

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zu

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze

und

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung, der Integrationskursverordnung und weiterer Verordnungen

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: 23.9.2015

Beide legislative Vorhaben reagieren auf die derzeit sehr hohe Zahl an Asylsuchenden, von denen in Anbetracht der hohen Schutzquoten für viele der „wichtigen“ Herkunftsstaaten wie Syrien, Irak oder Eritrea eine erhebliche Zahl dauerhaft in Deutschland bleiben wird. Der Gesetzentwurf hat vor allem 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.

Der Gesetzentwurf soll am 24.09. beim Flüchtlingsgipfel mit den Ländern beraten und bereits am 29.09.2015 vom Kabinett beschlossen werden. Es ist äußerst bedauerlich, dass es den Verbänden durch die Frist von nur einem Tag zur Stellungnahme nicht ermöglicht wird, das Gesetzesvorhaben sorgfältig zu prüfen und umfassend zu würdigen. Gerade angesichts der Tatsache, dass auch die Bundesregierung die Aufnahme der Schutzsuchenden zu Recht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe betrachtet und die Unterstützung aller gesellschaftlichen Kräfte einfordert, wäre eine effektive Beteiligung der Verbände besonders wichtig. Angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit äußert sich der Deutsche Caritasverband nachfolgend nur zu ausgewählten Aspekten und behält sich vor, im parlamentarischen Verfahren weitere Erwägungen vorzutragen.

Der Deutsche Caritasverband teilt viele der Ziele des Gesetzesvorhabens. Soweit es um die Beseitigung von Fehlanreizen geht, sind allerdings 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 für bestimmte Menschen vorgesehen, über deren Asylrecht oder Ausreisepflicht noch nicht entschieden wurde, außerdem für Personen, die über einen sicheren Drittstaat eingereist sind. 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

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

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, sowie das Verbot, an Bildungsmaßnahmen außerhalb der allgemeinen Schulpflicht teilzunehmen. 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 zu Bildung und 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 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 Antragstellern bereits durchgeführt, was der Deutsche Caritasverband für sehr sachgerecht hält. Ein Mittel der Verfahrensbeschleunigung soll auch sein, 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 Ar-

beitsmarkt. Die Regelung ist damit für die Betroffenen von ganz erheblicher Tragweite. Der Deutsche Caritasverband regt – bei grundsätzlicher Skepsis gegenüber dem Konzept sicherer Herkunftsstaaten – an, jedenfalls für solche Antragsteller aus als sicher eingestuften Herkunftsländern, die verfolgungsrelevante Umstände vortragen, die regulären Verfahrensregeln zur Anwendung zu bringen. 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 kommend 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.

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(innen) 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 Ge-

sundheitsleistungen 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 Zum Verfahren

Der Gesetzentwurf wurde am 22.9.2015 an die Verbände gesandt mit der Möglichkeit der Stellungnahme bis zum 23.9.2015. Weiter soll es am 29.9.2015 bei einem Treffen mit der Bundeskanzlerin Gelegenheit für Verbändevertreter(innen) geben, sich dazu zu äußern.

Bereits am 29.9.2015 soll das Gesetz auch im Kabinett beschlossen werden.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband erkennt die Notwendigkeit, die Asylverfahren zu beschleunigen. Allerdings sind dazu vorrangig andere Maßnahmen notwendig als Gesetzesänderungen.

Die Gründe dafür, dass die Asylverfahren derzeit noch nicht, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, innerhalb von 3 Monaten oder noch schneller abgewickelt werden, 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 Monaten¹ wohingegen die Verfahren von Schutzsuchenden aus nicht vorrangig bearbeiteten Ländern bis zu zwei Jahre dauern². 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.

Vor diesem Hintergrund dürfen Gesetzesänderungen von der nun geplanten Tragweite nicht im Schnellverfahren ohne ausreichende Möglichkeit, das Gesetz zu prüfen, beschlossen werden. Der Deutsche Caritasverband mahnt ausdrücklich an, dass es nach dem 23.9.2015 die Möglichkeit schriftlicher Stellungnahmen innerhalb einer ausreichenden Frist sowie eine angemessene Verbändebeteiligung im parlamentarischen Verfahren geben muss.

2 AsylVfG

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

2.1 Handlungsfähig von Minderjährigen (§ 12 AsylG-E)

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

¹ Drs. 18/5785

² Drs. 18/5785, S. 13

Bewertung

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

2.2 Antragstellung (§ 14 AsylG-E)

In § 14 Abs. 2 AsylG-E wird die Verpflichtung der Ausländerbehörde gestrichen, bei ihr eingereichte schriftliche Anträge unverzüglich ans BAMF weiterzuleiten. Soweit ersichtlich erfolgt diese Streichung ersatzlos.

Bewertung

Die Änderung ist nicht sachgerecht und wird nicht zur Verkürzung, sondern eher zu einer Verlängerung von Verfahren führen. In der Praxis sind sich gerade anwaltlich nicht vertretene Antragsteller(innen) oft nicht im Klaren, an welche Behörde sie ihren Antrag zu richten haben. Daher sollte die Bestimmung beibehalten werden.

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.³

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

2.3 Zuständigkeit für Ausreisesperren nach § 11 AufenthG (§ 31 Abs. 7 AsylG-E)

Die Vorschrift schafft eine Zuständigkeitsnorm für die Verhängung und Befristung von Einreise- und Aufenthaltsverboten nach § 11 Abs. 7 AufenthG, d. h. in Fällen der Ablehnung des Asylantrags als „offensichtlich unbegründet“ wegen der Herkunft aus einem „sicheren Herkunftsland“ sowie in Fällen der wiederholten erfolglosen Folgeantragstellung oder der wiederholten erfolglosen Zweit Antragstellung (= Antragstellung trotz vorherigem erfolglosen Asylantrag in einem anderen Dublin-Staat).

§ 31 Abs. 7 AsylG-E schreibt vor, die Entscheidung über das Einreise- und Aufenthaltsverbot „mit der Entscheidung über den Asylantrag oder mit der Abschiebungsanordnung“ zu verbinden. Zu diesem Zeitpunkt ist aber zwangsläufig eine Bestandskraft der ablehnenden Grundentscheidung noch nicht eingetreten, diese tritt erst mit Ablauf der Rechtsmittelfrist ein. Daher wird § 11 Abs. 7 AufenthG dahingehend geändert, dass die Wiedereinreisesperre schon vor Bestandskraft der Entscheidung verhängt werden kann (s.u. Punkt 4.1)

Bewertung

An der geplanten Änderung ist fraglich, ob eine Zuständigkeit des BAMF in solchen Verfahren die Kompetenzordnung des Grundgesetzes einhält. Der Vollzug des Aufenthaltsgesetzes als Bundesgesetz obliegt grundsätzlich den Ländern (Art. 83 ff. GG). Warum das Bundesamt die Verhängung von Aufenthaltsverboten besser bewältigen können sollte, etwa als „Annexkompetenz“ zum Asylverfahren, ist nicht ersichtlich.

³ EuGH, Urt. v. 30.5.2013, Rs. C-534/11, Arslan

Eine 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.

Der vorgeschlagene § 31 Abs. 7 S. 2 AsylG-E sollte daher gestrichen werden.

2.4 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 Klagfrist 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 Klagfrist 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 Aufenthaltsverbot 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 Aufenthaltsverbot 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.

2.5 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 2.4 gesagte.

2.6 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 2.7), 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.

2.7 Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen und Residenzpflicht (§ 47 und § 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 zudem für Antragsteller aus „sicheren“ Herkunftsstaaten bestimmt werden, dass das gesamte Asylverfahren in der Erstaufnahme durchgeführt werden soll.

§ 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 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. Integration wird auch für diejenigen mit guter Bleibeperspektive verzögert und erschwert.

Mit dieser Regelung werden wesentliche Regelungen des „Rechtsstellungsverbesserungsgesetzes“ und eine der Voraussetzungen des „Kretschmann-Kompromisses“ zurückgenommen. Der Entwurf geht an dieser Stelle auch über das vom Koalitionsausschuss Vereinbarte hinaus. Dort war zumindest eine Umverteilung nach der Stellung des Asylantrags (siehe das Koalitionspapier vom 6.9.) vorgesehen.

Dass Antragsteller(innen) aus „sicheren“ Herkunftsstaaten das gesamte Asylverfahren in der Erstaufnahme verbringen müssen, dürfte Kapazitätsprobleme mit sich bringen, 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. Für die Betroffenen bedeutet es Probleme bei der Beschulung von Kindern und beim Zugang zu angemessener Gesundheitsversorgung. Und auch die rechtliche Beratung und Vertretung würde wegen der oft abgelegenen Lage dieser Einrichtungen erschwert. Diese Folgen treffen auch die Personen, die letztendlich als schutzbedürftig anerkannt werden.

2.8 Änderung Leiharbeitsverbot

Bisher gilt für Asylsuchende ein vierjähriges Beschäftigungsverbot 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.

Bewertung

Durch die Aufhebung des Verbots der Leiharbeit für Asylsuchende können diese ggf. leichteren Zugang zum Arbeitsmarkt finden.

Anders als in der Gesetzesbegründung angesprochen (S. 28), wären von dieser Änderung nur Asylsuchende, aber nicht Geduldete erfasst, da die Änderung im AsylG-E vorgenommen wird. Die in der Gesetzesbegründung angesprochene und für Geduldete notwendige Änderung in § 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG und/oder § 32 BeschV ist in dem gesonderten Entwurf zur Änderung der Beschäftigungsverordnung enthalten (s.u. Punkt 7.2).

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.

2.9 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 2 Wochen 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. Warte-

fristen 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.

2.10 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 sinnvoll. Allerdings bleibt die generell gem. § 73 Abs. 2a S. 1 AsylVfG bestehende Pflicht, die Anerkennung nach 3 Jahren zu überprüfen, bestehen. Die in der Gesetzesbegründung (S. 38) avisierte Entlastung auf Seiten des BAMF wird also nicht erreicht.

In der Praxis zeigt sich, dass die Anzahl von Widerrufsentscheidungen auf Grundlage dieser obligatorischen Prüfungsvorgabe so gering ist, dass schon aus diesem Grund auf diese Regelung verzichtet werden kann. 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.

2.11 Erweiterung der Liste der „sicheren Herkunftsländer“ (Anlage II zu § 29 a AsylVfG)

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

Bewertung

Das Konzept der „sicheren Herkunftsländer“ 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 Staaten in die Liste der „sicheren Herkunftsländer“ 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 Herkunftstaaten“ 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 (Leitsatz 2a).
- Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat hat sich der Gesetzgeber anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeinen politischen Verhältnissen aus

⁴ BVerfGE 94, 115

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 ausgeschlossen werden kann. Ebenso muss der Gesetzgeber sich vergewissern, dass in dem fraglichen Land keine unmenschliche Behandlung droht.⁵

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.⁶ 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-QualifikationsRL⁷ 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.⁸

Den beschriebenen Maßstäben wird die Prüfung, ob es sich bei den drei fraglichen Staaten um sichere Herkunftsstaaten handelt, nicht gerecht. Die Gesetzesbegründung stützt sich vorrangig auf zwei Quellen, nämlich das AA und die EASO. Berichtet wird über die Diskriminierung von Roma, aber ohne ausreichend zu prüfen, ob eine Dichte und individuelle Schwere dieser 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 (S. 39, S. 41, S. 42). Diskriminierung und Gewalt gegen ethnische Albaner, Blutrache und die Gewalt gegen Frauen sowie Diskriminierung auf Grund der sexuellen Orientierung sowie von Frauen werden nicht benannt, obwohl diese Phänomene zu beobachten sind und in anderen EU-Staaten als Verfolgung anerkannt werden.⁹

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 Koso-

⁵ BVerfGE 94, 115, S. 135

⁶ BVerfGE 94, 115, S. 134

⁷ 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

⁸ Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes

⁹ Vgl.: EASO: Asylum Applicants from the Western Balkans: Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses 2013 sowie Update Mai 2015

vo.¹⁰ Auch jetzt schon werden die meisten Anträge aus diesen Ländern als offensichtlich unbegründet abgelehnt.

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 sicherer Herkunftsstaaten kommt, müssen die oben beschriebenen Kriterien beachtet werden. 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 weiter an, jedenfalls für solche Antragsteller(innen) aus als sicher eingestuften Herkunftsländern, die verfolgungsrelevante Umstände vortragen, die regulären Verfahrensregeln zur Anwendung zu bringen.

3 AsylbLG

3.1 Reduzierte Leistungen für bestimmte Gruppen (§ 1a AsylbLG n.F.) und Dauer der Anspruchseinschränkung (§ 14 AsylbLG n.F.)

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), bei denen der Aufenthalt aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht beendet werden kann, nur Leistungen zur Gewährleistung des physischen Existenzminimums erhalten (§ 1a Abs. 2 AsylbLG n.F.).

Weiter sollen Asylsuchende und vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer(innen), die im Rahmen von Relocation umgesiedelt wurden oder in einem anderen Mitgliedstaat bereits Schutz erhalten haben, nur Leistungen zur Gewährleistung des physischen Existenzminimums erhalten (§ 1a Abs. 3 AsylbLG n.F.).

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

Bewertung

Eine Begründung für diese Neuregelung findet sich im Gesetzentwurf nicht.

Mit Blick auf vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer(innen) ist der neue § 1a Abs. 2 AsylbLG unnötig, da es bereits die Möglichkeit gibt, Leistungen zu kürzen, wenn der Aufenthalt aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht beendet werden kann. Schon die bestehende Regelung begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Anders als bei Sanktionen im SGB II und XII besteht hier zwischen Leistung und leistungsschädlichem Verhalten kein innerer Sachzusammenhang. Die Leistungen werden nicht deshalb gesenkt, um den Leistungsberechtigten zur Überwindung seiner eigenen Bedürftigkeit zu motivieren, sondern um die Ausreise zu errei-

¹⁰ vgl. Drs. 18/5785

chen. Migrationspolitische Erwägungen dürfen aber 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“¹¹.

Die nun nach § 1a Abs. 2 AsylbLG n.F. geplante weitere Absenkung der Leistungen auf solche, die für das physische Existenzminimums notwendig sind, für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer(innen), deren Aufenthalt aus von ihnen zu vertretenen Gründen nicht beendet werden kann, steht im Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerfG. Demnach rechtfertigt es „auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland ... nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken.“¹²

§ 1a Abs. 3 AsylbLG n.F. scheint Personen zu erfassen, die im Wege der Relocation nach Deutschland kamen. Das wäre jedenfalls ein Verstoß gegen die Rechtsprechung des BVerfG, da diese Personen mit Wissen und Wollen der Bundesregierung gekommen sind. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum bei diesen Personen die Sicherung des Existenzminimums eingeschränkt werden sollte. Aus dem Zusammenhang der Norm liegt es nahe, dass Personen gemeint sein sollten, die vom Erstaufnahmestaat in einen anderen Mitgliedstaat umgesiedelt wurden und von diesem Aufnahmestaat nach Deutschland einreisen. Dies sollte sprachlich deutlicher gemacht werden. Für Personen, die im Rahmen von Relocation bereits Schutz in einem anderen Staat erhalten haben, gilt im Übrigen das im Folgenden Gesagte.

Bei den von § 1a Abs. 3 AsylbLG n.F. erfassten Ausländer(inne)n wurden die ausländerrechtlichen Möglichkeiten im Dublin-Verfahren oder im Abschiebungsverfahren (noch) nicht ausgeschöpft. Zumindest solange dies nicht geschehen ist, kann eine Leistungsabsenkung noch nicht einmal damit begründet werden, dass diese Personen gegen Pflichten, an der Ausreise mitzuwirken, verstoßen hätten. Selbst wenn die Perspektive eines dauerhaften Aufenthalts hier gering sein mag, muss, wie vom BVerfG gefordert, eine realitätsgerechte und begründbar bemessene Leistungshöhe in einem transparenten Verfahren festgelegt werden.¹³ Die Beschränkung auf die Sicherung der physischen Existenz ist verfassungswidrig.¹⁴

An dem Ergebnis vermag auch die Befristung der Anspruchseinschränkung nicht zu ändern. Zum einen, weil das Recht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums von Anfang an gilt,¹⁵ und zum anderen, weil die Beschränkung verlängert wird, solange die Voraussetzungen bestehen.

Die Neuregelung muss in Gänze unterbleiben.

3.2 Sachleistungen statt Bargeld in den Erstaufnahmeeinrichtungen (§ 3 AsylbLG)

Bislang erhielten Asylsuchende in Erstaufnahmeeinrichtungen 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*

¹¹ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 121

¹² BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 120

¹³ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 116

¹⁴ siehe Fn. 12

¹⁵ siehe Fn. 12

Haushalts), der durch Sachleistungen gedeckt wird, nun zusätzlich der persönliche Bedarf durch Sachleistungen zu decken ist. Die Regelung erlaubt den Leistungsbehörden Ausnahmen (*Gutschein- oder Geldleistungen*) nur, wenn der notwendige persönliche Bedarf nicht durch Sachleistungen gedeckt werden kann. Zugleich soll die Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, für Asylsuchende von drei auf sechs Monate erhöht werden (*Neuregelung § 47 AsylVfG*).

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.¹⁶

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 nicht mehr möglich.

Schließlich wird durch die Verlängerung der Verpflichtung, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, die Bezugszeit von Sachleistungen auf sechs Monate erhöht, wodurch die beschriebene Situation noch verschärft wird.

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.

Die Neuregelung wird zu erheblichen (*die Menschenwürde tangierenden*) Einschränkungen führen und den Verwaltungsaufwand und die Kosten erhöhen und ist deshalb abzulehnen.

3.3 Gesundheitsleistungen (§ 4 AsylbLG)

Die Gesundheitsleistungen sollen dahingehend verbessert werden, dass Schutzimpfungen bundeseinheitlich entsprechend den Vorgaben für Krankenkassen geleistet werden (§ 4 Abs. 2a AsylbLG n.F.).

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 Ge-

¹⁶ BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012, Absatz-Nr. 135

richt 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.

4 AufenthaltG

4.1 Einreise- und Aufenthaltssperre vor Bestandskraft des ablehnenden Asylscheids (§ 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. Die Änderung ergänzt § 31 Abs. 7 AsylG-E (siehe oben Punkt 2.3)

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.

4.2 Änderung des Zugangs zu Integrationskursen und berufsbezogene Sprachförderung (§§ 44, 45, 45a AufenthG)

Gem. § 44 Abs. 4 AufenthG-E können künftig Asylbewerber(innen), Geduldete 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.

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

Die Neuregelungen tragen dem Gedanken Rechnung, dass frühzeitiger Spracherwerb die Integrationschancen erhöht, und sind 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.

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.

Auch für die berufsbezogene Sprachförderung gilt, dass sie bedarfsgerecht ausgebaut werden muss. Der Deutsche Caritasverband hält es auch aus fiskalischen Gründen für nachvollziehbar, dass Spracherwerb vor allen bei Personen gefördert wird, die eine angemessene Zeit in Deutschland sein werden. Wir halten es aber für schwierig, an eine Bleibeperspektive anzuknüpfen, die den Ausgang des Asylverfahrens antizipiert. Wenn Asylverfahren nicht in einer angemessenen Zeit abgeschlossen sind, sollten Schutzsuchende generell Anspruch auf eine Teilnahme an Integrationskursen erhalten.

4.3 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.

4.4 Duldung (§ 60a Abs. 2 AufenthG-E)

In § 60a Abs. 2 AufenthG soll eingefügt werden, dass eine Duldung nur erhält, wer das Abschiebungshindernis nicht zu vertreten hat.

Bewertung

Diese Regelung könnte versehentlich aus der Vorfassung übernommen worden sein, in der für diesen Personenkreis vorgesehen war, eine Bestätigung über die Ausreisepflicht zu erteilen. Dafür spricht, dass für diesen Personenkreis Änderungen im AsylbLG und mit Blick auf Teilhabe am Arbeitsmarkt und Bildung vorgesehen sind. Diese wären dann nicht nötig. Dagegen spricht allerdings die geänderte Gesetzesbegründung.

Ist der Vorschlag kein Versehen, lehnt ihn der Deutsche Caritasverband aufs Schärfste ab. Bestehen - von wem auch immer zu vertretende - Abschiebungshindernisse, muss dies in irgendeiner Form bestätigt werden – und derzeit ist diese Form die Duldung.

4.5 Arbeits- und Bildungsverbote für Geduldete (§ 60a Abs. 6 AufenthG-E)

Im neuen § 60a Abs. 6 AufenthG ist vorgesehen, dass Geduldeten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen untersagt ist, wenn sie sich zum Bezug von Sozialleistungen ins Inland begeben haben, ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben oder ihr Asylantrag wegen der Herkunft aus einem sicheren Drittstaat abgelehnt wurde.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband lehnt diese Regelung ab. Sie konterkariert die Bemühungen der letzten Jahre dauerhaft geduldeten Ausländer(innen) Zugang zu Integration und auf diesem Weg ein Bleiberecht zu eröffnen.

Insbesondere der Zugang zu Bildung gehört zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, die zu gewährleisten, sich Deutschland mit der Ratifizierung des UN-Paktes über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von 1966 verpflichtet hat. Menschen dauerhaft davon auszuschließen, ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch dann nicht zulässig, wenn sie das Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben. Dies gilt umso mehr, weil auch das Ziel, die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer(innen) zu erreichen, mit diesem Mittel nicht erreicht werden kann: das Ausreisehindernis besteht ja weiterhin.

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass Personen, denen kein Aufenthaltsrecht zukommt, grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet sind. Dennoch – und dieses 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.

4.6 Handlungsfähigkeit

Die Kinderrechtskonvention erklärt, dass alle Personen bis zu ihrem 18. Geburtstag minderjährig sind und als solche besonderen Schutz und besondere Rechte genießen. Eine Änderung der Handlungsfähigkeit wie in § 12 AsylVfG ist allerdings in § 80 AufenthG nicht vorgesehen.

Es gibt keine Rechtfertigung dafür, Jugendliche, die ansonsten für ihr Verhalten rechtlich noch nicht voll verantwortlich sind, in den komplexen und teilweise lebensentscheidenden Fragen des Ausländer- und des Asylrechts unterschiedlich als Kinder oder Erwachsene zu behandeln. § 80 AufenthG muss ebenfalls geändert werden.

5 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.

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 sicher stellt, die möglicherweise erfolgen muss, wenn das Asylverfahren abgeschlossen worden ist.

Problematisch ist das Anknüpfen an die Perspektive eines rechtmäßigen und dauerhaften Aufenthalts, die sich in einer so frühen Phase des Asylverfahrens allenfalls positiv für Schutzsuchende aus Ländern mit hoher Schutzquote feststellen lässt. Wird aber umgekehrt bei Staatsangehörigen von Ländern mit niedriger Schutzquote diese Perspektive verneint, wird das Ergebnis des individuell durchzuführenden Asylverfahrens vorweg genommen. Dies stellt die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen vor große Abgrenzungsprobleme. Hier sollten klarere Kriterien gefunden werden.

6 SGB V

6.1 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.

6.2 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.

7 Änderung der Beschäftigungsverordnung

7.1 Arbeitsmarktzugang für Angehörige bestimmter Staaten (§ 26 Abs. 2 BeschV-E)

§ 26 BeschV soll dahingehend geändert werden, dass Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien befristet von 2016 bis 2020 die Zustimmungen 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.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband begrüßt diese Regelung.

Aus der Beratungsarbeit wissen wir, dass die Verknüpfung damit, dass zuvor keine Leistungen nach AsylbLG bezogen wurden, durchaus geeignet ist, zum Verzicht auf ein Asylverfahren und zur freiwilligen Ausreise zu motivieren.

7.2 Zugang zur Leiharbeit für Geduldete (§ 32 BeschV-E)

§ 32 BeschV soll so geändert werden, dass Geduldete Zugang zu Leiharbeit erhalten, wenn ihnen (nach 3 Monaten Aufenthalt) der Zugang zu 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.

7.3 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.

8 Änderung der Integrationskursverordnung

Die Teilnahmeberechtigung von asylsuchenden und geduldeten Teilnahmeberechtigten wird auf 3 Monate begrenzt, § 5 Abs, 2 S. 2 IntV. 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 23.09.2015

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