

„Ist das im Koalitionsvertrag NRW 2022 festgeschriebene Ziel der neuen Landesregierung

„...eine schnelle dezentrale Unterbringung von Geflüchteten in den Kommunen. Familien mit Kindern und vulnerable Personengruppen ... nach drei Monaten, alle anderen Personengruppen möglichst nach sechs Monaten in die Kommunen zuweisen (...)“

(S. 121, Ziffern 5958-5961)

i.R. des aktuell geltenden Bundesrechts unmittelbar rechtlich umsetzbar, da die aktuelle Regelung (insb. § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG) lediglich Höchstgrenzen der Aufenthaltsverpflichtung formuliert, die von den Ländern unterschritten werden dürfen, oder steht die aktuelle Fassung des § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG einer Umsetzung entsprechend des Koalitionsvertrages NRW entgegen, da diese Regelung eine Wohnverpflichtung von grds. 18 Monaten vorschreibt?“

Gutachterliche Stellungnahme von Rechtsanwalt Jens Dieckmann, Bonn

*Jens Dieckmann, Rechtsanwalt
Rathausgasse 11a
D- 53111 Bonn
Tel.: 0228/9637978
Fax: 0228/9637979
Mobil: 0160/5516229
email: j-dieckmann@gmx.net*

A. Ausgangslage vor 2019

Nach § 44 Abs. 1 AsylG sind die Länder verpflichtet, „...für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die im Hinblick auf den monatlichen Zugang Asylbegehrender in den Aufnahmeeinrichtungen notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen.“

Mit „Aufnahmeeinrichtung“ ist hier die Erstaufnahmeeinrichtung gemeint, in der Asylsuchende nach der Antragsstellung die Anhörung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) haben.

Bis zum 23.10.2015 galt, dass Asylsuchende nach § 47 Abs. 1 AsylG „*verpflichtet (sind), bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen.*“

In der Folgezeit wurde die Lagerpflicht ausgeweitet auf bis zu 6 Monate.

B. Neuregelung 2019

I. Durch das „Geordnete- Rückkehr-Gesetz“ 2019 wurden die möglichen Aufenthaltszeiten in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder gem. §§ 47 ff. AsylG auf bis zu 18 Monate verlängert.

Der 2019 neu gefasste § 47 Abs. 1 AsylG sieht nunmehr eine Aufenthaltsdauer von bis zu 18 Monaten in Landesaufnahmeeinrichtungen vor.

Der § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG lautet aktuell:

§ 47 Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen

(1) Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben (§ 14 Abs. 1), sind verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch bis zu 18 Monate, bei minderjährigen Kindern und ihren Eltern oder anderen Sorgeberechtigten sowie ihren volljährigen, ledigen Geschwistern längstens jedoch bis zu sechs Monate, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. ...

Jedoch gilt für Kinder und deren Eltern, sowie volljährige ledige Geschwister eine max. Aufenthaltszeit von sechs Monaten, vgl. § 47 Abs. 1 AsylG.

Die möglichen Aufenthaltszeiten in Landesaufnahmeeinrichtungen wurden somit verdreifacht.

II. § 47 AsylG wurde durch das „Geordnete Rückkehr Gesetz“ um zwei Absätze ergänzt:

Abs. 1a (Personen aus sicheren Herkunftsländern) und Abs. 1b (Ablehnung des Asylantrags mit offensichtlich unbegründet) erlauben den Ländern eine Unterbringung von Personen entweder bis zur Abschiebung im Falle von Personen aus sicheren Herkunftsländern oder eine Unterbringung von bis zu 24 Monaten.

Abs. 1a normiert eine Verpflichtung an die Länder, wobei Abs. 1b den Ländern Entschließungsermessen einräumt („die Länder können regeln“).

Für alle Personengruppen mit Einschränkung von minderjährigen Kindern, ihren Eltern und volljährigen Geschwistern gilt: Bei fehlenden Mitwirkungshandlungen soll ein dauerhaftes Leben in Lagern die Rechtsfolge sein, vgl. § 47 Abs. 1 Satz 3 AsylG.

C. Bewertung: Normiert § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG lediglich eine Höchstgrenze, die die Länder unterschreiten dürfen, oder besteht für die Länder eine Verpflichtung, die Betroffenen grds. 18 Monate in Aufnahmeeinrichtungen unterzubringen?

I. Wortlautargument:

Der aktuelle Wortlaut des § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG normiert eine maximale zeitliche Wohnverpflichtung.

Ausländer*innen „sind verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung, längstens jedoch bis zu 18 Monate,“ in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Somit ist nach dem Wortlaut klar geregelt, dass eine frühe Zuweisung in die Kommunen möglich ist.

Die Länder können also nach dem Wortlaut eine Wohnverpflichtung von 18 Monaten umsetzen, müssen dies jedoch nicht.

Anderenfalls würde im Gesetzestext ausschließlich formuliert sein, dass die Wohnverpflichtung „für 18 Monate besteht“.

Das Gesetz regelt vom Wortlaut her also nur eine Höchstverweildauer.

II. Gesetzssystematik

Die Gesetzssystematik stützt das Wortlautargument. Sie zeigt, dass die Öffnungsklausel der Länder durch die Neuregelung unberührt bleiben soll.

In § 47 Abs.1 Satz 5 sowie § 47 Abs.1a Satz 3 und § 47 Abs.1b Satz 2 AsylG heißt es nämlich unverändert: „Die §§ 48 bis 50 bleiben unberührt“.

1. Öffnungsklausel des § 48 AsylG

Die Norm lautet:

„Die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, endet vor Ablauf des nach § 47 Absatz 1 Satz 1 bestimmten Zeitraums, wenn der Ausländer

1. verpflichtet ist, an einem anderen Ort oder in einer anderen Unterkunft Wohnung zu nehmen,

2. als Asylberechtigter anerkannt ist oder ihm internationaler Schutz im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 2 zuerkannt wurde oder

3. nach der Antragstellung durch Eheschließung oder Begründung einer Lebenspartnerschaft im Bundesgebiet die Voraussetzungen für einen Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach dem Aufenthaltsgesetz erfüllt.“

§ 48 AsylG beinhaltet eine Öffnungsklausel für die Länder, wonach diese schon vor Ablauf der gesetzlich normierten Aufenthaltszeiten eine Verteilung in die Kommunen vornehmen können.

So verweist denn auch die Empfehlungen des Bundesrates in der Drucksache 179/1/19 vom 03.05.2019 eindeutig darauf, dass durch die Einführungen des neuen § 47 AsylG, die bisherige unterschiedliche Praxis der Länder beibehalten werden kann (S. 39: „...Die Länderöffnungsklausel soll unberührt bleiben. ...“).¹

¹ https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0101-0200/179-1-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Somit führt die Neueinführung von möglichen längeren Aufenthaltszeiten in den Landesaufnahmen nicht dazu, dass einzelnen Länder nicht weiterhin zügig in die Kommunen zuweisen könnten.

2. Öffnungsklausel des § 49 AsylG:

§ 49 Abs 2 AsylG regelt:

„Die (Wohn-)Verpflichtung kann aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge sowie aus sonstigen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, insbesondere zur Gewährleistung der Unterbringung und Verteilung, oder aus anderen zwingenden Gründen beendet werden.“

Zu diesen „anderen zwingenden Gründen“ gehört u.a. die Gefährdung des Kindeswohls, die eine Unterbringung in der EAE mit sich bringt. Insbesondere ist die neue bundesgesetzliche Verpflichtung zum Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen bei der Unterbringung (vgl. EU-Aufnahmerichtlinie) gem. § 44 Abs. 2a AsylG zwingend zu beachten.

Schutzbedürftige Personen im Sinne dieser Norm sind nach der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 19/10706, Seite 14 f.) insbesondere Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, lesbische, schwule, bi-, trans- oder intersexuelle Personen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.²

Auch hier ist der Spielraum zum Verteilen auf die Kommunen zu nutzen und eine umgehende Verteilung vorzunehmen.

§ 49 AsylG benennt ferner als Zuweisungsgrund, dass die Abschiebung nicht in angemessener Zeit möglich ist. Auch hieraus lässt sich die rechtliche Möglichkeit einer schnelleren Zuweisung durch die Länder entnehmen.

² https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0201-0300/275-1-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1

III. Argument aus der fehlenden Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates zu der gesetzlichen Neuregelung u.a. auch bzgl. des § 47 AsylG im Jahr 2019

Nach einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 17.06.2019³ musste der Bundesrat schon deswegen u.a. auch der Neuregelung des § 47 AsylG nicht zustimmen i.S. einer Zustimmungspflichtigkeit dieses Gesetzes, da die Neuregelung gerade nicht Abweichungsmöglichkeiten der Länder von der bundesgesetzlichen Regelung ausgeschlossen hat, was aber nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG Voraussetzung für die Annahme einer Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes gewesen wäre.

D. Schlussfolgerung:

Bei den Aufenthaltszeiten in § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG handelt sich um mögliche Höchstverbleibzeiten. Die Öffnungsklauseln der Länder bestehen fort.

Das Land NRW kann daher entsprechend des Koalitionsvertrages 2022 umgehend frühere Zuweisungen veranlassen, ohne dass es zuvor einer Änderung des § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG bedarf.

Bonn, 24.07.2022

RA Jens Dieckmann



³ <https://www.ulla-jelpke.de/wp-content/uploads/2019/06/Ausarbeitung-des-Wissenschaftlichen-Dienstes-des-Deutschen-Bundestages-zur-Zustimmungsbed%C3%BCrftigkeit-des-Zweiten-Gesetzes-zur-besseren-Durchsetzung-der-Ausreisepflicht.pdf>