

Thomas Hohlfeld

## Chronik einer fortgesetzten Asylrechtsverschärfung

Selbst Fachkundigen fällt es angesichts der Vielzahl der gesetzlichen Änderungen im Asylrecht mitunter schwer, den Überblick zu behalten. Den beiden Asylpaketen, die im Zentrum der Darstellung stehen sollen, gingen diverse Gesetzesänderungen voraus. Darin enthaltene Liberalisierungen wurden mit den Asylpaketen nun teilweise wieder zurückgenommen. Innerhalb eines guten Jahres gab es eine wahre Flut gesetzlicher Änderungen im Aufenthalts- und Asylrecht; insbesondere die jüngsten Gesetzgebungsverfahren litten dabei unter einem enormen Zeitdruck. Während die Koalitionsfraktionen mitunter eine längere Zeit zur Konsensfindung brauchten, gerieten die parlamentarische Beratung und öffentliche Debatte der vereinbarten Gesetzespakete infolge der kurzen Fristen zur Farce. Außerhalb des Parlaments wurden zum Teil auch die GRÜNEN einbezogen, denn ohne deren Zustimmung im Bundesrat hätten viele Asylrechtsverschärfungen nicht beschlossen werden können. Dies geschah über vorbereitende Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz („Flüchtlingsgipfel“) bzw. durch entsprechende Verhandlungen im Bundesrat. Der Bundestag vollzog im Kern dann nur noch, was zuvor die Regierenden bzw. Spitzen der Parteien im kleinen Kreise jenseits der Öffentlichkeit ausverhandelt hatten. Mehr als sonst dominierte dadurch die Exekutive die Legislative.

### Vorgeschichte

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition war Ende 2013 vereinbart worden, die drei Westbalkan-Länder Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären. Im Gegenzug sollte es Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Geduldete geben. Nach dem Motto *Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen* wurde beides in einem Gesetz miteinander verbunden, das im November 2014 in Kraft trat.

Behauptet wurde, mit der Einstufung der drei Westbalkanländer als „sicher“ könnten aussichtslose Asylanträge schneller bearbeitet und Aufenthalte schneller beendet werden. Dabei war die rigorose Ablehnung von Asylsuchenden vom Westbalkan im Schnellverfahren, darunter diskriminierte und massiv ausgegrenzte Roma, schon zuvor eingeübte Praxis. Im Gesetzgebungsverfahren fand keine ernsthafte Prüfung der Lage in den Herkunftsländern statt, obwohl das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil von 1996 dem Gesetzgeber diesbezüglich besondere Sorgfaltspflichten auferlegt hatte. Viele SPD-Abgeordnete erklärten im Bundestag offen, dass sie die betreffenden Länder nicht für sicher hielten – dies aber im Koalitionsvertrag so vereinbart worden sei.

Asylgesuche von Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsstaaten müssen weiter individuell geprüft werden, doch es gilt eine Art Beweislastumkehr: Die Betroffenen müssen nachweisen, dass in ihrem Fall die gesetzliche Sicherheitsvermutung nicht zutrifft. Laut Gesetzesbegründung beschleunigen sich die

Verfahren dadurch um durchschnittlich 10 Minuten pro Fall. Der Bundesregierung ging es aber nicht vorrangig um diese geringfügige Zeitersparnis. Zentral ist der gewollte Abschreckungseffekt, der durch weitere Sanktionen verstärkt wird: So kann seit dem 1. August 2015 bei Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsstaaten nach einer Asylablehnung als „offensichtlich unbegründet“ ein mehrjähriges und EU-weit geltendes Aufenthalts- und Wiedereinreiseverbot verhängt werden. Seit dem 24. Oktober 2015 ist für diese Flüchtlingsgruppe zudem eine dauerhafte Unterbringung in Erstaufnahme-Lagern und ein unbegrenztes Arbeitsverbot vorgesehen, was eine Integration – in Widerspruch zum gesetzlichen Willen – bereits im Ansatz verhindern soll.

Zwar wurde mit dem Gesetz auch die Zeit absoluter Arbeitsverbote für Asylsuchende und Geduldete auf einheitlich drei Monate verkürzt. Doch galt weiterhin die so genannte Vorrangprüfung für bis zu vier Jahre: Demnach darf eine Arbeit nur dann aufgenommen werden, wenn keine „bevorrechtigten“ Personen zur Verfügung stehen, etwa Deutsche oder EU-Bürgerinnen und -bürger. In vielen Regionen kommt diese Vorrangregelung einem faktischen Arbeitsverbot gleich, in jedem Fall ist sie ein erhebliches Einstellungshindernis.

Das zustimmungspflichtige Gesetz konnte den Bundesrat nur mit den Stimmen eines von den GRÜNEN bzw. der LINKEN mitregierten Bundeslandes passieren. Beide Parteien hatten jedoch ihre Ablehnung zur Ausweitung der Liste sicherer Herkunftsländer erklärt. Der grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann war es dann, der in Absprache mit der grünen Führungsspitze die Einschränkung des Asylrechts insbesondere für ausgegrenzte und diskriminierte Roma-Flüchtlinge durch Zustimmung Baden-Württembergs ermöglichte. Folgende Erleichterungen hatte er ausgehandelt: Die Residenzpflicht, die die Bewegungsfreiheit von Asylsuchenden und Geduldeten einschränkt und Verstöße hiergegen unter Strafe stellt, wurde auf drei Monate begrenzt (Ausnahmen bei Straftaten oder einer bevorstehenden Abschiebung), außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtungen sollte im Regelfall ein Vorrang von Geld- statt Sachleistungen gelten (dies war in der Praxis der meisten Bundesländer allerdings bereits der Fall), und die Vorrangprüfung beim Arbeitsmarktzugang wurde auf 15 Monate verkürzt. Das Asylrecht sei für einen „Apfel und ein Ei“ verhökert worden, urteilte Volker Beck von den GRÜNEN.

## **Neubestimmungsgesetz**

Das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung, das zum 1. August 2015 in Kraft trat, enthielt erneut eine typisch großkoalitionäre Mischung aus Verbesserungen für ausgewählte Flüchtlingsgruppen und Verschärfungen gegenüber unerwünschten MigrantInnen. Neu geregelt wurden insbesondere das Bleibe- und Ausweisungsrecht sowie die Bestimmungen zur Abschiebungshaft.

Eine klare Verbesserung, für die außerparlamentarische Akteure und die Opposition jahrelang gekämpft hatten, war die Einführung einer alters- und stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung für langjährig geduldete Flüchtlinge

(nach sechs- bzw. achtjährigem Aufenthalt und weiteren Bedingungen, bei Jugendlichen nach vier Jahren, bei „erfolgreicher Integrationsprognose“).

Erleichtert wurde auch der Familiennachzug von so genannten subsidiär Schutzberechtigten. Diese sind zwar nicht als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anerkannt. Aufgrund von menschen- und EU-rechtlichen Bestimmungen gelten sie aber dennoch als schutzbedürftig, etwa wegen Krieg- und Bürgerkrieg oder einer drohenden Folter, Todesstrafe oder unmenschlicher Behandlung. Da auch sie im Regelfall längerfristig schutzbedürftig sind, wurde es ihnen ermöglicht, enge Familienangehörige unter denselben Bedingungen wie bei anerkannten GFK-Flüchtlingen nachzuholen, d.h. es werden z.B. keine Sprachnachweise im Ausland und kein Nachweis ausreichenden Einkommens oder Wohnraums in Deutschland zur Voraussetzung gemacht, wie sonst im Aufenthaltsrecht üblich. Nur wenig später sollte diese substantielle Verbesserung wieder zurückgenommen werden – hierzu gleich.

Eine deutliche Verschärfung stellten die neuen Abschiebehaft-Regeln dar, insbesondere für so genannte „Dublin-Flüchtlinge“, die in Haft genommen werden können, um die Überstellung in einen nach der EU-Dublin-Verordnung zuständigen EU-Mitgliedstaat zu sichern. Bis Mitte 2014 machten diese Flüchtlinge viele der in Abschiebehaft genommenen Menschen aus – dann stellte der Bundesgerichtshof fest, dass maßgebliches EU-Recht unzureichend umgesetzt worden war. In der Folge mussten alle Dublin-Flüchtlinge aus der Abschiebehaft entlassen werden, ohne dass dies übrigens auch nur die geringste Auswirkung auf die Zahl der Überstellungen gehabt hätte. Seit dem 1. August 2015 können „Dublin-Flüchtlinge“ wieder in Haft genommen werden. Die Voraussetzungen für die Annahme des Haftgrundes „Fluchtgefahr“ wurden sehr weitreichend normiert, z.B. wenn Reisedokumente vernichtet oder erhebliche Geldbeträge für Schleuser gezahlt wurden oder ein anderer EU-Staat vor Abschluss des Asylverfahrens verlassen wurde – dies beschreibt geradezu flüchtlingstypische Situationen. In der Praxis werden Dublin-Flüchtlinge derzeit nur selten inhaftiert; der Hauptgrund dürfte allerdings sein, dass dies bei bis zu 1 Mio. Asylsuchenden im Jahr rein praktisch gar nicht möglich wäre.

Ausgeweitet wurde das Instrument der Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbote, das die (legale) Einreise und den Aufenthalt in der gesamten EU über Jahre hinweg unmöglich macht (bei Verstößen drohen Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren oder Geldstrafen). Dies ist nun bereits möglich, wenn der Ausreisepflicht und einer entsprechenden Terminsetzung vorwerfbar nicht nachgekommen wurde, aber auch nach einer Ablehnung von Asylsuchenden aus angeblich sicheren Herkunftsstaaten als „offensichtlich unbegründet“ – dies kommt einer Sanktionierung der (wenn auch vergeblichen) Inanspruchnahme eines Grund- bzw. Menschenrechts, des Asylrechts, gleich.

## **Heiß gestrickte Asylpakete**

Vor dem Hintergrund der Mitte August 2015 deutlich angehobenen Asylprognose auf bis zu 800.000 Asylsuchende im Jahr 2015 folgten weitere Gesetzes-

verschärfungen – zusammengeschnürt in zwei Paketen. Von „Paketen“ konnte vor allem deshalb gesprochen werden, weil es um unterschiedliche Maßnahmen, Vereinbarungen und Gesetzesänderungen ging, die in einer parteipolitischen Vereinbarung zusammengefasst wurden und vom Parlament nicht mehr aufgeschnürt werden sollten.

Für das erste Asylpaket war erneut die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, weshalb die GRÜNEN von vornherein in die Verhandlungen mit einbezogen wurden. Dies geschah über eine Erklärung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24. September 2015 („Flüchtlingsgipfel“), die genaue Vorgaben für ein vom Bundestag zu beschließendes Gesetzespaket enthielt. Von der grünen Parteispitze wurde dieser Beschluss als „gute Grundlage“ bezeichnet, der linke Ministerpräsident Thüringens Bodo Ramelow hingegen signalisierte durch eine entsprechende Protokollerklärung, den Verschärfungen im Bundesrat nicht zustimmen zu wollen.

Das zweite Asylpaket wurde dann so ausformuliert, dass es im Bundesrat nicht zustimmungspflichtig war; die Aushandlung folgte einer Vereinbarung der Parteivorsitzenden von CDU/CSU und SPD vom 5.11.2015. Es diente vor allem der Beendigung der Debatte um so genannte „Transitzonen“, die von der CSU massiv eingefordert worden waren – der Preis, den die SPD in politisch aufgeheizter Stimmung hierfür zahlte, war hoch.

## Asylpaket I

Das erste Asylpaket lief unter dem Titel „Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“, obwohl in dem Gesetz nahezu keine Maßnahme enthalten war, die die Asylverfahren hätte beschleunigen können. Einzige Ausnahme: Die Einstufung dreier weiterer Westbalkanländer als sichere Herkunftsstaaten (Albanien, Kosovo und Montenegro) sollte die bereits erwähnten 10 Minuten Zeitersparnis pro Verfahren bringen. Noch weniger als bei der ersten Einstufung wurde dabei die verfassungsrechtlich gebotene sorgfältige Prüfung der Lage in den Herkunftsländer vorgenommen. Die Bundesregierung konnte oder wollte auf mehrfache Nachfrage von Abgeordneten nicht die Berichte von unabhängigen Menschenrechtsorganisationen vorlegen, die bei der Lagebewertung angeblich berücksichtigt worden waren – in Wahrheit war die Einstufung natürlich aus politischen Gründen am Verhandlungstisch beschlossen worden, ohne unabhängige Berichte auch nur eines Blickes zu würdigen. Der Forderung der LINKEN nach einer gesonderten Anhörung zu diesem wichtigen Teilaspekt des Asylpakets mit eigenständigen Sachverständigen stimmten nicht einmal die GRÜNEN zu. Dabei war die gesetzliche Unterstellung einer generellen, dauerhaften Sicherheit des Landes insbesondere mit Bezug auf den Kosovo kühn, beschließt doch der Bundestag seit vielen Jahren den Einsatz der Bundeswehr im Kosovo mit der Begründung, dort für Sicherheit sorgen zu müssen.

RegierungspolitikerInnen werden später behaupten, die Einstufung habe zum Rückgang der Asylsuchenden vom Westbalkan geführt – das ist falsch. Ende Oktober 2015 trat das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz in Kraft, im Ok-

tober machten Schutzsuchende aus den sechs Westbalkanländern aber gerade einmal noch 2,69 Prozent aller neu registrierten Asylsuchenden aus. Auch in absoluten Zahlen gab es einen Rückgang um fast die Hälfte gegenüber dem Vormonat, bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes. Grund hierfür waren vor allem die beschleunigte und konsequente Ablehnung entsprechender Asylgesuche im Schnellverfahren – was im Rahmen des geltenden Rechts möglich war – und deutlich verschärfte Abschiebungen.

Weitere Verschärfungen des ersten Asylpakets waren: Asylsuchende sind nunmehr verpflichtet, sechs – statt zuvor drei – Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben; für Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten gilt dies sogar für die gesamte Dauer des Verfahrens. Mit der Zwangsunterbringung in großen Sammellagern gehen ein absolutes Arbeitsverbot und die Fortdauer der Residenzpflicht einher. In vielen Bundesländern ist diese Neuregelung angesichts begrenzter Aufnahmekapazitäten in den Erstaufnahmeeinrichtungen allerdings praktisch kaum umsetzbar.

Verschärfungen gab es auch beim Asylbewerberleistungsgesetz: In Erstaufnahmeeinrichtungen soll sich das Sachleistungsprinzip nicht nur auf die Verpflegung, sondern auch auf den für persönliche Bedarfe vorgesehenen Barbetrag in Höhe von 114 bis 145 Euro pro erwachsener Person und Monat erstrecken. Auch diese Regelung ist in der Praxis nur schwer umsetzbar, da die individuellen Bedürfnisse im Rahmen des soziokulturellen Existenzminimums so unterschiedlich und personenspezifisch sind, dass sie nicht sinnvoll oder nur sehr aufwändig mit Sachleistungen abgedeckt werden können. Bargeld wird z.B. benötigt für Fahrten mit dem ÖPNV, Telekommunikations- und Rechtsanwaltskosten, Getränke und Essen unterwegs, Zeitungen, Bücher, Kinobesuche, Zukauf frischer oder kulturspezifischer Nahrungsmittel und Getränke, gegebenenfalls Tabak usw. – hierfür jeweils aufwändig Gutscheine ausstellen zu wollen, ist absurd.

Besonders empörend war die Ausweitung möglicher Leistungskürzungen, die mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum menschenwürdigen Existenzminimum unvereinbar sind. Das höchste Gericht hatte 2012 klipp und klar geurteilt, dass die Menschenwürde nicht mit migrationspolitischer Begründung (zur Abschreckung) relativiert werden darf. Das Menschenrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums muss für die gesamte Dauer des Aufenthalts in Deutschland gewährleistet werden, es orientiert sich an den realen Bedürfnissen der Menschen und umfasst auch eine Teilhabe am soziokulturellen Leben. Kürzungen sind nur dann zulässig, so das Gericht, wenn empirisch nachweisbar für bestimmte, genau zu definierende Gruppen ein geringerer realer Bedarf feststellbar ist. Die Bundesregierung versuchte nicht einmal im Ansatz, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Bundesinnenminister Thomas de Maizière forderte das Bundesverfassungsgericht bei der Vorstellung des Gesetzes vielmehr dazu auf, seine gerade einmal drei Jahre alte Rechtsprechung zum menschenwürdigen Existenzminimum angesichts der gestiegenen Zahl Asylsuchender zu überdenken. Sehenden Auges wurden verfassungswidrige drastische Leistungskürzungen beschlossen, sowohl vom Umfang der Kürzungen her als

auch hinsichtlich des erweiterten Anwendungskreises. In diesen Fällen sollen in der Regel nur noch Sachleistungen für Ernährung, Unterkunft und Körperpflege gewährt werden, Bargeld und Hilfen für persönliche Bedürfnisse sind demnach gar nicht mehr vorgesehen. Das gilt etwa, wenn eine Ausreise als möglich und zumutbar angesehen wird und ein Ausreisetermin abgelaufen ist, aber auch, wenn unterstellt wird, die eigene Abschiebung zu verhindern (etwa, wenn kein Reisepass vorliegt). Die Missbrauchsklausel des §1a Asylbewerberleistungsgesetz ist inzwischen so komplex, an der Grenze zur Unverständlichkeit formuliert und sie enthält derart viele unbestimmte Rechtsbegriffe, dass eine willkürliche Anwendungspraxis bei Leistungskürzungen geradezu befördert wird. Viele Asylsuchende erhalten mancherorts gar kein Bargeld mehr, ohne dass auch nur im Ansatz ein Grund hierfür ersichtlich wäre. „Wer nicht geht, wird ausgehungert“, so lässt sich die klare Botschaft der neuen Kürzungsregelung zusammenfassen.

Eine weitere für die Praxis sehr bedeutende Verschärfung des ersten Asylpakets war, dass Abschiebungen nach Ablauf der Ausreisefrist nicht mehr angekündigt werden dürfen. Dies gilt auch bei Menschen, deren Aufenthalt zuvor jahrelang geduldet wurde. Für Betroffene und ihre Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bedeutet dies eine enorme Unsicherheit und Unberechenbarkeit. Die Pflicht zur Überraschungsabschiebung dürfte in vielen Fällen mit dem Rechtsstaats- und Verhältnismäßigkeitsprinzip unvereinbar sein.

Das „Asylpaket I“ enthielt auch einige Verbesserungen, die sich bei näherer Betrachtung jedoch als völlig unzureichend erweisen. So verpflichtete sich der Bund zu einer dauerhaften, strukturellen Beteiligung an den Kosten der Flüchtlingsaufnahme und -unterbringung. Das war überfällig, denn obwohl die Flüchtlingsaufnahme eine gesamtstaatliche Aufgabe ist und internationalen Verpflichtungen folgt, finanzierte der Bund bis dahin im Wesentlichen nur die vergleichsweise geringen Kosten der Asylprüfung und der Integrationskurse. Für das Jahr 2015 überwies der Bund aufgrund politischer Zusagen den Bundesländern insgesamt 2 Mrd. Euro – die grob geschätzten realen Unterbringungs- und Versorgungskosten lagen jedoch bei etwa 10 bis 20 Mrd. Euro, je nachdem, welche (indirekten) Kosten hierbei mit einberechnet werden. Grundsätzlich problematisch ist, dass die Aufwendungen der Kommunen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich erstattet werden – und dies nur in den wenigsten Ländern kostendeckend. Dadurch kann die Flüchtlingsaufnahme vor Ort in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Leistungen stehen (Schwimmbad, Bibliothek usw.), was ein fataler Anknüpfungspunkt für rechte Parteien und rassistische Bewegungen ist. Seit dem 1.1.2016 erstattet der Bund den Ländern (also nicht direkt den Kommunen) Ausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Höhe von 670 Euro pro Person und Monat für die Dauer des Asylverfahrens (und einen Monat darüber hinaus). Das ist zwar eine dauerhafte und dynamische Ausgleichsregelung, doch leider in unzureichender Höhe. Thüringen etwa rechnete vor, dass damit nur etwa ein Fünftel der Gesamtkosten der Flüchtlingsaufnahme übernommen würde, erforderlich sei zumindest eine Kostenteilung zwischen Bund und Ländern.

Die Regelung zur Einführung einer Gesundheitskarte für Flüchtlinge, die insbesondere vom grünen Ministerpräsidenten als großer Erfolg dargestellt wurde, war ein Flop: Beschlossen wurde lediglich eine „Kann“-Regelung im Ermessen der Länder zur Vereinfachung der Abrechnung der Gesundheitskosten über die Krankenkassen – was im Grunde bereits nach vorherigem Recht möglich war. Für Länder, die die Karte bereits eingeführt haben (Bremen, Hamburg), bedeutet die Neuregelung sogar eine Verschlechterung. Denn auf der Gesundheitskarte für Asylsuchende muss künftig ausdrücklich vermerkt werden, dass nur eingeschränkte Leistungen nach dem AsylbLG erbracht werden dürfen, in der Regel also nur bei akuten Erkrankungen oder Schmerzzuständen. Das bringt insbesondere die behandelnden Ärztinnen und Ärzte in eine untragbare Lage, weil sie in der konkreten Behandlungssituation zwischen ihrer medizinisch-ethischen Verpflichtung zur bestmöglichen Behandlung kranker Menschen und der gesetzlich vorgesehenen Mangelversorgung zum Zwecke der Abschreckung abwägen müssen.

Zwar wurde ein Zugang zu Integrationskursen für Asylsuchende geschaffen, der bis dahin nicht möglich war, allerdings nur im Rahmen verfügbarer Plätze und nur für Flüchtlinge mit so genannter guter Bleibeperspektive (die Anerkennungsquote soll über 50 Prozent liegen, dies betrifft aktuell: Syrien, Irak, Iran und Eritrea). Hinzu kommt: Während der zum Teil monatelangen Wartezeit bis zur Asylantragstellung ist ein Zugang zum Sprachkurs ebenso wenig möglich wie in der Zeit eines Dublin-Verfahrens, d.h. wenn noch geprüft wird, ob ein anderer EU-Mitgliedstaat für die Asylprüfung zuständig ist (diese Verfahren dauern etwa vier Monate). Formell können auch Geduldete zum Sprachkurs zugelassen werden – doch nur zwei (!) Prozent aller Geduldeten erfüllen die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen. Arbeitsfördermaßnahmen gibt es ebenfalls nur, wenn ein rechtmäßiger Daueraufenthalt erwartet werden kann, für Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten wurde hingegen ein kategorischer Ausschluss normiert.

Neu geschaffen wurde schließlich eine Einwanderungsmöglichkeit zu Erwerbszwecken für Staatsangehörige der so genannten Westbalkan-Länder – quasi als Ausgleich für die Einstufung des Westbalkans zur sicheren Herkunftsregion. Während die GRÜNEN erklärten, damit sei „faktisch“ der „Einstieg in ein Einwanderungsgesetz geschafft“, dürfte die Praxisrelevanz der Neuregelung äußerst begrenzt sein: Sie gilt nur bis zum Jahr 2020 und nicht, wenn in den letzten zwei Jahren Leistungen nach AsylbLG bezogen wurden. Zudem müssen ein konkretes Arbeitsplatzangebot und die Zustimmung der Bundesagentur vorliegen, die jedoch nur nach einer Vorrangprüfung erteilt werden darf. Gerade die Flüchtlingsgruppe der Roma, die von den Asylrechtsverschärfungen besonders betroffen ist, dürfte unter diesen Bedingungen kaum Chancen auf legale Einwanderung haben: Ihre berufliche Qualifikation ist infolge der langwierigen gesellschaftlichen Ausgrenzung und Diskriminierung zumeist gering.

In der Gesamtschau können die wenigen halbherzigen und selektiven Verbesserungen für ausgewählte Gruppen die massiven Verschärfungen des Asyl-

rechts durch das erste Asylpaket keinesfalls rechtfertigen. Es handelt sich vielmehr um ein fatales „rollback“ zur alten, eigentlich überwunden geglaubten Abschreckungs- und Abwehrpolitik, die auf menschenrechtswidrige Instrumente wie Arbeitsverbote, Leistungskürzungen, Lagerunterbringung, Sachleistungsversorgung und Residenzpflicht setzt. Ein Vertreter des Bayerischen Innenministeriums brachte es im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung im Bundestag auf den Punkt: Der Gesetzentwurf erfreue das Herz des für den Vollzug von Abschiebungen Zuständigen. Dem Ziel verschärfter Abschiebungen wurden rechtsstaatliche Standards geopfert. NGOs sprachen von einem Teilhabeverhinderungs- und Integrationsverweigerungsgesetz. Die grüne Parteispitze erklärte hingegen, „alle Angriffe auf das Grundrecht auf Asyl“ hätten „verhindert“ werden können.

## Asylpaket II

Dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sollte – Vorsicht Realsatire – das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren folgen. Keine zwei Wochen nach Inkrafttreten des ersten Gesetzes folgte am 5. November 2015 die politische Vereinbarung der Parteispitzen von CDU, CSU und SPD zur erneuten Asylrechtsverschärfung und weiteren restriktiven Maßnahmen. Danach konnte CSU-Chef Horst Seehofer stolz verkünden: „Wir haben die schärfsten Regeln, die es jemals in unserem Lande gab – mit Zustimmung der SPD.“<sup>1</sup>

Der Einigung auf höchster Ebene war ein wochenlanger politischer Streit um die CSU-Forderung nach so genannten „Transitzonen“ an den deutschen Landgrenzen vorangegangen. Rechtsstaatlich fragwürdige und umstrittene Schnellverfahren in Transitzonen deutscher Flughäfen gibt es bereits seit 1993. Diese betreffen jedoch deutlich weniger als 1.000 Fälle pro Jahr. Es ist offenkundig, dass solche Schnellverfahren unter Haftbedingungen in Hunderttausenden Fällen an den deutschen Landgrenzen bereits praktisch undurchführbar wären. Daran ändert auch nichts, dass die Verfechter dieses Vorschlags darauf verweisen konnten, dass das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1996 die faktische Internierung Schutzsuchender auf Flughäfen rechtlich nicht als Inhaftierung wertete – mit der höchst fragwürdigen Begründung, den Betroffenen stünde es ja frei, das Aufnahmeland „luftseitig“ jederzeit wieder zu verlassen.

EU-Recht sieht Asylverfahren in Transitzonen prinzipiell vor. Doch die EU-Kommission beilegte sich klarzustellen, dass hierbei an EU-Außengrenzen und Flughäfen gedacht sei, zumal Transitverfahren an den Landesgrenzen systematische Kontrollen voraussetzen, die mit dem Grundsatz der Reisefreiheit innerhalb der EU kollidieren (die derzeitigen Kontrollen an den EU-Binnengrenzen sind nur aufgrund von befristeten Ausnahmeregelungen zulässig).

<sup>1</sup> Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der politischen Einigung vom 5.11.2015. Die genaue gesetzgeberische Umsetzung war zum Redaktionsschluss noch umstritten; ein am 19.11.2015 vorgelegter Referentenentwurf des BMI, den Verbände mit Fristsetzung weniger Stunden zur Stellungnahme zugesandt bekommen hatten, wurde wegen der koalitionsinternen Differenzen wieder zurückgezogen.



Statt Transitzone an den Landesgrenzen wurden von den Koalitionsspitzen massiv „beschleunigte Asylverfahren“ vereinbart. Diese sollen in drei bis fünf „besonderen Aufnahmeeinrichtungen“ erfolgen, unter anderem im bayerischen Bamberg und Manching, wo bereits jetzt mit Flüchtlingen vom Westbalkan kurzer Prozess gemacht wird. Der politischen Einigung zufolge sollen nicht nur Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten, sondern auch solche mit Wiedereinreiseperrn, einem Folgeantrag oder „ohne Mitwirkungsbereitschaft“ in die „besonderen Aufnahmeeinrichtungen“ verwiesen werden können. Im ersten Referentenentwurf wurden diese politischen Vorgaben so weit ausgelegt, dass nahezu alle Schutzsuchenden in dieses Asylverfahren zweiter Klasse gedrängt werden könnten, kritisierte unter anderem PRO ASYL.

Im beschleunigten Verfahren sollen der Asylbescheid innerhalb einer Woche und die abschließende gerichtliche Entscheidung innerhalb von zwei Wochen vorliegen. Alle maßgeblichen Behörden und Gerichte sollen deshalb vor Ort präsent sein. Statt einer Inhaftierung der Schutzsuchenden wurde eine verschärfte Residenzpflicht beschlossen: Bei einem Verstoß hiergegen, etwa wenn Asylsuchende ohne Erlaubnis in die nächst größere Stadt außerhalb des Gebiets der zuständigen Ausländerbehörde zu Bekannten, Freunden oder zum Einkaufen fahren, droht neben den strafrechtlichen Konsequenzen auch ein „Ruhe“ des Asylverfahrens. Ein zweiter Verstoß gegen die Residenzpflicht soll sogar zu einem „Erlöschen“ des Asylantrags und zur „sofortigen Ausweisung“ und Abschiebung der Asylsuchenden führen, und zwar „unabhängig von einem eingelegten Rechtsbehelf“. Eine solch unverhältnismäßige und drastische Sanktionsregelung ist mit dem Grund- und Menschenrecht auf Asyl und rechtsstaatlichen Grundsätzen offenkundig unvereinbar, im ersten Referentenentwurf fand sie sich deshalb nur mit Abstrichen wieder.

Ein Sammelsurium weiterer Verschärfungen wurde vereinbart:

- Der zum 1.8.2015 gerade erst verbesserte Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten soll für zwei Jahre ausgesetzt werden: Als nach dieser Vereinbarung bekannt wurde, dass das BMI zugleich plant, syrischen Flüchtlingen verstärkt einen nur subsidiären Schutzstatus zu erteilen, meldete die SPD Protest gegen diese Maßnahme an, die gegen das Menschenrecht auf Familienzusammenleben verstößt, die Integration der hier lebenden Betroffenen verhindert und Familienangehörige auf gefährliche illegale Fluchtwege zwingt.
- Flüchtlinge, die auf staatliche Hilfsleistungen angewiesen sind, sollen künftig eine finanzielle Eigenbeteiligung für Integrationskurse von dem eigentlich zur Sicherung ihres sozio-kulturellen Existenzminimums vorgesehenen Betrag bestreiten – die Unionsparteien und die SPD stritten sich daraufhin um die konkrete Höhe des zu leistenden Betrags, der einer Teilnahme an Integrationskursen eher entgegenwirkt.
- Eine „neue Organisationseinheit“ zur Erleichterung von Abschiebungen soll eingerichtet werden. Hier geht es vor allem um die Beschaffung von Reisepapieren und die Sicherstellung einer Rücknahmebereitschaft insbe-

sondere afrikanischer Länder; auch das EU-Türkei-Übereinkommen zur Fluchtabwehr wurde in dem Papier vom 5.11.2015 bekräftigt.

- Abschiebungen nach Afghanistan sollen „intensiviert“ werden durch die „Schaffung und Verbesserung innerstaatlicher Fluchtalternativen“ – dieser Beschluss ist vor dem Hintergrund einer sich verschlechternden Sicherheitslage in Afghanistan bemerkenswert, zumal die Zahl der Abschiebungen pro Jahr zuletzt im einstelligen Bereich lag.

Was im politischen Einigungspapier noch relativ unbestimmt formuliert war, nämlich die Erarbeitung gesetzlicher „Rahmenbedingungen für die Erstellung ärztlicher Atteste im Zusammenhang mit Abschiebungen“, entpuppte sich bei der Vorlage des Referentenentwurfs aus dem BMI als Traum für die Abschiebungsbürokratie – und Albtraum mit Blick auf die Menschenrechte: Demnach soll künftig eine gesetzliche Vermutung gelten, dass generell keine gesundheitlichen Abschiebungshindernisse vorliegen. Ein Gegenbeweis ist nur unter sehr engen Bedingungen möglich, bei posttraumatischen Belastungsstörungen, unter denen viele Flüchtlinge leiden, sind weitere drastische Beschränkungen vorgesehen. So sollen Gutachten von Psychologen und Psychologinnen – also von den in der Praxis maßgeblichen Behandelnden – gar nicht erst akzeptiert werden, nur ärztliche Atteste sollen Berücksichtigung finden. Dies aber auch nur, wenn sie hohen Anforderungen entsprechen und unverzüglich im Zusammenhang der Abschiebungsandrohung vorgelegt werden. Sollte eine Behandlung erst in der Phase des geduldeten Aufenthalts begonnen worden sein, darf dies von den Ausländerbehörden nicht mehr berücksichtigt werden, auch nicht, wenn Flüchtlinge bereits bei der Einreise erkrankt waren. Bei ärztlichen Attesten, die all diesen Anforderungen entsprechen, kann die Ausländerbehörde immer noch ein Gegengutachten erstellen lassen. Eine Traumatisierung ist überdies unerheblich, wenn es medikamentöse Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsland gibt, und sei es in einem nur begrenzten Landesteil – dabei ist eine rein medikamentöse Behandlung traumatischer Erkrankungen nach medizinischen Grundsätzen gar nicht möglich. All diese gesetzlichen Vorgaben haben nur ein Ziel: Auch traumatisierte Flüchtlinge sollen künftig abgeschoben werden können, egal, was dann mit ihnen passiert. Diese Pläne sind ungeheuerlich, sie schüren ein generelles Misstrauen gegen Flüchtlinge und behandelnde Psychologinnen und Psychologen und haben mit einem rechtsstaatlichen und menschenwürdigen Umgang mit Opfern von Gewalt und Krieg nichts gemein.

Wie um die These eines maßlosen gesetzgeberischen Aktionismus zu bestätigen, wurde am 12. Januar 2016, nur wenige Tage nach den Übergriffen in der Silvester-Nacht in Köln, eine erneute Verschärfung des Ausweisungsrechts beschlossen. Die letzten diesbezüglichen Änderungen waren mit Wirkung zum 1. Januar 2016 in Kraft getreten.

## Schlussbemerkung

Die nicht enden wollende Aufzählung der umfangreichen Gesetzesverschärfungen der jüngsten Zeit verdeutlicht, dass insgesamt eine „Verrohung“ des staatli-

chen Umgangs mit Schutzsuchenden droht bzw. bereits eingetreten ist. Die Stichworte lauten: unfaire Asylschnellverfahren, verstärkte Lagerunterbringung und Sanktionen, Überraschungsabschiebungen und die Abschiebung traumatisierter Flüchtlinge. Bei einem Teil der beschlossenen Maßnahmen handelt es sich allerdings um überwiegend symbolische Politik, d.h. Regelungen wurden beschlossen, von denen klar ist, dass sie in der Praxis kaum durchsetzbar sein werden (z.B. verlängerte Lagerunterbringung und ausnahmslose Sachleistungen) bzw. nicht die vorgebliche Wirkung entfalten können: So wurde lange Zeit argumentiert, die Einstufung des Westbalkans als „sicher“ würde die Probleme lösen und sei erforderlich, um den „richtigen“ Flüchtlingen, insbesondere aus Syrien, Schutz gewähren zu können. Doch gerade die zuletzt beschlossenen oder angedachten Maßnahmen zielen ebenso oder gerade auf offenkundig schutzbedürftige Flüchtlingsgruppen ab. Auch alle Abschreckungsmaßnahmen werden in der Realität weitgehend wirkungslos bleiben – kein Mensch, der vor Krieg, Verfolgung oder existenzieller Not flieht, wird sich von diesen Regelungen von der Flucht nach Deutschland abhalten lassen. Viele gesetzgeberische Maßnahmen verfolgen vor allem ein Ziel: Einer in Teilen zutiefst verunsicherten Bevölkerung soll signalisiert werden, dass die Regierungskoalition in der Asylpolitik handlungsmächtig ist und Maßnahmen zur Reduzierung der Zahl der Flüchtlinge ergreift. Hier setzt die Bundesregierung vor allem auf eine verschärfte Abschottung der EU, mit Hilfe solch Anrainerstaaten wie der Türkei oder Libyen – doch das ist eine andere Geschichte.