

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, Annette Groth, Andrej Hunko, Jan Korte, Martina Renner, Dr. Petra Sitte, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht

Die Gesetzgebung im Asyl- und Aufenthaltsrecht war insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 von großer Eile und Hektik geprägt. So haben sich Verbände über zu kurze Fristsetzungen bei der Verbändebeteiligung mehrfach beschwert (die in diesem Absatz genannten Stellungnahmen sind hier zu finden: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylG_2015.html). Beim Asylpaket II etwa beklagte sich die Humanistische Union gegenüber dem Bundesministerium des Innern, dass es „inzwischen gängige Praxis“ sei, „Verbände und zivilgesellschaftliche Gruppen zu Stellungnahmen innerhalb weniger Stunden aufzufordern“, das sei „das Gegenteil von Partizipation. Es ist die schlichte Vortäuschung von Partizipation. An ernsthaften Rückmeldungen aus den angeschriebenen Verbänden und Organisationen kann Ihnen kaum gelegen sein“. Der Deutsche Anwaltverein hielt „die Fristsetzung von nicht einmal acht Stunden für inakzeptabel“. Die Neue Richtervereinigung beklagte ebenfalls, dass „ein wirkliches Interesse der Regierung und damit die Möglichkeit der Partizipation an zentraler gesetzgeberischer Tätigkeit ersichtlich nicht besteht“. Amnesty International nannte die Fristsetzung „absolut inakzeptabel“ und ergänzte: „Der Gesetzesvorschlag ist aus menschenrechtlicher Sicht bedenklich und sollte umfassend mit der Zivilgesellschaft konsultiert und anschließend verändert werden. Die kurze Frist lässt dies nicht zu und legt den Schluss nahe, dass dies auch nicht gewollt ist. Vor dem Hintergrund, dass auch der Konsultationsprozess zum Asylpaket I von einer solch kurzen Frist charakterisiert war, bedauern wir dieses wiederholte Vorgehen umso mehr“.

Auch die Bundesländer, Städte und Kommunen hatten angesichts sehr kurzer Fristen oftmals keine Gelegenheit, Gesetzesvorhaben vor der Beschlussfassung im Bundeskabinett aufmerksam zu prüfen und qualifizierte Einschätzungen hierzu vorzulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen Spitzenverbände zunächst einmal ihre Einzelmitglieder befragen und Rückmeldungen abstimmen müssen – genauso, wie Verbände und Nichtregierungsorganisationen intern einen Abstimmungsprozess vornehmen müssen, bevor sie eine Stellungnahme im Namen ihrer jeweiligen Organisation abgeben können. PRO ASYL kritisierte, dass die „Pro-Forma-Praxis“ einer Verbändebeteiligung, die aufgrund der kurzen Terminsetzung einem völligen Verzicht einer Abstimmung gleichkomme, mit § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) nicht vereinbar sei (www.proasyl.de/news/asylpaket-ii-breite-und-massive-kritik-aus-der-zivilgesellschaft-und-verbaenden/).

Auch in Stellungnahmen für Sachverständigenanhörungen im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts finden sich öfter Hinweise darauf, dass angesichts der

Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine gründliche und umfassende Bewertung vorliegender Gesetzentwürfe nicht möglich gewesen sei (vgl. z. B. Ausschussdrucksache 18(4)825E, S. 2). Die Zweifel daran, dass kritische Stellungnahmen aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und von Praktikerinnen und Praktikern im Gesetzgebungsverfahren überhaupt noch Beachtung finden, werden auch dadurch bestärkt, dass es beispielsweise beim Asylpaket II, trotz ganz erheblicher Kritik der Verbände und gesellschaftlicher Organisationen im Gesetzgebungsverfahren, keinerlei Änderungen in der parlamentarischen Beratung mehr gab – entgegen dem „Struckschen Gesetz“, wonach angeblich kein Gesetz den Deutschen Bundestag so verlasse, wie es hineinkommt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass sich die angebliche Eilbedürftigkeit mancher Gesetzesvorhaben im Asyl- und Aufenthaltsrecht nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller insbesondere im Rückblick als höchst fragwürdig erweist: So gibt es die mit dem Asylpaket II als zentrales Anliegen eingeführten beschleunigten Asylverfahren bislang nur in Bayern (genauere Angaben zur Anwendungspraxis kann die Bundesregierung allerdings nicht machen, vgl. Bundestagsdrucksache 18/12623, Antwort zu Frage 4i), und der angeblich durch die gesetzliche Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten erreichte Rückgang der Asylsuchenden aus diesen Ländern war nachweislich bereits vor dem Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen erfolgt (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6603, Antwort zu Frage 15: Asylsuchende aus diesen Ländern machten im Oktober 2015 gerade einmal 1,35 Prozent aller neuen Asylsuchenden aus; das Asylpaket I trat am 24. Oktober 2015 in Kraft). Gerade bei der Einstufung von Ländern als sichere Herkunftsstaaten kommt dem Gesetzgeber jedoch eine besondere Sorgfaltspflicht zu, so das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 14. Mai 1996 (2 BvR 1507/93 und 2 BvR 1508/93).

Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte (vgl. Bundestagsdrucksache 18/12703, zu Frage 16), geht hervor, dass die kürzeste im Rahmen der Verbändebeteiligung gewährte Frist mit nur zwei Werktagen im Aufenthaltsrecht erfolgte, beim Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht – die Antwort enthält allerdings nur Angaben zu Gesetzesvorhaben ab dem 15. Februar 2017. Nach einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages soll die Beteiligung von Verbänden im Gesetzgebungsverfahren es dem federführenden Ressort ermöglichen, die Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen (vgl. www.taz.de/Archiv-Suche/!5420601&s=Linksfraktion&SuchRahmen=Print/). Die Parlamentarische Geschäftsführerin der Fraktion DIE LINKE, Dr. Petra Sitte forderte entsprechend eine Frist „von mindestens zehn Werktagen“, „damit Verbände und NGOs ihr demokratisches Recht vollumfänglich wahrnehmen können“. Sonst entstehe der Eindruck, auf die Meinung dieser außerparlamentarischen Akteure werde kein Wert gelegt und Kritik im Vorhinein ausgeschlossen.

Die nachfolgenden Fragen beziehen sich auf folgende Gesetzesvorhaben: Entwurf eines Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/2592), Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Bundestagsdrucksache 18/1528), Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/6185), Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Bundestagsdrucksache 18/7538), Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) (Bundestagsdrucksache 18/7043), Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (Bundestagsdrucksache 18/7537), Entwurf eines Integrationsgesetzes (Bundestagsdrucksache

18/8829), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/9985), Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten (Bundestagsdrucksache 18/8039), Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Bundestagsdrucksache 18/11546).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie verlief bei den in der Vorbemerkung genannten Gesetzen
 - a) die Verbändebeteiligung,
 - b) die Beteiligung der Bundesländer und von kommunalen Spitzenverbänden(bitte zu jedem Gesetzentwurf jeweils das Datum der Kabinetttbefassung, das Datum der Beteiligungsschreiben und die dabei gesetzte Frist zur Rückmeldung nennen – bei Fristen kürzer als drei Tage bitte in Stunden angeben)?
2. Wie viele und welche Beschwerden gab es von welchen Akteuren angesichts kurzer Fristsetzungen im Rahmen der Beteiligung von Verbänden bzw. von Ländern und Kommunen, hält die Bundesregierung diese Beschwerden für berechtigt, und wie hat die Bundesregierung hierauf reagiert – sowohl konkret als auch hinsichtlich struktureller Änderungen und Verbesserungen im Beteiligungsverfahren (bitte so ausführlich und konkret wie möglich darstellen)?
3. Welche nachteiligen Folgen für die Qualität der Gesetzgebungsverfahren sieht die Bundesregierung, wenn infolge kurzer Fristsetzungen bei der Beteiligung von Verbänden bzw. von Ländern und Kommunen sich einzelne Verbände bzw. Länder und kommunale Spitzenverbände nicht äußern konnten oder wollten oder nur zu oberflächlichen oder unvollständigen Stellungnahmen in der Lage waren (bitte ausführen)?
4. Inwieweit sieht die Bundesregierung einen Verstoß gegen § 47 GGO, wenn angesichts zu kurzer Fristen (etwa weniger als drei Tage) die Verpflichtung zur Beteiligung von Verbänden, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nur pro forma oder unzureichend gewahrt wird (vgl. www.proasyl.de/news/asylpaket-ii-breite-und-massive-kritik-aus-der-zivilgesellschaft-und-verbaenden/), und was folgt daraus?
5. Wie soll Verbänden oder kommunalen Spitzenverbänden eine substantiierte Stellungnahme zu oft komplexen Gesetzentwürfen innerhalb weniger Tage möglich sein, wenn berücksichtigt wird, dass diese ihre jeweiligen Untermglieder beteiligen und eine inhaltliche Verständigung zur beabsichtigten Stellungnahme auch innerhalb ihres Verbandes vornehmen müssen (bitte ausführen), und inwieweit hielte die Bundesregierung auch vor diesem Hintergrund eine Mindestfrist von etwa zehn Werktagen für sinnvoll, bzw. inwieweit würde sie eine solche Regelung unterstützen (bitte begründend ausführen)?
6. Welche Anstrengungen und Vorkehrungen hat die Bundesregierung bei den genannten Gesetzen unternommen, um der Vorgabe nach § 47 Absatz 1 GGO gerecht zu werden, wonach Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden Gesetzesvorlagen „möglichst frühzeitig“ zuzuleiten sind, wie ist diese Bestimmung näher auszulegen, sieht sie diese Vorschrift in den genannten Gesetzgebungsverfahren als erfüllt an, und wenn nein, was waren die jeweiligen Gründe für entsprechende Versäumnisse (bitte auflisten), und was folgt daraus (bitte ausführen)?

7. Bei welchen der genannten Gesetze gab es eine mündliche Anhörung nach § 47 Absatz 5 GGO, und wenn nicht, warum nicht (bitte ausführen)?
8. Welche substantiellen Änderungen an den (zumeist als Referentenentwürfe) verschickten Gesetzentwürfen gab es infolge der Verbände- bzw. Länderbeteiligung vor der Beschlussfassung im Kabinett (bitte zumindest cursorisch wesentliche Änderungen aufführen), und bei welchen Gesetzgebungsverfahren gab es keine Änderungen infolge der Verbände- und Länderbeteiligung (bitte für jeden in der Vorbemerkung genannten Gesetzentwurf einzeln auflisten)?
9. Was entgegnet die Bundesregierung auf den Vorwurf von Verbänden angesichts extrem kurzer Fristsetzungen bei der Verbändebeteiligung (siehe Vorbemerkung), auf ihre fachliche Einschätzung und Praxiserfahrung würde seitens der Bundesregierung kein Wert gelegt und eine ernsthafte Auseinandersetzung mit ihrer Kritik sei nicht beabsichtigt (bitte ausführlich darlegen)?
10. Bei welchen der genannten Gesetze wurde ein beschleunigtes Beteiligungsverfahren gegenüber dem Bundesrat beantragt, wie wurde dies jeweils begründet, und in welchen Fällen erfolgte dann ein beschleunigtes Verfahren (bitte für jedes Gesetz einzeln auflisten, auch, welche Fristen für etwaige Stellungnahmen dem Bundesrat bzw. den jeweiligen Ausschüssen im Bundesrat zur Verfügung standen)?
11. Wie verlief das Gesetzgebungsverfahren bei den genannten Gesetzen im Zusammenspiel der Bundesregierung, des Bundestags und des Bundesrates (bitte für jedes der genannten Gesetzes einzeln auflisten: Kabinettsbeschluss, Datum der jeweiligen Lesung im Bundesrat bzw. im Deutschen Bundestag bzw. in den jeweiligen Ausschüssen, Stellungnahme des Bundesrates, Gegenäußerung der Bundesregierung usw.)?
12. Wann wurden bei den in der Vorbemerkung genannten Gesetzentwürfen jeweils die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration bzw. für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu welchem Zeitpunkt mit welchem Ergebnis beteiligt?
13. Wann wurden zu den genannten Gesetzentwürfen Sachverständigenanhörungen im jeweiligen Fachausschuss beschlossen, wann erfolgten diese Anhörungen, und wann war die abschließende Beratung im jeweiligen Fachausschuss bzw. im Deutschen Bundestag (bitte nach den einzelnen Gesetzen getrennt mit genauen Daten auflisten)?
14. Nutzt die Bundesregierung (d. h. in der Regel die beteiligten Bundesministerien und die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration) die von den Fachausschüssen des Deutschen Bundestages beschlossenen öffentlichen Sachverständigenanhörungen in den Ausschüssen des Bundestages, um die Angemessenheit, Praxistauglichkeit und juristische wie fachliche Richtigkeit der von ihr vorgeschlagenen Gesetzesregelungen oder -änderungen zu bewerten, wenn nein, warum nicht, wenn ja, wie geschieht dies konkret, insbesondere auch in Abstimmung mit den Regierungsfractionen, wie viel Zeit stand den beteiligten Bundesministerien dafür jeweils zur Verfügung (bitte für die genannten Gesetze auflisten: Wochen, Tage bzw. Stunden, die zwischen Beendigung der Anhörung und Beratung im Fachausschuss zur Verfügung standen), bei welchen Gesetzen hat es infolge einer Sachverständigenanhörung noch substantielle Änderungen gegeben, und inwieweit war die Bundesregierung hieran beteiligt (bitte auflisten)?

15. Für welche Sachverständigenanhörungen wurden Bundes- oder Landesbedienstete als Sachverständige benannt (bitte nach den genannten Gesetzen mit Name, Funktion und Datum auflisten), wie haben sich diese in diesem Zusammenhang jeweils mit Vorgesetzten oder mit Bundesministerien abgestimmt, und inwieweit werden Vorschläge der Bundesregierung für Gesetzesänderungen oder -bestimmungen im Vorfeld mit fachkundigen Bundesbediensteten abgestimmt (bitte ausführen)?
16. Bei welchen der in der Vorbemerkung genannten Gesetze gab es noch Änderungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, bei welchen wurden Änderungsvorschläge des Bundesrates aufgenommen, bei welchen gab es keine Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf (bitte im Einzelnen auflisten), und wie ist dies vor dem Hintergrund des „Struckschen Gesetzes“ zu bewerten?
17. Wie beurteilt die Bundesregierung die vorgegebene Eilbedürftigkeit mancher Gesetzesregelungen im Nachhinein, wenn sich z. B. herausstellt, dass nur in Bayern die Neuregelung beschleunigter Asylverfahren überhaupt zur Anwendung kommt und dass die Zahl der Asylgesuche aus Albanien, Montenegro und Kosovo bereits drastisch zurückgegangen war, bevor diese Länder zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt wurden (siehe Vorbemerkung, bitte begründend ausführen)?
18. Hat die Bundesregierung beim Gesetzgebungsverfahren zur Einstufung der Länder Albanien, Montenegro und Kosovo als sichere Herkunftsstaaten Abgeordneten des Bundestages die Materialien und Berichte, die sie laut Gesetzentwurf bei der Einstufung verwandt hat (Lageberichte des Auswärtigen Amtes und Berichte von internationalen und Nichtregierungsorganisationen usw.), zur Verfügung gestellt, damit die Abgeordneten ihrer verfassungsrechtlichen Sorgfaltspflicht bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die der Einstufung zugrunde liegen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1507/93 und 2 BvR 1508/93), nachkommen konnten (wenn ja, wann und in welcher Form, und wenn nein, warum nicht)?

Berlin, den 18. Juli 2017

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

