

*Marei Pelzer/Maximilian Pichl*<sup>1</sup>

## Die Asylpakete I und II: Verfassungs-, europa- und völkerrechtliche Probleme

Seit Ende September 2015 reagiert die Große Koalition auf die steigenden Flüchtlingszahlen mit gesetzgeberischem Aktionismus. Nur einen Monat dauerte es von der politischen Beschlussfassung bis zum Inkrafttreten des sog. Asylpakets I<sup>2</sup> am 24. Oktober 2015. Die Einigung über das Asylpaket II<sup>3</sup> zog sich wegen interner Konflikte innerhalb der Bundesregierung länger hin, wobei das eigentliche Gesetzgebungsverfahren wiederum in Turbogeschwindigkeit durchgeführt wurde. Ähnlich schnell fanden das Datenaustauschverbesserungsgesetz<sup>4</sup>, sowie eine Regelung zur Verschärfung des Ausweisungsrechts<sup>5</sup> ihren Weg durch das parlamentarische Verfahren. Außerdem sollen drei Maghreb-Staaten als „sichere Herkunftsstaaten“<sup>6</sup> eingestuft werden.

Mit demokratischen Grundsätzen hat diese Gesetzgebung im Schnellverfahren nur noch wenig zu tun. Bei den Asylpaketen wiederholt sich folgender Ablauf: Die inhaltlichen Leitentscheidungen werden auf Ebene der Parteivorsitzenden der Großen Koalition bzw. MinisterpräsidentInnen getroffen, die Ministerialbürokratie verhandelt deren Konkretisierungen sodann abgeschieden von jeglicher öffentlicher Kontrolle in den Ressortabstimmungen, während am Ende die Bundestagsabgeordneten der Regierungsmehrheit in abgekürzten Verfahren die gefundenen Ergebnisse nur noch akklamieren. Eine Beteili-

1 *Marei Pelzer* ist rechtspolitische Referentin von PRO ASYL. *Maximilian Pichl* ist juristischer Mitarbeiter von PRO ASYL.

2 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz v. 20.10.2015, BGBl. I, 1722 ff.

3 BT Drs. 18/7538 (online: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807538.pdf>); s.a. 18/7538, 18/7645, 18/7685) und des Bundesrates vom 26.2.2016 (BR-Drs. 86/16 [Beschluss]); s. Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren v. 11.3.2016, BGBl. I, 390.

4 Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz), Gesetz v. 2.2.2016, BGBl. I, 130. Auf die Darstellung dieses Gesetzes wird aus Platzgründen verzichtet.

5 S. Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern v. 11.3.2016, BGBl. I, 394. Der Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/7537) wurde durch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Diensts des Bundestags für rechtlich fragwürdig befunden. Die Gutachter kritisierten, dass bestimmte, von der Regierung benannte Straftaten ohne sachlichen Grund als „besonders schwer“ eingestuft würden, Flüchtlinge bereits bei Straftaten, die sich „im unteren Bereich“ bewegen, ihren Status aberkannt bekommen und sie verwiesen auf mögliche Hinderungsgründe von Abschiebungen aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention, vgl. Tagesschau v. 18.2.2016 (online: <https://www.tagesschau.de/innland/ausweisungen-bundestag-101.html>, letzter Aufruf aller Links 25.2.2016).

6 Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 5.2.2016 „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten“, BR Drs. 68/16; dazu auch Stellungnahme des Bundesrates, BR-Drs. 68/16 (Beschluss).

gung von Fachverbänden und ExpertInnen wird nur noch zum Schein vorgenommen. Wenn etwa, wie beim Asylpaket II geschehen, die Sachverständigenanhörung nur einen Tag vor der zweiten Lesung stattfindet und jeder Einwand ungehört bleibt, kann dies nur noch als Farce bezeichnet werden. Die Verfahren zeugen schon aus formaler Sicht von einem Tiefpunkt des demokratischen Parlamentarismus.

Nachfolgend werden die Gesetzesänderungen seit Herbst 2015 dargestellt.<sup>7</sup>

### 1. Längerer Verbleib von Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen

Das Asylpaket I sieht vor, dass die Dauer der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) von bis zu drei auf bis zu sechs Monate erhöht wird (§ 47 Abs. 1 AsylG). Korrespondierend hierzu wird auch die erst zum 1.1.2015 liberalisierte Residenzpflicht entsprechend verlängert (§ 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG). Der Gesetzgeber argumentierte in der Begründung, dass dies „eine Verfahrensbündelung sowie eine schnelle, effektive Umsetzung der jeweiligen Ergebnisse: Bleiberecht oder Rückführung“ bewirken würde.<sup>8</sup> Doch diese Argumente können noch keinen kausalen Zusammenhang zwischen dem Wohnort der AsylbewerberInnen und ihrer Verfahrensdauer begründen.<sup>9</sup> Die Beschleunigung von Asylverfahren ist primär abhängig von den zur Verfügung gestellten Ressourcen im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dessen Verwaltungsstrukturen.<sup>10</sup>

Eine längere Wohnpflicht in EAEs ist mit integrationspolitisch fragwürdigen Folgen verbunden. Nach § 61 Abs. 1 AsylG darf ein Ausländer für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben. Im Übrigen kann nach § 61 Abs. 2 AsylG einem Ausländer, der sich seit drei Monaten im Bundesgebiet gestattet aufhält, die Beschäftigung erlaubt werden, wenn u.a. die Bundesagentur zugestimmt hat. Freilich ergeben sich dann vielfache praktische Probleme.<sup>11</sup> Zwar haben bis auf zwei Bundesländer alle anderen die Schulpflicht bzw. ein Schulbesuchsrecht eingeführt – aber nur in drei Bundesländern gilt dies von Anfang an. Die meisten Länder beginnen die reguläre Beschulung erst nach der Phase der Erstaufnahme.<sup>12</sup> Der Missbrauchsbeauftragte der Bundesregierung, Johannes-Wilhelm Rörig, machte zudem darauf aufmerksam, dass insbesondere Frauen und Kinder unter der Situation in überfüllten Massenunterkünften zu leiden hätten und die Gefahr „chaotischer Zustände“ bestehe, in denen sexuelle Übergriffe durch vermeintliche Helfer, Angestellte oder andere Flüchtlin-

7 Zum Zeitpunkt der Abfassung des Artikels wird bereits über ein Asylpaket III diskutiert, das u.a. eine Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge beinhalten soll, vgl. Pelzer/Pichl, Residenzpflicht und Wohnsitzauflage: Aktuelle Einschränkungen der Freizügigkeit von Flüchtlingen, ZAR 2016 (im Erscheinen).

8 BT-Drs. 18/6185 (Gesetzesentwurf Asylpaket I), 26.

9 Bender/Bethke, in: Hofmann (Hrsg.), Nomos-Kommentar Ausländerrecht, 2. Auflage, 2016, § 47 AsylG, Rn. 13.

10 Bereits Ende 2014 hatte das BAMF knapp 170.000 unerledigte Asylanträge. Sie waren schon damals ein Zeichen für die strukturellen Probleme der Behörde, vgl. Pelzer, Flüchtlinge: Der inszenierte Notstand, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2015, 5 ff.

11 Vgl. von Planta, Vereinfachung der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden, NJW 2016, 18 ff.

12 Vgl. Weiser, Recht auf Bildung für Flüchtlinge, Beilage zum Asylmagazin 11/2013.

ge leichter stattfinden könnten.<sup>13</sup> Nach Art. 18 Abs. 4 der EU-Aufnahmerichtlinie,<sup>14</sup> die trotz Ablauf der Frist nicht durch den Gesetzgeber in nationales Recht umgesetzt wurde, müssen die Mitgliedstaaten gerade geeignete Maßnahmen treffen, um derartige Vorfälle zu verhindern. In Härtefällen muss Betroffenen der Auszug aus der EAE ermöglicht werden.

## 2. Verkürzungen von Abschiebestopps, Abschiebungen ohne Ankündigung, Abschiebungen trotz Krankheit

Die Möglichkeit der Bundesländer, einen Abschiebestopp für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland zu erlassen, wird deutlich beschränkt. Statt wie bisher für sechs Monate können sie nun nur noch für drei Monate ohne die Zustimmung des Bundesinnenministeriums erlassen werden (§ 60a AufenthG). Laut Gesetzesbegründung soll dies dem bundeseinheitlichen Verwaltungsvollzug dienen,<sup>15</sup> doch faktisch werden damit humanitäre Spielräume der Länder eingeschränkt. Denn bislang konnten einzelne Bundesländer Winterabschiebestopps für abgelehnte AsylbewerberInnen erlassen, sodass bspw. Roma nicht in den kalten Wintermonaten in ihre Herkunftsstaaten verbracht wurden.

Zudem darf nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise der Termin der Abschiebung dem Ausländer nicht mehr angekündigt werden (§ 59 Abs. 1 AufenthG). Die ohnehin schon verbreitete Praxis der Überraschungsabschiebungen wird nun also vom Gesetzgeber flächendeckend angeordnet. Diese Verschärfung ist mit dem Rechtsstaatsgebot nicht vereinbar, wonach laut Deutschem Anwaltsverein<sup>16</sup> die Tätigkeit einer Behörde grundsätzlich fair und transparent sein muss.<sup>17</sup> Außerdem verhindert das Ankündigungsverbot einen effektiven Rechtsschutz gem. Art. 19 Abs. 4 GG bei Vorliegen von Vollzugshindernissen - z.B. bei Krankheit oder bevorstehender Geburt eines deutschen Kindes.<sup>18</sup> Die Maßnahme ist zudem unverhältnismäßig, weil sie unterschiedslos alle ausreisepflichtigen Ausländer trifft, unabhängig vom individuellen Verhalten.<sup>19</sup>

Auch im Bereich der Vollzugshindernisse wurden Verschärfungen eingeführt. Hiermit wurde das Lamento der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück) aufge-

13 Vgl. Tagesschau v. 18.2.2016 (online: <https://www.tagesschau.de/inland/roerig-missbrauch-fluechtlinge-kinderschutz-101.html>).

14 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten; ersetzt durch: Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung); die Umsetzungsfrist der Richtlinie ist am 20. Juli 2015 abgelaufen. Die Europäische Kommission hat hierauf ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und andere Mitgliedstaaten eingeleitet.

15 BT-Drs. 18/6185 (Geszentwurf Asylpaket I), 67.

16 Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht zum Geszentwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (BT-Drs. 18/6185, Stand: 29.9.2015), 15.

17 Vgl. BVerfG, Urt. v. 5.11.2003, 2 BvR 1243/03, Rn. 67.

18 So auch Deutscher Anwaltverein (Fn. 16), 15.

19 Vgl. Hocks, in: Hofmann (Hrsg.), Nomos-Kommentar Ausländerrecht, 2. Auflage, 2016, § 59 AufenthG, Rn. 24.

griffen, es bestünden gravierende „Vollzugsdefizite“.<sup>20</sup> Dabei wurde schon vor Verabschiedung der Asylpakete der Vollzug der Ausreisepflicht nur ausnahmsweise ausgesetzt, wenn es um fundamentale Grundrechtspositionen geht, wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die nun getroffene Regelung stellt in mehrerlei Hinsicht einen Dammbruch im Umgang mit den Grundrechten von ausreisepflichtigen Personen dar. Es wurde eine gesetzliche Vermutung eingeführt, dass „der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen“ (§ 60a Abs. 2c AufenthG). Hierdurch wird, für das Verwaltungsrecht ganz untypisch, der Amtsermittlungsgrundsatz ausgehebelt. Die Beweislast trifft stattdessen den Betroffenen selbst, der zur Widerlegung unverzüglich eine „qualifizierte ärztliche Bescheinigung“ beibringen muss. Nach Ansicht des Gesetzgebers werden psychologische Stellungnahmen und Gutachten aber nicht anerkannt. Dies widerspricht einerseits der Rechtsprechung<sup>21</sup> und andererseits der Rechtslage, die gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB V auch eine psychotherapeutische Behandlung als Krankenbehandlung festschreibt.<sup>22</sup> Erfolgt keine „unverzügliche“ Vorlage, wird fingiert, dass keine Abschiebungshindernisse bestehen. In der Praxis wird es kaum möglich sein, derart schnell ein qualifiziertes ärztliches Gutachten der Behörde vorzulegen. Deswegen steht zu befürchten, dass Betroffene ohne ärztliche Untersuchung abgeschoben werden. Die Folgen dieser Regelungen können in der Praxis dramatisch sein: Denn nach Recherchen der Antirassistischen Initiative Berlin (AIR)<sup>23</sup> begingen schon von 1993 bis 2014 insgesamt 179 Menschen einen Suizid aufgrund einer drohenden Abschiebung.

Eine weitere Untergrabung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit findet sich im Bereich der sog. zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernisse, § 60 Abs. 7 AufenthG. Hier geht es um die Frage, ob im Herkunftsland Gefahr für Leib oder Leben droht – etwa weil eine bestimmte Krankheit dort nicht behandelbar ist. Hier hat der Gesetzgeber geregelt, dass eine erhebliche konkrete Gefahr aus gesundheitlichen Gründen nur bei lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankungen vorliegt, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden. In der Gesetzesbegründung wird behauptet, dass Posttraumatische Belastungsstörungen (PTBS) nicht als schwerwiegende Erkrankung anzusehen seien und diese damit kein Abschiebungshindernis darstellen würden.<sup>24</sup> Die Bundespsychotherapeutenkammer hält dem entgegen, dass es sich bei PTBS sehr wohl regelmäßig um eine schwerwiegende Erkrankung handeln würde.<sup>25</sup> Die neuen Regelungen seien „fachlich nicht fundiert, inhuman und lebensgefährdend.“<sup>26</sup> Aber nicht nur eine nicht behandelte PTBS kann im Herkunftsland im schlimmsten Fall

20 Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück), Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite 2015, <https://fragdenstaat.de/files/foi/29570/bericht-unterarbeitsgruppe-vollzugsdefizite-april2015.pdf>.

21 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss v. 19.12.2008 - 8 A 3053/08.A; VG München, Urteil v. 14.2.2014 - M 21 K 11.30993.

22 Vgl. Stellungnahme der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Folteropfer und Flüchtlinge zum Asylpaket II v. 1.2.2016 (online: <http://www.baff-zentren.org/news/stellungnahme-m-asylpaket-ii/>).

23 Vgl. [http://www.ari-berlin.org/doku/PE\\_deutsch\\_22.pdf](http://www.ari-berlin.org/doku/PE_deutsch_22.pdf).

24 BT-Drs. 18/7538, 19. (online: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/075/1807538.pdf>).

25 Stellungnahme der Bundespsychotherapeutenkammer v. 1.2.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, 13 (online: [http://www.bptk.de/uploads/media/201602\\_03\\_2016-02-01\\_STN\\_BPtK\\_Einfuehrung\\_beschleunigter\\_Asylverfahren.pdf](http://www.bptk.de/uploads/media/201602_03_2016-02-01_STN_BPtK_Einfuehrung_beschleunigter_Asylverfahren.pdf)).

26 Ebd., 14.

zum Suizid führen – auch andere schwerwiegende Krankheiten können unbehandelt lebensbedrohlich sein.

### 3. Verfassungswidrige Verschärfungen des AsylbLG

Nachdem das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erst im Jahr 2014 an die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012<sup>27</sup> angepasst wurde, sehen die Asylpakete I und II gravierende Rückschritte vor. Dabei werden verfassungsrechtliche Vorgaben eklatant missachtet.

#### 3.1. Leistungskürzung um das soziokulturelle Existenzminimum (§ 1a AsylbLG)

Schon bisher sah der § 1a AsylbLG eine Anspruchseinschränkung auf das „unabweisbar Gebotene“ vor, und zwar in Fällen, in denen die Einreise zum Zweck des Leistungsbezugs unterstellt oder der Vorwurf erhoben wurde, die eigene Abschiebung verhindert zu haben. Mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben viele Sozialgerichte jedoch eine solche Anspruchseinschränkung abgelehnt; der Rechtsbegriff der „unabweisbar gebotenen“ Leistungen sei verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass der Leistungsumfang das menschenwürdige Existenzminimum nicht unterschreiten darf.<sup>28</sup> Auch in der sozialrechtlichen Literatur wird in Frage gestellt, dass das menschenwürdige Existenzminimum überhaupt der Abwägung zugänglich sein kann.<sup>29</sup> Die Asylpaket I und II sehen neuartige Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG vor, die massive Einschränkungen des Existenzminimums für eine große Gruppe von Betroffenen darstellen.

##### 3.1.1. Umfang der Leistungseinschränkung

Die Neuregelung des § 1a AsylbLG sieht vor, dass den Betroffenen nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gewährt werden, und zwar in der Regel in Form von Sachleistungen. Damit sind Teile des physischen Existenzminimums ausgeschlossen – nämlich Leistungen für Kleidung sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts (diese dürfen „nur, soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen,“ zusätzlich erbracht werden). Außerdem werden keine Leistungen des soziokulturellen Existenzminimums („notwendiger persönlicher Bedarf“) gewährt, ebenso wenig die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sowie die „unerlässlichen“, „erforderlichen“ oder für Kinder „gebotenen“ Leistungen nach § 6 AsylbLG.

Dabei ist der ansonsten nach 15 Monaten vorgesehene Wechsel in die SGB XII-Leistungen (Sozialhilfe) nach § 2 AsylbLG ausgeschlossen ist. Die Leistungskürzung ist also

27 BVerfG, 18.7.2012 - 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

28 LSG Nordrhein-Westfalen, 24.4.2013 - L 20 AY 153/12 B ER; ebenso: LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6.2.2013 - L 15 AY 2/13 B ER; SG Lüneburg, Beschluss vom 13.12.2012 - S 26 AY 26/12; SG Düsseldorf, Beschluss vom 19.11.2012 - S 17 AY 81/12 ER; SG Altenburg, Beschluss vom 11.10.2012 - S 21 AY 3362/12 ER; SG Köln, Beschluss vom 25.1.2013 - S 21 AY 6/13 ER.

29 Vgl. zur generellen Verfassungswidrigkeit von Sanktionen: Drohse, Sanktionen nach dem SGB II und das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, NZS 2014, 96 ff.

auf Dauer gestellt. Dies wird dadurch unterstrichen, dass § 1a Abs. 2 AsylbLG davon spricht, die reduzierten Leistungen bis zur Ausreise oder der Durchführung der Abschiebung zu gewähren. Damit macht der Gesetzgeber deutlich, dass es hier um eine zeitlich unbegrenzte Leistungskürzung geht.

Im Ergebnis wird eine Rechtslage geschaffen wie vor dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts am 18. Juli 2012. Denn der jetzige § 1a AsylbLG sieht eine ähnlich gravierende Leistungskürzung (wie vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts) vor, und zwar auf Dauer – mangels der Möglichkeit, jemals in ein anderes Leistungs-Regime hineinwachsen zu können.

### 3.1.2. Kreis der betroffenen Personengruppen

Um die Frage, wer eigentlich unter den neuen § 1a AsylbLG fallen soll, gab es innerhalb der Großen Koalition längere Auseinandersetzungen. Mit dem gefundenen Ergebnis wird eine große Gruppe von Betroffenen erfasst, die teilweise über viele Jahre in Deutschland leben:

- Erfasst sind vollziehbar Ausreisepflichtige, für die ein Ausreisetermin und eine Ausreisemöglichkeit feststehen, es sei denn, die Ausreise konnte aus Gründen, die sie nicht zu vertreten haben, nicht durchgeführt werden (Abs. 2).
- Zudem sind vollziehbar Ausreisepflichtige und Geduldete betroffen, bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können (Abs. 3).
- Es werden europäische Relocation-Fälle umfasst (Abs. 4), d.h. also Personen, die in Abweichung vom Dublin-Verfahren in einen EU-Staat verteilt worden und entgegen der behördlichen Zuweisung nach Deutschland eingereist sind.
- Schließlich wurde die Anwendung des neuen § 1a AsylbLG auf alle Asylsuchenden in der ersten Phase ihres Aufenthalts in Deutschland ausgedehnt, und zwar so lange ihnen der Ankunftsnachweis noch nicht ausgestellt wurde (§ 11 Abs. 2a AsylbLG).

Mit der Gruppe nach Abs. 2 wurde der Kreis der Betroffenen – im Vergleich zum alten § 1a AsylbLG – deutlich ausgedehnt. Ob mit „Ausreisetermin“ das Festsetzen der Ausreisefrist oder aber die Terminierung der Abschiebung gemeint ist, ist indes noch unklar. In der öffentlichen Diskussion um das Asylpaket I wurde nur unzureichend zur Kenntnis genommen, dass über den Abs. 3 auch potentiell die Mehrheit aller Geduldeten von der neuen Leistungskürzung betroffen sind.<sup>30</sup> Der Kreis der Betroffenen ist groß, weil in der Praxis die Ausländerbehörden sehr häufig unterstellen, dass die nicht vollzogene Abschiebung von den Betroffenen zu vertreten ist. Dieser neue Tatbestand erfasst auch Geduldete, die über viele Jahre in Deutschland leben, also die sog. faktischen Inländer. Wenn ein Geduldeter wegen fehlender Pässe nicht abgeschoben werden kann, wird oftmals sein Verschulden angenommen. Dann ist eine Leistungskürzung möglich, auch wenn die Person viele Jahre in Deutschland lebt. Ob tatsächlich eine Passbeschaffung möglich ist, ist jedoch vielfach umstritten. Zwar fielen Geduldete auch schon unter den alten § 1a AsylbLG, allerdings sind die nun vorgesehenen Leistungskürzungen viel weitgehender.

30 Der Gesetzentwurf BT-Drs. 18/6185 v. 30.9.2015 sah noch keine Erfassung von Geduldeten durch die neuen Leistungskürzungen vor, sie waren nur von § 1a Abs. 1 erfasst.

### 3.1.3. Verfassungsrechtliche Bewertung

Die vom Gesetzgeber vorgenommenen Leistungseinschränkungen werden den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 18. Juli 2012 aufgestellten Maßstäben in keiner Weise gerecht.<sup>31</sup> Der Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst sowohl die physische als auch die soziokulturelle Existenzsicherung. Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigt es laut Bundesverfassungsgericht nicht, den Anspruch auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken.<sup>32</sup> Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlange, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss.<sup>33</sup> Dabei schließt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auch kurzfristig in Deutschland lebende ausländische Staatsangehörige in den Anwendungsbereich von Art. 1 Abs. GG ein. Ausländische Staatsangehörige verlieren demnach den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten. Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz müsse daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.<sup>34</sup>

Der Gesetzgeber genügt den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht, wenn er mit § 1a Abs. 2 bis 4 AsylbLG das soziokulturelle ganz und das physische Existenzminimum teilweise streicht. Zwar schweigt die Gesetzesbegründung zu den Motiven für diese pauschale Kürzung gegenüber Geduldeten und anderen Ausreisepflichtigen ohne zeitliche Befristung.<sup>35</sup> Jedenfalls könnte die Kurzfristigkeit des Aufenthalts keine Rechtfertigung darstellen.<sup>36</sup> Denn zum einen sind viele Geduldete langfristig in Deutschland, so dass kein kurzfristiger Aufenthalt vorliegt.<sup>37</sup> Zum anderen wurde nicht ermittelt, dass hier spezifische Minderbedarfe vorliegen – das Bundesverfassungsgericht fordert jedoch, dass diese tatsächlich ermittelt werden, wobei auch zu berücksichtigen ist, ob durch die Kürze des Aufenthalts Minderbedarfe durch Mehrbedarfe kompensiert werden können, die typischerweise gerade unter den Bedingungen eines nur vorübergehenden Aufenthalts anfallen.<sup>38</sup>

### 3.2. Pauschale Kürzung der Grundleistungen für alle anderen

Für Asylsuchende stellt die vorgesehene Neufassung von § 3 Abs. 1 Satz 8 AsylbLG eine Verschärfung dar. Vorgesehen ist eine pauschale Kürzung der dort geregelten Geldleistungen für den notwendigen persönlichen Bedarf. Im Vergleich zu den geltenden Sätzen

31 So auch Brings/Oehl, Verfassungswidrige Kürzungen und nachgeschobene Berechnungen, ZAR 2016, 22 ff.

32 BVerfG (Fn. 27), Rn. 120.

33 Ebd., Rn. 120.

34 Ebd., Rn. 120.

35 Änderungsanträge des Innenausschusses des BT, BT-Drs. 18/6386, 14.

36 So aber Thym, Schnellere und strengere Asylverfahren. Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, NVwZ 2015, 1625 (1631).

37 Gerade diesen Umstand vernachlässigt auch Kluth in seiner Bewertung des Gesetzes, vgl. Kluth, Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, ZAR 2015, 337 (341).

38 BVerfG (Fn. 27), Rn. 100.



liegen die Kürzungen – je nach Alter und Konstellation – bei bis zu 10 € pro Monat im Vergleich zur bisherigen Rechtslage.

Die vom Gesetzgeber vorgenommene Ermittlung von Minderbedarfen ist offensichtlich fehlerhaft.<sup>39</sup> Der Minderbedarf wird u.a. damit begründet, dass Asylsuchende gem. § 44 Abs. 4 AufenthG einen kostenfreien Zugang zu Integrationskursen hätten. Dies rechtfertigt jedoch keine pauschale Kürzung für alle Asylsuchende. Denn nur ein Bruchteil der Asylsuchenden hat aktuell Zugang zu einem Integrationskurs. Das BAMF hat im Januar mitgeteilt, dass von 30.000 Anträgen von Asylsuchenden nur 15.000 einen Bescheid erhalten hätten, der ihnen den Zugang zu einem Sprachkurs ermöglichen würde. Für alle anderen wird hier also eine Kürzung vorgenommen, obwohl sie nicht an einem staatlich geförderten Sprachkurs teilnehmen.

#### 4. Aussetzung des Familiennachzugs

In der Öffentlichkeit wurde besonders stark über die Aussetzung des Familiennachzugs im Zuge des Asylpakets II gestritten. Unklar war zunächst für viele Akteure zu sein, welche Gruppe von der Gesetzesverschärfung betroffen ist. Ausweislich des Gesetzes soll die zweijährige Aussetzung für subsidiär Schutzberechtigte gelten (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Das sind jene Flüchtlinge, die keine Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten, denen aber bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland ein ernsthafter Schaden durch Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht (§ 4 Abs. 1 AsylG). Im Jahr 2015 haben diesen Status nur 1.707 Personen erhalten (0,6% der Entscheidungen).<sup>40</sup> Entsprechend könnte man meinen, dass es sich hierbei um eine vergleichsweise kleine Gruppe handeln würde.

Die Situation 2015 stellte aber eine Ausnahme dar. Beispielsweise erhielten 2014 noch 17,6% der syrischen Flüchtlinge einen subsidiären Schutzstatus.<sup>41</sup> Erst die Rechtsprechung einiger Oberverwaltungsgerichte verpflichtete das BAMF, für SyrerInnen den GFK-Status anzunehmen. Sie traten der Sichtweise des BAMF entgegen, es läge keine politische Verfolgung vor. Dagegen wurde vorgebracht, dass „ein syrischer Asylbewerber, unabhängig von einer Vorverfolgung, wegen seiner illegalen Ausreise aus Syrien, der Asylantragstellung und dem längeren Aufenthalt in Deutschland im Falle einer Rückkehr bedroht [ist]. Sein Verhalten wird vom syrischen Staat derzeit als Ausdruck regimefeindlicher Gesinnung aufgefasst, und er hat bei einer Rückkehr nach Syrien mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit in Anknüpfung an seine tatsächliche oder jedenfalls vermutete politische Überzeugung mit Verfolgungsmaßnahmen zu rechnen.“<sup>42</sup>

Um die Verfahren zu beschleunigen, hatte das BAMF für SyrerInnen im Jahr 2015 ein schnelleres Schriftverfahren ohne mündliche Asylanhörungs eingeführt, das stets im GFK-Status mündete. Obwohl ein Missbrauch – sog. Antragstellung von „falschen SyrerInnen“ – nicht belegt werden konnte, wurde nach dem Beschluss der Innenministerkon-

39 Zu den Anforderungen: Ebd., Rn. 100.

40 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik, 1.1.2015 – 31.12.2015.

41 BAMF, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Januar 2016 (online: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile)).

42 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss v. 24.4.2014 – 2 L 16/13.



ferenz im Dezember 2015 dieses Verfahren wieder zurückgenommen und die mündliche Anhörung wieder eingeführt. Es ist davon auszugehen, dass der Anteil der subsidiär Schutzberechtigten im Vergleich zu Personen mit Flüchtlingsstatus wieder steigen wird.

Die Aussetzung des Familiennachzugs stellt eine schwere Härte für die Betroffenen dar und ist im Hinblick auf die Garantie des Familienlebens gemäß Art. 6 GG und Art. 8 EMRK menschenrechtlich fragwürdig. Denn auf die zweijährige Wartefrist aufgrund der Aussetzung kommt noch mindestens ein weiteres Jahr obendrauf, da der Familiennachzug schon jetzt bürokratisch schleppend vorangeht. Viele Familien dürften diese Wartezeit nicht abwarten wollen. Entweder werden bereits in Deutschland angekommene Familienmitglieder zurückkehren oder Familien mit Frauen und Kindern werden sich selbstständig auf den Weg über die lebensgefährlichen Routen nach Europa begeben. Bereits seit Jahresbeginn sind allein 2016 über 450 Menschen im Mittelmeer gestorben (Stand v. 15.3.2016).<sup>43</sup>

Die Aussetzung läuft der zunehmenden Angleichung von GFK-Status und subsidiärem Status auf europäischer Ebene zuwider. Der deutsche Gesetzgeber hatte noch im August 2015 beim Familiennachzug die Gleichstellung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten beschlossen. Im Ergebnis am härtesten wird die Aussetzung unbegleitete Minderjährige treffen. Nach Ablauf der zweijährigen Aussetzung werden viele die Volljährigkeit erreicht haben, so dass kein Anspruch auf Elternnachzug mehr besteht – sie werden also dauerhaft von ihren Eltern getrennt.

## 5. Diskriminierendes Sonderrecht für Asylsuchende aus „sicheren Herkunftstaaten“

Asylsuchende aus sog. „sicheren Herkunftstaaten“ sind durch die Asylpakete besonderen Diskriminierungen unterworfen. Wirkte sich der Umstand aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ zu kommen vor Oktober 2015 primär auf das Asylverfahren aus, gelten jetzt umfangreiche Sonderbestimmungen.

### 5.1. Verbot der Arbeitsaufnahme, Ausschluss von Integrationskursen

Für sie wird eine unbegrenzte Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen bis zur Entscheidung über die Ausreise oder Abschiebung angeordnet (§ 47a AsylG). Dies hat nicht nur auf die Art der Unterbringung Auswirkungen, sondern führt auch dazu, dass sie währenddessen der Residenzpflicht und einem europarechtlich fragwürdigen unbefristeten Arbeitsverbot unterworfen sind. Auch nach negativem Abschluss des Asylverfahrens gelten für Personen aus sicheren Herkunftsländern spezielle Einschränkungen. § 60a Abs. 6 AufenthG sieht vor, dass einem Geduldeten, der Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftslandes ist und dessen nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde, die Ausübung der Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden darf. Die Regelung führt zu dauerhaften Arbeits- und Ausbildungsverboten.

Nach § 44 Abs. 4 AufenthG wird die Möglichkeit geschaffen, dass auch Asylsuchende und Geduldete an Sprachkursen teilnehmen können. Die Sprachkurse werden nur insofern angeboten, soweit Kursplätze vorhanden sind und eine „gute Bleibeperspektive“ be-

43 Vgl. UNHCR: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>; International Organisation for Migration: <http://missingmigrants.iom.int/>.

steht.<sup>44</sup> Allerdings werden Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ generell von den Integrationskursen ausgeschlossen. Ein solches Zwei-Klassen-System ist diskriminierend und mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar – denn ob ein Asylantrag berechtigt ist oder nicht, steht erst am Ende eines Asylverfahrens fest und darf nicht vorweggenommen werden. Die EU-Aufnahmerichtlinie lässt im Übrigen eine solche diskriminierende Behandlung nach Herkunft nicht zu. Die Stigmatisierung dieser Gruppen, die mit der Entrechtung einhergeht, ist damit vorprogrammiert.

## 5.2. Beschleunigte Asylverfahren

Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ werden zudem seit Inkrafttreten des Asylpakets II nicht mehr in normale Erstaufnahmeeinrichtungen verbracht. Sie sollen gemäß § 30a AsylG beschleunigte Verfahren in „besonderen Aufnahmeeinrichtungen“ durchlaufen. Neben dieser Personengruppe sollen auch FolgeantragstellerInnen und jene Schutzsuchende in die neuen Einrichtungen verbracht werden, die Identitätsdokumente mutwillig beseitigt haben oder bei denen die Behörden dies vermuten. In der Praxis wird dabei unterstellt, dass Asylsuchende vorsätzlich ihre Papiere vernichten. Dabei sind Schutzsuchende oft gezwungen, ihre Papiere an Schlepper zu verkaufen, oder sie verlieren sie auf der Flucht. Sie kommen damit ohne Papiere in Deutschland an, was ihnen dann zum Vorwurf gemacht wird. Es steht zu befürchten, dass durch diese gesetzliche Grundlage der Personenkreis, der von beschleunigten Asylverfahren betroffen ist, in der Praxis willkürlich ausgedehnt werden kann.

Die Schnellverfahren bedingen, dass über den Asylantrag innerhalb einer Woche entschieden werden soll. Gelingt dem BAMF diese schnelle Bearbeitung nicht, durchlaufen die Betroffenen wieder das normale Asylverfahren. Die Schnellverfahren dürften in der Praxis zu einer Aushöhlung der Verfahrensrechte von Asylsuchenden führen. Innerhalb von einer Woche können spezifische Fluchtgründe oft nicht geprüft werden. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Flughafenverfahren von 1996 klargestellt, dass Schutzsuchende in beschleunigten Verfahren Anspruch auf eine kostenlose asylrechtliche Beratung und anwaltliche Unterstützung haben müssen.<sup>45</sup> Schon das bisherige Flughafenverfahren wird aufgrund der Umgehung dieser Vorgaben heftig kritisiert.<sup>46</sup>

Auch besonders schutzbedürftige Asylsuchende wie Traumatisierte, Kranke oder Minderjährige sollen nicht von den Verfahren ausgenommen werden. Dabei zeigt die Erfahrung aus der Arbeit der psychosozialen Zentren, dass traumatisierte Menschen viel länger als eine Woche brauchen, um sich auf eine Anhörung vorzubereiten und dort detailliert ihre Fluchtgründe vortragen zu können.

44 Laut einem Schreiben der Bundesagentur für Arbeit fallen unter diese Gruppe nur Asylsuchende aus Syrien, Eritrea, Iran und Irak. Woran die „gute Bleibeperspektive“ empirisch bemessen wird, bleibt ungewiss, vgl. <https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/web/datei/mdaw/mjgy/~edisp/l6019022dstbai782954.pdf>, zu den neuen Bleiberechtsregelungen vgl. Allenberg/N. Markard, Die neuen Bleiberechtsregelungen: Perspektiven für Auszubildende und junge Menschen, RdJB 2016 (im Erscheinen).

45 BVerfGE 94, 166, Rn. 140.

46 Vgl. Bender, Das Asylverfahren an deutschen Flughäfen: Völkerrechtswidriges „Push Back“ oder Modell für ein Asyl-Schnellverfahren auf hoher See?, Frankfurt am Main, 2014.

Damit die Asylsuchenden in den „besonderen Aufnahmezentren“ verbleiben, hat der Gesetzgeber mit dem Asylpaket II zudem eine Verschärfung der Residenzpflicht eingeführt. Personen, die den Bezirk der Ausländerbehörde verlassen, in dem sich das Aufnahmezentrum befindet, wird unterstellt, ihr Asylverfahren nicht weiterzubetreiben (§ 33 AsylG). Der Asylantrag gilt dann als zurückgenommen. Nur einmal kann die betroffene Person in das Aufnahmezentrum zurück, um das Verfahren wiederaufzunehmen. Bei einem nochmaligen Verstoß ist der Anspruch auf ein Asylverfahren verwirkt, dann kann nur ein Folgeantrag gestellt werden. Die Regelung kann dazu führen, dass bereits ein Besuch bei Freunden, Verwandten oder Unterstützern außerhalb der Einrichtung den Ausschluss vom Asylverfahren bewirkt. Eine solche Lappalie kann schlimmstenfalls bewirken, dass eine Person, bei der die Voraussetzungen des Flüchtlingsstatus vorliegen, in den Verfolgerstaat abgeschoben wird. Die Regelung ist deshalb nicht nur unverhältnismäßig, sondern verstößt darüber hinaus gegen das Refoulementverbot aus Art. 3 EMRK und Art. 33 Abs. 1 GFK.

## 6. Immer mehr „sichere Herkunftsländer“

Bei der Einreise aus so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ genügt die Vermutung, dass ein Ausländer aus einem entsprechenden Herkunftsland nicht der politischen Verfolgung unterliegt, um den Asylantrag nach § 29a AsylG als offensichtlich unbegründet abzulehnen. Die Widerlegung einer solchen Vermutung wird durch verfahrensverschärfende Festlegungen enorm erschwert oder gar unmöglich gemacht.

### 6.1. Balkan-Staaten als sicher deklariert

Durch das Asylpaket I wurden Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten im Sinne von § 29a AsylG eingestuft.<sup>47</sup> Mit der Menschenrechtslage in diesen drei Balkan-Staaten ist diese Einstufung nicht vereinbar, insbesondere bei Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben.<sup>48</sup> Der Gesetzgeber hat sich jedoch nicht damit auseinandergesetzt, ob in den Balkanstaaten Verfolgung im Sinne der EU-Qualifikationsrichtlinie droht. Das Schutzverständnis nach dieser Richtlinie ist weiter als das nach Art. 16a GG, da als Verfolgung nicht nur schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen in Betracht kommen, sondern auch die Kumulierung von mehreren, weniger schwerwiegenden Eingriffen.<sup>49</sup> Hierunter fallen insbesondere auch die sozialen Menschenrechte.

Berichten von Amnesty International zufolge werden Roma und weitere Minderheiten im Kosovo in vielen Bereichen diskriminiert. Häufig erhalten sie keinen oder nur er-

47 Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina sind bereits im September 2014 als sichere Herkunftsstaaten definiert worden. Davor wurden 1993 Ghana und Senegal auf die Liste genommen.

48 Marx/Waringo, Gutachten: Albanien und Montenegro: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung der Ausweitung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ auf die Länder Albanien und Montenegro, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q\\_PUBLIKATIONEN/2014/PRO\\_ASYL\\_Gutachten\\_zu\\_Einstufung\\_von\\_Albanien\\_und\\_Montenegro\\_als\\_sichere\\_Herkunftslander\\_Juni\\_2014.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/PRO_ASYL_Gutachten_zu_Einstufung_von_Albanien_und_Montenegro_als_sichere_Herkunftslander_Juni_2014.pdf).

49 Art. 9 Abs. 1 lit. b) Qualifikationsrichtlinie.

schwerten Zugang zu Bildung, Arbeit und Wohnraum.<sup>50</sup> Ähnliche Berichte liegen auch für die Situation in Albanien vor.<sup>51</sup> Das Auswärtige Amt berichtet ferner über erhebliche gesellschaftliche Diskriminierungen von Roma und „Ägyptern“ im Kosovo. Diese würden nicht nur ausgegrenzt, sondern seien auch Opfer einer diskriminierenden Verwaltungspraxis. Weiterhin werde der Zugang zum Arbeitsmarkt, Schulsystem und zur Gesundheitsversorgung für Roma in diskriminierender Weise eingeschränkt. Die allgemeine Lage der Roma macht eine umfassende und nicht nur auf dem Papier bestehende Einzelfallprüfung zwingend erforderlich. Es ist nach dem Unionsrecht zu untersuchen, ob sich in der Summe die Menschenrechtsverletzungen zu einer kumulativen Verfolgung verdichten. Die Einordnung der Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ ist mit dem europäischen Schutzansatz nicht vereinbar.

## 6.2. Maghreb-Staaten – sichere Folterstaaten?

Mit einem eigenen Gesetzentwurf hat die Große Koalition am 3.2.2016 im Kabinett beschlossen, Algerien, Marokko und Tunesien als „sichere Herkunftsstaaten“ einzustufen.<sup>52</sup> Um hier zu dem Ergebnis zu kommen, dass diese Einstufung unzulässig ist, bedarf es nicht einmal der Heranziehung des Unionsrechts. Schon nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts verbietet sich eine Einstufung der drei Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsstaaten nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG. Hiernach muss der Gesetzgeber aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse in diesem Staat die Einstufung vornehmen. Die Sicherheit vor politischer Verfolgung muss landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen bestehen.<sup>53</sup> Es muss u.a. gewährleistet sein, dass im Herkunftsland keine Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung droht.<sup>54</sup>

In allen drei Staaten bestehen erhebliche Menschenrechtsprobleme: Das Fehlen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit z.B. in Marokko,<sup>55</sup> gravierende Beschränkungen der Demonstrations- und Meinungsfreiheit in allen drei Staaten sowie die Beschneidung der Rechte von Frauen<sup>56</sup> oder Homosexuellen<sup>57</sup> sind Gründe, warum es in diesen Ländern zur Verfolgung kommen kann.

Wie ungenügend hingegen die Auseinandersetzung der Bundesregierung mit der Menschenrechtslage in den besagten Ländern ist, lässt sich exemplarisch am Thema Folter

50 Amnesty International, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/asylpolitik/2010/5/situation-der-roma-im-kosovo>.

51 Amnesty International, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/albania/report-albania>.

52 Vgl. Gesetzentwurf Bundesregierung (Fn. 6), BR-Drs. 68/16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung in seiner am 18. März 2016 beschlossenen Stellungnahme, bestehende Zweifel an der Einstufung dieser Länder als sichere Herkunftsstaaten im weiteren Beratungsverfahren auszuräumen (BT-Drs. 68/16 [Beschluss], 2).

53 BVerfG, U. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93.

54 BVerfG, U. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, Rn. 73 f.

55 U.S. Department of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Marocco, 25.6.2015.

56 Zum fehlenden Schutz vor Gewalt gegen Frauen: Amnesty International, Amnesty Report 2015, Algerien, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/algerien#straflosigkeit>.

57 In Tunesien sind homosexuellen Handlungen nach § 230 des tunesischen Strafgesetzbuchs mit Haftstrafen von drei Jahren bedroht. Gesetzentwurf Bundesregierung (Fn. 6), BR-Drs. 68/16, 18.

zeigen. Die Bundesregierung stellt in der Gesetzesbegründung fest, es würde in Marokko keine systematische Folter geben.<sup>58</sup> Dagegen hat die UN-Arbeitsgruppe zu Inhaftierungen die systematische Anwendung von Folter in der Haft festgestellt, wenn es um Terrorismusvorwürfe oder um die Staatssicherheit geht.<sup>59</sup> Amnesty International berichtet, dass nach wie vor unter Folter erpresste „Geständnisse“ vor Gericht zugelassen werden.<sup>60</sup> Ebenso kommt es in Algerien im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung immer wieder zu Folterfällen.<sup>61</sup> Bezogen auf Tunesien bestätigt die Bundesregierung sogar selbst, dass es im Zusammenhang mit Antiterrormaßnahmen zu Folterfällen gekommen ist und dass die tunesische Regierung dies auch einräumt. Es komme laut Menschenrechtsorganisationen und Medienberichten regelmäßig zu Folter-Fällen, insbesondere in der Polizeihaft, sowie unmenschlichen Behandlungen in den Haftanstalten.<sup>62</sup> Ein staatlicher Schutz hiergegen ist nicht verfügbar. Die Bundesregierung zieht aus dem Umstand keinerlei Schlussfolgerungen für die Entscheidung, die drei Maghreb-Staaten als verfolgungsfrei zu definieren.

Wenn Staaten, in denen Folter nach wie vor stattfindet, als sichere Herkunftsländer deklariert werden, stellt sich die Frage, wo überhaupt noch die Grenze gezogen wird. Mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts ist dieses Vorgehen jedenfalls nicht vereinbar.

## 7. Fazit

Die Bundesregierung möchte Handlungsfähigkeit bei der Bewältigung der sog. „Flüchtlingskrise“ demonstrieren. Bei den Rechtsänderungen handelt es sich jedoch überwiegend um Gesetzesverschärfungen, die keine Antwort auf die aktuellen Herausforderungen in der Flüchtlingsaufnahme leisten. Reflexartig wird auf steigende Asylzahlen mit einem Ausbau der Abschreckungsinstrumente reagiert. Das ist nicht nur politisch unklug. Denn die Erfahrung zeigt erstens, dass eine rechtliche Marginalisierung als Integrationshemmnis wirkt. Und zweitens missachtet die Bundesregierung dabei auch bindende Vorgaben des Unions- und Verfassungsrechts.

58 Gesetzentwurf Bundesregierung (Fn. 6), BR-Drs. 68/16, 13.

59 U.S. Department of State, Country Report on Human Rights Practices 2014 – Morocco, 25.6.2015.

60 Amnesty International, Amnesty Report 2015, Morocco and Western Sahara, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2015/marokko-und-westsahara>.

61 Amnesty International, Länderbericht Algerien, abrufbar unter: <http://www.amnesty-algerien.de/Main/Informieren-Land>.

62 Gesetzentwurf Bundesregierung (Fn. 6), BR-Drs. 68/16, 18.