungserlaubnis zwingend erteilt werden muss und dass Beschäftigung und Ausbildung in Asylverfahren nicht mit dem Hinweis auf angeblich fehlende Bleibeperspektive versagt werden dürfen. Zu begrüßen wäre, wenn bereits in der Phase der Ausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt würde.

24. Ausweisungsschutz für langjährig hier Lebende verbessern

Langjährig in Deutschland lebende Migranten sind »Inländer ausländischer Staats-

angehörigkeit«. Ihre Lebensperspektive liegt in Deutschland, nicht im »Herkunftsstaat«, der u.U. noch nicht einmal das Land der Geburt ist, sondern lediglich das Herkunftsland der Eltern. Diese Gegebenheiten beachtet das z.Zt. gültige Ausweisungsrecht des Aufenthaltsgesetzes nicht hinreichend.

Jedenfalls für Personen, die sich mehr als die Hälfte ihres Lebens rechtmäßig in Deutschland aufgehalten haben, muss ein absoluter Ausweisungsschutz gelten.

Für langjährig in Deutschland lebende Personen, die diese Voraussetzung (noch) nicht erfüllen, dürfen Ausweisungsgründe allein spezialpräventiv ausgerichtet sein, wie dies unstreitig u.a. bereits für Unionsbürger und türkische Staatsangehörige, soweit sie dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei (vgl. § 53 Abs.3 AufenthG in der Fassung vom 11.3.2016) unterfallen, gilt. Denn wenn spezialpräventive Erwägungen nicht zur Rechtfertigung der Ausweisung ausreichen, ist offensichtlich, dass im Falle von »faktischen Inländern« der schwerwiegende Eingriff in die Lebensplanung durch eine Ausweisung mit der Begründung, andere Drittstaatsangehörige von einem ähnlichen Verhalten abhalten zu wollen, unverhältnismäßig ist. Dies gilt umso mehr, weil zweifelhaft ist, ob die entsprechenden Ordnungsverfügungen über den Kreis der unmittelbar Beteiligten hinaus überhaupt Bekanntheit erlangen.

Im Übrigen stellt auch der Wortlaut des § 53 Abs. 1 AufenthG in der seit dem 1. Januar 2016 geltenden Fassung auf den Einzelfall ab, sodass davon auszugehen ist, dass nach der Gesetzeslage, im Unterschied zur Rechtsanwendung durch Ausländerbehörden und Verwaltungsgerichte, die Heranziehung generalpräventiver Gründe unzu-

lässig ist. Eine Klarstellung im Gesetz wäre hilfreich.

25. Familienzusammenführung erleichtern

Die Regelungen zum Ehegatten- und Kindernachzug der Bundesrepublik Deutschland bleiben hinter dem völkerrechtlichen Standard (Art. 8 EMRK) zurück. In vielen Fällen muss der hier lebende Partner erst einmal für zwei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis besessen haben (§ 30 Abs.1 S.1 Nr.3d AufenthG), bevor eine Familienzusammenführung möglich ist. Dies führt zu einer unzumutbaren Trennung der Ehepartner. Wir fordern, Ehegattennachzug grundsätzlich ohne Wartezeit zu ermöglichen.

Eine Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten über den 16. März 2018 hinaus, wie sie teilweise gefordert wird, lehnen wir strikt ab. Das Verbot des Familiennachzuges ist verfassungsrechtlich und im Blick auf Art. 8 EMRK zweifelhaft und integrationspolitisch kontraproduktiv.

Die Familienzusammenführung von Geflüchteten im Rahmen des Dublin-Systems, insbesondere aus Griechenland, läuft schleppend. Hier sind die organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine deutliche Beschleunigung der Verfahren zu schaffen.

Die deutschen Auslandsvertretungen sind personell und materiell so auszustatten, dass eine zügige Bearbeitung von Visumanträgen möglich ist. Wartezeiten von mehr als einem Jahr sind nicht hinnehmbar, sondern inhuman. Auch zu Inhabern

humanitärer Aufenthaltserlaubnisse ist der Familiennachzug uneingeschränkt zu ermöglichen. § 29 Abs. 3 AufenthG ist ersatzlos zu streichen. Das Spracherfordernis vor der Einreise beim Ehegattennachzug ist diskriminierend und familienfeindlich. § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG ist daher ersatzlos zu streichen.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage der Sprachkenntnisse hilft in der Praxis nicht weiter. Eine klare gesetzliche Regelung ist notwendig.

Bisher ist der Nachzug von Kindern ab 16 Jahren erschwert. Dies kann sogar dazu führen, dass Geschwister getrennt werden. Ein dauerhaftes Auseinanderreißen einer Familie steht jedoch nicht im Einklang mit Art. 8 EMRK. Kinder müssen bis zum Erreichen des Volljährigkeitsalters ungehindert zu ihren Eltern nachziehen können.

Die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Familienzusammenführung setzt grundsätzlich die Einreise mit dem erforderlichen Visum voraus. Dies führt dazu, dass selbst in Anspruchsfällen die Erteilung vom Inland aus verweigert und auf das Visumverfahren verwiesen wird. Angesichts der erheblichen Kosten und der Dauer der Visumverfahren führt dies oftmals zu nicht hinnehmbaren Härten. Ein Visumverstoß sollte daher als Ordnungsverstoß angesehen werden und nicht zur Versagung des Aufenthaltstitels führen dürfen. § 5 Abs. 2 S. 2 AufenthG ist als zwingende Vorschrift zu gestalten.

26. Regeln für die Aufenthaltsverfestigung realistisch gestalten

Der Erwerb einer (unbefristeten) Niederlassungserlaubnis ist gemäß § 9 AufenthG regelmäßig nur möglich, wenn zuvor 60 Monate in die Rentenversicherung eingezahlt wurde. Die Regelung ist ineffektiv, insofern sie eine übermäßige Beanspruchung der Sozialkassen verhindern soll. In der Praxis führt fünfjähriges Einzahlen in die Rentenversicherung noch zu keinem Rentenanspruch, der im Alter existenzsichernd wäre, umso weniger, als Zuwanderern wegen des rigiden deutschen Arbeitsmarktes häufig nur gering qualifizierte Tätigkeiten offenstehen.

Erreicht wird durch die Regelung nur ein längerer Aufschub der Aufenthaltsverfestigung, der aber integrationspolitisch kontraproduktiv ist und auch auf dem Arbeitsmarkt nachteilig sein kann. Das Erfordernis sollte daher gestrichen werden.

Neu gestaltet wurden auch die Regeln für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis im Anschluss an eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis. Dabei wurde der Zugang für Asylberechtigte und GFK-Flüchtlinge zum unbefristeten Aufenthalt in § 26 Abs. 3 AufenthG signifikant erschwert: Bestand hierauf nach drei Jahren ein Anspruch, sofern der Schutzstatus nicht widerrufen wurde, so müssen Geflüchtete nunmehr erhebliche Integrationsleistungen nachweisen (u. a. weit überwiegende Lebensunterhaltssicherung und Sprachniveau C1), um früh in einen unbefristeten Aufenthalt zu wechseln. Erst nach fünf Jahren werden die Anforderungen abgesenkt, auch hier bedarf es aber des Nachweises von im Vergleich etwas abgeschwächten

Integrationskriterien. Eine voraussetzungslose Aufenthaltsverfestigung ist nicht mehr vorgesehen. Auch eine wirksame Härtefallregelung ist nicht vorgesehen. Die damit verbundene Unsicherheit beeinträchtigt erfahrungsgemäß den Integrationsprozess nachhaltig.

Auch die Neuregelung des § 26 Abs. 4 AufenthG, mit welcher für Personen mit sonstigem humanitärem Aufenthaltsstatus die Voraufenthaltszeit für die Erlangung einer Niederlassungserlaubnis von zuvor sieben auf heute fünf Jahre herabgesetzt wurde, kommt dem davon potenziell profitierenden Personenkreis letztlich nicht zugute, weil auch hier neben dem fünfjährigen Besitz der Aufenthaltserlaubnis mindestens 60 Monate Beiträge zur Rentenversicherung geleistet worden sein müssen. Damit können die Betroffenen insbesondere nicht davon profitieren, dass in ihrem Fall auch vorangegangene Zeiten eines Asylverfahrens angerechnet werden sollen. Denn die Aufnahme einer versicherungspflichtigen Tätigkeit erfolgt regelmäßig erst erhebliche Zeit nach Einreise/Stellung eines Asylantrags. Das ist zum einen den gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen bei der Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses geschuldet (Wartefrist/Erlaubnisvorbehalt/Zustimmungserfordernis), zum anderen den zunächst fehlenden Sprachkenntnissen.

Es handelt es sich bei der Regelung nur um eine scheinbare Verbesserung, welche in der Rechtswirklichkeit nicht greift. Das Erfordernis der Beitragszahlung in die Rentenversicherung ist auch unter diesem Blickwinkel anzupassen.

Die Niederlassungserlaubnis ist unter einheitlicher Anrechnung sämtlicher Aufenthaltszeiten einschließlich der Zeiten

der Gestattung, Duldung und eines Aufenthaltstitels zu erteilen. Derzeit ist dies nur eingeschränkt und nur für Zeiten der Gestattung möglich. Der Zeitablauf ist aber subjektiv immer gleich, unabhängig davon, ob es sich um einen – vorübergehend – rechtmäßigen oder lediglich geduldeten Aufenthalt gehandelt hat. Auch Integrationsleistungen werden individuell unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status erbracht. Entscheidend ist, dass der der Erteilung der Niederlassungserlaubnis unmittelbar vorausgehende Zeitraum rechtmäßig ist und damit auch eventuelle Duldungszeiten »geheilt« sind.

Dieses muss insbesondere für die Anrechnung von Aufenthaltszeiten während der Minderjährigkeit gelten, denn für das Leben von Kindern und Jugendlichen spielt der Unterschied zwischen rechtmäßigem und bloß geduldetem Aufenthalt keine Rolle, intellektuell sind sie altersgemäß nicht in der Lage, diesen Unterschied zu erfassen und schließlich sind sie aufgrund des Umstandes, dass sie rechtlich von ihren Eltern vertreten werden, auch nicht in der Lage (gewesen), insoweit Veränderungen herbeizuführen. Als Regulativ hinsichtlich der rechtlichen Qualität der Voraufenthaltszeiten reichen daher die wirtschaftlichen Hürden, welche bei der Aufenthaltsverfestigung ohnehin zu nehmen sind, vollkommen aus.

Für die Differenzierung bei der Aufenthaltsverfestigung zwischen anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten ist kein sachlicher Grund erkennbar. Sofern letztere die geforderten erheblichen Aufenthaltszeiten und sonstigen Voraussetzungen des § 26 Abs. 3 AufenthG erfüllen, ist deren Integration zu bejahen und kein Grund für eine Erschwerung der Aufent-

haltsverfestigung zu erkennen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Betroffenen ebenfalls um Personen handelt, welche zur Flucht gezwungen waren. Einzig eine Gleichbehandlung dürfte auch der Intention der EU-Qualifikationsrichtlinie³⁰ entsprechen.

27. Regelungen zur Verhinderung von Vaterschaftsanerkennungen ersatzlos streichen

Zur Bekämpfung angeblicher »Scheinvaterschaften« führte der Gesetzgeber im Sommer 2017 ein Verbot »missbräuchlicher« Vaterschaftsanerkennungen ein (§ 1597a BGB). Als »missbräuchlich« wird dabei definiert, dass ein Elternteil und/oder das Kind einen aufenthaltsrechtlichen Vorteil von der Begründung einer familiären Bindung hätte.

Als Indiz für einen solchen Missbrauch soll bereits ausreichen, dass eine der beteiligten Personen nur über eine Duldung verfügt oder aus einem sogenannten »sicheren« Herkunftsland stammt und einen Asylantrag gestellt hat. In diesen und weiteren Fällen sollen Urkundspersonen das Beurkundungsverfahren unterbrechen und die Ausländerbehörde befassen. Stellt diese einen »Missbrauch« fest, soll die Beurkundung endgültig untersagt werden. Ein Gegenbeweis soll nur durch den Nachweis der leiblichen Vaterschaft möglich sein.

Die Regelung stellt einen untauglichen Versuch dar, das bereits 2013 vom Bundesverfassungsgericht gekippte Vaterschaftsan-

fechtungsrecht von Behörden durch eine Umgehungskonstruktion wieder einzuführen. Sie birgt das Risiko, dass Anerkennungsverfahren unüberschaubar in die Länge gezogen werden. Identität und familiäre Zuordnung des Kindes blieben in dieser Zeit ungeklärt. Damit sind Grundrechte von Kind und Eltern sowie die Rechte nach der UN-Kinderrechtskonvention berührt. Zugleich steht die Regelung im eklatanten Widerspruch zum Vaterschaftskonzept des Bürgerlichen Gesetzbuches, das gerade nicht nach biologischer Abstammung fragt, sondern auch die soziale und selbst die nur irrtümlich angenommene Vaterschaft rechtlich anerkennt. Die Verwendung von Begriffen wie »Missbrauch« und »Betrug« ist daher sachfremd und demagogisch.

Wir fordern die ersatzlose Streichung von § 1597a BGB und § 85a AufenthG.

28. Begriff der »Sicherung des Lebensunterhaltes« gesetzlich klarstellen

Die Fähigkeit, die Sicherung des Lebensunterhaltes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu bestreiten, ist in diversen Konstellationen für die Erteilung oder Verfestigung des Aufenthalts, den Familiennachzug sowie grundsätzlich für die Einbürgerung erforderlich. Nach der aktuellen Rechtsprechung des BVerwG soll sie, ausgenommen in Fällen des Familiennachzugs im Anwendungsbereich der Familiennachzugs-Richtlinie, grundsätzlich erst dann vorliegen, wenn kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II mehr besteht.

³⁰ A. a. O. (Fn. 4).

Diese Anforderungen sind jedoch zu hoch. Aufgrund der nach dieser Berechnungsmethode zu berücksichtigenden Freibeträge können Familien mit mehreren Kindern die Hürde »ausreichendes Einkommen« oft nicht nehmen. Zum einen steigt die Mietbelastung aufgrund der erforderlichen größeren Wohnung, zum anderen steigt das Erwerbseinkommen nicht proportional zur Kinderzahl.

Damit verkehrt sich die Funktion der Freibeträge, Erwerbstätigkeit zu belohnen,³¹ in ihr Gegenteil und wird zum Nachteil für die Betroffenen. Nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 3 AufenthG ist der Lebensunterhalt gesichert, wenn der Betroffene ihn ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel »bestreiten kann«. Es kommt also nicht darauf an, ob ihm – darüber hinausgehend – ein Anspruch auf solche Mittel zusteht. Dementsprechend ist nicht nachzuvollziehen, weshalb Einkommen, über welches die Bezieher de facto verfügen und das lediglich rechnerisch unberücksichtigt bleibt, bei der aufenthaltsrechtlichen Beurteilung ausgeblendet werden soll. In denjenigen Fällen, in welchen der ergänzende Bezug von Leistungen daher lediglich der Anrechnung von Freibeträgen nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II geschuldet ist, ist von der Sicherung des Lebensunterhaltes auszugehen.

Mithin ist – klarstellend – gesetzlich festzulegen, dass der Lebensunterhalt bereits als ausreichend gesichert gilt, wenn Einkommen in Höhe der sozialrechtlichen Bedarfe (§§ 20ff. SGB II) erzielt wird.³²

Gemäß § 2 AufenthG soll Wohngeld hinsichtlich der Sicherung des Lebensunterhalts nicht anrechenbar sein. Das ist nicht realitätsgerecht, denn die Gewährung von Wohngeld gleicht in vielen Fällen lediglich die kinderbedingten erhöhten Wohnkosten aus und stellt letztlich keine öffentliche Leistung zugunsten des Betroffenen dar, sondern verfolgt den wohnungsmarktpolitischen Zweck der Erhaltung bzw. Herstellung ausgewogener Siedlungsstrukturen.

Es ist daher gesetzlich festzulegen, dass das Wohngeld als Einkommensbestandteil zu berücksichtigen ist.

29. Aufenthaltsrecht für Opfer rechter Gewalt

Der Bundesgesetzgeber wird aufgefordert, die gesetzlichen Möglichkeiten des Aufenthaltsrechts zu nutzen, um Opfern rechter Straftaten ein Bleiberecht einzuräumen und gegenüber den Kommunen darauf hinzuwirken, dass diese bei Opfern rechter Gewaltstraftaten von den Möglichkeiten der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen Gebrauch machen. Drittstaatsangehörige, die Opfer rechter Übergriffe werden, müssen zur Entschuldigung durch die Gesellschaft und zur Entschädigung für erlittenes Leid ein Bleiberecht bekommen. Das wäre auch ein klares Signal an rechte Hetzer und Straftäter, dass ihre Aktivitäten und Straftaten gerade nicht zu dem von ihnen »gewünschten« Erfolg führen.

³¹ BVerwG, Urteil vom 16.11.2010 – 1 C 20/09 –, BVerwGE 138, 135–148 = asyl.net: M18199, Rn. 33.

³² Dieser Weg ist bei der Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge gewählt worden, die mit

dem Integrationsgesetz eingeführt wurde (§ 12a AufenthG).

Der Landtag Brandenburg hat am 28. April 2016 in einer Entschließung festgestellt:

»Rassistische, rechtspopulistische und rechtsextreme Kräfte verbreiten Hass und Hetze. Derartig motivierte Gewaltstraftaten steigen seit einiger Zeit deutlich an. Unter den Opfern rassistischer Gewalttaten nehmen Migrantinnen und Migranten sowie Geflüchtete einen besonders großen Anteil ein. Diese Menschen trifft eine solche Straftat dann besonders schwer, wenn ihr Aufenthalt in der Bundesrepublik ungesichert ist. Zu der allgemein schwierigen Lebenssituation, die aus den fehlenden sozialen Bindungen und Kontakten sowie aus der ungewissen Zukunftsperspektive resultiert, treten die physischen und psychischen Folgen einer Gewalttat [...]. Hetze und Gewalt muss mit allen rechtsstaatlichen und gesellschaftspolitischen Mitteln entgegnet werden. Niemand darf sich sicher dabei fühlen, wenn er andere menschenverachtend beschimpft, bedroht und angreift.«³³

In einem entsprechenden Erlass Brandenburgs vom 21. Dezember 2016 wurden die Aufenthaltsrechte im Einzelnen geregelt.³⁴ In Thüringen und einigen anderen

Bundesländern wird über vergleichbare Regelungen z. Zt. nachgedacht. Das BMI lehnt sie z. Zt. noch ab. Im Hinblick auf die bundesweit besorgniserregende Zunahme entsprechender Gewalttaten erscheint es jedoch dringend geboten, eine entsprechende bundesrechtliche Regelung einzuführen.

30. Recht und Praxis der Abschiebungshaft reformieren

Nachdem der Europäische Gerichtshof und der Bundesgerichtshof im Jahr 2014 bahnbrechende Entscheidungen zum Schutz der Rechte von Abschiebungsgefangenen hinsichtlich der Haftbedingungen³⁵ und der Inhaftierung in Dublin-Verfahren³⁶ gefällt hatten, folgte eine längere Phase, in der die große Mehrheit der Bundesländer fast vollständig auf das Instrument der Abschiebungshaft verzichtete und es bundesweit zur Schließung mehrerer Hafteinrichtungen kam. Damit wurde auch die Forderung der Rechtsberaterkonferenz nach einer effektiven Umsetzung des Gebots der Trennung von Abschiebungs- und Strafhaft, verankert in Art. 16 der

³³ Landtag Brandenburg, Drs. 6/4027-B.

³⁴ Land Brandenburg, Erlass Nr. 8/2016 im Ausländerrecht – Bleiberecht für Opfer rechtsmotivierter Gewaltstraftaten und vollziehbar Ausreisepflichtige – §§ 60a Absatz 2 Satz 3, 25 Absatz 5 AufenthaltG. In Berlin sprach sich der Innensenator für eine vergleichbare Regelung aus: [http://www.spiegel.de/politik/deutschland/abgelehnte-asyl-](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/abgelehnte-asyl-bewerber-berlin-will-opfer-rechter-gewalt-nicht-abschieben-a-1129136.html)

[bewerber-berlin-will-opfer-rechter-gewalt-nicht-abschieben-a-1129136.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/abgelehnte-asyl-bewerber-berlin-will-opfer-rechter-gewalt-nicht-abschieben-a-1129136.html). Im Bundestag wurde das Thema diskutiert. Der BMI lehnt es aber auf Bundesebene ab (BT-Drs. 18/10857): <http://www.lto.de/recht/nachrichten/n/bmi-kein-bleiberecht-auf-bundesebene-fuer-opfer-rechter-gewalt>.

³⁵ EuGH, Urteil vom 17.7.2014 – C-473/13, Bero u. a. gg. Deutschland –, Asylmagazin 9/2014, S. 314 f., asyl.net: M22086.

³⁶ BGH, Beschluss vom 26.6.2014 – V ZB 31/14 –, Asylmagazin 9/2014, S. 315 ff., asyl.net: M22122.

EU-Rückführungsrichtlinie,³⁷ Jahre nach deren Inkrafttreten endlich erfüllt.

Im Zuge des politischen Klimawechsels spätestens ab 2016 wurden, angefeuert durch irreführende, teils falsche Angaben zur Zahl ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger, vermehrt Forderungen nach einer schärferen Abschiebepolitik laut. In diesem Zusammenhang ist auch die Zahl der Inhaftierten wieder erheblich angestiegen, insbesondere Anfang 2017 in Nordrhein-Westfalen, aber auch in anderen Bundesländern.

Es ist gegenüber solchen Bestrebungen daran zu erinnern, dass Abschiebungshaft stets nur das letzte Mittel zur Aufenthaltsbeendigung sein darf.

Abschiebungshaft wird in Deutschland immer noch zu oft und zu leicht angeordnet. Das belegt die Erfahrung der in diesem Bereich tätigen Anwältinnen und Anwälte, die in vielen Fällen eine Aufhebung der Haft oder die nachträgliche Feststellung von deren Rechtswidrigkeit erreichen können. Die Ausgestaltung und Dauer von Abschiebungshaft in Deutschland sind eines modernen Rechtsstaates vielerorts unwürdig. Haftbedingungen orientieren sich noch immer zu sehr am Strafvollzug und schränken die Gefangenen unzulässig ein; im Zuge der von Innenpolitikern geforderten Einführung einer »Gefährderhaft« (deren Europarechtskonformität in Zweifel steht), ist zu befürchten, dass selbst existierende Hafterleichterungen wie der Besitz privater Mobiltelefone zurückgenommen werden dürften. Eine Verkürzung der Verfahrensdauer und die Verringerung der Abschiebungshaftzahlen dient auch der

Verwaltungsvereinfachung und der Kosteneinsparung. Abschiebungshaft wird zu häufig zur Erleichterung behördlicher Tätigkeit beantragt und verhängt.

Die Dauer der Haft ist auf einen Monat (in Ausnahmefällen drei Monate) zu begrenzen.

Gesetzlich ist festzulegen, dass Schwangere, Eltern mit Kleinkindern und Minderjährige sowie Traumatisierte, sonstige psychisch Kranke und Behinderte nicht in Abschiebungshaft genommen werden dürfen. Ebenso ist gesetzlich festzulegen, dass über die Freiheitsbeschränkung hinaus keine weiteren haftähnlichen Maßnahmen ergriffen werden dürfen (z. B. Besuchsverbote, Disziplinarmaßnahmen etc.).

Der im Jahr 2015 eingeführte Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG soll unabhängig vom Vorliegen eines konkreten Haftgrundes angeordnet werden können. Dies ist mit den Standards der EU-Rückführungsrichtlinie nicht vereinbar, die Haft grundsätzlich nur zulässt, wenn der Betroffene sich ansonsten der Abschiebung entziehen würde. Die seit Juli 2017 geltende Verlängerung der maximalen Dauer des Gewahrsams von vier auf zehn Tage konterkariert die ursprüngliche Begründung, nach der die abgesenkten Anforderungen an die Verhängung des Gewahrsams mit dessen kurzer Dauer zu rechtfertigen sein sollten. Auch der Ausreisegewahrsam sollte nur im Ausnahmefall und nur dann richterlich angeordnet werden dürfen, wenn anhand gesetzlich festzulegender Kriterien eine konkrete Fluchtgefahr besteht. Einen »Freiheitsentzug light« kann es grundgesetzlich nicht geben. Damit aber entfällt das Bedürfnis für eine zusätzliche Form der Abschiebungshaft. § 62b AufenthG ist daher zu streichen.

³⁷ Richtlinie 2008/115/EG, Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.12.2008, L 348/98,

Gerade im Bereich von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam ist effektiver Rechtsschutz gefährdet. Zugang zu Rechtsanwälten wird insbesondere in Unterkünften erschwert, die entweder in abgelegenen Regionen liegen³⁸ oder im gesicherten Transitbereich von Flughäfen.³⁹ Je länger der Gewahrsam aufrechterhalten wird, desto bedeutender wird die Ermöglichung dieses Zugangs. Auch bei einer zunächst rechtmäßigen Ingewahrsamnahme kann sich die rechtliche Beurteilung der Freiheitsentziehung – insbesondere mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – während deren Aufrechterhaltung ändern.

Für die rechtliche Beratung und Vertretung von bedürftigen Abschiebungsgefangenen im Verfahren vor den ordentlichen Gerichten kann derzeit Verfahrenskostenhilfe gem. §§ 76 ff. FamFG beantragt werden. Diese wird in der Praxis nicht selten wegen fehlender Erfolgsaussichten versagt, obwohl eine Vielzahl angefochtener Haftanordnungen sich später als rechtswidrig herausstellt. Betroffene werden so jedoch daran gehindert, sich anwaltlichen Beistandes zu versichern. Der einschneidende Grundrechtseingriff, den der Freiheitsentzug bedeutet, und die Komplexität der Rechtsmaterie machen eine qualifizierte rechtliche Vertretung erforderlich. Wir fordern daher die verpflichtende Beordnung einer Rechtsanwältin bzw. eines Rechtsanwalts in Analogie zu den für die Untersuchungshaft geltenden Normen.

31. Keine Berücksichtigung eines fiktiven Ausweisungsinteresses

Die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels stehen in der Regel unter dem Vorbehalt, dass kein »Ausweisungsinteresse vorliegt« (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung gilt als »Ausweisungsinteresse« in diesem Sinne schon die Möglichkeit der Ausweisung, unabhängig davon, ob die Ausländerbehörde gegenüber dem Betroffenen im konkreten Fall nach Abwägung des Ausweisungs- und Bleibeinteresses rechtmäßig eine Ausweisungsverfügung erlassen könnte.⁴⁰

Hierdurch kann ein Aufenthaltsrecht selbst dann versagt werden oder verloren gehen, wenn die Ausweisung nicht verfügt werden darf, z. B. weil besonderer Ausweisungsschutz zu bejahen ist. Dieser Wertungswiderspruch ist zu beseitigen.

§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG ist dahingehend zu ändern, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels nur dann nicht erfolgen kann, wenn eine bestands-/rechtskräftige Ausweisung vorliegt.

32. Erlöschenstatbestände bei Aufenthaltstiteln reduzieren

Nach § 51 AufenthG erlischt ein Aufenthaltstitel in der Regel, wenn ein Drittstaatsangehöriger sich aus einem seiner

³⁸ So die Hafteinrichtung im nordrhein-westfälischen Büren.

³⁹ So der 2016 errichtete Ausreisegewahrsam am Flughafen Hamburg.

⁴⁰ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16.8.2016 – 18 B 754/16 –, abrufbar bei www.justiz.nrw.de unter »Entscheidungen«.

Natur nach nicht nur vorübergehenden Gründe ins Ausland begibt oder dort für länger als sechs Monate verweilt. Insbesondere im letztgenannten Fall kann es zu unerträglichen Härtefällen kommen, etwa wenn ein Drittstaatsangehöriger im Ausland erkrankt und länger als geplant dort bleiben muss. Oftmals sind die Betroffenen über diese Folgen eines längerfristigen Aufenthaltes nicht informiert. Bei Personen, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis sind, ist über die bereits vorhandenen Sonderregelungen in § 51 Abs. 2–4 hinaus generell § 51 Abs. 1 Nr. 6 und 7 AufenthG nicht anzuwenden. Wer seit so langer Zeit in Deutschland lebt, dass eine Niederlassungserlaubnis erteilt wurde, soll sicher sein können, dass sein Aufenthalt nicht beendet werden kann, es sei denn, er wurde ausgewiesen.

33. »Gefährder«–Regelungen: rechtsstaatlich zweifelhaft, in der Praxis nicht erforderlich

Die Sprachfigur des »Gefährders« ist im Kontext der Terrorabwehr seit dem 11. September 2001 als polizeilicher Begriff entstanden. Mit dem »Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht«⁴¹ wurde erstmals und bezogen nur auf die Teilmaterie des Aufenthaltsrechts, eine Legaldefinition des »Gefährders« ins Gesetz eingeführt. Gefährder soll demnach eine Person sein, »von de[r] [...] eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeu-

tende Rechtsgüter der inneren Sicherheit aus[geht]« (§ 2 Abs. 14 Nr. 5a AufenthG).

Rechtsstaatlich ist damit wenig gewonnen. Weder ist aus dem Gesetz ersichtlich, ab welcher Schwelle von einer »erheblichen« Gefahr auszugehen ist, noch erschließt sich dem Anwender, was ein bedeutendes von einem weniger bedeutenden Rechtsgut der inneren Sicherheit unterscheiden soll. Insoweit bestehen hier bereits Bedenken, ob der rechtsstaatliche Grundsatz der Normenklarheit eingehalten wurde, nach dem ein Blick ins Gesetz auch den juristischen Laien darüber aufklären soll, bei welchem Verhalten er welche Konsequenzen zu gewärtigen hat.

Gleichwohl lässt das Gesetz nunmehr zu, dass aufgrund einer reinen Vermutung, eine Person werde womöglich in der Zukunft gravierende Taten begehen, einschneidende Sanktionen von der elektronischen Fußfessel (§ 56a AufenthG) bis zur verlängerten Abschiebungshaft (§ 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG) verhängt werden können. Das federführende Bundesinnenministerium scheint hierfür einen ganzen Strauß an Anknüpfungstatbeständen im Sinn gehabt zu haben; die Gesetzesbegründung erwähnt ausdrücklich etwa den Handel mit harten Drogen.

Die fehlende Klarheit solcher unbestimmter Rechtsbegriffe führt aber dazu, dass letztlich allein die Sicherheitsbehörden darüber entscheiden, wer als »Gefährder« gelten soll. Die Betroffenen können die Einstufung zudem nur schwer anfechten – dies würde nicht nur Kenntnis von der Bewertung voraussetzen, sondern zudem eine auf die Bewertung gestützte, gerichtlich anfechtbare Entscheidung.

In der Praxis haben sich die »Gefährder«–Regeln überdies als nicht erforderlich

41 A. a. O. (Fn. 11).

erwiesen: Nach dem Attentat von Berlin Ende 2016 sind die Behörden wiederholt aufgrund des bereits existierenden und immerhin graduell bestimmteren § 58a AufenthG gegen Personen vorgegangen, die man wohl auch als »Gefährder« subsumiert hätte.

Eine rechtsstaatlich fragwürdige und praktisch nicht erforderliche Norm kann keinen Bestand haben. Wir fordern die Streichung der »Gefährder«-Vorschriften aus dem Aufenthaltsgesetz. Auch § 60 Abs. 8 S. 3 AufenthG als »Lex Köln« ist ersatzlos zu streichen.

34. Bundeseinheitlichkeit bei Duldungsregelungen abschaffen

Generelle Regelungen zur Erteilung von Duldungen aus humanitären Gründen, die über drei Monate hinaus gelten sollen, stehen unter dem Vorbehalt der »Bundeseinheitlichkeit«, weshalb bisher der BMI hierbei zustimmen muss. Dies steht im Widerspruch zum föderalen Grundsatz unserer Verfassung. Darüber hinaus hat die Vergangenheit vor 1991 gezeigt, dass übergreifende humanitäre Lösungen für Personengruppen, in Bezug auf deren Herkunftsländer Abschiebungshindernisse vorliegen bzw. streitig sind, oftmals erst gefunden wurden, wenn zunächst in einzelnen Bundesländern hierzu Maßnahmen ergriffen wurden. Deswegen ist auf die in §§ 23 Abs. 1 S. 3 und 60 a Abs. 1 S. 2 AufenthG vorgeschriebene Bundeseinheitlichkeit der Entscheidung zu verzichten.

35. Rechtsunklarheiten bei krankheitsbedingten Abschiebungshindernissen (§ 60 Abs. 7) beseitigen und § 60a Abs. 2c und 2d AufenthG streichen

Die Änderungen zu den §§ 60 Abs. 7 und 60a Abs. 2c und 2d AufenthG vom 17. März 2016 haben oftmals inakzeptable Auswirkungen für die Betroffenen. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Zuerkennung von krankheitsbedingten Abschiebungshindernissen die Ausnahme sein, ebenso die Möglichkeit der Erteilung einer Duldung aus Krankheitsgründen. Zudem wird in der Gesetzesbegründung behauptet, PTBS-Erkrankungen stellten keine schwerwiegenden Erkrankungen dar.

Hinsichtlich § 60 Abs. 7 AufenthG muss Folgendes gelten: Im Falle krankheitsbedingter Abschiebungsverbote ist zu prüfen, ob im Heimatland eine ausreichende medizinische Versorgung vorhanden ist. Hierbei soll nach § 60 Abs. 7 S. 4 AufenthG vom Vorhandensein einer ausreichenden Versorgung ausgegangen werden, wenn diese nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist. Nicht berücksichtigt wird so, dass oftmals für Betroffene keine Möglichkeit besteht, in diesen Teil des Herkunftsstaates gefahrlos zu gelangen. § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG ist deswegen analog § 3e AsylG dahingehend zu ergänzen, dass ein Verweis auf nur partiell vorhandene medizinische Versorgungsmöglichkeiten daran geknüpft wird, dass der Betroffene sicher und legal in diesen Landesteil reisen kann, dort tatsächlichen Zugang zu notwendigen medizinischen Leistungen erhält und für die Dauer seines dortigen Aufenthaltes auch

die Versorgung mit Wohnraum sowie seines Lebensunterhaltes und des soziokulturellen Existenzminimums sichergestellt ist.

Der Gesetzgeber muss klarstellen, dass psychische Erkrankungen in vollem Umfang dem Schutzbereich des § 60 Abs. 7 AufenthG unterliegen.

Bei einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit soll nach § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG nicht abgeschoben werden. Diese Regelung, die noch Ausnahmen zulässt, steht im Widerspruch zu Art. 3 EMRK, der in diesen Fällen ein absolutes Abschiebungsverbot verlangt. § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG ist dahingehend zu ändern, als bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen von einer Abschiebung zwingend abzusehen ist.

Mit der Einführung der Absätze 2c und 2d in § 60a AufenthG will der Gesetzgeber auf Erkrankungen beruhende Duldungsgründe weitestgehend ausschließen. Es besteht nunmehr eine gesetzliche Vermutung, dass der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen. Wird ein auf einer Erkrankung beruhender Duldungsgrund geltend gemacht, muss der Betroffene unverzüglich, in der Regel innerhalb von 14 Tagen, eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung vorlegen, deren Inhalt analog der Rechtsprechung des BVerwG gesetzlich festgeschrieben ist.

Die Problematik der Regelung besteht darin, dass einerseits den Ausländerbehörden grundsätzlich vorgegeben wird, Krankheiten, auch solche schwerwiegender psychischer Natur, nicht mehr zu berücksichtigen. Andererseits wird dem Betroffenen Unzumutbares auferlegt. Es besteht keine realistische Chance, innerhalb von 14 Tagen eine fundierte ärztliche Bescheinigung vorzulegen, die den gesetzlichen

Anforderungen entspricht. Zudem werden psychologische Bescheinigungen nicht mehr akzeptiert, obschon von der Rechtsprechung in der Vergangenheit zugelassen.

Es besteht keine Notwendigkeit, von der bisherigen Rechtsprechung der Obergerichte zu den Anforderungen an ärztliche und psychologische Bescheinigungen abzuweichen. Krankheitsbedingte Duldungsgründe sind weiterhin anzuerkennen.

Will eine Ausländerbehörde eine mit der obergerichtlichen Rechtsprechung in Einklang stehende ärztliche oder psychologische Bescheinigung nicht akzeptieren und überprüfen lassen, ist sicherzustellen, dass diese Überprüfung durch anerkannte Fachärzte und/oder Psychologen erfolgt und nicht durch Ärzte sachfremder Fachrichtungen im Dienst der Behörde.

36. Ausstellung von Reise-dokumenten erleichtern

Aus § 5 Abs. 3 AufenthG ergibt sich, dass Asylberechtigten, anerkannten Flüchtlingen, subsidiär Schutzberechtigten sowie Personen, hinsichtlich derer ein Abschiebungsverbot festgestellt worden ist, eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist, unabhängig vom Besitz eines Nationalpasses.

Während von Asylberechtigten und Flüchtlingen, denen ein Reiseausweis für Flüchtlinge auszustellen ist und denen im Falle der Annahme eines Nationalpasses das Erlöschen des Status droht, auch anschließend nicht verlangt wird, sich um einen Nationalpass zu bemühen, wird dies von der verbleibenden Personengruppe seitens der Ausländerbehörden unter Berufung auf § 48 Abs. 4 S. 2 AufenthG vielfach bei der

Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis, teilweise bereits bei der Ersterteilung, verlangt.

Insoweit ist festzustellen, dass der Verzicht auf die Erfüllung der Passpflicht, wie sie in § 5 Abs. 3 AufenthG vorgesehen ist, der Lebenssituation von Personen entspricht, denen ein Schutzstatus zugesprochen wurde, während die Regelung in § 48 Abs. 4 AufenthG einen Widerspruch dazu darstellt.

Insbesondere in Fällen subsidiärer Schutzberechtigung ist es häufig für den Betroffenen unzumutbar, mit der Auslandsvertretung seines Herkunftsstaates Kontakt aufzunehmen. Dies gilt insbesondere, wenn im Heimatland lebende Verwandte durch den Asylantrag der in Deutschland lebenden Person in den Verdacht einer Regimegegnerschaft gebracht werden können. Zudem verlangen die Auslandsvertretungen mehrerer Staaten überzogene Passgebühren oder Sonderabgaben – eine finanzielle Unterstützung des jeweiligen Regimes, die den Schutzberechtigten nicht zugemutet werden kann. Aktuell lassen sich solche Praktiken deutlich bei einer großen Anzahl subsidiär geschützter Personen aus Syrien beobachten, welche seitens der Ausländerbehörden zur Passbeschaffung gedrängt werden.

Für Personengruppen, die durch § 5 Abs. 3 AufenthG begünstigt werden, ist daher entsprechend in § 48 AufenthG und § 5 AufenthV auch die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung regelhaft festzuschreiben.

Für weitere Personengruppen ist der Begriff der Unzumutbarkeit im Zusammenhang mit der Ausstellung eines Ausweises und eines Reisedokuments gesetzlich hinsichtlich der mit der Beschaffung verbundenen Kosten zu konkretisieren. Dies

gilt sowohl für die seitens der Heimatvertretung verlangten Gebühren als auch für die mit der Beschaffung verbundenen Aufwendungen für Fahrten und Übernachtungen. Hinsichtlich dieser ist zu normieren, dass sämtliche Kosten bei Beziehern von Sozialleistungen gemäß AsylbLG, SGB II oder SGB XII vom zuständigen Sozialleistungsträger zu übernehmen sind.

Hinsichtlich der Zumutbarkeit für den Personenkreis, der derartige Leistungen nicht bezieht, ist eine Obergrenze für Einzelpersonen wie für Familien in Höhe eines Drittels des jeweiligen (fiktiven) Regelbedarfs gemäß § 20 SGB II festzulegen.

37. Staatenlosigkeit Rechnung tragen

Immer mehr Schutzsuchende, die staatenlos sind oder geworden sind, finden sich in der Situation, dass die Staaten des vormaligen gewöhnlichen Aufenthalts eine Rückkehr für Staatenlose (d. h. ihre ehemaligen Staatsangehörigen oder dort aufhältig gewesene Staatenlose) verweigern (z. B. Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens und der ehemaligen UdSSR). Für die Gewährung eines Aufenthaltsrechts und die Behandlung nach der Staatenlosenkonvention werden von den Behörden meist nicht erfüllbare Anforderungen an die Betroffenen gestellt, z. B. die Beibringung von Negativbescheinigungen der Auslandsvertretungen aller in Betracht kommender Staaten. Oftmals werden die Betroffenen nur langjährig geduldet.

In den Verwaltungsvorschriften ist deswegen klarzustellen, dass für diese Personengruppe eine Aufenthaltserlaubnis und

ein Reisedokument nach der Staatenlosenkonvention zu erteilen ist, wenn ihnen eine Rückkehr in einen anderen Staat unmöglich ist.

38. Keine Rechtswirkung noch nicht unanfechtbarer negativer Entscheidungen

§ 84 Abs. 2 AufenthG schafft eine Rechtslage, die mit der Verfassungstradition Deutschlands nicht in Einklang steht. Gemäß § 84 Abs. 2 sollen negative Behördenentscheidungen, die in bestehende Rechte eingreifen (z. B. Ausweisung oder Befristung eines Aufenthaltstitels) schon vor Rechtskraft (also auch im Falle eines mit aufschiebender Wirkung ausgestatteten Widerspruchs, einer Klage und sogar in Fällen positiver gerichtlicher Eilentscheidungen) nahezu vollständig ihre Rechtswirkung entfalten.

Dies hat zur Konsequenz, dass schon der Erlass einer negativen Entscheidung zu einem materiell rechtswidrigen Aufenthalt in Deutschland führt (vgl. § 51 Abs. 1 AufenthG); lediglich im Fall einer (der nicht seltenen) positiven Widerspruchs- oder Gerichtsentscheidungen soll die Unrechtmäßigkeit des Aufenthaltes rückwirkend entfallen. Dieser Versuch, Behördenentscheidungen ungeachtet ihrer Rechtmäßigkeit zu verabsolutieren und mit negativer Gestaltungswirkung auszustatten, entspricht obrigkeitsstaatlichem Denken und widerspricht Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz. § 84 Abs. 2 AufenthG ist daher ersatzlos zu streichen.

39. Aufenthaltsverfestigung bei humanitären Situationen harmonisieren

Nach drei- bzw. fünfjährigem Aufenthalt mit Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen kann gemäß § 26 Abs. 3, Abs. 4 AufenthG unter weiteren Voraussetzungen eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. In diese Frist ist die Zeit des (letzten) vorausgegangenen Asylverfahrens einzurechnen. Zeiten eines geduldeten Aufenthalts werden seit 2005 nicht mehr einbezogen. Zeiten des Besitzes einer anderen Aufenthaltserlaubnis – z. B. zum Zwecke des Studiums oder der Familienzusammenführung – sind ebenfalls unerheblich.

Das ist sachlich nicht nachvollziehbar. Da in diesen Zeiträumen oft erhebliche Integrationsleistungen erbracht wurden und keine Aufenthaltsbeendigung erfolgte, steht ihre Nichtberücksichtigung im Widerspruch zum Zweck des § 26 Abs. 4 AufenthG. Diese Regelung hat daher klarzustellen, dass die Zeiten des Besitzes eines Aufenthaltstitels, einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung generell in vollem zeitlichen Umfang anzurechnen sind.

40. Arbeitsverbote abschaffen – Zugang zu Beschäftigung erleichtern

Die in § 61 AsylG und § 60a AufenthG normierten Arbeitsverbote verhindern Integration und sind aufzuheben. Sie betreffen zum einen Geflüchtete aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, wenn diese nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben. Das Arbeitsver-

bot gilt dann für den gesamten Zeitraum des Aufenthalts.

Eine nicht unerhebliche Anzahl Betroffener, die aus »sicheren Herkunftsstaaten« stammen, kann aus unterschiedlichsten Gründen nicht abgeschoben werden und wird z. T. auf Jahre geduldet. Durch das Arbeitsverbot wird die Erteilung eines regulären Aufenthaltstitels, der die Sicherstellung des Lebensunterhaltes zur Voraussetzung hat, verhindert. Dies gilt auch für unbegleitete Minderjährige, die aus diesen Ländern stammen. Das auch für sie geltende Arbeitsverbot ist mit dem Grundsatz des besonderen Schutzbedarfs für diese Gruppe nicht zu vereinbaren.

Das weitere Arbeitsverbot, welches sich aus § 60a Abs. 6 Nr. 2 AufenthG ergibt, betrifft Geduldete, deren Aufenthalt aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht beendet werden kann.

Oftmals wird Geduldeten, die über keine Identitätspapiere verfügen, unterstellt, sie hätten Dokumente vernichtet oder täuschten über ihre Identität. Dass diese Unterstellung ohne Grundlage ist, ist für die Betroffenen so gut wie nie nachzuweisen oder glaubhaft zu machen. Die Rechtsprechung stellt insoweit unangemessen hohe Anforderungen an die Betroffenen. Sollte sich im Einzelfall das Vorliegen einer Identitätstäuschung herausstellen, bietet das allgemeine Verwaltungsrecht mit § 48 VwVfG die Möglichkeit, eine erteilte Beschäftigungserlaubnis zurückzunehmen.

Die Regelung des § 60a Abs. 6 Nr. 1 AufenthG (Einreise, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen) findet in der Praxis keine Anwendung, da eine Einreise nur aus monetären Gründen nicht nachweisbar ist. Sie ist daher gleichfalls ersatzlos zu streichen.

Das geltende Arbeitsverbot für Asylsuchende für die Dauer der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen ist aufzuheben. Je frühzeitiger der Zugang zum Arbeitsmarkt gegeben ist, desto größer sind die Chancen für eine gelungene Integration.

41. Aufenthaltsrecht für ehemalige Deutsche von Amts wegen erteilen

§ 38 Abs. 1 S. 2 AufenthG sieht vor, dass ehemaligen Deutschen, die in Deutschland leben, ein Aufenthaltsrecht zu gewähren ist. Das ist vernünftig und sollte beibehalten werden. Nicht vernünftig jedoch ist, dies von einem Antrag abhängig zu machen, der innerhalb von sechs Monaten zu stellen ist. Hierdurch werden unnötig Probleme vorprogrammiert. Von Amts wegen ist ein Aufenthaltsrecht zu erteilen, und zwar ab Verlust der Rechtsstellung.

42. Ausreisereinrichtungen abschaffen

Die Erfahrungen mit derartigen Einrichtungen z. B. in Niedersachsen und Bayern haben gezeigt, dass Ausreisen so keineswegs schneller erreicht werden und sich auch nicht mehr »freiwillige« Ausreisen in quantitativ nennenswerter Zahl auf diese Weise erreichen lassen. Es werden lediglich potenziell Ausreisepflichtige isoliert, soziale Ghettos geschaffen und Menschen in die Illegalität getrieben.

Heute kommen zunehmend die Ankunftscentren in die Rolle faktischer Ausreisezentren. Dies wird angestrebt durch eine durchgängige Wohnverpflichtung nicht nur im Asylverfahren, sondern im Falle einer Ablehnung bis zur Ausreise. Diese Bestimmung wurde zunächst für Staatsangehörige »sicherer Herkunftsländer« (§ 47 Abs. 1a AsylG) zwingend eingeführt; nunmehr sieht eine Öffnungsklausel vor, dass die Bundesländer weitere Personengruppen mit einem dauerhaften Wohnzwang belegen können (§ 47 Abs. 1b AsylG).⁴²

So werden bereits in den Aufnahmeeinrichtungen verschiedene Klassen von Asylsuchenden geschaffen. Geflüchtete, deren Anträge abgelehnt wurden oder erst noch werden sollen, dauerhaft in Erstaufnahmeeinrichtungen zu kasernieren, ihnen durch Arbeitsverbote das wenige an selbstbestimmtem Leben zu verweigern, was im Asylverfahren ohnehin nur möglich ist, ihren Kindern – wie in einigen Bundesländern praktiziert – den Zugang zum regulären Schulunterricht zu verweigern, dies alles verbunden mit der teils offen ausgedrückten Erwartung, sie möchten ihre Anträge zurückziehen und ausreisen, negiert ihre Würde als Person.

Wegen des erforderlichen Verwaltungs- und Organisationsaufwandes werden zudem die Länderhaushalte erheblich belastet. Die Bundesländer haben hieraus längst die Konsequenz gezogen und die früher erprobten Ausreisezentren wieder geschlossen. Dem sollte der Bundesgesetzgeber folgen. § 61 Abs. 2 AufenthG ist ersatzlos zu streichen, ebenso § 47 Abs. 1a, 1b AsylG.

43. Verbot der Erteilung einer humanitären Aufenthaltserlaubnis nach qualifizierter Asylablehnung abschaffen

§ 10 Abs. 3 S. 2 AufenthG bestimmt, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels verboten ist, wenn ein Asylantrag qualifiziert als offensichtlich unbegründet gemäß § 30 Abs. 3 Nr. 1–6 AsylG abgelehnt wurde. Eine Ausnahme ist nur bei gesetzlichen Ansprüchen möglich. Dies führt dazu, dass Personen, die z. B. aus familiären Gründen oder wegen unverschuldeter Passlosigkeit nicht abgeschoben werden können, dauerhaft keinen Aufenthaltstitel erhalten können und im Duldungsstatus verbleiben. Damit wird das gesetzgeberische Ziel der Abschaffung von Kettenduldungen ad absurdum geführt. § 10 Abs. 3 AufenthG ist dahingehend zu ergänzen, dass Satz 2 auch in Fällen des humanitären Aufenthalts keine Anwendung finden darf.

In der Rechtsprechung ist der Anwendungsbereich des Ausnahmetatbestands über Gebühr eingeschränkt worden.⁴³ Wir fordern eine gesetzliche Klarstellung, dass ein »Anspruch« auch gegeben ist, wenn das behördliche Ermessen auf Null reduziert ist, wenn das Gesetz einen Regelananspruch normiert und wenn gesetzlich ein zwingender Anspruch gegeben ist, aber die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen (§ 5 AufenthG) nur bei Annahme einer Regelausnahme erfüllt sind.

⁴² Politisch wird teils eine generelle Umfunktionierung der Ankunfts- in kombinierte Ein- und Ausreisezentren bzw. »Transitzentren« angestrebt.

⁴³ Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 16.12.2008 – 1 C 37.07 – asyl.net: M15302.

III. Forderungen im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts

44. Anrechenbare Aufenthaltszeiten anpassen

Für Personen, denen im Anschluss an die Aufenthaltserlaubnis eine Niederlassungserlaubnis erteilt wurde, ergeben sich Probleme bei der Anrechnung bestimmter Aufenthaltszeiten im Fall von Anspruchseinbürgerungen. Dies betrifft zumeist (ehemalige) Geflüchtete, deren Schutzersuchen auf andere Weise als durch Flüchtlingsanerkennung Rechnung getragen wurde (z. B. Altfallregelungen, Traumatisierte oder Folgeantragsteller, da bei diesen die Aufenthaltszeit erst ab der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis berechnet wird etc.). Hier muss eine einheitliche Regelung für die Anrechnung der Voraufenthaltszeiten geschaffen und die Aufenthaltszeit z. B. seit Stellung eines Folgeantrages in entsprechender Anwendung von § 31 Verwaltungsverfahrensgesetz berechnet werden. Sämtliche Zeiträume, die für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis angerechnet werden, sind auch bei der Anspruchseinbürgerung anzurechnen.

45. Einbürgerungszusicherung zur Vermeidung von Staatenlosigkeit ohne Vorbehalt verbindlich gestalten

Bei Drittstaatsangehörigen, die in den deutschen Staatsverband erst nach Entlassung aus der Heimatstaatsangehörigkeit eingebürgert werden – das sind die meisten – behilft sich die Verwaltungspraxis damit, eine Einbürgerungszusicherung zu erteilen. Hiermit können die meisten Personen dann die Entlassung aus der Heimatstaatsangehörigkeit bewirken. Die Einbürgerungszusicherungen stehen jedoch unter dem Vorbehalt, dass sich die Sachlage nicht nachträglich zu Ungunsten des Einbürgerungsbewerbers verändert.

Tritt nun zwischen Erteilung der Einbürgerungszusicherung und nach der Entlassung aus der Heimatstaatsangehörigkeit ein Umstand auf, der nach geltendem Recht die Einbürgerung hindert (z. B. Verlust der Unterhaltsfähigkeit), finden sich nicht wenige Einbürgerungsbewerber im Zustand der Staatenlosigkeit wieder. Sie wurden bereits aus der Heimatstaatsangehörigkeit entlassen, in den deutschen Staatsverband werden sie aber wegen Hinderungsgründen nicht eingebürgert. Das Gleiche trifft sinngemäß bei einer strafrechtlichen Verurteilung in der Zeit zwischen Einbürgerungszusicherung und Einbürgerung zu, die zwar keine Ausweisung nach sich ziehen

muss, aber Probleme bei der Einbürgerung mit sich bringt.

Unter Hinweis auf § 12b StAG sollten weitergehende Ausnahmenvorschriften vor allem integrationsförderlicher als bisher gestaltet werden. Wenn ein Einbürgerungsbewerber sich im guten Glauben aus seiner bisherigen Heimatstaatsangehörigkeit hat entlassen lassen, muss die Einbürgerung

erfolgen, auch wenn zwischenzeitlich Hinderungsgründe aufgetreten sind. Rechtstechnisch kann dies dadurch bewirkt werden, dass die Einbürgerungszusicherung im StAG gesetzlich geregelt und der Zeitpunkt der Erteilung der Einbürgerungszusicherung zum »maßgeblichen Zeitpunkt« für das Vorliegen der Einbürgerungsvoraussetzung erklärt wird.

IV. Forderungen im Bereich des Sozialrechts

46. Asylbewerberleistungsgesetz abschaffen

Die besondere Behandlung von Asylsuchenden und Geduldeten, die ein Existenzminimum unterhalb des für andere Bürger geltenden definiert, ist diskriminierend. Diese Diskriminierung besteht im Ausschluss bestimmter Personengruppen aus der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Mit Urteil vom 18. Juli 2012⁴⁴ hat das Bundesverfassungsgericht die Höhe der Geldleistungen im Asylbewerberleistungsgesetz für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erklärt und dabei ausdrücklich festgestellt:

»Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren«.

Das Urteil macht deutlich, dass eine Differenzierung zwischen Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG und anderen Hilfebedürftigen nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Bedarfssituation der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG an existenzsichernden Leistungen von der Bedarfssituation anderer Hilfebedürftiger abweicht.

Somit kann eine solche Differenzierung nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus vorgenommen werden. Neben der Anhe-

bung der Leistungssätze (notwendige Bedarfe und Bargeldbedarf) ist die regelmäßige Fortschreibung erforderlich, d. h. eine Anpassung der Leistungssätze an die Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Der Vorrang des Sachleistungsprinzips ist allenfalls noch bei Leistungsberechtigten in Aufnahmeeinrichtungen zu beachten. Ökonomisch sinnvoll ist er nicht, denn es steht fest, dass der Sachleistungsvorrang für die öffentliche Hand teurer ist als die Auszahlung der entsprechenden Grundleistungen.

Bund und Länder waren auf das Urteil des BVerfG hin zunächst gesetzgeberisch untätig geblieben und hatten Übergangslösungen zu einer weitgehenden Angleichung der AsylbLG-Sätze an das SGB II/XII getroffen. Erst Anfang 2015 wurde das AsylbLG novelliert und in der Folge mehrfach überarbeitet. Zwischenergebnis ist, dass die Leistungssätze erneut um rund ein Achtel unter denen des SGB II und XII liegen und in § 1a AsylbLG zahlreiche aufenthaltsrechtlich motivierte Sanktionstatbestände eingefügt wurden.

Nicht nur diese Leistungseinschränkungen führen zur Entmündigung von Geflüchteten. Als besonders diskriminierend ist die Beschränkung der medizinischen Versorgung auf die unabweisbar notwendige Behandlung, z. B. bei akuten Schmerzzuständen, zu bewerten – ein Zustand, der dazu führt, dass sozialrechtliche Streitigkeiten vor den ohnehin überlasteten Sozialgerichten zugenommen haben. Die Abschaf-

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 18.7.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 – asyl.net: M19839.

fung des AsylbLG dient daher auch dem Abbau von Bürokratie und der Verschlan-
kung des Rechtsstaates.

Ein diskriminierendes Sondergesetz für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe, das fiskalische Interessen bewusst hintanstellt, um die Betroffenen in verfassungswidriger Weise zu schikanieren, ist abzuschaffen.

47. Mindestens notwen- dige Änderungen des AsylbLG

Solange das AsylbLG noch gilt, ist kurzfristig Folgendes zu regeln: Es ist aus sozial- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive nicht sinnvoll, dass Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis, die eine dauerhafte Bleibeperspektive bieten kann (§§ 23, 24, 25), weiterhin dem AsylbLG unterfallen. Das AsylbLG ist daher dahingehend zu ändern, dass mit Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Leistungsberechtigung nach dem AsylbLG entfällt.

Für die verbleibenden Bezieher von Asylbewerberleistungen ist eine vollständige Anpassung der Geldleistungen nach § 3 AsylbLG an das menschenwürdige Existenzminimum vorzunehmen.⁴⁵ Dabei ist insbesondere ein spezifischer Bedarf von Kindern voll zu berücksichtigen.

Die zahlreichen sukzessive eingeführten Sanktionsregelungen, die gemäß § 1a AsylbLG z.B. Personen treffen, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen oder ihre asylverfahrensrechtlichen Mitwir-

kungspflichten nicht erfüllen, sind ersichtlich migrationspolitisch motiviert und verstoßen damit eklatant gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Zudem ist mit der Reduzierung der Leistungen in diesen Fällen auf Unterkunft, Nahrung und Körperpflege ein Leistungsniveau deutlich unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums festgelegt, mit dem der verfassungsrechtliche Anspruch auf Wahrung der Menschenwürde nicht eingelöst wird. § 1a AsylbLG ist daher ersatzlos zu streichen.

Die Wartezeit des § 2 Abs. 1 AsylbLG ist nicht mehr durch die gesetzgeberische Begründung gedeckt, der dem AsylbLG unterfallende Personenkreis weist einen geringeren Integrationsbedarf auf. Die Frist ist auf die ursprüngliche Dauer eines Jahres zu verkürzen.

Nach der insoweit kritikwürdigen Auffassung des BSG soll auch ein in der Vergangenheit abgeschlossenes und nicht mehr aufrechterhaltenes aufenthaltsverlängerndes Verhalten zum dauerhaften Ausschluss von den sogenannten Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 AsylbLG führen. Die Betroffenen werden damit dauerhaft vom soziokulturellen Existenzminimum und einer gesellschaftlichen Integration ferngehalten. § 2 Abs. 1 AsylbLG a. E. ist daher umzuformulieren in »[...] nicht rechtsmissbräuchlich selbst beeinflussen«.

Was die Zurverfügungstellung von Unterkunft betrifft, ist es notwendig, kommunale Entscheidungsträger, aber auch Wohnungsgesellschaften oder Wohnungsgenossenschaften in Gebieten mit hohen Leerstandsquoten einzubeziehen, um den Bedarfen für individuellen Wohnraum Vorrang vor Gemeinschaftsunterkünften zu geben.

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 –, abrufbar bei www.bundesverfassungsgericht.de unter »Entscheidungen«.

Nach wie vor ist es besonders diskriminierend, die medizinische Versorgung auf die unabweisbar notwendige Behandlung bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen zu begrenzen, mit nur begrenzten Korrekturmöglichkeiten, wenn dies zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich ist. Die Regelung der §§ 4, 6 AsylbLG hinsichtlich der Erbringung medizinischer Versorgungsleistungen hat sich in der Praxis als völlig unzureichend erwiesen. Bezieher von Asylbewerberleistungen werden nicht, zu spät oder nicht hinreichend medizinisch versorgt. Dies führt zu teils gravierenden Gesundheitsverschlechterungen, die neben der Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit der Betroffenen auch mit erheblichen sozialen Folgekosten (letztlich höhere Behandlungskosten, teilweiser oder völliger Verlust der Arbeitsfähigkeit) verbunden sind. Die Regelung ist ersatzlos zu streichen und schon aus menschenrechtlichen Gründen durch eine Regelung analog der im SGB II/XII geltenden zu ersetzen.

Notwendig ist zudem, die EU-Aufnahmebedingungenrichtlinie im Bereich der Gesundheitsleistung zügig umzusetzen. Nach dieser sind besondere Schutzbedürfnisse, auch solche gesundheitsbezogener Art, im Einzelfall zu ermitteln und im Rahmen der Ermessensausübung, welche Leistungen zu gewähren sind, entsprechend zu berücksichtigen.

Zwar liegt die Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in der Zuständigkeit der Länder. Die bisherige Praxis zeigt aber, dass bei schweren chronischen Krankheitsfällen und kostenintensiven Maßnahmen die Zustimmungsvorbehalte und eine Vorabprüfung durch Amtsärzte nicht zielführend sind. Hier ist eine unverzügliche

Änderung auf Länderebene unverzichtbar. Das Anfang 2015 bundesweit zugelassene »Bremer Modell«, nach dem die medizinische Versorgung in die Hände der gesetzlichen Krankenversicherung gelegt wird, sollte flächendeckend umgesetzt werden.

48. Familienleistungen auch für Personen mit humanitärem Aufenthaltsrecht

Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen werden Familienleistungen (Elterngeld, Kindergeld) vorenthalten, wenn sie bestimmte Voraufenthaltszeiten nicht erfüllen bzw. nicht erwerbstätig sind oder sein dürfen. Diese Rechtslage ist nicht nachvollziehbar. Oftmals hat bereits im Vorfeld – während des Besitzes der Duldung – eine erhebliche Integration stattgefunden. Es hat daher eine gesetzliche Gleichstellung mit anderen Inhabern von Aufenthaltserlaubnissen zu erfolgen.

49. Integrationsangebote nicht von einer sogenannten »guten Bleibeperspektive« abhängig machen

Eingeführt wurde der Begriff »Bleibeperspektive« mit dem Asylpaket I im Oktober 2015. Ob eine »gute« oder »geringe Bleibeperspektive« besteht, ist seitdem wesentlich

für die Zuteilung von Teilhaberechten für Asylsuchende.⁴⁶

Der Begriff stammt aus der Arbeitsverwaltung, nicht aus dem aufenthalts- oder flüchtlingsrechtlichen Diskurs. Er bildet aber den neuen Kern eines umfassenden Umbaus des Migrations- und Flüchtlingsmanagements. Dabei ist die »Bleibeperspektive«, anders als dies in der öffentlichen Debatte vermittelt wird, kein nach objektiven Kriterien bestimmter Ausgangspunkt für die sinnvolle Gewährung frühzeitiger Teilhabemöglichkeiten.

Integration und somit das Erreichen eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthaltes werden verhindert. Das Etikett »geringe« oder zumindest »nicht gute Bleibeperspektive« führt zu Ausgrenzung und Ausschluss und wirkt äußerst subtil.⁴⁷ Zur Zeit wird nur Staatsangehörigen aus dem Irak, Iran, Somalia, Syrien und Eritrea eine hohe Bleibeperspektive attestiert. Integrationsangebote und Zugang zum Arbeitsmarkt dürfen aber nicht nur Staatsangehörigen mit »guter« Bleibeperspektive eröffnet werden, sondern müssen für alle Geflüchteten erreichbar sein.

Die Begrifflichkeit der guten und schlechten Bleibeperspektive ist integrationsschädlich und ersatzlos zu streichen, ebenso der Ausschluss Staatsangehöriger sicherer Herkunftsstaaten von bestimmten Integrationsangeboten.

50. Zugang zu BAföG- und BAB-Leistungen erweitern

Die in § 8 Abs. 2 BAföG vorgenommene Differenzierung von Aufenthaltstiteln ist nicht sachgerecht.

Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel haben Zugang zu BAföG-Leistungen ab dem ersten Tag der Titelerteilung. Die in Nr. 2 der Vorschrift genannten Personenkreise, z. B. Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG, müssen hingegen eine Voraufenthaltszeit von 15 Monaten belegen. Da aber ein absehbarer Daueraufenthalt vorliegt, ist die geforderte Voraufenthaltszeit nicht angemessen. Sie ist vielmehr ersatzlos zu streichen. Gleiches gilt für die in § 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG genannten Personenkreise.

In die Vorschrift des § 8 Abs. 2 BAföG sind Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 36 AufenthG aufzunehmen, da auch bei ihnen regelmäßig eine feste Bleibeperspektive besteht. Zur Zeit wird ihnen nur über § 8 Abs. 3 BAföG eine Förderungsmöglichkeit eröffnet, nach regelmäßiger Voraufenthaltszeit von fünf Jahren.

§ 8 BAföG erfasst ohne sachlichen Grund nicht die Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG (kleine Freizügigkeit), § 8 BAföG ist insoweit gleichfalls ohne Voraufenthaltszeit zu erweitern.

Geduldete haben die Möglichkeit, BAföG-Leistungen nach 15-monatigem Voraufenthalt in Anspruch zu nehmen, Personen mit Aufenthaltsgestattung werden von § 8 BAföG erfasst, mit regelmäßiger Voraufenthaltszeit von fünf Jahren. Diese Schlechterstellung ist nicht zu rechtfertigen und integrationsverhindernd. Asylsuchenden

⁴⁶ Etwa beim Zugang zu Integrationskursen, § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

⁴⁷ Zu Einzelheiten: Voigt, Claudius, »Die ›Bleibeperspektive‹ – Wie ein Begriff das Aufenthaltsrecht verändert«, Asylmagazin 8/2016, S. 245–251.

den sollte daher unter denselben Voraussetzungen wie Geduldeten Zugang zu Bafög-Leistungen gewährt werden.

Hinsichtlich des Zugangs zu berufsfördernden Leistungen nach dem SGB III ist eine dem BAföG entsprechende Regelung zu schaffen.

Die jetzige Vorschrift des § 132 SGB III knüpft an die Erwartung eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts an und schließt grundsätzlich aus »sicheren Herkunftsstaaten« stammende Personen aus. Auf diesen diskriminierenden Ausschluss ist gesetzlich zu verzichten.

Einen rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalt werden perspektivisch jedoch auch Menschen erfüllen, die nicht aus einem Herkunftsland stammen, dem eine

»gute Bleibeperspektive« zugeschrieben wird, nämlich z.B. Personen, die perspektivisch einen humanitären Status nach §§ 25a, 25b oder § 25 Abs. 5 AufenthG werden erhalten können oder Personen, die im Anschluss an eine sogenannte »Ausbildungsduldung« eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a Abs. 1a AufenthG erwerben.

Dass nunmehr seit Sommer 2017 auch Flüchtlinge aus Afghanistan Zugang zu berufsbezogenen Sprachkursen haben, ändert nichts daran, dass mit der Begrifflichkeit der guten Bleibeperspektive zwischen »guten« und »schlechten« Flüchtlingen unterschieden wird und dadurch Ressentiments gegen Schutzsuchende Vorschub geleistet wird.

Die Rechtsberaterkonferenz der Wohlfahrtsverbände ist ein bundesweiter Zusammenschluss von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die in Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland und Deutsches Rotes Kreuz sowie dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) es sich seit vielen Jahren zur Aufgabe gemacht haben, Rechtsberatung für Asylsuchende und Flüchtlinge durchzuführen. Ihre Mitglieder treffen sich regelmäßig zum Informations- und Meinungsaustausch, geben Fachpublikationen heraus und melden sich öffentlich zu Wort, wenn es um Asylsuchende und Flüchtlinge geht.