

27.10.2015

Neudruck

Antrag

der Fraktion FDP

Asylverfahren entlasten und vorübergehenden Schutz durch spezifischen Flüchtlingsstatus gewähren – Gesetzesentwurf zur Gewährung vorübergehenden nationalen humanitären Schutzes beim Bundesrat einbringen

I. Ausgangslage

Angesichts eines anhaltenden erheblichen Zustroms von Flüchtlingen insbesondere aus den Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten Syriens und des Irak in die Bundesrepublik Deutschland sind inzwischen sowohl die Aufnahme- als auch die Integrationsmöglichkeiten für die ankommenden Menschen nicht mehr dauerhaft gewährleistet. Allein im Zeitraum September und erste Oktoberhälfte 2015 reisten über 400.000 Flüchtlinge in die Bundesrepublik ein; dies entspricht der Gesamtzahl des vorhergehenden Jahres oder knapp 70.000 Neuankommenden pro Woche. Allein für Nordrhein-Westfalen ergibt sich auf der Grundlage der im System zur „Erstverteilung von Asylbegehrenden“ (EASY) erfassten Ersteinreisenden einen Zugang von gut 16.000 Menschen im Juli, knapp 18.000 im August sowie mehr als 31.000 im September 2015. Der Tageszugang allein vom 15. September 2015 betrug nach einem Bericht des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Inneres und Kommunales 3.266 Personen, wohingegen etwa der Jahreszugang für das gesamte Jahr 2007 bei gerade einmal 5.140 Menschen lag. Der Wochenzugang der 37. Kalenderwoche 2015 entsprach mit 15.656 Personen ungefähr dem Zugang im gesamten Jahr 2012 (15.028).

Bei anhaltendem Zustrom dieser Größenordnung ist binnen eines Jahres mit etwa 3,5 Millionen Neueinreisen zu rechnen; Grundsätze des Familiennachzugs, die bei erfolgreicher Anerkennung gelten, sind hierbei noch unberücksichtigt. Durch den Familiennachzug kann sich die genannte Zahl mehr als vervierfachen. Dabei ist außerdem der Familiennachzug – der innerhalb einer bestimmten Frist begehrt wird – zu anerkannten Asylbewerbern und Flüchtlingen nicht an die für andere Zuwanderer geltende Voraussetzung geknüpft, dass diese eigenverantwortlich ihren Lebensunterhalt bestreiten können und über ausreichenden Wohnraum verfügen.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist mit der Bearbeitung der zahlreichen Asylanträge völlig überfordert. Betrug der Antragsrückstau schon Anfang September 2015 etwa 300.000 sog. „Altfälle“ – also Asylanträge, die vor der jüngsten Flüchtlingswelle gestellt worden waren –, so hat sich diese Zahl auch durch die beabsichtigte Einstellung weiterer 3.000 Mitarbeiter beim BAMF ausweislich der Beschlüsse des Bund-Länder-

Datum des Originals: 27.10.2015/Ausgegeben: 28.10.2015 (27.10.2015)

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Flüchtlingsgipfels vom 24. September bisher nicht substantiell – wenn überhaupt – verringert. Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten, in die neben der vom BAMF angegebenen Zeit zwischen Asylantragstellung und Abschluss des Asylverfahrens durch Bescheid von etwa 5 Monaten auch noch die inzwischen durchschnittlich 6 – 7 Monate dauernde Wartezeit ab Erstregistrierung und Erhalt einer EASY-Nummer bis zum Beginn des Asylverfahrens eingerechnet werden muss, sind geradezu explodiert. Für zahlreiche Schutzsuchende entsteht eine gänzlich unbefriedigende Situation, da sie für die Dauer der Wartezeit außer „Essen und Schlafen“, wie jüngst ein Asylbewerber berichtete, nichts veranlassen können. Selbst von einem Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe kann für die Dauer der Wartezeit nicht die Rede sein. Angesichts des gravierenden Umfangs der weiteren Migration erscheint eine zügigere Fallbearbeitung durch das BAMF auf absehbare Zeit unrealistisch.

Zugleich beginnt die immense Zahl der Neuankommenden, die Dimensionen einer gesellschaftlichen Herausforderung mit ungewissem Ausgang anzunehmen. Viele freiwillige Helfer arbeiten an ihren Belastungsgrenzen oder haben diese schon überschritten; ein Wegfall der Dienste freiwilliger Helfer verschlimmert die monotone Lage vieler Schutzsuchender aber immer weiter. Der fortbestehenden Überforderung des BAMF kann in dieser Lage nicht mehr abgeholfen werden, was zu Lasten der Asylbewerber geht.

Da überdies unbegrenzte Aufnahme- und Integrationskapazitäten nicht bestehen können, gilt es ferner, den Zustrom nicht nur zu kanalisieren, sondern durch entsprechende Anreizeffekte auch quantitativ zu vermindern. Denjenigen, die aus Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten zu uns kommen, gilt es Schutz entsprechend rechtsstaatlicher Standards zu gewähren; dies wird im Falle einer fortgesetzten Massenzuwanderung aber immer weniger wahrscheinlich oder gar unmöglich.

Eine Lösung jener Probleme kann deshalb nur durch

- Verringerung der Belastung des BAMF mit Asylverfahren sowie
- durch außenwirksame Anreize zur Verringerung des Zustroms von Flüchtlingen unter Wahrung der hohen humanitären Schutzstandards der Bundesrepublik Deutschland erreicht werden.

Auf der Ebene des europäischen Rechts besteht eine diese Gesichtspunkte berücksichtigende Lösungsmöglichkeit, die jedoch gegenwärtig nicht zur Anwendung kommt und die in der öffentlichen Diskussion bisher keinerlei Berücksichtigung gefunden hat.

Die sog. Schutzgewährungsrichtlinie (2001/55/EG) hat zum Ziel, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden humanitären Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festzulegen und eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten zu fördern. Zu diesem Zweck kann der EU-Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, Personengruppen mit gewissen gemeinsamen Merkmalen in der EU vorübergehend humanitären Schutz zu gewähren. Der Beschluss enthält mindestens Folgendes:

- Eine Beschreibung der spezifischen Personengruppen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird;
- die Festlegung des Zeitpunkts des Wirksamwerdens des vorübergehenden Schutzes;
- Informationen der Mitgliedstaaten über ihre Aufnahmekapazität;

- Informationen der Kommission, des UNHCR und anderer einschlägiger internationaler Organisationen.

Der vorübergehende Schutz dauert mindestens 1 Jahr mit Verlängerungsmöglichkeiten; er endet, wenn durch Ratsbeschluss das Bestehen einer sicheren und insbesondere den Anforderungen der Menschenrechte entsprechende Situation im Herkunftsland der Schutzbedürftigen festgestellt wird.

Diese Richtlinie ist durch § 24 AufenthG in das deutsche Recht umgesetzt worden. Betroffenen wird hiernach mit ihrer Zustimmung eine auf die Dauer des vorübergehenden Schutzes befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Zugleich ruht das Asylverfahren mit Blick auf einen etwa schon gestellten Asylantrag, § 32 a Abs. 1 AsylG. Erst nach Ende des vorübergehenden Schutzes muss der oder die Betroffene gegenüber dem BAMF erklären, ob an dem ursprünglichen Asylantrag festgehalten werden soll; anderenfalls gilt dieser als zurückgenommen, § 32 Abs. 2 AsylG.

Dieses Instrumentarium bietet die Möglichkeit, das Asylverfahren zu entlasten, denn die Prüfung und Erteilung humanitärer Aufenthaltserlaubnisse obliegt den Ausländerbehörden, nicht dem BAMF. Dort anhängige oder anhängig gemachte Asylverfahren ruhen für die Dauer des humanitären Schutzes und ermöglichen dem BAMF eine Bearbeitung der übrigen, nicht unter die Schutzvorschrift fallenden Sachverhalte.

Zugleich dürfte die Gewährung vorübergehenden humanitären Schutzes die Bearbeitungszeit der ihm zuzuordnenden Verfahren erheblich verkürzen, denn die Prüfung der zuständigen Behörden wird sich allein auf eine Herkunft des Schutzsuchenden aus einer Kriegs- oder Bürgerkriegsregion beschränken; umfassendere Prüferfordernisse des Asylverfahrens – z.B. schon dasjenige der Zulässigkeit eines Asylantrags mit Blick auf eine Einreise auf dem Landwege über einen anderen Mitgliedstaat der EU (Dublin-III-Erfordernis) – entfallen. Damit wird auch der Zustand der rechtlichen Handlungsunfähigkeit der Schutzsuchenden drastisch verkürzt.

Zugleich versetzt vorübergehender humanitärer Schutz den Aufnahmestaat in den Stand, Flüchtlinge nach Ablauf des Schutzzeitraums in ihre Heimatländer zurückzuführen, sofern diese inzwischen wieder hinreichende individuelle Sicherheit bieten, also namentlich Kriegs- oder Bürgerkriegshandlungen beendet sind. Die grundsätzlich mögliche Rückführung senkt – bei entsprechender Kommunikation dieser Tatsache in den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge – zugleich den Anreiz, in die Bundesrepublik Deutschland zu migrieren. Nichtsdestotrotz erhalten gerade gut integrierte Flüchtlinge nach Ablauf des Schutzzeitraums die Möglichkeit, eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis in der Bundesrepublik zu beantragen und zuerkannt zu bekommen. Für etwa nachgezogene Familienangehörige eines humanitär Aufgenommenen gelten dieselben Regeln, das heißt auch ihr Aufenthaltsstatus ist grundsätzlich von vorübergehender humanitärer Natur.

Von der auf Seiten der EU bestehenden Möglichkeit, das vorbezeichnete Schutzinstrumentarium in Kraft zu setzen, dürfte jedoch mit Blick auf die unterschiedlichen und widerstreitenden Auffassungen innerhalb der EU zur Frage der Flüchtlingskrise nicht in absehbarer Zeit Gebrauch gemacht werden. Die Anwendung von § 24 AufenthG setzt jedoch einen entsprechenden EU-Ratsbeschluss voraus und kommt daher bisher nicht in Betracht.

Es ist daher geboten, das Instrument des vorübergehenden humanitären Schutzes auch auf der Ebene der nationalen Rechtsetzung einzuführen, um zeitnah von seinen Vorteilen profitieren zu können.

II. Beschlussfassung

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, nachfolgenden Entwurf eines Gesetzes zur Gewährung vorübergehenden nationalen humanitären Schutzes in den Bundesrat einzubringen.

Christian Lindner
Christof Rasche
Dr. Joachim Stamp
Marc Lürbke

und Fraktion

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Gesetz zur Gewährung vorübergehenden nationalen humanitären Schutzes

A Problem und Ziel

Angesichts eines anhaltenden erheblichen Zustroms von Flüchtlingen insbesondere aus den Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten Syriens und des Irak in die Bundesrepublik Deutschland steht gegenwärtig eine erhebliche Zahl an Asylverfahren zu bewältigen, der das zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) kaum mehr gerecht wird. Ungeachtet einer Personalaufstockung beträgt der Rückstau unbearbeiteter Asylanträge inzwischen etwa 300.000. Zugleich haben sich die Wartezeiten für die Asylsuchenden – die in dieser Zeit keiner beruflichen Betätigung nachgehen dürfen – erheblich verlängert.

Ein weiterer Anstieg der Asylbewerberzahlen wird voraussichtlich die Aufnahme- und Integrationskapazitäten der Bundesrepublik Deutschland sprengen, so dass zugleich Anreize zur Minderung des Zustroms gesetzt werden müssen.

Diesen Zielen könnte auf Ebene der EU durch Feststellung eines Massenzustroms auf Grundlage der sog. Schutzgewährungsrichtlinie (2001/55/EG) begegnet werden. Das deutsche Recht enthält für diesen Fall eine Rechtsgrundlage, die außerhalb des Asylrechts die vorübergehende humanitäre Aufnahme von Kriegs- oder Bürgerkriegsflüchtlingen ohne Asylanerkennung erlaubt. Es steht aufgrund der gegenwärtig zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedlichen Auffassung in der EU-Flüchtlingspolitik jedoch nicht zu erwarten, dass ein entsprechender EU-Ratsbeschluss erfolgen wird.

B Lösung

Deshalb ist ein Spiegelbild der Unionsregelung im nationalen Recht zu schaffen, das auch der Bundesrepublik allein die Feststellung eines Massenzustroms und die Anwendung der dafür geschaffenen Rechtsnormen des nationalen Rechts ermöglicht. Das Aufenthaltsgesetz sowie das Asylgesetz sind entsprechend zu ergänzen.

C Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands unter Hinnahme einer immer längeren Bearbeitungsdauer von Asylanträgen beim BAMF und Ausschluss Betroffener von einem Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe während der gesamten Dauer der Wartezeit, ferner ein Mangel an Anreizen zur Minderung des Zustroms.

D Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Durch den Übergang der behördlichen Zuständigkeit auf die Länder ist dort ein gesteigerter Kostenanfall zu erwarten, der ggf. separat durch Zuweisung von Bundesmitteln abgemildert oder ausgeglichen werden kann.

E Sonstige Kosten

Keine.

F Bürokratiekosten

Insgesamt dürfte mit Blick auf das Ruhen etwa anhängiger Asylverfahren eine Reduzierung von Bürokratiekosten zu erwarten sein.

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf des Bundesrates

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Gesetz zur Gewährung vorübergehenden nationalen humanitären Schutzes

Aufenthaltsgesetz

Artikel 1

Das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Art. 3, Art. 13 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722), wird wie folgt geändert:

§ 24 Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz

(1) Einem Ausländer, dem auf Grund eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union gemäß der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehender Schutz gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, wird für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

(2) Die Gewährung von vorübergehendem Schutz ist ausgeschlossen, wenn die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 des Asylgesetzes oder des § 60 Abs. 8 Satz 1 vorliegen; die Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen.

(3) Die Ausländer im Sinne des Absatzes 1 werden auf die Länder verteilt. Die Länder können Kontingente für die Aufnahme zum vorübergehenden Schutz und die Verteilung vereinbaren. Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Solange die Länder für die Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel.

(4) Die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle erlässt eine Zuweisungsentscheidung. Die

Landesregierungen werden ermächtigt, die Verteilung innerhalb der Länder durch Rechtsverordnung zu regeln, sie können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen; § 50 Abs. 4 des Asylgesetzes findet entsprechende Anwendung. Ein Widerspruch gegen die Zuweisungsentscheidung findet nicht statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(5) Der Ausländer hat keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Land oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Er hat seine Wohnung und seinen gewöhnlichen Aufenthalt an dem Ort zu nehmen, dem er nach den Absätzen 3 und 4 zugewiesen wurde.

(6) Die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit darf nicht ausgeschlossen werden. Für die Ausübung einer Beschäftigung gilt § 4 Abs. 2.

(7) Der Ausländer wird über die mit dem vorübergehenden Schutz verbundenen Rechte und Pflichten schriftlich in einer ihm verständlichen Sprache unterrichtet.

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Zwischen § 24 und § 25 wird die Angabe

„§ 24 a Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden nationalen humanitären Schutz“

hinzugefügt.

2. § 24 a Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden nationalen humanitären Schutz wird hinzugefügt:

§ 24 a Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden nationalen humanitären Schutz

(1) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Allgemeinverfügung das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen oder Flüchtlingen in die Bundesrepublik Deutschland festzustellen, sofern nicht bereits ein Beschluss des Rates der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten erfolgt ist. Das Bundesministerium des Innern hat dabei die in Art. 5 Abs. 3 und 4 der Richtlinie niedergelegten Kriterien zu ermitteln, zu beachten und seiner Verfügung zu Grunde zu legen. Im Übrigen gelten für Dauer und Durchführung des vorübergehenden nationalen humanitären Schutzes die Bestimmungen des II. Kapitels der Richtlinie sinngemäß.

(2) Einem Ausländer, dem auf Grund einer Allgemeinverfügung des Bundesministerium des Innern oder der von ihm bestimmte Stelle vorübergehender nationaler humanitärer Schutz im Sinne des Absatzes 1 gewährt wird und der seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden, wird für die nach den Artikeln 4 und 6 der Richtlinie bemessene Dauer des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltserlaubnis erteilt.

(3) Die Gewährung von vorübergehendem Schutz ist ausgeschlossen, wenn die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 des Asylgesetzes oder des § 60 Abs. 8 Satz 1 vorliegen; die Aufenthaltserlaubnis ist zu versagen.

(4) Die Ausländer im Sinne des Absatzes 2 werden auf die Länder verteilt. Die Länder können Kontingente für die Aufnahme zum vorübergehenden Schutz und die Verteilung vereinbaren. Die Verteilung auf die Länder erfolgt durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Solange die Länder für die

Verteilung keinen abweichenden Schlüssel vereinbart haben, gilt der für die Verteilung von Asylbewerbern festgelegte Schlüssel.

(5) Die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle erlässt eine Zuweisungsentscheidung. Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Verteilung innerhalb der Länder durch Rechtsverordnung zu regeln, sie können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen; § 50 Abs. 4 des Asylgesetzes findet entsprechende Anwendung. Ein Widerspruch gegen die Zuweisungsentscheidung findet nicht statt. Die Klage hat keine aufschiebende Wirkung.

(6) Der Ausländer hat keinen Anspruch darauf, sich in einem bestimmten Land oder an einem bestimmten Ort aufzuhalten. Er hat seine Wohnung und seinen gewöhnlichen Aufenthalt an dem Ort zu nehmen, dem er nach den Absätzen 4 und 5 zugewiesen wurde.

(7) Die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit darf nicht ausgeschlossen werden. § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

(8) § 24 Abs. 7 gilt entsprechend.

3. § 29 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 4 Satz 1 werden hinter die Wörter „vorübergehender Schutz nach § 24 Abs. 1“ die Wörter „oder § 24 a Abs. 2“ hinzugefügt.
- b) In Absatz 4 Satz 2 werden hinter die Wörter „vorübergehender Schutz nach § 24 Abs. 1“ die Wörter „oder § 24 a Abs. 2“ hinzugefügt.
- c) In Absatz 4 Satz 3 werden hinter die Wörter „Familienangehörigen findet § 24“ die Wörter „oder § 24 a“ eingefügt.

§ 29 Familiennachzug zu Ausländern

(4) Die Aufenthaltserlaubnis wird dem Ehegatten und dem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers oder dem minderjährigen ledigen Kind seines Ehegatten abweichend von § 5 Abs. 1 und § 27 Abs. 3 erteilt, wenn dem Ausländer vorübergehender Schutz nach § 24 Abs. 1 gewährt wurde und

1. die familiäre Lebensgemeinschaft im Herkunftsland durch die Fluchtsituation aufgehoben wurde und

2. der Familienangehörige aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union übernommen

wird oder sich außerhalb der Europäischen Union befindet und schutzbedürftig ist.

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an sonstige Familienangehörige eines Ausländers, dem vorübergehender Schutz nach § 24 Abs. 1 gewährt wurde, richtet sich nach § 36. Auf die nach diesem Absatz aufgenommenen Familienangehörigen findet § 24 Anwendung.

4. § 44 Abs. 4 wird wie folgt geändert:

a) In § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 wird hinter den Wörtern „nach § 25 Absatz 5“ ein Komma eingefügt.

b) In § 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 werden hinter dem Komma die Wörter „§ 24 oder § 24 a“ eingefügt.

§ 44 Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

(4) Ein Ausländer, der einen Teilnahmeanspruch nicht oder nicht mehr besitzt, kann im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme zugelassen werden. Diese Regelung findet entsprechend auf deutsche Staatsangehörige Anwendung, wenn sie nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und in besonderer Weise integrationsbedürftig sind, sowie auf Ausländer, die

1. eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist,

2. eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 besitzen oder

3. eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 5 besitzen.

Bei einem Asylbewerber, der aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammt, wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.

Artikel 2

Das Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September

2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Art. 1 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722), wird wie folgt geändert:

5. In § 32 a Absatz 1 Satz 1 werden hinter den Wörtern „vorübergehender Schutz nach § 24“ die Wörter „oder § 24 a“ eingefügt.

§ 32a Ruhen des Verfahrens

(1) Das Asylverfahren eines Ausländers ruht, solange ihm vorübergehender Schutz nach § 24 des Aufenthaltsgesetzes gewährt wird. Solange das Verfahren ruht, bestimmt sich die Rechtsstellung des Ausländers nicht nach diesem Gesetz.

(2) Der Asylantrag gilt als zurückgenommen, wenn der Ausländer nicht innerhalb eines Monats nach Ablauf der Geltungsdauer seiner Aufenthaltserlaubnis dem Bundesamt anzeigt, dass er das Asylverfahren fortführen will.

Artikel 3

Das Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 2 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722), wird wie folgt geändert:

6. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

§ 1 Leistungsberechtigte

(1) Leistungsberechtigt nach diesem Gesetz sind Ausländer, die sich tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und die

1.eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz besitzen,

a) In § 1 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a wird hinter den Wörtern „nach § 23 Absatz 1“ ein Komma hinzugefügt.

b) In § 1 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a werden die Wörter „oder § 24“ durch die Wörter „§ 24 oder § 24 a“ ersetzt.

2. über einen Flughafen einreisen wollen und denen die Einreise nicht oder noch nicht gestattet ist,

3. eine Aufenthaltserlaubnis besitzen

a) wegen des Krieges in ihrem Heimatland nach § 23 Absatz 1 oder § 24 des Aufenthaltsgesetzes,

b) nach § 25 Absatz 4 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes oder

c) nach § 25 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung noch nicht 18 Monate zurückliegt,

4. eine Duldung nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes besitzen,

5. vollziehbar ausreisepflichtig sind, auch wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist,

6. Ehegatten, Lebenspartner oder minderjährige Kinder der in den Nummern 1 bis 5 genannten Personen sind, ohne daß sie selbst die dort genannten Voraussetzungen erfüllen, oder

7. einen Folgeantrag nach § 71 des Asylgesetzes oder einen Zweitantrag nach § 71a des Asylgesetzes stellen.

Artikel 4 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Angesichts eines anhaltenden erheblichen Zustroms von Flüchtlingen insbesondere aus den Kriegs- und Bürgerkriegsgebieten Syriens und des Irak in die Bundesrepublik Deutschland sind inzwischen sowohl die Aufnahme- als auch die Integrationsmöglichkeiten für die ankommenden Menschen nicht mehr dauerhaft gewährleistet. Allein im Zeitraum September und erste Oktoberhälfte 2015 reisten über 400.000 Flüchtlinge in die Bundesrepublik ein; dies entspricht der Gesamtzahl des vorhergehenden Jahres oder knapp 70.000 Neuankommenden pro Woche.

Bei anhaltendem Zustrom dieser Größenordnung ist binnen eines Jahres mit etwa 3,5 Millionen Neueinreisen zu rechnen; Grundsätze des Familiennachzugs, die bei erfolgreicher Anerkennung gelten, sind hierbei noch unberücksichtigt.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist mit der Bearbeitung der zahlreichen Asylanträge völlig überfordert. Betrug der Antragsrückstau schon Anfang September 2015 etwa 300.000 sog. „Altfälle“ – also Asylanträge, die vor der jüngsten Flüchtlingswelle gestellt worden waren –, so hat sich diese Zahl auch durch die beabsichtigte Einstellung weiterer 3.000 Mitarbeiter beim BAMF ausweislich der Beschlüsse des Bund-Länder-Flüchtlingsgipfels vom 24. September bisher nicht substantiell – wenn überhaupt – verringert. Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten, in die neben der vom BAMF angegebenen Zeit zwischen Asylantragstellung und Abschluss des Asylverfahrens durch Bescheid von etwa 5 Monaten auch noch die inzwischen durchschnittlich 6 – 7 Monate dauernde Wartezeit ab Erstregistrierung und Erhalt einer EASY-Nummer bis zum Beginn des Asylverfahrens eingerechnet werden muss, sind geradezu explodiert. Für zahlreiche Schutzsuchende entsteht hierdurch eine gänzlich unbefriedigende Wartesituation. Selbst von einem Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe kann für die Dauer der Wartezeit nicht die Rede sein. Angesichts des gravierenden Umfangs der weiteren Migration erscheint eine zügigere Fallbearbeitung durch das BAMF auf absehbare Zeit unrealistisch.

Zur Lösung jener Schwierigkeiten bietet sich

- eine Verringerung der Belastung des BAMF mit Asylverfahren sowie
- das Setzen außenwirksamer Anreize zur Verringerung des Zustroms von Flüchtlingen unter Wahrung der hohen humanitären Schutzstandards der Bundesrepublik Deutschland an.

Auf der Ebene des europäischen Rechts besteht eine diese Gesichtspunkte berücksichtigende Lösungsmöglichkeit, die jedoch gegenwärtig nicht zur Anwendung kommt. Die sog. Schutzgewährungsrichtlinie (2001/55/EG) hat zum Ziel, Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden humanitären Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, festzulegen und eine ausgewogene Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten zu fördern. Zu diesem Zweck kann der EU-Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, Personengruppen mit gewissen gemeinsamen Merkmalen in der EU vorübergehend humanitären Schutz zu gewähren. Der Beschluss enthält mindestens Folgendes:

- Eine Beschreibung der spezifischen Personengruppen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird;
- die Festlegung des Zeitpunkts des Wirksamwerdens des vorübergehenden Schutzes;
- Informationen der Mitgliedstaaten über ihre Aufnahmekapazität;
- Informationen der Kommission, des UNHCR und anderer einschlägiger internationaler Organisationen.

Der vorübergehende Schutz dauert mindestens 1 Jahr mit Verlängerungsmöglichkeiten; er endet, wenn durch Ratsbeschluss das Bestehen einer sicheren und insbesondere den Anforderungen der Menschenrechte entsprechende Situation im Herkunftsland der Schutzbedürftigen festgestellt wird.

Diese Richtlinie ist durch § 24 AufenthG in das deutsche Recht umgesetzt worden. Betroffenen wird hiernach mit ihrer Zustimmung eine auf die Dauer des vorübergehenden Schutzes befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Zugleich ruht das Asylverfahren mit Blick auf einen etwa schon gestellten Asylantrag, § 32 a Abs. 1 AsylG. Erst nach Ende des vorübergehenden Schutzes muss der oder die Betroffene gegenüber dem BAMF erklären, ob an dem ursprünglichen Asylantrag festgehalten werden soll; anderenfalls gilt dieser als zurückgenommen, § 32 Abs. 2 AsylG.

Dieses Instrumentarium bietet die Möglichkeit, das Asylverfahren zu entlasten, denn die Prüfung und Erteilung humanitärer Aufenthaltserlaubnisse obliegt den Ausländerbehörden, nicht dem BAMF. Dort anhängige oder anhängig gemachte Asylverfahren ruhen für die Dauer des humanitären Schutzes und ermöglichen dem BAMF eine Bearbeitung der übrigen, nicht unter die Schutzvorschrift fallenden Sachverhalte.

Zugleich dürfte die Gewährung vorübergehenden humanitären Schutzes die Bearbeitungszeit der ihm zuzuordnenden Verfahren erheblich verkürzen, denn die Prüfung der zuständigen Behörden wird sich allein auf eine Herkunft des Schutzsuchenden aus einer Kriegs- oder Bürgerkriegsregion beschränken; umfassendere Prüferfordernisse des Asylverfahrens – z.B. schon dasjenige der Zulässigkeit eines Asylantrags mit Blick auf eine Einreise auf dem Landwege über einen anderen Mitgliedstaat der EU (Dublin-III-Erfordernis) – entfallen. Damit wird auch der Zustand der rechtlichen Handlungsunfähigkeit der Schutzsuchenden drastisch verkürzt.

Zugleich versetzt vorübergehender humanitärer Schutz den Aufnahmestaat in den Stand, Flüchtlinge nach Ablauf des Schutzzeitraums in ihre Heimatländer zurückzuführen, sofern diese inzwischen wieder hinreichende individuelle Sicherheit bieten, also namentlich Kriegs- oder Bürgerkriegshandlungen beendet sind. Die grundsätzlich mögliche Rückführung senkt – bei entsprechender Kommunikation dieser Tatsache in den Herkunftsstaaten der Flüchtlinge – zugleich den Anreiz, in die Bundesrepublik Deutschland zu migrieren. Nichtsdestotrotz erhalten gerade gut integrierte Flüchtlinge nach Ablauf des Schutzzeitraums die Möglichkeit, eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis in der Bundesrepublik zu beantragen und zuerkannt zu bekommen.

Von der auf Seiten der EU bestehenden Möglichkeit, das vorbezeichnete Schutzinstrumentarium in Kraft zu setzen, dürfte jedoch mit Blick auf die unterschiedlichen und widerstreitenden Auffassungen innerhalb der EU zur Frage der Flüchtlingskrise nicht in absehbarer Zeit Gebrauch gemacht werden. Die Anwendung von § 24 AufenthG setzt jedoch einen entsprechenden EU-Ratsbeschluss voraus und kommt daher bisher nicht in Betracht.

Es ist deshalb geboten, das Instrument des vorübergehenden humanitären Schutzes auch auf der Ebene der nationalen Rechtsetzung einzuführen, um zeitnah von seinen Vorteilen profitieren zu können.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu 1.)

Redaktionelle Änderung.

Zu 2.)

§ 24 a entspricht mit Ausnahme des Absatzes 1 der bereits in § 24 für den Fall eines EU-Massenzustromsbeschlusses enthaltenen Gesetzesfassung. Zuständig zur Feststellung eines solchen Zustroms soll wegen seiner Sachnähe das BMI sein; die Feststellung ergeht durch rechtsverbindliche Allgemeinverfügung. Eine Einbeziehung von Landesbehörden erschien nicht sachgerecht, da das Vorliegen eines Massenzustroms letztlich nur einheitlich für das Bundesgebiet festgestellt werden kann, selbst wenn einzelne Länder in besonderem Maße betroffen sein mögen.

Zur Angleichung an die Voraussetzungen auf europäischer Ebene soll für die Feststellung, die Festlegung der Dauer und die Beendigung einer humanitären Aufnahmelage auf die identischen Kriterien der Richtlinie 2001/55/EG abgestellt werden; eine Verweisung erscheint insofern hinreichend. Die sinngemäße Anwendung bedeutet auch, dass zur Aufhebung eines einen Massenzustrom feststellenden Beschlusses jenseits des bloßen Zeitablaufs eine erneute Allgemeinverfügung des Bundesministeriums des Innern erforderlich ist (actus contrarius). Soweit gegenüber den jeweiligen Allgemeinverfügungen eine Betroffenheit in subjektiven Rechtspositionen möglich ist, ist dies hinzunehmen. Eine bloße Anordnung – wie etwa bei §§ 23, 23 a – würde dem weitreichenden Ausnahmecharakter und der Bedeutung der zu treffenden Feststellung nicht gerecht, da es sich bei ihr nach zutreffender Auffassung nur um eine Verwaltungsvorschrift handelt (vgl. Dienelt, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Aufl. 2013, § 23 AufenthG Rz. 7 m.w.N.).

Eine Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitsaufnahme durch die Betroffenen besteht nach § 31 der Beschäftigungsverordnung ohnehin nicht und ist deshalb nicht separat zu regeln.

Zu 3.)

Notwendige Folgeänderung – es war klarzustellen, dass ein Familiennachzug ebenso wie bei der einen Unionsbeschluss voraussetzenden Regelung nur unter den restriktiven Voraussetzungen des § 29 Abs. 4 – und nicht denjenigen des § 26 AsylG – möglich ist.

Zu 4.)

Mit Blick auf die Teilnahme an Integrationskursen wird die Fassung des § 44 Abs. 4 in Gestalt des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 20. Oktober 2015 weitgehend übernommen. Anders als dort vorgesehen sollen jedoch nicht nur solche Personen, bei

denen ein Ausreisehindernis im Sinne von § 25 Abs. 5 besteht, sondern auch humanitär aufgenommene Personen im Rahmen der Kapazitäten Teilnahmemöglichkeiten an Integrationskursen erhalten (§ 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 3). Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund erforderlich, dass die Dauer des vorübergehenden humanitären Schutzes nicht im Vorhinein bestimmbar ist und es gerade im Rahmen quantitativ erheblicher Zuströme Betroffener angemessener Integrationsbemühungen bedarf.

Zu Artikel 2

Zu 5.)

Folgeänderung zur Anpassung an die Lage bei unionsrechtlicher Feststellung eines Massenzustroms – etwaige Asylverfahren ruhen auch im Falle der bloß national humanitären Aufnahme.

Zu Artikel 3

Zu 6.)

Notwendige Folgeänderung – es wird klargestellt, dass nicht nur aufgrund EU-Beschlusses (§ 24 Aufenthaltsgesetz), sondern auch aufgrund nationalen Beschlusses Aufgenommene (§ 24 a Aufenthaltsgesetz) Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben.

Zu Artikel 4

Artikel 4 regelt das Inkrafttreten.