

Kleine Anfrage

**der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte,
Harald Petzold (Havelland), Martina Renner, Kersten Steinke, Halina Wawzyniak
und der Fraktion DIE LINKE.**

Unklare Rechtslage infolge verzögerter Asylantragstellungen

Bevor Asylsuchende einen formellen Asylantrag stellen können – und infolgedessen eine Aufenthaltsgestattung erhalten –, vergehen derzeit wegen organisatorischer und personeller Engpässe beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oft Monate. In dieser Zeit verfügen die Asylsuchenden lediglich über eine „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ (BüMA); nach Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes wird diese Bescheinigung nach der Meldung in der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung als „Ankunftsnachweis“ erteilt. Trotz Kritik, etwa in der Sachverständigenanhörung zum Gesetz (<http://dbtg.tv/cvid/6375483>), wurde jedoch nicht explizit geregelt, welche Rechte mit dem Ankunftsnachweis verbunden sind, etwa in Bezug auf soziale Leistungsansprüche, bzw. inwieweit die Zeit vor der förmlichen Asylantragstellung beim BAMF zu berücksichtigen ist, wenn es zum Beispiel um die Berechnung der Fristen für den Zugang zu beruflicher Ausbildung und zu regulärer Erwerbsarbeit, zu privatem Wohnraum, Reisefreiheit oder die Beantragung eines dauerhaften humanitären Bleiberechts geht.

Auf Bundestagsdrucksache 18/4581 antwortete die Bundesregierung zu Frage 3 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. nach Anwendungshinweisen des BAMF für die Ausländerbehörden zur Klärung von Unsicherheiten im Umgang mit Asylsuchenden, die noch keinen förmlichen Asylantrag stellen konnten, dass es solcher Handreichungen nicht bedürfe, weil den Ausländerbehörden die Rechtslage bekannt sei, wonach die Aufenthaltsgestattung grundsätzlich bereits mit Äußerung eines Asylgesuchs entstehe. Zu Frage 8 nach den Konsequenzen im Zusammenhang der Residenzpflicht, des Arbeitsmarktzugangs und des Zugangs zu Leistungen nach § 2 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) erklärte die Bundesregierung, dass geprüft werde, „wie die Funktion der BüMA als Nachweis für ein Asylgesuch und damit als ein Nachweis für den Beginn bestimmter Fristen in der Praxis verbessert werden kann“; dies konnte so verstanden werden, dass die Fristen bereits mit der Ausstellung der BüMA zu laufen beginnen.

Einzelne Regelungen zu sozialen Rechten Asylsuchender knüpfen jedoch explizit an den Besitz einer Aufenthaltsgestattung bzw. einen gestatteten Aufenthalt als solchen an (vgl. § 1 Absatz 1 Nummer 1 AsylbLG, vgl. für den Zugang zu Beschäftigung § 32 Absatz 1, 4 und 5 der Beschäftigungsverordnung sowie § 61 Absatz 2 des Asylgesetzes – AsylG –, vgl. für den Zugang zu Integrationskursen § 44 Absatz 4 Nummer 1 des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG –, vgl. zu Voraussetzungen für ein humanitäres Bleiberecht die §§ 25a und 25b AufenthG). Dies führt zu Rechtsunsicherheiten für Behörden und Betroffene, denn nach § 55

Absatz 1 Satz 1 AsylG gilt zwar der Aufenthalt ab dem Zeitpunkt des Asylgesuchs als gestattet – nach § 55 Absatz 1 Satz 3 AsylG soll dies jedoch nicht gelten nach einer unerlaubten Einreise aus einem sicheren Drittstaat, in diesen Fällen soll die Aufenthaltsgestattung erst mit Stellung des Asylantrags erworben werden. Der Tatbestand der unerlaubten Einreise aus einem sicheren Drittstaat dürfte bei Asylsuchenden zwar der Regelfall sein, aus den erteilten Aufenthaltsdokumenten (Warte- oder Umverteilungsbescheide der Landesaufnahmestellen, BüMA, Ankunftsachweis usw.) geht dieser Umstand jedoch nicht hervor, so dass § 55 Absatz 1 AsylG in der behördlichen Anwendung problematisch ist.

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Dr. Ole Schröder, betonte bei der Anhörung des Innenausschusses des Bundestages zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11. Januar 2016 (<http://dbtg.tv/cvid/6375483>, ab 1 Stunde 27 Minuten), dass es nach einer Einreise über einen sicheren Drittstaat auf die Asylantragstellung beim BAMF ankomme, damit zum Beispiel die dreimonatige Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang beginne. Nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller ist es jedoch höchst bedenklich, die Wartezeiten für die Gewährung bestimmter sozialer Teilhaberechte von einer von den Asylsuchenden faktisch unmöglichen Handlung bzw. dem durch sie nicht beeinflussbaren Termin zur förmlichen Asylantragstellung abhängig zu machen, denn dass den Betroffenen nach einem ersten Asylgesuch bei einer Landesaufnahmestelle keine unmittelbare Asylantragstellung beim BAMF ermöglicht wird, liegt nicht in ihrem Verschulden, sondern an den begrenzten Kapazitäten bzw. Arbeitsabläufen des BAMF. Vor diesem Hintergrund werden klärende Auskünfte der Bundesregierung erbeten.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Inwiefern teilt die Bundesregierung die Aussage des Leiters der Berliner Ausländerbehörde in der Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11. Januar 2016, dass gemäß den §§ 63 und 63a AsylG für die Dauer des Asylverfahrens künftig drei verschiedene Identitäts- und Aufenthaltsdokumente auszustellen sind, nämlich erstens ein vom erstaufnehmenden Bundesland (z. B. Bayern) zu erstellender, im Gesetz nicht näher geregelter erster Aufnahme-, Umverteilungs- bzw. Zuweisungsbescheid nach dem Königsteiner Schlüssel (bisher „BüMA“), zweitens ein von der nach dem Königsteiner Schlüssel zuständigen Landesaufnahmestelle ausgestellter „Ankunftsachweis“ nach § 63a AsylG und drittens, nach förmlicher Asylantragstellung, schließlich eine Aufenthaltsgestattung nach § 63 AsylG, welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht sie daraus, und inwieweit ist dies mit dem Ziel einer Asylverfahrensbeschleunigung vereinbar?
2. Inwiefern teilt die Bundesregierung die in der schriftlichen Stellungnahme des Flüchtlingsrates Berlin e. V. zur Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11. Januar 2016 (Ausschussdrucksache 18(4)477) vorgelegte Dokumentation von Bescheinigungen der Berliner Landesaufnahmestelle für Asylsuchende, das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) über die bis zu drei Monate andauernde Nichtabfertigung Asylsuchender, welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht sie daraus, und welchen aufenthalts- und sozialrechtlichen Status und welche Rechte haben die wochen- und monatelang in Berliner Turnhallen und Flugzeughangars auf Abfertigung und Registrierung ihres Asylgesuchs durch das LAGeSo wartenden Asylsuchenden im Hinblick auf nationale und europarechtliche Vorschriften (bitte so konkret wie möglich ausführen)?

3. Welche Wartezeiten bestehen nach Einschätzung fachkundiger Bediensteter derzeit durchschnittlich vom Asylgesuch nach Ankunft in Deutschland bis zur Zuweisung (Umverteilung) an die nach dem Königsteiner Schlüssel zuständige Landesaufnahmebehörde bzw. bis zur Ankunft dort (bitte nach Bundesländern auflisten)?
4. Ist es zutreffend, dass Asylsuchende im Regelfall ihren Asylantrag persönlich stellen müssen und dass sie aber erst dann zur förmlichen Asylantragstellung beim BAMF vorsprechen dürfen, wenn ihnen durch die zuständige Landesaufnahmebehörde ein Termin zur förmlichen Asylantragstellung bei der zuständigen Außenstelle BAMF benannt worden ist, und wenn nein, wie verhält es sich?

Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die Praxis des BAMF, Asylantragstellerinnen und -antragsteller abzuweisen, die eigenständig bei der Außenstelle des BAMF im zugewiesenen Bundesland ihren Asylantrag stellen wollen, um so die Wartezeit zu verkürzen?

5. Ist es zutreffend, dass Asylsuchende, die durch die zuständige Landesaufnahmebehörde einen Termin beim BAMF zur förmlichen Asylantragstellung erhalten haben, in vielen Fällen mehrfach beim BAMF vorsprechen müssen, da ihnen von der zuständigen Außenstelle des BAMF immer wieder neue, Wochen oder Monate später liegende Termine zur förmlichen Asylantragstellung benannt werden, und wenn nein, wie verhält es sich?

Wie bewertet die Bundesregierung gegebenenfalls diese Vorgehensweise des BAMF?

6. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Aussage des Leiters der Berliner Ausländerbehörde in der Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11. Januar 2016, dass im Land Berlin derzeit die durchschnittliche Wartezeit vom „Asylgesuch“ bei der zuständigen Landesbehörde bis zum förmlichen „Asylantrag“ beim BAMF derzeit neun bis zehn Monate beträgt, und welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht sie daraus?

7. Welche Wartezeiten bestehen nach Einschätzung fachkundiger Bediensteter derzeit durchschnittlich vom Asylgesuch bei der nach dem Königsteiner Schlüssel zuständigen Landesaufnahmebehörde bis zur förmlichen Asylantragstellung bei der zuständigen Außenstelle des BAMF (bitte nach Bundesländern auflisten)?

8. Welche Wartezeiten bestehen derzeit durchschnittlich vom förmlichen Asylantrag bei der zuständigen Außenstelle des BAMF bis zur inhaltlichen Befragung zu den Asylgründen (Asylinterview, bitte nach Bundesländern auflisten)?

9. Welche Wartezeiten bestehen derzeit durchschnittlich vom Asylinterview bei der zuständigen Außenstelle des BAMF bis zur behördlichen Asylentscheidung (bitte nach Bundesländern auflisten)?

10. Sollen nach Auffassung der Bundesregierung Aufenthaltszeiten registrierter Asylsuchender vor der förmlichen Asylantragstellung bzw. Zeiten, in denen Asylsuchende über einen Umverteilungsbescheid oder eine Wartebescheinigung einer Landesbehörde, eine BüMA oder einen Ankunftsnachweis verfügen (bitte differenzieren, soweit erforderlich), in Bezug auf abgeleitete soziale und sonstige Teilhaberechte eine rechtlich vergleichbare Wirkung haben wie die Zeiten, in denen Asylsuchende über eine förmliche Aufenthaltsgestattung verfügen, bzw. inwieweit sollen diese Fälle nach Auffassung der Bundesregierung gegebenenfalls mit welcher Begründung ungleich behandelt werden (bitte ausführlich und konkret erläutern)?

11. Inwieweit ist es mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar, bestimmte Teilhaberechte Asylsuchender (Arbeitsmarktzugang, Bewegungsfreiheit, Zugang zu Wohnraum usw.) vom Termin der förmlichen Stellung eines Asylantrags beim BAMF abhängig zu machen (bei unerlaubter Einreise aus einem sicheren Drittstaat, vgl. § 55 Absatz 1 Satz 3 AsylG), wenn es nicht im Verantwortungsbereich der Asylsuchenden – sondern allein des Staates – liegt, wann sie einen solchen Asylantrag stellen dürfen, weil die entsprechenden Termine zur Antragstellung vom BAMF nur entsprechend den begrenzten Kapazitäten vergeben werden (bitte ausführlich begründen)?
12. Was sehen die EU-Asylregelungen vor, ab wann Asylsuchenden spätestens eine Asylantragstellung ermöglicht und förmlich bescheinigt werden muss, und inwieweit sind damit die Praxis und Rechtslage in Deutschland vereinbar, etwa auch die in Frage 2 beschriebenen Wartebescheinigungen des Landes Berlin (bitte ausführlich und differenziert antworten)?
13. Stimmt die Bundesregierung der Einschätzung zu, dass die Mehrheit aller Asylsuchenden unter die Regelung des § 55 Absatz 1 Satz 3 AsylG fällt, weil eine Einreise auf dem Landweg nur durch sichere Drittstaaten möglich ist (wenn nein, bitte begründen), und was hat dies für Konsequenzen für die generelle Regelung, dass ein Aufenthalt bereits ab dem ersten Asylgesuch als gestattet gilt (bitte ausführen)?

Wie sollen Behörden bei der Klärung abgeleiteter Teilhaberechte Asylsuchender erkennen können, ob eine solche unerlaubte Einreise über einen sicheren Drittstaat im konkreten Fall vorliegt oder nicht, zumal dieser Umstand auf keiner Bescheinigung rechtssicher dokumentiert wird (bitte ausführen)?

14. Was hat die Prüfung der Bundesregierung ergeben, „wie die Funktion der BüMA als Nachweis für ein Asylgesuch und damit als ein Nachweis für den Beginn bestimmter Fristen in der Praxis verbessert werden kann“ (Bundestagsdrucksache 18/4581, Antwort zu Frage 8), und warum wurden gegebenenfalls solche Klarstellungen nicht mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz vorgenommen, obwohl die Problematik bekannt war bzw. ist (bitte ausführen)?
15. Ist die Antwort der Bundesregierung, sie prüfe, „wie die Funktion der BüMA als Nachweis für ein Asylgesuch und damit als ein Nachweis für den Beginn bestimmter Fristen in der Praxis verbessert werden kann“ (Bundestagsdrucksache 18/4581, Antwort zu Frage 8), so zu verstehen, dass die BüMA einen solchen Nachweis für den Beginn bestimmter Fristen darstellt, und welche „bestimmten Fristen“ genau sind hiermit gemeint (bitte ausführen)?
16. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Aussage des Leiters der Berliner Ausländerbehörde in der Anhörung des Bundestagsinnenausschusses zum Entwurf des Datenaustauschverbesserungsgesetzes am 11. Januar 2016, dass die zuständigen Behörden künftig einen erheblichen zusätzlichen Personalaufwand haben, weil sie für jede Person, vom Säugling angefangen, einen gesonderten „Ankunftsnachweis“ mit Foto ausstellen müssen, während in die „Aufenthaltsgestattung“ Kinder unter 14 Jahren in das Dokument der Eltern einfach mit eingetragen werden und kein eigenes Foto benötigen, und ihm diesbezüglich trotz langjähriger Praxiserfahrungen auch keinerlei etwaige Missbrauchsfälle bekannt seien, und welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus?

17. Aus welchen Gründen wurde mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz nicht einfach geregelt, dass – statt zeitweilig einen gesonderten „Ankunftsnachweis“ zu erteilen – über die gesamte Asylverfahrensdauer hinweg eine formularmäßig einheitliche „Aufenthaltsgestattung“ ausgestellt und ggf. verlängert wird, zumal hiermit alle sozialrechtlichen und sonstigen Fragen abgeleiteter Rechte eindeutig geklärt wären und die zusätzliche, bürokratisch extrem aufwändige Ausstellung und Verlängerung weiterer Dokumente mit begrenzter Geltungsdauer hätten vermieden werden können (bitte ausführlich begründen)?
18. Was entgegnet die Bundesregierung der Vermutung der Fragestellerinnen und Fragesteller, dass die frühzeitige Erteilung einer Aufenthaltsgestattung statt eines Ankunftsnachweises vor allem deshalb nicht gesetzlich geregelt wurde, weil hierdurch offenkundig würde, wie lange die Asylverfahren in Deutschland in der Realität tatsächlich dauern (bitte Position detailliert darlegen und begründen)?
19. Inwieweit ist mit einem Ankunftsnachweis eine Zulassung zum Integrationskurs bei Asylsuchenden aus dem Iran, dem Irak, Syrien und Eritrea möglich (vgl. § 44 Absatz 4 AufenthG) (bitte begründen und darstellen, inwieweit der Umstand einer unerlaubten Einreise über einen sicheren Drittstaat hierbei rechtlich oder tatsächlich von Bedeutung ist)?
20. Inwieweit ist eine Umverteilung zur Familienzusammenführung oder bei fachärztlich attestierter Pflegebedürftigkeit mit einem Ankunftsnachweis möglich (bitte begründen und darstellen, inwieweit der Umstand einer unerlaubten Einreise über einen sicheren Drittstaat hierbei rechtlich oder tatsächlich von Bedeutung ist)?
21. Inwieweit beginnen die im Dublin-Verfahren vorgesehenen Fristen (für die Stellung eines Rückübernahmeersuchens usw.) bereits mit Erteilung eines Ankunftsnachweises bzw. erst mit Erteilung einer Aufenthaltsgestattung (bitte begründen und darstellen, inwieweit der Umstand einer unerlaubten Einreise über einen sicheren Drittstaat hierbei rechtlich oder tatsächlich von Bedeutung ist)?
22. Welche Auswirkungen hat die Asylantragstellung mehrere Monate nach einer unerlaubten Einreise infolge der organisatorischen Engpässe beim BAMF in Bezug auf die Regelung nach Artikel 31 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach wegen der unerlaubten Einreise oder des Aufenthalts keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängt werden dürfen, wenn sie sich „unverzüglich“ bei den Behörden melden und entsprechende Gründe für die unerlaubte Einreise darlegen (bitte begründen)?
23. Inwieweit haben Asylsuchende mit einem Ankunftsnachweis Ansprüche auf Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) (§ 23 Absatz 1 SGB XII stellt allein auf den tatsächlichen Aufenthalt ab), da die Voraussetzungen des § 1 AsylbLG, insbesondere nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 AsylbLG („eine Aufenthaltsgestattung besitzen“) und damit ein Ausschluss von der Sozialhilfe gemäß § 23 Absatz 2 SGB XII wegen vorrangiger Anwendung des AsylbLG offenkundig nicht vorliegt (bitte begründen und darstellen, inwieweit der Umstand einer unerlaubten Einreise über einen sicheren Drittstaat rechtlich oder tatsächlich von Bedeutung ist), und falls die Bundesregierung in diesem Zusammenhang den Ankunftsnachweis einer Aufenthaltsgestattung gleichstellt, wie werden gegebenenfalls dementsprechend unterschiedliche Behandlungen in anderen rechtlichen Zusammenhängen begründet?

24. Inwieweit muss die Zeit des Besitzes eines Ankunftsnachweises berücksichtigt werden (bitte im Folgenden jeweils einzeln begründen und jeweils darstellen, inwieweit der Umstand einer unerlaubten Einreise über einen sicheren Drittstaat rechtlich oder tatsächlich von Bedeutung ist; bitte generell so konkret wie möglich antworten) bei
- a) der Geltungsdauer der Residenzpflicht (Beschränkung der Bewegungsfreiheit; § 59a Absatz 1 AsylG),
 - b) der Berechnung der Frist des Arbeitsverbots bzw. des nachrangigen Arbeitsmarktzugangs bzw. einer zustimmungsfreien Arbeitsaufnahme (bitte differenzieren; vgl. § 32 der Beschäftigungsverordnung bzw. § 61 Absatz 2 AsylG),
 - c) der Berechnung der Fristen, die Asylsuchende in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen haben (vgl. § 47 Absatz 1 AsylG, bitte auch nach Mindest- und Höchstdauer von sechs Wochen bzw. sechs Monaten differenzieren) und nach deren Ablauf Asylsuchende ggf. eine normale Wohnung beziehen können,
 - d) der Berechnung der Frist nach § 2 Absatz 1 und 3 AsylbLG,
 - e) der Gewährung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) bzw. der Bundesausbildungsbeihilfe, die von einer Mindestaufenthaltsdauer abhängig gemacht werden (vgl. z. B. § 8 Absatz 2 und 2a BAföG),
 - f) der Berechnung der geforderten Mindestaufenthaltsdauer im Rahmen der humanitären Bleiberechtsregelungen für gut integrierte junge Ausländer nach § 25a AufenthG,
 - g) der Berechnung der geforderten Mindestaufenthaltsdauer im Rahmen der humanitären Bleiberechtsregelung für gut integrierte Ausländer nach § 25b AufenthG,
 - h) der Berechnung der Fristen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Absatz 4 AufenthG?
25. Inwieweit wird in einzelnen Bundesländern der Schulzugang asylsuchender Kinder bzw. von Kindern Asylsuchender explizit vom Besitz einer Aufenthaltsgestattung abhängig gemacht, bzw. inwieweit muss nach Auffassung der Bundesregierung in diesem Zusammenhang der Besitz eines Ankunfts nachweises dem Besitz einer Aufenthaltsgestattung gleichgestellt werden (bitte begründen)?
26. Bei welchen sonstigen Rechtsfragen ist die Erteilung eines Ankunfts nachweises statt einer Aufenthaltsgestattung in den Folgewirkungen rechtlich von Bedeutung (etwa im Einbürgerungsrecht usw.), und was gilt diesbezüglich jeweils?
27. Was plant die Bundesregierung oder hat sie bereits unternommen, um die in den obigen Fragen zum Ausdruck kommende unklare Rechtslage bzw. umstrittene Rechtsfragen sowohl für direkt Betroffene als auch für die mit der Rechtsanwendung befassten Behörden verbindlich und nachvollziehbar zu klären?
28. Was ist die Regelungsintention des im Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vorgesehenen § 11 Absatz 2a Satz 5 Nummer 1, und was genau werden die Wirkungen dieser Neuregelung sein, und soll die Regelung insbesondere die in der Vorbemerkung beschriebene Rechtsunsicherheit im Zusammenhang des Zusammenwirkens von § 55 Absatz 1 Satz 1 und 3 AsylG beseitigen (bitte so konkret wie möglich ausführen)?

29. Vor dem Hintergrund, dass nach Erfahrungen der Fragestellerinnen und Fragesteller in der Praxis bei der Rechtsanwendung der Neuregelung des § 1a Absatz 4 AsylbLG erhebliche Unsicherheiten und Unklarheiten bestehen, welche Personengruppe genau soll diese Kürzungsvorschrift erfassen, und ist es insbesondere zulässig, Leistungen auf der Grundlage dieser Vorschrift bereits dann zu kürzen, wenn eine unerlaubte Einreise über einen sicheren Drittstaat vorliegt und/oder ein Dublin-Verfahren zur Feststellung der Zuständigkeit gegebenenfalls eines anderen EU-Mitgliedstaates läuft, und ab wann sind welche Leistungskürzungen zulässig, wenn die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates festgestellt wurde, und inwieweit spielen diesbezüglich anhängige Rechtsschutzmittel bzw. die Frage eine Rolle, ob die Durchführbarkeit einer zulässigen Überstellung im Verantwortungsbereich der Asylsuchenden oder der beteiligten Mitgliedstaaten liegt (bitte so differenziert, begründet und detailliert wie möglich antworten)?

Berlin, den 18. Februar 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

