

Mindeststandards verAnKERn – AnKER-Zentren und die Beschleunigung von Asylverfahren¹

1. Einführung

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode sind die Rahmenbedingungen für die Einführung von AnKER-Zentren² unter der Überschrift „Effizientere Verfahren“ aufgeführt und festgehalten, dass die Bearbeitung von Asylverfahren „künftig in zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen“³ durchgeführt werden soll. Der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

-
- 1 Tim Rohmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik. Der Beitrag berücksichtigt den Rechtsstand bis April 2019. Der Autor dankt Dr. Constantin Hruschka für seine wertvollen Hinweise.
 - 2 Das Akronym AnKER steht für Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung bzw. Rückführung.
 - 3 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode (KoalV), Zeilen 4994 ff., abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> (Abruf 23.04.2019).

(BMI) in der Folge veröffentlichte „Masterplan Migration“ spricht insoweit von einer „Optimierung des Asylverfahrens“⁴.

Auf dem Internetauftritt des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wird dessen Präsident wie folgt zitiert:

„Die AnKER-Einrichtungen sind von zentraler Bedeutung, um die Asylverfahren effizienter zu gestalten, bei Menschen mit Bleibeperspektive früh mit Integrationsangeboten zu beginnen und im Falle ablehnender Entscheidungen den Prozess der Rückkehr zügig einzuleiten“.⁵

Auch wenn sich die Diskussion um effiziente Verwaltungsverfahren bereits bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen lässt⁶, hat sie durch die stark gestiegene Anzahl von Asylanträgen seit 2012⁷ und insbesondere seit dem Herbst 2015 im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise⁸ erneut an Schwung gewonnen. Denn der sprunghafte Anstieg traf die Verwaltungsbehörden von Bund, Ländern und Kommunen weitestgehend

4 *BMI*, Masterplan Migration, Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, 14, abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/masterplan-migration.pdf?jsessionid=BF4CB56C780010DE46DF542DA9922913.1_cid373?__blob=publicationFile&v=7 (Abruf 23.04.2019).

5 *BAMF*, Webseite Meldung vom 1. August 2018, abrufbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180801-am-start-AnKER-einrichtungen.html> (Abruf 02.04.2019).

6 Vgl. die umfassende Darstellung bei *Nora Markard*, Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz, in: *Die Verwaltung* 52 (2019), 337–358..

7 *Özlem Konar/Axel Kreienbrink/Afra Gieloff* u. a., Migrationsbericht der Bundesregierung 2016/2017, 123; *Das Bundesamt in Zahlen 2018* (April 2019), 9 ff.

8 Kritisch zum Begriff der „Flüchtlingskrise“ *Ulrich Becker*, Die Zukunft des europäischen Asylrechts, in: *Christian Walter/Martin Burgi* (Hg.), *Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht*, Tübingen 2017, 55–116; *Constanze Jan-da*, Entwicklungen und Perspektiven des Migrationsrechts zwischen Umbruch und Kontinuität, in: *Die Verwaltung* 51 (2018), 495–522.

unvorbereitet⁹, sodass bestehende Defizite in den Organisationsstrukturen offen zutage traten. Problematisch waren vor allem die zersplitterten und undurchsichtigen Zuständigkeiten, eine in Anbetracht der Fallzahlen zu geringe Personalausstattung, zu häufige Rechtsänderungen, die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und die an den Schnittstellen im verwaltungsföderalen Vollzug auftretenden Reibungsverluste.¹⁰ Die im BAMF intern angestoßenen und durch eine prominente Unternehmensberatung begleiteten Umstrukturierungen¹¹ führten zwar zeitnah zu einer zahlenmäßigen Erhöhung der getroffenen Entscheidungen. Der Fokus auf den quantitativ bemessenen Bescheid-Output ging jedoch zu Lasten der Qualität und verlagerte das Problem damit von der Exekutive zur Verwaltungsgerichtsbarkeit.¹² Auch die Schutzsuchenden selbst sahen sich einer verwirrenden Anzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure sowie einer undurchsichtigen Verwaltungsstruktur gegenüber, was zu einer zusätzlichen Belastung der Personen aber auch des Gesamtsystems führte.¹³

-
- 9 *Jörg Bogumill/Jonas Hafner/Sabine Kuhlmann*, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung, in: *Die Verwaltung* 2016, 289–300, hier 289, 295.
- 10 *Jörg Bogumill/Martin Burgi/Sabine Kuhlmann* u. a., Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, Baden-Baden 2018, 21 f., sowie *Jörg Bogumill/Jonas Hafner/André Kastilan*, Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Essen 2017, 77.
- 11 BT-Drs. 19/2969, 2 ff.
- 12 *Christine Nordmann*, Asylverfahren, Arbeitsweise des BAMF. Offener Brief der Neuen Richtervereinigung, Fachgruppe Verwaltungsrecht (26.06.2017). Abrufbar unter: https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/fg_verwaltungsrecht/FG-VerwR-2017-06-26_NRV_Offener_Brief_an_BMI_und_BAMF.pdf (Abruf 25.04.2019).
- 13 *Steven Vertovec/Susanne Becker/Annett Fleischer* u. a., Addressing the diversity of asylum-seekers' needs and aspirations. A Report to the Volkswagen Foundation Max (Februar 2017), 20 ff.

Während diese Defizite auf Seiten der (Staats-)Rechtswissenschaft vereinzelt zu dem Schluss führten, dass der Rechtsstaat im Begriff sei, „sich im Kontext der Flüchtlingswelle zu verflüchtigen“ und das „Volk [...] stummer Zeuge der Erosion seiner kollektiven Identität“¹⁴ werde, versuchten die staatlichen Akteure den veränderten Gegebenheiten durch rechtliche wie auch verfahrenstechnische Anpassungsmaßnahmen Rechnung zu tragen. Der deutsche Gesetzgeber verfiel mit über 25 Änderungsgesetzen zum Aufenthaltsgesetz und Asylgesetz¹⁵ in einen regelrechten „Gesetzesaktionismus“¹⁶ bzw. „Ad-Hoc-Reparaturbetrieb“¹⁷. Bei den AnKER-Zentren handelt es sich hingegen (bislang) um ein rein administratives Konzept, das auf der Grundlage des aktuell geltenden Rechts implementiert werden soll, um durch die Bündelung mehrerer Behörden an einem Ort Verfahren und Vollzug zu beschleunigen und damit effizienter zu gestalten.

14 *Otto Depenheuer/Christoph Grabenwarter* (Hg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2., um ein Vorwort ergänzte Auflage, Paderborn 2017, 7. Im zweiseitigen Vorwort dieses Sammelbandes wird dem Leser die „Wucht der Ereignisse“ v. a. dadurch vor Augen geführt, dass der Begriff der „Flüchtlings- bzw. Migrationswelle“ gleich viermal bemüht wird. Ebenso wie die Beschreibung als „Flüchtlingskrise“ rückt diese Terminologie den Flüchtling in das Zentrum der Krise und nicht die krisenhaften Zustände in den Herkunftsländern bzw. die „Aufnahmekrise oder europäische Solidaritätskrise“, siehe hierzu *Elisabeth Wehling*, *Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht*, Berlin 2018, 193 ff. Plädierend für eine begriffliche Abrüstung *Ulrich Becker/Jens Kersten*, *Demokratie als optimistische Staatsform. Zehn Fragen zur Flüchtlingskrise*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 35 (2016), 580–584, hier 581.

15 Z. B. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BGBl. I, 2015, 1722), Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BGBl. I, 2016, 390) und Integrationsgesetz (BGBl. I, 2016, 1939). Für einen Überblick über die wesentlichsten Änderungen vgl. m. w. N. *Uwe Berlitz*, *Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise. Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung von Fluchtmigration und ihrer Folgen durch Recht*, Baden-Baden 2017, 86 ff.

16 Ebd. 98.

17 BT-Drs. 19/10047, 54.

Wenn in jüngster Zeit auch der Eindruck entstehen mag, dass der politische Schwerpunkt des BMI eher auf der Beschleunigung von Rückführungen liegt¹⁸, ergeben sozialwissenschaftliche Studien, dass sich der schnelle Abschluss des Asylverfahrens und die damit einhergehende Beendigung der rechtlichen Unsicherheit bzw. des Schwebezustands, in dem sich Schutzsuchende bis zum bestandskräftigen Abschluss des Asylverfahrens befinden, unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, positiv auf die Arbeitsmarktintegration und den Spracherwerb auswirkt.¹⁹

Dass das Ziel beschleunigter Verfahren nicht zwingend mit einer Reduzierung von Beratungsangeboten und dem Zugang zu Rechtsschutz einhergehen muss, sondern letztere sogar dazu beitragen können, Verfahren effizienter zu gestalten, zeigt sich sowohl im internationalen Vergleich mit den Niederlanden²⁰ oder der Schweiz²¹ als auch in einem in Deutschland durchgeführten Pilotprojekt.²²

Vor diesem Hintergrund soll der folgende Beitrag die Eckpunkte des AnkER-Konzepts sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen für deren Umsetzung darstellen und bewerten.

-
- 18 Vgl. etwa den Entwurf eines zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910047.pdf> (Abruf 27.05.2019).
 - 19 *Hanna Brenzel/Yuliya Kosyakova*, Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb. Institut für Arbeitsmarkt und Bildungsforschung, IAB-Kurzbericht (Juni 2019), 6 ff.; abrufbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0619.pdf> (Abruf 27.05.2019).
 - 20 *Dietrich Thränhardt*, Asylverfahren in den Niederlanden, Gütersloh 2016, 21.
 - 21 Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich (17.11.2015), 29 ff. Vgl. zum seit 01. März 2019 schweizweit geltenden neuen Asylverfahren *Constantin Hruschka*, Das Schweizer Asylverfahren. Ein Zukunftsmodell für Europa? (Januar 2019).
 - 22 *Renate Leistner-Rocca/Axel Kreienbrink*, Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“ (25.09.2017), 37 ff.

2. AnkER-Konzeption

Die AnkER-Zentren stellen im Wesentlichen eine Fortentwicklung der in Bayern bereits zuvor bestehenden Ankunfts- und Rückführungszentren dar.²³ Während diese Zentren zunächst nur der Unterbringung von Schutzsuchenden mit geringer Bleibeperspektive dienten²⁴, werden in den neuen AnkER-Zentren grundsätzlich alle Schutzsuchenden untergebracht werden.²⁵ Die Aufenthaltszeit soll 18 Monate nicht überschreiten, wobei diese Frist für Familien bei sechs Monaten liegt.²⁶ In den Zentren sollen „BAMF, BA, Jugendämter, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten.“²⁷ Eine Verteilung auf die Kommunen erfolgt nur, soweit eine positive Bleibeprognose besteht.²⁸

Am 04.08.2018 nahmen in allen sieben bayerischen Regierungsbezirken die ersten AnkER-Zentren den Betrieb auf.²⁹ Es folgten Einrichtungen in Lebach und Dresden.³⁰ Aktuell werden zwischen dem Bund und den Ländern weitere Gespräche bezüglich der Einrichtung von AnkER-Zentren bzw. dem Aufbau sogenannter „funktionsgleicher“ Einrichtungen geführt³¹, die mitunter bereits von Erfolg gekrönt wurden.³²

23 *Miriam Schader/Tim Rohmann/Sybille Münch*, Isolation im Gesetz verAnkERn? Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen, in: *Z'Flucht 2* (2018), 91–107, hier 97 f.

24 Zur später geänderten Praxis vgl. LT-Drs. 17/17526, 3.

25 Koalitionsvertrag Zeilen 4995 f.

26 Ebd. Zeile 5021 ff.

27 Ebd. Zeile 4998 ff.

28 Ebd. Zeile 5027 f.

29 Standorte: Schweinfurt, Bamberg, Zirndorf, Regensburg, Deggendorf, Manching, Augsburg. Hinzu kommen 19 weitere Dependancen, die den jeweiligen AnkER-Zentren organisatorisch zugeordnet sind.

30 *BAMF*, AnkER-Einrichtung – Ein Überblick, 2, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/AnkER-einrichtungen-ueberblick.pdf;jsessionid=0E37875A095E21643400247A57AA06A0.2_cid368?__blob=publicationFile (Abruf 12.04.2019).

31 BT-Drs. 19/8030, 7.

Neben der Bündelung verschiedener Behörden listet das BAMF als neue Elemente in den Abläufen der Einrichtungen die Identitätsfeststellung bei Registrierung, eine Verfahrens- und Rückkehrberatung durch Mitarbeitende des BAMF, eine frühzeitige herkunftssprachliche Wertevermittlung und Erstorientierung sowie die Ansiedlung einer verwaltungsgerichtlichen Rechtsantragsstelle auf.³³

Darüber hinaus wurde – mit Ausnahme der vergleichsweise unspezifischen Vorgaben für die Ausgestaltung der AnkER-Zentren im Koalitionsvertrag und im „Masterplan Migration“ – seitens des BMI bislang kein konkretes Konzept vorgelegt. Vielmehr sollen „die Länder [...] hier die Schwerpunkte setzen, die ihnen besonders wichtig sind.“³⁴ Dementsprechend variieren Aufbau und Abläufe in den AnkER-Zentren nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch je nachdem, welche konkrete Einrichtung betrachtet wird.³⁵

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

De lege lata existieren keine rechtlichen Regelungen, die explizit die Einrichtung von AnkER-Zentren adressieren. Den allgemeinen Regelungen v. a. zu Zuständigkeit und Verfahren lässt sich jedoch der Rah-

32 Mit Mecklenburg-Vorpommern konnte laut Medienberichten eine entsprechende „Verwaltungsvereinbarung zur effektiveren Gestaltung von Asylverfahren“ geschlossen werden: <https://www.sueddeutsche.de/news/politik/migration---horst-land-will-asyl-vereinbarung-mit-dem-bund-schliessen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190408-99-736117> (Abruf 12.04.2019).

33 BAMF, AnkER-Einrichtung – Ein Überblick, 2 f., abrufbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/AnkER-einrichtungen-ueberblick.pdf;jsessionid=0E37875A095E21643400247A57AA06A0.2_cid368?__blob=publicationFile (Abruf 12.04.2019).

34 Ebd. 1.

35 So auch *Winfried Kluth*, AnkER-Zentren – Ein Blick hinter die Kulissen eines migrationspolitischen Akronyms, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 51 (2018), 190–193, hier 192.

men entnehmen, innerhalb dessen sich Spielräume zur Optimierung der Asylverfahren eröffnen. Die Grenzen der Beschleunigung liegen jedoch dort, wo völker- und europarechtliche Gewährleistungen sowie die sich aus dem nationalen Verfassungs- und Verwaltungsrecht ergebenden Mindeststandards unterschritten werden. Diese Maßstäbe können und müssen auch für die vom BMI bereits angekündigte Evaluation³⁶ der Einrichtungen herangezogen werden. Die Diversität der Zentren bedingt es auch, dass nachfolgend nur eine Auswahl der in Praxis drängendsten Rechtsfragen aufgeworfen werden kann.

Neben den subjektiven Rechten Geflüchteter wird die praktische Umsetzung des AnkER-Konzepts vor allem durch die staatsorganisationsrechtlichen Einhegungen des deutschen Exekutivföderalismus determiniert.

3.1 Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Konzentration von Bundes- und Landesbehörden in einer Einrichtung muss sich an den durch Art. 83 ff. GG austarierten Verwaltungskompetenzen messen lassen.

3.1.1 BAMF als selbständige Bundesoberbehörde

Gemäß § 5 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG) entscheidet das BAMF über Asylanträge. Der Bund hat insoweit von seiner Verwaltungskompetenz³⁷ in Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG Gebrauch gemacht und *für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht* eine selbständige Bundesoberbehörde errichtet. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Asylangelegenheiten ergibt sich aus Art. 72 Abs. 1, Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 (Ein- und Auswanderung) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG (Aufenthalts-

36 BT-Drs. 19/4103, 3.

37 Zum Begriff siehe *Georg Hermes*, in: Horst Dreier/Hartmut Bauer, Grundgesetz, Kommentar, Tübingen 2013, Art. 87 Rn. 65 f.

und Niederlassungsrecht der Ausländer) i. V. m. Art. 16a GG (Asylgrundrecht).³⁸ Die Konzentration der asylrechtlichen Verfahren beim BAMF hat das Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund gebilligt, dass auf diesem Wege eine einheitliche Anwendung asylrechtlicher Grundsätze, d. h. Gleichbehandlung aller Schutzsuchenden erreicht werden kann und durch spezialisiertes Personal Sachverhalte mit Bezug zum Ausland am ehesten verifiziert werden können.³⁹

Während also für die Durchführung des Asylverfahrens das BAMF zuständig ist, fallen Registrierung, Gesundheitsversorgung und Unterbringung in die Zuständigkeit der Länder, die zu diesem Zweck Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen haben (§ 44 Abs. 1 AsylG).

Neben der Zentrale in Nürnberg unterhält das BAMF derzeit Außenstellen⁴⁰ in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder (§ 5 Abs. 3 AsylG), die insbesondere⁴¹ für die Entgegennahme der Asylanträge (§§ 14, 23 AsylG) zuständig sind. Hiergegen wurden mitunter verfassungsrechtlich

38 *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., Bessere Verwaltung (s. Anm. 10), 156; *Dieter C. Umbach/Thomas Clemens*, Art. 74, 83, in: Dieter C. Umbach/Thomas Clemens (Hg.), Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Heidelberg 2002, Art. 74 Rn. 28 ff.; *Christian Seiler*, Art. 74, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hg.), BeckOK Grundgesetz, München 2019, Art. 74 Rn. 20 ff.

39 BVerfG Beschluss v. 25.02.1981, Az. 1 BvR 413/80, 1 BvR 768/80, 1 BvR 820/80, Rn. 66 – zitiert nach juris. Empirisch lässt sich der einheitliche Gesetzesvollzug jedoch nur bedingt nachweisen, vgl. hierzu *Lisa Riedel/Gerald Schneider*, Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 58 (2017), 23–50, hier 41 ff.

40 Zum Juli 2018 waren es 42, siehe hierzu *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., Bessere Verwaltung (s. Anm. 10), 29. Dort werden auch weitere Organisationseinheiten des BAMF benannt, die nicht formal als Außenstellen geführt werden, z. B. Regionalstellen, Ankunftszentren, Bearbeitungsstraßen, Warteräume, Entscheidungs- und Qualifizierungszentren.

41 Vgl. zu weiteren Aufgaben *Jan Bergmann*, in: Jan Bergmann/Klaus Dienelt (Hg.), Ausländerrecht, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz: Kommentar, München 2018, hier § 5 AsylG Rn. 14 ff.

che Bedenken geäußert⁴², da durch die Errichtung einer selbständigen Bundesoberbehörde die Regelvermutung für den Ländervollzug aus Art. 83 GG durchbrochen wird⁴³ und die Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG daher entsprechend ihres Ausnahmecharakters restriktiv auszulegen seien. Die Funktion des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG liegt darin, den Verwaltungsvollzug durch die Länder in Bereichen zurückzunehmen, in denen es aus Sicht des Bundes die Notwendigkeit für eine zentrale exekutive Aufgabenerfüllung ergibt.⁴⁴ „Selbständig“ meint insoweit nicht sachliche Unabhängigkeit⁴⁵ oder gar eine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern zielt auf die Beschränkung des Aufgabenkreises dieser Behörden auf der Zentralebene ab⁴⁶, was in der Zusammenschau mit den übrigen Regelungen des Art. 87 GG⁴⁷ vor allem bedeutet, dass zur Erledigung der Sachaufgaben kein eigener Mittel- und Unterbau errichtet werden darf.⁴⁸

Die Einrichtung der Außenstellen kann indes nicht auf Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG gestützt werden, der die Schaffung bundeseigener Mittel- und

42 Jan Bergmann, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), *Ausländerrecht* (s. Anm. 41), § 5 AsylG Rn. 15 m.w.N.

43 Christian Waldhoff, *Flüchtlinge als bundesstaatliche Herausforderung – Organisation und Finanzierung*, in: Hans-Günter Henneke (Hg.), *Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung*, Stuttgart u. a. 2016, 113–132, hier 118; Klaus Rütgen, *Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Asylrechts in Deutschland*, in: Hubert Meyer/Klaus Rütgen/Roland Schäfer (Hg.), *Flüchtlingsrecht und Integration*, Handbuch, Wiesbaden ²2018, 154–177, hier 162, 165 ff.

44 *Hermes*, in: Dreier/Bauer (Hg.), *Grundgesetz* (s. Anm. 37), Art. 87 Rn. 67 ff.

45 Michael Sachs, in: ders. (Hg.), *Grundgesetz, Kommentar*, München ⁸2018, Art. 87 Rn. 66 ff.

46 Martin Burgi, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck u. a. (Hg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 3, München ⁷2018, Art. 87 Rn. 98 ff.

47 Arg. e. contr.: Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG.

48 *Hermes*, in: Dreier/Bauer (Hg.), *Grundgesetz* (s. Anm. 37), Art. 87 Rn. 86 ff.; Matthias Jestaedt, in: Umbach/Clemens (Hg.), *Grundgesetz* (s. Anm. 38), Art. 87 Rn. 105 ff.

Unterbehörden nur *bei dringendem Bedarf* aufgrund *neuer Aufgaben*⁴⁹ erlaubt. Trotz der gestiegenen Antragszahlen handelt es sich bei der verwaltungstechnischen Bearbeitung von Asylanträgen keineswegs um eine neue Aufgabe in diesem Sinne⁵⁰, denn allein der quantitative Zuwachs führt nicht zu einer qualitativen Veränderung des Aufgabenprofils.⁵¹

In seiner derzeitigen Ausgestaltung erweist sich die flächenmäßige „Auffächerung“⁵² des BAMF jedoch als mit Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG vereinbar, weil es sich nicht um einen unzulässigen Unterbau, sondern – schon dem Namen nach – um unselbständige, sog. *dislozierte Außenstellen*⁵³ handelt. Die Außenstellen des BAMF unterstehen unmittelbar den Weisungen der Zentrale in Nürnberg und sind weder rechtlich noch organisatorisch derart verselbständigt, dass von einer funktionellen Eigenständigkeit⁵⁴ ausgegangen werden müsste. Ihre Entscheidungen gelten unmittelbar als solche des BAMF, weil eine eigene sachliche, abgrenzbare Zuständigkeit nicht besteht. Auch setzt die Frage, ob Schutz gewährt wird, nicht voraus, dass die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten an den Außenstellen berücksichtigt werden.⁵⁵ Demnach könnte die Auf-

49 Zu den materiellen Gehalten dieser beiden Anforderungen siehe *Sachs*, in: *Sachs* (Hg.), *Grundgesetz* (s. Anm. 45), Art. 87 Rn. 75 f.

50 So auch *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 156.

51 VG Düsseldorf, Beschluss v. 10.12.1992, Az. 19 L 4009/92.A, Rn. 22 – zitiert nach juris.

52 *Waldhoff*, *Flüchtlinge* (s. Anm. 43), 123.

53 *Hermes*, in: *Dreier/Bauer* (Hg.), *Grundgesetz* (s. Anm. 37), Art. 87 Rn. 86 ff.

54 OVG Bremen, Beschluss v. 10.08.1993, Az. 2 B 44/93, Rn. 3 – zitiert nach juris.

55 Umgekehrt wirken sich regionale Gegebenheiten wie beispielsweise parteipolitische Effekte oder die obergerichtliche Rechtsprechung durchaus auf das Entscheidungsverhalten der Außenstellen aus, vgl. *Schneider/Riedel*, *Dezentraler Asylvollzug* (s. Anm. 39), 23 ff.; *Gerald Schneider*, *Germany's Triple Asylum Roulette. The German Marshall Fund of the United States (GMF): Transatlantic Take*, abrufbar unter: https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/45293/Schneider_2-hwr20whqepw5.pdf?sequence=3&isAllowed=y (Abruf 27.05.2019).

gabe dem Grunde nach auch zentral erledigt werden.⁵⁶ Letztlich handelt es sich nicht um einen vertikal mehrstufigen und damit unzulässigen Verwaltungsaufbau, sondern um eine vor dem Hintergrund des verfahrensrechtlichen Gehalts des Art. 16a GG gebotene, zulässige horizontale Auffächerung des BAMF, mittels derer auf zeitlich überschaubare Verfahrensabläufe hingewirkt werden soll.⁵⁷

3.1.2 Verbot der Mischverwaltung

Das aufgaben- und organisationsbezogene Zentralitätserfordernis⁵⁸ schließt die Zusammenarbeit mit Landesbehörden, wie sie auch im Rahmen des AnKER-Konzeptes erfolgt, indes nicht aus.⁵⁹ Derartige Kooperationen sind an den allgemeinen Maßstäben zu messen⁶⁰, d. h., die von den Art. 83 ff. GG avisierte klare Zuweisung politischer bzw. verfassungsrechtlicher Aufgabenverantwortlichkeit muss gewahrt bleiben.⁶¹ Dies umfasst das Gebot der Kompetenzerhaltung, das Umgebungsverbot, das Gebot der Erhaltung der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und das Gebot der Verantwortungsklarheit.⁶² Zusammengefasst werden diese Grundsätze unter dem sog. „Verbot der

56 *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 158.

57 *Waldhoff*, *Flüchtlinge* (s. Anm. 43), 123; *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 158; *Ritgen*, *Verfassungsrechtliche Grundlagen* (s. Anm. 43), 167; *Jan Bergmann*, in: *Bergmann/Dienelt* (Hg.), *Ausländerrecht* (s. Anm. 41), § 5 AsylG Rn. 15 ff.; *Damian Preisner*, in: *Andreas Heusch/Winfried Kluth* (Hg.), *BeckOK Ausländerrecht*, München 2018, § 5 AsylG Rn. 11 ff.

58 *Hermes*, in: *Dreier/Bauer* (Hg.), *Grundgesetz* (s. Anm. 37), Art. 87 Rn. 85–87.

59 BVerfG Beschluss v. 14.05.2007, Az. 1 BvR 2036/05, Rn. 26; *Sachs*, in: *Sachs* (Hg.), *Grundgesetz* (s. Anm. 45), Art. 87 Rn. 65 ff.

60 *Burgi*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck* (Hg.), *Kommentar zum Grundgesetz* (s. Anm. 47), Art. 87 Rn. 103 ff.

61 *Hans Heinrich Trute*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck* (Hg.), *Kommentar zum Grundgesetz* (s. Anm. 47), Art. 83 Rn. 38 ff.

62 *Ebd.* Art. 83 Rn. 29 ff.

Mischverwaltung⁶³ diskutiert, das sich grundsätzlich auf jegliche Kooperationen von Bundes- und Landesbehörden erstreckt.⁶⁴ Ein Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden erfordert zwar nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in jedem Fall eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Rechtfertigung.⁶⁵ Allerdings bedürfen Abweichungen von dem in Art. 83 ff. GG vorgesehenem Organisationsregime stets eines sachlichen Grundes⁶⁶ und sind nur hinsichtlich eng umgrenzter Verwaltungsmaterien⁶⁷ zulässig.

Ausweislich des Koalitionsvertrages und des „Masterplans Migration“ soll mit den AnkER-Zentren keine neue Einrichtung geschaffen, sondern vielmehr eine „Bündelung von Kompetenzen“ erfolgen. Einfachgesetzlich ist eine solche Kooperation bereits in § 5 Abs. 3 bis 5 AsylG angelegt, in denen u. a. auch die Einrichtung von Außenstellen durch das BAMF in Abstimmung mit den Ländern sowie der Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen⁶⁸ vorgesehen sind. So handelt es sich beispielsweise bei den AnkER-Zentren in Manching und Bamberg um besondere Aufnahmeeinrichtungen i. S. d. § 5 Abs. 5 AufenthG, § 4 Abs. 2 Asyldurchführungsverordnung.⁶⁹ In diesen Einrichtungen sollen Schutzsuchende untergebracht werden, deren Verfahren gemäß § 30a AsylG beschleunigt, d. h. innerhalb einer Woche, entschieden werden können. Dies findet vor allem für Personen aus sicheren Herkunftssta-

63 Zum Begriff vgl. *Hermes*, in: Dreier/Bauer (Hg.), Grundgesetz (s. Anm. 37), Art. 83 Rn. 47 ff.

64 *Umbach/Clemens*, in: Umbach/Clemens (Hg.), Grundgesetz (s. Anm. 38), Art. 83 Rn. 26 ff.

65 *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz (s. Anm. 47), Art. 83 Rn. 28 ff.

66 BVerfG Beschluss v. 12.01.1983, Az. 2 BvL 23/81, Rn. 131 – zitiert nach juris.

67 BVerfG Urteil v. 20.12.2007, Az. 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, Rn. 160 – zitiert nach juris.

68 Zur Rechtsnatur etwaiger Verwaltungsvereinbarungen vgl. *Kluth*, AnkER-Zentren (s. Anm. 35), 191.

69 BayGVBl. 2016, 258.

ten und bei Folgeantragstellern Anwendung.⁷⁰ In Anbetracht der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze begegnet indes eine Regelung wie in § 5 Abs. 4 AsylG, wonach dem Bundesamt durch Vereinbarung mit den Ländern sachliche und personelle Mittel zur Aufgabenerfüllung gestellt werden können, verfassungsrechtlichen Bedenken.

Bei der künftigen Ausgestaltung der AnKER-Zentren durch Verwaltungsvereinbarungen oder etwaige gesetzliche Änderungen ist vor diesem Hintergrund penibel darauf zu achten, dass klar erkennbar bleibt, welcher Verwaltungsträger für welche Entscheidungen zuständig ist und dass die Zuständigkeiten entsprechend dem Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung „durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation“⁷¹ ausgeübt werden. Die Umsetzung des rechtspolitisch und verwaltungsökonomisch aner kennenswerten Zieles der Verfahrensbeschleunigung durch die Implementierung von Koordinations- und Abstimmungsprozessen findet jedoch dort ihre verfassungsrechtliche Grenze, wo die Intensität der Kooperation zu einer faktischen Kompetenzverschiebung führt⁷² und damit die vor dem Demokratieprinzip erforderliche Verantwortungszuordnung verloren geht.⁷³ Gestufte Entscheidungsprozesse oder gemeinsame Entscheidungsbefugnisse wären demnach verfassungswidrig.⁷⁴

70 Daniel Thym, Die Auswirkungen des Asylpakets II, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 35 (2016), 409–415, hier 410.

71 BVerfG Urteil v. 20.12.2007, Az. 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, Rn. 151 – zitiert nach juris.

72 Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz (s. Anm. 47), Art. 83 Rn. 42 ff.

73 BVerfG Urteil v. 07.10.2014, Az. 2 BvR 1641/11, Rn. 81 – zitiert nach juris.

74 So im Ergebnis auch Kluth, AnKER-Zentren (s. Anm. 35), 192; Bogumil/Burgi/Kuhlmann u. a., Bessere Verwaltung (s. Anm. 10), 152.

3.1.3 Verpflichtung der Länder oder Trägerschaft des BAMF?

Die partielle Einführung der AnkER-Zentren hat an der grundsätzlichen Trägerschaft der Länder für die Aufnahmeeinrichtungen zunächst nichts geändert. Der Bund ist daher bei der Einrichtung der AnkER-Zentren bislang auf die Kooperation der Länder angewiesen. Da aktuell einige Länder die Zusammenarbeit bei der Einrichtung solcher Zentren verweigern, ist die bundesweite Ausrollung des Konzeptes blockiert. Fraglich ist daher, ob der Bund entweder die Länder zwingen könnte, entsprechende Zentren einzurichten oder ob die Trägerschaft auf das BAMF übertragen werden könnte.

Zur Beantwortung der ersten Frage haben *Bogumil/Burgi/Kuhlmann u. a.*⁷⁵ auf die fakultative Bundeskompetenz nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG hingewiesen und vorgeschlagen, § 44 AsylG dahingehend umzuformulieren, dass die Länder verpflichtet werden, AnkER-Zentren zu schaffen und zu unterhalten. Zwar obliegt es den Ländern gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG die Einrichtung der Behörden selbst zu regeln, soweit sie Bundesgesetze – wie hier das AsylG – als eigene Angelegenheit ausführen. Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG erlaubt es dem Bund aber „etwas anderes zu bestimmen“. Die Entscheidung steht allein im politischen Ermessen des Bundes, ist inhaltlich nicht konditioniert und bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates.⁷⁶ Umgekehrt räumt Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG den Ländern sodann wiederum eine Abweichungskompetenz ein, die in Verbindung mit der lex-posterior-Regelung in Art. 84 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG droht, in eine „Ping-Pong-Gesetzgebung“⁷⁷ zu münden. Um die negativen Auswirkungen dieses Wechselspiels auf die Rechtssicherheit zu vermeiden, sieht

75 *Bogumil/Burgi/Kuhlmann u. a.*, Bessere Verwaltung (s. Anm. 10), 162 f.

76 *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz (s. Anm. 47), Art. 84 Rn. 22 ff.

77 *Trute*, ebd. Art. 84 Rn. 31 ff.; *Jörn Ipsen*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW) 59 (2006), 2801–2806, hier 2805.

Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG eine Karenzzeit von sechs Monaten für spätere bundesgesetzliche Regelungen vor, wenn nicht durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, etwas anderes bestimmt wird. Der mögliche Ausschluss der Abweichungsmöglichkeit durch die Länder gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG erstreckt sich lediglich auf das Verwaltungsverfahren, nicht hingegen auf die hier betroffene Einrichtung der Behörden, wovon sowohl deren Ausgestaltung als auch die damit untrennbar verbundenen Aufgaben und Befugnisse umfasst sind.⁷⁸ *Bogumil/Burgi/Kuhlmann u. a.* führen diesbezüglich aus, dass die Abweichungskompetenz der Länder nur soweit reiche, als das „das vom Bund festgelegte Grundkonzept nicht im Ansatz unwirksam“⁷⁹ würde. Dies gilt jedoch nur, falls die landesrechtliche Regelung droht, materielles Bundesrecht zu unterlaufen und wirkungslos zu machen.⁸⁰ In diesen Fällen ist die Abweichungskompetenz an das Vorliegen der Voraussetzungen einer Abweichung von den materiellen Gehalten nach Art. 72 Abs. 3 GG gekoppelt.⁸¹ Dem liegt das bereits vor der Föderalismusreform hoch umstrittene Problem der Abgrenzung zwischen Verfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht zugrunde, welches in Gestalt sog. „doppelgesichtiger“ Normen kulminiert⁸², die letztlich Ausdruck der Untrennbarkeit beider Bereiche sind. Die Länder bei der Bestimmung der Reichweite ihres Abweichungsrechts einseitig mit der (unmöglichen) Abgrenzung zwischen formellen und materiellen Bestandteilen des Bundesrechtsaktes zu belasten, liefe jedoch der Intention der Föderalismusreform zuwider, die Länderparlamente in diesem Bereich zu

78 *Hermes*, in: Dreier/Bauer (Hg.), Grundgesetz (s. Anm. 37), Art. 84 Rn. 50 ff.

79 *Bogumil/Burgi/Kuhlmann u. a.*, *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 163, Anm. 71.

80 *Bodo Pieroth*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München¹⁵2018, Art. 84 Rn. 15 ff.

81 *Armin Dittmann/Daniela Winkler*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz (s. Anm. 45), Art. 84 Rn. 21 ff.

82 Zum Begriff siehe *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz (s. Anm. 47), Art. 84 Rn. 24 ff.

stärken und damit die Balance zwischen Demokratieprinzip und Bundesstaatsprinzip zugunsten der Länder neu auszutarieren.⁸³ Es erscheint insoweit bereits fraglich, ob es sich bei der Vorgabe an die Länder, Aufnahmeeinrichtungen entsprechend der AnkER-Konzeption einzurichten, tatsächlich um einen materiellen Gehalt oder nicht vielmehr doch um eine rein formelle Vorgabe, die Einrichtung einer Behörde bzw. deren innere Organisation betreffend, handelt. Will man den normativen und mit der Einführung des Abweichungsmodells intendierten Zweck jedoch ernst nehmen, sind Zweifelsfälle wie der hiesige zugunsten des politischen Diskurses in Bundes- und Landesparlamenten sowie der Förderung der Transparenz von Verantwortlichkeiten dahingehend aufzulösen, dass eine Vermutung für eine Abweichungskompetenz besteht.⁸⁴ Im Hinblick auf die Einrichtung von Behörden besteht im Umkehrschluss zu Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG zudem schon nach dem Grundgesetz kein zwingendes Bedürfnis, regionale Differenzierungen bei der Behördenorganisation, die auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten Rücksicht nehmen und damit den wirksamen Vollzug der Bundesgesetze nicht behindern, sondern im Gegenteil befördern, auszuschließen.⁸⁵ Daher ist davon auszugehen, dass der Bund die Einrichtung der AnkER-Zentren nicht einseitig im Wege des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG gegen die Länder durchsetzen kann.⁸⁶

Eine Alternative zu der gesetzlichen Verpflichtung der Länder bestünde möglicherweise darin, die Trägerschaft für Aufnahmeeinrichtungen auf das BAMF zu übertragen. Dies ist wiederum anhand der unter

83 *Hermes*, in: Dreier/Bauer (Hg.), Grundgesetz (s. Anm. 37), Art. 84 Rn. 32, 53.

84 Für eine Abweichungskompetenz auch bei Veränderung des materiellen Programms des Bundesgesetzes *Hermes*, in: Dreier/Bauer (Hg.), Grundgesetz (s. Anm. 37), Art. 84 Rn. 52 f. Zurückhaltender aber für eine Zweifelsregelung zugunsten der Länder *Trute*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz (s. Anm. 47), Art. 84 Rn. 24 ff.

85 *Dittmann/Winkler*, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz (s. Anm. 45), Art. 84 Rn. 8 ff.

86 A.A. *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 163, 166.

3.1.1 dargelegten Grundsätze zu Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zu beurteilen. Maßgeblich ist daher vor allem die Frage, ob die damit übernommene Aufgabe der Unterbringung Schutzsuchender dem Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG inhärenten Zentralitätskriterium gerecht würde. Während man dies für die Abwicklung der Anerkennungsverfahren noch annehmen kann, überschreitet die Vorstellung, dass „zehntausende Flüchtlinge in einem einzigen großen Ankerzentrum untergebracht würden“⁸⁷, die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen. Auch wenn es rechts- bzw. kommunalpolitisch erstrebenswert sein mag, nur Personen mit positiver Bleibeperspektive in der Fläche zu verteilen⁸⁸, so erscheint es nicht zwingend, dass die Bundesverwaltung einen effektiveren, grundrechtskonformen Vollzug in einem Bereich gewährleistet, der im Gegensatz zu dem eigentlichen Asylverfahren, massiv von den örtlichen Gegebenheiten, kommunalen Sozialbehörden, Hilfsnetzwerken und Unterstützungsstrukturen abhängt.⁸⁹ Ganz im Gegenteil wurde der Versuch der (Wieder-)Einrichtung eines „Bundessammellagers“ in Zirndorf durch die Bundesregierung in der Vergangenheit als „undurchführbar erklärt“.⁹⁰ Dies gilt ungeachtet der konkreten Aufenthaltsdauer in den Zentren, die zwar maßgeblich für die Einhaltung grund- und menschenrechtlicher Gewährleistungen sein kann. Für die Frage der Verwaltungskompetenz in diesem Bereich kommt es aber auf die Dauer der Wohnverpflichtung nicht an.⁹¹

Allein die Koordination der verschiedenen behördlichen Akteure und die Zuweisung der vorhandenen Ressourcen setzt eine derart verfestigte und vor allem selbständige Organisationsstruktur voraus, dass nicht

87 Überzeugend *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 160.

88 So *Waldhoff*, *Flüchtlinge* (s. Anm. 43), 124.

89 *Vertovec/Becker/Fleischer* u. a., *Addressing* (s. Anm. 13), 9 ff.

90 *Ritgen*, *Verfassungsrechtliche Grundlagen* (s. Anm. 43), 167.

91 So aber *Klaus Ritgen*, *Vorschläge zur Optimierung des Migrations- und Integrationsmanagements*, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 39 (2019), 7–15, hier 10.

mehr von bloßen *dislozierten* Außenstellen ausgegangen werden kann, sondern dies sowohl in sachlicher wie auch personeller Hinsicht einen entsprechenden Mittel- bzw. Unterbau des BAMF voraussetzen würde.⁹²

AnKER-Zentren in Trägerschaft des Bundes können auch nicht im Wege des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG eingeführt werden, da die Unterbringung von Schutzsuchenden sowie die damit zusammenhängenden Aufgaben seit Jahrzehnten durch die Länder erfüllt werden und es somit an einer „neuen Aufgabe“ im Sinne der Vorschrift fehlt.⁹³

Die derzeitige Kooperation zwischen Bundes- und Landesbehörden in den AnKER-Zentren ist daher vom Staatsorganisationsrecht gedeckt, soweit dem Verbot der Mischverwaltung in der praktischen Umsetzung Rechnung getragen wird. Da der Bund die Trägerschaft für die Aufnahmeeinrichtungen weder auf das BAMF selbst übertragen kann noch die Länder im Wege eines Bundesgesetzes dazu verpflichten kann, die Einrichtungen entsprechend des AnKER-Konzeptes auszugestalten, bleibt – ohne eine Verfassungsänderung – zunächst nur der Weg über Verwaltungsvereinbarungen einvernehmliche (Kompromiss-)Lösungen zu erzielen. Ob und inwieweit in diesem Rahmen auch auf weitere Ressourcen des Bundes, beispielsweise etwa die Bundespolizei bei der Zuführung der Betroffenen zum Flughafen, zurückgegriffen werden kann⁹⁴, muss im Einzelfall überprüft werden. Auch wenn man insoweit nicht von einer dauerhaften Aufgabenübertragung, sondern von einem Tätigwerden der Bundesbehörden im Wege der Amtshilfe nach Art. 35 GG ausgeht⁹⁵, darf dies nicht zu einer Umgehung des Art. 87 GG führen, die das Gepräge der Bundespolizei „als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 73 Nr. 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Lan-

92 *Bogumil/Burgi/Kuhlmann* u. a., *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 160.

93 *Ritgen*, *Verfassungsrechtliche Grundlagen* (s. Anm. 43), 167.

94 BT-Drs. 19/9118, 1.

95 Ebd. 3.

des überschreitender Gefahrenlagen (Art. 35 Abs. 2 und 3, 91, 115 f. Abs. 1 Nr. 1 GG)⁹⁶ verändert.

3.2 Wohnverpflichtung

Der Koalitionsvertrag⁹⁷ sieht eine Aufenthaltszeit in den AnKER-Zentren von 18 Monaten, bei Familien mit minderjährigen Kindern von sechs Monaten, vor. Dies weicht gravierend von der geltenden gesetzlichen Regelaufenthaltszeit ab, die derzeit in Erstaufnahmeeinrichtungen sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monate beträgt, § 47 Abs. 1 AsylG. Die Sechsmonatsfrist korrespondiert mit der in Art. 31 Abs. 3 Richtlinie 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) vorgesehenen Regelbearbeitungszeit für Asylanträge. Die Wohnpflicht soll, wie insbesondere die Verpflichtung in § 47 Abs. 3 AsylG zeigt, der Beschleunigung von Asylverfahren dienen, indem Schutzsuchende auch kurzfristig für die persönliche Anhörung nach § 25 AsylG zur Verfügung stehen.⁹⁸ Dies steht im Einklang mit Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie), der es den Mitgliedstaaten erlaubt, Schutzsuchenden einen bestimmten Wohnsitz zuzuweisen, wenn es für die zügige Bearbeitung des betreffenden Antrags erforderlich ist. Soweit das beschleunigte Asylverfahren in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung zur Anwendung kommt, ergibt sich die Wohnsitznahmepflicht aus § 30a Abs. 3 AsylG. Darüber hinaus sieht das Gesetz zwei weitere Ausnahmen zu der Grundregel des § 47 Abs. 1 AsylG vor. Personen aus sicheren Herkunftsstaaten sind nach § 47 Abs. 1a AsylG verpflichtet, bis zur Entscheidung des BAMF und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet nach § 29a AsylG oder unzulässig nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 AsylG bis zur Ausreise bzw. Abschiebung in der Auf-

96 BVerfG, Urteil v. 28.01.1998, Az. 2 BvF 3/92, Rn. 89 – zitiert nach juris.

97 KoalV, Zeile 5022.

98 *Andreas Heusch*, in: Heusch/Kluth (Hg.), BeckOK Ausländerrecht (s. Anm. 57), § 47 AsylG Rn. 1 ff.

nahmeeinrichtung zu wohnen.⁹⁹ § 47 Abs. 1b AsylG eröffnet den Ländern die Möglichkeit, die Wohnpflicht für alle Antragsteller bis zur Entscheidung über den Antrag und im Falle der Ablehnung als offensichtlich unbegründet oder unzulässig bis zur Ausreise bzw. Abschiebung auf längstens 24 Monate zu erweitern. Hiervon hat beispielsweise Bayern in Art. 2 Abs. 2 Aufnahmegesetz¹⁰⁰ Gebrauch gemacht.¹⁰¹

Die Verpflichtung zur Wohnsitznahme ist von der räumlichen Begrenzung des Aufenthalts nach den §§ 56, 59a AsylG zu unterscheiden.¹⁰² Während es Schutzsuchenden grundsätzlich untersagt ist, den Bezirk der für die Aufnahmeeinrichtung zuständigen Ausländerbehörde zu verlassen, besteht keine Verpflichtung sich durchgehend in der Aufnahmeeinrichtung aufzuhalten. Aufgrund der *ratio* des § 47 AsylG wird man jedoch davon ausgehen müssen, dass zumindest eine kurzfristige Erreichbarkeit (innerhalb weniger Stunden) gewährleistet sein muss.¹⁰³

99 Zu weiteren Sonderregelungen für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten und den damit zusammenhängenden europa- und verfassungsrechtlichen Bedenken vgl. ausführlich *David Werdermann*, Die Vereinbarkeit von Sonderrecht für Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten mit Artikel 3 GG, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 38 (2018), 11–18, hier 11 ff.; *Claudia Maria Hofmann*, Rechtsverfolgung in der Krise? Das Beispiel der Beschäftigungsverbote für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, in: *Europarecht (EuR)* 53 (2018), 289–303, hier 289 ff.; *Constanze Janda*, Migrationssteuerung durch Recht? Die Abschreckung von armen Zuwanderern am Beispiel von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten, in: *Joachim Hruschka/Jan C. Joerden*, *Jahrbuch für Recht und Ethik/Annual Review of Law and Ethics (Themenschwerpunkt: Recht und Ethik in der Migration)* 25 (2017), 239–255, hier 239 ff.

100 BayGVBl. 2002, 192.

101 Zur Umsetzung der Öffnungsklausel in Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Sachsen siehe *Kathleen Neundorff*, Verlängerte Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen. Zur Umsetzung des § 47 I b AsylG in den Bundesländern, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 38 (2018), 437–443, hier 441–443.

102 *Jan Bergmann*, in: *Bergmann/Dienelt (Hg.)*, *Ausländerrecht (s. Anm. 41)*, § 47 AsylG Rn. 2 ff.

103 *Heusch (s. Anm. 98)*, § 47 AsylG Rn. 6 ff.

Unmittelbare Sanktionen bei Verstößen gegen die Wohnsitznahmepflicht sind in § 47 AsylG nicht vorgesehen. Grundsätzlich endet die räumliche Beschränkung nach Ablauf von drei Monaten erlaubten, gestatteten oder geduldeten Aufenthalts im Bundesgebiet (§ 59a Abs. 1 Satz 1 AsylG). Solange jedoch die Verpflichtung zur Wohnsitznahme in der Aufnahmeeinrichtung fortbesteht, erlischt auch die räumliche Beschränkung nicht (§ 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG). Dies trifft vor allem Personen, die unter die Ausnahmeregelungen nach § 47 Abs. 1a, 1b AsylG fallen.

Bei der Umsetzung des AnKER-Konzeptes ist nach geltendem Recht vor allem zu beachten, dass die regelmäßige Wohnverpflichtung sowie sämtliche Ausnahmebestände, auf die eine längere Wohnsitznahmepflicht als sechs Monate gestützt werden kann, die §§ 48 bis 50 AsylG unberührt lassen. Nach § 49 Abs. 1 AsylG ist die Verpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen zu beenden, wenn eine Abschiebungsandrohung vollziehbar und die Abschiebung kurzfristig nicht möglich ist. § 50 Abs. 1 Satz 1 AsylG ordnet die Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung und die landesinterne Verteilung an, sobald das BAMF der zuständigen Landesbehörde mitteilt, dass nicht oder nicht kurzfristig entschieden werden kann, dass der Asylantrag unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist (Nr. 1) oder das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamtes angeordnet hat (Nr. 2). In diesem Kontext meint „kurzfristig“ bei systematischer Auslegung die in § 47 Abs. 1 AsylG vorgesehene Maximalaufenthaltsdauer von sechs Monaten.¹⁰⁴ Damit lässt sich das AnKER-Konzept mit einer Regelaufenthaltsdauer von 18 Monaten *de lege lata* nur begrenzt umsetzen. Im laufenden Asylverfahren sind nur die Personen erfasst, die aus sicheren Herkunftsstaaten stammen oder bei denen eine kurzfristige Entscheidung i. S. d. § 50 Abs. 1 Nr. 1 AsylG er-

104 Heusch (s. Anm. 98), § 50 AsylG Rn. 7 ff. Unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung von sechs Wochen ausgehend Bergmann, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), Ausländerrecht (s. Anm. 41), § 50 AsylG Rn. 5 ff.

folgen kann.¹⁰⁵ Für Personen, deren Asylantrag rechtskräftig als unbegründet abgelehnt wurde, wird man im Hinblick auf die Intention des Gesetzgebers¹⁰⁶ wohl davon ausgehen müssen, dass § 47 Abs. 1a und 1b AsylG als *leges speciales* der generellen Regelung des § 49 Abs. 1 AsylG vorgehen, so dass eine über sechs Monate hinausgehende Wohnsitzverpflichtung bestehen bleibt, solange die Abschiebung nicht gänzlich aussichtslos erscheint.¹⁰⁷

Auch wenn im Zentrum der Diskussion um die Unterbringung in Anker-Zentren vor allem die Einrichtung und Trägerschaft von Erstaufnahmeeinrichtungen steht, sollte nicht unterschlagen werden, dass dem Prozesscharakter (Ankunft, Entscheidung, kommunale Verteilung, Rückführung) auch dadurch Rechnung getragen werden muss und in der Praxis vereinzelt bereits wird, dass im einfachen Recht noch andere Unterkunftsarten vorgesehen sind. Dazu gehören auf Ebene des Bundesrechts vor allem Gemeinschaftsunterkünfte gem. § 53 AsylG, die typischerweise der Anschlussunterbringung dienen. Für Personen, über deren Asylantrag negativ entschieden wurde, sind in § 61 Abs. 2 AufenthG sog. Ausreiseeinrichtungen vorgesehen, in denen nach der gesetzgeberischen Intention die Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise gefördert und die Erreichbarkeit für Behörden und Gerichte sowie die Durchführung der Ausreise gesichert werden sollen. Während es grundsätzlich zu begrüßen ist, dass es den Ländern rechtlich möglich ist, Unterkünfte zu schaffen, die räumlich und personell auf die jeweilige Situation der untergebrachten Personen abgestimmt sind, besteht bei Anwendung des

105 *Neundorf*, Verlängerte Wohnverpflichtung (s. Anm. 101), 440; *Heusch* (s. Anm. 98), § 47 AsylG Rn. 12d.

106 BT-Drs. 18/11546, 23.

107 *Neundorf*, Verlängerte Wohnverpflichtung (s. Anm. 101), 440; *Heusch* (s. Anm. 98), § 47 AsylG Rn. 12e; *Daniel Thym*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 27. März 2017 über den Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Gesetzesentwurf der Bundesregierung), BR-Drs. 179/17 v. 23.02.2017, 23. März 2017, 13.

AnkER-Konzepts, welches vor allem auf Zentralisierung ausgelegt ist, die Gefahr, dass die (rechtlichen) Unterschiede zwischen den verschiedenen Unterbringungsformen nivelliert werden. So variieren beispielsweise die Beschränkung des Aufenthalts (auf das zuständige Bundesland bzw. den Bezirk der Ausländerbehörde) und der Zugang zum Arbeitsmarkt je nach dem in welcher Einrichtung die Person untergebracht ist bzw. verpflichtet ist, ihren Wohnsitz zu nehmen.

3.3 Art. 13 GG – Unverletzlichkeit der Wohnung

Zwar können Gesetzgeber und Verwaltung in den dargestellten Grenzen eine Bestimmung darüber treffen, an welchem Ort Schutzsuchende¹⁰⁸ ihren Wohnsitz nehmen müssen. Der staatliche Zugriff auf den konkreten Wohnraum unterliegt jedoch den Grenzen, die sich aus der durch Art. 13 GG garantierten Unverletzlichkeit der Wohnung ergeben.

Art. 13 GG dient dem Schutz der Wohnung als Mittelpunkt freier Entfaltung der Persönlichkeit, der räumlichen Privatsphäre sowie des Selbstbestimmungsrechtes der Bewohner darüber, wer wann und unter welchen Bedingungen Zugang zur Wohnung haben darf.¹⁰⁹ „Wohnung“ meint eine Räumlichkeit, die zum Aufenthalt von Menschen bestimmt ist und als Stätte privaten Lebens und Wirkens dient.¹¹⁰ Da die den suchenden Personen zugewiesenen Zimmer als Rückzugsräume bzw. Orte der Privatheit fungieren, unterfallen sie dem Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG.¹¹¹ Soweit gemeinschaftlich genutzte Aufent-

108 Dies gilt im Rahmen des § 12a AufenthG und § 53 Abs. 2 AsylG auch für anerkannt Schutzberechtigte.

109 *Gilbert Gornig*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz (s. Anm. 47), Art. 13 Rn. 1 f.

110 *Gornig*, ebd. Art. 13 Rn. 13 ff.

111 So zu Gemeinschaftsunterkünften *Anselm Zöls*, Die polizeiliche Betretungsbezugnis von Asylbewerberunterkünften nach Art. 23 III Nr. 3 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (PAG), in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 38 (2018), 56–61, hier 58.

haltsräume ebenfalls zur privaten Entfaltung dienen, z. B. der Essenszubereitung im Familienkreis, erstreckt sich der Schutzbereich auch auf diese Räumlichkeiten.¹¹² Insoweit spielt es keine Rolle, ob der Wohnraum den Schutzsuchenden aufgrund eines privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen (Miet-)Rechtsverhältnisses überlassen wird.¹¹³ Durchsuchungen der Wohnräume in AnkER-Zentren, sei es durch Mitarbeitende der mit der Durchsetzung der Hausordnung beauftragten Sicherheitsunternehmen¹¹⁴ oder durch Polizeibedienstete bei der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht¹¹⁵, bedürfen damit grundsätzlich der richterlichen Anordnung gemäß Art. 13 Abs. 2 GG. Sofern man in diesen Fällen eine inhaltliche Differenzierung zwischen dem Betreten einerseits und der Durchsuchung andererseits für möglich hält¹¹⁶, ist ersteres zumindest an Art. 13 Abs. 7 GG zu messen, wonach sonstige Eingriffe und Beschränkungen „nur zur Abwehr einer gemeinen Gefahr oder einer Lebensgefahr für einzelne Personen, auf Grund eines Gesetzes auch zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zulässig sind. Soweit etwa die Hausordnung für das AnkER-Zentrum Oberbayern vorsieht:

112 *Cremer/Engelmann*, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten (Oktober 2018), 15.

113 *Klaus Herrmann*, Vollstreckung oder Durchsuchung. Vollzugsrechtliche Abgrenzungsfragen am Beispiel der Flüchtlingsabschiebung, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 37 (2017), 201–207, hier 202.

114 Zu den verfassungsrechtlichen Grenzen des zwischenzeitlich diskutierten Vorschlages, die Bundespolizei zur Sicherung der Einrichtungen einzusetzen vgl. den Brief der *Gewerkschaft der Polizei, Bezirk Bundespolizei*, Ablehnung des Einsatzes der Bundespolizei in sogenannten „AnkER“-Zentren (12.04.2018). Abrufbar unter: https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald_2018/180412_Ablehnung_AnkER-Zentren.pdf (Abruf 23.04.2019).

115 Die Befugnisse richten sich nach Landesrecht, vgl. z. B. Art. 30 Abs. 1 Satz 2 BayVwZVG.

116 Dagegen mit überzeugender Argumentation *Herrmann*, Vollstreckung (s. Anm. 113), 204.

Tim Rohmann

„In Ausübung des Hausrechts können insbesondere Zimmer [...] betreten und durchsucht, Spinde und sonstige Gegenstände durchsucht [...] werden“¹¹⁷

und

„[...] dem Sicherheitsdienst sowie den durch diese im Einzelfall Beauftragten ist der Zutritt zu den Zimmern in begründeten Fällen jederzeit und auch in Abwesenheit des Bewohners gestattet. Gründe hierfür können insbesondere [...] der konkrete Verdacht auf einen Verstoß gegen die Hausordnung sein“¹¹⁸,

wird dies den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerecht. Der Versuch einiger Landesgesetzgeber, die Anforderungen an Beschränkungen des Art. 13 GG herabzusetzen, begegnet ebenfalls verfassungsrechtlichen Bedenken. So wurden Unterkünfte für Asylsuchende durch Art. 17a Abs. 1 Nr. 5 des Bayerischen Integrationsgesetzes¹¹⁹ pauschal als gefährliche Orte eingestuft, die nach Art. 23 Abs. 3 BayPAG zur Abwehr dringender Gefahren jederzeit durch die Polizei betreten werden dürfen.¹²⁰ Der jüngst vorgeschlagenen Ausweitung der Betretungsbefugnis von Vollzugsbeamten auf die gesamte Einrichtung¹²¹ ist daher ebenfalls mit Zurückhaltung zu begegnen.

3.4 Zugang zum Arbeitsmarkt

Solange Schutzsuchende verpflichtet sind, ihren Wohnsitz in einer Aufnahmeeinrichtung zu nehmen, ist ihnen nach § 61 AsylG die Aufnahme

117 Nr. 2.3 Hausordnung ANKER Oberbayern.

118 Nr. 5.7 Hausordnung ANKER Oberbayern.

119 GVBl. 2016, 335.

120 Im Ergebnis einen Verstoß gegen Art. 13 Abs. 7 Alt. 2 GG feststellend *Zölls*, Betretungsbefugnis (s. Anm. 111), 61. Jedenfalls muss bei Anwendung der Befugnisnorm stets eine situationsbedingt konkretisierte Gefahrenlage vorliegen.

121 *Winfried Kluth*, Migration und ihre Folgen – Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern? Gutachten D: Grundorientierungen und Instrumente der Migrationssteuerung, in: Ständige Deputation des deutschen Juristentages (Hg.), Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages in Leipzig 2018, München 2018, D 1–D 62, hier D 44.

einer Erwerbstätigkeit untersagt. Sofern die Entscheidung über den Asylantrag länger als neun Monate dauert, tritt das generelle Verbot jedoch hinter den vorrangig und nach Ablauf der Umsetzungsfrist¹²² unmittelbar anwendbaren¹²³ Art. 15 Abs. 1 Aufnahmerichtlinie zurück, wonach Schutzsuchenden nach Ablauf dieser Wartezeit Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren ist, sofern ihnen die Verzögerung der Entscheidung über den Asylantrag nicht zur Last gelegt werden kann. Gemäß Art. 15 Abs. 2 Aufnahmerichtlinie dürfen die Mitgliedstaaten zwar die Voraussetzungen des Arbeitsmarktzugangs regulieren, müssen gleichzeitig aber sicherstellen, dass dieser effektiv gewährleistet wird. Mit Ausnahme der in Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 Aufnahmerichtlinie vorgesehenen Priorisierungsoption zugunsten von Unionsbürgern, EWR-Staatsangehörigen und rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen, darf der effektive Zugang zum Arbeitsmarkt durch die Mitgliedstaaten nicht behindert werden. Da Art. 15 Aufnahmerichtlinie in den für die Auslegung maßgeblichen englischen und französischen Sprachfassungen lediglich auf abhängige Beschäftigung rekurriert¹²⁴, könnte das Verbot in § 61 AsylG aus europarechtlicher Perspektive insoweit aufrechterhalten werden, als dass der Begriff der Erwerbstätigkeit nach § 2 Abs. 2 AufenthG auch selbstständige Beschäftigung umfasst. Allerdings ist insoweit zu berücksichtigen, dass die Konventionsstaaten nach Art. 18 GFK¹²⁵ verpflichtet sind, den Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet befinden, „hinsichtlich der Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit in Landwirtschaft, Industrie, Handwerk und Handel sowie der Errichtung von Handels- und industriellen Unternehmen eine möglichst günstige und jedenfalls nicht weniger günstige Behandlung

122 Fristende gemäß Art. 31 Aufnahmerichtlinie am 20. Juli 2015.

123 *Hofmann*, Rechtsverfolgung in der Krise? (s. Anm. 99), 289, 298.

124 *Markus Peek/Evangelia Tsourdi*, Art. 15 Asylum Reception Conditions Directive 2013/33/EU, in: Kay Hailbronner/Daniel Thym (Hg.), *EU Immigration and Asylum Law. A Commentary*, München 2016, Rn. 12 ff.

125 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention – GFK), BGBl. II, 1953, 559.

gewähren, als sie Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährt wird.“ Demzufolge kommt es für die Inanspruchnahme dieses Rechts lediglich auf den rechtmäßigen, d. h. auch lediglich gestatteten Aufenthalt, § 55 AsylG, an und nicht auf die formale Anerkennung als Flüchtling.¹²⁶ Das Verbot selbstständiger Erwerbstätigkeit während des Asylverfahrens ist daher konventionswidrig.

3.5 Schutz vulnerabler Gruppen

Die Mitgliedstaaten sind europarechtlich sowohl im Hinblick auf das Asylverfahren¹²⁷ als auch hinsichtlich der Aufnahmebedingungen¹²⁸ sowie im Rahmen der Rückführung¹²⁹ verpflichtet, auf die besondere Situation und die speziellen Bedürfnisse vulnerabler Personen¹³⁰ Rücksicht zu nehmen. Eine Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben in deutsches Recht ist bislang nicht erfolgt.¹³¹ Insbesondere fehlt es an einem institutionalisierten Identifikationsmechanismus wie er in Art. 22 Aufnahmerichtlinie vorgesehen ist. Das BAMF setzt in seinen Außen-

126 James C. Hathaway, *The rights of refugees under international law*, Cambridge 2012, 723 ff.

127 Vgl. Art. 2 d) i.V.m. Art. 24 Abs. 3 Richtlinie 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie).

128 Vgl. Art. 2 lit. k) i.V.m. Art. 21 Aufnahmerichtlinie.

129 Vgl. Art. 3 Abs. 9 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 lit. d) Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie).

130 Hierzu zählen z. B. Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, 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.

131 Einzige Ausnahmen sind § 62a Abs. 3 AufenthG (Berücksichtigung Bedürfnisse Minderjähriger und vulnerabler Personen im Rahmen der Abschiebungshaft) und § 8 Abs. 1b AsylG (Datenübermittlung bzgl. körperlicher, seelischer, geistiger oder Sinnesbeeinträchtigungen eines Ausländers von Ländern an das BAMF).

stellen jedoch zumindest geschulte Sonderbeauftragte zur Bearbeitung bzw. Begleitung der Asylverfahren besonders schutzbedürftiger Antragsteller ein.¹³² Auch im aktuellen Schulungsprogramm für die Asylverfahrensberatenden finden sich Module zur „Identifizierung von und Umgang mit Personen, die besondere Verfahrensgarantien benötigen“, zu „LSBTI-Geflüchteten“ und „Menschenhandel“.¹³³ Darüber hinaus existieren auf Landesebene vereinzelte Vorschriften zum Schutz vulnerabler Gruppen¹³⁴ bzw. interne Verwaltungsvorgaben wie etwa das Bayerische „Schutzkonzept der Unterbringungsverwaltung zur Prävention von Gewalt“.¹³⁵

Zwar muss die Beurteilung, ob es sich um eine Person mit speziellen Bedürfnissen handelt, gemäß Art. 22 Abs. 2 Aufnahmeleitlinie nicht in einem gesonderten Verwaltungsverfahren erfolgen. Dies entbindet die Mitgliedstaaten jedoch nicht von der Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 3 EUV den europarechtlichen Vorgaben effektive Geltung zu verschaffen. Hierzu genügt nach der Rechtsprechung des EuGH die bloße Umsetzung durch Anpassung der Verwaltungspraxis nicht.¹³⁶ Eine entsprechende gesetzliche Fixierung war mit § 54a AsylG-E bereits im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europä-

132 BT-Drs. 19/4103, 4.

133 *BAMF*, 4. Schulung Asylverfahrensberatende/AnkER-Zentren (Programm), abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asylprogramm-asylverfahrensberatung.pdf?__blob=publicationFile (Abruf 22.04.2019).

134 Eine Übersicht findet sich unter <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/menschenrechtsbericht-2016/> (Abruf 22.04.2019).

135 *BayStMI*, Bayerisches Schutzkonzept der Unterbringungsverwaltung zur Prävention von Gewalt, abrufbar unter: <https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/mui/asylsozialpolitik/gewaltschutzkonzept.pdf> (Abruf 23.04.2019).

136 *Matthias Ruffert*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert/Hermann-Josef Blanke u. a. (Hg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, München³ 2016, Art. 288 Rn. 26 ff.

ischen Asylsystems vom 01.10.2015¹³⁷ vorgesehen, wurde aber vor dem Eindruck der hohen Antragszahlen Ende 2015 nicht in geltendes Recht überführt.

Selbst wenn jedoch die Identifizierung vulnerabler Personen erfolgt ist, gelingt es in der Praxis bislang teilweise nicht, den entsprechenden besonderen Bedürfnissen ausreichend Rechnung zu tragen. Dies wird beispielsweise an der Unterbringung Minderjähriger deutlich. Der Koalitionsvertrag sieht insoweit vor, dass Familien mit minderjährigen Kindern lediglich sechs Monate in den AnKER-Zentren untergebracht werden sollen und insgesamt eine geschlechter- und jugendgerechte Unterbringung zu gewährleisten ist.¹³⁸ Im Überblickspapier des BAMF zu den AnKER-Zentren¹³⁹ wird hinsichtlich unbegleiteter Minderjähriger spezifiziert, dass diese nach Altersfeststellung¹⁴⁰ und Inobhutnahme durch die Jugendämter (§§ 42a ff. SGB VIII) in Wohngruppen außerhalb der AnKER-Einrichtungen untergebracht werden. Ungeachtet der durch sozialwissenschaftliche Studien belegten negativen Folgen einer Unterbringung in Massenunterkünften¹⁴¹, haben sich in der Praxis Defizite bei der Einhaltung der vor allem durch die Aufnahmeleitlinie vorgegebenen Standards gezeigt. So haben Minderjährige spätestens drei Monate nach Stellung des Asylantrages in ähnlicher Weise wie deutsche Staatsangehörige Anspruch auf Zugang zu Bildung (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Aufnahmeleitlinie). Zwar kann der Unterricht grundsätzlich auch in „Unterbringungszentren“ und damit außerhalb des regulären Schulsystems erfolgen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 Aufnahmeleitlinie). Der mitunter

137 Abrufbar unter http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Entwurf_Richtlinienumsetzung_Asy1_011015.pdf (Abruf 25.04.2019).

138 KoalV, Zeilen 5023 ff.

139 BAMF, AnKER-Einrichtungen – ein Überblick (01.08.2018), 6, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/AnKER-einrichtungen-ueberblick.pdf?__blob=publicationFile (Abruf 22.04.2019).

140 Nach Art. 25 Abs. 5 Satz 2 Asylverfahrensrichtlinie ist im Zweifel von Minderjährigkeit auszugehen.

141 Schader/Rohmann/Münch, Z'Flucht 2018 (s. Anm. 23), 97 f.

angebotene Rumpfunterricht¹⁴² wird den Anforderungen an einen den deutschen Staatsangehörigen vergleichbaren Bildungszugang jedoch nicht gerecht und steht im Widerspruch zu dem in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 Aufnahme richtlinie aufgestellten Grundsatz.¹⁴³ Im Übrigen fehlt es bei der Beschulung innerhalb der AnkER-Zentren an der Möglichkeit, Schüler mit dem erforderlichen Sprachniveau teilweise oder vollständig in reguläre Schulklassen zu integrieren. Weiter sieht Art. 23 Abs. 3 Aufnahme richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass Minderjährige Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten in den Räumlichkeiten und Unterbringungszentren sowie zu Aktivitäten im Freien erhalten. Dies kann laut jüngsten Medienberichten nicht in allen Dependancen der AnkER-Zentren gewährleistet werden.¹⁴⁴

Im Rahmen der Evaluierung der bestehenden Pilot einrichtungen müssen daher die einzuhaltenden Standards aus dem Völker-, Europa- und Verfassungsrecht klar benannt und festgestellt werden, ob diese durch die dargestellten Instrumente hinreichend gewährleistet werden können oder ob der Verwaltungsvollzug insoweit durch klarere bundeseinheitliche Anforderungen effektiver gesteuert werden muss.

142 Ebd. 98.

143 *Peek/Tsourdi*, in: Hailbronner/Thym (Hg.), EU immigration (s. Anm. 124), Rn. 14 ff. Vgl. insbesondere auch zur Frage der Einschränkungsmöglichkeit für Personen im beschleunigten Asylverfahren gemäß Art. 36 Abs. 3 Satz 6 BayEUG: VG München Beschluss v. 08.01.2018, Az. M 3 E 17.5029 – zitiert nach juris. Das Recht auf Bildung wird zudem durch zahlreiche weitere völker- und europarechtliche Bestimmungen garantiert, vgl. hierzu die Zusammenstellung bei *Rudolf Streinz*, Art. 14 EU-Grundrechte-Charta, in: EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, München³2018, Rn. 3 ff.

144 *Thomas Anlauf*, Die Regierung muss hier sofort einschreiten, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 26.03.2019, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/funkkaserne-die-regierung-muss-hier-sofort-einschreiten-1.4383916> (Abruf 23.04.2019).

3.6 Verfahrensberatung und Zugang zu Rechtsschutz

Zwei wesentliche Eckpfeiler des AnKER-Konzepts stellen die Implementierung einer Verfahrensberatung und die Einrichtung von Außenstellen der Verwaltungsgerichte, um die dortigen Verfahren weiter zu beschleunigen, dar.

3.6.1 Asylverfahrens- und Rechtsberatung

Hinsichtlich der zu erbringenden Beratungsleistungen für Schutzsuchende unterscheidet das europäische Recht zwischen dem behördlichen Anerkennungsverfahren und dem Rechtsbehelfsverfahren nach negativer Entscheidung über den Antrag.

Für das behördliche Verfahren sieht Art. 19 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie vor, dass Asylsuchenden auf Antrag unentgeltlich rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte erteilt werden. Art. 21 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie bestimmt, dass diese Verfahrensberatung sowohl durch Nichtregierungsorganisationen, Fachkräfte von Behörden oder spezialisierte staatliche Stellen erteilt werden können. Während diese Aufgabe in der Vergangenheit häufig durch zivilgesellschaftliche Akteure übernommen wurde, erfolgt eine erste Beratung in Form von Gruppengesprächen nunmehr noch vor der Stellung des Asylantrages durch Mitarbeitende des BAMF.¹⁴⁵ In Ergänzung zu den im Rahmen der Gruppengespräche erläuterten allgemeinen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens besteht sodann die Möglichkeit Einzelgespräche zu führen, in denen jedoch keine Rechtsberatung erfolgt.¹⁴⁶

Eine solche unentgeltliche Rechtsberatung sieht Art. 20 Aufnahme richtlinie nur für das Rechtsbehelfsverfahren zwingend vor. Sie wird gemäß Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 Asylverfahrensrichtlinie durch nach nati-

145 *BAMF*, AnKER-Einrichtungen – ein Überblick (01.08.2018), 3, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/DasBAMF/AnKER-einrichtungen-ueberblick.pdf?__blob=publicationFile (Abruf 22.04.2019).

146 Ebd.

onalem Recht zugelassene Personen erbracht.¹⁴⁷ Die Mitgliedstaaten dürfen die Unentgeltlichkeit von den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs (Art. 20 Abs. 3 Asylverfahrensrichtlinie) sowie von der Bedürftigkeit der Antragsteller (Art. 21 Abs. 2 lit. a) Asylverfahrensrichtlinie) abhängig machen.¹⁴⁸ Dies steht in Einklang mit den deutschen Regelungen zum Prozesskostenhilferecht.¹⁴⁹ Sofern Antragsteller die Kosten selbst tragen, besteht ein Anspruch auf Konsultation in allen Phasen des Verfahrens (Art. 22 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie).

Das Instrument der Asylverfahrensberatung hat sich in bisherigen Pilotstudien als besonders wirksam erwiesen, um die Kenntnisse über das Asylverfahren sowie dessen Akzeptanz und damit Effizienz zu steigern.¹⁵⁰ Daher ist es zu begrüßen, dass das BMI dieser aus Sicht der Betroffenen aber auch aus verwaltungsökonomischen Gründen sinnvollen Verpflichtung aus der Asylverfahrensrichtlinie nachkommt. Zudem sieht der Entwurf des Gesetzes zur Einstufung der „Maghrebstaaten“ und Georgiens als sichere Herkunftsländer vor, dass die besondere Schutzbedürftigkeit vulnerabler Personen durch eine spezielle Rechtsberatung berücksichtigt werden soll.¹⁵¹ Um effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten und in Ansehung der Wertung des Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 Asylverfahrensrichtlinie darf eine solche Beratungsleistung, die über die rechts- und verfahrenstechnischen Auskünfte nach Art. 19 Asylverfahrensrichtlinie hinausgeht, nur durch von den Entscheidungsträgern unabhängige Stellen¹⁵², d. h. Rechtsanwälte oder nach § 6 Abs. 2 RDG beaufschlagte

147 Die Zulässigkeit der Rechtsberatung und Vertretung richtet sich nach der Bundesrechtsanwaltsordnung sowie dem Rechtsdienstleistungsgesetz.

148 Gleiches gilt für Dublin-Fälle auch nach Art. 27 Abs. 5, 6 Verordnung EU/604/2013.

149 Vgl. § 166 VwGO i.V.m. § 114 ZPO.

150 Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich (17.11.2015), 30; *Leistner-Rocca/Kreienbrink*, Evaluation (s. Anm. 22), 22 ff.

151 Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung Georgiens, der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten, BT-Drs. 19/5314, 11.

152 BVerfG Urteil v. 14.05.1996, Az. 2 BvR 1516/93, Rn. 137 – zitiert nach juris.

Personen, erfolgen.

Im Übrigen besteht weder nach europäischem noch nach nationalem Recht ein Beratungsmonopol zugunsten staatlicher Einrichtungen. Nach Art. 18 Abs. 2 lit. c) Aufnahmerichtlinie ist Rechtsbeiständen, Beratern und einschlägig tätigen anerkannten Nichtregierungsorganisationen Zugang zu den Antragstellern zu gewähren. Gleiches gilt für Rechtsanwälte (Art. 23 Abs. 2 Asylverfahrensrichtlinie). In den bayerischen Vorläufereinrichtungen zu den AnKER-Zentren ließen sich in der Vergangenheit jedoch Abschottungstendenzen beobachten.¹⁵³ Um den Informationsfluss zu optimieren, sollte das Beratungsangebot des BAMF bestehende Leistungen der Wohlfahrtsverbände komplementieren anstatt sie zu ersetzen. Dies ist nicht nur verwaltungsökonomisch sinnvoll, sondern insbesondere in Hinblick auf den Zugang zu unabhängiger Beratung auch rechtsstaatlich geboten.¹⁵⁴

3.6.2 Rechtsschutz

Der Vorschlag, Außenstellen der Verwaltungsgerichte in den AnKER-Zentren einzurichten, ließe sich auf dem Boden des geltenden Rechts realisieren. § 83 Abs. 2 Satz 1 AsylG ermächtigt die Landesregierungen, besondere Spruchkörper für das Asylrecht zu bilden und deren Sitz zu bestimmen.¹⁵⁵ Gemäß § 83 Abs. 2 Satz 3 AsylG sollen die nach Satz 1 gebildeten Spruchkörper ihren Sitz in räumlicher Nähe zu den Aufnahmeeinrichtungen haben. Ob dadurch tatsächlich ein Effizienzgewinn erzielt werden kann, ist jedoch fraglich. Denn während sich die räumliche Nähe zwar positiv auf den Zeit- und Kostenaufwand für Postlaufwege,

153 Süddeutsche Zeitung, 08.02.2018, „Bayern verschärft Maßnahmen gegen neu angekommene Flüchtlinge“, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/asylpolitik-bayern-verschaerft-massnahmen-gegen-neu-angekommene-fluechtlinge-1.3859512> (Abruf 23.04.2019).

154 Siehe nur *Joachim Stern*, Rechtsberatung für Asylsuchende. Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtecharta, Verfassungsrecht, Baden-Baden 2012, 303 ff.

155 Vgl. auch § 3 Abs. 1 Nr. 5 VwGO.

Anhörungen und Verhandlungen auswirken, müssen Gerichtsbedienstete unter Umständen weitere Wege in Kauf nehmen und Akten bzw. Fachliteratur in die Zentren verbracht werden.¹⁵⁶

Trotz der rechtlichen Umsetzungsmöglichkeit¹⁵⁷, befindet sich bislang in keinem der AnkER-Zentren eine echte Außenstelle der Verwaltungsgerichte, sondern lediglich Rechtsantragsstellen zur Entgegennahme von Klagen und Anträgen.¹⁵⁸ Dies mag an der gegenüber diesem Vorschlag vereinzelt geäußerten Befürchtung liegen, dass das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Gerichte aufgrund der institutionellen Verflechtung mit den Außenstellen des BAMF und den Aufnahmeeinrichtungen (sog. „Lagerichter“) schwinden könnte.¹⁵⁹ Insbesondere vor dem Hintergrund beschleunigter Verfahren (§ 30a AsylG) der räumlichen Geschlossenheit der Zentren¹⁶⁰ und der kurzen Rechtsbehelfsfristen im Asylprozessrecht (§ 74 AsylG) muss bei der konkreten Ausge-

156 *Bergmann*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), *Ausländerrecht* (s. Anm. 41), § 83 AsylG Rn. 7 ff.

157 Kritisch hierzu jedoch *Bundesrechtsanwaltskammer*, Stellungnahme Nr. 33, Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnkER-Zentren (Oktober 2018), 2. Der Gesetzeswortlaut sehe lediglich eine „Nähe zu“ den Aufnahmeeinrichtungen vor, nicht hingegen, dass der Sitz des Spruchkörpers *in* der Einrichtung liegt.

158 Die Rechtsantragstelle ist Teil der Geschäftsstelle, §§ 13, 81 VwGO. *Paul Stelkens/Nicolai Panzer*, in: Friedrich Schoch/Jens-Peter Schneider/Wolfgang Bier (Hg.), *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar* (VwGO), München 2010, § 13 Rn. 5 ff.

159 *Bergmann*, in: Bergmann/Dienelt (Hg.), *Ausländerrecht* (s. Anm. 41), § 83 AsylG Rn. 7 ff. Zu ähnlichen Bedenken des Schweizer Bundesverwaltungsgerichts siehe *Neue Zürcher Zeitung*, 21.03.2017, Interview mit Gerichtspräsident Jean-Luc Baechler, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/schweiz/der-praesident-des-bundesverwaltungsgerichts-im-interview-wir-sind-viel-schneller-geworden-ld.152542> (Abruf 25.04.2019). Dem nicht folgend Bogumil/Burgi/Kuhlmann u. a., *Bessere Verwaltung* (s. Anm. 10), 166.

160 Nr. 3.5 der für das AnkER-Zentrum Oberbayern geltenden Hausordnung legt fest: „Besuchern ist der Aufenthalt in der Unterkunft aus Sicherheitsgründen grundsätzlich nicht gestattet.“

staltung der AnKER-Zentren ebenso wie bei der Abgrenzung von Bundes- und Landesbehörden ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass eine klare Trennung der Verfahrensabläufe sichergestellt und nach außen hin klar erkennbar wird, so dass sowohl dem Recht der Antragsteller auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 47 EurGrCh) als auch der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) hinreichend Rechnung getragen wird.

Da die AnKER-Zentren vor allem ein Instrument zur Verfahrensoptimierung darstellen, wird das auch verfassungsrechtlich bestehende Spannungsverhältnis zwischen der Beschleunigung von Asyl- bzw. Rechtsbehelfsverfahren (vgl. Art. 16a Abs. 4 GG) und dem grundgesetzlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) bzw. dem Grundsatz rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) hier besonders offensichtlich und muss in verfassungskonformer Weise aufgelöst werden.¹⁶¹ Die dabei einzuhaltenden Mindeststandards hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Flughafenverfahren nach § 18a AsylG dargelegt.¹⁶² Art. 19 Abs. 4 GG verlangt es insoweit, dass die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes nicht durch die „obwaltenden Umstände (insbesondere Abgeschlossensein des asylsuchenden Ausländers im Transitbereich, besonders kurze Fristen, Sprachunkundigkeit) unzumutbar erschwert oder gar vereitelt wird“.¹⁶³ Zudem besteht auch nach dem Grundgesetz nach ablehnender Entscheidung ein Anspruch darauf, „kostenlos asylrechtskundige [von den Entscheidungsträgern unabhängige] Beratung in Anspruch zu nehmen“, die bereits mit Zustellung des Bescheides einsetzt und auch am Wochenende angeboten wird.¹⁶⁴ Für Stellung (drei Tage) und Begründung (weitere vier Tage)

161 Vgl. zu den aus Art. 16a Abs. 4 GG resultierenden Rechtsschutzfragen statt aller *Ulrich Becker*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz (s. Anm. 47), Art. 16a Rn. 205 ff.

162 BVerfG Urteil v. 14.05.1996, Az. 2 BvR 1516/93 – zitiert nach juris.

163 Ebd. Rn. 136.

164 Ebd. Rn. 137.

eines etwaigen Eilantrages (§ 36 Abs. 3 AsylG) muss mindestens eine Woche zur Verfügung stehen.¹⁶⁵

4. Fazit

Die AnkER-Zentren stellen eine politisch vereinbarte, administrative Reaktion des deutschen Staates auf den sprunghaften Anstieg der Asylantragszahlen vor allem in den Jahren 2015/2016 dar. Um die in diesem Zeitraum festgestellten Verwaltungsdefizite künftig zu beheben, sollen Asylverfahren durch die Bündelung verschiedener behördlicher Kompetenzen an einem Ort effizienter gestaltet werden. Effizienz darf in diesem Zusammenhang jedoch nicht ausschließlich mit einer möglichst kurzen Bearbeitungszeit der Asylanträge gleichgesetzt werden. Denn soweit lediglich eine bloße Verlagerung des rechtlich gebotenen individuellen Prüfverfahrens¹⁶⁶ vom BAMF auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit stattfindet, führt dies weder zu einem Effizienzgewinn noch zu einer Kostenersparnis. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei Art. 16a GG – wie auch bei dem Anspruch auf internationalen Schutz, Art. 2 lit. h) Qualifikationsrichtlinie – um Rechte handelt, die aufgrund der vorgehalteten Anerkennungsentscheidung auf eine entsprechende verfahrensrechtliche Umsetzung angewiesen sind¹⁶⁷, muss die konkrete Ausgestaltung der AnkER-Zentren dafür sorgen, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen tragfähige Entscheidungsgrundlagen erzielt werden können.¹⁶⁸ Bei einem so verstandenen Effizienzbegriff löst sich auch der scheinbare Widerspruch zwischen dem verwaltungsökonomischen Interesse an schnellen Verfahren und der Gewährleistung rechtsstaatlicher Standards auf. Insbesondere die Qualitätssteigerung der Verfahren erster Instanz, sog. „Frontloading“, setzt zwar einerseits eine

165 Ebd. Rn. 138.

166 Vgl. etwa Art. 4 Abs. 3 Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie).

167 *Becker* (s. Anm. 161), Rn. 126 ff.

168 BVerfG Urteil v. 14.05.1996, Az. 2 BvR 1516/93, Rn. 124 – zitiert nach juris.

substantielle personelle wie sachliche Ausstattung der AnKER-Zentren voraus, führt aber zu qualitativ höherwertigen und vor allem nachhaltigeren Entscheidungen.¹⁶⁹

Ein Großteil der mit dem AnKER-Konzept verfolgten Ziele lässt sich bereits auf Grundlage geltenden Rechts umsetzen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass rechtliche Mindeststandards in den Einrichtungen nicht durchgehend eingehalten werden. Ob dem durch eine fortschreitende Optimierung bzw. Standardisierung der Verwaltungsprozesse in den AnKER-Zentren begegnet werden kann, wird die vom BMI angekündigte Evaluation der Piloteinrichtungen zeigen müssen. Es bleibt zu hoffen, dass sich die politischen Entscheidungsträger insoweit auch offen für alternative Konzepte zeigen, die unter Umständen besser geeignet sind, dem Konfliktpotential in Massenunterkünften sowie den mit der zentralen Verwaltung einer Vielzahl von zum Teil traumatisierten Personen zusammenhängenden Schwierigkeiten¹⁷⁰ Rechnung zu tragen. So haben gerade die Kommunen die erhöhte Zuwanderung aufgrund der aus ihrer Selbstverwaltungshoheit entspringenden Variabilität beim Aufbau von Aufnahme- und Integrationsstrukturen gut bewältigt.¹⁷¹ Demnach sollten bei der Neuausrichtung der Verwaltungsabläufe auch Dezentralisierungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden.¹⁷² Letztlich bedarf es nicht zwingend AnKER-Zentren, um Effizienz und rechtsstaatliche Standards im Asylverfahren zu verankern.

169 Vgl. hierzu *Stern*, Rechtsberatung für Asylsuchende (s. Anm. 154), 286 ff.

170 *Sabine Hess/Andreas Pott/Hannes Schammann* u. a., Welche Auswirkungen haben „AnKER-Zentren“? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration (August 2018), 4 ff.

171 *Bogumil/Hafner/Kastilan*, Städte und Gemeinden (s. Anm. 10), 71.

172 Siehe hierzu etwa *Ritgen*, Vorschläge (s. Anm. 91), 7, 11.

Über den Autor

Tim Rohmann ist Jurist und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in München und forscht dort im Rahmen der Wissenschaftsinitiative der Max-Planck-Gesellschaft zu den „Herausforderungen von Migration, Integration und Exklusion“. Zuvor arbeitete er drei Jahre für die Ausländerbehörde München und absolvierte sein Referendariat.

Schlagwörter

AnkER-Zentren, Effizienz, Verfahrensbeschleunigung, Verfahrensberatung

Literaturverzeichnis

- Becker, Ulrich*, Die Zukunft des europäischen und deutschen Asylrechts, in: *Walter, Christian/Burgi, Martin* (Hrsg.), Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht, 2017, S. 55–116.
- Becker, Ulrich*, Art. 16a, in: v. Mangold, Klein, Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., 2018.
- Becker, Ulrich/Kersten, Jens*, Demokratie als optimistische Staatsform, Zehn Fragen zur Flüchtlingskrise, NVwZ 2016, S. 580–584.
- Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus* (Hrsg.), Ausländerrecht, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz : Kommentar, 12. Aufl., 2018.
- Berlit, Uwe*, Flüchtlingsrecht in Zeiten der Krise, Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung von Fluchtmigration und ihrer Folgen durch Recht, 1. Auflage Baden-Baden 2017.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke, Christoph*, Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik, Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System, 1. Auflage Baden-Baden 2018.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André*, Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? August 2017.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine*, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung, Die Verwaltung 2016, S. 289–300.
- Brenzel, Hanna/Kosyakova, Yuliya*, Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb, Institut für Arbeitsmarkt und Bildungsforschung, IAB-Kurzbericht 6/2019.
- Burgi, Martin*, Art. 87, in: v. Mangold, Klein, Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., 2018.
- Bundesrechtsanwaltskammer*, Sicherstellung der Inanspruchnahme unabhängiger rechtlicher Beratung und Vertretung in AnKER-Zentren, Stellungnahme Nr. 33 Oktober 2018.
- Cremer, Hendrik/Engelmann, Claudia*, Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten, Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete Oktober 2018.

- Das Bundesamt in Zahlen 2018, abrufbar unter: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2018-asyl.pdf?__blob=publicationFile. Zuletzt abgerufen am 27.05.2019.
- Depenheuer, Otto/Grabenwarter, Christoph* (Hrsg.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise, Zwischen gutem Willen und geltendem Recht*, 2., um ein Vorwort ergänzte Auflage. 2017.
- Dittmann, Armin/Winkler, Daniela*, Art. 84, in: *Sachs, Michael* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 8. Aufl., 2018.
- Externe Evaluation der Testphase für die Neustrukturierung im Asylbereich, Mandat 4 Rechtsschutz: Beratung und Rechtsvertretung Schlussbericht 17.11.2015.
- Gewerkschaft der Polizei, Bezirk Bundespolizei*, Ablehnung des Einsatzes der Bundespolizei in sogenannten „AnkER“-Zentren (12.04.2018). Abrufbar unter: https://tacheles-sozialhilfe.de/fa/redakteur/Harald_2018/180412_Ablehnung_AnkER-Zentren.pdf
- Gornig, Gilbert*, Art. 13, in: v. Mangold, Klein, Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 7. Aufl., 2018.
- Hathaway, James C.*, *The rights of refugees under international law*, 3rd pr Cambridge [u.a.] 2012.
- Dreier, Horst/Bauer, Hartmut* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 3. Aufl., 2013.
- Herrmann, Klaus*, Vollstreckung oder Durchsuchung - vollzugsrechtliche Abgrenzungsfragen am Beispiel der Flüchtlingsabschiebung. ZAR 2017, S. 201–208.
- Hess, Sabine/Pott, Andreas/Schammann, Hannes/Scherr, Albert/Schiffauer, Werner*, Welche Auswirkungen haben „AnkER-Zentren“?, Eine Kurzstudie für den Medieneinheit Integration August 2018.
- Heusch, Andreas*, §§ 47, 50 in: *Heusch, Andreas/Kluth, Winfried* (Hrsg.), *BeckOK Ausländerrecht*, 2018.
- Hofmann, Claudia Maria*, Rechtsverfolgung in der Krise? Das Beispiel der Beschäftigungsverbote für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, *Europarecht (EuR)* 2018, S. 289–304.
- Hruschka, Constantin*, Das Schweizer Asylverfahren, Ein Zukunftsmodell für Europa? Januar 2019.
- Ipsen, Jörn*, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 2006, S. 2801–2880.
- Janda, Constanze*, Migrationssteuerung durch Recht?, Die Abschreckung von armen Zuwanderern am Beispiel von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten, in: *Hruschka, Joachim/Joerden, Jan C.* (Hrsg.), *Jahrbuch für Recht und Ethik/Annual Review of Law and Ethics*, Bd. 25 (2017), 1. Aufl., 2017, S. 239–256.

- Janda, Constanze*, Entwicklungen und Perspektiven des Migrationsrechts zwischen Umbruch und Kontinuität, *Die Verwaltung* 51, 2018, S. 495–522.
- Jestaedt, Matthias*, Art. 87, in: *Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas* (Hrsg.), *Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, op. 2002.
- Kluth, Winfried*, AnKER-Zentren – Ein Blick hinter die Kulissen eines migrationspolitischen Akronymes, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2018, S. 190–193.
- Kluth, Winfried*, Migration und ihre Folgen - Wie kann das Recht Zuwanderung und Integration in Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Sozialordnung steuern?, Gutachten, in: *Ständige Deputation des deutsche Juristentages* (Hrsg.), *Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages, Leipzig 2018*nBand 1, 2018, D 1 - D 62.
- Konar, Özlem/Kreienbrink, Axel/Gieloff, Afra/Rühl, Stefan*, Migrationsbericht der Bundesregierung, *Migrationsbericht 2016/2017*,
- Leistner-Rocca, Renate/Kreienbrink, Axel*, Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“ 25.09.2017.
- Markard, Nora*, Migrationsverwaltungsrecht zwischen Beschleunigung und Effizienz, in: *Die Verwaltung* 52 (2019), S. 337–358.
- Neundorff, Kathleen*, Verlängerte Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen - zur Umsetzung des § 47 I b AsylG in den Bundesländern, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 2018, S. 437–443.
- Nordmann, Christine*, Asylverfahren, Arbeitsweise des BAMF, Offener Brief der Neuen Richtervereinigung, *Fachgruppe Verwaltungsrecht* 26.06.2017.
- Peek, Markus/Tsourdi, Evangelia*, Art. 15 Asylum Reception Conditions Directive 2013/33/EU, in: *Hailbronner, Kay/Thym, Daniel* (Hrsg.), *EU immigration and asylum law, A commentary*, 2016.
- Pieroth, Bodo*, Art. 84, in: *Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo* (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, 15. Aufl., 2018.
- Preisner, Damian*, § 5, in: *Heusch, Andreas/Kluth, Winfried* (Hrsg.), *BeckOK Ausländerrecht*, 2018.
- Riedel, Lisa/Schneider, Gerald*, Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015, *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* 58, 2017, S. 23–50.
- Ritgen, Klaus*, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Asylrechts in Deutschland, in: *Meyer, Hubert/Ritgen, Klaus/Schäfer, Roland* (Hrsg.), *Flüchtlingsrecht und Integration, Handbuch*, 2. Aufl., 2017.
- Ritgen, Klaus*, Vorschläge zur Optimierung des Migrations- und Integrationsmanagements, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR)* 2019, S. 7–16.

- Ruffert, Matthias*, Art. 288, in: *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias/Blanke, Hermann-Josef u. a.* (Hrsg.), *EUV/AEUUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Aufl., 2016.
- Sachs, Michael*, Art. 87, in: *Sachs, Michael* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, 8. Aufl., 2018.
- Schader, Miriam/Rohmann, Tim/Münch, Sybille*, Isolation im Gesetz verAnkERN?, Zu den Plänen der großen Koalition, zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen einzuführen, *Z'Flucht* 2, 2018, S. 91–107.
- Schneider, Gerald*, Germany's Triple Asylum Roulette, The German Marshall Fund of the United States (GMF) : Transatlantic Take.
- Schneider, Gerald/Riedel, Lisa*, Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015, *Politische Vierteljahresschrift*, 58 (2017), S. 23-50.
- Seiler, Christian*, Art. 74, in: *Epping, Volker/Hillgruber Christian* (Hrsg.), *BeckOK Grundgesetz*, 2019.
- Stelkens, Paul/Panzer, Nicolai*, § 13, in: *Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang* (Hrsg.), *VwGO*, 01. Aufl., 2010.
- Stern, Joachim*, Rechtsberatung für Asylsuchende, *Völkerrecht, Unionsrecht und Grundrechtecharta, Verfassungsrecht Baden-Baden*, Baden-Baden 2012.
- Streinz, Rudolf*, Art. 14 EU-Grundrechte-Charta, in: *EUV/AEUUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. Aufl., 2018.
- Thränhardt, Dietrich*, *Asylverfahren in den Niederlanden* 2016.
- Thym, Daniel*, Die Auswirkungen des Asylpakets II, *NVwZ* 2016, S. 409–415.
- Thym, Daniel*, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 27. März 2017 über den Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Gesetzesentwurf der Bundesregierung), *BRat-Drs. 179/17 v. 23.2.2017* 23. März 2017.
- Trute, Hans-Heinrich*, Art. 83, 84 in: *v. Mangold, Klein, Starck* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 7. Aufl., 2018.
- Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas*, Art. 74, 83 in: *Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas* (Hrsg.), *Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch*, 2002.
- Vertovec, Steven/Becker, Susanne/Fleischer, Annett/Schader, Miriam/Wari, Shahd*, Addressing the diversity of asylum-seekers' needs and aspirations, A Report to the Volkswagen Foundation Max Februar 2017.

Tim Rohmann

Waldhoff, Christian, Flüchtlinge als bundesstaatliche Herausforderung - Organisation und Finanzierung, in: *Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.), Flüchtlingsunterbringung und -integration als kommunale Herausforderung, 2016, S. 113–132.

Wehling, Elisabeth, Politisches Framing, Wie eine Nation sich ihr Denken einredet - und daraus Politik macht Berlin 2018.

Werdermann, David, Die Vereinbarkeit von Sonderrecht für Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten mit Artikel 3 GG, ZAR 2018, S. 11–18.

Zöls, Anselm, Die polizeiliche Betretungsbefugnis von Asylbewerberunterkünften nach Art. 23 III Nr. 3 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (PAG), NVwZ 2018, S. 56–62.