

caritas

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)409



Deutscher
Caritasverband e.V.

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zu

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze, Drs. 446/15

und

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung, der Integrationskursverordnung und weiterer Verordnungen, Drs. 447/15

Generalsekretär
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Telefon-Durchwahl 0761 200-216
Telefax 0761 200-509
www.caritas.de

Stand: 7.10.2015

Beide legislative Vorhaben reagieren auf die derzeit sehr hohe Zahl an Asylsuchenden. Sie haben zum Ziel, die Asylverfahren zu beschleunigen, die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer(innen) zu vereinfachen, Fehlanreize zu beseitigen und Unterbringung zu gewährleisten. Außerdem soll die Integration insbesondere der Schutzsuchenden mit Bleibeperspektive verbessert werden. Gesetzentwurf (GE) und Verordnungsentwurf (VO-E) wurden in einer Vorfassung den Verbänden zur Stellungnahme zugeleitet. Der Deutsche Caritasverband hatte sich wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nur zu ausgewählten Aspekten geäußert und sich vorbehalten, im parlamentarischen Verfahren weitere Erwägungen vorzutragen.

Die Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Gesetz- und Verordnungsentwurf vom 21.9.2015 wurde, soweit die geplanten Regelungen unverändert in den Regierungsentwurf vom 29.9.2015 übernommen wurden und auch die Bewertungen des Deutschen Caritasverbandes unverändert bleiben, in die vorliegende Stellungnahme übernommen.

Der Deutsche Caritasverband teilt viele der Ziele des Gesetzesvorhabens. Soweit es darum geht, die Asylverfahren zu beschleunigen, sind allerdings vorrangig andere Maßnahmen notwendig als Gesetzesänderungen. Die Gründe dafür, dass die Asylverfahren derzeit noch nicht, wie im Koalitionsvertrag und jetzt erneut auf dem Bund-Länder-Gipfel am 24.9.2015 vereinbart, innerhalb von 3 Monaten oder noch schneller abgewickelt werden, sind kaum in den Verfahrensregeln zu suchen. In Anwendung des derzeit geltenden Rechts lag beispielsweise die durchschnittliche Verfahrensdauer bis zur behördlichen Entscheidung bei Verfahren von Asylsuchenden aus dem Kosovo deutlich unter 3 Monaten.¹ Die aktuellen Regelungen lassen also bereits schnelle Verfahren zu, die Gründe für den Verfahrensstau liegen vorrangig an einer zu geringen Zahl von Entscheider(inne)n beim BAMF im Verhältnis zu den gestiegenen Fallzahlen.

Soweit es um die Beseitigung von Fehlanreizen geht, sind die verfassungsrechtlichen Gestaltungsgrenzen strikt zu beachten. So spricht sich der Deutsche Caritasverband dezidiert gegen alle Überlegungen aus, die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gewährten Leistungen zu reduzieren. Dies ist auch im Gesetzentwurf vom 29.1.2015 für Menschen vorgese-

¹ Drs. 18/5785

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Generalsekretär
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Kontakt:
Dr. Elke Tießler-Marenda, Referat Migration und Integration, Tel. 0761 200-371, E-Mail: Elke.Tiessler-Marenda@caritas.de

hen, über deren Asylrecht oder Ausreisepflicht noch nicht entschieden wurde, außerdem für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer(innen), denen keine Ausreisepflicht gewährt wurde oder deren Ausreisepflicht abgelaufen ist. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung vom Juli 2012 klargestellt, dass das Menschenrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums allen Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zukommt. Die Höhe existenzsichernder Leistungen darf sich ausschließlich am Bedarf, nicht aber an migrationspolitischen Überlegungen orientieren. Soweit die Leistungen also für bestimmte Gruppen von Schutzsuchenden reduziert werden sollen, ist der Nachweis zu führen, dass auch ihr Bedarf entsprechend geringer ist. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ist dieser Nachweis jedoch nicht erbracht.

Kritisch sieht der Deutsche Caritasverband auch das geplante gesetzliche Arbeitsverbot für Geduldete, die das Abschiebehindernis selbst zu vertreten haben. Wie die Erfahrung zeigt, halten sich viele Geduldete trotz ihrer grundsätzlich fortbestehenden Ausreisepflicht längerfristig in Deutschland auf. Hierfür gibt es im Einzelfall vielschichtige Gründe, die sich nicht auf die fehlende Mitwirkung der Betroffenen reduzieren lassen. Das Aufenthaltsgesetz sieht daher unter bestimmten Voraussetzungen den Übergang in eine Aufenthaltserlaubnis vor. Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren zusätzliche Rechtsgrundlagen für eine solche Aufenthaltslegalisierung geschaffen, was der Deutsche Caritasverband sehr begrüßt hat. An den Erwägungen, die der Schaffung dieser Bleiberechte zugrunde lagen, hat sich auch angesichts der aktuellen Herausforderungen nichts geändert. Nach wie vor liegt es im Interesse der Betroffenen, aber auch der Gesellschaft, denjenigen, die jedenfalls auf absehbare Zeit in Deutschland bleiben werden, Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass zwischen dem Asylsystem und anderen humanitären Schutzformen einerseits und der Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme andererseits klar unterschieden werden muss. Zu der gebotenen Entlastung des Asylsystems kann es unserer Ansicht nach beitragen, Menschen, die keinen humanitären Schutz beanspruchen können, Perspektiven der Arbeitsaufnahme zu eröffnen. Dabei sind wir uns bewusst, dass nicht alle Schutzsuchenden die hierfür nötigen Voraussetzungen erfüllen.

Mit Sorge sehen wir dagegen den Versuch, das Asylsystem durch Absenkung verfahrensrechtlicher Standards zu entlasten. So sind in bestimmten Fällen Änderungen im Asylverfahren und im Rechtsschutz vorgesehen, wie beispielsweise sehr kurze Fristen, die der Beschleunigung der Verfahren dienen sollen. Diese Regelungen sind geeignet, die Wahrnehmung von Rechten zu erschweren. Den Regelungsvorschlägen liegt die Erwägung zugrunde, dass die davon Betroffenen wahrscheinlich nicht schutzbedürftig sind. Sicher festzustellen ist dies jedoch erst nach Entscheidung über den Asylantrag. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes muss in jedem Fall gewährleistet sein, dass Asylanträge individuell sorgfältig geprüft werden. Dazu müssen Antragsteller(innen) tatsächlich in der Lage sein, ihre Verfolgungsgründe und ihren Schutzbedarf geltend zu machen. Dies setzt neben ausreichender Zeit nicht zuletzt den Zugang zu unabhängiger Asylverfahrensberatung voraus.

Die notwendige Verfahrensbeschleunigung kann auch erreicht werden, wenn bei bekanntermaßen unsicheren Herkunftsländern wie Eritrea oder Somalia Verfahrenserleichterungen eingeführt werden. Dies kann z. B. durch schriftliche Verfahren erfolgen, wenn Anträge begründet erscheinen. Eine solche Verfahrensweise wird bei syrischen Antragsteller(inne)n bereits durchgeführt, was der Deutsche Caritasverband für sehr sachgerecht hält. Der Gesetzentwurf sieht als ein Mittel der Verfahrensbeschleunigung hingegen vor, die Staaten Albanien, Kosovo und Montenegro in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten aufzunehmen. Der Deutsche Caritasverband sieht das Konzept sicherer Herkunftsstaaten aus den oben dargelegten Gründen insgesamt kritisch. Kommt es dennoch zur Ausweisung solcher Staaten, müssen die Kriterien des BVerfG und der einschlägigen EU-Richtlinien und die dort vorgegebene Sorgfalt angewandt

werden. Insbesondere muss anhand unterschiedlicher Quellen positiv festgestellt werden, dass es landesweit keine Verfolgung bestimmter Gruppen gibt. Das ist im vorliegenden Gesetzentwurf aus unserer Sicht nicht geschehen. Dies ist umso bedenklicher, als an die Einstufung bestimmter Staaten als sichere Herkunftsstaaten über Sonderregelungen für das Asylverfahren hinaus weitergehende Folgen geknüpft werden, so etwa die Absenkung sozialer Leistungen oder der Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Die Regelung ist damit für die Betroffenen von ganz erheblicher Tragweite. Der Deutsche Caritasverband regt – bei grundsätzlicher Skepsis gegenüber dem Konzept sicherer Herkunftsstaaten – an, gesetzgeberisch klarzustellen, dass für solche Antragsteller aus als sicher eingestuften Herkunftsländern, die verfolgungsrelevante Umstände vortragen, die regulären Verfahrensregeln zur Anwendung kommen. Dabei müssen auch kumulative Eingriffe, die in ihrer Gesamtheit Verfolgungsqualität erreichen (§ 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG), voll berücksichtigt werden. Dies betrifft vor allem schwerwiegende Diskriminierungen von Minderheitenangehörigen, die diesen die Grundlagen eines menschenwürdigen Lebens entziehen.

Für bedenklich hält es der Deutsche Caritasverband auch, wenn künftig alle Asylsuchenden wieder bis zu 6 Monate in der Erstaufnahmeeinrichtung belassen werden. Das mag die Kommunen bei der Unterbringung entlasten, führt aber zu einer Überlastung dieser Einrichtungen. Dies gilt umso mehr für die Asylsuchenden, die aus sicheren Drittstaaten kommen und solche, deren Antrag im Dublin-Verfahren als unzulässig verworfen wurde, und die dauerhaft in diesen Einrichtungen bleiben müssen.

Mit der Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung geht einher, dass in dieser Zeit der Vorrang der Sachleistungen gilt. Dies soll nun dahingehend erweitert werden, dass auch der persönliche Bedarf möglichst durch Sachleistungen gedeckt werden soll. Auch bei der Anschlussunterbringung kann der persönliche Bedarf weiter durch Sachleistungen gedeckt werden. Der Deutsche Caritasverband lehnt es ab, dass Menschen monatelang auch bei persönlichen Bedarfen auf Sachleistungen verwiesen werden. Die Anwendung des Sachleistungsprinzips führt nicht nur zu höheren Kosten. Wichtiger noch ist, dass bei den Betroffenen selbständige Lebensführung und Teilhabe erschwert, wenn nicht sogar verhindert wird. Das ist umso problematischer als davon alle Asylsuchenden betroffen sein werden, auch jene, denen letztlich ein Schutzstatus zuerkannt wird.

Ein weiteres Problem, dass mit der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung einhergeht, ist das damit verbundene Arbeitsverbot. Der Deutsche Caritasverband fordert, dass auch dann, wenn die Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung länger als 3 Monate währt, die Erlaubnis zur Arbeitsaufnahme erteilt werden kann.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, wie schon ausgeführt, die Schaffung legaler Zugangswege für Menschen, die die Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme in Deutschland erfüllen, jedoch kaum eine realistische Chance auf Anerkennung als Flüchtlinge haben. Daher begrüßen wir ausdrücklich die geplante Veränderung in der BeschV, wonach Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien in den Jahren 2016 bis 2020 einen sehr weit gefassten Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ohne Vorrangprüfung erhalten sollen.

Begrüßenswert findet der Deutsche Caritasverband auch, dass Asylsuchende Zugang zu integrationsfördernden Leistungen erhalten sollen. Allerdings wird dies nach unseren Erfahrungen nur wirksam werden, wenn die Asylsuchenden einen Anspruch auf Zugang zu den Kursen erhalten. Ist nur die Zulassung im Rahmen verfügbarer Kursplätze vorgesehen, wird diese angesichts der hohen Zahl von interessierten Schutzsuchenden und EU-Bürgern häufig scheitern. Um den Ansprüchen zu entsprechen, ist dann natürlich auch die Zahl der Kursplätze deutlich zu erhöhen. Weiter fordert der Deutsche Caritasverband, dass die aktuelle Differenzierung zwischen anspruchsberechtigten und nicht anspruchsberechtigten Ausländer(inne)n mit einer Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen aufgegeben

wird. Gerade in Anbetracht des begrüßenswerten, geplanten Zugangs aller Gruppen zu berufsbezogener Deutschförderung sollten auch alle Ausländer(innen) mit Aufenthaltstitel Anspruch auf einen Integrationskurs haben.

Die Gesundheitsleistungen sollen dahingehend verbessert werden, dass zukünftig Schutzimpfungen bundeseinheitlich geleistet werden. Das ist zu begrüßen. Nicht weitreichend genug sind hingegen die Regelungen zur Gesundheitsversorgung im Allgemeinen. Die Länder können zwar Abkommen zur Einführung einer Gesundheitskarte abschließen, die den Zugang zu Gesundheitsleistungen erleichtert. Eine umfassende Ausweitung der Gesundheitsversorgung geht damit aber nicht einher.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird in großer Eile durch das Gesetzgebungsverfahren gebracht. Das führt dazu, dass der Gesetzgeber die einzelnen Regelungen bereits aus zeitlichen Gründen hinsichtlich ihrer Auswirkungen nicht im ausreichenden Maße bewerten kann. Es wird daher vorgeschlagen, im Gesetzestext verbindlich festzulegen, dass die neugeschaffenen Regelungen nach Ablauf von drei Jahren auf ihre Wirkung überprüft und ggf. revidiert werden.

Zu den geplanten Änderungen im Einzelnen:

1 Art. 1 GE: AsylVfG

Das AsylVfG wird in Asylgesetz (AsylG) umbenannt. Im Folgenden werden die geplanten Änderungen entsprechend als solche im AsylG-E bezeichnet.

1.1 Art. 6 GE: Handlungsfähigkeit von Minderjährigen (§ 12 AsylG-E)

Bisher sind Ausländer(innen) im Asylverfahren bereits ab 16 Jahre handlungsfähig. Künftig sollen nur noch Volljährige handlungsfähig sein.

Bewertung

Dies entspricht einer langjährigen Forderung des Deutschen Caritasverbandes und wird begrüßt.

1.2 Art. 1 Nr. 7 GE: Antragstellung (§ 14 AsylG-E)

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass anders als im Entwurf vom 21.9.2015 vorgesehen die Verpflichtung der Ausländerbehörde bleibt, bei ihr eingereichte schriftliche Anträge unverzüglich ans Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) weiterzuleiten.

Bewertung

Nicht geändert wird die in § 14 Abs. 3 S. 1 AsylVfG enthaltene Regelung, dass ein aus der Abschiebungshaft heraus gestellter Asylantrag nicht zur Freilassung führt. Wie der EuGH schon 2013 entschieden hat, ist in diesen Fällen aber eine Einzelfallprüfung durchzuführen. Nur wenn feststeht, dass der Asylantrag allein zur Verzögerung des Rückführungsverfahrens gestellt wurde, darf die Haft aufrechterhalten werden. In allen anderen Fällen ist der Ausländer – der nach § 55 Abs. 1 AsylVfG eine Aufenthaltsgestattung, also ein legales Aufenthaltsrecht erwirbt – freizulassen.²

² EuGH, Urt. v. 30.5.2013, Rs. C-534/11, Arslan

§ 14 Abs. 3 S. 1 AsylVfG muss entsprechend geändert werden.

1.3 Art. 1 Nr. 9 GE: Bericht über sichere Herkunftsstaaten (§ 29a Abs. 21 AsylG-E)

Mit dem neu eingeführten § 29 Abs. 2a wird eine Berichtspflicht der Bundesregierung eingeführt. Danach muss die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen Bericht vorlegen, ob die Voraussetzungen für die Einstufung der sicheren Herkunftsstaaten weiterhin vorliegen.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband sieht das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten insgesamt kritisch, da der individuelle Schutzbedarf und damit die Bleibeperspektive sicher erst nach Abschluss des Asylverfahrens festgestellt werden können (dazu unten Punkt 1.14). Solange das Konzept angewendet wird, ist die Neuregelung aber grundsätzlich zu begrüßen. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes muss darüber hinaus jedoch ein flexibler Überprüfungsmechanismus etabliert werden, mit dem sowohl auf langsame, schrittweise und plötzlich eintretende Änderungen in Bezug auf die Sicherheitsvermutung in einem als sicher eingestuften Staat reagiert werden kann.

1.4 Zuständigkeit für Ausreisesperren nach § 11 AufenthG (§ 31 AsylVfG)

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die im Entwurf vom 21.9.2015 vorgesehene Änderung unterbleibt.

Die praktische Erfahrung zeigt aber, dass auch ohne gesetzliche Grundlage das BAMF über die Anordnung und Befristung von Einreise- und Aufenthaltsverboten nach § 11 Abs. 7 AufenthG entscheidet. Dies muss unterbunden werden.

Weiter ist der Deutsche Caritasverband skeptisch, ob die Zuweisung der Entscheidung über Einreise- und Aufenthaltsverbote nach einer Abschiebung (§ 11 Abs. 2 AufenthG), sofern der Abschiebung ein Abschiebungsandrohung oder –anordnung nach dem AsylVfG vorangegangen ist, an die Bundesbehörde BAMF nicht gegen Art. 83 ff. GG verstößt.

1.5 Art. 1 Nr. 10 GE: Rechtsmittelfristen bei Abschiebung in einen sicheren Drittstaat (§ 34a Abs. 2 AsylG-E)

Bislang gilt, dass Verbote entweder als Folge einer Ausweisung oder Abschiebung von Gesetzes wegen eintreten und in diesem Fall nicht gesondert anfechtbar sind, oder dass sie gesondert verhängt werden (bei § 11 Abs. 6 und Abs. 7 AufenthG) und dann innerhalb der gewöhnlichen Rechtsmittelfrist von einem Monat anfechtbar sind.

Jetzt soll die Klagefrist gegen die Verhängung und Befristung von Aufenthaltsverboten im Zuständigkeitsbereich des BAMF auf eine Woche verkürzt werden. Das erreicht man durch die Ergänzung in § 34a Abs. 2 AsylG-E sowie die Aufnahme von „§ 34a“ in die Vorschrift des § 74, der die Klagefrist regelt.

Gleichsam als „Nebeneffekt“ wird auch die Frist, innerhalb derer um Eilrechtsschutz gegen die Verhängung und Befristung des Aufenthaltsverbots nachgesucht werden kann, auf eine Woche verkürzt.

Bewertung

Die Rechtsmittelfristen für die Verhängung und Befristung von Aufenthalts- und Einreiseverboten werden drastisch verkürzt. Das soll wohl der Verfahrensbeschleunigung dienen. Die in der

Gesetzesbegründung als „Harmonisierung“ des Eilrechtsschutzes (S. 35) bezeichnete Begründung kann diese Einschnitte in den Rechtsschutz nicht rechtfertigen.

Es ist aus der asylrechtlichen Praxis bekannt, dass Antragsteller z. B. in Fällen der Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“, wo ebenfalls kurze Rechtsmittelfristen gelten, deren Brisanz nicht erkennen und verspätet um Rechtsrat nachsuchen oder Rechtsmittel einlegen. Die ablehnende Entscheidung über den Asylantrag ist dann bereits bestandskräftig, so dass die Betroffenen, wenn – wie so häufig – eine Abschiebung nicht möglich ist, im Zustand der Duldung verbleiben. Mit der vorgeschlagenen Regelung droht nun auch die Entscheidung über das Aufenthaltverbot und dessen Befristung in Bestandskraft zu erwachsen, bevor die Betroffenen sich dessen bewusst werden. Das hat eine deutlich über das Asylverfahren hinaus weisende Bedeutung. Das im Zusammenhang des Asylverfahrens ergangene Aufenthaltverbot sperrt den Betroffenen grundsätzlich für jede Aufenthaltserlaubnis, auch wenn er langfristig faktisch im Bundesgebiet verbleibt. Das gilt insb. auch für Aufenthaltserlaubnisse zum Familiennachzug, wenn er z. B. später heiratet oder ein deutsches Kind bekommt. Allenfalls eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis ist dann noch möglich, und auch die nur nach einer Ermessensentscheidung der Behörde und einem möglichen Rechtsmittelverfahren, wenn das behördliche Ermessen zunächst zu Lasten des Antragstellers ausgeübt wird.

All das schafft unnötigen Bearbeitungsaufwand und unnötige Rechtsunsicherheit auch bei aus anderem Grund bleibeberechtigten Betroffenen. Durch eine Streichung der vorgesehenen Ergänzung von § 34a Abs. 2 AsylVfG würde dies vermieden. Die Betroffenen hätten dann die im Regelfall vorgesehene Rechtsmittelfrist von einem Monat, um für sie sprechende Umstände noch bei Gericht vorzutragen.

1.6 Art. 1 Nr. 11 GE: Rechtsschutz bei offensichtlicher Unbegründetheit (§ 36 Abs. 3 AsylG-E)

Die Verkürzung der Klage- und Eilrechtsschutzfrist auf eine Woche soll auch für Aufenthaltsverbote und Befristungsentscheidungen gelten, die im Zusammenhang mit der Ablehnung von Asylanträgen als „offensichtlich unbegründet“ ergehen.

Bewertung

Dazu gilt sinngemäß das zu Punkt 1.4 gesagte.

1.7 Art. 1 Nr. 13 GE: Abweichung vom Königsteiner Schlüssel (§ 45 Abs. 2 AsylG-E)

Die Länder sollen vereinbaren können, dass die Land A zugewiesenen Asylsuchenden in Land B untergebracht werden können. Aufnahmeverpflichtung (und damit auch Kostenlast) bleibt grds. bei Land A, über einen angemessenen Kostenausgleich müssen sich die Länder daher einigen.

Bewertung

Eine Erleichterung der Zusammenarbeit der Bundesländer ist sachgerecht. Die Regelung darf aber nicht dazu führen, dass beispielsweise Asylsuchende, wie bereits geschehen, aus dem Stadtstaat Hamburg in einem Flächenstaat weit entfernt von Möglichkeiten an medizinisch-psychologischer Betreuung, Rechtsberatung und integrationsfördernden Angeboten untergebracht werden.

Es muss geregelt werden, dass die Residenzpflicht, die in den ersten drei bzw. bald sechs Monaten besteht (s.u. Punkt 0), sich auch auf das eigentlich zuständige Bundesland erstreckt, ggf.

auch auf die Durchreise durch andere Bundesländer, um dorthin zu gelangen und dort vorhandene Betreuungs- und Beratungsangebote zu nutzen.

1.8 Art. 1 Nr. 15 und Nr. 19 GE: Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 AsylG-E) und Residenzpflicht (§ 59a AsylG-E)

Die mögliche Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wird für alle Asylsuchenden wieder von drei auf sechs Monate erhöht.

Durch einen neuen § 47 Abs. 1a AsylG-E soll bestimmt werden, dass Antragsteller aus „sicheren“ Herkunftsstaaten für das gesamte Asylverfahren in der Aufnahmeeinrichtung bleiben müssen. Die Verpflichtung gilt bei Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig weiter bis zur Ausreise. Das gleiche soll bei einer Ablehnung als unzulässig nach § 27a AsylVfG (im Dublin-Verfahren) gelten.

§ 59a Abs. 1 AsylVfG wird dahingehend geändert, dass die räumliche Beschränkung so lange nicht erlischt, solange die Verpflichtung besteht, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 59a Abs. 1 S. 2 AsylG-E).

Bewertung

Die Ausdehnung der Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen hat zum Ziel, den zügigen Abschluss des Asylverfahrens sicherzustellen. Dies sowie den Wunsch, eine Weiterverteilung auf die Kommunen regelmäßig unnötig zu machen, weil über den Antrag bereits während des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung entschieden wurde, unterstützt der Deutsche Caritasverband. Die Legitimation dieser Neuregelung hängt aber wesentlich daran, dass das Ziel der Verfahrensbeschleunigung auch tatsächlich erreicht wird. Dabei ist anzustreben, die Verfahren deutlich eher als nach 6 Monaten zum Abschluss zu bringen, da der Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen nach unseren Erfahrungen in höchstem Maße belastend und mit Konflikten verbunden ist. Zudem müssen die Erstaufnahmeeinrichtungen so gestaltet werden, dass diese Belastungen möglichst gering gehalten werden.

Auf Grund der aktuellen durchschnittlichen Verfahrensdauer ist zu erwarten, dass die Betroffenen verpflichtet sind, 6 Monate in der Einrichtung zu bleiben. Die nachteiligen Folgen für die Betroffenen sind erheblich. Die Residenzpflicht verlängert sich, ebenso das angewiesen sein auf Sachleistungen. Die Ausstattung von Erstaufnahmeeinrichtungen ist oft provisorisch und sie sind derzeit massiv überbelegt. Es gibt in diesen Einrichtungen oft keine Privatsphäre, Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche fehlen. Die Erwachsenen sind zu Untätigkeit verdammt (Zum Arbeitsverbot während des Aufenthalts in der Erstaufnahme: unten Punkt 1.10). Integration wird generell auch für diejenigen mit guter Bleibeperspektive verzögert und erschwert.

Dass Antragsteller(innen) aus „sicheren“ Herkunftsstaaten das gesamte Asylverfahren in der Erstaufnahme verbringen müssen, dürfte die Kapazitätsprobleme verschärfen, da die Verfahren sich teils erheblich verlängern, wenn Eilrechtsschutz erstritten werden kann oder aber fehlende Papiere oder fehlende Reisefähigkeit aus gesundheitlichen Gründen die Ausreise verzögern. Dass abgelehnte Antragsteller(innen) aus „sicheren“ Herkunftsstaaten sowie Personen, deren Antrag im Dublin-Verfahren als unzulässig abgelehnt wurde, auch nach Ablehnung des Antrags in der Erstaufnahmeeinrichtung bleiben müssen,³ verschärft die Kapazitätsproblematik noch weiter. Für die Betroffenen bedeutet es Probleme bei der Beschulung von Kindern und beim Zugang zu angemessener Gesundheitsversorgung. Und auch die rechtliche Beratung und Ver-

³ Laut Gesetz soll dies zwar nur diejenigen betreffen, deren Asylgesuch als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde. Da dies nach § 29a AsylVfG die Standardentscheidung ist, werden praktisch alle abgelehnten Angehörigen sicherer Herkunftsstaaten betroffen sein.

setzung würde wegen der oft abgelegenen Lage dieser Einrichtungen erschwert. Diese Folgen treffen auch die Personen, die letztendlich als schutzbedürftig anerkannt werden.

Mit den geplanten Änderungen werden die im Herbst 2014 im Rahmen des Rechtsstellungsverbesserungsgesetzes beschlossenen Regelungen zur Lockerung der Residenzpflicht wieder eingeschränkt. Zur Entlastung der Unterbringungssituation wäre es ein besserer Weg, Asylsuchenden die Möglichkeit zu eröffnen, bei Verwandten, Bekannten oder Freunden ggf. auch in einem anderen als dem zugewiesenen Bundesland zu wohnen.

Die Verpflichtung, länger als 3 Monate in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sollte in der Praxis zumindest nicht zur Regel gemacht werden.

1.9 Art. 1 Nr. 20 GE: Leiharbeit und Arbeitsverbot (§ 61 AsylG-E)

Bisher gilt für Asylsuchende ein vierjähriges Verbot der Beschäftigung in Leiharbeit. Dieses soll aufgehoben werden, indem §§ 39, 40 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2, §§ 41 und 42 AufenthG gem. § 61 AsylG-E für entsprechend anwendbar erklärt werden. Dadurch, dass nicht auf § 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG verwiesen wird, wird das Verbot der Leiharbeit für Asylsuchende aufgehoben.

Für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31.8.2015 einen Asylantrag stellen, wird ein generelles Arbeitsverbot eingeführt (§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG-E). Ergänzt wird dies durch ein Arbeitsverbot für Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten (dazu unten Punkt 3.5)

Bewertung

Durch die Aufhebung des Verbots der Leiharbeit für Asylsuchende können diese ggf. leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Systematisch wäre es vorzuziehen, das Verbot der Leiharbeit für alle Ausländer(innen) mit Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Aufenthaltsgestattung durch eine Änderung in § 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG abzuschaffen.

Das dauerhafte Arbeitsverbot für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten begegnet erheblichen Bedenken. Zwar hat der Staat grundsätzlich ein legitimes Interesse daran, den Zugang zum Arbeitsmarkt als Pull-Faktor für den Weg in ein Asylverfahren auszuschließen. Der dauerhafte Ausschluss ist aber problematisch, wenn Verfahren länger als die geplanten 3 Monate dauern oder die Ausreise über Jahre hinweg scheitert. Das führt dazu, dass die Betroffenen ohne Zugang zur Arbeit in einem Schwebestadium leben, der für sie wie auch für die Gesellschaft schädlich ist. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren die gesetzlichen Möglichkeiten für den Zugang zum Arbeitsmarkt auch für Asylsuchende erweitert. Dieser Weg sollte nicht verlassen werden. Das Arbeitsverbot für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten muss daher zumindest befristet werden. Vorstellbar wäre, mit der Frist an die mit diesem Gesetzentwurf vorgesehene reguläre Höchstverweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung von 6 Monaten anzuknüpfen und die Arbeitsaufnahme zuzulassen, wenn das Asylverfahren nicht innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen ist.

1.10 Zugang zum Arbeitsmarkt § 61 Abs. 2 AsylVfG

Sofern Asylsuchende länger als 3 Monate in der Erstaufnahmeeinrichtung bleiben müssen (oben Punkt 1.8), läuft wegen § 61 Abs. 1 AsylVfG auch das mit dem Aufenthalt in der Einrichtung verknüpfte Arbeitsverbot weiter.

Bewertung

Die Verkürzung des Arbeitsverbots nach § 61 Abs. 2 AsylVfG auf 3 Monate war eine wesentliche Regelung des Rechtsstellungsverbesserungsgesetzes von 2014. Sie läuft mit dem verlängerten Verbleib in der Erstaufnahme ebenso ins Leere wie der Beschluss des Bund-Länder-

Gipfels vom 24.9.2015, Personen mit Bleibeperspektive möglichst frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten, muss § 61 Abs. 1 AsylVfG dahingehend geändert werden, dass für den Zugang zum Arbeitsmarkt die Frist des § 61 Abs. 2 AsylVfG auch bei einem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung von mehr als 3 Monaten gilt.

1.11 Art. 1 Nr. 23 GE: Bescheinigung über Meldung als Asylsuchender (§ 63a AsylG-E)

Bereits jetzt wird für den Zeitraum zwischen Registrierung und Antragstellung die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BÜMA) erteilt. Diese erhält nun eine gesetzliche Grundlage. Die BÜMA wird zunächst für 1 Monat ausgestellt und kann nach Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AsylG-E verlängert werden.

Bewertung

In den letzten Monaten hat sich die Zahl von Asylsuchenden, die mit BÜMA monatelang auf die Antragstellung warten müssen, weil die Kapazitäten des BAMF nicht reichen, massiv erhöht. Als problematisch erweist es sich für die Betroffenen in der Praxis, dass die Zeiten mit BÜMA bei Folgerechten von Asylsuchenden oder auch später mit Aufenthaltserlaubnis wie z. B. Wartefristen beim Arbeitsmarktzugang oder Kindergeld nicht anerkannt werden. Für die Entstehung der Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylVfG genügt aber die Stellung des Asylgesuchs. Das heißt: Auch Zeiten mit BÜMA sind Zeiten mit Aufenthaltsgestattung. Dies sollte in § 63a AsylG-E klarstellend normiert werden.

Angesichts der derzeitigen Schwierigkeiten der Behörden bei der Bearbeitung von Anträgen erscheint es sinnvoll, § 63a Abs. 2 S. 2 Nr. 3 AsylG-E um einen Hinweis zu ergänzen, dass auch im Fall der selbstverschuldeten Versäumnis des Termins zur Antragstellung mit der nachgeholtten Antragstellung wieder eine BÜMA ausgestellt werden kann.

1.12 Art. 1 Nr. 28 GE: Widerrufmeldung (§ 73 Abs. 2a AsylVfG)

§ 73 Abs. 2a AsylVfG soll dahingehend geändert werden, dass das BAMF eine Mitteilung an die Ausländerbehörden über den Widerruf des Internationalen Schutzes nach 3 Jahren nur noch durchführen muss, wenn der Widerruf tatsächlich erfolgt.

Die Änderung ergänzt die bereits erfolgte Änderung in § 26 Abs. 3 AufenthG. Gibt es keine Meldung, kann stillschweigend zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis übergegangen werden.

Bewertung

Die Regelung ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes im Interesse der Schutzberechtigten, die eine Niederlassungserlaubnis oder die Einbürgerung beantragen, sinnvoll.

Die generell gem. § 73 Abs. 2a S. 1 AsylVfG bestehende Pflicht, die Anerkennung nach 3 Jahren zu überprüfen, bleibt bestehen. Die in der Gesetzesbegründung (S. 38) avisierte Entlastung auf Seiten des BAMF wird mit dieser Neuregelung also nicht erreicht. Bund und Länder haben deshalb beim Gipfel am 24.9.2015 beschlossen, dass im Hinblick auf die politische Situation der Herkunftsländer die Regelüberprüfung durch eine Dienstanweisung des BAMF im Rahmen genereller Überprüfungen gewährleistet werden soll. Dem Deutschen Caritasverband geht das nicht weit genug. In der Praxis zeigt sich, dass die Anzahl von Widerrufsentscheidungen auf Grundlage dieser obligatorischen Prüfungsvorgabe so gering ist, dass Aufwand und Ergebnis in keinem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Schon aus diesem Grund sollte auf diese Regelung verzichtet werden. Darüber hinaus schafft es das BAMF nach allen

Erfahrungen nicht, diese obligatorische Entscheidung regelmäßig im vorgegebenen Zeitraum zu treffen.

Es wird daher vorgeschlagen, § 73 Abs. 2a AsylVfG ersatzlos zu streichen.

1.13 Art. 1 Nr. 34 GE: Eingeschränkter Rechtsschutz (§ 83c AsylG-E)

Die neue Vorschrift ordnet die Geltung der eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten des AsylVfG auch für Verfahren an, in denen es um die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen des BAMF in Bezug auf Einreise- und Aufenthaltsverbote nach AufenthG geht.

Bewertung

Diese Regelung dürfte formal notwendig sein, da es sich hier um Entscheidungen nach dem AufenthG und nicht nach AsylVfG (bzw. AsylG-E) handelt. Die formale Notwendigkeit einer solchen Vorschrift macht allerdings deutlich, wie problematisch die zunehmende Übertragung von Aufgaben des Vollzugs des Aufenthaltsgesetzes auf das BAMF ist (siehe oben Punkt 1.4). Materiell liegt hierin eine erhebliche Zurücknahme des an sich gegen Entscheidungen nach dem AufenthG zu gewährenden Rechtsschutzes.

Aus grundsätzlichen Überlegungen sollte die Vorschrift gestrichen werden.

1.14 Art. 1 Nr. 34 GE: Erweiterung der Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“ (Anlage II zu § 29 a AsylVfG)

In die Liste der sicheren Herkunftsstaaten sollen Albanien, Kosovo und Montenegro aufgenommen werden.

Bewertung

Das Konzept der „sicheren Herkunftsstaaten“ birgt die Gefahr, dass damit das Ergebnis des individuellen Asylverfahrens vorweg genommen wird. Den Betroffenen bleibt zwar die Möglichkeit des Gegenbeweises, doch ist dieser schwieriger zu erbringen als der „einfache“ Nachweis des Schutzbedarfs.

Sollen weitere Länder in die Liste der „sicheren Herkunftsstaaten“ aufgenommen werden, haben das BVerfG und die Qualifikationsrichtlinie der EU dafür Maßstäbe aufgestellt, denen der vorgelegte Gesetzentwurf nicht gerecht wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung zu „sicheren Herkunftsstaaten“ vor allem zwei Anforderungen aufgestellt:⁴

Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat muss Sicherheit vor politischer Verfolgung landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen bestehen.⁵

Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat hat sich der Gesetzgeber anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeinen politischen Verhältnissen aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu bilden (Leitsatz 3).

Das BVerfG hat weiter ausgeführt, dass die Einstufung als „sicher“ ausscheidet, wenn entweder regional oder hinsichtlich bestimmter Gruppen eine Verfolgung in dem jeweiligen Land nicht

⁴ BVerfGE 94, 115

⁵ BVerfGE 94, 115, Leitsatz 2a

ausgeschlossen werden kann. Ebenso muss der Gesetzgeber sich vergewissern, dass in dem fraglichen Land keine unmenschliche Behandlung droht.⁶

Aus den herangezogenen Quellen und Erkenntnismitteln muss insgesamt ein hinreichend sicheres Bild über die Verhältnisse in dem betreffenden Staat entstehen, soweit diese für die Frage erheblich sind, ob dort politische Verfolgung oder unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet oder nicht.⁷ Zu berücksichtigen ist auch, ob schwerwiegende Diskriminierung und die kumulierende Wirkung unterschiedlicher Maßnahmen, die für sich genommen keinen Verfolgungscharakter aufweisen, einzeln oder auch zusammen mit sonstigen negativen Faktoren zu einer begründeten Furcht vor Verfolgung führen. In Umsetzung der EU-QualifikationsRL⁸ sehen §§ 3a, 3e AsylVfG vor, dass Verfolgung auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen (§ 3e Nr. 3 AsylVfG) und in einer „Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen“ bestehen (§ 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG) kann, die in ihrer Summe so gravierend ist, dass eine Person davon entsprechend einer einzelnen schwerwiegenden Verletzung der grundlegenden Menschenrechte betroffen ist. „Grundlegende Menschenrechte“ sind auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Verfolgungsmaßnahmen können in der Anwendung physischer oder psychischer Gewalt bestehen (§ 3a Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG), aber auch „gesetzliche, administrative, polizeiliche oder justizielle Maßnahmen, die als solche diskriminierend sind oder in diskriminierender Weise angewandt werden“ (§ 3a Abs. 2 Nr. 2 AsylVfG), kommen hier in Betracht.

Die EU-Verfahrensrichtlinie fordert in Art. 37, dass für die Beurteilung der Frage, ob ein Staat als sicherer Herkunftsstaat bestimmt werden kann, „verschiedene Informationsquellen“ herangezogen werden.⁹

Den beschriebenen Maßstäben wird die Prüfung, ob es sich bei den drei fraglichen Staaten um sichere Herkunftsstaaten handelt, nicht gerecht. Zwar wird in der Gesetzesbegründung betont, dass verschiedene Quellen, unter anderem auch lokale Menschenrechtsgruppen und Nichtregierungsorganisationen sowie internationale Organisationen berücksichtigt wurden, tatsächlich wird in den weiteren Ausführungen praktisch kein Rückgriff auf diese Quellen genommen. Hingegen werden ganz überwiegend Bewertungen vorgenommen, ohne dass diese durch entsprechende Quellen belegt werden. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sind die Bewertungen nicht nachvollziehbar und genügen damit auch nicht der notwendigen Transparenz.

Viele problematische Aspekte werden nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt. Am Beispiel der Gesetzesbegründung zur Einstufung Albaniens nennen wir im Folgenden einige Aspekte, die aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes hätten dringend weitergehend analysiert werden müssen:

Nach der Gesetzesbegründung herrsche „Konsens darüber, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung in Albanien eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden im asylrelevanten Sinne gleichzusetzen“ seien (S. 52). Demgegenüber berichtet das US Department of State in seinem Länderreport (der an anderer Stelle in der Gesetzesbegründung zitiert und damit vom Gesetzgeber als glaubwürdig eingeschätzt wird) von erheblicher Diskriminierung gegenüber Roma-Minderheiten, welche den Wohnungsmarkt, den Arbeitsmarkt, die gesundheitliche Versorgung und die Bildung betreffen. Demnach akzep-

⁶ BVerfGE 94, 115, S. 135

⁷ BVerfGE 94, 115, S. 134

⁸ Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes

⁹ Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes

tierten manche Schulen keine Kinder von Roma-Minderheiten, insbesondere, wenn diese arm zu sein scheinen.¹⁰

Die Einstufung Albanien zu einem sicheren Herkunftsstaat wird auch damit begründet, dass Albanien von Frankreich und Österreich sowie von mindestens sechs weiteren EU-Mitgliedern als sichere Herkunftsstaaten angesehen werde. Es wird jedoch nicht darauf eingegangen, dass Belgien erst kürzlich - mit Beschluss vom Oktober 2014 - Albanien von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten gestrichen hat.¹¹

Benannt wird in der Gesetzesbegründung zwar, dass die „Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen zu den Schlüsselbedingungen für ein weiteres Voranschreiten Albanien im Prozess der EU-Annäherung gehören. Unterlegt wird dies mit dem für diese Fragen weitgehend unbedeutenden Hinweis, dass es in jüngster Zeit beim Kampf gegen Cannabisanbau deutliche Fortschritte gebe. Das US Department of State benennt in seinem Länderreport für Albanien „die allgegenwärtige Korruption in allen Bereichen des Regierungshandelns und besonders in der Justiz als zentrales menschenrechtliches Problem in Albanien.“¹²

Dargestellt wird in der Begründung eine Liste an Menschenrechtsabkommen, die von Albanien unterzeichnet wurde. Nicht eingegangen wird jedoch, dass das Auswärtige Amt in seinem Bericht über die asyl- und abschieberrelevante Lage in der Republik Albanien (die das BAMF im April 2014 in einer eigenen Veröffentlichung zitiert) vom Dezember 2013 formuliert, dass „Korruption, Nepotismus und organisiertes Verbrechen sowie eine Kultur der Straflosigkeit und fehlende Implementierung der vorhandenen Regelwerke die Rechtsstaatlichkeit auf[weichen]“.¹³

Erwähnt wird in der Gesetzesbegründung, dass über die auf dem mittelalterlichen Rechtsakt Kanun basierende Blutrache nur in Einzelfällen berichtet wird und in keiner Weise staatlich gefördert wird. Nicht erwähnt wird, dass das BAMF sowie die OSZE das Thema derart wichtig erachtet haben, dass sie dem Thema Blutrache in Albanien aktuell jeweils eigene Veröffentlichungen gewidmet haben. Das BAMF konstatiert in seiner Veröffentlichung mit Rückgriff auf das Auswärtige Amt, dass der albanische Staat nur mit eingeschränktem Erfolg Schutz vor Blutrache gewähren kann.¹⁴

Für alle drei Staaten gilt, dass in der Gesetzesbegründung über die Diskriminierung von Roma berichtet wird, ohne ausreichend zu prüfen, ob eine Dichte und individuelle Schwere diskriminierender Maßnahmen erreicht wird, dass von Verfolgung gesprochen werden muss. Diskriminierungen von Minderheitenangehörigen werden zwar gesehen. Ohne weitere Prüfung wird dann aber festgestellt, dass dies keine politische Verfolgung sei.

Im Übrigen ist die Begründung für die Notwendigkeit, diese Staaten als sicher zu erklären, nicht zutreffend. Im Gesetzentwurf heißt es, dies sei nötig, um die Anträge priorisieren und schneller bearbeiten zu können (S. 1). Dies geschieht aber bereits. Über die Anträge aus keinem anderen Land wird so schnell entschieden wie über die Anträge von Staatsangehörigen des Kosovo.¹⁵ Auch jetzt schon werden die meisten Anträge aus diesen Ländern als offensichtlich unbegründet abgelehnt.

¹⁰ US Department of State: Country Report on Human Rights Practices 2014 - Albanien Juni 2015.

¹¹ <http://www.asylumineurope.org/news/05-11-2014/belgian-council-state-ruled-albania-should-not-have-been-list-safe-countries-origin#sthash.AHCA5MNJ.dpuf>

¹² US Department of State: Country Report on Human Rights Practices 2014 - Albanien Juni 2015.

¹³ Auswärtiges Amt: Bericht über die asyl- und abschieberrelevante Lage in der Republik Albanien (Stand Oktober 2013), zitiert in BAMF: Albanien. Blutrache. April 2014. S. 17.

¹⁴ Auswärtiges Amt: Bericht über die asyl- und abschieberrelevante Lage in der Republik Albanien (Stand Oktober 2013), zitiert in BAMF: Albanien. Blutrache. April 2014. S. 19.

¹⁵ vgl. Drs. 18/5785

Für die in Aussicht gestellte „schnellere Beendigung“ des Aufenthalts in Deutschland ist nicht der Grund der Ablehnung eines Asylgesuchs relevant, sondern der Vollzug der Ausreisepflicht. Verzögerungen gibt es vielmehr, wenn die Ablehnung nicht ausreichend qualifiziert ist. Und vor allem, weil die Länder Rückführungen nur zögerlich durchführen. Hier wirken sich insbesondere personelle Engpässe der Ausländerbehörden, fehlende Reisepapiere und gesundheitlich bedingte Reiseunfähigkeit aus.

Sofern es zu einer Einstufung weiterer sicherer Herkunftsstaaten kommt, müssen die oben beschriebenen Kriterien beachtet werden. Das ist auch mit der im Vergleich zum Gesetzentwurf vom 21.9.2015 nun ausführlicheren Begründung nicht geschehen.

Weiter fordert der Deutsche Caritasverband, dass an die Herkunft aus einem solchen Staat keine asylfremden Folgen geknüpft werden, wie z. B. ein Ausschluss vom Arbeitsmarkt, die andere Asylsuchende nicht treffen.

Der Deutsche Caritasverband regt an, in § 29a AsylVfG klarzustellen, dass für solche Antragsteller(innen) aus als sicher eingestuftem Herkunftslandern, die verfolgungsrelevante Umstände plausibel vortragen, die regulären Verfahrensregeln zur Anwendung kommen.

2 Art. 2 GE: AsylbLG

2.1 Art. 2 Nr. 2 GE: Reduzierte Leistungen für bestimmte Gruppen (§ 1a AsylbLG-E) und Dauer der Anspruchseinschränkung (§ 14 AsylbLG-E)

Bereits jetzt enthält das AsylbLG die Möglichkeit, Leistungen für Geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer(innen) auf das unabweisbar Gebotene zu beschränken, wenn es sich um Personen handelt, bei denen aus von ihnen zu vertretenden Gründen der Aufenthalt nicht beendet werden kann (§ 1a AsylbLG).

Das soll nun dahingehend erweitert werden, dass vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer(innen), denen keine Ausreisefrist gewährt wurde oder bei denen die Frist abgelaufen ist, keinen Anspruch auf Leistungen nach § 2 (Analogleistungen nach SGB XII), § 3 (Grundsicherung) und § 6 AsylbLG (Sonstige Leistungen) haben, außer sie sind unverschuldet an der Ausreise gehindert. Sie erhalten bis zur Ausreise oder Abschiebung nur Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung, beheizter Unterkunft, Körper- und Gesundheitspflege (§ 1a Abs. 2 AsylbLG-E). Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden. Im Einzelfall können weitere Leistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums erbracht werden.

Asylsuchende und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer(innen), für die in Abweichung von der Regelzuständigkeit nach VO 604/2013 (Dublin III-Verordnung) nach einer Verteilung durch die EU ein anderer Mitgliedstaat oder die Schweiz zuständig ist, erhalten ebenfalls nur diese reduzierten Leistungen (§ 1a Abs. 3 AsylbLG-E).

Die Anspruchseinschränkung ist auf 6 Monate zu befristen, aber fortzusetzen, solange die gesetzlichen Voraussetzungen weiter erfüllt sind (§ 14 AsylbLG-E).

Bewertung

Laut den Beschlüssen des Bund-Länder-Gipfels vom 24.9.2015 dient diese Neuregelung dazu, mögliche Fehlanreize für unberechtigte Asylanträge zu beseitigen. Der Gesetzentwurf enthält keine Begründung für diese Neuregelung, sondern lediglich Erläuterungen zum erfassten Personenkreis.

Der Deutsche Caritasverband teilt das Anliegen, bei Ausländer(inne)n, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, diese Ausreise auch tatsächlich durchzusetzen. Dieses Anliegen darf aber aus den im Folgenden dargelegten Gründen nicht mit Fragen des Leistungsrechts vermischt wer-

den. Ausländerrechtliche Probleme müssen in erster Linie mit Mitteln des Ausländerrechts gelöst werden.

Schon die bestehende Regelung des § 1a AsylbLG begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Menschenrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst sowohl die physische Existenz als auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Es steht deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, gleichermaßen zu. Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren.¹⁶

Die Absenkung von Leistungen nach § 1a AsylbLG wird oft mit Verweis auf die bestehenden Sanktionsmaßnahmen nach SGB II und SGB XII gerechtfertigt. Anders als bei diesen Sanktionen besteht aber im AsylbLG zwischen Leistung und leistungsschädlichem Verhalten kein innerer Sachzusammenhang. Zwar bezieht sich der Grundsatz des Forderns im SGB II auf „alle Möglichkeiten zu Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ (§ 2 SGB II). Leistungskürzungen sind aber an nur im Rahmen der Sanktionstatbestände zulässig. Sanktionen im Fürsorgerecht müssen dem Betroffenen etwas abverlangen, was grundsätzlich geeignet ist, zur Überwindung seiner Hilfebedürftigkeit beizutragen oder aber diese zu beenden. Die Leistungen werden hier aber nicht gesenkt, um den Leistungsberechtigten zur Überwindung seiner Bedürftigkeit etwa durch Aufnahme einer Arbeit zu motivieren, sondern um die Ausreise zu erreichen. Im Beschluss des Bund-Länder-Gipfels vom 24.9.2015 werden die geplanten Leistungskürzungen entsprechend dahingehend begründet, „mögliche Fehlanreize“ zu beseitigen. Derartige migrationspolitische Erwägungen dürfen nach der Rechtsprechung des BVerfG im Recht existenzsichernder Leistungen keine Rolle spielen: „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen“¹⁷. Vor diesem Hintergrund dürfte die migrationspolitische Motivation der Leistungskürzungen im AsylbLG dazu führen, dass diese nicht nur nicht mit den Sanktionen im SGB II und SGB XII vergleichbar, sondern verfassungswidrig sind.

Vom Bundesinnenminister wird auch geltend gemacht, die geplanten Absenkungen seien deshalb verfassungskonform, weil die Entscheidung des BVerfG von 2012 auf einem anderen Sachverhalt beruht habe und den legalen Aufenthalt in Deutschland betreffe.¹⁸ Diese Einschätzung steht aber in einem klaren Widerspruch zur Aussage des BVerfG, wonach die Sicherung des Existenzminimums ein Menschenrecht ist, das eben nicht vom Status abhängig gemacht werden darf: „Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.“¹⁹ Dass Berechtigte nach AsylbLG ggf. keinen legalen Aufenthaltsstatus haben, war dem Gericht dabei bekannt.²⁰ Bereits im Jahr 2010 kam die damalige

¹⁶ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Leitsätze

¹⁷ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 121

¹⁸ BT-Plenarprotokoll, 18/126, S. 12210 (D) f.

¹⁹ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, u.a. Leitsätze, Absatz-Nr. 99, Nr. 120

²⁰ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 119

Bundesregierung auf Basis der Entscheidung der BVerfG vom 9. Februar 2010²¹ zu dem Ergebnis, dass die Sicherung des Existenzminimums als Menschenrecht unabhängig vom Status gelte.²²

Bei den von § 1a Abs. 3 AsylbLG-E erfassten Asylsuchenden wurden die Möglichkeiten des Asylverfahrens, wie etwa die Feststellung des Asylantrags als unbeachtlich, noch nicht ausgeschöpft. Zumindest solange dies nicht geschehen ist, kann eine Leistungsabsenkung noch nicht einmal damit begründet werden, dass diese Personen vollziehbar ausreisepflichtig – also ohne legalen Aufenthaltsstatus - seien und gegen Pflichten, wie etwa die Mitwirkung an der Ausreise, verstoßen hätten. Leistungsabsenkung dient hier ausschließlich dazu, (unterstellte) Fehlanreize zur Stellung eines Asylantrags zu beseitigen. Diese Motivation stand auch hinter der generellen Absenkung von Leistungen des AsylbLG,²³ die vom BVerfG mit seinem Urteil vom 18.7.2012 ausdrücklich und umfassend als verfassungswidrig verworfen wurde.

Die nach § 1a Abs. 2 und Abs. 3 AsylbLG-E geplante weitere Absenkung der Leistungen auf solche, die noch unterhalb der vollständigen Sicherung des physischen Existenzminimums liegen, ließe sich ggf. damit begründen, dass die Betroffenen auf Grund ihrer Situation einen geringeren Bedarf haben. Nach der Rspr. des BVerfG rechtfertigt es „auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland ... nicht [per se], den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken.“²⁴ Das gilt umso mehr für eine Leistungsabsenkung noch unter dieses Niveau. Weiter fordert das BVerfG auch dann, wenn die Perspektive eines dauerhaften Aufenthalts sehr gering sein mag, dass eine realitätsgerechte und begründbar bemessene Leistungshöhe in einem transparenten Verfahren festgelegt werden muss.²⁵ Dies ist in der Gesetzesbegründung nicht geschehen. Die vorgesehen Leistungseinschränkungen sind mithin schon aus diesem Grund verfassungswidrig.²⁶

An dem Ergebnis vermag auch die Befristung der Anspruchseinschränkung nicht zu ändern. Zum einen, weil das Recht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums „in jedem Fall und zu jeder Zeit“²⁷ gilt, und zum anderen, weil die Beschränkung verlängert wird, solange die Voraussetzungen bestehen.

Die Neuregelung muss in Gänze unterbleiben.

2.2 Art. 2 Nr. 3 GE Sachleistungen statt Bargeld in den Erstaufnahmeeinrichtungen und in Gemeinschaftsunterkünften (§ 3 AsylbLG)

Nach § 3 Abs. 1 erhielten Asylsuchende in Erstaufnahmeeinrichtungen bislang monatlich einen Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens. Die Neuregelung sieht vor, dass in Erstaufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende, neben dem notwendigen Bedarf (*für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts*), der durch Sachleistungen gedeckt wird, nun zusätzlich der persönliche Bedarf (*Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse*) durch Sachleistungen gedeckt werden soll. Davon kann, wenn es nach den Umständen erforderlich ist, abgewichen werden. Zugleich soll die Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, für Asyl-

²¹ BVerfG, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09

²² Drucksache 17/979, S. 2. Damals war zwar eine andere Bundesregierung im Amt, aber der gleiche Innenminister.

²³ vgl. BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 110

²⁴ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 120

²⁵ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 116

²⁶ siehe Fn. 24

²⁷ siehe Fn. 24

suchende von derzeit bis zu drei auf bis zu sechs Monate erhöht werden (*Neuregelung § 47 AsylVfG*).

Bisher sind bei einer Unterbringung außerhalb der Erstaufnahme die Leistungen vorrangig als Geldleistungen zu erbringen. Nur der notwendige Bedarf kann auch in Form von Sachleistung erbracht werden. Nach der Neufassung des § 3 Abs. 2 wird den Leistungsbehörden eine Ermessensentscheidung eröffnet, den Leistungsberechtigten in Gemeinschaftsunterkünften auch den persönlichen Bedarf in Sachleistungen zu gewähren. Menschen, die dezentral untergebracht werden, erhalten weiterhin den notwendigen persönlichen Bedarf in Form von Geldleistungen.

Bewertung

Mit der Neuregelung ist zu befürchten, dass durch Sachleistungsbezug bei Asylsuchenden immer wieder akute Versorgungsengpässe entstehen und der Bedarf oft nicht im individuell erforderlichen Umfang gedeckt werden kann. Das zeigen die langjährigen Erfahrungen in den Diensten der Caritas.

Zum einen, weil nun auch die persönlichen Bedarfe über Sachleistungen gedeckt werden müssen. Das BVerfG hat zwar grundsätzlich Sachleistungen (für den notwendigen Bedarf) nicht beanstandet, soweit sie tatsächlich das menschenwürdige Existenzminimum decken. Dabei ist das Bundesverfassungsgericht aber davon ausgegangen, dass unabhängig davon der Geldbetrag zur Deckung der persönlichen Bedürfnisse weiterhin existiert.²⁸

Der Barbetrag dient bislang dazu, das „sozio-kulturelle Existenzminimum“, also die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu sichern. Wie dieser Bedarf (*in menschenwürdiger Weise*) durch Sachleistungen gedeckt werden kann, ist nicht nachvollziehbar.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass gegenwärtig Asylsuchende oft eine aufgrund der Sachleistungen fehlende Bedarfsdeckung durch den Barbetrag kompensieren. Eine solche Kompensation ist nach der Neuregelung im Regelfall nicht mehr möglich.

Schließlich wird durch die Verlängerung der Verpflichtung, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, die Bezugszeit von Sachleistungen auf bis zu sechs Monate, für Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten unter Umständen sogar noch länger - erhöht, wodurch die beschriebene Situation noch verschärft wird.

Mit der Neuregelung wird die Möglichkeit eröffnet, dass Menschen, die in Gemeinschaftsunterkünften (Erst- und Anschlussunterbringung) leben, den notwendigen persönlichen Bedarf nach Ermessen nur in Sachleistungen erhalten. Laut Gesetzesbegründung entspricht es dem Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen, wenn der notwendige persönliche Bedarf in Geldleistungen gedeckt wird (S. 59). Dem stimmt der Deutsche Caritasverband zu. Warum das Selbstbestimmungsrecht allerdings nur für Personen gelten soll, die nach der Erstaufnahme nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht sind, wird nicht weiter begründet. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes muss auch Menschen in einer Gemeinschaftsunterkunft regelhaft die Möglichkeit gewährt werden, über die persönlichen Bedarfe selbstbestimmt zu entscheiden.

Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass die ganz überwiegende Zahl der Bundesländer, Landkreise und Kommunen in den letzten Jahren bereits aus Kosten- und Praktikabilitätsgründen auf die Gewährung von Barleistungen umgestellt hat. Mit der Neuregelung werden der Verwaltungsaufwand zur Ausgabe der Sachleistungen und damit die Kosten zur Versorgung wieder deutlich zunehmen.

²⁸ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 135

Die Neuregelungen werden zu erheblichen (*die Menschenwürde tangierenden*) Einschränkungen führen und den Verwaltungsaufwand und die Kosten erhöhen und sind deshalb abzulehnen.

2.3 Art. 2 Nr. 4 GE: Gesundheitsleistungen (§ 4 AsylbLG)

Die Gesundheitsleistungen sollen dahingehend verbessert werden, dass Schutzimpfungen bundeseinheitlich entsprechend den Vorgaben für Krankenkassen geleistet werden (§ 4 Abs. 1 S. 2 AsylbLG-E).

Bewertung

Die geplante Änderung ist eine Verbesserung, aber aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes unzureichend. Das BVerfG hat in der Entscheidung vom 18.07.2012 die Gesundheitsversorgung nach § 4 AsylbLG nicht eigens erwähnt, da diese nicht Vorlagegegenstand war. Das Gericht hat sich jedoch in umfassender Weise zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums geäußert. Ohne Zweifel ist die Gesundheitsversorgung als Teil der physischen Existenzsicherung davon umfasst. Dies wird im Übrigen auch dadurch bestätigt, dass die Entscheidung auf das sog. Hartz-IV Urteil vom 9.2.2010 und damit auch auf die dort getroffenen Aussagen zum physischen Existenzminimum verweist. Damit gilt für die Gesundheitsversorgung wie für alle anderen existenzsichernden Leistungen, dass sie bedarfsgerecht auszugestaltet ist. Leistungsabsenkungen sind also nur zulässig, wenn auch der Bedarf entsprechend geringer ist. Dass und warum die Leistungsberechtigten nach AsylbLG geringere Gesundheitsleistungen benötigen, ist vom Gesetzgeber jedoch nicht dargetan und auch nicht ersichtlich.

3 Art. 3 GE: AufenthG

3.1 Art. 3 Nr. 2 GE: Einreise- und Aufenthaltssperre vor Bestandskraft des ablehnenden Asylbescheids (§ 11 Abs. 7 AufenthG-E)

Die Einreise- und Aufenthaltssperre nach § 11 Abs. 7 AufenthG soll künftig schon vor Bestandskraft der ablehnenden Asylentscheidung verhängt werden können, aber erst mit Bestandskraft der negativen Asylentscheidung wirksam werden.

Bewertung

Die hier vorgesehene aufschiebend bedingte Verhängung oder Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots („für den Fall der Bestandskraft wird ein Einreiseverbot verhängt und auf XX Jahre befristet“) dürfte unzulässig sein, da nach Art. 11 Abs. 2 der EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) die Befristung „in Anbetracht der Umstände des Einzelfalls“ erfolgen soll. Dazu sind insbesondere auch solche Umstände zu zählen, die sich erst nach der ablehnenden Entscheidung über den Asylantrag ergeben, etwa, ob der Ausländer die ihm eingeräumte Ausreisefrist einhält.

Die geplante Änderung in § 11 Abs. 7 AufenthG sollte unterbleiben.

3.2 Art. 3 Nr. 6 GE: Zugang zu Integrationskursen (§ 44 Abs. 4 AufenthG-E)

Gem. § 44 Abs. 4 AufenthG-E können künftig Asylbewerber(innen), Geduldete nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG (Geduldet aus „dringenden humanitären oder persönlichen Gründen“ bzw. wegen „erheblicher öffentlicher Interessen“) und Ausländer(innen) mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 zu Integrationskursen im Rahmen der verfügbaren Plätze zugelassen werden.

Bei Asylsuchenden gilt dies nur für solche, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist. Bei Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten wird dies generell verneint (§ 44 Abs. 4 S. 2 AufenthG-E).

Bewertung

Die Neuregelung trägt dem Gedanken Rechnung, dass frühzeitiger Spracherwerb die Integrationschancen erhöht, und ist insoweit zu begrüßen.

Nicht nachvollziehbar ist, warum Ausländer(innen) mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln wie z. B. § 25 Abs. 3 AufenthG zwar Zugang zum Arbeitsmarkt haben und auch zu berufsbezogener Sprachförderung erhalten sollen, aber nach wie vor keinen Anspruch auf einen Integrationskurs erhalten. Das im Integrationskurs erworbene Sprachniveau ist regelmäßig Voraussetzung für berufsbezogene Sprachförderung.

Nicht nachvollziehbar ist auch die Verengung auf Geduldete nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG. Auch mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG (aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen) kann sich – zumindest bei nicht selbstverschuldetem Abschiebungshindernis – ein berechtigtes Interesse an der Teilnahme an Integrationsmöglichkeiten ergeben, zumal dieser Personenkreis perspektivisch in die Aufenthaltserlaubnisse nach § 25 Abs. 5, § 25a, § 25b AufenthG „hineinwachsen“ kann. Die Vorschrift sollte daher entsprechend erweitert werden.

Zu kritisieren ist weiter, dass Asylsuchende und Geduldete nur im Rahmen freier Plätze einen Zugang zu den Integrationskursen erhalten sollen. Angesichts der bereits jetzt stark wachsenden Inanspruchnahme der Integrationskurse ist es zweifelhaft, ob diese Regelung den Betroffenen eine realistische Teilnahmechance eröffnet. Der Deutsche Caritasverband fordert daher einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs und eine entsprechende, bedarfsgerechte Ausweitung der Kurse.

Der Deutsche Caritasverband hält es auch aus fiskalischen Gründen für nachvollziehbar, dass der Spracherwerb vor allem bei Personen gefördert werden soll, die voraussichtlich länger in Deutschland sein werden. Wir halten es aber für schwierig, an die Bleibeperspektive bzw. an die Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaat anzuknüpfen, da dies den Ausgang des Asylverfahrens antizipiert. Es ist im Übrigen nicht ersichtlich, durch wen und in welcher Form diese Prognose getroffen werden soll. Der Zugang zu Integrationskursen sollte sich daher vorrangig an der Dauer des Aufenthalts orientieren: Wenn Asylverfahren nicht in einer angemessenen Zeit abgeschlossen sind, sollten Schutzsuchende generell Anspruch auf eine Teilnahme an Integrationskursen erhalten.

3.3 Art. 3 Nr. 7 GE: Zugang zu berufsbezogener Sprachförderung (§ 45a AufenthG-E)

Aufbauend auf die allgemeine Sprachförderung der Integrationskurse soll es künftig die Möglichkeit zur berufsbezogenen Sprachförderung geben (§ 45a Abs. 1 AufenthG-E). Ausländer(innen) sind zur Teilnahme verpflichtet, wenn sie als Bezieher(innen) von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) durch die Eingliederungsvereinbarung dazu verpflichtet sind. Ausgeschlossen sind Asylsuchende, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist und solche, die aus sicheren Herkunftsstaaten stammen (§ 45a Abs. 2 AufenthG-E)

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt es, wenn der Zugang zu berufsbezogener Sprachförderung ausgeweitet wird. Dazu bedarf es nach unseren Erfahrungen auch eines deutlichen, bedarfsorientierten Ausbaus der Angebote.

Der Deutsche Caritasverband hält es auch bei dieser Form der Sprachförderung für angemessen vor allem Personen zu fördern, die längere Zeit in Deutschland sein werden. Dabei sollte aber nicht allein an eine vermutete Bleibeperspektive, die den Ausgang des Asylverfahrens antizipiert, oder die Herkunft aus einem sicheren Herkunftsstaaten angeknüpft werden. Wenn Asylverfahren nicht in einer angemessenen Zeit abgeschlossen sind, sollten Schutzsuchende auch Anspruch auf berufsbezogene Sprachförderung erhalten.

3.4 Art. 3 Nr. 9 GE: Nach Ablauf der Frist dürfen Abschiebungen von abgelehnten Flüchtlingen nicht mehr angekündigt werden (§ 59 Abs. 1 AufenthG-E)

In § 59 Abs. 1 AufenthG wird als neuer Satz eingefügt, dass nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise der Termin der Abschiebung dem Ausländer nicht angekündigt werden darf.

Bewertung:

Eine Abschiebung stellt aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes eine gegebenenfalls notwendige Maßnahme dar, wenn die Ausreise nicht anders gesichert werden kann. Sie ist aber nur als letztes Mittel anzuwenden. Als Zwangsmaßnahme muss sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Insbesondere, wenn Familien mit Kindern von der Abschiebung betroffen sind, stellt dies eine erhebliche Belastung dar, die oftmals traumatischen Charakter für die Kinder hat. Die Ankündigung einer Abschiebung kann deshalb unter humanitären Gesichtspunkten notwendig sein.

Die Erfahrungen aus der Beratungsarbeit zeigen, dass sich gerade durch die Ankündigung der Abschiebung erreichen lässt, dass sich Betroffene nicht der Abschiebung entziehen: Erscheint eine Person nicht zur terminierten Abschiebung, ist dies ein Haftgrund. Wird die Person dementsprechend über die Konsequenzen beraten und belehrt, wird sie erkennen, dass eine Abschiebung auf Dauer nicht abzuwenden ist.

Da der Verzicht auf die Ankündigung der Abschiebung nicht zwingend notwendig ist, um das beabsichtigte Ziel zu erreichen, ist diese Gesetzesänderung nicht erforderlich. Dementsprechend sollte der Satz gestrichen werden.

Sollte es nicht zur Streichung dieser Änderung kommen, sollte die Regelung aber jedenfalls so ausgestaltet sein, dass sie Ausnahmen, beispielsweise im Hinblick auf besonders Schutzbedürftige, zulässt.

Weiter regt der Deutsche Caritasverband an, ein bundesweites Abschiebungsmonitoring einzuführen, um sicherzustellen, dass die Zwangsmaßnahmen verhältnismäßig sind und die Humanität gewahrt bleibt. Die bereits gewonnenen Erfahrungen des Deutschen Caritasverbandes mit dem Abschiebungsmonitoring zeigen, dass dadurch Härten bei der Abschiebung vermieden werden können.

3.5 Art. 3 Nr. 10 d) GE: Arbeitsverbot für Geduldete (§ 60a Abs. 6 AufenthG-E)

Der neue § 60a Abs. 6 AufenthG-E sieht vor, dass Geduldeten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit untersagt ist, wenn sie sich zum Bezug von Sozialleistungen ins Inland begeben haben, ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben oder sie aus sicheren Herkunftsstaaten stammen und ihr Asylantrag nach dem 31.8.2015 gestellt und abgelehnt wurde.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass anders als im Gesetzentwurf vom 21.9.2015 nun kein Ausschluss von Bildungsmaßnahmen mehr vorgesehen ist. Aber auch in der neuen Fassung wird die Regelung abgelehnt.

Mit dieser Gesetzesänderung wird kein Beitrag zur Beschleunigung von Asylverfahren geleistet. Sie dient laut den Beschlüssen des Bund-Länder-Gipfels vom 24.9.2015 dazu „mögliche Fehlanreize für unberechtigte Asylanträge“ zu beseitigen.

Die Neuregelung überführt zum einen die bislang in der BeschV vorgesehenen Arbeitsverbote für Geduldete, die sich zum Bezug von Sozialleistungen ins Inland begeben haben, und solche, die ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben, in das AufenthG. Weiter führt sie für Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten ein generelles Arbeitsverbot ein, das unabhängig davon gilt, aus welchem Grund die Duldung erteilt wird.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sind die Arbeitsverbote schon in ihrer bisherigen Form problematisch. Der Nachweis, dass sich Ausländer(innen) zum Bezug von Sozialleistungen ins Inland begeben haben, gelingt in der Praxis fast nie. Arbeitsverbote werden deshalb in der Praxis vor allem ausgesprochen, weil Geduldete ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass Personen, denen kein Aufenthaltsrecht zukommt, grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet sind. Problematische „Kettenduldungen“ sollten grundsätzlich gar nicht erst entstehen. Halten sich Menschen jedoch sehr lange lediglich geduldet in Deutschland auf, stellt der dauerhafte Ausschluss von der Arbeitsaufnahme ein ernsthaftes Problem dar. Nicht ohne Grund zählt das Recht, eine Arbeit aufzunehmen, zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, die durch den UN-Pakt von 1966 gewährleistet werden. Unabhängig davon, ob sich für den hier betroffenen Personenkreis daraus unmittelbar einklagbare Rechte herleiten lassen²⁹, sollte dieser Erkenntnis jedenfalls durch eine Befristung von Arbeitsverboten Rechnung getragen werden. Dies gilt umso mehr mit Blick auf Geduldete, die unabhängig vom Grund für die Duldung einem dauerhaften Arbeitsverbot unterliegen. Nach dem Gesetzentwurf ist dies bei Geduldeten aus sicheren Herkunftsstaaten der Fall. Das Arbeitsverbot trifft sie selbst dann, wenn sie es nicht in der Hand haben, das Abschiebungshindernis zu beseitigen (z. B. bei einer Duldung wegen Krankheit) und ihre Situation durch Ausreise zu verändern. Insoweit begrüßt es der Deutsche Caritasverband, dass das Arbeitsverbot für Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten anders als im Entwurf vom 21.9.2015 nun wenigstens nur noch für Personen gelten soll, die den Asylantrag nach dem 31.8.2015 gestellt haben.

Trotz Ausreisepflicht – und dieser Erkenntnis haben die Bleiberechtsregelungen der vergangenen Jahre Rechnung getragen – gibt es Konstellationen, in denen die Ausreise über einen längeren Zeitraum scheitert. In solchen Fällen ist es nicht nur unter humanitären Gesichtspunkten, sondern auch im gesellschaftlichen Interesse sinnvoll, die Integration der Betroffenen nicht zu verhindern. Deshalb wurde in den letzten Jahren versucht, diese Phänomene und die Zahl der Duldungen durch Integration in Bildungsprozesse und in den Arbeitsmarkt abzubauen. An diesem Weg muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes festgehalten werden.

3.6 Handlungsfähigkeit

Mit diesem Gesetz soll die Handlungsfähigkeit von Asylsuchenden in § 12 AsylVfG auf 18 Jahre erhöht werden. Der Deutsche Caritasverband begrüßt dies (s.o. 1.1). Eine Änderung der Handlungsfähigkeit ist allerdings mit Blick auf § 80 AufenthG nicht in diesem Gesetzentwurf, sondern – ebenso wie die hier geplante Änderung in § 12 AsylVfG - im Entwurf eines Gesetzes

²⁹ Claudia Mahler, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind einklagbar!, AnwBl 4 / 2013

zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher³⁰ vorgesehen.

Es entspräche inhaltlicher Stringenz, nicht nur die Änderung von § 12 AsylVfG in diesem Gesetz vorzusehen, sondern auch die Änderung von § 80 AufenthG.

4 Art. 5 GE: Bundesfreiwilligendienst

Mit der Änderung des Bundesfreiwilligendienstgesetzes (BFDG) will der Gesetzgeber eine Grundlage für die Aufstockung des Bundesfreiwilligendienstes (BFD) um 10.000 Stellen schaffen. Dieser „BFD mit Flüchtlingsbezug“ steht sowohl Deutschen als Menschen ausländischer Herkunft offen und erfordert eine Flexibilisierung der bislang geltenden Rahmenbedingungen.

Bewertung

Der DCV begrüßt das Bemühen des Bundes, den Bundesfreiwilligendienst um 10.000 Stellen aufzustocken und dafür zusätzliche Haushaltsmittel bereitzustellen. Da die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen auf noch nicht absehbare Zeit eine große Herausforderung bleiben wird, sollten die zusätzlich bereitzustellenden Haushaltsmittel nicht nur im Jahr 2016, sondern auch in den Folgejahren zur Verfügung stehen.

§ 18 Abs. 1 lässt das Bemühen des Bundes erkennen, die Personengruppen, die durch die Erweiterung der Tätigkeitsbereiche erfasst werden sollen, rechtlich korrekt zu beschreiben. Dabei wird unserer Auffassung nach der zu begünstigende Personenkreis unnötig eingeschränkt. Weiter wird es unnötig erschwert, Tätigkeitsbeschreibungen so zu gestalten, dass sie auch juristischen Laien verständlich sind.

Der Flüchtlingsbezug in § 18 Abs. 1 sollte wie folgt beschrieben und formuliert werden: „Ein Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug liegt vor, wenn die Tätigkeitsbeschreibung eines Einsatzplatzes einen Bezug zur Unterstützung von Asylsuchenden hat sowie von Personen mit einem Aufenthaltsstatus aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nach §§ 22 ff. AufenthG erkennen lässt“.

5 Art. 6 GE: BauGB

Mit der Änderung des Baugesetzbuches soll eine zeitnahe Erhöhung der Zahl und Kapazität von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften ermöglicht werden. Dazu werden zahlreiche bauliche und energetische Anforderungen temporär modifiziert. Dies betrifft u. a. eine weitere Erleichterung von Bauvorhaben im Außenbereich, wobei bereits das geltende Bauplanungsrecht Spielräume in unterschiedlichen Baugebieten zur Unterbringung von Flüchtlingen bietet.

Bewertung

Die Einrichtung und Suche nach geeigneten Unterkünften für Schutzsuchende ist aktuell eine der größten Herausforderungen. Eine rasche Ausweitung der Kapazitäten ist unerlässlich. Vor diesem Hintergrund sind einige der geplanten Anpassungen und Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung aus Sicht der Caritas unvermeidlich. Auch können mobile Unterkünfte wie Wohncontainer und Zelte in der aktuellen Situation nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Der Deutsche Caritasverband weist in Anerkennung der großen Herausforderungen darauf hin, dass es auch in der momentanen Situation Standards in der Unterbringung von Asylsuchenden geben muss, die nicht unterlaufen werden dürfen. So müssen gesunde Wohnverhältnisse ohne

³⁰ Drucksache 18/5921 Art. 2 Nr. 2

Einschränkung gewahrt werden. Zudem muss der Zugang zu rechtlicher Beratung, sozialer und gesundheitlicher Versorgung und Verkehrsinfrastruktur sowie zu öffentlichen Schulen möglich sein. Bei einer Unterbringung im Außenbereich – ohne räumliche Nähe zu bebautem Gebiet – drohen hier Einschränkungen.

Als Gefahr sieht der Deutsche Caritasverband an, dass die jetzt genehmigten Bauvorhaben und Nutzungsänderungen insbesondere im Außenbereich die Unterbringungssituation in Deutschland auf Jahre hin prägen werden. Was in der aktuellen Situation als Provisorium gerechtfertigt ist, kann die Gefahr bergen, dass mittel- und langfristig in geeignete Standorte und Unterbringungsformen in Gebieten und Nachbarschaften mit angemessener Infrastruktur investiert wird.

§ 246 Abs 17 BauGB stellt klar, dass sich die im Gesetz angelegten Befristungsregelungen bis zum 31. Dezember 2019 nur für das bauaufsichtsrechtliche Zulassungsverfahren bezieht, nicht auf die Geltungsdauer der Genehmigung. Eine Beseitigungsregelung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Insofern werden Bauvorhaben zur Unterbringungen von Asylsuchenden trotz der Befristung der Privilegierung eine Wirkung entfalten, die über den Zeitraum der Befristung weit hinausreichen. Bei allem notwendigen Pragmatismus dürfen Integrationsperspektiven und langfristige – auch bauplanerische - Wirkungen der Unterbringung aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch in der aktuellen Situation nicht aus dem Blick geraten. Der Gesetzgeber muss daher sicherstellen, dass Bauvorhaben – ob im Innen- oder im Außenbereich – die von den üblichen Standards des BauGB abweichen, unter Berücksichtigung von Mindeststandards nur dann umgesetzt werden, wenn dies aufgrund fehlender Alternativen unerlässlich ist.

6 Art. 10 GE: SGB III

§ 131 SGB III soll so geändert werden, dass Asylsuchende, die noch keine Arbeitserlaubnis haben, Zugang zu einer Reihe von SGB-III-Leistungen erhalten sollen, wenn ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist.

Bei Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten wird vermutet, dass ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt nicht zu erwarten ist.

Bewertung

Durch die Gesetzesänderung wird die Möglichkeit geschaffen, frühzeitig Leistungen der Arbeitsmarktförderung zum Einsatz zu bringen. Damit kann langfristig die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert werden. Nicht vorgesehen ist eine Regelung, welche die Anschlussförderung im SGB II sicherstellt, die möglicherweise erfolgen muss, wenn das Asylverfahren abgeschlossen worden ist.

Der Ausschluss von Schutzsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten ist in Anbetracht des Ausschlusses von anderen Integrationsleistungen konsequent. Problematisch ist, dass daneben wie schon im Entwurf vom 21.9.015 auch für andere Asylsuchende an die Perspektive eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts angeknüpft wird. Das lässt sich in einer so frühen Phase des Asylverfahrens allenfalls positiv für Schutzsuchende aus Ländern mit sehr hoher Schutzquote feststellen. Sollen damit automatisch alle Asylsuchenden aus Ländern mit einer niedrigeren Schutzquote ausgeschlossen sein? Und ab welcher Schutzquote gilt ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt als erwartbar bzw. als unwahrscheinlich? Die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen werden hier vor große Abgrenzungsprobleme gestellt, die sich auch durch die geplante engere Kooperation zwischen BAMF und BA nicht aufheben lassen. Besser wäre es, auf dieses Kriterium zu verzichten.

7 Art. 11 GE: SGB V

7.1 Absprachen zwischen Ländern und Krankenkassen

Der neue § 264 Absatz 1 SGB V regelt, dass eine Abschlussverpflichtung für die Krankenkassen gilt, wenn sie durch die Landesregierung oder eine von ihr beauftragte oberste Landesbehörde zur Übernahme der Krankenbehandlung für Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes aufgefordert werden.

Bewertung

Die Neuregelung gibt einen rechtlichen Rahmen, die Versorgung von Asylsuchenden durch die Krankenversicherungen auf Landesebene zu gewährleisten. Dies geschieht derzeit bereits ohne diese Grundlage, insoweit werden hier keine neuen Möglichkeiten eröffnet. Zu begrüßen ist, dass die Krankenversicherungen verpflichtet werden, entsprechende Vereinbarung auch abzuschließen.

Da es den Ländern überlassen bleibt, derartige Abkommen zu schließen (oder auch nicht), sieht der Deutsche Caritasverband seine Forderung nach umfassender Gesundheitsversorgung aller Asylsuchenden noch nicht umgesetzt und fordert dies erneut ein.

Der Deutsche Caritasverband bewertet eine flächendeckende Einführung einer Gesundheitskarte - auch wenn diese nur den Leistungsumfang nach § 4 und 6 AsylbLG umfassen sollte – als notwendige Maßnahme, um wenigstens eine zeitnahe medizinische Versorgung zu gewährleisten. Diese ist insbesondere bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen dringend erforderlich. Daher fordern wir, anstelle der Möglichkeit zur Ausgabe einer Gesundheitskarte deren regelhafte Ausgabe vorzusehen.

7.2 Gesundheitskarte

Nach § 291 Abs. 2a Satz 3 soll eingefügt werden, dass die elektronische Gesundheitskarte die Angabe zu enthalten hat, dass es sich um einen Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 AsylbLG handelt.

Bewertung

Die elektronische Gesundheitskarte stellt eine Verfahrensvereinfachung dar, die bereits seit einigen Jahren in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg mit großem Erfolg eingesetzt wird. Sie spart Kosten und führt zu Verwaltungsvereinfachungen. Zusätzlich bedeutet es, dass die Empfänger der Gesundheitskarte diskriminierungsfreien Zugang zu Ärzten haben. Die verfassungsrechtlich erforderliche Anhebung des Leistungsniveaus ist damit jedoch noch nicht gewährleistet.

8 Art. 1 VO-E: Änderung der Beschäftigungsverordnung

8.1 Art. 1 Nr. 1 VO-E: Arbeitsmarktzugang für Angehörige bestimmter Staaten (§ 26 Abs. 2 BeschV-E)

§ 26 BeschV soll dahingehend geändert werden, dass Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien befristet von 2016 bis 2020 die Zustimmung zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden kann. Der Antrag auf Erteilung des Aufenthaltstitels muss bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsstaat gestellt werden.

Keine Zustimmung darf erteilt werden, wenn der/die Antragsteller/in in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz anspruchsberechtigt war. Der Ausschluss gilt nicht für Personen, die sich zwischen dem 1.1.2015 und dem In-Kraft-Treten des Gesetzes als Asylsuchende, Geduldete oder Ausreisepflichtige in Deutschland aufgehalten haben.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Regelung. Aus der Beratungsarbeit wissen wir, dass sie geeignet ist, zum Verzicht auf ein Asylverfahren und zur freiwilligen Ausreise zu motivieren.

8.2 Art. 1 Nr. 2 VO-E: Zugang zur Leiharbeit für Geduldete (§ 32 BeschV-E)

§ 32 BeschV soll so geändert werden, dass Geduldete Zugang zur Leiharbeit erhalten, wenn ihnen (nach 3 Monaten Aufenthalt) der Zugang zur Arbeit erlaubt wird. Dies gilt nicht, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, bei denen die Zustimmung der BA nur mit Vorrangprüfung erteilt werden kann.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Änderung, die Geduldeten mehr Möglichkeiten der Integration in den Arbeitsmarkt eröffnet.

8.3 Aussetzung der Vorrangprüfung

Im ersten Entwurf der Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung sollte unter § 32 Abs. 5 angefügt werden: „Abweichend von Satz 1 Nummer 1 und 2 wird die Zustimmung in der Zeit bis zum 30. Juni 2016 ohne Vorrangprüfung erteilt“. Dies war geplant für die Inhaber von Aufenthaltsgestattungen und Duldungen.

Bewertung

Durch die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme mit einer gleichrangigen Beschäftigungschance bereits am Beginn des Aufenthaltes im Bundesgebiet können umfassend Weichen für eine zeitnahe Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft gestellt werden. Aufnahmen von Beschäftigungen können darüber hinaus zu Entlastungen der Sozialsysteme führen. Dementsprechend sollte die Vorrangprüfung zeitlich begrenzt ausgesetzt werden, auch um Erfahrungen mit diesem Instrument zu sammeln.

9 Art. 2 VO-E: Änderung der Integrationskursverordnung

Die Teilnahmeberechtigung von asylsuchenden und geduldeten Teilnahmeberechtigten wird auf 3 Monate begrenzt (Art. 2 Nr. 2 VO-E: § 5 Abs. 2 S. 2 IntV-E). Die Regelung wird damit begründet, dass die Zulassung für Asylbewerber und Geduldete zu den Integrationskursen auf einen möglichst frühzeitigen Spracherwerb abzielt.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband teilt das Ziel der frühzeitigen Arbeitsmarktintegration. In einer Vielzahl der Fälle wird sich die erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs aber nicht in dieser kurzen Zeit realisieren lassen. Der Deutsche Caritasverband plädiert daher für die Streichung dieser Sonderregelung und die übliche Befristung von 2 Jahren. Sollte dies nicht geschehen, müsste zumindest eine Regelung für die Personen geschaffen werden, die das Versäumen der Frist nicht zu vertreten haben.

Freiburg/Berlin, den 7.10.2015

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstand Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt:

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referat Migration und Integration,
Deutscher Caritasverband, Tel. 0761 200-371, elke.tiessler-marenda@caritas.de

Bernward Ostrop, Referent für Migration und Flüchtlinge,
Deutscher Caritasverband, Berliner Büro, Tel. 030 284447-53; bernward.ostrop@caritas.de