

GGUA

Flüchtlingshilfe

Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.

Südstraße 46
48153 Münster

GGUA • Südstraße 46 • 48153 Münster

An den
Vorsitzenden des
Innenausschusses
im Deutschen Bundestag
Herrn MdB Ansgar Heveling

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)404 A

Projekt Q
Claudius Voigt
Dipl. Sozialarbeiter
Tel.: 0251/144 86-26
Fax: 0251/144 86-20
www.ggua.de
E-Mail: voigt@ggua.de



Münster, 6.10.2015

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags am 12. Oktober 2015 zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD, BT-Drucksache 18/6185 sowie zu den Drucksachen 18/3839; 18/4694; 18/53/70; 18/6190

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Möglichkeit, als Sachverständiger an der Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages teilnehmen zu können, bedanke ich mich sehr. Im Folgenden übersende ich Ihnen die schriftliche Stellungnahme der GGUA Flüchtlingshilfe Münster.

Mit freundlichen Grüßen

- Claudius Voigt -

Rolle rückwärts. Oder: Die binäre Logik des „Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes“

Back to the 80s!

Der baden-württembergische Ministerpräsident kann uns ein Geheimnis verraten:

„Ich kann Ihnen ein Geheimnis verraten: Es gibt nur ein Land, in dem die Zahl [der Asylbewerber] gesunken ist; das ist Baden-Württemberg. Das hängt damit zusammen, dass wir im Vorgriff die Arbeitserlaubnis versagt haben, was Wunder gewirkt hat. Wenn wir ab 1. September die ersten sieben Sammellager in Betrieb nehmen, werden Sie sehen, dass die Zahl noch schneller heruntergeht. (...) Interessant ist, dass die Zahl 5.000 in Baden-Württemberg im Juni auf nur noch 1.400 abgesunken ist und eine weitere Tendenz aufweist. Der Grund ist ganz einfach: Die Türken bleiben in Baden-Württemberg aus, weil sie keine Arbeitserlaubnis erhalten und nicht mehr ihre Kontaktadressen anlaufen können, sondern sich in Sammellager begeben müssen.“¹

Zugegeben: Das Zitat ist 35 Jahre alt. Der damalige baden-württembergische Ministerpräsident hieß nicht Winfried Kretschmann, sondern Lothar Späth. Im Jahr 1980 kamen ungefähr 100.000 Asylsuchende nach Deutschland. Und statt gegen „die Türken“ damals geht es nun gegen die Menschen aus den Staaten des Westbalkan.

Die Flüchtlingszahlen sollen auch im Jahr 2015 wieder durch Lagerpflicht, Arbeitsverbote, forcierte Abschiebungen, Leistungskürzungen usw. reduziert werden. Deutschland und die Welt haben sich in den letzten 35 Jahren dramatisch verändert. In der Asylpolitik jedoch meint die Bundesregierung die schon in den 80er und 90er Jahren wirkungslosen Rezepte weiterhin anwenden zu wollen. Beim so genannten

„Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz“ handelt es sich im Wesentlichen um ein Teilhabeverhinderungsgesetz, das viele mühsam erreichte Verbesserungen, die erst kürzlich – meist aufgrund politischer Kompromisse zwischen Regierung und Opposition – in Kraft getreten waren, wieder einstampft.

Statt Asylverfahren zu beschleunigen, hat der Entwurf vorrangig das Ziel, die Integration und Teilhabe großer Flüchtlingsgruppen gesetzlich zu verhindern. Mit dem Vorhaben sollen die Betroffenen sozial in weiten Teilen entrechtet werden – das Ausländerrecht soll mit einer umfassenden sozialen Exklusion und Isolation flankiert werden. Dabei spielt die Frage nach integrations- und sozialpolitischer Sinnhaftigkeit ebenso wenig eine Rolle wie die offensichtliche Verfassungswidrigkeit einiger Regelungen.

Die binäre Logik des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes

Die Grundannahmen des „Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes“ sind ein halbes Jahrhundert alt. Im Jahr 1966 veröffentlichte Everett S. Lee die Studie „A Theory of Migration“ und erklärte darin wissenschaftlich Migrationsbewegungen nach dem „push / pull-Modell“. Die Theorie ist zwar mittlerweile von der Sozialwissenschaft in ihrer

¹ Lothar Späth am 18. Juli 1980 im Bundesrat: Bundesratsprotokoll vom 18. Juli 1980 (491. Sitzung), S. 361

Eindimensionalität längst widerlegt, da Migration nach heutigem Forschungsstand sehr viel komplexere Ursachen hat,² aber die innere Logik des Gesetzentwurfs durchzieht dennoch die Beseitigung so genannter „Fehlanreize“, die nach Meinung des Bundesinnenministers einen „Pull-Effekt“ darstellen würden.³

Der Gesetzentwurf reagiert auf diese Annahme mit zwei Vermutungen:

1. Sämtliche Balkan-Staaten werden als „sichere Herkunftsstaaten“ definiert.
2. Sämtliche Staatsangehörige aus „sicheren Herkunftsstaaten“ haben eine „geringe Bleibeperspektive“.

Die „geringe Bleibeperspektive“ wird dabei nicht nur gesetzlich angenommen, sondern durch dauerhaften Lagerzwang, Arbeitsverbote, dauerhafte Residenzpflicht, Einreisesperren – also in Form eines systematischen gesellschaftlichen und sozialen Ausschlusses sozialrechtlich flankiert.

Die Sortierung in „gute“ Flüchtlinge und „schlechte“ Flüchtlinge folgt dabei einer binären Logik, die davon ausgeht, die Welt arbeite wie ein Computer-Prozessor: Es gibt nur „an“ und „aus“, „gut“ und „schlecht“, „politisch Verfolgter“ und „Wirtschaftsflüchtling“, „gute“ oder „schlechte Bleibeperspektive“.

Dabei ist diese Sortierung längst nicht mehr angemessen. Der Münchner Soziologe Armin Nassehi sagt dazu folgendes:

„Heutige Fluchtgründe sind komplexer – was heißt Verfolgung, wenn Wirtschafts- und politische Strukturen völlig zusammengebrochen sind, wenn es keine Zukunftsperspektive gibt, wenn man um die eigenen Kinder fürchtet? Die Figur des „wirklich Verfolgten“ trifft nur auf wenige zu, die anderen sind die schlichte Realität, und darauf müssen wir uns einstellen. Die Wanderungen, die uns bevorstehen, werden eher vormodernen Wanderungen ähneln, werden unkontrollierbarer sein und ganz neue Herausforderungen zeitigen. Die Unterscheidung von „wirklich Verfolgten“ und „Wirtschaftsflüchtlingen“ taugt nicht mehr – menschlich und politisch.“⁴

Hohe Bleibeperspektive, geringe Bleibeperspektive: Die Stochastik wird zum Verteilungskriterium sozialer Teilhabe

Laut Wikipedia handelt es sich bei der „Stochastik“ um die *Kunst des Vermutens* oder *Ratekunst*. Sie ist ein Teilgebiet der Mathematik und fasst als Oberbegriff die Gebiete Wahrscheinlichkeitstheorie und Statistik zusammen.

Die „Ratekunst“ – also die Prognose, ob jemand über eine geringe oder über eine hohe Bleibeperspektive verfügt – scheint mehr und mehr zum Instrument der Gewährung oder Verweigerung grundlegender Teilhabechancen zu werden.

² Vgl. z. B.: Stellungnahme des „Rats für Migration“ (RfM) zur geplanten Asylrechts-Reform der Bundesregierung“ (http://www.rat-fuer-migration.de/pdfs/Stellungnahme_Asylrechtsreform%281%29.pdf)

³ Vgl.: Deutscher Bundestag, 126. Sitzung (Protokoll vom 30. September 2015)

⁴ Armin Nassehi: Rede am 27. Juli 2015 in München, http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Themen/Wir-ueber-uns/Aktuelles/Rede_Nassehi.html

Allein: Die Frage, ob jemand eine „hohe“ oder „geringe“ Bleibeperspektive hat, ist nicht *Ausgangspunkt*, sondern *Ergebnis* bestimmter rechtlicher Regelungen. Das heißt: Über die Gestaltung des Rechts wird die Bleibeperspektive erst zu einer „hohen“ oder „geringen“ gemacht.

Menschen halten sich schlichtweg nicht an die in sie hinein projizierte „geringe Bleibeperspektive“. Sie bleiben dennoch lange oder für immer hier, sie kommen wieder oder schaffen sich selbst eine hohe Bleibeperspektive.

Die politische Diskussion um die „Gastarbeiter“ der 60er und 70er Jahre und die „Wirtschaftsflüchtlinge“ der 80er und 90er Jahre ging bereits in die gleiche Richtung: Auch diesen Gruppen war damals eine „geringe Bleibeperspektive“ zugeschrieben worden. Unter anderem dies war der Grund, warum soziale Teilhabe verweigert oder nicht für notwendig erachtet wurde. Erst sehr viel später hat man erkannt, dass die damalige Politik ein integrations- und sozialpolitischer Irrweg war, die später aufwändig und schmerzhaft korrigiert werden musste. Muss nun derselbe Fehler zum dritten Mal wiederholt werden?

Die Folge dieser Politik wird neben der verordneten sozialen Exklusion einer ganzen Bevölkerungsgruppe auch die Förderung eines gesellschaftlichen Klimas der „Verachtung“ gegenüber Menschen mit „geringer Bleibeperspektive“ sein – übersetzt: Menschen aus dem Balkan. Unausgesprochen, aber in Wahrheit gemeint: Roma.

Im Folgenden zu den Änderungsvorschlägen des Gesetzentwurfs im Einzelnen. Ich werde dabei nicht auf alle Punkte eingehen, sondern mich im Wesentlichen auf diejenigen mit sozial- und integrationspolitischer Auswirkung beschränken:

Zu Art. 1: Änderung des Asylverfahrensgesetzes (künftig: Asylgesetz)

Verhinderung von frühzeitiger Integration:

Lagerpflicht für alle Asylsuchenden bis zu sechs Monate (§ 47 Abs. 1 AsylG)

Unabhängig vom Herkunftsland sollen alle Asylsuchenden verpflichtet werden, für bis zu sechs Monate in Aufnahmeeinrichtungen gem. § 44 AsylG-E leben zu müssen – inkl. einer auf diesen Zeitraum verlängerten Residenzpflicht.

Diese Regelung ist aus folgenden Gründen abzulehnen.

- Hierdurch wird auch bei Personen mit einer „hohen Bleibeperspektive“ eine frühzeitige Integration verhindert, da diese in der Regel erst in den Kommunen durch Unterstützungsangebote und ehrenamtliches Engagement gefördert werden kann.
- Hierdurch wird die die prekäre Unterbringungssituation in großen Massenunterkünften – einhergehend mit dem entsprechenden Konfliktpotenzial - unnötigerweise weiter verschärft.
- Auch wenn privater Wohnraum etwa bei Verwandten vorhanden ist, soll normalerweise für bis zu einem halben Jahr eine Lagerpflicht bestehen. Dies ist nicht nachvollziehbar.
- Das gem. Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention stets vorrangig zu berücksichtigende Kindeswohl ist bereits jetzt in Massenunterkünften nicht gewährleistet. Eine längere Verweildauer verschärft diese Problematik weiterhin.
- Während des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen greifen verschiedene gesellschaftliche Regelsysteme nicht: Die Schulpflicht entsteht in zahlreichen Bundesländern erst nach der Zuweisung in die Kommunen (etwa NRW), auch von

einem gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne des SGB VIII (Jugendhilfe) ist wohl erst nach der Zuweisung in die Kommunen auszugehen.

- Während der Dauer der Verpflichtung in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, darf keine Erlaubnis zur Beschäftigung erteilt werden (§ 61 Abs. 1 AsylVfG). Somit wird das erst im vergangenen Jahr auf drei Monate verkürzte Arbeitsverbot durch die Hintertür von drei auf bis zu sechs Monate verlängert. Angesichts der extrem hohen Gesamtschutzquoten ist dies völlig unverständlich.
- Der Aufenthalt in Massenunterkünften demotiviert die Betroffenen und führt dazu, dass ein Teil von ihnen dauerhaft psychisch und physisch krank und arbeitsunfähig wird. Integration wird erwartet, real aber verhindert. Deutschland schafft sich auf diese Weise langfristig soziale Probleme.

Gesellschaftliche Isolation:

Dauerhafte Lagerpflicht für Menschen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ (§ 47 Abs. 1a AsylG-E)

Personen und Familien aus den so genannten sicheren Herkunftsstaaten sollen regelmäßig einer unbefristeten Lagerpflicht bis zur Ausreise oder Abschiebung in so genannten „Aufnahmeeinrichtungen“ unterliegen – die faktisch Abschiebungslager sind. Die Verpflichtung darf gem. § 49 Abs. 2 AsylVfG normalerweise nur aus Gründen der öffentlichen Gesundheitsvorsorge sowie aus sonstigen Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder aus anderen zwingenden Gründen beendet werden. Auch die „Residenzpflicht“, die erst Ende vergangenen Jahres im Rahmen eines politischen Kompromisses auf regelmäßig drei Monate befristet worden war, wird somit für den genannten Personenkreis unbefristet gelten.

Diese Regelung ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Auch wenn Asylsuchenden aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten überwiegend kein Schutzstatus zugesprochen wird, wird dennoch ein Teil von ihnen aus unterschiedlichen Gründen – etwa: Krankheit, Reiseunfähigkeit, Rechtsanspruch auf einen anderen Aufenthaltsstatus - in Deutschland bleiben. Insbesondere, wenn wegen besonderer Schutzbedürftigkeit eine Duldung erteilt wird, ist es nicht ansatzweise nachvollziehbar, eine Lagerpflicht aufrechtzuerhalten.
- Durch die unbefristete Lagerpflicht wird auch bei diesen Personen Integration und Teilhabe vollständig verhindert. Menschen werden durch Isolation erwerbsunfähig, körperlich und seelisch krank. Somit werden Probleme selbst geschaffen, die dann im Nachhinein mit viel Aufwand und viel Geld bearbeitet und behoben werden müssen.
- Das gemäß Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention stets vorrangig zu berücksichtigende Kindeswohl ist bereits jetzt in Massenunterkünften nicht gewährleistet. Eine unbefristete Verweildauer verschärft diese Problematik weiterhin.
- Während des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen greifen verschiedene gesellschaftliche Regelsysteme nicht: Die Schulpflicht entsteht in zahlreichen Bundesländern erst nach der Zuweisung in die Kommunen (etwa NRW), auch von einem gewöhnlichen Aufenthalt im Sinne des SGB VIII (Jugendhilfe) ist wohl erst nach der Zuweisung in die Kommunen auszugehen. Die betroffenen Personen sind somit dauerhaft von diesen Systemen ausgeschlossen.
- Sonderlager für einen gesonderten Personenkreis aus bestimmten Herkunftsstaaten sind schon aus historisch-politischen Gründen zweifellos abzulehnen. Völlig zurecht ist Maximilian Popp auf [spiegel online](http://spiegelonline.de) fassungslos, wenn er im Juli 2015 konstatieren muss: *"Bayerns Ministerpräsident Horst Seehofer*

*kann, 70 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs, öffentlich über Lager für bestimmte Volksgruppen auf deutschem Boden nachdenken, ohne sofort zurücktreten zu müssen.*⁵

Im Oktober 2015 sind derartige Lager nicht nur bereits Realität, sondern künftig gar gesetzlich verankert.

- Es sollte Konsens sein, dass die vollständige gesellschaftliche Isolation, die weitgehende soziale Entrechtung, die gesetzlich normierte „Produktion gesellschaftlicher Verachtung“ gegenüber einer ganzen Gruppe von Menschen nicht zum politischen Werkzeugkasten der Bundesrepublik Deutschland gehören darf – insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei vielen Menschen aus den Balkan-Staaten um Personen handelt, die ihre Kindheit und Jugend in Deutschland verbracht haben, bis sie vor Jahren abgeschoben worden sind oder „freiwillig“ ausgewandert sind. Der Journalist Norbert Mappes-Niediek bringt es auf den Punkt:

„Noch wichtiger wäre es, zu begreifen, dass der Balkan zu Deutschland gehört wie der Maghreb zu Frankreich und der Commonwealth zu Großbritannien.“⁶

Arbeitsverbot für alle Asylsuchenden:

Künftig bis zu sechs statt drei Monate. (§ 61 Abs. 1 AsylG-E)

Die Pflicht, in zentralen Aufnahmeeinrichtungen leben zu müssen, wird für sämtliche Asylsuchenden – unabhängig vom Herkunftsland – von drei auf bis zu sechs Monate ausgeweitet. Da Asylsuchenden für die Dauer, in der sie verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, keine Erwerbstätigkeit erlaubt werden darf, führt dies indirekt zu einer Verlängerung der Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang. Diese war erst im vergangenen Jahr auf drei Monate verkürzt worden, nun wird sie durch die Hintertür wieder verlängert. (§ 47 i. V. m. § 61 AsylG-E)

Diese Regelung ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Entgegen der offiziellen Leitlinie der Bundesregierung, zumindest für Personen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit frühzeitige Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsmarkt zu ermöglichen und zu fördern, wird durch das Zusammenspiel des künftigen § 47 Abs. 1 AsylG mit § 61 Abs. 1 AsylG das Gegenteil davon erreicht.
- Unabhängig von Qualifikation und möglicherweise bereits existierenden Arbeitsplatzangeboten wird der Zugang zum Arbeitsmarkt künftig pauschal für bis zu sechs Monate versperrt sein.
- Eine realistische, frühzeitige Arbeitsmarktteilhabe ist insbesondere von einer frühzeitigen Unterstützung im Rahmen von Netzwerken der unterschiedlichsten Akteure, vom persönlichen Einsatz freiwilliger Unterstützer*innen abhängig. Diese dürften in den zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen faktisch nicht vorhanden sein.

Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“:

Unbefristetes und zwingendes Arbeitsverbot während des Asylverfahrens (§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG-E)

Für Personen aus den so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ (aktuell Serbien, Mazedonien, Bosnien, Ghana und Senegal, nach dem Entwurf zusätzlich: Kosovo, Albanien und Montenegro) besteht künftig während des Asylverfahrens das gesetzliche Verbot, eine Arbeitserlaubnis erhalten zu können, wenn sie nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben. Das Arbeitsverbot wird auch die Aufnahme einer

⁵ Spiegel Online, 29.7.2015: „Attacken gegen Flüchtlinge: Terror in Deutschland“

⁶ Frankfurter Rundschau, 27.7.2015: „Auswanderung ist ein wichtiges Ventil“

betrieblichen Berufsausbildung, eines Freiwilligendienstes oder eines Praktikums ausschließen. Selbst hochqualifizierte und -motivierte Personen, die häufig genug sehr gut deutsch sprechen, sollen aus ideologischen Erwägungen vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden.

Diese Regelung ist abzulehnen.

- Im Sinne eines *Spurwechsels* sollte es vielmehr auch für Menschen aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten ausdrücklich ermöglicht werden, eine Erwerbstätigkeit unter den allgemeinen Voraussetzungen aufnehmen zu können und für diese Erwerbstätigkeit dann auch eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung oder der Ausbildung, zumindest aber nach dem Asylverfahren eine Ermessensduldung zu erhalten. Auf diese Weise könnte das Asylverfahren entlastet werden.
- Der gesetzliche Ausschluss widerspricht zudem dem Konsens, auch bei einem unsicheren Aufenthalt frühzeitige Arbeitsmarktteilhabe zu ermöglichen und zu fördern, da entgegen der Schimäre der „geringen Bleibeperspektive“ faktisch ein nicht unerheblicher Teil der betroffenen Menschen aus unterschiedlichsten Gründen in Deutschland bleiben wird. Dieses Faktum ist in den letzten Jahren eigentlich mehr und mehr anerkannt worden. Für den Personenkreis der Asylsuchenden aus den „sicheren Herkunftsstaaten“ soll die politische Realitätsverweigerung künftig wieder Programm werden.
- Nach Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) muss Asylsuchenden spätestens nach neun Monaten ein Zugang zur Beschäftigung eingeräumt werden.

Bürokratisierung statt Beschleunigung: Einführung der „BüMA“ als offizielles Papier (§ 63a AsylG-E)

Die schon seit langem praktizierte Ausstellung einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) für den Zeitraum zwischen Stellung des „Asylgesuchs“ und des „Asylantrags“ soll gesetzlich festgeschrieben werden. Dies kann unter Umständen zu einer größeren Rechtsicherheit beitragen. Auf der anderen Seite drohen hierdurch Verfahrensverzögerungen auch noch gesetzlich festgeschrieben zu werden. Nach Bericht des Bayerischen Rundfunks etwa beträgt der Zeitraum zwischen Asylgesuch und förmlicher Asylantragstellung in einigen Fällen bereits neun Monate.⁷ Von einer Verfahrensbeschleunigung kann also gar keine Rede sein.

Diese Regelung bedarf hinsichtlich folgender Punkte wesentlicher Ergänzungen bzw. Klarstellungen.

- Es fehlt die Klarstellung, dass der Besitz einer BüMA dem Besitz einer Aufenthaltsgestattung gleichzusetzen ist. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur, für folgende Aspekte:
- Es fehlt eine Regelung zum Zugang zur Beschäftigung mit BüMA. Es dürften die gleichen Regelungen gelten wie mit der Aufenthaltsgestattung, dies sollte aber gesetzlich klargestellt werden.
- Es fehlt die Klarstellung, dass die Aufenthaltszeiten mit BüMA für die Wartefristen etwa für den Arbeitsmarktzugang entsprechend mitgezählt werden.
- Es fehlt eine Regelung in § 1 Abs. 1 AsylbLG, die einen Leistungsanspruch mit BüMA normiert. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Problematik

⁷ <http://www.br.de/nachrichten/fluechtlinge-verfahren-bamf-100.html>; abgerufen am 2. Oktober 2015

hinzuweisen, dass selbst bis zur Erteilung der BüMA zum Teil erhebliche Zeiträume vergehen. Eine Klarstellung zur Leistungsberechtigung für diesen Personenkreis fehlt ebenfalls.

- Es fehlt eine Klarstellung in § 6 Abs. 2 SGB VIII, dass der Besitz der BüMA als „erlaubter Aufenthalt“ gilt. Das gleiche gilt übrigens für den Besitz der Aufenthaltsgestattung.
- Es fehlt eine Klarstellung, dass der geplante Zugang zu den Integrationskursen gem. § 44 Abs. 4 Satz 2 Nummer 1 AufenthG-E auch mit BüMA und nicht nur mit Aufenthaltsgestattung besteht.
- Es fehlt eine Klarstellung, dass der geplante Zugang zu bestimmten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung während der Zeit in der Erstaufnahmeeinrichtung nach dem SGB III entsprechend dem neuen § 131 SGB III-E auch mit BüMA und nicht nur mit Aufenthaltsgestattung besteht.
- Es fehlt die Klarstellung, dass auch mit BüMA die Voraussetzungen erfüllt sind, um ein Konto eröffnen zu können.
- Zusammengefasst ist das gesamte Aufenthalts- und Sozialrecht von Bund und Ländern dahingehend zu prüfen, welcher sozialrechtlichen Konsequenzen aus der BüMA folgen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Zugang zu unterschiedlichen Leistungen und Angeboten davon abhängig ist, zu welchem Zeitpunkt das BAMF im Einzelfall einen Termin zur Asylantragstellung frei hat. Hier sei nur auf die Problematik der Schulpflicht hingewiesen: So gilt in Berlin gem. § 41 Abs. 2 SchulG Berlin die Schulpflicht zwar explizit auch mit Aufenthaltsgestattung, aber eben nicht mit BüMA: *"Ausländische Kinder und Jugendliche, denen auf Grund eines Asylantrags der Aufenthalt in Berlin gestattet ist oder die hier geduldet werden, unterliegen der allgemeinen Schulpflicht."*

Doppelte Diskriminierung: Hilfsärzt*innen in Aufnahmeeinrichtungen (§ 90 AsyG-E)

Unter bestimmten Bedingungen sollen in Aufnahmeeinrichtungen gem. 44 AsylG-E oder in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften gem. 53 AsylG-E auch Asylsuchende mit abgeschlossener Ausbildung als Arzt ohne Approbation oder Berufserlaubnis zur unterstützenden Ausübung von Heilkunde zugelassen werden.

Diese Regelung ist abzulehnen.

- Selbstverständlich ist es sinnvoll, dass Flüchtlinge aus medizinischen Fachberufen möglichst rasch entsprechend ihrer beruflichen Qualifikation in der **allgemeinen** medizinischen Versorgung auch in Deutschland arbeiten können. Dies setzt allerdings voraus, dass ihre Qualifikation angemessen überprüft wird. Das hierfür erforderliche Verfahren sollte vereinfacht und beschleunigt werden. Außerdem sind verstärkt Angebote zum Erwerb sprachlicher Qualifikation und zur Anpassung der Qualifikation für die Tätigkeit im deutschen Gesundheitssystem erforderlich.
- Eine auf die Tätigkeit in Aufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterkünften beschränkte Ermächtigung stellt eine völlig inakzeptable Diskriminierung sowohl der professionellen Fachkräfte wie ihrer potentiellen Patientinnen und Patienten dar.
- Die Tatsache, dass eine Person selbst Flüchtling ist, stellt nicht per se eine Qualifikation für den Einsatz in Aufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterkünften dar.

- In Anbetracht haftungsrechtlicher Fragen für den verantwortlichen Arzt, aber auch mit der bedenklichen Kreation eines Semi-Arztes für Flüchtlinge scheint diese Lösung nicht sinnvoll. Es stellt sich die Frage, ob Vertrags-Ärzte sich auf solch eine unerprobte Verantwortungsübernahme mit für sie eventuell unabsehbaren Rechtsfolgen im Falle eines Schadens überhaupt einlassen werden.

**Eine Illusion von Handlungsfähigkeit:
Kosovo, Albanien und Montenegro werden als „sicher“ erklärt
(Anlage II zu § 29a AsylG-E)**

Albanien, Kosovo und Montenegro sollen nach dem Gesetzesentwurf zu „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt werden. An dieser Stelle soll nicht im Einzelnen auf die politische und juristische Bewertung dieses Vorschlags eingegangen werden – dies können andere Sachverständige zweifellos sehr viel kompetenter als ich.

Gleichwohl stellt sich die Frage der innenpolitischen Sinnhaftigkeit eines solch gravierenden Beschlusses: Im September 2015 wurden nach Auskunft der Bundesregierung (bis zum 27.9.) im EASY-System insgesamt 138.151 Asylsuchende registriert. Davon entfielen auf die drei künftig zusätzlich als „sicher“ definierten Staaten Albanien, Kosovo und Montenegro insgesamt 6.088 Personen. Dies entspricht einem Anteil von 4,4 Prozent. Alle sechs Balkanstaaten zusammen kommen auf einen Anteil von etwa 7 Prozent.⁸

Demgegenüber machen die Asylanträge aus Kriegs- oder Krisenstaaten (Syrien, Eritrea, Irak, Afghanistan) mit über 106.000 Asylsuchenden fast 77 Prozent aus.

Angesicht dieser Größenverhältnisse stellen sich mir zwei Fragen:

- Ist die Einstufung der drei Balkanstaaten zu „sicheren Herkunftsstaaten“ in erster Linie reine Symbolpolitik, um der geneigten Öffentlichkeit die Illusion eines Handelns (und Handlungsfähigkeit) zu vermitteln? Für diese These spricht zumindest, dass sich durch die formale Einstufung der Länder als „sicher“ die Gesamtschutzquote der entsprechenden Asylgesuche kaum ändern dürfte. Was sich jedoch durch den vorliegenden Gesetzesentwurf dramatisch ändern wird, ist die vollständige soziale Exklusion sowie die moralisch-gesellschaftliche Ächtung der Asylsuchenden aus den so genannten sicheren Herkunftsstaaten. Ein hoher Preis für ein Stück Symbolpolitik.
- Wäre es im Sinne einer tatsächlichen „Asylverfahrensbeschleunigung“ angesichts dieser Zahlen nicht sehr viel effizienter, statt „sicherer Herkunftsstaaten“ eine Liste „unsicherer Herkunftsstaaten“ zu definieren, deren Staatsangehörige ohne langwierige Einzelfallprüfung pauschal als Schutzberechtigte anerkannt werden?⁹ Die bereinigte Gesamtschutzquote liegt bei Staatsangehörigen aus Syrien, Eritrea, Irak und Afghanistan aktuell zwischen 80 und 100 Prozent. Hier ist ein erhebliches Potenzial für Produktivitätssteigerung beim BAMF zu vermuten!

⁸ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll zur 126. Sitzung, 30.9.2015 (Anlage 28)

⁹ Der Rat für Migration schlägt ein ähnliches Vorgehen vor; vgl. Pressemitteilung vom 29. September 2015. Auch der Antrag der LINKEN (Bundestagsdrucksache 18/3839) stützt diesen Vorschlag.

Zu Art. 2: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Vergessen?

Leistungsanspruch nach AsylbLG für Personen mit BüMA (§ 1 Abs. 1 AsylbLG-E)

Der nun ausdrücklich vorgesehene Aufenthaltsstatus der BüMA ist im Asylbewerberleistungsgesetz nicht in den Katalog der leistungsbegründenden Anspruchsvoraussetzung mit aufgenommen worden. Hierbei dürfte es sich um ein Versehen handeln.

Zwar entsteht die Wirkung der Aufenthaltsgestattung auch nach ausdrücklicher Rechtsauffassung der Bundesregierung grundsätzlich durch das „Asylgesuch“ und nicht durch den „Asylantrag“¹⁰. Insofern besteht wohl grundsätzlich auch ohne Besitz des Papiers „Aufenthaltsgestattung“ dennoch ein Leistungsanspruch nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG.

Allerdings entsteht die Wirkung der Aufenthaltsgestattung jedenfalls bei Personen, die aus einem sicheren Drittstaat unerlaubt einreist, erst mit der formalen Stellung des „Asylantrags“. In der Praxis bestehen oft Unsicherheiten bei den Sozialbehörden: Die Praxis zeigt, dass nicht selten ein Leistungsanspruch verweigert wird. Diese Praxis dürfte sich künftig, nach der formalen gesetzlichen Verankerung der BüMA, verstärken.

Da die BüMA als leistungsbegründendes Aufenthaltspapier in § 1 Abs. 1 AsylbLG fehlt, würde für Menschen mit BüMA künftig wohl ein Anspruch auf reguläre Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII bestehen (ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II scheitert regelmäßig an der fehlenden ausländerrechtlichen Erwerbsfähigkeit).

Eine derartige sozialrechtliche Gleichstellung wäre zwar ausdrücklich zu begrüßen! Da ich jedoch davon ausgehe, dass ein Anspruch auf reguläre Sozialhilfeleistungen nicht dem politischen Willen der Bundesregierung und der Gesetzgeberin entsprechen dürfte, sollte der Klarheit halber der Aufenthaltsstatus der BüMA in § 1 Abs. 1 AsylbLG mit aufgenommen werden.

Da viele Asylsuchende selbst auf die Ausstellung der BüMA längere Zeit warten müssen, besteht zudem der Bedarf nach einer ausdrücklichen Anspruchsnorm für diesen unregelmäßigen Aufenthalt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Betroffenen vor Ausstellung der BüMA keinerlei Leistungen erhalten.

Relativierung der Menschenwürde:

Leistungskürzung nach § 1a AsylbLG unter das physische Existenzminimum u. a. für Dublin-Flüchtlinge (§ 1a Abs. 2 und 3 AsylbLG-E)

Neben den bereits jetzt bestehenden Leistungseinschränkungen für ausreisepflichtige Personen und Personen mit Duldung, die aus Sicht der Ausländerbehörde entweder eingereist sind, um Sozialleistungen zu erhalten oder die ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben, auf das „unabweisbar Gebotene“, sieht der Gesetzentwurf weitere Leistungskürzungen vor:

- „Vollziehbar Ausreisepflichtige“ sollen künftig nur noch die Leistungen für Ernährung, Unterkunft, Heizung, Körper- und Gesundheitspflege erhalten (das

¹⁰ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der LINKEN, Drucksache 18/4581, Antwort auf Frage 3

heißt: einen umgerechneten Regelbedarf von ungefähr 230 statt 359 Euro), wenn ihnen eine Ausreisefrist nicht gewährt worden ist oder wenn diese abgelaufen ist, es sei denn sie waren unverschuldet an der Ausreise gehindert. Die Leistungen sollen als Sachleistungen erbracht werden. **Von dieser Regelung wären auch Dublin-Flüchtlinge erfasst:** Denn gem. § 34a AsylVfG wird bei diesen die Abschiebung nicht angedroht, sondern unmittelbar angeordnet. Das heißt, eine Ausreisefrist wird nicht gewährt. Die Betroffenen erhalten (mit Ablehnung des Eilantrags) üblicherweise eine Grenzübertrittsbescheinigung.

Die vorliegende Fassung des § 1a Abs. 2 AsylbLG-E bedeutet eine erhebliche Verschärfung und deutliche Erweiterung des betroffenen Personenkreises gegenüber der Fassung vom 21. September 2015 (Stand 1:31 Uhr). War in der damaligen Fassung noch von Leistungseinschränkungen vor, wenn aufgrund eigenen Verschuldens „aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können“, so knüpft die Leistungseinschränkung nun stattdessen nur noch an das *schuldhaftes Überschreiten einer Ausreisefrist* oder deren Nichtgewährung an. Nicht nur das Verhindern der Abschiebung, sondern das „bloße Nichtstun“ soll künftig zu einer Leistungseinschränkung führen.¹¹

- Das gleiche soll gelten für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder vollziehbarer Ausreisepflicht, wenn für sie aufgrund einer Umsiedlungsaktion der EU ein anderer EU-Staat zuständig ist – und sie nicht an dem ihnen zugewiesenen Ort bleiben. Wenn sie jedoch in diesem Fall noch keine Aufenthaltsgestattung erhalten haben sollten, sondern nur eine BüMA, ist die Leistungskürzung nicht möglich.

Diese Regelungen sind abzulehnen, insbesondere aus zwei Gründen:

1. Den in § 1a Abs. 1 und 2 AsylbLG erfassten Personenkreis, soweit es sich um „vollziehbar ausreisepflichtige“ Personen handelt, die keine Duldung besitzen, gibt es systematisch eigentlich gar nicht.

- Falls die Betroffenen eine Duldung besitzen, sind sie von den neu einzuführenden Leistungskürzungen nicht erfasst. Mit einer Duldung sind sie leistungsberechtigt nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG und nicht nach Nr. 5, so dass die neuen Leistungskürzungen nicht auf sie anwendbar sind.
- Personen, die „vollziehbar ausreisepflichtig sind“, und keine Duldung besitzen – also theoretisch von der neuen Leistungskürzung erfasst sein könnten – dürfte es rechtssystematisch kaum geben. Die Duldung ist nämlich eine deklaratorische Bescheinigung, die von Amts wegen auszustellen ist, solange eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG), oder aufgrund einer Ermessensentscheidung vorübergehend nicht durchgeführt werden soll (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG). Auch die Kommentierung zum Aufenthaltsgesetz stellt fest:

„Ein mit Billigung der Ausländerbehörde bestehender, aufenthaltsrechtlicher Status unterhalb der Duldung ist rechtlich nicht möglich. (...) Sowohl tatsächliche als auch rechtliche Abschiebungshindernisse führen zwingend zur Aussetzung der Abschiebung. Auf die Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise kommt es hier nicht an, da die Duldung allein die Vollstreckung der

¹¹ Vgl. hierzu auch die Voraussetzungen für eine „rechtsmissbräuchliche Beeinflussung der Aufenthaltsdauer“ im Sinne des § 2 AsylbLG: BSG, Urteil vom 17. Juni 2008; B 8/9b AY 1/07 R

*Ausreisepflicht durch eine Abschiebung des Betroffenen betrifft.*¹²

- Zugleich ist die Ausländerbehörde gem. § 58 Abs. 1 AufenthG verpflichtet, eine Abschiebung durchzuführen, wenn diese vollziehbar ist, eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder diese abgelaufen ist, und die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu im Jahr 2003 zum damaligen Ausländergesetz, das jedoch übertragbar ist auf die heutige Rechtslage, festgestellt:

*„Es entspricht der gesetzgeberischen Konzeption des Ausländergesetzes, einen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen **entweder unverzüglich abzuschicken oder ihn nach § 55 Abs. 2 AuslG zu dulden.** (...) Da der Ausländer auch zu dulden ist, wenn er die Entstehung des Hindernisses (z.B. durch Mitführen gefälschter Papiere bei der Einreise) oder dessen nicht rechtzeitige Beseitigung (etwa durch unterlassene Mitwirkung bei der Beschaffung notwendiger Identitätspapiere) zu vertreten hat (vgl. BVerwGE 111, 62 <64 f.>), **ist keine Konstellation vorstellbar, in der der Ausländer nicht einen Anspruch auf Erteilung einer Duldung hätte.**“¹³*

- Insofern stellt sich die Frage, wer der von § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG erfasste Personenkreis überhaupt sein soll? Außer bei nicht registrierten, also „illegal“ in Deutschland lebenden Personen ist diese Konstellation grundsätzlich nicht vorstellbar. Dennoch haben Ende 2014 nach Auskunft der Bundesregierung gut 40.000 vollziehbar ausreisepflichtige Personen ohne Duldung in Deutschland gelebt – von denen indes nur knapp 13.000 leistungsberechtigt nach dem AsylbLG waren. Diese Zahlen lassen sich kaum erklären.
- Es steht zu befürchten, dass durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung diese rechtswidrige Praxis von Ausländerbehörden, statt einer Duldung eine „Grenzübertrittsbescheinigung“ oder ähnliches auszugeben, noch verstärkt wird.

2. Die vorgesehenen Leistungskürzungen sind offenkundig mit der Verfassung nicht zu vereinbaren.

- Das Bundesverfassungsgericht hatte am 18. Juli 2012 entschieden:

*„Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigt es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum **in jedem Fall und zu jeder Zeit** sichergestellt sein muss. Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als **einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.** (...). Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der*

¹² Bruns, in: Hofmann / Hoffmann: Ausländerrecht, 2008 (S. 734ff);

¹³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. März 2003; 2 BvR 397/02

Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.“ (...) „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. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“¹⁴

- Nach dem Vorschlag der Bundesregierung würde demgegenüber noch nicht einmal das physische Existenzminimum vollständig gesichert: Ein Bedarf für Bekleidung und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts ist ausgeschlossen. Um den Schein einer Verfassungskonformität zu wahren, sollen „nur soweit im Einzelfall besondere Umstände vorliegen“ zusätzliche Leistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG-E erbracht werden können. Diese vermeintliche Öffnung bezieht sich jedoch lediglich auf die verweigerten Leistungen des physischen Existenzminimums (also allein auf Kleidung und Haushaltsgüter!) – Leistungen des „notwendigen persönlichen Bedarfs“ (also des sozialen Existenzminimums), Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sowie auch die „unerlässlichen“, „gebotenen“ oder „erforderlichen“ Leistungen des § 6 AsylbLG sollen in jedem Fall ausgeschlossen bleiben.
- Eine derartige Leistungskürzung ist offenkundig verfassungswidrig.

Bundesinnenminister Thomas de Maizière hat die Regelung im Bundestag damit gerechtfertigt, dass er *vermute*, das Bundesverfassungsgericht werde seine Rechtsprechung in der Zukunft ändern: *„Das ist so bei Verfassungsrechtsprechung, und auch hier wird es so sein.“*¹⁵ Es ist schon bemerkenswert, dass der Innenminister von einer Verfassungskonformität nur deshalb ausgeht, weil er für die Zukunft eine veränderte Rechtsprechung prognostiziert.

In derselben Sitzung hat Thomas de Maizière zur Begründung auch folgendes Argument herangezogen: *„Es ist so, dass das Existenzminimum für ein legales Leben in Deutschland vorgesehen ist. Wenn aber jemand dieses Land verlassen muss (...) dann ist nicht einzusehen, dass er finanziell in gleicher Weise behandelt wird wie jemand, der legal in unserem Land lebt.“* Der Innenminister scheint hierbei zu übersehen, dass auch das einschlägige Urteil des Verfassungsgerichts sich auf eine Person mit Duldung – also eine vollziehbar ausreisepflichtige Person – bezog. Und auch die Aussage von Thomas de Maizière: *„Einer, der hier geduldet ist, ist hier eben geduldet und nicht vollziehbar ausreisepflichtig“*¹⁶, lässt sich mit der geltenden Rechtslage nicht in Einklang bringen.

Nach Auffassung der Verfassungsrichter darf der Gesetzgeber jedoch nicht allein aufgrund des Aufenthaltsstatus das physische und soziale Existenzminimum unterschreiten. Dies wäre nur dann denkbar, wenn objektiv nachvollziehbar ein geringerer Bedarf aufgrund einer kurzen Aufenthaltsdauer und – perspektive bestehen sollte. Ein solcherart geringerer Bedarf wird jedoch im vorliegenden Gesetzentwurf nicht geltend gemacht. Im Gegenteil:

¹⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2012; 1 BvL 10/10

¹⁵ Deutscher Bundestag, 126. Sitzung, Protokoll vom 30. September 2015

¹⁶ Ebd.

Die Gesetzesbegründung geht auf diesen offensichtlichen Widerspruch mit keinem Wort ein – vermutlich aus gutem Grund, weil der Widerspruch selbst unter erheblichen intellektuellen Verrenkungen nicht aufzulösen wäre.

Die Neueinführung der Leistungstreihungen nach § 1a Abs. 2 und 3 AsylbLG-E kann übrigens zu einer absurden Konsequenz in der Praxis führen:

1. Eine Person, die nach abgelehntem Asylantrag ihr Abschiebungshindernis vorsätzlich selbst herbeiführt, etwa indem sie die erforderlichen Identitätspapiere nicht beschafft, muss – obwohl vollziehbar ausreisepflichtig – geduldet werden. Die Abschiebung ist ja aus tatsächlichen Gründen nicht möglich. Sie erhält daher Leistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG. Diese werden bereits jetzt gekürzt auf das „unabweisbar Gebotene“ gem. § 1a Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG-E. Dies bedeutet: Der „notwendige persönliche Bedarf“, das so genannte Taschengeld, wird um einen individuell festzulegenden Anteil gekürzt.¹⁷ (Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Sanktion soll hier nicht thematisiert werden.)
2. Eine andere Person, die nach Ablehnung des Asylantrags und Ablauf der Ausreisefrist nicht ausreist, ohne dass Abschiebungshindernisse vorliegen, soll künftig als „vollziehbar ausreisepflichtige“ Person ohne Duldung eine weiter gehende Sanktion nach dem neuen § 1a Abs. 2 AsylbLG erhalten, wenn sie (rechtswidrigerweise) keine Duldung erhält. Der „notwendige persönliche Bedarf“ wird nicht nur vollständig gestrichen, sondern darüber hinaus sogar Teile des physischen Existenzminimums verweigert.

Insofern empfiehlt es sich künftig für die Betroffenen, ein Abschiebungshindernis selbst herbeizuführen. Dann müssen sie eine Duldung erhalten, und die Sanktion fällt weniger hart aus, als wenn sie im Rahmen „bloßen Nichtstuns“ einfach nicht ausreisen. Das ist nicht sehr stringent.

Entmündigung I: Sachleistungen statt Bargeld in Aufnahmeeinrichtungen (§ 3 Abs. 1 Satz 6 AsylbLG-E)

Der Entwurf zum Asylbewerberleistungsgesetz sieht vor, in Aufnahmeeinrichtungen gem. 44 Abs. 1 AsylG-E künftig auch den „notwendigen persönlichen Bedarf“ (das bisher so genannte Taschengeld) *regelmäßig* durch Sachleistungen zu decken. Nur wenn es nach den Umständen erforderlich ist, *können* auch Geldleistungen erbracht werden. Nach der Gesetzesbegründung sollen hiermit „Fehlanreize“ (also Pull-Faktoren) reduziert werden.

Diese Regelung ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Angesichts einer aktuellen Zahl von über 75 Prozent Asylsuchender aus Kriegs- oder Krisenstaaten ist kaum ernsthaft zu behaupten, dass das bisherige bundesdeutsche „Taschengeld“ von 143 Euro den entscheidenden Ausschlag für eine Fluchtentscheidung geben sollte. Ein derartiges Erklärungsmuster reduziert menschliche Entscheidungsprozesse auf eine ökonomistische Denkstruktur, die der Realität wohl kaum entspricht. Mehr noch: Eine solche Argumentation bedeutet eine Verhöhnung der geflüchteten Menschen und ihrer Beweggründe.

¹⁷ Vgl.: Bundeseinheitliche Hinweise der Arbeitsgemeinschaft Flüchtlinge der Länder zur Durchführung des AsylbLG, hier zur Anwendung des § 1a AsylbLG. Dokumentiert im Erlass des Landes Schleswig-Holstein vom 30. September 2012, abrufbar hier:

http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/SLH_AsyblLG_BVerfG_Argefue.pdf

- Zugleich garantiert allein ein zumindest zum Teil bestehender Bargeldanspruch in einer auf dem Tauschmittel des Geldes basierenden Gesellschaft gesellschaftliche Teilhabe. Zur Menschenwürde gehört zweifellos auch ein Mindestmaß an persönlicher Entscheidungsfreiheit, die allein mit dem Tauschmittel Geld realisiert werden kann. Ein vollständiger Bargeldentzug bedeutet im Kapitalismus die umfassende Ausgrenzung von jeglicher Teilhabe an der Gesellschaft.
- Auch das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im Jahr 1986 im Falle eine alkoholkranken Leistungsberechtigten entsprechend entschieden:
„Nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG soll dem Empfänger der Hilfe ermöglicht werden, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht. Dazu gehört, daß dem erwachsenen Menschen die Möglichkeit gelassen wird, im Rahmen der ihm nach dem Gesetz zustehenden Mittel seine Bedarfsdeckung frei zu gestalten. (...) Von da her ist es von vornherein nicht zulässig, die Sachleistung als Mittel zu dem Zweck einzusetzen, eine ganze Gruppe von Hilfesuchenden von der Geltendmachung eines Hilfeanspruchs gegenüber einem bestimmten Träger der Sozialhilfe abzuschrecken.“¹⁸

Nun geht es im vorliegenden Gesetzentwurf nicht um das BSHG sondern um das AsylbLG. Und es geht auch nicht um alkoholabhängige, sondern um geflüchtete Menschen. Die Argumentation ist jedoch zweifellos übertragbar, zumal die vom BVerwG ins Feld geführte Menschenwürde auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „migrationspolitisch nicht relativierbar“ ist.
- Unstrittig dürfte sein, dass ein frei verfügbarer Geldbetrag erforderlich ist, um unzureichende Ernährung als Sachleistung durch Zukäufe ausgleichen zu können. Dies ist durch die vollständige Streichung des Bargeldbetrages unmöglich.
- Völlig unklar bleibt zudem, wie der Anspruch auf das soziale Existenzminimum (der „notwendige persönliche Bedarf“) durch Sachleistungen rein praktisch gedeckt werden soll. Die Gesetzesbegründung gibt darauf keine Antwort. In der Praxis bedeutet dies ohne Zweifel einen massiv erhöhten Verwaltungsaufwand für die Einrichtungsbetreibenden. Können Leistungen der Telekommunikation durch kostenloses W-LAN, kostenlose Telefonnutzung, Ausgabe von Briefmarken vielleicht noch in Form von Sachleistungen abgedeckt werden, wird es bei den anderen Posten des sozialen Existenzminimums schon schwieriger: Soll die Aufnahmeeinrichtung Gutscheine für Unterwegsverpflegung bei Fahrten zu auswärtigen Behörden ausgeben? Soll der Besuch einer Kulturveranstaltung durch die Aufnahmeeinrichtung gebucht und bezahlt werden? Wird die Aufnahmeeinrichtung an alle Bewohner*innen kostenlose Monatskarten für den Nahverkehr ausgeben oder nach Bedarf jede einzelne Fahrkarte ausgeben? Wird die Aufnahmeeinrichtung die Rechtsanwaltsgebühren der Betroffenen per Rechnung übernehmen?
 Hier wird es erkennbar absurd. Ganz schön viel Aufwand für ein bisschen weniger Pull-Effekt – der im Wesentlichen Symbolpolitik ist.

Entmündigung II:

Sachleistungen statt Bargeld in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften (§ 3 Abs. 2 Satz S. 6 AsylbLG-E)

Sogar nach der Zuweisung in die Kommunen kann künftig der „notwendige persönliche Bedarf“, also das so genannte Taschengeld, „soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden“. Da die ganz überwiegende Zahl der Asylsuchenden

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 16.1.1986, Aktenzeichen: BVerwG 5 C 72.84

nach der Erstaufnahme in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften gem. § 53 AsylG-E untergebracht sein dürfte, sind dem längst überwunden geglaubten Sachleistungsprinzip wieder Tür und Tor geöffnet – je nach politischem Willen von Kommunen und Ländern. Diese Regelung betrifft Leistungsberechtigte aus allen Herkunftsstaaten.

Durch die Ausweitung der Möglichkeit zur Sachleistungsgewährung sogar auf kommunale Unterkünfte droht der so genannte „Asylkompromiss“ vom 19. September 2014¹⁹, nach dem auf Sachleistungen im AsylbLG für die Zeit nach der Erstaufnahme weitgehend verzichtet werden sollte, auch an dieser Stelle in sein Gegenteil verkehrt zu werden. Das gleiche gilt übrigens für die Verkürzung der Residenzpflicht.

Diese Regelung ist abzulehnen.

- Zur Begründung sei auf die oben genannten Argumente verwiesen.
- Verschärfend kommt hinzu, dass spätestens nach Zuweisung in die Kommune der sozialen und gesellschaftlichen Teilhabe eine besondere Bedeutung zukommt. Durch die in den Kommunen theoretisch mögliche vollständige Sachleistungsgewährung (auch für das physische Existenzminimum sind weiterhin Sachleistungen möglich, „soweit es nach den Umständen erforderlich ist“), wird genau diese effektiv verhindert.
- Die Möglichkeit zur sozialen Teilhabe wird in Zukunft vom Wohnort abhängen. Kommunen und Länder haben nach dem Gesetzentwurf die Möglichkeit zu einem Unterbietungswettbewerb zumindest in der *Form* der Leistungsgewährung – ohne dass die Leistungsberechtigten die Möglichkeit hätten, darauf durch einen Umzug zu reagieren. Das jedoch widerspricht dem Prinzip des freien Wettbewerbs!

Wirkungslos:

Befristung der Leistungskürzung nach § 1a AsylbLG auf sechs Monate (§ 14 AsylbLG-E)

Im neuen § 14 AsylbLG soll die „Anspruchseinschränkung“ des § 1a AsylbLG auf sechs Monate befristet werden. Danach ist die Anspruchseinschränkung jedoch fortzusetzen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür weiterhin erfüllt sind.

Diese Regelung ist gut gemeint, aber in der Praxis wirkungslos.

- Eine Anspruchseinschränkung nach § 1a Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG-E (also bei selbstverschuldeten Abschiebungshindernissen) ist bereits jetzt stets nur auf den aktuellen Zeitraum zu beziehen, in dem eine Ursächlichkeit zwischen dem Verschulden und dem Abschiebungshindernis besteht. Sobald das Abschiebungshindernis nicht mehr selbst verschuldet ist, muss die Sanktion aufgehoben werden.
- Eine Anspruchseinschränkung nach § 1a Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG-E (Einreise zum Sozialhilfebezug) ist nach geltender Rechtslage unbefristet gültig: Das Motiv der Einreise kann ja im Nachhinein nicht mehr abgeändert werden. Nach der Gesetzesbegründung soll nun nach sechs Monaten geprüft werden, ob die Voraussetzungen für die Sanktionierung weiterhin erfüllt sind. Die Voraussetzungen

¹⁹ Protokollerklärung vom 19. September 2014 zu TOP 5, Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Bundesrat_Asylkompromiss_19Sept2014.pdf

liegen jedoch nach dem Wortlaut auch nach sechs Monaten weiterhin vor, da das Einreisemotiv ja weiterhin dasselbe bleibt.

Wirksam wäre eine Befristung der Sanktionierung nur, wenn ausdrücklich klargestellt würde, dass im Falle des § 1a Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG-E die Anspruchseinschränkung stets nur für sechs Monate greift – und danach nicht erneut verlängert werden darf.

Zu Art. 3: Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Öffnung der Integrationskurse mit angelegter Kette: Nur wenige dürfen deutsch lernen (§ 44 Abs. 4 AufenthG-E)

Als eine der wenigen positiven Aspekte sieht der Gesetzentwurf eine vorsichtige Öffnung der Integrationskurse auch für Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung vor.

Diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen, in seiner konkreten Ausgestaltung aber abzulehnen.

- Personen mit Aufenthaltsgestattung sollen nur dann zu Integrationskursen zugelassen werden können, wenn „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“. Laut Gesetzesbegründung soll dies bei Asylsuchenden erfüllt sein, „die aus einem Land mit einer hohen Anerkennungsquote kommen oder bei denen eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag besteht.“ Personen aus den so genannten sicheren Herkunftsstaaten sind ausdrücklich ausgeschlossen.
- Es ist nicht erkennbar, wie über die Kategorie der Herkunftsländer im Einzelfall hinaus eine persönliche „belastbare Prognose“ für einen erfolgreichen Asylantrag erstellt werden soll. Aus integrationspolitischen Gründen sollten alle Asylsuchenden zum Integrationskurs zugelassen werden können.
- Personen mit Duldung sollen nur dann zum Integrationskurs zugelassen werden können, wenn sie eine „Ermessensduldung“ nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG besitzen. Dies ist nach Auskunft der Bundesregierung zum Stichtag 31. August 2015 bei genau 2.566 Personen von insgesamt 138.133 Personen mit einer Duldung der Fall.²⁰ Dies entspricht einer Quote von 1,9 Prozent. Mit anderen Worten: Über 98 Prozent der Geduldeten sind also auch nach der geplanten Neuregelung regelmäßig von Integrationskursen ausgeschlossen.
- Die Zulassung zu den Integrationskursen erfolgt nur „im Rahmen verfügbarer Kursplätze“. Da gegenwärtig Kursplätze kaum vorhanden sein dürften, droht die Öffnung in der Praxis vollständig leer zu laufen.

Berufsbezogene Sprachkurse: Bestimmte Gruppen werden ausgeschlossen (§ 45 AufenthG-E)

Die berufsbezogene Sprachförderung wird künftig auch im AufenthG gesetzlich verankert. Ziel ist laut Gesetzesbegründung ein „offenes, modularisiertes Gesamtprogramm Sprache“, zumal die bisherigen ESF-BAMF-Sprachkurse Ende 2017 auslaufen werden.

Diese Regelung ist zu begrüßen, allerdings ist der pauschale Ausschluss bestimmter Gruppen abzulehnen.

- Im Gesetz wird die Teilnahme an berufsbezogenen Sprachkursen für Personen mit Aufenthaltsgestattung u. a. aus „sicheren Herkunftsstaaten“ ausdrücklich ausgeschlossen. Dies ist eine Verschlechterung gegenüber der geltenden Rechtslage bezügl. des Zugangs zu den ESF-BAMF-Sprachkursen.
- Zu begrüßen ist, dass Einschränkungen für Personen mit Duldung nicht vorgesehen sind.

²⁰ Deutscher Bundestag, 126. Sitzung, Plenarprotokoll vom 30. September 2015 (Anlage 29)

Unverhältnismäßig:

Verbot der Ankündigung von Abschiebungen nach Ablauf der Ausreisepflicht (§ 59 Abs. 1 AufenthG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass eine Abschiebung künftig nicht mehr angekündigt werden darf, wenn die Frist zur freiwilligen Ausreise abgelaufen ist. Es gibt also künftig eine gesetzliche Pflicht zu Überraschungsabschiebungen.

Diese Regelung ist abzulehnen.

- Bei einer Abschiebung handelt es sich um einen staatlichen Eingriff, der im wahrsten Wortsinne an die Substanz geht. Eine Abschiebung bedeutet nicht nur den Einsatz unmittelbaren Zwangs, sie ist ein Instrument, mit dem die körperliche und soziale Existenz im Aufnahmeland zwangsweise beendet wird. Insbesondere für Kinder bedeutet eine Abschiebung ein psychisch äußerst belastendes, oftmals (re-)traumatisierendes Erlebnis. Hier wäre es fair, wenn die Betroffenen sich zumindest darauf einstellen könnten, was sie erwartet.
- Dem Ausmaß eines derart umfassenden staatlichen Eingriffs wird es wohl kaum gerecht, wenn die Ankündigung desselben gesetzlich verboten wird. Dies ist unverhältnismäßig: Jede unbezahlte Rechnung, jedes Überziehen der Ausleihefrist in der Stadtbücherei, jedes Überschreiten der Frist zur Abgabe einer Steuererklärung hat mindestens eine, meist zwei Mahnungen zur Folge, aufgrund derer ich zumindest weiß, woran ich bin und was mir droht. Bei einem ungleich gravierenden Eingriff wie der Abschiebung soll dies nicht so sein? Es ist lebensfremd, wenn die Gesetzesbegründung davon ausgeht, die Betroffenen müssten bereits durch die Abschiebungsandrohung „auf die jederzeitige Abschiebung einstellen“ – zumal die Ausreisefrist teilweise nur eine Woche beträgt. Auch nachdem ich eine Rechnung erhalten habe, weiß ich, dass ich diese bezahlen muss und ansonsten der Gerichtsvollzieher vor der Tür steht – trotzdem gibt es aus guten Gründen das Instrument der Mahnung.
- Selbst gegenüber Personen, die seit Jahren geduldet in Deutschland leben, darf künftig ein Abschiebungstermin nicht mitgeteilt werden. Auch eine frühzeitige Ankündigung der Abschiebung ohne genaue Terminierung muss gem. § 60a Abs. 5 Satz 4 AufenthG nur dann erfolgen, wenn die Duldung durch Widerruf – nicht aber durch Ablauf der Geltungsdauer – erlischt. Dies ist völlig unverhältnismäßig: Menschen, die seit Jahren in Deutschland leben, sollten einen Anspruch darauf haben, zu erfahren, woran sie sind: Eine Wohnung muss gekündigt werden, ein Arbeitsverhältnis muss beendet werden, Besitz muss verkauft werden können, Menschen müssen sich verabschieden können. Die zwingende Überraschungsabschiebung ist vor dem Hintergrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht akzeptabel!
- In eine ähnliche Richtung der politisch gewollten Verengung humanitärer Entscheidungsspielräume (vor allem der Bundesländer) gehen übrigens die geplanten Änderungen in § 23a Abs. 1 Satz 3 (Einschränkung der Möglichkeit, die Härtefallkommission anzurufen) und § 60a Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E (Verkürzung der Länder-Abschiebungsstopps auf drei Monate). Derartige Verhinderungen humanitärer Lösungen sind abzulehnen. Sie werden der komplexen Wirklichkeit nicht gerecht.

**Vollständige Exklusion:
Arbeitsverbote für Personen mit Duldung aus „sicheren Herkunftsstaaten“
(§ 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG-E).**

Für Personen aus den so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ (aktuell Serbien, Mazedonien, Bosnien, Ghana und Senegal, nach dem Entwurf zusätzlich: Kosovo, Albanien und Montenegro) besteht künftig während eines geduldeten Aufenthalts das gesetzliche Verbot, eine Arbeitserlaubnis erhalten zu können, wenn sie nach dem 31. August 2015 einen Asylantrag gestellt haben, der abgelehnt wurde. Das Arbeitsverbot wird auch die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung, eines Freiwilligendienstes oder eines Praktikums ausschließen. Selbst hochqualifizierte und -motivierte Personen, die häufig genug sehr gut deutsch sprechen, sollen aus ideologischen Erwägungen vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden.

Diese Regelung ist abzulehnen.

- Im Sinne eines *Spurwechsels* sollte es vielmehr auch für Menschen aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten ausdrücklich ermöglicht werden, eine Erwerbstätigkeit unter den allgemeinen Voraussetzungen aufnehmen zu können und für diese Erwerbstätigkeit dann auch eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Beschäftigung oder der Ausbildung, zumindest aber eine Ermessensduldung zu erhalten.
- Der gesetzliche Ausschluss widerspricht dem Konsens, auch bei einem unsicheren Aufenthalt frühzeitige Arbeitsmarktteilhabe zu ermöglichen und zu fördern, da entgegen der Schimäre der „geringen Bleibeperspektive“ faktisch ein nicht unerheblicher Teil der betroffenen Menschen aus unterschiedlichsten Gründen in Deutschland bleiben wird. Dieses Faktum ist in den letzten Jahren eigentlich mehr und mehr anerkannt worden. Für den Personenkreis der Geduldeten aus den „sicheren Herkunftsstaaten“ soll die politische Realitätsverweigerung künftig wieder Programm werden.
- Die äußerst restriktive Regelung des § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG-E führt dazu, dass selbst eine konkret bestehende Ausbildungsstelle nicht zu einer Ermessensduldung aus „dringenden persönlichen Gründen“ (sondern allenfalls aus „erheblichen öffentlichen Interessen“) führt. Dies gilt auch für Personen, die vor dem 1. September 2015 einen Asylantrag gestellt haben und daher nicht dem geplanten zwingenden Arbeitsverbot unterliegen werden. Das ist nicht nachvollziehbar.

**Kriminalisierung von Fluchthilfe:
Straftatbestand des „Einschleusens“ wird verschärft (§ 96 Abs. 1 AufenthG-E)**

Nach dem Entwurf soll der Straftatbestand des „Einschleusens“ von Ausländer*innen künftig regelmäßig mit einer Gefängnisstrafe belegt werden. Die Verhängung einer Geldstrafe soll regelmäßig ausgeschlossen sein. Nur in „minder schweren Fällen“ soll künftig eine Geldstrafe möglich sein – die Gesetzesbegründung fasst hierunter zum Beispiel den Fall eines „*altruistischen Schleusers, der eine erst- bzw. einmalige Schleusung ohne kommerzielle Gewinninteressen durchführt, z. B. indem er in einem Privatfahrzeug zwei Ausländer über die Grenze transportiert.*“ Wohlgedemerk: Beim zweiten Mal handelt es sich nicht um einen minder schweren Fall, auch wenn kein Geld verlangt wird: Eine Gefängnisstrafe ist gesetzliche Pflicht.

Abgesehen davon, dass ohne jeden Zweifel kriminelle Strukturen bestehen, die ohne Skrupel Menschenleben aufs Spiel setzen und daher auch strafrechtlich verfolgt werden muss, ist die Kriminalisierung jeder Form der Fluchhilfe abzulehnen.

- Dem überwiegenden Anteil der Menschen, die momentan über die Grenze nach Deutschland einreisen, wird ein Schutzstatus zugesprochen. Daher darf entsprechend völkerrechtlicher Verpflichtungen ihre illegale Einreise nicht strafrechtlich sanktioniert werden. Dass die Unterstützung der Einreise demgegenüber mit aller Macht des Strafrechts verfolgt werden soll, ist nicht nachvollziehbar. Unter anderem für „gewerbsmäßiges“ Handeln, für Schlepper, die die Leben gefährden, erniedrigend oder unmenschlich behandeln oder die den Tod der Betroffenen verursachen, bestehen bereits jetzt die verschärften Straftatbestände der §§ 96 Abs. 2 bzw. 97 AufenthG.
- Durch die Abschottung der europäischen Staaten ist erst das Geschäftsfeld von Fluchthelfer*innen bestellt worden. Wenn legale Einreisemöglichkeiten bestehen würden, bedürfte es nicht der Dienstleistung der Fluchthilfe.
- Die strafrechtliche Verfolgung der Fluchthelfer*innen nimmt bisweilen absurde Züge an: In bayerischen Gefängnissen sind nach Medienberichten über 700 „Schleuser“ inhaftiert.²¹ Und das zu einer Zeit, in der Sonderzüge regelmäßig Asylsuchende völlig legal über die deutsch-österreichische Grenze bringen. Mit aller Macht soll eine Illusion der Kontrolle über die Grenzen aufrechterhalten werden.

²¹ Taz vom 1. Oktober 2015: „Irrsinn auf bayerisch“

Zu Art. 10: Änderung des SGB III

Bundesagentur für Arbeit:

Förderung nur für einige (§ 131 und § 421 SGB III-E)

Da die Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang für Personen mit Aufenthaltsgestattung auf bis zu sechs Monate verlängert wird, stehen die Betroffenen während dieser Zeit den Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit nicht zur Verfügung.

Dementsprechend können mit Ausnahme der Beratung keine Leistungen der Arbeitsagentur erbracht werden. Um diese Lücke zu schließen, sollen künftig ausdrücklich bestimmte Leistungen erbracht werden dürfen: Neben der Beratung gilt dies für die Vermittlung, die Potenzialanalyse sowie die Förderung aus dem Vermittlungsbudget, die Förderung von Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie die Finanzierung von Basissprachkursen.

Diese Regelung ist zu begrüßen. Jedoch wäre sie verzichtbar, wenn die Wartefrist beim Arbeitsmarktzugang abgeschafft würde. Abzulehnen ist der Ausschluss von Personen, bei denen kein „rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“, unter anderem Personen aus den so genannten sicheren Herkunftsstaaten.

- Wie die Arbeitsagenturen in die Lage versetzt werden sollen, die „Bleibeperspektive von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsgestattung zu beurteilen“, bleibt dabei unklar.
- Ebenso unklar bleibt, warum die Förderung von Basissprachkursen durch die Bundesagentur für Arbeit auf Maßnahmen beschränkt werden soll, die bis Ende 2015 begonnen haben müssen.
- Dringend erforderlich ist darüber hinaus eine Öffnung der Leistungen der Ausbildungsförderung und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (etwa Assistierte Ausbildung, Überbetriebliche Ausbildung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Berufsausbildungsbeihilfe, Ausbildungsbegleitende Hilfen, BAföG u. a.). Diese für eine gelingende Berufsintegration entscheidenden Instrumente sind auch nach der jetzigen Planung weiterhin für faktisch alle Personen mit Aufenthaltsgestattung ausgeschlossen. Personen mit einer Duldung haben nur auf einige Leistungen und in der Regel erst nach einer Wartefrist einen Zugang. Dieser Ausschluss ist aus integrationspolitischen Gründen nicht nachvollziehbar.

Zu Art. 11: Änderung des SGB V

Gesundheitskarte im AsylbLG:

Der Landesfürst entscheidet (§ 264 Abs. 1 SGB V-E).

Die Einführung einer Gesundheitskarte für Grundleistungsberechtigte nach dem AsylbLG wird künftig vom Willen der jeweiligen Landeregierung abhängen: Wenn das Land eine entsprechende Vereinbarung mit den Krankenkassen abschließen will, darf letztere sich nicht verweigern.

Diese Regelung ist abzulehnen, vielmehr sollte eine Eingliederung der Leistungsberechtigten in die Krankenversicherungspflicht des SGB V erfolgen.

- Die vorgesehene Regelung ist keine materielle Verbesserung gegenüber der geltenden Rechtslage, nach der bereits Vereinbarungen nach § 264 Abs. 1 SGB V möglich sind und auch umgesetzt werden. Die Gesetzesänderung wird weiterhin nur in denjenigen Bundesländern Auswirkungen haben, die sich politisch für die Einführung der Gesundheitskarte entscheiden.
- Die Pflicht zur Kennzeichnung des leistungsberechtigten Personenkreises gem. § 4 und 6 AsylbLG führt sogar zu Verschlechterungen gegenüber der jetzigen Praxis in Bremen, Hamburg und künftig NRW.
- Die ausdrückliche Beschränkung auf die eingeschränkten Leistungen gem. § 4 / 6 AsylbLG führt zu einer Verschlechterung gegenüber der jetzigen Praxis in Bremen, Hamburg und künftig NRW. In diesen Ländern ist durch die Ausgabe der Gesundheitskarte faktisch eine weitgehende Gleichstellung bezüglich des Leistungsanspruchs erreicht worden. Völlig unklar bleibt, wie die Leistungseinschränkung rein praktisch durch Ärzt*innen bzw. Krankenkassen umgesetzt werden soll.
- Unabhängig davon ist der eingeschränkte Anspruch der Gesundheitsversorgung nach § 4 / 6 AsylbLG wohl verfassungswidrig (Verstoß gegen Art. 1 i V. m. Art. 20 GG), vermutlich völkerrechtswidrig (Verstoß gegen Art. 12 UN-Sozialpakt) und unzweifelhaft europarechtswidrig (Verstoß gegen Art. 19 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33/EU). Der vorliegende Gesetzentwurf sieht hier keine Verbesserungen vor.
- Auf den Antrag der Fraktion DIE LINKE (Bundestags-Drucksache 18/5370) „Medizinische Versorgung für Asylsuchende und Geduldete diskriminierungsfrei sichern“ wird verwiesen.

Änderung des Beschäftigungsverordnung

Neue Wege:

Arbeitsmigration aus den Balkanstaaten wird (ein bisschen) erleichtert (§ 26 Abs. 2 BeschV-E)

Personen aus Albanien, Montenegro, Mazedonien, Serbien, Bosnien und Kosovo können bis Ende 2020 die Zustimmung zu jeder Beschäftigung und damit auch eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG unabhängig von der Qualifikation erhalten – auch wenn sie keine Berufsqualifikation entsprechend der "Positivliste" erfüllen. Auch für nicht qualifizierte (Helfer-)Tätigkeiten können sie theoretisch künftig eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. Dies funktioniert jedoch nur unter drei Voraussetzungen:

1. Sie stellen den Antrag auf Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis aus dem Ausland; d. h. sie halten das Visumverfahren ein;
2. Sie haben innerhalb der letzten 24 Monate keine Leistungen nach dem AsylbLG in bezogen. Wenn sie zwischen dem 2. Januar und voraussichtlich dem 31. Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt haben sollten, sich am 1. November 2015 mit Aufenthaltsgestattung, Duldung oder als Ausreisepflichtige in Deutschland aufhalten und „unverzüglich ausreisen“ soll hiervon eine Ausnahme gemacht werden.
3. Die Bundesagentur für Arbeit muss ihre Zustimmung erteilen – in der Regel inkl. Vorrangprüfung und Prüfung der Beschäftigungsbedingungen. Die Zustimmung der BA entfällt nur nach den allgemeinen Regelungen (also wenn die normalen Voraussetzungen für die Blaue Karte-EU erfüllt sind oder die Person einen deutschen Hochschulabschluss besitzt). Die Vorrangprüfung entfällt nur, wenn die besonderen Voraussetzungen für die Blaue Karte-EU erfüllt sind, wenn die Person einen deutschen Ausbildungsabschluss besitzt, oder es sich um Mangelberufe handelt.

Diese Regelung ist grundsätzlich ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings sind folgende Punkte zu hinterfragen bzw. zu kritisieren:

- Ein Status- bzw. Spurwechsel wird auch durch diese Regelung nicht ermöglicht. Es wäre sinnvoll, auf die vorherige Ausreise zu verzichten und die Beantragung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Inland zu ermöglichen, wie dies für Staatsangehörige nach § 26 Abs. 1 BeschV auch möglich ist. Das Ziel, alternative Wege zum Asylverfahren zu eröffnen, kann ansonsten nicht erreicht werden.
- Auf die Vorrangprüfung sollte verzichtet und lediglich eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen vorgenommen werden. Insbesondere für Personen ohne gute Berufsqualifikationen droht diese an sich positive Möglichkeit ansonsten leer zu laufen.
- Auf den Ausschluss von Personen, die in den letzten zwei Jahren Leistungen nach dem AsylbLG bezogen haben, sollte verzichtet werden.
- Zudem stellt sich die Frage, was mit Personen ist, die zwar zwischen dem 2. Januar und dem 31. Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt haben, sich am 1. November 2015 aber *nicht* mehr in Deutschland aufhalten, da sie zuvor bereits „freiwillig“ ausgewandert sind. Vom Wortlaut her wäre für diese Personen die Regelung des § 26 Abs. 2 BeschV nicht eröffnet – was wohl kaum beabsichtigt sein dürfte.

- In der Regelung wird nicht auf die Problematik der neu eingeführten Einreisesperre gem. § 11 Abs. 7 Nr. 1 AufenthG für als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnte Asylantragstellende aus den bisherigen „sicheren Herkunftsstaaten“ eingegangen: Personen, deren nach dem 1. Januar 2015 gestellter Asylantrag nun abgelehnt worden ist, und die aus Bosnien, Serbien oder Mazedonien stammen, können danach seit dem 1. August 2015 eine Einreisesperre erhalten. Gegen Staatsangehörige anderer Herkunftsstaaten kann darüber hinaus seit dem 1. August 2015 ein Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 11 Abs. 6 AufenthG verhängt werden, wenn sie die Ausreisefrist verschuldet überschreiten. Die Regelung findet insbesondere Anwendung gegenüber Staatsangehörigen der Balkan-Staaten.²² Die Öffnungsregelung des § 26 Abs. 2 Satz 4 BeschV-E würde somit für diesen Personenkreis in vielen Fällen aufgrund eines Einreise- und Aufenthaltsverbots nicht greifen.
- Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, warum Personen, die im vergangenen Jahr einen Asylantrag gestellt hatten, aber ansonsten alle Voraussetzungen erfüllen würden, nicht von der Regelung profitieren sollen.

Spurwechsel? Keine Spur!

Die immer lauter eingeforderte Möglichkeit nach einem „Spurwechsel“ – also einer aufenthaltsrechtlichen Alternative zum Asylverfahren – kommt im Gesetzentwurf mit keiner Silbe vor. Im Gegenteil: Durch die Einführung von Einreisesperren für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, die Beschränkung der Ermessensduldung während der Ausbildung auf Personen unter 21 Jahren bei gleichzeitigem Ausschluss von Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“, das Leerlaufen der gerade eingeführten Bleiberechtsregelung durch flächendeckende Arbeitsverbote, ist der Spurwechsel sogar noch viel schwieriger als zuvor.

Zugleich bleiben bestehende Hürden unangetastet: Ein Wechsel aus der Aufenthaltsgestattung oder der Duldung in die Blaue Karte-EU, in eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums, der Ausbildung oder der Beschäftigung bleibt gesetzlich ganz überwiegend ausgeschlossen.

Was fehlt I: Abschaffung der Vorrangprüfung in § 32 BeschV bereits vor Ablauf von 15 Monaten

Entgegen ursprünglichen Planungen wird an der Vorrangprüfung für Personen mit Aufenthaltsgestattung innerhalb der ersten 15 Monate des Aufenthalts grundsätzlich festgehalten.

²² Nach Auskunft der Bundesregierung sind durch das BAMF zwischen dem 1. August 2015 und dem 25. September 2015 insgesamt 11.681 Entscheidungen über die Verhängung eines Einreiseverbots getroffen worden. In den Fällen, in denen die Anhörung bereits stattfand, aber noch kein Bescheid erlassen wurde, wurden in diesem Zeitraum 24.813 Anhörungsschreiben durch das BAMF versandt. Betroffen sind insbesondere Personen aus den Balkan-Staaten. Eine Folge dieses aufwändigen Verfahrens ist, dass es im August nur noch 16.769 Asyl-Entscheidungen gab, das waren 6.000 weniger als im Vormonat. Statt das BAMF von zusätzlichen Aufgaben zu entlasten, führen neue Aufgaben dazu, dass das „Kerngeschäft“ noch weniger leistbar ist.

Vgl.: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Krings auf eine Frage der Abgeordneten Ulla Jelpke (LINKE); Deutscher Bundestag, 126. Sitzung, Protokoll vom 30. September, Anlage 28.

Ein Festhalten an der Vorrangprüfung ist nicht nachvollziehbar.

Diese Regelung ist nicht nur bürokratisch und schränkt Arbeitgeber in ihrer Entscheidungsfreiheit ein. Sie wirkt sich in vielen Regionen und für viele Personen auch faktisch wie ein 15monatiges Arbeitsverbot aus. Damit ist die Vorrangprüfung ein entscheidendes Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen – und ein bürokratischer Anachronismus. Aus diesen Gründen sollte auf die Vorrangprüfung verzichtet werden.

Darüber hinaus konterkariert die Vorrangprüfung das Engagement der Bundesagentur für Arbeit im Modellprojekt „Early Intervention“, das eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Menschen im laufenden Asylverfahren fördern soll.

Was fehlt II:

Zugang zu Ausbildungsförderung, Berufsvorbereitung und BAföG für Asylsuchende, Geduldete und Personen mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen

Entscheidend für gelingende Arbeitsmarktteilhabe ist die Förderung einer beruflichen oder schulischen Ausbildung. Dennoch besteht aktuell für Personen im Asylverfahren faktisch keine Möglichkeit, Leistungen der Ausbildungsförderung nach BAföG bzw. der Berufsausbildungsförderung / Berufsvorbereitung in Anspruch zu nehmen.

Für Personen mit einer Duldung besteht gegenwärtig eine Wartefrist von vier Jahren (die ab dem 1. Januar 2016 voraussichtlich auf 15 Monate verkürzt wird) für BAföG und BAB – aber ein dauerhafter Ausschluss z. B. von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen.

Die geplanten Verbesserungen, die zum 1. Januar 2016 in Kraft treten sollen, sind unzureichend. Weiterhin sollen Asylsuchende dauerhaft von Leistungen der Ausbildungsförderung ausgeschlossen bleiben, für Geduldete soll ein dauerhafter Ausschluss von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen beibehalten werden.

Dieser Ausschluss ist nur als gesetzlich normierte Integrationsverhinderung zu bewerten.

Dringend erforderlich ist daher die Öffnung der Leistungen der Ausbildungsförderung und berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (etwa Assistierte Ausbildung, Überbetriebliche Ausbildung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Berufsausbildungsbeihilfe, Ausbildungsbegleitende Hilfen, BAföG u. a.), die deutlich über die zum 1. Januar 2016 bereits geplanten Erleichterungen hinausgehen.

Autor:

GGUA Flüchtlingshilfe e. V.
Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender
Claudius Voigt

Südstr. 46
48153 Münster

Fon: 0251-1448626

Mob: 01578 0497423

Mail: voigt@ggua.de

Web: www.einwanderer.net, www.ggua.de



Claudius Voigt ist Dipl. Sozialarbeiter und führt seit 2006 als Mitarbeiter des „Projekt Q – Büro für Qualifizierung der Flüchtlingsberatung“ Fortbildungen für haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter*innen von Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlings- und Migrationsberatungsstellen, Jobcentern und Arbeitsagenturen zu ausländer- und sozialrechtlichen Fragen durch.