

Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages

am 12. Oktober 2015 zu

Deutscher Bundestag Innenausschuss Ausschussdrucksache 18(4)404 F

- a) **Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD**
Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes
BT-Drucksache 18/...

Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik
BT-Drucksache 18/3839

Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Ekin Deligöz, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire finanzielle Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen
BT-Drucksache 18/4694

Antrag der Fraktion DIE LINKE.
Alle Flüchtlinge willkommen heißen – Gegen eine Politik der Ausgrenzung und Diskriminierung
BT-Drucksache 18/...

I. Vorbemerkung

Im Mittelpunkt der Anhörung des Innenausschusses steht der Umgang mit Flüchtlingen vor dem Hintergrund des Grundrechts auf Asyl. Dabei steht im Zentrum **die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten**. Angesichts der aktuellen Problemlage kann dies aber nur ein **Ausschnitt der angezeigten Handlungsgebote** sein. Es ist deshalb der Hinweis unverzichtbar, dass der aktuell stark angestiegene Zugang von Flüchtlingen, Schutzsuchenden und Migranten nach Deutschland nicht nur, nicht einmal vorrangig unter dem Gesichtspunkt beschleunigter Asylverfahren erörtert werden sollte. Noch wichtiger und gewichtiger sind hingegen:

- **eine in der EU und internationalen Partnern abgestimmte Bekämpfung von Fluchtursachen,**
- **ein belastbares und solidarisches, vor allem aber gelebtes EU-Flüchtlingsrecht,**

- **Einwanderungsgesetze auf nationaler und EU-Ebene,**
- **Schutzgewährung von Bürgerkriegsflüchtlingen in einem summarischen Verfahren außerhalb des individuellen Asylverfahrens,**
- **Arbeitsmarktzugang von Arbeitssuchenden aus Westbalkanstaaten,**
- **finanzielle Hilfen für Staaten (Türkei, Jordanien, Libanon), die vielen Flüchtlingen Schutz gewähren**
- **effektiver Schutz der EU-Außengrenzen.**

Man stelle sich bitte vor, es kämen gegenwärtig keine Menschen aus Albanien, Kosovo und Montenegro mit einem Asylbegehren nach Deutschland. Wären dann die aktuellen Herausforderungen obsolet? Sie wären bestenfalls gemindert.

Gleichwohl macht es Sinn, über Entscheidungen des Gesetzgebers zum Grundrecht auf Asyl zu beraten, wenn und soweit dies als ein **Element** – nicht mehr, aber auch nicht weniger – **eines Konzeptes des angemessenen Umgangs mit den aktuellen Herausforderungen im Bereich Flüchtlinge/Migration** verstanden wird.

Die aktuelle „präzedenzlose Zahl von Asylbewerbern, die Sicherheit, vor Krieg, Verfolgung und Not suchen“¹ ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung und verlangt große Anstrengungen von Staat und Gesellschaft, verursacht aber **keine Notstandssituation und keinen Ausnahmezustand. Die Bundesrepublik Deutschland als ein Staat mit 81, 82 Millionen Bürgerinnen und Bürgern ist in der Lage, 800 000 Flüchtlinge aufzunehmen, wenngleich diese Leistung in den kommenden Jahren nicht beliebig wiederholbar ist.**

Deshalb sind entscheidend eine Flüchtlings- und Migrationsagenda der EU und der Bundesrepublik Deutschland, die mit den Werten der EU und des Grundgesetzes übereinstimmen und mit höchster politischer Priorität betrieben wird.

Die vorübergehende faktische Öffnung der deutschen Grenze war und ist unausweichlich zur Verhinderung einer humanitären Katastrophe auf dem Wege der Flüchtlinge nach Europa. Die Aufnahme der Flüchtlinge entspricht der Wertordnung unseres Gemeinwesens.

¹ BT.-Drs. 18/6185, S. 1.

II. Stellungnahme zum Antrag auf BT-Drs. 18/6185 - Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

1. Verfahrensbeschleunigung – Einstufung als sichere Herkunftsländer

a) Verfassungsrecht

In dem Gesetzentwurf auf BT-Drs. 18/6185 heißt es:

„Um die Kapazitäten für die Bearbeitung von Asylanträgen zu priorisieren, müssen die Anträge regelmäßig nicht schutzbedürftiger Personen beschleunigt bearbeitet werden. Hierzu bedarf es einer Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer, da dort gewährleistet erscheint, dass weder Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfinden und die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz für Staatsangehörige dieser Staaten daher nur in Einzelfällen vorliegen. Aus diesem Grund sollen sie bis zum Ende des Asylverfahrens zukünftig auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben.“²

Danach ist **Kern des Entwurfs** die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer und damit verbunden die Pflicht der Schutzsuchenden aus diesen Staaten, bis zum Ende des Asylverfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu verbleiben.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung ist zweifelsfrei verfassungskonform, der Sache nach angesichts der aktuellen Herausforderungen im Bereich des Asylrechts geradezu geboten.³

Ermächtigungsgrundlage für die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer ist Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 GG. Danach können durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Nach Art. 16 a Abs. 3 Satz 2 GG wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird. Die gesetzliche Einstufung als sicheres Herkunftsland auf der Grundlage von Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 GG ist eine **antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung durch den Gesetzge-**

² BT.-Drs. 18/6185, S. 1.

³ Ich bin der Auffassung, dass Albanien, Kosovo und Montenegro schon erheblich früher als sichere Herkunftsländer hätten eingestuft werden können.

ber⁴, die aber im Einzelfall widerlegbar ist.⁵ Für die Einstufung als sicheres Herkunftsland steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zu.

In dem maßgeblichen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 heißt es dazu: „Art.16 a Abs. 3 Satz 1 GG ermächtigt den Gesetzgeber zu einer Modifizierung des Asylverfahrens: Zur Entlastung und Beschleunigung der Einzelprüfung von Asylanträgen werden Teilbereiche des Verfahrens zur Feststellung des Asylgrundrechts von den bisher dafür allein zuständigen Behörden und Gerichten auf den Gesetzgeber übertragen. Dieser soll aufgrund einer Prüfung und Beurteilung der für politische Verfolgung erheblichen Verhältnisse hinsichtlich einzelner Staaten vorab und allgemein die Feststellung treffen können, daß in diesen Staaten generell weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. An diese Feststellung knüpft die Vermutung an, daß ein einzelner aus einem solchen Staat stammender Asylbewerber nicht politisch verfolgt wird. Diese Vermutung führt in der Regel – d.h. sofern sie nicht im Einzelfall ausgeräumt wird – dazu, daß der betreffende Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird und die gegen den Ausländer verfügte Aufenthaltsbeendigung sofort vollziehbar ist.

... Schafft der Gesetzgeber für eine solche Behandlung von Asylanträgen die Grundlage, so muß diese so beschaffen sein, daß sich die Zurückweisung von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet einschließlich des Verlustes des vorläufigen Bleiberechts mit guten Gründen auf sie stützen kann. Das bedingt ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung notwendigerweise zugrunde zu legen sind. Dieses Maß ist je nach den konkreten Gegebenheiten in dem jeweiligen Staat unterschiedlich. Dabei kommt dem Gesetzgeber, insbesondere hinsichtlich der dafür zu beschreitenden Wege, ein Entscheidungsspielraum zu...

Beurteilt der Gesetzgeber, ob nach den ermittelten tatsächlichen Verhältnissen in einem Staat gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet, und trifft er eine Prognose über die weitere Entwicklung in dem Staat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums, so hat er einen Einschätzungs- und Wertungsspielraum. Dieser Einschätzungs- und Wertungsspielraum gilt auch für die Frage, welche der erhobenen Tatsachen mit welchem Gewicht für die zu treffende Entscheidung von Bedeutung sind, vor allem aber auch für die Bedeutung, welche die in Art.16a Abs. 3 Satz 1 GG genannten Kriterien in ihrem Verhältnis zueinander für die anste-

⁴ BVerfGE 94, 115 (133).

⁵ v. Arnould, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl., 2012, Art. 16 a Rn. 45 und 49 m.w.N.;

hende Qualifizierung eines bestimmten Staates als sicherer Herkunftsstaat haben, und schließlich für die Heranziehung etwaiger sonstiger Umstände, welche die Verfassung nicht ausschließt. Das Gesamturteil des Gesetzgebers beruht nach alledem auf einer ihm von der Verfassung aufgegebenen, sich in mehreren Schritten vollziehenden Beurteilung komplexer, zudem im Ausland angesiedelter Sachverhalte.

... Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat den Anforderungen des Art.16 a Abs.3 Satz 1 GG entspricht, hat diesen dem Gesetzgeber zustehenden Entscheidungs- und Wertungsspielraum zu achten. Er ergibt sich bereits aus der Formulierung der Verfassung („... gewährleistet erscheint ...“) selbst, indem diese auf die Beurteilung durch den Gesetzgeber abstellt, im übrigen aber auch aus der in Art.16 a Abs.3 GG vorgesehenen Aufgabenverteilung; danach ist die abstraktgenerelle Prüfung und Bewertung der Verhältnisse im jeweiligen Staat dem Gesetzgeber als eigenständige Aufgabe anvertraut.

Die verfassungsgerichtliche Nachprüfung erstreckt sich demnach auf die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, stößt jedoch im Blick auf die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs und die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, auf erhebliche Schwierigkeiten. Diese führen dazu, daß das Bundesverfassungsgericht die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers, einen Staat zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen, und damit die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nach Art.16 a Abs.3 Satz 1 GG nur feststellen kann, wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, daß der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung nicht von guten Gründen hat leiten lassen.“⁶

Zur Begründung der Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten finden sich in BT-Drs. 18/6185 auf S. 37 – 38 und auf S. 52 – 60 ausführliche und nachvollziehbare Erläuterungen, die insbesondere auf der Expertise des Auswärtigen Amtes beruhen. Jedenfalls ist nach dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts ersichtlich nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber sich nicht von guten Gründen leiten lässt. Für die Einstufung streitet auch die niedrige Anerkennungsquote bei Schutzsuchenden aus Albanien, Kosovo und Montenegro. Die Schutzquote liegt lediglich bei 0,2 bzw. 0,3%.⁷ Die besonders niedrige Anerkennungsquote ist ein starkes Indiz dafür, dass in diesen Staaten im Allgemeinen weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.

Die vorgesehene Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten ist deshalb verfassungsrechtlich bedenkenfrei.

⁶ BVerfGE 94, 115 (142 ff.).

⁷ Zur Anerkennungsquote vgl. BT-Drs. 18/6185, S. 37.

b) Materielle Argumente

Die vorgesehene Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro ist aber auch sachlich geboten. Auch im hochentwickelten Rechtsstaat Deutschland ist **Recht eine knappe Resource**. Es wird auch in Zukunft nur eine begrenzte Anzahl von Entscheidern und Verwaltungsrichtern im Asylbereich zur Verfügung stehen, auch wenn **dringend Personalverstärkung geboten** ist. Es wird deshalb gerade jetzt darauf ankommen, die tatsächlichen und personellen Ressourcen, aber auch die Verfahren so zu ordnen, dass rechtsstaatlich korrekte Entscheidungen möglichst zeitnah möglich sind. **Insbesondere im humanitären Bereich ist regelmäßig nur schnelles Recht auch gutes Recht**. Damit ist nicht gemeint, das Recht „übers Knie zu brechen“ oder „kurzen Prozess“ zu machen. Das Asylverfahren darf niemals auch nur in Teilen „in die Nähe von Rechtsstaatlichkeit nur noch symbolisierende Förmelerei“⁸ rücken. Aber gerade aus humanitären Gründen darf des Schutzsuchende nicht monate- oder gar jahrelang auf die Entscheidung warten müssen, ob er in Deutschland bleiben darf oder nicht. Durch die überlange Verfahrensdauer von Asylangelegenheiten wird Unrecht, zumindest aber Härte erzeugt. **Nach aller Erfahrung rechtlich einfache Verfahren müssen in wenigen Tagen, nicht in Monaten oder gar in Jahren entschieden werden**. In diesen Kontext gehört die Einstufung eines Landes als sicheres Herkunftsland, wobei im Einzelfall die Geltendmachung eines Verfolgungsschicksals uneingeschränkt möglich ist.

Es sei hier aber noch einmal betont, dass allein die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer die Probleme, die sich gegenwärtig stellen, nicht entscheidend lösen wird.

2. Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen

Weil bei dem aus Albanien, Kosovo und Montenegro kommenden Personenkreis regelmäßig gewährleistet erscheint, dass weder Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfinden und die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz für Staatsangehörige dieser Staaten daher nur in Einzelfällen vorliegen, **ist es diesem Personenkreis durchaus zuzumuten, bis zum Ende des Asylverfahrens zukünftig auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu bleiben**.⁹ Dies erleichtert und beschleunigt aufenthaltsbeendende Maßnahmen im Falle negativer Asylentscheidungen.

⁸ Masing, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Art. 16 a Rdnr. 125.

⁹ Vgl. Art. 1 Nr. 15 des Entwurfs.

3. Leistungen nach dem Asylberberleistungsgesetz

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen so weit wie möglich durch Sachleistungen zu ersetzen, um mögliche Fehlanreize zu beseitigen, die zu ungerechtfertigten Asylanträgen führen können. Auszahlungen von Geldleistungen dürfen längstens einen Monat im Voraus erfolgen.¹⁰ Der Gesetzentwurf spricht im Hinblick auf die Umstellung von Geldleistungen auf Sachleistungen in der Begründung davon, „eventuellen Anreizen, aus sachfremden Gründen einen Asylantrag zu stellen“¹¹, entgegenwirken zu wollen. Belegt wird diese Auffassung nicht. **Die vorgesehene Regelung ist entbehrlich.** Sie wirkt kleinlich und verkennt, dass Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen als selbständig handelnde Personen behandelt werden müssen. Dazu gehört auch der eigenverantwortliche Umgang mit Geld, das für die Deckung der notwendigen persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens erforderlich ist. Wenn es denn Fehlanreize gibt, dann sind sie am besten durch zügige Verfahren zu vermeiden.

4. Integration

Der Entwurf sieht vor, dass Menschen, die eine gute Bleibeperspektive haben, möglichst schnell in Gesellschaft und Arbeitswelt integriert werden sollen. Hierfür sollen die Integrationskurse für Asylbewerber sowie Geduldete mit guter Bleibeperspektive geöffnet werden. Das Leiharbeitsverbot für Asylbewerber sowie Geduldete soll nach drei Monaten entfallen, wenn es sich um Fachkräfte handelt.

Die entsprechenden Regelungen sind zu begrüßen, weil sie einen Beitrag zur Beschleunigung von sinnvollen Integrationsanstrengungen leisten.

¹⁰ BT-Drs. 18/6185, S. 1; Art. 2 Nr. 3 des Entwurfs.

¹¹ BT-Drs. 18/6185, S. 39.