

Prof. Dr. Harald Dörig  
Honorarprofessor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Friedrich-Schiller-Universität Jena  
Carl-Zeiss-Str. 3  
07743 Jena

**Den Mitgliedern des  
AfMJV**

Thüringer Landtag  
Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt



Erfurt, den 15.08.2021

### **Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetzes – Drs. 7/2286**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie haben mich mit Schreiben vom 20.07.2021 um eine Stellungnahme zu og. Gesetzentwurf gebeten. Dem komme ich hiermit nach.

#### **1. Inhalt und Ziel des Gesetzentwurfes**

Der Gesetzentwurf formuliert Kriterien für die Verpflichtung der Thüringer Landkreise und kreisfreien Städte zur Aufnahme von Asylantragstellern und weiteren innerhalb des Landes zu verteilenden Ausländerinnen und Ausländern. Er setzt die bundesrechtlich in § 47 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) verankerte Regelung um, wonach Asylantragsteller für einen bestimmten Zeitraum in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen haben. Das AsylG sieht vor, dass die Betroffenen bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen haben, 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. Diese Fristen gelten seit Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.08.2019 (BGBl I S. 1294, 1302). Sie wurden auf Empfehlung des BT-Innenausschusses eingefügt (BT-Drs. 19/10706 vom 5.06.2019).

Der vorliegende Gesetzentwurf hat zum Ziel, diese für Asylantragsteller geltende Pflicht auch zur Grundlage für die Aufnahmepflicht der Landkreise und kreisfreien Städte zu machen. Nach gegenwärtiger Praxis werden die Asylantragsteller nach meinem Kenntnisstand schon vor Abschluss ihres Anerkennungsverfahrens auf die Kommunen verteilt, und zwar nach 4 bis 8 Wochen. Die Landesregierung versteht die Regelung des § 47 Abs. 1 AsylG offenbar dahin, dass sie dadurch nicht verpflichtet ist, die Asylantragsteller für den im Bundesrecht geregelten Zeitraum in der Aufnahmeeinrichtung unterzubringen, sondern frei ist, diese auch schon früher auf die Kommunen zu verteilen. Ob diese Rechtsauffassung zutrifft, ist nicht Gegenstand der

Begutachtung (für einen entsprechenden Handlungsspielraum der Länder votiert Hocks in: Dörig, Handbuch Migrations- und Integrationsrecht, 2. Aufl. 2020, § 19 Rn. 357c).

Zugleich nimmt der Gesetzentwurf zwei Gruppen von Personen von der Pflicht zur längeren Wohnsitzverpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung aus. Das sind Familien mit Kleinkindern einerseits und Menschen mit geklärter Identität andererseits. Die erste Gruppe zu privilegieren erfolgt aus humanitären Überlegungen und erkennt – übereinstimmend mit § 47 Abs. 1 AsylG - die besondere Schutzbedürftigkeit dieser Gruppe an. Die Privilegierung der anderen Gruppe verfolgt offenbar den Ansatz der Anreizschaffung. Aus der Erfahrung, dass viele Asylantragsteller keine Personaldokumente vorlegen, soll nun – so verstehe ich den Gesetzentwurf - ein Anreiz zur Mitwirkung geschaffen werden, indem diejenigen, die sich ordnungsgemäß ausweisen, mit einer schnelleren Umverteilung und kürzeren Verweildauer in der Aufnahmeeinrichtung belohnt werden.

Durch den Gesetzentwurf bleibt damit der Sache nach für die privilegierten Gruppen die bisherige Thüringer Situation der schnellen Umverteilung beibehalten, während die anderen Personen mit der bundesrechtlich vorgesehenen längeren Verweildauer zu rechnen haben.

## **2. Rechtliche Bewertung**

Die Regelungen über die Unterbringung von Asylantragstellerin in Gemeinschaftseinrichtungen oder in Wohnungen/Unterkünften an unterschiedlichen Orten finden ihre Grundlage in Art. 17 und 18 der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26.06.2013 (RL). Nach Art. 17 RL haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass Antragsteller ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Aufnahme materielle Leistungen in Anspruch nehmen können, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Als Unterbringungsmöglichkeiten sieht Art. 18 RL u.a. Unterbringungszentren, Privathäuser, Wohnungen, Hotels oder andere für die Unterbringung von Antragstellern geeignete Räumlichkeiten vor. Nach Art. 7 Abs. 2 RL können die Mitgliedstaaten - aus Gründen des öffentlichen Interesses, der öffentlichen Ordnung oder wenn es für eine zügige Bearbeitung und wirksame Überwachung des betreffenden Antrags auf internationalen Schutz erforderlich ist - einen Beschluss über den Aufenthaltsort des Antragstellers fassen.

Diesen europarechtlichen Vorgaben wird durch die Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen gemäß § 47 Abs. 1 AsylG wie auch durch dezentrale Unterbringung nach den Möglichkeiten der Kommunen Rechnung getragen. Vorgaben für die Dauer der Unterbringung in Gemeinschaftseinrichtungen enthält die RL nicht. Jedoch ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, der Einschränkungen der Freizügigkeit nur so lange erlaubt, wie dies zur Erfüllung legitimer Zwecke erforderlich ist, z.B. wegen der besseren Erreichbarkeit der Asylantragsteller in der Phase der Bearbeitung ihres Asylantrags oder der Organisation ihrer Ausreise. Das mit der vorliegenden Gesetzesänderung geplante Verfahren hält sich im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben.

Es entspricht auch den Vorgaben des Bundesrechts. Die Rechtsgrundlage für das Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz bildet § 50 Abs. 2 AsylG. Dabei sind die Vorgaben des Bundesrechts zu beachten. § 47 Abs. 1 AsylG sieht einen bis zu 18-

monatigen Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung vor (verlängert in den Fällen des § 47 Abs. 1 Satz 3 AsylG). Dieser soll die schnellere und abschließende Bearbeitung der Asylanträge erleichtern (vgl. Hailbronner, Kommentar zu § 47 AsylG, Stand: Juni 2020, Rn. 2; VG Düsseldorf, Urteil vom 5.07.2019 - 1 K 15351/16, Rn. 36). Die Gesetzesnovelle orientiert sich stärker an den bundesrechtlichen Vorgaben als die derzeitige Verteilungspraxis Thüringens. Denn nach § 50 Abs. 1 AsylG ist eine Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung erst vorgesehen, wenn das Bundesamt den Schutzantrag des Asylantragstellers positiv beschieden oder ein Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung einer Klage gegen die Entscheidung des Bundesamts angeordnet hat.

Keinen rechtlichen Bedenken begegnet auch die vorgeschlagene Regelung, für diejenigen Personen eine schnellere Verteilung auf die Kommunen vorzusehen, deren Identität geklärt ist. Die Klärung der Identität ist eine wesentliche Voraussetzung für die Integration von Ausländern. Das ergibt sich aus zahlreichen Regelungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). So ist nach § 5 Abs. 1a AufenthG die Klärung der Identität des Ausländers eine Regelvoraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Das gilt auch für humanitäre Aufenthaltserlaubnisse, wie sie Flüchtlingen und anderen international Schutzbedürftigen zu gewähren sind. Selbst die Erteilung einer Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung setzt die Klärung der Identität voraus (§ 60c Abs. 2 Nr. 3, § 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Die Identitätsklärung ist eine wesentliche Integrationsvoraussetzung.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seinem Urteil vom 14.05.2013 (1 C 17.12 - Rn. 24) ausgeführt:

*"... die Regelerteilungsvoraussetzung geklärter Identität in § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG (...) ist Ausdruck eines gewichtigen öffentlichen Interesses an der Identifizierung eines Ausländers vor Legalisierung seines Aufenthalts. Das sicherheitsrechtlich motivierte Anliegen dieser Erteilungsvoraussetzung kommt im Gesetzgebungsverfahren deutlich zum Ausdruck. Denn zur Begründung des § 5 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG wurde im Innenausschuss des Bundestags darauf abgestellt, dass es nicht zuletzt vor dem Hintergrund weltweiter Terrorismusgefahren nicht angehen könne, dass Personen, die an der Klärung ihrer Identität nicht mitwirkten, der Zugang zu einem Aufenthaltstitel geebnet werde (BT-Drs. 15/955 S. 7)."*

Die Verteilung von Asylantragstellern auf die Landkreise und kreisfreien Städte soll jedenfalls auch deren Integration erleichtern. Die Integration wird aber erschwert, wenn die Kommunen mangels Identitätsklärung nicht wissen, wer die zugewiesenen Ausländer wirklich sind, welche Staatsangehörigkeit sie haben, ob sie aus Herkunftsländern mit niedrigen Anerkennungsquoten stammen, ob sie wegen schwerer Straftaten im Herkunftsland von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen sind oder aktuell ein Sicherheitsrisiko darstellen. Daher ist es ein legitimes gesetzgeberisches Anliegen, Ausländern im Rahmen des Aufnahmeverfahrens Anreize zur Mitwirkung an der Klärung ihrer Identität zu geben und den Kommunen vorrangig diejenigen Personen zuzuweisen, die sich insoweit kooperativ verhalten (haben) und daher auch bessere Integrationsvoraussetzungen mitbringen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass § 60b AufenthG für Ausländer mit ungeklärter Identität unter den dort näher beschriebenen Voraussetzungen eine eigene Kategorie der

Duldung vorsieht, die die Betroffenen schlechter stellt als Ausländer mit geklärteter Identität, ihnen insbesondere die Ausübung einer Erwerbstätigkeit versagt und eine Wohnsitzverpflichtung auferlegt (§ 60b Abs. 5 AufenthG). Auch diese gesetzgeberische Entscheidung macht deutlich, dass in unserer Rechtsordnung unterschiedliche Rechtsfolgen daran geknüpft werden, ob die Identität eines Ausländers geklärt ist oder nicht.