

Innenausschuss

12. Oktober 2015

Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes - 18/6185 -

Öffentliche Anhörung – Stellungnahmen

Sachverständige	Drs-Nr.	Seite
Diakonie Deutschland - Evangelischer Bundesverband	18(4)397	2
GGUA Flüchtlingshilfe - Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.	18(4)404 A	8
Deutscher Städte- und Gemeindebund	18(4)404 B	35
Deutscher Landkreistag	18(4)404 C	42
Deutscher Städtetag	18(4)404 D	68
Gemeinsame Stellungnahme des Bevollmächtigten des Rates der EKD sowie des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe	18(4)404 E	82
Rechtsanwalt Dr. Dieter Wiefelspütz	18(4)404 F	97
Prof. Dr. Winfried Kluth	18(4)404 G	104
Prof. Dr. Daniel Thym	18(4)404 H	116
Rechtsanwalt Jan Sürig, ANWALTSBÜRO für migrationsrecht + soziales	18(4)404 I	138
Dr. Hans-Eckhard Sommer, Ministerialrat Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr	18(4)404 J	161
Anita Schneider, Landrätin des Landkreises Gießen	18(4)404 K	180
AOK Bundesverband	18(4)406	189
BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	18(4)407	198
Bundesärztekammer	18(4)408	206
Deutscher Caritasverband e.V.	18(4)409	213
Deutsche Akademie für Kinder- und Jugendmedizin (DAKJ)	18(4)410	238
Pro Asyl	18(4)411	241
Deutscher Anwaltverein	18(4)413	259
Neue Richtervereinigung e.V.	18(4)414	277
Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	18(4)415	282
Pro Asyl (zweite Stellungnahme)	18(4)417	288
FLÜCHTLINGSRAT BERLIN e.V.	18(4)418	299



Stellungnahme

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)397

Diakonie 
Deutschland

Evangelischer Bundesverband

Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1632
Telefax: +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Gesetz-entwurf der Bundesregierung zur Änderung der Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze (Stand 21.September 2015) sowie zu dem Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung, der Integrationskursverordnung und weiterer Verordnungen (Stand 20.09.2015)

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetz- und Verordnungsentwurf, bedauert aber die außerordentlich kurze Frist, die keine Kommentierung ermöglicht, wie es dem Regelungsgegenstand angemessen wäre.

Staat und Zivilgesellschaft Deutschlands sehen sich, angesichts zahlreicher Flüchtlinge, die bei uns Asyl suchen, vor große Herausforderungen gestellt. Mit einer geregelten und menschenwürdigen Aufnahme von Flüchtlingen werden wir in der Bevölkerung für Akzeptanz sorgen. Diesem Ziel müssen alle Maßnahmen dienen. Deutschland ist in der Lage diese Menschen aufzunehmen. Deutschland verfügt aus Sicht der Diakonie über ausreichende Ressourcen, aber die Verfahren müssen effizienter und effektiver werden. Ungeordnete Zustände können dagegen Ressentiments verstärken.

Die Diakonie begrüßt daher die Intention des Gesetzes, die Asylverfahren zu beschleunigen und Möglichkeiten zur schnelleren Integration zu schaffen.

Dem werden die Regelungen jedoch teilweise nicht gerecht. Insbesondere ist nicht nachvollziehbar, warum Änderungen, die in den letzten Monaten zu diesem Zweck eingeführt wurden, wieder zurückgenommen werden. Zu nennen sind hier zum Beispiel die Abschaffung des Vorrangs von Sachleistungen oder die Reduzierung der Residenzpflicht. Ebenso wird sich der Zugang zum Arbeitsmarkt durch die Verlängerung der verpflichtenden Aufenthaltsdauer bis zu sechs Monaten in Erstaufnahmeeinrichtungen wieder verzögern.

Diese Regelungen zielen eher darauf ab, Asylanträge zu verhindern. Für die Asylsuchenden werden diese Änderungen mit erheblichen Einschränkungen einhergehen und die Behörden werden eher be- als entlastet. Insbesondere sind einige Regelungen u.E. zu starr, sodass sie keine Würdigung des Einzelfalles vor Ort erlauben. Dies stellt auch die Behörden vor schwierige Situationen.

Ein Bundesgesetz muss zwar der Rechtseinheitlichkeit Genüge tun, es den Ländern und Kommunen jedoch erlauben, gesetzliche Regelungen in einem bestimmten Rahmen auslegen zu können. Die Diakonie ist der Ansicht, dass die Änderungen des „Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und zur Aufenthaltsbeendigung“ erst einmal greifen müssen, bevor nun weitere Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber ergriffen werden.

Einige Neuregelungen, die der schnelleren Teilhabemöglichkeit von Asylsuchenden und Flüchtlingen und dem Bürokratieabbau dienen, sind sehr zu begrüßen.

Dies sind insbesondere:

- Zugang zu Integrationskursen für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung
- Erweiterte Möglichkeiten der Arbeitsmigration aus den Staaten des westlichen Balkan
- Heraufsetzung der ausländerrechtlichen Handlungsfähigkeit auf 18 Jahre (Volljährigkeit)
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Einführung einer Gesundheitskarte für Asylsuchende
- Verstetigung der berufsbezogenen Deutschsprachförderung nach Auslaufen des ESF-BAMF-Programms
- Öffnung von Leistungen des SGB III für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung

Von folgenden gesetzlichen Änderungen sollte dagegen Abstand zu genommen werden:

- Festschreibung des Vorrangs von Sachleistungen und Leistungskürzungen auf das physische Existenzminimum
- Einstufung von weiteren Staaten als sichere Herkunftsländer

Die Diakonie schlägt zur Beschleunigung der Asylverfahren und zur Entlastung weiterer Behörden folgende Maßnahmen vor:

- Es sollte eine Altfallregelung für Asylsuchende, die länger als ein Jahr auf eine Entscheidung über ihren Asylantrag warten, eingeführt werden.
- Es sollten nicht nur für Eritreer, Iraker und Syrer, sondern auch für Somalier und gegebenenfalls weitere Gruppen schriftliche Verfahren eingeführt werden.
- Dublinverfahren, die voraussichtlich nicht zu einer Überstellung führen, sollten nicht weiter verfolgt werden, um die Kapazitäten in den Behörden für die Bearbeitung von Asylanträgen nutzen zu können. Im 1. Quartal 2015 führten nur 11, 5 % der Rücküberstellungsversuche zu einer tatsächlichen Überstellung. Gegenüber den angelegten Dublinverfahren ist die Quote noch einmal deutlich niedriger.
- Die Personalunion von Anhörendem und Entscheidendem sollte gewährleistet sein, damit eine Akte nicht mehrmals bearbeitet werden muss und zeitnah entschieden werden kann.
- Entlastung der Bundespolizei durch Streichung der Verpflichtung, bei Schutzsuchenden Anzeige wegen illegaler Einreise zu erstatten.

Im Folgenden nimmt die Diakonie Deutschland zu einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung, die besonders relevant erscheinen:

Artikel 1 Asylverfahrensgesetz

Ausdehnung der Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen (Nr. 15, Änderung § 47 AsylG-E)

Die Pflicht, in großen Erstaufnahmeeinrichtungen leben zu müssen, wird für alle Asylsuchenden von maximal drei auf bis zu sechs Monate ausgeweitet und damit verdoppelt. Diese Einrichtungen sind in der Regel nicht für einen längeren Aufenthalt geeignet. Die Intention des Gesetzentwurfes ist es, Integration zu fördern. Erstaufnahmeeinrichtungen sind dazu jedoch nicht geeignet. Das Ziel laut Koalitionsvertrag ist es, Asylverfahren innerhalb von drei Monaten zu beenden. Daran sollte festgehalten werden. Dem entspricht auch die bisherige Regelung zur maximalen Aufenthaltsdauer von drei Monaten in Erstaufnahmeeinrichtungen. Asylsuchende dürfen in der Zeit, in der sie verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, keine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dies führt zu einer Verlängerung der Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang (§ 47 i. V. m. § 61 AsylG-E). Diese war erst im vergangenen Jahr auf drei Monate verkürzt worden. Zudem führt die Verlängerung der Aufenthaltsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen zur Verlängerung der Residenzpflicht. Auch diese war erst im letzten Jahr auf drei Monate reduziert worden.

Die Asylsuchenden sind aus Sicht der Diakonie auch ohne Residenzpflicht für die Behörden in ausreichendem Maße erreichbar. Die Residenzpflicht führt zu unnötigem bürokratischen Aufwand. Sie sollte abgeschafft werden.

Einstufung weiterer Länder als sichere Herkunftsländer (Nr. 34, Anlage 2 zu § 29 a AsylVG)

Aus Sicht der Diakonie sollte die Liste der sicheren Herkunftsstaaten nicht um die Staaten Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert werden. Dem Konzept der sicheren Herkunftsstaaten stehen verfassungsrechtliche und europarechtliche Bedenken sowie grundsätzlicher Kritik entgegen. Verfolgung glaubhaft zu machen bedarf grundsätzlich intensiver Bemühungen seitens der Asylsuchenden. Für Personen aus als sicher eingestuften Herkunftsstaaten ist diese Glaubhaftmachung nahezu unmöglich. Sie müssen beweisen, dass gerade ihnen Verfolgung droht - obwohl das Land, aus dem sie kommen, als sicher gilt. Das Asylrecht ist ein Individualrecht. Daher sollten Asylanträge ohne gruppenbezogene Vorbehalte geprüft werden. Zudem liegen die Anerkennungsquoten in europäischen Herkunftsländern sehr weit auseinander, diese Länder werden von anderen Staaten nicht als sicher angesehen. Die Schutzquote für Asylsuchende aus dem Kosovo liegt in Finnland und der Schweiz bei ca. 40 Prozent, für Serben in der Schweiz bei 37 Prozent, bei Bosniern in Frankreich und Belgien bei 20 Prozent und für albanische Asylbewerber in Großbritannien bei 18 Prozent. Die Einstufung von Ländern als sicherer Herkunftsstaat ist auch nicht effektiv. Bisher ist kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Antragszahlen von Asylsuchenden aus bisher schon als sicher eingestuften Herkunftsstaaten gegenüber anderen Staaten des westlichen Balkans festzustellen.

Artikel 2 Asylbewerberleistungsgesetz (Nr. 2b, Nr. 3, 6 und 7, §1a und §3 AsylbLG)

Die Unterschreitung des Existenzminimums gemäß § 1a AsylbLG ist verfassungsrechtlich bedenklich. Das sog. „Taschengeld“ ist Teil existenzsichernder Leistungen. Das Bundesverfassungsgericht hat 2012 festgestellt: „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 Bundesrepublik Deutschland realisiert werden. (...) Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“

Die vorgesehene Regelung sollte gestrichen und nicht ausgeweitet werden. Auch eine kurze Aufenthaltsdauer an sich führt nicht zu einem niedrigeren Bedarf. Deshalb dürfen die Leistungen nicht pauschal auf das physische Existenzminimum reduziert werden. Die geringeren Geldleistungen stellen aus Sicht der Diakonie für sich genommen keinen Anreiz dar, um einen Asylantrag in Deutschland zu stellen.

Personen, die schon in einem anderen Mitgliedstaat einen Schutzstatus zugesprochen bekommen haben, sind nachweislich schutzbedürftig. Die Aufnahmebedingungen in anderen Mitgliedstaaten sind teilweise nicht geeignet, die Existenz zu sichern, da es keine einheitlichen Mindeststandards in der Europäischen Union gibt. Flüchtlinge dürfen nicht durch Leistungsentzug genötigt sein, das Land zu verlassen. Aus Sicht der Diakonie ist dies keine hinnehmbare Maßnahme. Auch bei Asylsuchenden, die entsprechend der Dublin-Verordnung in einen anderen Mitgliedstaat verteilt wurden, muss zumindest im Einzelfall geprüft werden, welche Motive sie nach Deutschland geführt haben. Nach Erfahrungen der Diakonie wollen insbesondere syrische Flüchtlinge zu ihren Familien nach Deutschland. Dies ist ein nachvollziehbares Motiv, dem entsprochen werden sollte. Die Entscheidung, den Vorrang von Sachleistungen zu streichen, war sachgemäß und sollte nicht rückgängig gemacht werden. Die Behörden und Träger von Aufnahmeeinrichtungen sollten nicht damit beschäftigt werden, Sachleistungen organisieren zu müssen. In der derzeitigen Aufnahmesituation kann es zu Engpässen in der Versorgung kommen, beispielsweise wenn die Behörde den Bedarf an Fahrkarten für den öffentlichen Nahverkehr nicht fristgerecht decken kann, die Asylsuchenden jedoch Termine wahrnehmen müssen.

Artikel 3 Aufenthaltsgesetz

Zugang zu Integrationskursen (Nr. 6, § 44 Abs. 6 Abs. 2 AufenthG-Entwurf)

Die Öffnung der Integrationskurse für Personen mit Aufenthaltsgestattung ist sehr zu begrüßen, Gemäß Gesetzentwurf ist die Öffnung der Integrationskurse jedoch nur im Rahmen verfügbarer Plätze vorgesehen, die in der Regel vorhanden sind.

Diese Regelung sollte als Anspruch ausgestaltet sein, um zusätzliche Kurse einrichten zu können, die mit einer auskömmlichen Finanzierung der Integrationskurse und begleitende Beratungsangebote nach § 45 AufenthG einhergehen müssen.

Die Regelung des § 88 Abs.3 AufenthG ist datenschutzrechtlich und aufgrund des Schutzes von Persönlichkeitsrechten bedenklich, da Einzeldatensätze an alle relevanten Behörden weitergegeben werden.

Härtefallregelung (§ 23 a AufenthG-Entwurf)

Die Härtefallregelung schafft eine Möglichkeit, Einzelfällen vor Ort gerecht zu werden. Härtefallkommissionen empfehlen den obersten Landesbehörden in bestimmten Fällen einen Aufenthaltstitel zu erteilen. Diese Intention dieser Regelung verlangt es, sie möglichst unbürokratisch zu gestalten. Die Diakonie empfiehlt daher, § 23a Abs. 1 Satz 3 nicht auszuweiten.

Ankündigung der Abschiebung (§ 59 Abs. 1 AufenthG-Entwurf)

Die Ankündigung des Termins der Abschiebung soll verboten werden, damit sich ausreisepflichtige Personen der Abschiebung nicht entziehen können. Laut Gesetzesbegründung bedarf es keiner weiteren Ankündigung, da in der Abschiebungsandrohung mit Setzung einer Frist zur freiwilligen Ausreise schon die Abschiebung angekündigt wurde. Die Nichtankündigung ist jedoch insbesondere problematisch, wenn das Ende der Ausreisefrist und die Abschiebung zeitlich erheblich auseinanderfallen.

Verschärfung des Duldungsstatus (Nr. 10, § 60a Abs. 2 AufenthG-Entwurf)

Solange die Abschiebung ausgesetzt ist, sollte eine ausreisepflichtige Person einen Anspruch auf eine Duldung haben, unabhängig davon, ob sie die Abschiebehindernisse selbst zu verantworten hat oder nicht. Die Neuregelung, nach der keine Duldung mehr erteilt wird, wenn die ausreisepflichtige Person die Gründe zu vertreten hat, ist nicht nachvollziehbar und wird auch in der Gesetzesbegründung nicht erläutert. Sie kann ohnehin beispielsweise keinen Aufenthaltstitel nach der Bleiberechtsregelung bekommen.

Arbeitsverbote (Nr. 10 Bst c, Art. 60a Abs. 6 AufenthG-Entwurf)

Für Personen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten soll künftig gemäß Art. 60a Abs. 6 ein striktes Arbeitsverbot gelten. Dies wird auch die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung, eines Freiwilligenjahres oder eines Praktikums ausschließen. Eine strikte und allein ordnungspolitische Regelung wird den Erfordernissen vor Ort und dem Einzelfall nicht gerecht. Vielmehr sollte in Ergänzung der Maßnahme, bis zu 20.000 Arbeitserlaubnisse für Menschen aus diesen Staaten zu vergeben, ein Statuswechsel ermöglicht werden. Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, können durchaus als Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin vor Ort gebraucht werden. Anstatt die Regelung des § 33 Beschäftigungsverordnung in das Aufenthaltsgesetz zu überführen, sollte sie gestrichen werden.

Strafmaß für Schleuser (Nr. 15, § 96 AufenthG-Entwurf)

Die Einführung einer Strafzumessung von mindestens drei Monaten Freiheitsstrafe gem. § 96 Abs.1 AufenthG-E für Schleusertätigkeiten statt lediglich in minder schweren Fällen hält die Diakonie für unverhältnismäßig.

Artikel 5 Änderung der Bundesärzteordnung (§10c)

Um die medizinische Versorgung von Asylsuchenden sicherzustellen, bedarf es eines komplexen Ansatzes. Die vorgeschlagene Regelung, Asylsuchende, die glaubhaft machen, eine Ausbildung als Arzt absolviert zu haben, für Asylsuchende in der Unterkunft einzusetzen, ist nicht geeignet, diesen Zweck zu erfüllen. Die Ergänzung der Bundesärzteordnung durch diese Regelung ist außerdem problematisch, weil der Qualitätsanspruch an eine Versorgung durch qualifizierte und geprüfte Ärzte nach deutschem Recht verlassen wird. Die Regelung lässt Kompetenz- und Haftungsfragen (z.B. Verschreibung rezeptpflichtiger Medikamente, Einweisung zur stationären Therapie, Anordnung von Röntgendiagnostik) ungeklärt.

Alternativ wird vorgeschlagen, durch eine Änderung der Beschäftigungsverordnung Asylbewerber, die eidesstattlich versichert haben, über eine ärztliche Ausbildung zu verfügen und deren Kenntnisse durch eine zuständige Behörde überprüft wurde, den Status eines "Ärztehelfers" zu gewähren. Damit können sie den in Deutschland approbierten und verantwortlich tätigen Ärzten als Sprach- und Kulturmittler mit medizinischen Kenntnissen zur Seite stehen.

Artikel 6 Baugesetzbuch sowie Artikel 9 Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz

Die Möglichkeiten, aufgrund der derzeitigen Herausforderungen von baurechtlichen Vorschriften abzuweichen, sind zu begrüßen. Wenn jedoch im Falle dringend benötigter Unterkunftsmöglichkeiten nach § 246 Abs. 14 BauG jegliche Vorschriften in erforderlichem Umfang durch die höhere Verwaltungsbehörde außer Kraft gesetzt werden können, bedarf es bestimmter Mindeststandards, die erfüllt sein müssen. Nicht jede bauliche Anlage kann zur Unterbringung von Asylsuchenden genutzt werden. Für solche Anlagen bedarf es einer Frist, bis eine Alternative geschaffen sein muss. Maßstab der Unterbringung muss es auch in dringenden Fällen sein, dass eine menschenwürdige Unterbringung sichergestellt ist.

Artikel 11 Sozialgesetzbuch V (§ 264 Abs. 1 SGB V-Entwurf)

Es ist zu begrüßen, dass die Krankenkassen verpflichtet werden sollen, eine Vereinbarung über die Einführung einer Gesundheitskarte zu treffen, wenn sie die Landesregierung dazu auffordert. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, um bürokratische Hemmnisse abzubauen. Aus Sicht der Diakonie sollte jedoch Asylsuchenden medizinisch notwendige Leistungen gewährt werden. Notwendige Behandlungen aufzuschieben und Hilfsmittel nicht zu gewähren führt zu Chronifizierung von Krankheiten und damit zu unnötigem Leid der Kranken und hohen Folgekosten für die öffentliche Hand. Aus Sicht der Diakonie stellen die Leistungen, die medizinisch notwendig sind, aber über das AsylbLG hinausgehen, keinen Anreiz dar, um nach Deutschland zu kommen.

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

Beschäftigungsverordnung (§ 26 Abs. 2 BeschV-Entwurf)

Die Diakonie begrüßt, dass Möglichkeiten für Angehörige der Beitrittskandidaten zur Europäischen Union geschaffen werden, Zustimmungen zur Beschäftigung jeglicher Art zu erhalten. Die Einschränkung auf Personen, die in den letzten 24 Monaten nicht leistungsberechtigt nach dem AsylbLG waren, ist jedoch sachfremd. In jedem Falle dürfen Leistungsbezüge vor Inkrafttreten dieser Verordnung nicht schädlich sein.

Zulassungsverordnung für Vertragsärzte (§ 31 Abs. 1)

Diese Ermächtigungsregelung für bestimmte Ärzte zur Behandlung von Personen nach § 2 AsylbLG ist zu begrüßen, allerdings reicht diese Regelung zur psychotherapeutischen und psychiatrischen Versorgung nicht aus.

Die Diakonie empfiehlt, eine Regelung zu schaffen, die ebenso für Psychotherapeuten als auch für Leistungsbezieher nach § 3 ff AsylbLG gilt.

Berlin, den 23. September 2015

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland

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 AsylG-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 entschiedenen 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 abzuschieben 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 „Fehlzanreize“ (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_AsylbLG_BVerfG_Argeflue.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 „notwenige 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.*“ Wohlgemerkt: 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 Fluchthilfe 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.

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)404 B



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-0
Telefax: 030-77307-200

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Stellungnahme des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes

Allgemeines

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt grundsätzlich den Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes als ersten Schritt Richtung zur Neuordnung der Flüchtlingspolitik. Dieses Gesetz muss jetzt möglichst zeitnah verabschiedet werden, damit die dort vorgesehenen Maßnahmen zum 01. November 2015 umgesetzt werden können. Die Kommunen stoßen aufgrund der weiter ansteigenden Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen bei der Unterbringung, Versorgung und Integration an ihre Grenzen. Von daher sind über den Gesetzentwurf hinaus weitere Maßnahmen notwendig, um den Zuzug nach Deutschland zu begrenzen. Wir erwarten auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wirksame Konzepte zur Begrenzung der Flüchtlingszahlen.

Die Zahl der Plätze in Erstaufnahmeeinrichtungen müssen von Bund und Ländern auf mehr als 200.000 erhöht und dynamisch weiter ansteigenden Flüchtlingszahlen angepasst werden.

Wir erwarten, dass sich der Bund dauerhaft, dynamisch und strukturell an den Flüchtlingskosten mit einer kostendeckenden Pauschale pro Kopf beteiligen wird und die Mittel für die Kommunen auch tatsächlich bei diesen ankommen. Leider konnte kein Weg gefunden werden, die Beteiligung des Bundes direkt an die Kommunen auszureichen. Von daher sind die Länder aufgefordert, die Finanzmittel an die Kommunen weiterzuleiten.

Um mehr sozialen Wohnraum zu schaffen, müssen die Mittel für den sozialen Wohnungsbau auf 2 Milliarden Euro aufgestockt werden.

Vereinbart werden sollte auch ein zwischen Bund, Ländern und Kommunen abzustimmendes Konzept für ein Integrationsgesetz.

Zu dem Gesetzentwurf im Einzelnen:

1. Sichere Herkunftsländer

Die Bestimmung der Länder Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer gemäß Art.16a Absatz 3 GG wird nachdrücklich unterstützt.

2. Artikel 1 Änderung des Asylverfahrensgesetzes

2.1 Datenübermittlung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge an die Bundesagentur für Arbeit (§8 Abs. 2 S. 2 neu)

Die Regelung, wonach die erhobenen Daten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt werden dürfen ist erforderlich, um eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik durchführen zu können. Von daher wird diese Regelung unterstützt. Sie sollte aber nicht nur auf die Erfüllung von Aufgaben nach dem SGB III beschränkt bleiben, sondern auch auf das SGB II erweitert werden, da ein erheblicher Teil der Flüchtlinge in die Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) fallen wird. Von daher müssen auch die Jobcenter frühzeitig die notwendigen Daten für ihre Integrationsbemühungen in den Arbeitsmarkt erhalten. Dies gilt entsprechend auch für die Leistungsträger nach dem SGB XII.

2.2 Gegenseitige Unterstützung der Bundesländer bei der Aufnahme (§45 Abs. 2 neu)

Nach unserer Auffassung ist bei der Verteilung der Asylantragsteller und Flüchtlinge auf die Bundesländer am Königsteiner Schlüssel festzuhalten. Die Neuregelung in § 45 Absatz 2 Asylverfahrensgesetz mit der Möglichkeit, dass im Rahmen einer Vereinbarung zwei oder mehr Länder vereinbaren können, das Asylbegehrende, die von einem Land entsprechend seiner Aufnahmequote aufzunehmen sind, von einem anderen Land aufgenommen werden, unterstützen wir. Hierdurch wird die Möglichkeit eröffnet, dass Länder, die über Immobilien verfügen, die als Erstaufnahmeeinrichtungen dienen können, andere Bundesländer zumindest kurzfristig bei der Erstaufnahme unterstützen könnten.

2.3 Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen (§§ 47 ff neu)

Die Erweiterung der Frist, wonach Ausländer, die den Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben verpflichtet sind, zukünftig bis zu 6 Monaten in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wird begrüßt. Der DStGB fordert seit langem, dass Asylbegehrende und Flüchtlinge bis zum Abschluss des Verfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben sollen und erst nach der Entscheidung über ihren Antrag auf die Kommunen verteilt werden. Da die Verfahren nicht innerhalb von 3 Monaten abgeschlossen werden, ist die Erweiterung der Frist auf 6 Monate richtig. Die Regelung wird allerdings dadurch unterlaufen, dass die Länder teilweise vor Abschluss des Verfahrens, manchmal auch bereits konkret bei Aufnahme, die Asylbewerber und Flüchtlinge auf die Kommunen ver-

teilen. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder müssen allerdings auch über entsprechende Kapazitäten verfügen, um die Aufgabe erfüllen zu können. Sie müssen dringend ausgebaut werden. Es wäre aus unserer Sicht wünschenswert, wenn für den § 47 Asylverfahrensgesetz eine Regelung aufgenommen würde, wonach die Länder verpflichtet werden, Asylbewerber und Flüchtlinge erst nach Abschluss des Verfahrens, soweit dies innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen ist, auf die Kommunen zu verteilen.

Diese Ergänzung gilt auch für die vorgesehenen Neuregelungen in § 47 Absatz 1a sowie § 48 Asylverfahrensgesetz.

2.4 Räumliche Beschränkung (§59 a neu)

Die Neuregelung in § 59 a Absatz 1 zur Fortgeltung der räumlichen Beschränkung wird von uns unterstützt.

2.5 Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung von Heilkunde

Die Änderung erscheint uns notwendig. Wir müssen leider feststellen, dass die Länder ihren Verpflichtungen, die ärztliche Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Erstaufnahmeeinrichtungen nachzukommen, nicht mehr flächendeckend gerecht werden oder gerecht werden können. Es werden vielfach Asylbewerber und Flüchtlinge den Kommunen zugewiesen, die nicht über eine entsprechende ärztliche Erstuntersuchung verfügen. Die Kommunen sehen sich nicht in der Lage, auch unter Einschaltung der Gesundheitsämter, dieses nachzuholen. Von daher ist es richtig, auf Asylbegehrende zurückzugreifen, die über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt verfügen. Die Regelung scheint uns insbesondere deshalb vertretbar, weil diese nur vorübergehend zur Ausübung von Heilkunde in den Einrichtungen ermächtigt werden sollen. Einen Vorteil sehen wir auch darin, dass bei der Einbindung von Asylbegehrenden in die ärztliche Versorgung Sprachbarrieren überwunden werden können.

3. Art. 2 Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Die Änderungen werden insgesamt von uns unterstützt. Wir halten es für sachgerecht, bei vollziehbar Ausreisepflichtigen nur noch gekürzte Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu gewähren. Dies steht unseres Erachtens auch nicht im Widerspruch zu der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Hier geht es um einen Personenkreis, der nicht dauerhaft in Deutschland bleiben soll, sondern nach der geltenden Rechtslage zur Ausreise verpflichtet ist. Für diesen Personenkreis können nicht die gleichen Anforderungen an die Höhe des Existenzminimums gelegt werden. Unterstützt wird insbesondere auch die Begrenzung der Vorauszahlung von Geldleistungen auf höchstens einen Monat. Gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften wird ansonsten ein Geldbetrag erreicht, der einen Anreiz zur Einreise bieten könnte.

4. Artikel 3 Änderung des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG)

4.1. Sprachförderung (§45 a neu)

Die Neuregelung in § 45 a zur berufsbezogenen Sprachförderung wird unterstützt. Der bedarfsgerechte Erwerb der deutschen Berufssprache ist Grundvoraussetzung für die Arbeitsmarktintegration. Dies setzt aber, wie die Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II in Verbindung mit dem SGB III voraus, dass entsprechende Finanzmittel für die Kurse bereit stehen. Von daher wird es im Wesentlichen darauf ankommen, die Sprachkurse finanziell zu unterfüttern, so dass zumindest Theoretisch die Möglichkeit besteht, dass jeder in Frage kommende Asylbewerber und Flüchtling auch einen berufsbezogenen Deutsch-sprachkurs zugewiesen bekommt.

Im Übrigen halten wir es für erforderlich, diese Maßnahmen in einem gesonderten Integrationsgesetz zu regeln. Wir gehen davon aus, dass ein Großteil der jetzt nach Deutschland kommenden Asylbewerber und Flüchtlinge längerfristig, wenn nicht dauerhaft in Deutschland bleiben wird. Von daher muss für diesen Personenkreis ein umfassendes Integrationskonzept erarbeitet werden, dass auf dem Grundsatz des „Förderns und Forderns“ und auf einer konkreten Integrationsvereinbarung (Integrationsvertrag) zwischen dem Asylbewerber/Flüchtling und dem deutschen Staat beruht. Ein Baustein dieses Integrationskonzeptes ist die Sprachförderung, die aber nicht nur für die, die Asylbewerber und Flüchtlinge zur Arbeitsaufnahme vorgesehen sein darf, sondern für alle Familienangehörigen. Wir müssen hier aus den Fehlern der Vergangenheit in den Integrationsprozessen der Zuwanderer lernen. Von daher halten wir die im Aufenthaltsgesetz sowie wie im SGB III vorgesehen Regelungen nur für einen ersten Schritt. Nach unserer Auffassung müsste kurzfristig eine Arbeitsgruppe aus Bund, Ländern und Kommunen unter Beteiligung von Gewerkschaften und Wirtschaft die Grundlagen für ein von uns gefordertes Integrationskonzept erarbeiten.

4.2. Androhung der Abschiebung (§59 Abs. 1 neu)

Die Ausländerbehörden berichten uns von den unterschiedlichsten Schwierigkeiten bei der Rückführung von Ausländern. Ein Hinderungsgrund ist in der Tat die Praxis einiger Bundesländer, nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist dem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer zusätzlich zur Abschiebungsandrohung den Termin der Rückführung mitzuteilen. Wir halten es für richtig, hierauf zukünftig zu verzichten. Zur wirksamen Durchsetzung von vollziehbaren Rückkehrentscheidungen muss nach unserer Auffassung ein Rückführungsmanagement von Bund und Ländern eingeführt werden.

5. Artikel 4 Änderung des Bundesmeldegesetzes

Die zu § 27 Absatz 3 des Bundesmeldegesetzes vorgesehene Anfügung der neuen Sätze 2 bis 4 mit der Ausführung der Meldepflicht in Listenform könnte eine Verfahrensvereinfachung darstellen. Allerdings muss aus praktischer Sicht

darauf verwiesen werden, dass die für die Erfassung von Personen in den Aufnahmeeinrichtungen zuständige Stellen selbst im Regelfall keine gesicherten Erkenntnisse oder Unterlagen zu den melderechtlich relevanten Informationen der Flüchtlinge haben, die zudem auch nicht regelmäßig über Reisepässe, Personalausweise etc. verfügen. Eine Listenmeldung würde daher nur einen Sinn machen, wenn die Informationen in dieser Liste zuvor durch das Land registriert würden. Diese Pflicht kann nicht auf kommunale Mitarbeiter in den Aufnahmeeinrichtungen übergewälzt werden.

6. Artikel 5 Änderung des Bundesfreiwilligendienstes

Wir begrüßen die Ausweitung des Bundesfreiwilligendienstes um bis zu 10.000 Stellen. Dies entspricht einer Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Der Ausbau des Bundesfreiwilligendienstes ist ein Signal für die Unterstützung des Ehrenamtes bei der Flüchtlingshilfe und auch eine Chance für einen Teil der Flüchtlinge selbst, die auf diese Weise schnell eine neue Aufgabe übernehmen können.

7. Artikel 6 Änderung des Baugesetzbuchs

Die geplanten Änderungen des BauGB werden vom DStGB begrüßt. Sie greifen weitestgehend Forderungen des DStGB auf. Änderungsbedarf sehen wir allerdings in folgenden Punkten:

- a. Zu **§ 246 Abs. 14 BauGB-E**: Diese Vorschrift sieht vor, dass zeitlich befristet für Aufnahmeeinrichtungen und für Gemeinschaftsunterkünfte nach dem Asylverfahrensgesetz von den Vorschriften des BauGB in dem erforderlichen Umfang abgewichen werden kann. In Anlehnung an § 37 Abs. 2 S. 2 BauGB soll an die Stelle eines Einvernehmens die Anhörung der Gemeinde treten. Der DStGB lehnt diese Einschränkung der kommunalen Beteiligungsrechte ab. Es ist dringend geboten, an der geübten Praxis einer kommunalen Beteiligung bei Standortentscheidungen festzuhalten. Mit Blick auf die derzeitige Dringlichkeit der Vorhaben ist aus kommunaler Sicht auch keine Zeitverzögerung zu befürchten, da die Gemeinden die Situation „vor Ort“ am besten einschätzen können. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass derartige befristete Vorschriften auch ins Dauerrecht überführt werden könnten. Dies wäre nicht hinnehmbar. Mögliche Konflikte zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden über geeignete Standorte müssen weiterhin im Dialog gelöst werden und dürfen den Gemeinden nicht aufoktroiert werden. Die vorgesehene gemeindliche Anhörung greift daher zu kurz.
- b. Zu **§ 246 Abs. 16 BauGB-E**: Die in § 18 Abs. 3 BNatSchG vorgesehene Fristenregelung der Nichtäußerung von einem Monat wird kaum praktische Vorteile erzeugen, weil 1 Monat gerade in dringenden Fällen viel zu lang ist und es bei einer Äußerung der zuständigen Landschaftsbehörde auch zum Versuch einer Einigung kommen muss („Benehmensherstellung“). Weitere verfahrensmäßige Zeitfaktoren wie Artenschutzuntersuchung und Festsetzungen des Landschaftsplans (Beteiligung Landschaftsbeirat) als Satzung im Sinne von § 29 Abs. 2 BauGB bleiben ohnehin bestehen und sind die eigentlichen Zeitfaktoren in diesem Rechtsbereich. Die Regelung muss daher gestrichen werden.

- c. Aus Sicht des DStGB sollte schließlich auch eine **Erweiterung der Vorkaufsgründe des § 24 BauGB** geprüft werden. Wir haben verschiedentliche Fälle vorgetragen bekommen, in denen nicht die planungsrechtliche Zulässigkeit, sondern die Beschaffung der benötigten Grundstücksflächen im Außenbereich das Problem war. Das Vorkaufsrecht hilft dort derzeit nur für den Bau von Wohnungen, nicht aber zum Beispiel für mobile Unterkünfte, wie sie ja auch vom geplanten § 246 Abs. 13 privilegiert werden sollen. Deshalb sollte das Vorkaufsrecht auf Flächen für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Unterkünfte erweitert werden.

8. Artikel 7 Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die vorgesehene Änderung des § 52 Nummer 2 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung begrüßen wir. Eine Zuständigkeitskonzentration nach dem Landesrecht für den Herkunftsstaat stellt eine Effizienzsteigerung dar. Aus unserer Sicht halten wir es für sinnvoll, die Gerichtsverfahren zu „Asylfragen“ generell zu konzentrieren und zu straffen. Alle Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Asyl- und Flüchtlingsfragen sollten bei den Verwaltungsgerichten konzentriert werden. Darüber hinaus sollten die Verfahren auf eine Instanz beschränkt werden.

9. Artikel 8 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Hinsichtlich der vorgesehenen Änderung des § 1 des Finanzausgleichsgesetzes merken wir an, dass durch diese die vom Bund zugesagte Finanzbeteiligung bei der Aufnahme von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Höhe von 3 Milliarden Euro für das Jahr 2016 technisch nur an die Bundesländer fließen können. Dabei bleiben allerdings die Kommunen außen vor. Wir erwarten, dass sich der Bund dauerhaft, dynamisch und strukturell an den Flüchtlingskosten mit einer kostendeckenden Pauschale pro Kopf beteiligen wird und die Mittel für die Kommunen auch tatsächlich bei diesen ankommen. Die in der Gesetzesbegründung enthaltene Formulierung „In den Fällen, in denen die Kommunen Kostenträger sind, geben die Länder die vom Bund erhaltenen Mittel weiter.“ kritisieren wir mit Blick darauf, dass unabhängig von der Kostenträgerschaft alle Kommunen kostendeckend finanziell entlastet werden müssen, die bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen tatsächlich Kosten haben.

10. Artikel 9 Änderung des Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich

Die vorgesehenen Änderungen des EEWärmeG erleichtern die Unterbringung von Flüchtlingen und greifen Forderungen des DStGB auf. Die geplanten Regelungen betreffen sowohl die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in zeitlich befristet errichteten Unterkünften (Zelte, Container etc.) sowie auch die Änderung, Erweiterung, den Ausbau und die Nachrüstung bereits bestehender Gebäude. Positiv ist zudem die in beiden Regelungen vorgesehene „Härtefallklausel“, die im Einzelfall eine zügige Bereitstellung von Unterkünften unterstützen kann.

11. Artikel 10 Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Die Änderungen sind grundsätzlich zu unterstützen. Es ist richtig, bei den Menschen mit Bleibeperspektive frühzeitig mit den Eingliederungsmaßnahmen in Arbeit zu beginnen. Dies setzt aber voraus, dass z.B. die Jobcenter über ein ausreichendes Verwaltungs- und Eingliederungsbudget verfügen.

12. Artikel 11 Änderung des Fünften Sozialgesetzbuchs

Die Kommunen sind durch die teilweise extrem hohen Krankenkosten belastet. Die vielfach im Bürgerkrieg oder auf den Fluchtwegen erlittenen Verletzungen erfordern eine nachhaltige, andauernde und oft sehr kostspielige medizinische Versorgung. Die Kommunen erwarten, dass Bund und Länder die mit der gesundheitlichen Versorgung verbundenen Kosten vollinhaltlich erstatten. Die vorgesehene Einführung der Gesundheitskarte erfüllt diese Forderung nicht, sondern soll nur eine einfachere Möglichkeit der Abrechnung eröffnen. Rückmeldungen haben ergeben, dass die von den Kommunen zu zahlenden Bearbeitungsgebühren über den entsprechenden Zahlungen für SGB XII-Empfänger liegen.



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Vorsitzenden des Innenausschuss des Deutschen
Bundestages
Herrn Ansgar Heveling, MdB

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 21
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

Nur per Mail an: innenausschuss@bundestag.de

AZ: II/21

Datum: 8.10.2015

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags zum Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und zu weiteren Vorlagen

Sehr geehrter Herr Heveling,

der Deutsche Landkreistag bedankt sich für die Einladung zu der o. g. Anhörung und macht sehr gerne von der Möglichkeit Gebrauch, dazu ergänzend eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Wir konzentrieren uns dabei auf den von den Regierungsfractionen vorgelegten Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes.

Zusammenfassung

Zu den einzelnen Teilen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages vor allem das Folgende zu bemerken:

Asylgesetz

- *Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die **Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten**, die **Verlängerung der Höchstaufenthaltsdauer** in den Erstaufnahmeeinrichtungen, insbesondere für Antragssteller aus sicheren Herkunftsstaaten, sowie die Maßnahmen zur **Beschleunigung der Rückführungen**.*
- *Der Deutsche Landkreistag **kritisiert**, dass der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet, die Länder zu verpflichten, Asylbewerber und Flüchtlinge tatsächlich für die höchstzulässige Dauer in Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen. Insbesondere für Asylbewerber und Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten muss vermieden werden, dass sie **vorzeitig auf die Kommunen verteilt** werden.*
- *Der Deutsche Landkreistag **bedauert** des Weiteren, dass der im ursprünglichen Entwurf noch enthaltene Vorschlag für eine Regelung zu „Verfahren bei der Einreise auf dem Landwege“ wieder gestrichen wurde. Wir sehen in einem solchen besonderen **Verfahren an der Grenze** einen wichtigen Beitrag, um für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten schnell Klarheit über ihren Status zu schaffen, und hatten unsererseits eine entsprechende Regelung vorgeschlagen.*

Asylbewerberleistungsgesetz

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die im Asylbewerberleistungsgesetz vorgesehenen **Leistungskürzungen** und die Änderungen hinsichtlich des Vorrangs des **Sachleistungsprinzips** in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Die Einführung einer **Gesundheitskarte** kann dazu beitragen, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen. Sicherzustellen ist, dass über sie nur die beschränkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz abgerechnet werden können.

Aufenthaltsgesetz

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt**, dass der **Termin der Abschiebung** den Betroffenen künftig kraft Bundesrecht **nicht mehr im Voraus mitgeteilt** werden darf. Darin sehen wir einen ersten Schritt zur dringend erforderlichen Effektivierung des Verfahrens zur Rückführung von Ausländern, deren Asylantrag abgelehnt wurde. Deshalb **begrüßen** wir es auch, dass die **Frist für eine Aussetzung** der Abschiebung aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen auf **drei Monate** verkürzt wird.
- Der Deutsche Landkreistag **kritisiert**, dass die Aussetzung der Abschiebung entgegen dem ersten Entwurf nun doch nicht davon abhängig gemacht werden soll, dass der Ausländer die Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung nicht zu vertreten hat.
- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt**, dass Asylsuchende mit Bleibeperspektive frühzeitig von Integrationsmaßnahmen des Bundes profitieren können. Das gilt insbesondere mit Blick auf die **Öffnung der Integrationskurse** für diesen Personenkreis. Aus Sicht der Landkreise muss mit der Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen mit Bleibeperspektive schon während des laufenden Antragsverfahrens begonnen werden. Die Landkreise fördern die Integration der Betroffenen daher nach Kräften auch mit eigenen Angeboten. Vor diesem Hintergrund **kritisiert** der Deutsche Landkreistag, dass Asylbewerber und Flüchtlinge mit einer Bleibeperspektive nur innerhalb **freier Kapazitäten Zugang** zu den Integrationskursen erhalten sollen. Der Bund ist aufgefordert, die Kurskapazitäten so zu erhöhen, dass es keine Engpässe gibt.

BauGB und weitere Erleichterungen bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die bauplanungsrechtlichen und weiteren Erleichterungen bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften.

Finanzielle Beteiligung des Bundes

- Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** die Bereitschaft des Bundes, sich **dauerhaft, strukturell und dynamisch** an den Kosten der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu **beteiligen**. Der Gesetzentwurf sieht eine zugunsten der Länder veränderte **Umsatzsteuerverteilung** vor. Für das Jahr 2016 stellt der Bund den Ländern aus dem Umsatzsteueraufkommen einen Betrag in Höhe von 3,637 Mrd. Euro zur Verfügung. Eine **unmittelbare finanzielle Entlastung** der mit den Unterbringungs- und Integrationskosten stark belasteten **Landkreise** ist damit **nicht** verbunden.
- Der Deutsche Landkreistag **fordert** die Länder daher auf, ihrer **Finanzierungsvollverantwortung** für die Flüchtlinge nachzukommen und ihren Kommunen alle diesen entstehenden Kosten auszugleichen.

Zur weiteren Vertiefung verweisen wir auch auf die als **Anlage** beigefügte Vorabfassung dreier Beiträge aus der aktuellen Ausgabe unserer Verbandszeitschrift „Der Landkreis“ (im Erscheinen).

Im Einzelnen nehmen wir zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

I. Asylgesetz (Art. 1 des Gesetzentwurfs)

Entgegen einem zunächst bekannt gewordenen Entwurf verzichtet der Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes auf die Umsetzung der sog. EU-Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) und der EU-Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU). Das hat zur Folge, dass sich der Entwurf auf einige wenige Änderungen am künftig als „Asylgesetz“ bezeichneten Asylverfahrensgesetz beschränkt.

Der Verzicht auf die Umsetzung der Richtlinien ist prinzipiell zu begrüßen, zumal insbesondere die Aufnahmerichtlinie zu Standarderhöhungen geführt hätte, die in der aktuellen Situation nicht angebracht erscheinen. Bedauerlich ist allerdings, dass auch auf die Einführung eines „Verfahrens bei der Einreise auf dem Landwege“ (§ 18b AsylG in der Fassung des Entwurfs vom 14.9.2015) sowie auf die Parallelregelung in § 71a AsylG („Verfahren an der Landesgrenze bei Folgeantrag“) verzichtet wurde. Diese Regelungen hätten nach Einschätzung des Deutschen Landkreistags zu einer deutlichen Verfahrensbeschleunigung beigetragen und wären auch ein wichtiges Signal in Richtung auf Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten gewesen. Insofern regen wir an, die Vorschriften wieder in den Entwurf aufzunehmen oder sie zeitnah durch ein weiteres Gesetz umzusetzen.

Im Einzelnen:

- Zu § 12 AsylG-E

Nach der vorgeschlagenen Neufassung von § 12 AsylG-E entfällt die Möglichkeit, dass Ausländer, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, eigenständig einen Asylantrag stellen können. Voraussetzung der Antragstellung soll die **Volljährigkeit** sein. Diesen Vorschlag **begrüßen** wir.

- Zu Anlage II (zu § 29a AsylG-E)

In der Anlage II zu § 29a AsylG-E wird die **Liste der sicheren Herkunftsstaaten** um Albanien, Kosovo und Montenegro erweitert. Das entspricht einer Forderung des Deutschen Landkreistages und wird ausdrücklich **begrüßt**.

- Zu §§ 47, 71 AsylG-E

§ 47 AsylG-E regelt den **Aufenthalt von Asylsuchenden in den Erstaufnahme-einrichtungen** der Länder. Er soll um einen neuen Abs. 1a ergänzt werden. Die Regelung sieht vor, dass Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat verpflichtet sind, längstens bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder –anordnung in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Diese Regelung entspricht einer Forderung des Deutschen Landkreistags und ist insoweit zu **begrüßen**. Bedauerlich ist allerdings, dass es sich nach wie vor nur um eine Verpflichtung der Asylsuchenden handelt. Wünschenswert wäre gewesen, dass der Bundesgesetzgeber **die Länder verpflichten** würden, die Betreffenden entsprechend in Erstaufnahmeeinrichtungen unterzubringen. § 47 Abs. 1 Satz 1 soll dahingehend geändert werden, dass für die übrigen Asylsuchenden eine **Höchstaufenthaltsdauer** von nunmehr **sechs** statt bislang drei **Monaten** zulässig ist. Auch dies wird **begrüßt**.

Ferner **begrüßen** wir, dass auch für **Folgeantragsteller** eine Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung besteht, wenn sie das Bundesgebiet zwischenzeitlich verlassen hatten (§ 71 Abs. 2 Satz 2 AsylG-E).

- Zu §§ 47, 61 AsylG-E

Unstimmigkeiten scheinen bei der Wartezeit bis zur Möglichkeit der **Aufnahme einer Erwerbstätigkeit** nach § 61 Abs. 1 AsylVfG zu bestehen. Nach geltender und auch nach dem Gesetzentwurf insoweit unveränderter Rechtslage ist vorgesehen, dass der Ausländer für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Diese Pflicht dauert derzeit nach § 47 Abs. 1 AsylVfG zwischen sechs Wochen und drei Monaten. Im Gesetzentwurf soll nun aber die zeitliche Höchstgrenze auf sechs Monate verlängert werden, was isoliert betrachtet richtig ist, um Asylverfahren möglichst im Rahmen der Erstaufnahme abzuschließen. Im Kontext mit § 61 Abs. 1 AsylVfG wird damit allerdings die Wartezeit bis zur Möglichkeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf bis zu sechs Monate verlängert. Das dürfte mutmaßlich nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen, wurde doch die in § 61 Abs. 2 Satz 1 AsylVfG vorgesehene Sperrfrist vor Ausübung einer Beschäftigung im Bundesgebiet für Asylbewerber erst kürzlich von neun auf drei Monaten reduziert. Wir bitten daher um Prüfung.

In diesem Zusammenhang möchten wir zugleich den Vorschlag erneuern, für Asylbewerber und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive eine zeitlich begrenzte Ausnahme vom **Mindestlohn** vorzusehen. Für einen Zeitraum von zumindest drei Monaten sollte die Beschäftigung von Asylbewerbern auch zu einem Entgelt unterhalb des Mindestlohns möglich sein. Um eine missbräuchliche Nutzung zu vermeiden, sollte die Ausnahme zeitlich eng befristet sein. So kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Asylbewerber in der Regel noch nicht über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache oder die erforderlichen Berufserfahrungen verfügen, und der gewünschte Zugang zum Arbeitsmarkt würde erleichtert.

Zu **begrüßen** ist, dass **Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsländern** während des Asylverfahrens (und im Fall einer Duldung) die Ausübung einer Beschäftigung nicht gestattet wird.

Auch die **Lockerung des Leiharbeitsverbots** wird von uns begrüßt.

- Zu § 63a Abs. 3 Satz 1 AsylG-E

Nach § 63a Abs. 3 Satz 1 AsylG-E sind künftig auch die Ausländerbehörden für die Ausstellung der erstmals ausdrücklich im Gesetz vorgesehenen „BüMA“ zuständig. Diese Regelung führt zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand bei den kommunalen Ausländerbehörden.

- Zu § 90 AsylG-E

Dass Asylbewerber zur mit ärztlicher Ausbildung in Ausnahmefällen zur vorübergehenden Ausübung der Heilkunde ermächtigt werden, wird **begrüßt**.

- Zu § 8 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E

§ 8 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E enthält eine Ermächtigung für die Nutzung und Verarbeitung von Daten ausschließlich zugunsten der Bundesanstalt für Arbeit.

Hier ist zu kritisieren, dass die alleinige Nennung der Bundesagentur für Arbeit und der Aufgaben nach dem SGB III nicht zielführend ist. Nach allen Erfahrungen dauert die berufliche Integration deutlich länger als die Asylverfahren. Nach Abschluss des Asylverfahrens treten viele der vormaligen Asylbewerber unmittelbar in das SGB II in

Zuständigkeit der Jobcenter über. Um – soweit die Bemühungen der Bundesagentur vor Arbeit zuvor ausnahmsweise nicht schon zu Integrationserfolg am Arbeitsmarkt geführt haben – die Arbeit der Jobcenter zu erleichtern, sollte die Übermittlungsbefugnis unbedingt auf die Jobcenter ausgeweitet werden.

Eine sehr einfache Möglichkeit könnte darin bestehen, an die vorgeschlagene Änderung einen Halbsatz anzufügen, der lautet „sowie den Landkreisen und

kreisfreien Städten in ihrer Funktion als Ausländerbehörde soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben des Asylgesetzes und des Aufenthaltsgesetzes erforderlich ist, sowie den Jobcenter nach § 6d SGB II soweit dies zur Erfüllung von Aufgaben nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch erforderlich ist.“

II. Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz und im SGB V (Art. 2 und 11 des Gesetzentwurfs)

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe wichtiger und richtiger Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), die vom Deutschen Landkreistag **begrüßt** werden. Insbesondere ist wesentlich, **materielle Anreize für die Zuwanderung** von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten soweit wie möglich zu **begrenzen** bzw. zu **reduzieren**. Insofern unterstützt der Deutsche Landkreistag fast alle der vorgeschlagenen Regelungen.

- Zu § 1a Abs. 2, 3 AsylbLG-E

Der Gesetzentwurf sieht bei vollziehbar ausreisepflichtigen Leistungsberechtigten sowie bei Asylbewerbern, deren Umsiedlung in Abweichung von der Regelzuständigkeit nach der Dublin III-Verordnung in einen anderen Mitgliedstaat zugestimmt wurde, Leistungen vor, die das physische Existenzminimum (Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschl. Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege) gewährleisten.

Wir halten hier den ursprünglichen Vorschlag des Bundesministeriums des Inneren im Erstentwurf für geeigneter, wonach **ausschließlich Reisebeihilfen** gewährt werden sollten. Diese restriktive(re) Ausgestaltung halten wir für richtig, um einerseits Ausreisepflichtige zu einem freiwilligen Verlassen des Landes zu bewegen. Dies würde die derzeitigen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht im Wege der Abschiebung adressieren und idealerweise Abschiebungen unnötig werden lassen. Andererseits gilt es, Anreizwirkungen für Flüchtlinge ohne Bleibeperspektive zu minimieren. Wir bitten daher, vorliegend auch den Personenkreis der Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsländern in den Blick zu nehmen.

- Zu § 3 AsylbLG-E

Der Deutsche Landkreistag **unterstützt** des Weiteren, dass in der Erstaufnahmeeinrichtung auch der notwendige persönliche Bedarf vorrangig durch **Sachleistungen** gedeckt werden soll. Auch dies greift eine unserer Forderungen auf und wird dazu beitragen, materielle Anreize für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten zu reduzieren. Zu **begrüßen** ist ferner, dass es im Falle der Anschlussunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften im Ermessen der Leistungsbehörde – insoweit handelt es sich vielfach um die Landkreise – stehen wird, ob sie den persönlichen Bedarf in Form von Sachleistungen gewähren wollen.

- Zu § 264 SGB V- E

Zur Umsetzung der Gesundheitsversorgung ist in § 264 Abs. 1 SGB V-E die Verpflichtung der Krankenkassen zur Übernahme der Krankenbehandlung – allerdings weiterhin bei Kostentragung der Landkreise – vorgesehen, wenn die Krankenkassen vom Landkreis dazu aufgefordert werden. Dabei kann auch die Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte vereinbart werden.

Im Hinblick auf den **Leistungsumfang einer Gesundheitskarte** ist wesentlich, dass diese – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – die Leistungsbeschränkungen und -ausschlüsse der §§ 4, 6 AsylbLG ausweist und nicht den vollen Leistungsumfang der Krankenversicherung gewährt. Damit würden eine Leistungsausweitung und ungewünschte materielle Anreize einhergehen, was vom Deutschen Landkreistag

abgelehnt würde. Insoweit ist zudem an die Ärzteschaft zu appellieren, sich bei ihren Leistungen in eben diesem Rahmen zu bewegen. Mit Blick auf die den Krankenkassen von den Landkreisen zu erstattenden Verwaltungskosten sollte dieselbe Regelung wie für die Krankenbehandlung von Sozialhilfeempfängern gelten, nämlich dass bis zu 5 % der abrechneten Leistungsaufwendungen festgelegt werden können (§ 264 Abs. 7 SGB V). Es ist nicht ersichtlich, dass der Verwaltungsaufwand vorliegend ein anderer wäre.

III. Änderungen im Aufenthaltsgesetz (Art. 3 des Gesetzentwurfs)

- Zu § 44 AufenthG-E

Die Neufassung des § 44 Abs. 4 AufenthG-E stellt klar, dass Asylbewerber und Geduldete nach § 60a Abs. 2 Satz 3 zu den **Integrationskursen im Rahmen verfügbarer Kursplätze** zugelassen werden können. Es ist zu **begrüßen**, dass Integrationskurse für Asylbewerber und Flüchtlinge mit Bleibeperspektive geöffnet werden. Die Beschränkung auf freie Plätze sollte dagegen **entfallen**, jedenfalls muss der Bund dafür Sorge tragen, dass die Kapazitäten der Integrationskurse deutlich erhöht werden.

Zu **begrüßen** ist, dass **Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsländern** der Zugang zu den Integrationskursen ausdrücklich **verwehrt** wird.

- Zu § 59 AufenthG-E

In § 59 Abs. 1 AufenthG-E soll ein neuer Satz angefügt werden, aus dem sich ergibt, dass nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise der **Termin der Abschiebung** dem Ausländer **nicht mehr angekündigt** werden darf. Diese Regelung ist **sehr zu begrüßen**. Es ist dringend erforderlich, dass die Länder und Kommunen ausreisepflichtige Asylbewerber konsequent abschieben. Insoweit begründet insbesondere die Erlasslage in den Ländern erhebliche praktische Umsetzungsprobleme.

- Zu § 60a AufenthG-E

§ 60a Abs. 1 AufenthG eröffnet den obersten Landesbehörden die Möglichkeit, für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik die Abschiebung auszusetzen. Bislang konnte die Aussetzung für eine Dauer von **sechs Monaten** erfolgen. Dieser Zeitraum wird nunmehr auf **drei Monate** begrenzt. Dieser Vorschlag wird vom Deutschen Landkreistag ausdrücklich **begrüßt**.

Zu kritisieren ist demgegenüber, dass die Aussetzung der Abschiebung entgegen dem ersten Entwurf nun doch nicht davon abhängig gemacht werden soll, dass der Ausländer die Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung nicht zu vertreten hat.

- Zu § 45a AufenthG-E

Das zwischen BAMF und BA entwickelte Verfahren zur Datenübermittlung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Bezug auf die berufsbezogene Deutschförderung ist unverhältnismäßig aufwendig und zöge erhebliche Kosten für die Optionskommunen (zugelassenen kommunalen Träger) nach sich. Vor diesem Hintergrund sollte dieses Verfahren keinesfalls von der Verordnungsermächtigung im künftigen § 45a Abs. 3 AufenthG-E letzte Alternative **ohne Zustimmungserfordernis des Bundesrates** umfasst werden. Eine wirtschaftliche, effektive und einfachere Form der Datenübermittlung – auch zugunsten der Bundesagentur für Arbeit – kann und sollte entwickelt werden.

Ein kurzfristig beschreitbarer Weg könnte folgendermaßen aussehen: Die Verordnungsermächtigung in § 45a AufenthG-E für die erforderliche Datenübermittlung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu beschränken und an geeigneter Stelle die Befugnis zur Übermittlung, Verarbeitung und Nutzung der erforderlichen Daten für die berufsbezogene Deutschförderung zwischen der Ausländerbehörde und den kommunalen Jobcentern (zugelassene kommunale Träger nach § 6b SGB II) auf Ebene des jeweiligen Landkreises bzw. der kreisfreien Stadt ausdrücklich zu erlauben. Die Ausländerbehörden könnten dann im Rahmen der dort schon vorhandenen Kommunikation mit dem BAMF über XAusländer die erforderlichen wechselseitigen Informationen für das kommunale Jobcenter austauschen.

- Zu § 88a Abs. 3 AufenthG-E

Der Begriff „Träger der Grundsicherung“ im geplanten § 88a Abs. 3 AufenthG-E ist ein Oberbegriff in § 6 SGB II, der nicht funktional ausgefüllt ist. Insofern sollte die Regelung klar gefasst werden und „Jobcenter nach § 6d SGB II“ verwendet werden. Hilfreich wäre, wenn die Datenübermittlung bei Landkreisen und kreisfreien Städten auch über die Ausländerbehörde abgewickelt werden können.

IV. Änderungen im SGB III (Art. 10 des Gesetzentwurfs)

Der Deutsche Landkreistag **begrüßt** des Weiteren die Einfügung einer Sonderregelung zur Eingliederung von Ausländern in § 131 SGB III-E, die es dem bezeichneten Personenkreis nun auch ermöglicht, in der Wartezeit bis zur grundsätzlichen Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit ausüben zu dürfen, bereits an Maßnahmen wie Kompetenzfeststellungen oder Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung beim Arbeitgeber teilzunehmen.

Zudem unterstützen wir die vorgesehene Teilnahme an von der Agentur für Arbeit geförderten Sprachkursen für Ausländer, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen, § 421 SGB III-E.

V. Änderungen im BauGB (Art. 6 des Gesetzentwurfs)

Die vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen des § 246 BauGB sind aus Sicht des Deutschen Landkreistages zu **begrüßen**, da sie jedenfalls auf der Ebene des vom Bund verantworteten **Bauplanungsrechts** für Erleichterungen hinsichtlich der Schaffung von Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen für Flüchtlinge und Asylbewerber sorgen können.

Wir weisen allerdings darauf hin, dass bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 7 BauNVO rechtlich sichergestellt sein muss, dass die Gebiete ihrer Festlegung nach in Bestand bleiben und sich gegebenenfalls entwickeln können. Hier könnte an eine gesetzliche Fiktion gedacht werden, die die Unterbringung von Flüchtlingen nicht in die Betrachtung zur Faktizität des Baugebietes einbezieht. Dies gilt ebenso bei Gewerbegebieten, sodass auch weiterhin ein Ansiedeln neuer bzw. die Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe trotz der Unterbringung möglich bleibt.

Als problematisch ist dagegen die bauordnungsrechtliche Situation bei der kurzfristigen Schaffung von Aufnahme- und Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge in den Landkreisen zu bewerten. Insofern fordert der Deutsche Landkreistag die Bundesregierung auf, im Austausch mit den hierfür verantwortlichen Ländern darauf hinzuwirken, dass diese rechtliche Lösungen für drängende bauordnungsrechtliche Probleme schaffen.

Vor Ort geht es aktuell bei der Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbewerber darum, Gefahren für deren Leib und Leben abzuwenden. Alle Gebäude, die zu diesem Zweck irgendwie nutzbar sind, müssen genutzt werden können. Dabei ist es jedoch unverzichtbar, dass für die handelnden Akteure vor Ort eine rechtssichere Handlungsgrundlage für die kurzfristige Unterbringung von Flüchtlingen z.B. in Sporthallen und anderen vormals anderweitig genutzten Gebäuden geschaffen wird, die über die allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Grundsätze hinausgeht.

Daher sollte durch die Länder bauordnungsrechtlich ausdrücklich klargestellt werden, dass bei einem Rückgriff auf vormals anderweitig genutzte Gebäude zum Zwecke der Gefahrenabwehr bei der Flüchtlingsunterbringung einzelne bauordnungsrechtliche Bestimmungen dispositiv sind. In formeller Hinsicht sollte für die zeitweise Nutzung von Bestandsgebäuden zur Flüchtlingsunterbringung eine Baugenehmigung nicht notwendig sein. In materieller Hinsicht sollten im Regelfall lediglich die Vorschriften zum Brandschutz und zur Statik geprüft werden.

VI. Änderungen im EEWärmeG (Artikel 9 des Gesetzentwurfs)

Die Einfügung einer **Sondervorschrift** in das EEWärmeG für Gebäude zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden **wird** ausdrücklich **begrüßt**.

Kritisch ist allerdings anzumerken, dass die Befreiungsmöglichkeit für Bauherren solcher Gebäude gemäß § 9a Abs. 2 EEWärmeG-E davon abhängen soll, ob sich die Schaffung einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft durch die Nutzungspflicht nach § 3 Abs. 1 EEWärmeG „erheblich verzögern“ würde. Angesichts der drängenden Probleme bei der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylsuchende ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages eine **weitergehende Befreiungsmöglichkeit** für Bauherren angezeigt. Daher sollte Voraussetzung für eine Befreiung nicht eine „erhebliche Verzögerung“ sein, sondern es sollte bereits genügen, dass das Bauvorhaben „nicht bloß unwesentlich“ verzögert wird. Hierdurch würde – ungeachtet der Schwierigkeiten beim Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen – jedenfalls klargestellt, dass im Regelfall bereits eine deutlich spürbare Verzögerung eine Befreiung von der Nutzungspflicht nach § 3 Abs. 1 EEWärmeG rechtfertigt, ohne dass diese Verzögerung „erheblich“ sein müsste.

Die Ausführungen des Deutschen Städtetages in seiner Stellungnahme teilen wir; allein aus Zeitgründen haben wir von einer gemeinsamen kommunalen Stellungnahme abgesehen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Ruge
(Beigeordneter, DLT)



Gesetzespaket zur Beschleunigung von Asylverfahren auf den Weg gebracht

Von Dr. Klaus Ritgen, Berlin

Das Bundeskabinett hat am 29.9. 2015 den Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes verabschiedet. Mit den beschlossenen Maßnahmen will die Bundesregierung die Herausforderungen der aktuellen Flüchtlingssituation bewältigen. Das Gesetz soll Bundestag und Bundesrat noch im Oktober durchlaufen und bereits zum 1.11.2015 in Kraft treten. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz nimmt zahlreiche der vom Deutschen Landkreistag im Vorfeld erhobenen Forderungen auf, bleibt in mancher Hinsicht aber auch hinter den Erwartungen zurück. Positiv zu bewerten ist fraglos die Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten um die Länder Albanien, Kosovo und Montenegro. Auch die Verlängerung der Höchstaufenthaltsdauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen, die Maßnahmen zur Beschleunigung von Abschiebungen und die Kürzungen von Leistungen für bestimmte Gruppen von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind zu begrüßen. In anderen Bereichen gibt es dagegen aus kommunaler Sicht einstweilen nur politische Absichtserklärungen, die erst noch mit Leben erfüllt werden müssen. Das gilt insbesondere für das dringende kommunale Anliegen, dass nach Möglichkeit nur Flüchtlinge und Asylbewerber mit Bleibeperspektive zur Unterbringung auf die Landkreise, Städte und Gemeinden verteilt werden. Das gilt aber ebenso für die Frage der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbewerber. Die vom Bund insoweit zur Verfügung gestellten Mittel kommen zunächst nur der Ländergemeinschaft zugute; die Kommunen partizipieren nicht unmittelbar davon, obwohl sie einen wesentlichen Teil der Lasten zu tragen haben. Auffällig ist auch, dass die finale Fassung des Entwurfs des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes einige der zunächst von der Bundesregierung zur Verschärfung des Asylverfahrens unterbreiteten Vorschläge nicht mehr enthält.

I. Die finanzielle Beteiligung des Bundes

Der Bund hatte sich bereits Anfang Dezember 2014 angesichts seinerzeit bereits

deutlich steigender Asylbewerberzahlen zu einer finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen bereit erklärt. In Bund-Länder-Gesprächen wurde vereinbart, dass der Bund den Ländern für das Jahr 2015 und – sollte der Zustrom von Asylbewerbern und Flüchtlingen unverändert anhalten – auch für das Jahr 2016 einen Betrag in Höhe von jeweils 500 Mio. € zur Verfügung stellt. Zur rechtstechnischen Umsetzung der Entlastungszusage des Bundes wurde der in § 1 Satz 5 FAG zugunsten des Bundes normierte Festbetrag am Aufkommen der Umsatzsteuer im Juni durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz für die beiden Jahre um die genannte Summe reduziert.¹ Im Zuge der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder am 18.6.2015 wurde beschlossen, die für 2016 bereits vereinbarte Hilfe in Höhe von 500 Mio. € auf 2015 vorzuziehen²; zugleich wurde angekündigt, dass sich der Bund ab 2016 strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge beteilige. Auf dem sog. „Flüchtlingsgipfel“ vom 24.9.2015 erklärte der Bund schließlich, diese Finanzhilfen um eine weitere Milliarde Euro, somit also auf insgesamt 2 Mrd. € für das Jahr 2015 zu erhöhen;³ vor allem aber verständigten sich der Bund und die Länder auf die Ausgestaltung der angekündigten strukturellen, dauerhaften und dynamischen Kostenbeteiligung des Bundes.⁴

Insgesamt entlastet der Bund die Länder 2016 um einen Betrag in Höhe von 3,637 Mrd. €. ⁵ Wie schon für die Entlastung um 2 Mrd. € im laufenden Jahr erfolgt auch die Entlastung in 2016 durch eine Reduzierung des in § 1 Satz 5 FAG zugunsten des Bundes vorgesehenen Festbetrages.⁶ Vor diesem Hintergrund ist es unzutreffend, wenn mitunter der Eindruck erweckt wird, die Länder erhielten für die Dauer des Asylverfahrens je Asylbewerber und Monat eine Pauschale in Höhe von 670 €. Zutreffend ist vielmehr, dass sich im Rahmen des ver-

ticalen Bund-Länder-Finanzausgleichs der den Ländern in ihrer Gesamtheit zustehende Anteil am Umsatzsteueraufkommen zu Lasten des Bundes erhöht. Für die horizontale Verteilung dieser Mittel unter den Ländern gilt im Übrigen ein anderer Schlüssel als für die Verteilung der Flüchtlinge. Während die Flüchtlinge nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt werden, liegt der Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen ein Schlüssel zugrunde, der zu mindestens 75 % auf die Einwohnerzahl, im Übrigen auf die Finanzkraft abstellt.⁷ Demgegenüber berechnet sich der Königsteiner Schlüssel zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl und zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen der Länder.⁸

Die beschriebene Regelungstechnik hat zur Folge, dass die Landkreise nicht unmittelbar von den durch den Bund zur Verfügung gestellten Finanzmitteln profitie-

¹ Art. 3 des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) vom 24.6.2015, BGBl. I, 974; dazu Henneke in diesem Heft, (632).

² Vgl. dazu den Entwurf eines Gesetzes zur schnelleren Entlastung der Länder und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Entlastungsbeschleunigungsgesetz), BT-Drs. 18/6172.

³ Dementsprechend soll durch Art. 8 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes der für das Jahr 2015 in § 1 Satz 5 FAG vorgesehene Festbetrag, der bereits durch das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz und durch das Entlastungsbeschleunigungsgesetz zu Lasten des Bundes und zugunsten der Länder um eine Summe von 1 Mrd. € reduziert wurde, erneut um 1 Mrd. € gesenkt werden.

⁴ BT-Drs. 18/6185, S. 80.

⁵ Dazu Henneke in diesem Heft, 632 (633 f.).

⁶ Dazu Henneke in diesem Heft, 632 (633 f.).

⁷ Art. 107 Abs. 1 Satz 4 GG, § 5 MaßstäbeGesetz, § 2 Abs. 1 FAG; vgl. dazu im Einzelnen Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 107 Rn. 38 ff.

⁸ Der Königsteiner Schlüssel für das Jahr 2015 ist veröffentlicht in BAnzAT vom 10.12.2014 B 3. Zum Vergleich: Der Anteil Bayerns an dem den Ländern zugewiesenen Teil des Umsatzsteueraufkommens betrug im Jahr 2014 13,4 %, nach dem Königsteiner Schlüssel hatte Bayern im Jahr 2014 15,33 % der Asylbewerber aufzunehmen. Für Nordrhein-Westfalen ergibt sich ein Umsatzsteueranteil von 19,23 %, dem nach dem Königsteiner Schlüssel 21,21 % der Asylbewerber gegenüberstehen. Für Brandenburg liegen diese Werte bei 4,1 bzw. 3,06 %.

ren. Es bleibt vielmehr den Ländern überlassen, die Gelder an die Kommunen weiterzureichen. Eine Rechtspflicht der Länder dazu gibt es nicht. Es ist allerdings Teil der Bund-Länder-Verständigung gewesen, dass die Länder die vom Bund erhaltenen Mittel an die Kommunen weitergeben, wenn und soweit diese im Hinblick auf die Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts Kostenträger sind.⁹

Zu den Finanzhilfen des Bundes zählt auch eine Änderung des Entflechtungsgesetzes, wonach die den Ländern für den Bereich „Wohnraumförderung“ zuzuweisenden Kompensationsmittel für 2016 bis 2019 jeweils um 500 Mio. € erhöht werden. Auch insoweit gibt es eine Zusage der Länder, diese Mittel zweckgebunden für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden.¹⁰

II. Beschleunigung des Asylverfahrens und der Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern

Wer in Deutschland als politisch Verfolgter oder (Bürger-)Kriegsflüchtling einen Asylantrag stellt, hat für die gesamte Dauer des Verfahrens und – wenn im Falle einer Versagung der Anerkennung eine sofortige Rückführung nicht möglich ist – auch darüber hinaus Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.¹¹ Allein die Aussicht auf diese Leistungen stellt für viele Menschen in Ländern wie den Staaten des Westbalkans, in denen es zwar im Vergleich zu Deutschland schlechtere Lebensbedingungen, aber keinen (Bürger-) Krieg und keine politische Verfolgung gibt, zweifellos einen erheblichen Anreiz dar, hierzulande einen Asylantrag zu stellen und das Verfahren nach Möglichkeit in die Länge zu ziehen. Nicht zuletzt mit dem Ziel, diesen Anreiz zu minimieren, durchaus aber auch mit Blick auf Asylbewerber, die eine begründete Aussicht darauf haben, dass ihrem Antrag stattgegeben werden wird, und die daher möglichst schnell Gewissheit über ihren Status haben sollen, gehört die Beschleunigung des Asylverfahrens und die schnellere Rückführung abgelehnter Asylbewerber angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation zu den obersten Prioritäten der Bundesregierung. Erreicht werden soll dies insbesondere durch Änderungen im Asylverfahrensgesetz – das bei dieser Gelegenheit in „Asylgesetz“ (AsylG)¹² umbenannt wird – und im Aufenthaltsgesetz.

1) Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten

Gerade mit Blick auf sog. „Wirtschaftsflüchtlinge“ aus den Westbalkanstaaten sieht das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eine Ausdehnung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um die Länder Albanien,

Kosovo und Montenegro vor.¹³ Die Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ hat für Asylantragsteller aus diesen Ländern in mehrfacher Hinsicht Bedeutung.

- *Verfassungsrechtlich* wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht politisch verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme widerlegen (Art. 16a Abs. 3 Satz 2 GG). Diese im Zuge des sog. „Asylkompromisses“ Anfang der 1990er-Jahre in das Grundgesetz aufgenommene Regelung beschränkt die sich aus der grundrechtlichen Verbürgung des Asylrechts in Art. 16a Abs. 1 GG ergebenden verfahrensrechtlichen Anforderungen und hat zur Folge, dass der Gesetzgeber die Prüfung der Verfolgungssicherheit im Herkunftsstaat teilweise an sich zieht. Im Wege eines vom BVerfG zutreffend als „Arbeitsteilung“¹⁴ zwischen Gesetzgeber, Verwaltung und Rechtsprechung bezeichneten Modus beurteilt der Gesetzgeber auf Grund einer *antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung* die asylrelevanten Verhältnisse im Herkunftsstaat abstrakt-generell und für Verwaltung und Rechtsprechung bindend, während diesen lediglich die Prüfung obliegt, ob die vom Asylbewerber vorgelegten Tatsachen entgegen der gesetzlichen Vermutung die Annahme begründen, er werde im Herkunftsstaat politisch verfolgt.¹⁵ Das wirkt sich auch auf den Rechtsschutz aus: Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gegenüber abgelehnten Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten dürfen durch ein Gericht nur ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen (Art. 16a Abs. 4 Satz 1 GG). Diese Verfassungsvorschrift, die die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG beschränkt, ermächtigt den Gesetzgeber darüber hinaus dazu, den gerichtlichen Prüfungsumfang einzuschränken und zu regeln, dass verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben kann.

- Auf der Ebene des *Verfahrensrechts* einschließlich des gerichtlichen Rechtsschutz hat die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat für Asylsuchende aus diesen Ländern insbesondere zur Folge, dass kürzere Fristen gelten: Ein solcher Asylantrag wird – wenn es dem Antragsteller nicht gelingt, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen – grundsätzlich als „offensichtlich unbegründet“ (§ 29a Abs. 1 AsylG) abgelehnt. Die mit der Abschiebungsandrohung (§ 34 AsylG) zu setzende Ausreisefrist beträgt nur eine Woche statt 30 Tage (§ 36 Abs. 1 AsylG bzw. § 38 Abs. 1 AsylG). Wie bei allen Entscheidungen des Bundesamtes für Migration

und Flüchtlinge ist der Widerspruch ausgeschlossen (§ 11 AsylG). Gegen die Abschiebungsanordnung kann der Betroffene nur innerhalb einer Frist von einer Woche den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO stellen (§ 36 Abs. 3 Satz 1 AsylG). Das Gericht soll darüber im schriftlichen Verfahren, und zwar wiederum innerhalb einer Woche entscheiden. Es darf eine Aussetzung der Abschiebung nur anordnen, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes bestehen (§ 36 Abs. 3, 4 AsylG). Im Übrigen wird der abgelehnte Antragsteller darauf verwiesen, Rechtsschutz in der Hauptsache von seinem Heimatland aus zu suchen. § 36 Abs. 4 AsylG nimmt damit im Einklang mit Art. 16a Abs. 4 GG das im Asylgrundrecht wurzelnde Recht des Asylbewerbers, bis zu einer bestandskräftigen Entscheidung in Deutschland zu bleiben, „ein Stück weit zurück“. Dem liegt das Konzept zugrunde, den Aufenthalt von Asylbewerbern, die offensichtlich nicht politisch verfolgt sind, in kürzest möglicher Frist zu beenden, um ihre Rücknahme durch den Herkunftsstaat zu erleichtern und um zugleich die – notwendig beschränkten – staatlichen Kapazitäten an sozialer Fürsorge und effektiver Rechtsgewährung für Personen einsetzen zu können, deren Asylbegehren nicht offensichtlich unbegründet ist und daher längerer Prüfung bedarf.¹⁷

- Diese schon nach geltendem Recht vorgesehenen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung sollen dadurch effektuiert werden, dass Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat nach

⁹ Entsprechende Formulierungen finden sich sowohl in der Begründung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (BT-Drs. 18/6185, 3: „Die Länder haben eine entsprechende Weitergabe der vom Bund enthaltenen Mittel an die Kommunen zugesagt, sofern und soweit die Kommunen Kostenträger bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sind.“) als auch zum Entlastungsbeschleunigungsgesetz (BT-Drs. 18/6172, 2). Zur Zuständigkeitsverteilung in den einzelnen Bundesländern vgl. Klaus Ritgen, Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Der Landkreis 2015, in diesem Heft, ...

¹⁰ BT-Drs. 18/6185, 86.

¹¹ Zum Umfang der Leistungen Ritgen, in diesem Heft, ...

¹² Soweit im Folgenden Vorschriften aus dem geltenden Asylverfahrensgesetz zitiert werden, die nicht geändert werden sollen, wird die Abkürzung „AsylG“ verwendet. Vorschriften, die durch den vorliegenden Entwurf geändert oder neu eingefügt werden sollen, werden mit „AsylG-E“ zitiert.

¹³ Anlage II zu § 29a AsylG. Die Länder Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien waren bereits mit Gesetz vom 31.10.2014 (BGBl I 1649) zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt worden.

¹⁴ BVerfGE 94, 115 LS 1. b).

¹⁵ Maaßen, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, Art. 16a Rn. 83.

¹⁶ BVerfGE 94, 166, 190.

¹⁷ BVerfGE 94, 166, 208.

§ 47 Abs. 1a AsylG-E verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Falle der Ablehnung des Asylantrags als offensichtlich unbegründet bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung in der für ihre *Aufnahme zuständigen (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen*.¹⁸ Auf diese Weise ließe sich insbesondere eine Verteilung von Asylbewerbern ohne Bleibeperspektive auf die Kommunen verhindern, wie das auch der Deutsche Landkreistag seit Langem fordert. Ihre volle Wirksamkeit würde diese Regelung allerdings nur entfalten, wenn sie sich nicht einer Rechtspflicht der Asylbewerber erschöpfte, sondern auch eine korrespondierende Rechtspflicht der Länder vorsähe, den betreffenden Personenkreis entsprechend unterzubringen und die dafür notwendigen Kapazitäten in den Erstaufnahmeeinrichtungen bereitzuhalten. Eine solche Rechtspflicht gibt es allerdings nicht. Im Gegenteil: Muthmaßlich auf Druck der Länder wird in der „finalen“ Fassung der Entwurfsbegründung nunmehr sogar ausdrücklich betont, dass mit der Vorschrift keine Rechtspflicht für die Länder verbunden sei und das diese „im Rahmen ihre verfügbaren Kapazitäten“ handelten.¹⁹ In den ersten vom Bundesministerium des Innern übermittelten Fassungen der Entwurfsbegründung fand sich dieser Hinweis noch nicht.

- Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten werden konsequenterweise auch von allen Maßnahmen ausgeschlossen, durch die die Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen mit Bleibeperspektive gefördert werden soll. So darf ihnen während des Asylverfahrens die *Ausübung einer Beschäftigung nicht gestattet* werden (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG-E). Das gilt auch für abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, die eine Duldung besitzen (§ 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 Aufenthaltsgesetz in der Entwurfsfassung – AufenthG-E). Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten ist die Teilnahme an Integrationskursen (§ 44 Abs. 4 Satz 3 AufenthG-E) ebenso verwehrt wie die Teilnahme an Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung (§ 45a Abs. 2 Satz 4 AufenthG-E). Sie haben auch keinen Zugang zu den im SGB III vorgesehenen Maßnahmen zur frühen Integration in den Arbeitsmarkt (§§ 131 Satz 2, 421 Abs. 1 Satz 3 SGB III-E).
- In die finale Fassung des Entwurfs nicht übernommen wurde bedauerlicher Weise der im ersten bekannt gewordenen Entwurf noch enthaltene Vorschlag für eine Regelung, die vorgesehen hatte, u. a. die Asylverfahren von Asylbewer-

bern und Flüchtlingen aus sicheren Herkunftsstaaten in *besonderen Transitzonen schon an der Grenze* endgültig zu entscheiden. Diesen Vorschlag hatte im Vorfeld auch der Deutsche Landkreistag unterbreitet.²⁰ Eine solche Regelung ist nach EU-Recht zulässig und steht im Einklang mit Art. 43 der Richtlinie 2013/32/EU. Dem Vernehmen nach bereitet das Bundesministerium des Innern derzeit einen weiteren Gesetzentwurf vor, mit dem dieses besondere Grenzverfahren eingeführt werden soll, dessen Vorbild das bei der Einreise auf dem Luftwege bereits praktizierte „Flughafenverfahren“ (§ 18a AsylG) ist. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Flughafenverfahrens hat das BVerfG festgestellt.²¹

2) Maßnahmen zur Beschleunigung von Rückführungen

Ein weiterer Schwerpunkt des Gesetzespaketes liegt auf der Beschleunigung des Verfahrens zur Abschiebung von Asylsuchenden, deren Antrag bestandskräftig abgelehnt wurde. Wie bspw. die Zahlen für das Jahr 2014 belegen, finden solche Abschiebungen bislang nur zögerlich statt: Von den 43.620 in 2014 entsprechend beschiedenen Asylsuchenden waren Mitte 2015 25.522 noch oder schon wieder in Deutschland aufhältig.²² Demgegenüber haben lediglich 18.098 Personen das Land verlassen, wobei unklar ist, in wie vielen Fällen dem eine freiwillige Rückkehrentscheidung oder eine zwangsweise Rückführung zugrunde lag.²³

Die Ursachen für diesen Missstand sind weithin bekannt und bspw. im Bericht der UAG Vollzugsdefizite der vom Bund und den Ländern am 23.10.2014 eingesetzten AG Rückführung aufgearbeitet. Neben einem gesellschaftlich-politischen Klima, das Abschiebungen jedenfalls bislang überwiegend eher ablehnend gegenüberstand, und anderen Faktoren, zu denen auch die Überlastung der kommunalen Ausländerbehörden gehört, sind es nicht zuletzt landesinterne Vorgaben, die den Vollzug von Abschiebungen in erheblichem Maße erschweren oder praktisch unmöglich machen. Solange der Bund die Durchführung von Abschiebungen nicht in den Bereich der Bundesexekutive überführt – was verfassungsrechtlich kaum denkbar erscheint – sind seine Möglichkeiten zur Beschleunigung von Abschiebungen daher begrenzt.

Dementsprechend bescheiden nehmen sich auch die nunmehr vorgeschlagenen Rechtsänderungen aus:

- § 59 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E sieht vor, dass dem Ausländer der Termin der Abschiebung nicht mitgeteilt werden darf, wenn die Frist zur freiwilligen Ausreise abgelaufen ist. Damit soll der Pra-

xis einiger Bundesländer entgegenge wirkt werden, nach Ablauf der freiwilligen Ausreisefrist dem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer zusätzlich zur Abschiebungsandrohung den Termin der Rückführung mitzuteilen²⁴ – was einer Einladung gleichkommt, sich dem zu entziehen.

- § 60a Abs. 1 AufenthG eröffnet den obersten Landesbehörden die Möglichkeit anzuordnen, für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik die Abschiebung auszusetzen. Bislang ist dies für eine Dauer von sechs Monaten zulässig; nach § 60a Abs. 1 AufenthG-E wird diese Frist auf drei Monate verkürzt.
- Nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG ist die Abschiebung eines Ausländers auszusetzen, solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Der erste vom Bundesministerium des Innern übermittelte Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes sah insoweit eine Ergänzung vor, wonach die Abschiebung zusätzlich davon abhängig gemacht werden sollte, dass der Ausländer die Gründe für die Unmöglichkeit der Abschiebung nicht zu vertreten hat. Diese Regelung ist im finalen Entwurf entfallen.
- Nach § 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E soll ein – die Abschiebung ausschließender Härtefall – nicht mehr angenommen werden können, wenn ein Rückführungstermin bereits konkret feststeht.

III. Leistungen an Asylbewerber

Asylsuchende, aber auch abgelehnte Asylbewerber, die aufgrund einer Duldung hier leben oder die vollziehbar ausreisepflichtig sind, haben derzeit auf der Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) Zugang zu sozialen Leistungen in einem Umfang, der sich nur graduell von den Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII unterscheidet. Der Gesetzgeber hat mit

¹⁸ Das gilt auch, wenn Anträge als unzulässig (§ 27a AsylG) abgelehnt werden, weil ein anderer Staat, z. B. nach der Dublin III-Verordnung, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

¹⁹ BT-Drs. 18/6185, 48 zu Nr. 15 (= § 47 AsylG-E).

²⁰ „Asylanträge von Staatsangehörigen sicherer Herkunftsländer schon an der Grenze bearbeiten“, Positionspapier vom 21.8.2015, Der Landkreis 2015, S. 359 f.

²¹ BVerfGE 94, 166 ff.

²² Diese Zahlen ergeben sich aus der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage im Bundestag, BT-Drs. 18/5862, 41.

²³ Valide Zahlen dazu sind nach Aussage der Bundesregierung nicht verfügbar, ebd., S. 39.

²⁴ BT-Drs. 18/6185, 68 zu § 59 AufenthG-E.

dieser weitgehenden Gleichstellung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) Rechnung getragen, das die bis dahin im Vergleich zu den genannten Sozialleistungen deutlich geringeren Leistungen nach dem AsylbLG als „evident unzureichend“ verworfen hatte.²⁵ Das Gericht hat sich dabei von der Erwägung leiten lassen, dass hinsichtlich der Festlegung des Existenzminimums „migrationspolitische Erwägungen“ keine Rolle spielen dürften.²⁶ Es hat damit – vor dem Hintergrund der zum Zeitpunkt der Entscheidung im Vergleich zu heute und angesichts der Ableitung des Anspruchs auf das physische und soziokulturelle Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG vielleicht nachvollziehbar – in Kauf genommen, dass allein die Aussicht, solche Leistungen für einen nicht unerheblichen Zeitraum in Anspruch nehmen zu können, auch solche Ausländer zur Stellung eines Asylantrags motivieren kann, deren Aussicht auf Schutzgewährung in Deutschland gegen Null tendiert. Für den Gesetzgeber bedeuten diese klaren Vorgaben des BVerfG jedenfalls eine deutliche Einengung seines Gestaltungsspielraums, weshalb denn auch die mit Blick auf das AsylbLG vorgeschlagenen Änderungen – soweit es sich um Leistungskürzungen handelt – eher graduelle Korrekturen darstellen. Bedeutsamer dürfte sein, dass das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz hinsichtlich der Leistungen für die Deckung der notwendigen persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens („Taschengeld“) nunmehr weitgehend dem Sachleistungsprinzip den Vorrang vor dem Geldleistungsprinzip einräumt. Damit wird eine erst zum 1.3.2015 wirksam gewordene Rechtsänderung,²⁷ die generell dem Geldleistungsprinzip den Vorrang eingeräumt hatte, partiell in ihr Gegenteil verkehrt. Da das BVerfG sich zu dem Verhältnis von Sach- und Geldleistungen nicht geäußert hat, sind verfassungsrechtliche Restriktionen hier nicht zu erwarten. Im Einzelnen ist insbesondere auf folgende Änderungen hinzuweisen:

- Ausländer, die vollziehbar ausreisepflichtig sind (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG), erhalten bis zur ihrer Ausreise oder der Durchführung ihrer Abschiebung nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege, und zwar in Form von Sachleistungen (§ 1a Abs. 2 AsylbLG-E). Da § 1a Abs. 2 AsylbLG-E diese Gruppe von abgelehnten Asylbewerbern zwar vom Anwendungsbereich der §§ 2, 3 und 6 AsylbLG, nicht aber von demjenigen des § 4 AsylbLG ausnimmt, haben sie weiterhin Anspruch auf Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt.
- Für die Dauer der Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung soll auch das sog. Taschengeld als Sachleistung erbracht werden. An die Stelle von Sachleistungen können, wenn nach den Umständen erforderlich, auch Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen treten (§ 3 Abs. 1 Sätze 5 – 7 AsylbLG-E). Für die sich an die Unterbringung in den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen anschließende Unterbringung in den Landkreisen, Städten und Gemeinden hält der AsylbLG-E zwar am Vorrang des Geldleistungsprinzips fest. Soweit die Unterbringung aber auch dort in Gemeinschaftsunterkünften im Sinne von § 53 AsylG erfolgt, kann der notwendige persönliche Bedarf („Taschengeld“) auch durch Sachleistungen gedeckt werden (§ 3 Abs. 2 Satz 5 AsylbLG-E).
- Nach § 3 Abs. 6 Satz 3 AsylbLG-E dürfen Geldleistungen künftig nur für einen Monat im Voraus erbracht werden. Von dieser Regelung darf durch Landesrecht nicht abgewichen werden. Damit soll einer Praxis begegnet werden, bei der Geldleistungen für mehrere Monate ausbezahlt wurden und so ein zusätzlicher Zuzugsanreiz gesetzt wurde.²⁸
- Soweit Asylsuchende Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen wollen, benötigen sie dazu bislang einen von den zuständigen Behörden – zumeist den Landkreisen und kreisfreien Städten – ausgestellten Krankenschein. § 264 Abs. 1 Satz 2 ff. SGB V-E schafft nunmehr die Voraussetzungen dafür, dass die Krankenkassen – bei voller Kostenersatzung durch die jeweils für den Vollzug des AsylbLG zuständige Kommune – die Krankenbehandlung übernehmen und insoweit auch eine Gesundheitskarte ausstellen. Voraussetzung dafür ist jeweils eine entsprechende Rahmenvereinbarung auf Landesebene, wie sie in Bremen, Hamburg und seit kurzem auch in Nordrhein-Westfalen bereits abgeschlossen wurde. Auf diese Weise sollen die gesundheitliche Versorgung von Asylbewerbern erleichtert und die Kommunen hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes entlastet werden.²⁹ Mit dieser Neuregelung geht es dem Gesetzgeber also nicht darum, leistungsbedingte Zuzugsanreize zu beseitigen. Im Gegenteil: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Abrechnung von Gesundheitsleistungen über die bei gesetzlich Versicherten übliche Gesundheitskarte zu einer Leistungsausweitung führt, auch wenn die Betroffenen nach wie vor nur Anspruch auf die – allerdings nicht im Einzelnen definierten – Leistun-

gen nach §§ 4 und 6 AsylbLG haben. Um diese Begrenzung deutlich zu machen, haben die an Asylbewerber ggf. auszugebenden Gesundheitskarten die Angabe zu enthalten, dass es sich bei dem Inhaber der Karte um einen Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den genannten Vorschriften handelt (§ 291 Abs. 2 SGB V-E).

IV. Maßnahmen zur Integration von Asylsuchenden mit Bleibeperspektive

Nicht zuletzt angesichts vergleichsweise hoher Schutzquoten³⁰ ist davon auszugehen, dass ein nicht unerheblicher Teil der derzeit nach Deutschland kommenden Asylbewerber und Flüchtlinge für einen längeren Zeitraum im Lande leben werden. Auch um Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen, setzt die Bundesregierung daher auf eine frühzeitige Integration der Schutzsuchenden mit Bleibeperspektive. Insoweit können die Landkreise für sich in Anspruch nehmen, eine Vorreiterrolle übernommen zu haben: Integrationsangebote auch für Asylsuchende – z. B. Sprachkurse – sind in den Landkreisen weit verbreitet.³¹ Für den Bund ist nunmehr Folgendes vorgesehen:

- Die vom Bund finanzierten Integrationskurse werden – wenn auch nur im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten – für Asylsuchende geöffnet, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist (§ 44 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 AufenthG-E). Wie schon erwähnt, sind Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten davon ausgenommen.
- Neben den Integrationskursen existiert seit Langem ein vom Europäischen Sozialfonds gefördertes Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung. Diese sog. „ESF-BAMF-Programm“ läuft Ende 2017 aus. Mit der Einführung einer Verordnungsermächtigung (§ 45a AufenthG-E) soll die Grundlage für eine darüber hinausgehende dauerhafte berufsbezogene Sprachförderung gelegt werden. Auch insoweit sind Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten ausgenommen.
- § 61 Abs. 2 Satz 3 AsylVerfG verweist derzeit noch auf § 40 Abs. 1 Nr. 2 Auf-

²⁵ BVerfGE 132, 134 ff.; auch dazu *Ritgen*, Der Landkreis 2015, in diesem Heft, ...

²⁶ BVerfGE 132, 134, 173

²⁷ Durch Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014, BGBl I, 2439.

²⁸ BT-Drs. 18/6185, 62 zu § 3 Abs. 6 AsylbLG-E.

²⁹ BT-Drs. 18/6185, 84 zu Art. 11 (= § 264 SGB V-E).

³⁰ Nach der Asylgeschäftsstatistik des BAMF für August 2015 lag die Schutzquote in den ersten acht Monaten des laufenden Jahres bei 38,7 %.

³¹ Vgl. dazu im Einzelnen die Beiträge in Der Landkreis 2015, Heft 5.

enthG. Daraus folgt, dass Asylsuchende nicht als Leiharbeiter tätig werden dürfen. Dieser Verweis entfällt in § 61 Abs. 2 Satz 3 AsylG-E. § 32 der ebenfalls neu gefassten Beschäftigungsverordnung sieht vor, dass eine Beschäftigung als Leiharbeiter in Betracht kommt, soweit keine Vorrangprüfung seitens der Bundesagentur für Arbeit notwendig ist. Das Leiharbeitsverbot für Asylsuchende wird also gelockert.

- Schließlich sollen Personen mit guter Bleibeperspektive bereits frühzeitig die für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlichen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten können (§§ 131, 421 SGB III-E).

V. Bauplanungsrechtliche und weitere Erleichterung im Zusammenhang mit der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften

Der erhebliche Zustrom von Asylsuchenden und Flüchtlingen macht es unabdingbar, die Kapazitäten von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften schnell und deutlich zu erhöhen.

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz lässt daher durch eine Reihe von Sonderregelungen in § 246 BauGB zeitlich befristet Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorgaben und Standards des BauGB zu. Durch eine Änderung des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes werden Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte – ebenfalls zeitlich begrenzt – von den Vorgaben dieses Gesetzes ausgenommen. Auch die Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen oder von Gemeinschaftsunterkünften mit Containern wird erleichtert: Die bestehende Ausnahmeregelung von derzeit zwei Jahren wird auf Container mit einer geplanten Nutzungsdauer von bis zu fünf Jahren erstreckt. Schließlich wird in die Energieeinsparverordnung eine Sondervorschrift für Flüchtlingsunterkünfte eingefügt.

VI. Fazit

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz ist kein Gesetz, durch das der Charakter des geltenden Asylrechts grundlegend geändert würde. Schon die Tatsache, dass im künftig als „Asylgesetz“

bezeichneten Asylverfahrensgesetz nur wenige, punktuelle Modifikationen vorgenommen wurden, belegt dies. Auch die Leistungskürzungen und die Änderungen im Modus der Leistungserbringung nach dem AsylbLG fallen eher moderat aus. Vergleicht man das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz des Jahres 2015, mit dem auf eine – wie es in der Begründung zu Recht heißt – „präzedenzlose Zahl“ von voraussichtlich mindestens 800.000 Asylbewerbern reagiert werden soll, mit den Maßnahmen, die im Zuge des sog. Asylkompromisses 1992 im Angesicht von nur knapp der Hälfte an Schutzsuchenden in die Wege geleitet wurden,³² mag man kaum von einer Reform sprechen. Es bleibt daher abzuwarten, ob die jetzt ergriffenen Maßnahmen ausreichen werden, den Zustrom von Asylsuchenden zu begrenzen oder jedenfalls abzuschwächen. ■

Dr. Klaus Rütgen, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin

Finanzierungsvollverantwortung der Länder für Flüchtlinge besteht fort – Keine Fallpauschalen des Bundes für Kommunen

A. Einleitung

In den vergangenen Wochen ist angesichts der dramatisch steigenden Flüchtlingszahlen im zeitlichen Umfeld der Zusammenkunft der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder am 24.9.2015 immer wieder – insbesondere auch von Seiten des Bundes – das Ziel betont worden, die für die Flüchtlingsunterbringung und -betreuung zuständigen Kommunen, das sind mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen die Kreise und kreisfreien Städte¹, durch Einsatz von Finanzmitteln des Bundes strukturell und dauerhaft sowie unmittelbar zu unterstützen. Von einem Betrag von 3 Mrd. Euro war insoweit lange Zeit die Rede. Dazu hätte es allerdings einer Änderung des Grundgesetzes bedurft, die mit den Ländern nicht durchzusetzen war. Sodann war von Fallpauschalen des Bundes die Rede, doch auch diese sind realiter nicht eingeführt worden.

Betrachtet man den Entwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes in Art. 8 und 12, sind die Antworten ganz eindeutig:

Zum einen gewährt der Bund den Ländern für 2016 – 2019 jeweils weitere 500 Mio. Euro sog. Entflechtungsmittel, die einer investiven Zweckbindung unterliegen und

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

zur Wohnraumförderung verwendet werden sollen. Zum anderen kommt es erneut zugunsten der Länder – und nur zugunsten dieser – zu einer Revision des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses, die es im Einzelnen darzustellen gilt.

Mit Blick auf die für vier Jahre aufgestockten Entflechtungsmittel ist darauf hinzuweisen, dass Art. 143c GG vorsieht, dass die Entflechtungsmittel 2019 entfallen. Sollte hier eine Fortgewährung ins Auge gefasst werden, bedürfte es mithin einer Verfassungsänderung, die auch mit Blick auf Art. 125c GG für die Fortsetzung der Bundesprogramme im Bereich der Gemeindeverkehrsfinanzierung nötig ist.

Zu einer Beteiligung des Bundes auf der Ausgabenseite kommt es dagegen nicht, es wird also gerade kein neuer Mischfinanzierungstatbestand begründet. Erst recht gibt es keine Fallpauschalen. Der kommunale Bereich geht also in Art. 8 und 12 des Entwurfs des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes komplett leer aus.

B. Fortbestehende Vollfinanzierungspflicht der Länder

Im Verhältnis von Bund und Ländern einschließlich ihrer Kommunen liegt die Vollfinanzierungspflicht für Flüchtlinge weiterhin bei den Ländern und ihren Kommunen. Innerhalb der Länder ist es Sache des jeweiligen Landes, für einen Belastungsausgleich ihrer Kommunen zu sorgen. Dieser Aufgabe sind die Länder – wie im Frühjahr 2015 bereits herausgearbeitet wurde² – bisher in höchst unterschiedlichem Maße nachgekommen.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages hat deshalb in seiner letzten Sitzung am 29./30.9.2015 im Landkreis Kusel die Ministerpräsidenten der dreizehn Flächenländer mit den Unterschriften der Mitglieder des Engeren Präsidiums und aller Vorsitzenden der Landesverbände aufgefordert, in allen Flächenländern den Landkrei-

³² Seinerzeit wurde das bis dahin in Art. 16 Abs. 2 GG enthaltene Grundrecht auf Asyl in Art. 16a GG neu geregelt und durch die sog. Drittstaatenregelung im Hinblick auf seinen persönlichen Anwendungsbereich und durch die Einführung von „sicheren Herkunftsstaaten“ hinsichtlich seiner verfahrensrechtlichen Vorwirkungen beschränkt.

¹ Dazu Henneke, Der Landkreis 2015, 204 (205f.).

² Dazu Henneke, Der Landkreis 2015, 204 (206).

sen und übrigen Kommunen alle Kosten im Bereich der Unterbringung, Gesundheitsversorgung und sozialen Betreuung zu ersetzen. Insoweit hat das Schreiben folgenden Wortlaut:

„So sehr die verabredeten Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und auch das Volumen des seitens des Bundes bereitgestellten Umsatzsteueraufkommens zur Finanzierung der enorm gewachsenen Aufgaben auf diesen Feldern zu begrüßen sind, so sehr sind die konkreten Verabredungen zur Ausgestaltung der Finanzmittelverteilung aus kommunaler Sicht zu kritisieren. Die Regelungen stellen in keiner Weise die seit langem avisierte und in der Sache dringend erforderliche unmittelbare Entlastung zugunsten der Kommunen sicher. Dies gilt sowohl für die nunmehr auf insgesamt 2 Mrd. Euro erhöhte Umsatzsteuerumverteilung zugunsten der Länder für das Jahr 2015 wie auch für die vereinbarte Neuverteilung ab dem 1.1.2016. Beide Regelungen weisen weder einen Bezug zur kommunalen Belastung auf, noch enthalten sie Weiterleitungszusagen der Länder an ihre Kommunen.“

Die getroffene Verabredung berücksichtigt daher weder, dass die Landkreise und Städte bereits derzeit in hohem Umfang Asylbewerber und Flüchtlinge nach nur wenigen Tagen Verweildauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen in eigenen zentralen oder dezentralen Unterkünften zu versorgen haben, noch die sich aus der – zu begrüßenden – Verfahrensbeschleunigung ergebenden finanziellen Lasten in Bezug auf die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II. Auch sind künftig entstehende zusätzliche kommunale Lasten durch einen verstärkten Familiennachzug unberücksichtigt geblieben.

Des Weiteren finden auch die von den Kommunen im Bereich der frühzeitigen Integration beim Spracherwerb sowie bei der beruflichen Eingliederung geleisteten Aufwendungen in den Verabredungen keine unmittelbare Berücksichtigung.

Angeichts dessen gilt es nunmehr, eine unmittelbare finanzielle Entlastung der Kommunen seitens der Länder zu gewährleisten. Die Landkreise, Städte und Gemeinden dürfen nicht finanzieller Ausfallbürge bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms mit der Folge sein, dass finanzielle Mittel für die Erbringung eigener Aufgaben nicht mehr in hinreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Daher ist in *allen Flächenländern* sicherzustellen, dass den Landkreisen und übrigen Kommunen – wie bereits in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern weitgehend praktiziert – alle Kosten im Bereich der Unterbringung, Gesundheitsversorgung und sozialen Betreuung ersetzt werden. Wir bitten Sie eindringlich, dies nunmehr umgehend durch die Anpassung der entsprechenden Regelungen in Ihren Ländern zu gewährleisten. Die Verabredungen vom 24.9.2015 haben durch die Umsatzsteuerumverteilung zugunsten der Länder die finanziellen Voraussetzungen dafür geschaffen, dieser Erwartung in allen Ländern gerecht zu werden.“

C. Umfang der finanziellen Besserstellung der Länder

I. Kommunalentlastungsgesetz 2014

Mit Stand vom 15.7.2013³ hatten § 1 Sätze 4 und 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) folgenden Wortlaut:

„Vom danach verbleibenden Aufkommen der Umsatzsteuer stehen dem Bund 50,5 v.H. zuzüglich des in S. 5 genannten Betrages und den Ländern 49,5 v.H. abzüglich des in S. 5 genannten Betrages zu. Der in S. 4 genannte Betrag beläuft sich... ab dem Jahr 2015 auf 1.077.712.000 Euro.“

In der Folgezeit⁴ ist das in § 1 S. 4 FAG in Prozentpunkten normierte Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnis nicht geändert worden, dafür aber der von den Ländern an den Bund gem. § 1 S. 5 FAG zu zahlende Festbetrag, und zwar für 2015 und 2016 um 251,5 Mio. Euro auf nur noch 826,212 Mio. Euro. Damit wurde sichergestellt, dass bei Beibehaltung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses von 50,5 v.H.: 49,5 v.H. die Länder im Ergebnis nicht an der Erhöhung des gemeindlichen Anteils am Umsatzsteueraufkommen um 500 Mio. Euro in den Jahren 2015 bis 2017 (Hälfte der sog. Vorab-Milliarde) beteiligt werden. Zudem wurden für 2017 und 2018 zugunsten der Länder jeweils weitere 100 Mio. Euro in Abzug gebracht, um die Länder bei den Betriebskosten der Kinderbetreuung mit dem Ziel der Sprachförderung zu begünstigen, sodass der Zahlbetrag der Länder für 2017 auf 726,212 Mio. Euro und für 2018 (wegen des Auslaufens der auf drei Jahre befristeten Kommunalentlastung) auf 977,712 Mio. Euro festgesetzt wurde. Da für die Zeit ab 2019 keine Veränderungen vorgenommen wurden, verblieb es in diesem Gesetz für diesen Zeitraum bei dem zuvor bereits für die Jahre ab 2015 vorgesehenen Zahlbetrag der Länder von 1,077712 Mrd. Euro.

II. Gesetz vom 24.6.2015

Mit dem Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern vom 24.6.2015⁵ ist die gemeindliche Umsatzsteuerbeteiligung für das Jahr 2017 um eine weitere Milliarde Euro auf 1,5 Mrd. Euro erhöht worden. Um diese Operation für die Länder bei Beibehaltung des Umsatzsteuerbeteiligungsverhältnisses von 50,5 v.H.: 49,5 v.H. finanziell zu neutralisieren, musste der Zahlbetrag der Länder für 2017 um 503 Mio. Euro auf 223,212 Mio. Euro abgesenkt werden. Für 2018 und ab 2019 blieb er in diesem Gesetz dagegen unverändert. „Zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern“ – so heißt es bereits im Titel des Gesetzes – wurde der Zahlbetrag der Länder für die Jahre 2015 und 2016 um jeweils 500 Mio. Euro von 826,212 Mio. Euro auf 326,212 Mio. Euro abgesenkt.

III. Entlastungsbeschleunigungsgesetz

Kaum war dieses Gesetz Ende Juni 2015 in Kraft getreten, wurde bereits der Entwurf eines Gesetzes zur schnelleren Entlastung

der Länder und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (Entlastungsbeschleunigungsgesetz) auf den Weg gebracht⁶, um die für 2016 vorgesehene Besserstellung der Länder um 500 Mio. Euro auf 2015 vorzuziehen. So wurde aus dem Zahlbetrag der Länder für 2015 von 326,212 Mio. Euro ein Zahlbetrag des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit von 173,788 Mio. Euro, während der Zahlbetrag der Länder an den Bund für 2016 zunächst wieder auf 826,212 Mio. Euro erhöht wurde. Soweit zur Vorgeschichte.

IV. Verabredungen vom 24.9.2015

Diese Beträge lagen den Erörterungen der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder am 24.9.2015 zugrunde. Nunmehr sind folgende Veränderungen vorgesehen⁷:

Für 2015 stockt der Bund seinen Zahlbetrag wegen der Flüchtlingsaufwendungen nochmals um 1 Mrd. Euro auf dann insgesamt 2 Mrd. Euro auf, sodass sich in § 1 S. 5 FAG ein Zahlbetrag des Bundes von 1,173788 Mrd. Euro ergibt.

Für 2016 überlässt der Bund den Ländern 3,637 Mrd. Euro aus dem Umsatzsteueraufkommen, sodass aus dem Zahlbetrag der Länder von bisher 826,212 Mio. Euro gegenüber dem Bund ein Zahlbetrag des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit von 2,810788 Mrd. Euro wird.

Für 2017 bis 2019 werden zunächst nur Teilregelungen getroffen. Daher belaufen sich die Beträge, die der Bund der Ländergesamtheit aus dem Umsatzsteueraufkommen überlässt, 2017 auf 1,124 Mrd. Euro, 2018 auf 1,220 Mrd. Euro und 2019 auf 350 Mio. Euro. Aus dem Zahlbetrag der Länder gegenüber dem Bund für 2017 von 223,212 Mio. Euro wird so ein Zahlbetrag des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit von 900,788 Mio. Euro.

2018 wird aus dem Zahlbetrag der Länder gegenüber dem Bund von 977,712 Mio. Euro ein Zahlbetrag des Bundes an die Ländergesamtheit von 242,288 Mio. Euro. Ab 2019 vermindert sich der Zahlbetrag der Länder gegenüber dem Bund von 1,077712 Mrd. Euro auf 727,712 Mio. Euro.

Während die Regelung für 2015 mit einer Übertragung von 2 Mrd. Euro Umsatzsteueraufkommen vom Bund auf die Ländergesamtheit für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern überschaubar und nicht revisibel ist, bedürfen

³ BGBl. I, 2401.

⁴ Gesetz vom 22.12.2014, BGBl. I, 2411.

⁵ BGBl. 2015, 974 (976).

⁶ BR-Drs. 393/15 vom 4.9.2015.

⁷ BT-Drs. 18/6185, 80; dazu *Ritgen* in diesem Heft 627 ff.

die Regelungen für die Jahre ab 2017 einer näheren Betrachtung:

Für alle Jahre wird zunächst ein Fixbetrag von 350 Mio. Euro zugrunde gelegt, der mit der Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge begründet wird. Er unterliegt nicht der Revision; in der Gesetzesbegründung findet sich allerdings der Satz, dass eine Überprüfung erfolgt, sobald die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge rückläufig ist.

Eine zweite Komponente ergibt sich aus den „Einsparungen“, die sich im Bundeshaushalt aus dem Wegfall des Betreuungsgeldes bis 2018⁸ ergeben. Diese wachsen in den nächsten Jahren auf, da sich der Bund trotz Nichtigkeit des Betreuungsgeldgesetzes mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes entschieden hat, bewilligte Leistungen ohne Einzelfallprüfung hinsichtlich des individuell schutzwürdigen Vertrauens auch für die Zukunft weiter zu gewähren⁹. Für 2016 sind dafür 339 Mio. Euro, für 2017 774 Mio. Euro und für 2018 870 Mio. Euro vorgesehen. Für die Jahre ab 2019 ist demgegenüber – anders als bei der ersten Komponente in Höhe von 350 Mio. Euro – keine Regelung mehr vorgesehen.

Somit ergeben sich nicht der späteren Überprüfung unterliegende Zahlungen des Bundes aus dem Umsatzsteueraufkommen an die Ländergesamtheit von 689 Mio. Euro für 2016, von 1,124 Mrd. Euro für 2017, von 1,220 Mrd. Euro für 2018 und von 350 Mio. Euro für 2019.

Des Weiteren – und das ist die Hauptkomponente – verpflichtet sich der Bund mit Art. 8 des Gesetzesentwurfs zur Asylverfahrensbeschleunigung, den Ländern **auf der Einnahmeseite** Mittel bereitzustellen, die „einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheids durch das BAMF“¹⁰ erfassen.

„Für das Jahr 2016 erhalten die Länder eine Abschlagszahlung. Es werden für die Berechnung der Abschlagszahlungen durchschnittlich 800.000 Asylbewerber im Ver-

fahren des BAMF unterstellt und eine Verfahrensdauer von fünf Monaten“ bei einem „ermittelten durchschnittlichen Aufwand pro Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 670 Euro monatlich angenommen. Das ergibt einen Betrag von 2,68 Mrd. Euro“.

Entgegen den Darlegungen im **Gesetzesentwurf** („indem der durchschnittliche Aufwand erstattet wird“) handelt es sich **nicht** um einen **Mehrbelastungsausgleich** bzw. um eine **Kostenbeteiligung auf der Ausgabenseite**, sondern um eine Formel zwischen Bund und Ländergesamtheit für eine veränderte Umsatzsteuerverteilung. Diese ist bisher nur für 2016 gesetzlich normiert. Das beruht darauf, dass für die Folgejahre eine „personenscharfe Spitzabrechnung für 2016 erfolgt, die bei der für 2017 festzulegenden Abschlagszahlung berücksichtigt wird“.

Das bedeutet keinesfalls, dass die Spitzabrechnung gegenüber einzelnen Ländern und ihren Kommunen erfolgt, sondern die Formel hat lediglich den Zweck, den Umfang der Umsatzsteuerübertragung vom Bund auf die Ländergesamtheit für die Jahre ab 2017 ermitteln zu können. Die Formel dient mithin (allein) dazu, im Verhältnis vom Bund zur Ländergesamtheit allen Ländern die weiterhin bestehende Vollfinanzierungspflicht für die Flüchtlingsunterbringung auf der Einnahmeseite zu erleichtern.

Kommen mehr als 800.000 Asylbewerber pro Jahr, erhöht sich danach der Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit, gelingt dem Bund eine Verkürzung der Verfahrensdauer zwischen der Registrierung und der Bescheiderteilung durch das BAMF, reduziert sich demgegenüber die Umsatzsteuerübertragungspflicht des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit entsprechend.

Da die Formel jetzt und mit Wirkung für die Zukunft entsprechend der Zusage der Bundesregierung („strukturell und dauerhaft“) kreiert worden ist, steht bereits jetzt fest, dass sich die Zahlungspflicht des Bundes gegenüber der Ländergesamtheit aus

§ 1 S. 5 FAG ab 2017 über die bereits jetzt normierten 900,788 Mio. Euro deutlich erhöhen wird.

Für die mit Unterbringungs- und Integrationskosten stark belasteten Landkreise und kreisfreien Städte sowie die in Nordrhein-Westfalen zuständigen Gemeinden bietet das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz dagegen keinerlei Packende für eine unmittelbare finanzielle Entlastung. Insofern sind jetzt die Länder am Zug.

D. Zusammenfassende Übersicht

- I. Die Finanzierungsverantwortung für die Flüchtlingsunterbringung, -betreuung und -integration liegt wie in der Vergangenheit auch in Zukunft uneingeschränkt bei den Ländern und ihren Kommunen.
- II. Die Länder sind gehalten, ihren Kommunen alle diesen entstehenden Kosten auszugleichen.
- III. Der Bund hat den Ländern zur Erfüllung ihrer Vollfinanzierungspflicht folgende Beträge aus dem Umsatzsteueraufkommen zur Verfügung gestellt.
 1. Für 2015: 2 Mrd. Euro (500 + 500 + 1000 Mio.)
 2. Für 2016: 3,637 Mrd. Euro (500 – 500 + 3637 Mio.)
 3. Für 2017: 1,224 Mrd. Euro (100 + 1124 Mio.)
 4. Für 2018: 1,320 Mrd. Euro (100 + 1220 Mio.)
 5. Für 2019: 350 Mio. Euro (350 Mio.)
- IV. Für die Jahre ab 2017 tritt jeweils ein Betrag hinzu, der abhängig ist von der Antragstellerzahl und der Verfahrensdauer.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin

Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland

Von Dr. Klaus Ritgen, Berlin

Nach der jüngsten Prognose des Bundesministeriums des Innern werden im Jahr 2015 bis zu 800.000 Flüchtlinge und Asylbewerber nach Deutschland einreisen. Das Ministerium selbst spricht insoweit zur Recht von einem „Allzeithoch“, denn es gab zwar auch in der Vergangenheit Perioden, in denen der Strom der Flüchtlinge sprunghaft anstieg, zuletzt zu Beginn der 1990er-Jahre, seinerzeit insbesondere in Folge des Bürgerkriegs im

ehemaligen Jugoslawien. Doch noch zu keinem Zeitpunkt kamen auch nur annähernd so viele ausländische Flüchtlinge nach Deutschland, wie das derzeit der Fall ist. Selbst die Zahl des Jahres 1992, als ca. 440.000 Menschen hierzulande Aufnahme suchten, nimmt sich im Ver-

gleich nahezu bescheiden aus. Mindestens ebenso dramatisch wie die absolute Zahl ist die Geschwindigkeit, mit der sie anwächst: Sollte sich die Prognose bewahrheiten, würde dies bedeuten, dass

⁸ Dazu Henneke, Der Landkreis 2015, 362, 363 und 370.

⁹ Dazu ausf.: Henneke, Der Landkreis 2015, 370; Peuker, DVBl. 2015, 1233.

¹⁰ BT-Drs. 18/6185, 80; Gesetzesbegründung zu Art. 8.

sich die Zahl der Flüchtlinge im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr vervierfacht haben wird.¹

Eine derart hohe Zahl von Hilfesuchenden bedeutet eine bislang nicht bekannte Herausforderung, die alle staatlichen Ebenen trifft. Denn der Bund ist zwar – eine bemerkenswerte Ausnahme von dem in Art. 30, 83 GG verankerten Grundsatz der Länderexekutive – weitgehend für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig. Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge ist aber Sache der Länder, die die Bewältigung dieser Aufgabe – soweit es nicht um die sog. „Erstaufnahme“² geht – ganz überwiegend auf die Kommunen übertragen haben, namentlich auf die Landkreise und kreisfreien Städte.

Dieses System stößt derzeit an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit, und es gibt Stimmen, die nach einer grundlegenden Reform rufen. Die Spannbreite der Vorschläge reicht dabei von der Forderung nach (weiteren) finanziellen Hilfen des Bundes bis hin zu einer Verlagerung der Zuständigkeit jedenfalls für die Erstaufnahme der Flüchtlinge auf den Bund. Bevor solchen Vorschlägen nähergetreten wird, empfiehlt sich indes eine gründliche Bestandsaufnahme des geltenden Rechts. Das ist das Anliegen dieses Beitrags.

Dazu wird im Folgenden in einem ersten Schritt der allgemeine gesetzliche Rahmen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen aufgezeigt (sub I.). Im Schwerpunkt der Darstellung geht es aber um die landesgesetzliche Verteilung der Zuständigkeiten, wobei auch die Praxis der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen in den Ländern berücksichtigt wird (unten sub II.). Dabei wird deutlich, dass die Länder derzeit nicht nur ihrer bundesgesetzlichen Verpflichtung zur Bereitstellung von ausreichend dimensionierten Erstaufnahmeeinrichtungen nicht nachkommen und diese Aufgabe durch eine frühzeitige Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge (faktisch) auf die Kommunen delegieren, sondern dass sie ihre Kommunen auch in finanzieller Hinsicht in sehr unterschiedlicher Weise bei der Bewältigung der Aufgabe der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern unterstützen.

I. Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen in Deutschland

Die Rechtsstellung eines Ausländers, der in Deutschland um Asyl nachsucht, bestimmt sich bis zur rechtskräftigen Entscheidung über seinen Asylantrag ganz maßgeblich durch das Asylverfahrensgesetz³ (AsylVerfG) und das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).⁴ Das AsylVerfG gestattet ihm zum Zwecke der Durchführung des

Asylverfahrens zwar den Aufenthalt in Deutschland (§ 55 Abs. 1 Satz 1 AsylVerfG), schränkt seine Freizügigkeit und das Recht, Wohnort und Unterkunft selbst zu bestimmen, aber ein (§§ 47 ff. AsylVerfG). Asylbewerber werden grundsätzlich von Staats wegen „untergebracht“. Diese asylverfahrensrechtliche Pflicht, an einem bestimmten Ort und in einer nicht frei bestimmten Unterkunft zu wohnen, dient in erster Linie dazu, eine schnelle und geordnete Durchführung des Verfahrens zu gewährleisten. Ihr korrespondiert das Recht auf eine Unterkunft, wie es sich aus dem AsylbLG ergibt. Das AsylbLG gewährt Asylbewerbern und Flüchtlingen noch weitere Ansprüche, die sich auf die Sicherung des physischen Existenzminimums und auf die Gesundheitsversorgung richten. Das AsylbLG trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die ganz überwiegende Zahl der Asylbewerber weitgehend mittellos nach Deutschland kommt, jedenfalls zunächst an einer Erwerbstätigkeit gehindert ist und darüber hinaus häufig schon wegen fehlender Sprachkenntnisse kaum eine Chance hat, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Soweit sie nicht über eigenes Einkommen und Vermögen verfügen, die nach § 7 AsylbLG vorrangig zu verbrauchen sind, wird Asylbewerbern und Flüchtlingen daher staatliche Unterstützung gewährt.

1. Die asylverfahrensrechtlichen Bestimmungen über die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Für die Dauer des Asylverfahrens weist das AsylVerfG die Aufgabe der Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen den Ländern zu. Maßgeblich für die Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge auf die Länder ist der Königsteiner Schlüssel (§ 45 AsylVerfG)⁵, aus dem sich für jedes Land eine Aufnahmequote errechnet. In dem Umfang, in dem die Länder verpflichtet sind, Asylbewerber und Flüchtlinge aufzunehmen, sind sie auch verpflichtet, entsprechend dimensionierte Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen (§ 44 AsylVerfG). Welche Aufnahmeeinrichtung für welchen Asylbewerber bzw. Flüchtling zuständig ist, ergibt sich aus § 46 AsylVerfG. (Erst-)zuständig ist danach diejenige Aufnahmeeinrichtung, in der sich der um Schutz nachsuchende Ausländer gemeldet hat. In ihr verbleibt er aber nur, wenn die Einrichtung über einen freien Unterbringungsplatz im Rahmen der jeweiligen Länderaufnahmekapazität verfügt und wenn die ihr zugeordnete Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Asylanträge aus dem Herkunftsland des Ausländers bearbeitet.⁶ Liegt eine dieser Voraussetzungen nicht vor, übernimmt eine zentrale Verteilungsstelle des Bundes – das sog. EASY-System – die Zuweisung der Asylsuchenden an die Länder (§ 46 Abs. 2

AsylVerfG). Ist ein Land nach der Quotenregelung zur Aufnahme verpflichtet, kann es sich dieser Verpflichtung nicht unter Hinweis auf fehlende Unterbringungsplätze in seinen Aufnahmeeinrichtungen entziehen (§ 46 Abs. 5 AsylVerfG).

Das AsylVerfG regelt allerdings nicht, wie lange die Länder verpflichtet sind, Asylbewerber und Flüchtlinge in einer Aufnahmeeinrichtung unterzubringen. Adressaten einer solchen Verpflichtung sind vielmehr nur die betroffenen Ausländer selbst. § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylVerfG sieht vor, dass sie bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monate in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen haben.⁷ Auch nach der Beendigung der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sind Asylbewerber und Flüchtlinge, über deren Asylantrag noch nicht entschieden ist, indes nicht frei in der Bestimmung ihres Wohnorts und ihrer Wohnung. Sie sind vielmehr weiterhin von den Ländern unterzubringen, nunmehr allerdings dezentral im Sinne einer landesinternen Verteilung (dazu § 50 AsylVerfG). In dieser zweiten Phase der Unterbringung – die bislang erwähnten Aufnahmeeinrichtungen werden daher auch als „Erst“-Aufnahmeeinrichtungen bezeichnet – soll die Unterbringung regelmäßig in „Gemeinschaftsunterkünften“ erfolgen (§ 53 AsylVerfG), was den Ländern die Möglichkeit lässt, auch eine andere Form der Unterbringung, etwa in (angemieteten) Wohnungen, Hotels zu wählen oder die Betroffenen – wie in der aktuellen Situation – in provisorischen Einrichtungen (Turnhallen, Zeltlager) unterzubringen.⁸

¹ Eine solche Steigerungsrate innerhalb nur eines Jahres hat es in der Vergangenheit ebenfalls noch nicht gegeben. Eine (annähernde) Verdoppelung der Zahl der Asylbewerber und Flüchtlinge binnen Jahresfrist ist dagegen schon häufiger vorgekommen, so z. B. 1987/1988 (57.379/103.076).

² Zu den verschiedenen Phasen der Unterbringung sogleich sub I. 1.

³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 2.9.2008 (BGBl. I, 1798), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2014, BGBl. I, 2439.

⁴ In der Fassung der Bekanntmachung vom 5.8.1997 (BGBl. I, 2022), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2014, BGBl. I, 2439.

⁵ Dazu Bergmann, in: Renner (Hrsg.), Ausländerrecht, 9. Auflage 2011, § 45 AsylVerfG Rn. 4.

⁶ Das BAMF muss bei jeder Aufnahmeeinrichtung der Länder mit mehr als 500 Unterbringungsplätzen eine Außenstelle einrichten. In Abstimmung mit den Ländern können weitere Außenstellen eingerichtet werden. Davon hat das BAMF in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht. Eine Liste der Außenstellen ist auf der Homepage des BAMF verfügbar. Die einzelnen Außenstellen sind auf die Bearbeitung von Asylanträgen aus unterschiedlichen Ländern spezialisiert.

⁷ Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze sieht mit Stand vom 14.9.2015 vor, dass diese Frist auf bis zu sechs Monate verlängert werden soll; Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten sollen für die gesamte Dauer ihres Verfahrens verpflichtet sein, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen.

⁸ Vgl. Bergmann (o. Fn. 5), § 54 AsylVerfG Rn. 9.

Diese Regelungstechnik des AsylVerfG hindert die Länder nicht daran, Asylbewerber und Flüchtlinge sehr schnell, jedenfalls deutlich früher als erst nach sechs Wochen bzw. sogar erst nach drei Monaten aus den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen zu entlassen. Da – wie noch zu zeigen sein wird – nahezu alle Länder die Zuständigkeit in der zweiten Phase der Unterbringung den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen haben, können sie auf diese Weise die Problematik der Flüchtlingsunterbringung weitgehend auf die kommunale Ebene verlagern. Dies findet derzeit in erheblichem Umfang statt.

2. Leistungen nach dem AsylbLG

Auf welche Leistungen ein Asylbewerber Anspruch hat, ergibt sich im Einzelnen aus dem AsylbLG. Von besonderer Bedeutung für den vorliegenden Zusammenhang sind insoweit die §§ 3, 4 und 6 AsylbLG. § 3 AsylbLG regelt die sog. „Grundleistungen“, § 4 AsylbLG enthält Bestimmungen über Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt. § 6 AsylbLG stellt die Grundlage für die Gewährung „sonstiger Leistungen“ im Einzelfall dar.

Das AsylbLG ist als Bestandteil des sog. „Asylkompromisses“ 1993 in Kraft getreten. Gegenüber dem bis dahin gleichermaßen für Deutsche wie für Ausländer einschließlich der Asylbewerber geltenden Bundessozialhilfegesetz führte es zu einer deutlichen Absenkung der Leistungen und sah im Grundsatz das Sachleistungsprinzip vor.⁹ Auf diese Weise wollte der Gesetzgeber einen für wesentlich gehaltenen „Zuwanderungsanreiz“ beseitigen.¹⁰ Das BVerfG hat allerdings bereits im Juli 2012 entschieden, dass die Höhe der (Geld-) Leistungen nach dem AsylbLG „evident unzureichend“ sei und festgestellt, dass die Leistungen für ein Existenzminimum grundsätzlich nicht migrationspolitischen Überlegungen unterliegen.¹¹ Der Gesetzgeber hat darauf mit einer weitgehenden Gleichstellung der Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII und nach AsylbLG reagiert.¹² Ohne dass das BVerfG diese Frage thematisiert hatte, wurde auch das Vorrangprinzip für Sachleistungen beschränkt.¹³

Es kann nicht verwundern, dass die stark wachsende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen auch das AsylbLG und die mit seiner Ausgestaltung tatsächlich oder vermeintlich verbundenen Zuwanderungsanreize wieder in den Mittelpunkt des Interesses treten lassen. So wird bereits die Wiedereinführung des Sachleistungsprinzips gefordert. Namentlich für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten wird überdies die Frage gestellt, ob eine Kürzung der an sie zu erbringenden Leistungen möglich wäre. Angesichts der Aussagen des BVerfG dürfte der Spielraum insoweit gering sein. Immerhin hat das

Gericht aber zu verstehen gegeben, dass die Regelsätze bedarfsbezogene Differenzierungen widerspiegeln dürfen, die aus der kurzfristigen Dauer des Aufenthalts resultieren, sofern sich dies nachvollziehbar ermitteln lässt.¹⁴

Gerade für Asylbewerber und Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten wird derzeit eine im Vergleich zu anderen Gruppen signifikante Verkürzung der Asylverfahren und des tatsächlichen Aufenthalts in Deutschland angestrebt. Mit der Schaffung (und der tatsächlichen Durchsetzung) eines solchen Sonderverfahrensrechts dürften sich auch im Hinblick auf die Leistungen nach dem AsylbLG Kürzungsspielräume eröffnen, sofern der Gesetzgeber plausibel machen kann, dass ein stark verkürzter Aufenthalt in Deutschland auch mit Minderbedarfen gegenüber Hilfeempfängern einhergeht, für die regelhaft mit einem längeren Aufenthalt zu rechnen ist oder die sogar über ein Daueraufenthaltsrecht verfügen. Dieser Gedanke kann hier indes nicht weiter vertieft werden.

a) Grundleistungen nach § 3 AsylbLG

§ 3 AsylbLG unterscheidet zwischen dem notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (Leistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums) einerseits und einem Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens andererseits. Außerdem spielt es eine Rolle, ob der Asylbewerber noch in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung oder außerhalb davon untergebracht ist.

Hinsichtlich des Geldbetrages zur Deckung persönlicher Bedürfnisse, für den sich umgangssprachlich der Begriff des „Taschengeldes“ eingebürgert hat, trifft § 3 Abs. 1 Satz 5 AsylbLG eine differenzierende Regelung.¹⁵ Bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres hängt die Höhe des monatlichen „Taschengeldes“ vom Alter des Asylbewerbers ab (bis zur Vollendung des 6. Lebensjahrs 84 €, bis zur Vollendung des 14. Lebensjahrs 92 €, bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs 85 €), bei erwachsenen Asylbewerbern spielt es eine Rolle, ob sie alleinstehend sind (dann 143 €), mit einem Partner gemeinsam einen Haushalt führen (dann jeweils 129 €) oder ohne eigenen Haushalt sind (dann 113 €). Die Zahlung von Taschengeld hängt nicht davon ab, ob Asylbewerber in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung leben oder anderweitig untergebracht sind.

Dieser Umstand ist aber für die sonstigen (Grund-)Leistungen nach dem AsylbLG von Bedeutung. So wird der notwendige Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haus-

halts während der Dauer der Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung durch Sachleistungen erbracht (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG).

Bei einer Unterbringung außerhalb von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen gelten dagegen andere Regelungen. In diesem Fall sind die Grundleistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums vorrangig als Geldleistungen zu erbringen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG). Auch hinsichtlich der Höhe dieser Geldleistungen gilt die im Zusammenhang mit dem „Taschengeld“ bereits dargestellte Staffelung.¹⁶ So erhält ein alleinstehender Leistungsberechtigter 216 €, ein leistungsberechtigtes Kind bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres erhält 133 €. Wichtig ist dabei, dass der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht wird (§ 3 Abs. 2 Satz 4 AsylbLG). Ist ein Asylbewerber also nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht, erhält er neben den erwähnten Pauschalen, die sich bei einem alleinstehenden volljährigen Leistungsberechtigten auf eine monatliche Summe von 359 € addieren, auch noch die Miete.

b) Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt gem. § 4 AsylbLG

Neben die Grundleistungen nach § 3 AsylbLG treten gem. § 4 AsylbLG die Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt. § 4 Abs. 1 AsylbLG beschränkt die Leistungen bei Erkrankungen und Schmerzzuständen auf die zur Besserung bzw. Linderung „erforderlichen Leistungen“. Für die Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt gilt diese Einschränkung nicht.

Es ist Aufgabe der (nach Landesrecht) zuständigen Behörde – also in der Erstauf-

⁹ Zur Entstehung *Janda*, Quo vadis, AsylbLG? Möglichkeiten der Neugestaltung der existenzsichernden Leistungen für Personen mit vorübergehendem Aufenthalt nach dem Urteil des BVerfG, ZAR 2013, S. 175; BVerfGE 132, 134 (137).

¹⁰ BT-Drs. 12/4451, S. 5.

¹¹ BVerfGE 132, 134 ff.

¹² Durch Gesetz zur Änderung des AsylbLG und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10.12.2014 (BGBl. I, 2187). Die Rechtsänderung ist zum 1.3.2015 wirksam geworden.

¹³ Durch Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von Asyl suchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014 (BGBl. I, 2439), ebenfalls mit Wirkung ab dem 1.3.2015.

¹⁴ BVerfGE 132, 134 (164 f.); *Janda* (o. Fn. 9), ZAR 2013, S. 175, 178.

¹⁵ Die genaue Höhe der Leistungen ergibt sich aus § 3 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 14 AsylbLG und der Bekanntmachung über die Höhe der Leistungssätze nach § 14 AsylbLG für die Zeit ab 1.3.2015 vom 16.1.2015 (BGBl. I, 25).

¹⁶ Wiederum ergibt sich die genaue Höhe aus der in Fn. 14 genannten Bekanntmachung.

¹⁷ Um welche Leistungen es sich insoweit im Einzelnen handelt, folgt nicht aus dem Gesetz. Das führt in der Praxis der Krankenbehandlung regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten.

nahmeeinrichtung in der Regel das Land und anschließend in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte –¹⁸, die ärztliche und zahnärztliche Versorgung einschließlich der amtlich empfohlenen Schutzimpfungen und medizinisch gebotenen Vorsorgeuntersuchungen sicherzustellen.

c) Sonstige Leistungen (§ 6 AsylbLG)

§ 6 AsylbLG regelt im Sinne eines Auffangtatbestandes die „sonstigen“ Leistungen an Asylbewerber. Solche Leistungen können insbesondere gewährt werden, wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind (§ 6 Abs. 1 Satz 1). Diese Ermessensleistungen sind grundsätzlich als Sachleistungen und nur bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistungen zu gewähren. Typische Beispiele für die von § 6 AsylbLG erfassten Leistungen sind etwa die Zahlung von Umzugskosten (als Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts), die Gewährung von Hilfe bei Pflegebedürftigkeit (als Leistung zur Sicherung der Gesundheit), die Bereitstellung bzw. Finanzierung von Baby (-erst-)ausstattungen (als Leistung zur Deckung der besonderen Bedürfnisse eines Kindes) oder die Erstattung von Fahrtkosten (als Leistung zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht).

3. Summe der staatlichen Ausgaben für die Leistungen an Asylbewerber

Die staatlichen Ausgaben für Leistungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind beträchtlich.¹⁹ Für 2014 beliefen sie sich nach der amtlichen Fachstatistik auf 2,396 Mrd. € (brutto). Die Ausgaben für Leistungen nach dem AsylbLG lagen damit um 57,9 % über dem Vorjahr und haben sich gegenüber 2009 verdreifacht. Über drei Viertel (76 %) der Ausgaben wurden für Regelleistungen verwendet, knapp ein Viertel (24 %) für besondere Leistungen.

Rund zwei Drittel dieser Leistungen wurden von den Kommunen gewährt. In den Flächenländern umfasst der Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben etwa vier Fünftel. Nahezu die Hälfte der kommunalen Ausgaben fällt bei den Landkreisen an.

4. Aufnahme und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen

Besonderheiten sind hinsichtlich der Aufnahme und Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen (UM) zu berücksichtigen. Unbegleitete Minderjährige sind Personen unter 18 Jahre, die ohne Begleitung

eines für sie verantwortlichen Erwachsenen nach Deutschland bzw. in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union einreisen oder die nach ihrer Einreise ohne Begleitung zurückgelassen wurden.²⁰ Unabhängig davon, ob dieser Personenkreis einen Asylantrag stellt oder nicht,²¹ gelten für UM nicht die für volljährige Asylbewerber und Flüchtlinge maßgeblichen Regelungen über die Verteilung und die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. in Einrichtungen der Anschlussunterbringung. Die Regelungen des AsylVerfG und des AsylbLG werden vielmehr durch Bestimmungen des Jugendhilferechts überlagert bzw. verdrängt.

So bestimmt § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII, dass „das Jugendamt [...] berechtigt und verpflichtet [ist], ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn [...] ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten.“ „Inobhutnahme“ bedeutet konkret, dass das Jugendamt für eine vorläufige Unterbringung zu sorgen und ein sog. „Clearingverfahren“ durchzuführen hat.²² Im Rahmen des Clearingverfahrens wird die Identität des Jugendlichen festgestellt und in Zweifelsfällen eine Altersbestimmung vorgenommen. Desweiteren wird nach Familienangehörigen gesucht und die gesundheitliche Lage wird ermittelt. Auch über die Frage, ob ein Asylantrag gestellt werden sollte, wird entschieden. Kern des Prozesses ist es aber, den Bedarf an Hilfen zur Erziehung nach dem 4. Abschnitt SGB VIII zu ermitteln und konkret festzulegen, welche der sich aus dem SGB VIII ergebenden Hilfsmaßnahmen notwendig sind. Daraus bestimmt sich dann auch die Art der im Anschluss an das Clearingverfahren vorgesehenen Unterbringung z. B. bei einer Pflegefamilie (§ 33 SGB VIII), in einer Einrichtung der Heimerziehung (§ 34 SGB VIII) oder im Rahmen der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII.²³ Wenn die unbegleiteten Minderjährigen nach den genannten Vorschriften untergebracht sind, so hat der zuständige Träger der Jugendhilfe – das sind nach Maßgabe des Landesrechts in der Regel die Landkreise bzw. die kreisfreien Städte – auch den notwendigen Unterhalt des Kindes sicherzustellen. Dieser umfasst die Kosten für den Sachaufwand sowie für Pflege und Erziehung (§ 39 Abs. 1 SGB VIII). Außerdem ist dem Jugendlichen ein angemessener Barbetrag zur persönlichen Verfügung zu gewähren (§ 39 Abs. 2 SGB VIII).

Zuständig für die Inobhutnahme ist das Jugendamt der Kommune, in der der Jugendliche aufgegriffen wurde (§ 87 SGB VIII). Eine bundesweite Verteilung der Jugendlichen, wie sie bei volljährigen Asylbe-

werbern und Flüchtlingen nach Maßgabe der sich aus dem Königsteiner Schlüssel ergebenden Aufnahmequoten vorgesehen ist, findet bei Jugendlichen derzeit nicht statt. Dies hat zur Folge, dass insbesondere die Jugendämter in Bundesländern mit einer deutschen Außengrenze und/oder einem großen internationalen Flughafen in besonderer Weise durch die Aufnahme unbegleiteter Jugendlicher belastet sind. Das trifft namentlich auf Bayern, aber z. B. auch auf Hessen zu. Da die Zahl der unbegleiteten nach Deutschland einreisenden Minderjährigen in ähnlicher Weise zugenommen hat wie die Zahl der Flüchtlinge und Asylbewerber, sind einige Landkreise – wie erwähnt vor allem in Bayern – sehr stark belastet.²⁴ Auch nach Einschätzung der Bundesregierung sind die Kapazitätsgrenzen mancherorts so weit überschritten, dass eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen erheblich erschwert bzw. nicht mehr möglich ist.²⁵

¹⁸ Dazu im Einzelnen unten sub II.

¹⁹ Zum Folgenden vgl. Wohltmann, Kreisfinanzen 2014/2015, Der Landkreis 2015, S. 406 (440).

²⁰ So die Legaldefinition in Art. 2 lit j) der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 („Dublin III-Verordnung“) vom 26.6.2013, Abl. EU L 180, 31.

²¹ Nach § 12 Abs. 1 AsylVfG sind Minderjährige ab Vollendung des 16. Lebensjahrs in der Lage, selbst einen Asylantrag zu stellen; für das Aufenthaltsrecht enthält § 80 Abs. 1 AufenthG eine Parallelregelung. Unbegleitete Minderjährige bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres können einen Asylantrag nur durch einen für sie bestellten Vormund stellen. Tatsächlich verzichtet allerdings ein großer Teil der unbegleiteten Minderjährigen auf die Stellung eines Asylantrags und versucht auf anderem Wege, ein Aufenthaltsrecht in Deutschland zu erhalten, insbesondere durch Geldtendmachung von Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG; dazu etwa Andreas Müller, Unbegleitete Minderjährige in Deutschland, BAMF Working Paper 60, 2014, S. 16, 29 ff.; vgl. auch Bernd Parusel, Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Aufnahme in Deutschland und Perspektiven für die EU, ZAR 2010, S. 233, 234.

²² Für die Unterbringung während des Clearingverfahrens gibt es keine bundesweit gültigen Vorgaben. Die Situation in den Ländern ist sehr unterschiedlich. Vielfach erfolgt die Unterbringung in spezifischen Clearingeinrichtungen bzw. -häusern. Vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen in der Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 15.7. 2015, BT-Drs. 18/5564, S. 47.

²³ Eingehend Müller (o. Fn. 21), S. 34, 36.

²⁴ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes hat die Zahl der Minderjährigen, die aufgrund einer unbegleiteten Einreise aus dem Ausland in Obhut genommen wurden, im Jahr 2014 stark zugenommen. So kamen 2014 rund 11.600 Kinder und Jugendliche ohne Begleitung einer sorgeberechtigten Person über die Grenze nach Deutschland, das waren 5.000 Minderjährige oder 77 % mehr als im Jahr 2013 und sechsmal mehr als im Jahr 2009. Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich Ende 2014 ca. 18.000 unbegleitete ausländische Minderjährige in vorläufigen Schutzmaßnahmen oder Anschlussmaßnahmen (Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige) der Kinder- und Jugendhilfe befunden haben (BR-Drs. 349/15, S. 1). Der Bayerische Landtag verweist in einer Pressemitteilung vom 3.9.2015 darauf, dass sich mit fast 12.000 jungen Flüchtlingen fast die Hälfte der zu betreuenden Personen allein in Bayern aufhalte.

²⁵ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Be-

Auch hinsichtlich der Erstattung der mit der Aufnahme und Unterbringung verbundenen Kosten gelten im Hinblick auf unbegleitete Minderjährige Besonderheiten. Während sich die Kostenerstattung bei volljährigen Asylbewerbern und Flüchtlingen nach dem jeweiligen Landesaufnahmerecht bestimmt (dazu sogleich sub II.), trifft das SGB VIII für die unbegleiteten Minderjährigen eine bundesweite Regelung zur Kostentragung: Nach § 89d Abs. 1 SGB VIII fallen die Kosten grundsätzlich dem Land zur Last. Handelt es sich um einen im Ausland geborenen unbegleiteten Minderjährigen, wird das erstattungspflichtige Land auf der Grundlage eines Belastungsvergleichs vom Bundesverwaltungsamt bestimmt.²⁶ Dieses Verfahren hat zur Folge, dass kommunale Körperschaften Erstattungsansprüche nicht nur gegenüber ihrem Bundesland haben können, sondern ggf. auch gegenüber dritten Bundesländern geltend machen müssen.

Angesichts der beschriebenen Unzulänglichkeiten des geltenden rechtlichen Rahmens für die Aufnahme und Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger hat die Bundesregierung Mitte August 2015 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vorgelegt.²⁷ Durch die als §§ 42a ff. SGB VIII vorgeschlagenen Regelungen soll eine bundesweite Aufnahmespflicht der Länder sowie ein landesinternes und bundesweites Verteilungsverfahren geschaffen werden; zugleich soll die Altersgrenze, ab der Verfahrenshandlungen vorgenommen werden können, von 16 auf 18 Jahren angehoben werden. Am Primat der Kinder- und Jugendhilfe bzw. an der Primärzuständigkeit des Jugendamtes für Erstversorgung, Unterbringung, Clearingverfahren und an die Inobhutnahme anschließende Hilfeleistung für unbegleitete ausländische Minderjährige wird aber festgehalten.²⁸ Das Erstattungsverfahren nach § 89d Abs. 3 SGB VIII entfällt; es bleibt bei der Kostenträgerschaft desjenigen Bundeslandes, in dem sich das zuständige Jugendamt befindet. Die geplante Neuregelung soll erst am 1.1.2016 in Kraft treten; eine Übergangsregelung für unbegleitete Minderjährige, die bereits heute und noch bis zu diesem Zeitpunkt Aufnahme in den derzeit besonders belasteten Ländern gefunden haben, ist nicht vorgesehen.

II. Aufgaben- und Ausgabenträgerschaft in den Flächenländern

Die folgende Darstellung der Aufgaben- und Ausgabenträgerschaft konzentriert sich auf die Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen für die Dauer des Asylverfahrens. Nur der Vollständigkeit halber sei daher bemerkt, dass die Kommunen nach Maßgabe des jeweiligen Landes-

rechts in der Regel auch zur Aufnahme und Unterbringung (zumindest) derjenigen Ausländer zuständig sind, die nach § 1 Abs. 1 AsylbLG leistungsberechtigt sind, also z. B. für die nach § 60a AufenthG Geduldeten. Bemerkenswert ist ferner, dass die Länder sich an den Kosten für die Aufnahme und Unterbringung dieser Ausländer vielfach in deutlich geringerem Umfang beteiligen, als dies hinsichtlich der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden für die Dauer ihres Asylverfahrens der Fall ist.

1. Baden-Württemberg

Baden-Württemberg regelt die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern und den Vollzug des AsylbLG durch das Gesetz über die Aufnahme von Flüchtlingen – Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) vom 19.12.2013.²⁹ Das Gesetz enthält Bestimmungen hinsichtlich der Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Asylbegehrenden sowie zur Ausführung des AsylbLG (§ 1 FlüAG). Die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben obliegen grundsätzlich den Aufnahmebehörden.

a) Unterbringung

Die Landratsämter und die kreisfreien Städte werden als untere Verwaltungsbehörden mit den Aufgaben der unteren Aufnahmebehörden betraut (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 FlüAG).³⁰ Während die Erstaufnahme i. S. v. § 44 AsylVerfG dem Regierungspräsidium Karlsruhe obliegt (§ 6 FlüAG) und derzeit faktisch in drei Erstaufnahmeeinrichtungen stattfindet³¹, sind die Stadt- und Landkreise für die sich daran anschließende, vom FlüAG BW so bezeichnete „vorläufige Unterbringung“ zuständig (§ 7 Abs. 1 FlüAG). Die vorläufige Unterbringung erfolgt in Gemeinschaftsunterkünften und in Wohnungen (§ 8 Abs. 1 Satz 1 FlüAG). Diese „vorläufige Unterbringung“ endet unabhängig davon, ob das Asylverfahren zu diesem Zeitpunkt schon abgeschlossen ist, 24 Monate nach der Aufnahme durch die Stadt- oder Landkreise (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 FlüAG). Stellt der Betroffene eine Folgeantrag, soll keine erneute vorläufige Unterbringung stattfinden (§ 10 Abs. 1 FlüAG), anders, wenn es sich um eine wiedereingereiste Person handelt. Dann soll die Unterbringung in der Einrichtung erfolgen, der sie im Rahmen des vorherigen Asylverfahrens zugeteilt war (§ 10 Abs. 2 FlüAG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Hinsichtlich der während der vorläufigen Unterbringung zu erbringenden Leistungen verweist § 11 FlüAG auf die Rechtsvorschriften des Bundes, ordnet aber an, dass „eine Leistungsgewährung in Form von Sachleistungen außer Betracht bleiben (soll), soweit dies aufgrund von Rechtsvorschriften des Bundes zulässig ist und nicht im Einzelfall Sachleistungen zur Sicherstel-

lung des physischen Existenzminimums geboten sind“ (§ 11 Abs. 1 Satz 2 FlüAG). Zuständig für den Vollzug des AsylbLG sind wiederum die unteren Aufnahmebehörden (§ 2 Abs. 1 FlüAG), also die Landratsämter bzw. die kreisfreien Städte. Eine Ausnahme davon besteht nur, wenn und solange Asylbewerber und Flüchtlinge in einer Erstaufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht sind (§ 6 Abs. 2 Satz 1 FlüAG).

c) Kostenerstattung

Wie sich aus § 14 FlüAG ergibt, tragen die Stadt- und Landkreise die Ausgaben für die den unteren Aufnahmebehörden obliegenden Aufgaben der vorläufigen Unterbringung. Sie erhalten dafür vom Land eine einmalige Pauschale in Höhe von derzeit 13.260 € (§ 15 Abs. 1 i. V. m. § 22 Abs. 1 FlüAG).³² Mit der für Asylbewerber gezahlten Pauschale ist auch der Aufwand abgedeckt, der aus der Aufnahme und Unterbringung von Familienangehörigen entsteht. Die Pauschale wird für jede Person nur einmal gewährt, auch wenn diese z. B. nach Wiedereinreise einen Folgeantrag stellt.

d) Sonderfall: „Anschlussunterbringung“

Endet die „vorläufige Unterbringung“, sehen die §§ 17 ff. FlüAG für einige Fälle die sog. „Anschlussunterbringung“ vor.³³ Das

treuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, BR-Drs. 349/15, S. 2.

²⁶ Maßgeblich ist nach § 89d Abs. 4 Satz 2 SGB VIII die Belastung, die sich pro Einwohner im vergangenen Haushaltsjahr (1.) durch die Erstattung von Kosten nach § 89d SGB VIII und (2.) die Gewährung von Leistungen für Deutsche im Ausland durch die überörtlichen Träger im Bereich des jeweiligen Landes nach Maßgabe von § 6 Abs. 3, § 85 Abs. 2 Nr. 9 SGB VIII ergeben hat.

²⁷ BR-Drs. 349/15 vom 14.8.2015.

²⁸ BR-Drs. 349/15, S. 13.

²⁹ GBl. 2013, 493.

³⁰ Untere Verwaltungsbehörden sind in Baden-Württemberg in den Landkreisen die (staatlichen) Landratsämter sowie in den Stadtstaaten die Gemeinden; vgl. dazu § 15 Abs. 1 LVG BaWü.

³¹ Die drei Erstaufnahmeeinrichtungen befinden sich in Karlsruhe, Meßstetten und Ellwangen; in Planung sind drei weitere Einrichtungen in Mannheim, Schwäbisch-Hall und Freiburg. Daneben richtet das Land kurzfristig sog. „bedarforientierte Aufnahmeeinrichtungen“ ein. Nach eigenen Angaben verfügt das Land derzeit über ca. 9.000 Erstaufnahmepplätze. Diese wie auch die in den folgenden Fn. enthaltenen Informationen entstammen in der Regel den Internetauftritten der Länder. Auf die Angabe der konkreten Fundstelle wird verzichtet, zumal sich die Lage der Dinge derzeit nahezu täglich ändert.

³² Nach einem aktuellen Verordnungsentwurf des Integrationsministeriums über die Neufestsetzung der Pauschalen nach § 15 FlüAG für das Jahr 2014 soll rückwirkend ab dem Jahr 2014 eine Neustrukturierung der Pauschalen erfolgen. Danach sollen die Pauschalenbestandteile u. a. für die Krankenversorgung und die Verwaltungskosten deutlich abgesenkt werden. Zugleich soll sich die Pauschale für die Liegenschaften an den tatsächlichen Aufwendungen des einzelnen Landkreises orientieren.

³³ Der Begriff der „Anschlussunterbringung“ ist mehrdeutig. In der Regel wird damit jede Form der Unterbringung nach dem Ende der Pflicht zum Aufenthalt in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung bezeichnet. So z. B. Müller, Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland,

gilt insbesondere dann, wenn die erwähnte Frist von 24 Monaten abgelaufen ist. Für die Anschlussunterbringung sind die kreisangehörigen Gemeinden zuständig (§ 18 FlüAG). Diesen wird die Aufgabe übertragen, die ihnen zugewiesenen Asylbewerber und Flüchtlinge unterzubringen, falls dies (noch) erforderlich ist (§ 18 Abs. 2 FlüAG). Die unteren Aufnahmebehörden (Landkreise) teilen die Asylbewerber den Gemeinden zu und zahlen den Gemeinden je Asylbewerber eine einmalige Pauschale in Höhe von 135 € (§ 18 Abs. 4 FlüAG). Mit dieser Pauschale sollen nur die den Gemeinden entstehenden Verwaltungskosten abgedeckt werden. Die Kosten der Unterbringung fallen weiterhin den unteren Aufnahmebehörden zur Last.³⁴

2. Bayern

Für Bayern finden sich die im vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen Regelungen im Gesetz über die *Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Aufnahmegesetz – AufnG)*³⁵ vom 24.2.2002 sowie in der *Verordnung zur Durchführung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Aufnahmegesetzes (Asyldurchführungsverordnung – DVAsyl)* vom 4.6.2002.³⁶

Während Baden-Württemberg die asylverfahrensgesetzlich geregelte Unterbringung von Personen, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, und den Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes im Übrigen einheitlich in die Hand der Stadt- und Landkreise legt, differenziert das bayerische Aufnahmerecht zwischen der Unterbringung und der Gewährung der sonstigen Leistungen nach dem AsylbLG: Für die Unterbringung sind in erster Linie die Bezirksregierungen als staatliche Mittelbehörden zuständig, wohingegen der Vollzug des AsylbLG (überwiegend) den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen ist. Im Einzelnen ergibt sich ein differenziertes Bild:

a) Unterbringung

Ähnlich wie in Baden-Württemberg bestimmt das Landesrecht in Bayern die Bezirksregierungen als staatliche Mittelbehörden zum Träger von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylVerfG (Art. 2 AufnG). Konkret handelt es sich dabei um die Zentrale Aufnahmeeinrichtung Zirndorf, die von der Regierung von Mittelfranken betrieben wird (§ 3 Satz 1 Nr. 1 DVAsyl), sowie um die von der Regierung von Oberbayern betriebene Aufnahmeeinrichtung München (§ 3 Satz 1 Nr. 2 DVAsyl). Neben diesen, in § 3 Satz 1 DVAsyl explizit genannten (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen bestehen momentan in Deggendorf und Schweinfurt zwei weitere (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen, die von den

entsprechenden Bezirksregierungen Niederbayern bzw. Unterfranken betrieben werden. Ziel der Bayerischen Staatsregierung ist es, in jedem Regierungsbezirk eine (Erst-)Aufnahmeeinrichtung einzurichten. Derzeit verfügt Bayern über 12.000 Erstaufnahmepläätze. Darüber hinaus hat Bayern besondere „Aufnahme- und Rückführungszentren“ für Balkanflüchtlinge eingerichtet. Diese befinden sich in Bamberg sowie in Manching/Ingolstadt (Landkreis Pfaffenhofen).

Anders als in Baden-Württemberg (und den meisten anderen Bundesländern) sind die Bezirksregierungen regelmäßig auch für die Anschlussunterbringung³⁷ von Asylbewerbern zuständig, und zwar in Gemeinschaftsunterkünften (Art. 4 Abs. 1 AufnG). Die Regierungen sind verpflichtet, solche Einrichtungen entsprechend dem Bedarf zu errichten und zu betreiben (Art. 4 Abs. 2 AufnG), und zwar in allen kreisfreien Städten und Landkreisen (§ 5 Abs. 2 DVAsyl). Die Landkreise, kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden haben bei der Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften mitzuwirken; insbesondere haben sie den Regierungen geeignete Objekte zur Anmietung anzubieten (§ 5 Abs. 3 DVAsyl). Neben den Gemeinschaftsunterkünften haben die Bezirksregierungen auch sog. „Regierungsaufnahmestellen“ (Art. 3 AufnG) zu errichten. Diese Aufnahmestellen dienen der Unterbringung von Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG, die nicht Asylbewerber sind und bleiben hier daher außer Betracht. Träger sämtlicher erwähnter Einrichtungen ist jeweils der Freistaat Bayern (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 AufnG).

Wenn die Unterbringung von Asylbewerbern nicht in Einrichtungen der Bezirksregierungen erfolgen kann, findet eine Unterbringung durch die kreisfreien Städte (als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises) sowie durch die (staatlichen) Landratsämter statt (Art. 6 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 AufnG). Die aktuelle Vollzugspraxis weicht in erheblichem Umfang von diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis ab, sodass verstärkt eine Unterbringung von Asylbewerbern durch die kreisfreien Städte und Landkreise erfolgt. Die kreisangehörigen Gemeinden wirken bei der Erfüllung der Aufgabe durch die Landratsämter mit (Art. 6 Abs. 2 AufnG). Die Verteilung der Asylbewerber auf die kreisfreien Städte und die Landkreise obliegt den Regierungen auf der Grundlage eines vom Ordnungsgeber festgelegten Schlüssels (§ 7 Abs. 2 DVAsyl).

b) Leistungen nach AsylbLG

Hinsichtlich der Leistungen nach dem AsylbLG ergibt sich folgendes Bild: Solange Asylbewerber in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung leben, gewährt die jeweils zuständige Regierung die Leistungen zur Sicherung des physischen Existenzmini-

mums i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG (mit Ausnahme des Bedarfs an Kleidung) als Sachleistung (§ 13 Abs. 1 Satz 1 DVAsyl). Sind das Landratsamt oder die kreisfreie Stadt nach Art. 6 AufnG für die Unterbringung zuständig, übernehmen sie diese Leistungen (§ 13 Abs. 1 Satz 2 DVAsyl).

Den Bedarf an Kleidung deckt der örtliche Träger (§ 13 Abs. 2 Satz 1 DVAsyl). Örtliche Träger sind die Landkreise und die kreisfreien Städte (§ 11 Abs. 2 2. Spiegelstrich DVAsyl). Der örtliche Träger zahlt auch das „Taschengeld“ (§ 13 Abs. 2 Satz 2 DVAsyl). Sofern Ausnahmen vom Sachleistungsprinzip zugelassen sind, deckt der örtliche Träger auch diesen Bedarf. Dasselbe gilt, wenn Asylberechtigte zulässigerweise nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft wohnen. Außerdem gewähren sie die (Gesundheits-)Leistungen nach § 4 AsylbLG.

c) Kostenerstattung

Während das Recht Baden-Württembergs die Stadt- und Landkreise mit der Kostenträgerschaft für die Unterbringung und die Leistungen nach dem AsylbLG belastet und ihnen als Ausgleich eine Pauschale gewährt, fallen in Bayern die entsprechenden Aufwendungen grundsätzlich dem Land zu Last. Soweit die Regierungen für die Unterbringung zuständig sind, folgt dies aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 AufnG, der die Trägerschaft des Freistaats für die entsprechenden Einrichtungen anordnet. Entsprechendes gilt für die Landratsämter als Staatsbehörden, soweit sie für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig sind. Sie mieten im Namen des Freistaats Bayern Unterkünfte an; die entstehenden Kosten werden direkt in den Staatshaushalt gebucht. Wenn die kreisfreien Städte zur Unterbringung herangezogen werden (Art. 6 AufnG) und dann nach § 13 Abs. 1 Satz 2 DVAsyl auch die damit im Zusammenhang stehenden Sachleistungen übernehmen müssen, steht ihnen nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 AufnG ein Anspruch auf Erstattung der „unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Kosten“ zu. Dieser Erstattungsanspruch umfasst auch die Aufwendungen, die den Landkreisen und kreisfreien Städten im Hinblick auf die übrigen Leistungen nach dem AsylbLG entstehen (§§ 13 Abs. 2 – 4, 14 DVAsyl).

BAMF Working Paper 55, 2013, S. 12. In diesem Sinne wird der Begriff auch hier gebraucht.

³⁴ In der amtlichen Begründung des FlüAG wird ausdrücklich klargestellt, dass ein „umfänglicher Kostenersatz“ – anders als von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert – nicht intendiert sei, LT-Drs. 15/4352, S. 41.

³⁵ GVBl. 2002, 192, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22.7.2014, GVBl., 286.

³⁶ GVBl., 218, zuletzt geändert durch Verordnung vom 14.10.2014, GVBl., 450.

³⁷ Zur Begrifflichkeit vgl. Fn. 33.

In der Praxis ergeben sich indessen immer wieder Zweifelsfragen, insbesondere zur Höhe der „unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit notwendigen Kosten“. Eine volle Kostenerstattung ist damit nicht ausnahmslos gewährleistet. Durch den Freistaat Bayern nur in geringem Umfang erstattet werden auch die Personalkosten, die den Landkreisen und kreisfreien Städten bei der Unterbringung von Asylbewerbern und der Ausgabe von Leistungen nach dem AsylbLG an diese entstehen.

3. Brandenburg

In Brandenburg ist für die Unterbringung von Asylbewerbern und die Leistungsgewährung das *Gesetz über die Aufnahme von Spätaussiedlern und ausländischen Flüchtlingen (Landesaufnahmegesetz – LAufnG)* vom 17.12.1996³⁸ zu beachten, welches durch die *Verordnung über die Kostenerstattung für die Aufnahme der Spätaussiedler und ausländischen Flüchtlinge in den Landkreisen und kreisfreien Städten (Erstattungsverordnung – ErstV)* vom 29.1.1999³⁹ ergänzt wird. Ähnlich wie in Baden-Württemberg sind auch in Brandenburg die Landkreise und kreisfreien Städte (im Wesentlichen) für die Unterbringung von Asylbewerbern und die Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Im Einzelnen gilt das Folgende:

a) Unterbringung

Während auch in Brandenburg das Land für die Errichtung und den Betrieb von (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylVerfG zuständig ist (§ 3 Abs. 2 LAufnG),⁴⁰ obliegt die Anschlussunterbringung⁴¹ von Asylbewerbern den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Nr. 4 LAufnG). Wie sich aus § 4 Abs. 1 LAufnG ergibt, strebt der Landesgesetzgeber dabei vorrangig eine Unterbringung der Asylbewerber in eigenen Wohnungen an. Nur solange eine Versorgung mit Wohnraum nicht möglich ist bzw. dann, wenn die Betroffenen nach § 53 AsylVerfG (noch) verpflichtet sind, in Gemeinschaftsunterkünften zu wohnen, soll die Unterbringung in „Übergangswohnheimen und Übergangswohnungen“ erfolgen (§ 4 Abs. 2 LAufnG). Die Landkreise und kreisfreien Städte sind verpflichtet, die insoweit erforderlichen Einrichtungen zu errichten und zu unterhalten. Den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden ist die Bereitstellung der insoweit notwendigen Liegenschaften als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 LAufnG). Die Landkreise und kreisfreien Städte sind nicht verpflichtet, die Einrichtungen selbst zu betreiben; sie können mit dem Betrieb auch Dritte beauftragen (§ 4 Abs. 3 LAufnG), was vielfach der Fall ist.⁴²

b) Leistungen nach AsylbLG

Solange die Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung andauert, ist die Zentrale Ausländerbehörde des Landes in Eisenhüttenstadt zuständig für Leistungen nach dem AsylbLG (§ 1 Abs. 2 LAufnG). Im Übrigen obliegt die Durchführung des AsylbLG den Landkreisen und kreisfreien Städten (§ 1 Abs. 1 Satz 1 LAufnG).

c) Kosten und Erstattung

Dezierte Regelungen zur Kostenträgerschaft enthält das brandenburgische Landesrecht nicht. Es regelt lediglich, dass die Landkreise und kreisfreien Städte „zum Ausgleich aller durch die Aufgabenwahrnehmung nach § 1 entstehenden Kosten“ eine jährliche Pauschale erhalten (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LAufnG). Die Pauschale wird für jede leistungsbeziehende Person nach dem AsylbLG gewährt, und zwar (im Unterschied zu Baden-Württemberg) bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens, also unabhängig von seiner Dauer (§ 6 Abs. 3 Satz 2 LAufnG). Neben einer „Grundpauschale“ in Höhe von derzeit 9.219 € (§ 1 Abs. 2 ErstV)⁴³ werden die notwendigen und angemessenen Kosten für überregionale soziale Betreuungs- und Sicherheitsmaßnahmen gesondert pauschal erstattet (§ 6 Abs. 2 Satz 1 LAufnG). Die „Bewachungskostenpauschale“ beläuft sich pro Monat und Gemeinschaftsunterkunft auf 6.900 € (§ 1 Abs. 3 ErStV). Für die Bewachung von Gebäuden außerhalb einer Gemeinschaftsunterkunft sieht § 1 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ErStV i.V.m. § 6 Abs. 1 Satz 5 LAufnG landesweit eine Summe von 61.355 € vor. Die Kosten für die überregionale migrationspezifische Beratung sowie für die Betreuung traumatisierter Flüchtlinge richtet sich nach § 1 Abs. 4 bzw. Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 ErStV in Verbindung mit der in Fn. 29 erwähnten Verwaltungsvorschrift. Für die Errichtung und Einrichtung von Gemeinschaftsunterkünften sieht das LAufnG eine weitere Investitionspauschale in Höhe von 2.300,81 € je Platz vor (§ 6 Abs. 2 Satz 2). Die Landkreise sind gegenüber den Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Hinblick auf die diesen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 LAufnG übertragenen Aufgaben (Bereitstellung von Liegenschaften) zu einem angemessenen Ausgleich verpflichtet (§ 6 Abs. 4 LAufnG).

4. Hessen

Für Hessen ergeben sich die für den vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen Rechtsvorschriften einerseits aus dem *Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und anderen ausländischen Personen (Landesaufnahmegesetz – AufnG)* vom 5.7.2007⁴⁴ und andererseits aus der *Verordnung zur Durchführung des*

Asylbewerberleistungsgesetzes (DVAAsylbLG) vom 16.11.1993.⁴⁵

a) Unterbringung

Das AufnG enthält keine ausdrückliche Regelung über die (Erst-)Aufnahmeeinrichtung(en) des Landes i.S.v. § 44 AsylVerfG. Aus § 1 Abs. 1 AufnG sowie § 1 Satz 2 DVAAsylbLG kann aber auf die Existenz einer solchen Einrichtung geschlossen werden.⁴⁶ Wie sonst nur noch Thüringen regelt Hessen im Sinne einer „Notstandsklausel“ ausdrücklich, dass Asylbewerber schon vor Stellung ihres Asylantrags auf die Kommunen verteilt werden können (§ 1 Abs. 2 AufnG). Das entspricht indes auch der in den übrigen Ländern derzeit gängigen Praxis.

Von der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung abgesehen sind auch in Hessen im Übrigen die Landkreise und Gemeinden für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig (§§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 3 Abs. 1 Satz 1 AufnG); sie nehmen diese Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahr (§ 6 Abs. 1 AufnG). Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte obliegt dem Regierungspräsidium Darmstadt, die Zuweisung an die kreisangehörigen Gemeinden den Kreisausschüssen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AufnG). Die Unterbringung kann in Gemeinschaftsunterkünften oder in anderen Unterkünften erfolgen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 AufnG). Der Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften kann Dritten überlassen werden (§ 3 Abs. 1 Satz 4 AufnG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Solange die Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung erfolgt, ist die jeweilige Einrichtung für die Leistungen nach dem AsylbLG zuständig (§ 1 Satz 2 DV-AsylbLG); im Übrigen liegt die Zuständigkeit für die Durchführung des AsylbLG bei den Landkreisen und den kreisfreien Städten. Den kreisangehörigen Gemeinden kann diese Aufgabe auf Antrag übertragen werden, wenn sie mehr als 5.000 Einwohner haben (§ 2 DVAsylbLG).

³⁸ GVBl. I, 358, zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 13.3.2012, GVBl. I Nr. 16.

³⁹ GVBl. II, 99, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.8.2013, GVBl. II Nr. 66.

⁴⁰ Die Erstaufnahmeeinrichtung des Landes Brandenburg Eisenhüttenstadt hält derzeit an sechs Standorten 3.200 Erstaufnahmeplätze vor.

⁴¹ Zur Begrifflichkeit vgl. Fn. 33.

⁴² Müller (o. Fn. 33), S. 16.

⁴³ Dieser Wert ergibt sich aus der Verwaltungsvorschrift vom 8.6.2015 über die Anpassung von Erstattungspauschalen.

⁴⁴ GVBl. I., 399, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.12.2012, GVBl. I, 290.

⁴⁵ GVBl. I, 515, zuletzt geändert durch Verordnung vom 5.7.1994, GVBl. I, 286.

⁴⁶ Träger ist das Regierungspräsidium Gießen, wie sich aus einem Erlass des hessischen Sozialministeriums ergibt; dazu auch Müller (o. Fn. 33), S. 15. Neben dem Standort in Gießen gibt es eine Vielzahl weiterer Standorte.

c) Kostenerstattung

Die DVAsylbLG bestimmt die Landkreise und kreisfreien Städte zu Kostenträgern (§ 3 Satz 1 DVAsylbLG). Werden Aufgaben nach dem AsylbLG auf Antrag von kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt, hat der jeweilige Landkreis ihnen die aufgewendeten Kosten für die Aufgabenwahrnehmung zu erstatten (§ 3 Satz 2 DVAsylbLG). Eine Erstattungsregelung zugunsten der Landkreise und kreisfreien Städte enthält die DVAsylbLG nicht, ordnet aber an, dass die Regelungen des AufnG unberührt bleiben sollen.

Das AufnG wiederum sieht in § 7 Abs. 1 vor, dass den Landkreisen und Gemeinden entstehende Aufwendungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Form von Pauschalen abgegolten werden. Die genaue Höhe dieser Pauschale ergibt sich aus der Anlage zum AufnG. Differenzierend zwischen Städten und Landkreisen und zusätzlich zwischen Landkreisen in ländlichen Regionen bzw. in Ballungsgebieten sind dort monatliche Beträge festgesetzt. Die Landesregierung kann diese Beträge durch Rechtsverordnung anpassen.⁴⁷ Konkret handelt es sich derzeit – bezogen auf die Landkreise – um Summen in Höhe von 7.218 bzw. von 7.826 €. Die Zahlung dieser Pauschale ist zeitlich nicht begrenzt (§ 7 Abs. 3 Satz 1 AufnG).

5. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wird die hier interessierende Rechtslage bestimmt durch das *Flüchtlingsaufnahmegesetz (FIAG)* vom 28.6.1994⁴⁸ sowie das *Ausführungsgesetz zum Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG-AG)* vom selben Tage.⁴⁹

a) Unterbringung

Auch für Mecklenburg-Vorpommern gilt: Soweit die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern nicht (mehr) in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes erfolgt, obliegt diese Aufgabe den Landkreisen und kreisfreien Städten im übertragenen Wirkungskreis (§ 2 Abs. 1 FIAG). Träger der Landeserstaufnahmeeinrichtung ist das Amt für Migration und Flüchtlingsangelegenheiten, eine Organisationseinheit des Landesamtes für innere Verwaltung mit Sitz in Nosdorf/Horst.

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind verpflichtet, für die Aufnahme der ihnen nach einem landesinternen Verteilungsverfahren zugewiesenen Asylbewerber ausreichende Gemeinschaftsunterkünfte vorzuhalten (§ 4 Abs. 1 Satz 1 FIAG). Träger der Einrichtungen sind die genannten Gebietskörperschaften; für den Betrieb können sie sich Dritter bedienen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 FIAG).

Neben den Landkreisen und kreisfreien Städten können subsidiär auch die kreis-

angehörigen Gemeinden zur Unterbringung von Asylbewerbern herangezogen werden. Das ist nach § 2 Abs. 3 FIAG der Fall, wenn die einem Landkreis zugewiesenen Asylbewerber und sonstigen nach FIAG aufzunehmenden Personen nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft des Landkreises untergebracht werden können. Dann kann der Landrat sie auf die Gemeinden verteilen. Die Verpflichtung zur Aufnahme und Unterbringung obliegt den Gemeinden dann im übertragenen Wirkungskreis. Anders als die Landkreise und kreisfreien Städte sind die Gemeinden aber nicht verpflichtet, sich durch die Bereitstellung ausreichend dimensionierter Gemeinschaftsunterkünfte auf die Aufnahme von Asylbewerbern vorzubereiten (vgl. § 4 Abs. 1 FIAG). Werden auf sie nach § 2 Abs. 3 FIAG verteilte Asylbewerber indes in Gemeinschaftsunterkünften der Gemeinden untergebracht, bestimmt § 4 Abs. 3 FIAG die Gemeinden zu Trägern dieser Einrichtungen.

b) Leistungen nach AsylbLG

Während also die Gemeinden zur Erfüllung der Aufgabe der Unterbringung von Asylbewerbern ggf. von den Landkreisen herangezogen werden können, weist das AsylbLG-AG die Durchführung des AsylbLG ausschließlich den Landkreisen und kreisfreien Städten zu (§ 1 Satz 1 AsylbLG). Nur soweit Leistungsberechtigte (noch) verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung nach § 44 AsylVerfG zu wohnen, führt das Land das AsylbLG aus (§ 1 Satz 2 AsylbLG-AG).

c) Kostenerstattung

Die Regelungen über Kostenträgerschaft und Erstattung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ähneln den bayerischen Bestimmungen. So erstattet das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten die notwendigen Aufwendungen für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern (§ 5 Abs. 1 Satz 1 lit. a FIAG). Erstattet werden die notwendigen Leistungen nach dem AsylbLG (§ 5 Abs. 2 Satz 1 FIAG) sowie die notwendigen Unterkunftskosten (§ 5 Abs. 3 Satz 1 FIAG). Soweit Gemeinschaftsunterkünfte geschaffen oder hergerichtet werden sollen, können die hierfür erforderlichen Kosten erstattet werden, wenn die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Investition durch die zuständige Landesbehörde anerkannt worden ist (§ 5 Abs. 3 Satz 2 FIAG). Nach § 2 AsylbLG-AG erstattet das Land den Landkreisen und kreisfreien Städten die Kosten der Aufgabenwahrnehmung nach dem AsylbLG.

Besonderheiten gelten, wenn die Gemeinden nach § 2 Abs. 3 Satz 1 FIAG durch den Landrat mit der Aufgabe der Aufnahme und Unterbringung betraut worden sind. Für diesen Fall sieht § 2 Abs. 3 Satz 4 FIAG vor, dass der Landkreis den Gemeinden die

notwendigen Kosten der Unterbringung i. S.v. § 5 Abs. 3 FIAG erstattet. Das Land wiederum erstattet dem Landkreis die den Gemeinden zu erstattenden Kosten nach Maßgabe von § 5 Abs. 1 FIAG.

Bedienen sich Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden für den Betrieb der Gemeinschaftsunterkünfte Dritter, erfolgt eine Kostenerstattung oder eine Zuwendung durch das Land nur, wenn die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Vertrages vor Abschluss durch die zuständige Landesbehörde schriftlich anerkannt wurde (§ 5 Abs. 4 FIAG, ggf. i.V.m. § 2 Abs. 3 Satz 5 FIAG).

6. Niedersachsen

Während die meisten Bundesländer die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern sowie die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes in getrennten Gesetzen regeln, gilt in Niedersachsen für beide Materien das *Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz – AufnG)* vom 11.3.2004.⁵⁰

a) Unterbringung

Im Unterschied zu den übrigen Bundesländern verzichtet Niedersachsen auf eine ausdrückliche Regelung der Frage, wer für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig ist, die nicht (mehr) in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht sind.⁵¹ Auf den ersten Blick könnte man daher meinen, in Niedersachsen seien die Gemeinden für die Unterbringung der Asylbewerber zuständig, denn auf diese sind sie unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl zu verteilen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 AufnG) bzw. können entsprechend auf sie verteilt werden (§ 1 Abs. 2 AufnG). Tatsächlich handelt es sich insoweit aber nur um eine Verteilungsregelung; die Übertragung der Aufgabe, die Asylbewerber unterzubringen, ist damit nicht verbunden. Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte zum AufnG.⁵² Zuständig für die

⁴⁷ Vgl. dazu die Anpassungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz vom 12.12.2013 (GVBl., 688, zuletzt geändert durch Verordnung vom 24.3.2015, GVBl., 133).

⁴⁸ GVBl., 660, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.6.2011, GVBl., 366.

⁴⁹ GVBl., 660.

⁵⁰ GVBl., 100, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.3.2012, GVBl., 31.

⁵¹ Rechtsgrundlage für die Landesaufnahmeeinrichtungen ist § 3 AufnG. Diese Vorschrift regelt, dass das Land neben den (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen i. S. d. § 44 AsylVerfG weitere „sonstige“ Unterbringungseinrichtungen betreiben kann. Erstaufnahmeeinrichtungen gibt es derzeit in Bramsche, Braunschweig und Friedland. Weitere Einrichtungen in Osnabrück und Oldenburg befinden sich im Aufbau.

⁵² § 3 Abs. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 31.10.2003 (LT-Drs. 15/521) sah noch vor,

(Anschluss-)Unterbringung⁵³ sind vielmehr die Landkreise und kreisfreien Städte. Diesen überträgt § 2 Abs. 1 Satz 1 AufnG die Zuständigkeit für die Durchführung des AsylbLG im übertragenen Wirkungskreis. Nach Auffassung des niedersächsischen Landesgesetzgebers ist mit dieser Zuständigkeitsbegründung zugleich auch die Aufgabe der Unterbringung der Asylbewerber übertragen worden.⁵⁴

Die Landkreise haben allerdings die Möglichkeit, die kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden durch Satzung oder öffentlich-rechtlichen Vertrag zur Durchführung der ihnen übertragenen Aufgaben heranzuziehen (§ 2 Abs. 3 Satz 1 AufnG). Vor Erlass einer Satzung über die Heranziehung sind die Gemeinden und Samtgemeinden zu hören (§ 2 Abs. 3 Satz 3 AufnG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, sind in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte für die Durchführung des AsylbLG zuständig. Eine Ausnahme davon gilt nur im Hinblick auf Asylbewerber, die in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 AufnG) oder in einer „sonstigen“ Landesaufnahmeeinrichtung (§ 3 Abs. 1 AufnG) untergebracht sind. In diesen Fällen ist das Land für die Durchführung des AsylbLG zuständig.

Soweit die Landkreise zuständig sind, können sie kreisangehörige Gemeinden und die Samtgemeinden nach Maßgabe des bereits erwähnten § 2 Abs. 3 AufnG zur Durchführung des AsylbLG heranziehen.

c) Kosten und Erstattung

Niedersachsen gehört zu denjenigen Ländern, die zur Abgeltung der mit der Durchführung des AsylbLG (einschließlich der Unterbringung der Asylbewerber) verbundenen Kosten eine jährliche Kopfpauschale vorsehen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 AufnG). Aufgrund der *Verordnung zur Anpassung der Kostenabgeltungspauschale nach dem AufnG* vom 22.1.2015⁵⁵ beträgt diese Pauschale derzeit 6.195 €. Die Zahl der Personen, für die diese Pauschale gezahlt wird, ergibt sich aus dem Mittelwert der am 31.12. des vorvorvergangenen Jahres und am 31.12. des vorvergangenen Jahres in der Asylbewerberleistungsstatistik für den jeweiligen Kostenträger eingetragenen Anzahl der Leistungsempfänger (§ 4 Abs. 2 Satz 1 AufnG). Konkret bedeutet dies, dass die Erstattung derzeit nach den Zahlen des Jahres 2013 erfolgt.

7. Nordrhein-Westfalen

Anders als in Niedersachsen sind in Nordrhein-Westfalen die für den vorliegenden Handlungsbereich maßgeblichen Rechtsvorschriften in zwei Gesetzen enthalten,

und zwar in dem *Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (Flüchtlingsaufnahmegesetz – FlüAG)* vom 28.2.2003⁵⁶ sowie dem *Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AG AsylbLG)* vom 29.11.1994.⁵⁷ Die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen unterscheidet sich von derjenigen aller anderen Bundesländer, weil hier die (kreisfreien und kreisangehörigen) Gemeinden (originär) sowohl für die Unterbringung als auch für die Durchführung des AsylbLG zuständig sind. Im Einzelnen:

a) Unterbringung

Die Zuständigkeit der Gemeinden zur Unterbringung von Asylbewerbern ergibt sich aus § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 Nr. 1 FlüAG. Die Gemeinden nehmen die Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr (§ 6 Abs. 1 FlüAG). Ausgenommen davon sind Asylbewerber, die (noch) verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes zu wohnen. Für die (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes ist die Bezirksregierung Arnsberg zuständig (§ 1 Abs. 1 Satz 2 AG AsylbLG).⁵⁸ Aus der Formulierung von § 2 Nr. 1 FlüAG ergibt sich dabei, dass es für die Unterbringungspflicht der Gemeinden nicht darauf ankommt, ob der Betreffende bereits einen Asylantrag gestellt hat.

b) Leistungen nach AsylbLG

Die Gemeinden sind – soweit sie für die Unterbringung von Asylbewerbern zuständig sind – auch für die Durchführung des AsylbLG zuständig (§ 1 Abs. 1 AG AsylbLG).

c) Kosten und Erstattung

Während die meisten der Bundesländer, die – anders als Bayern und Mecklenburg-Vorpommern – ihren Kommunen die mit Unterbringung von Asylbewerbern und der Durchführung des AsylbLG verbundenen Kosten im Ergebnis nicht vollständig erstatten, auf Kopfpauschalen setzen, gilt in Nordrhein-Westfalen ein anders System: Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 FlüAG stellt das Land für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung sämtlicher nach dem FlüAG aufzunehmender Personen einschließlich der hier nur interessierenden Asylbewerber ab dem Jahr 2015 eine Globalpauschale von 183,046 Mio. € zur Verfügung, die der Dynamisierung unterliegt.⁵⁹ Darüber hinaus stellt das Land für das Jahr 2015 eine weitere Summe von 32,030 Mio. € zur Verfügung (§ 4b FlüAG), dies mit Blick auf die Mehraufwendungen der Gemeinden, die sich aus dem bereits genannten Urteil des BVerfG zum AsylbLG vom 18.7.2012⁶⁰ ergeben. Diese Mittel werden nach Maßgabe des auch für die Verteilung der Flüchtlinge geltenden Schlüssels auf die Gemeinden verteilt (§ 4 Abs. 1 Satz 3 FlüAG), § 4c Abs. 1 Satz 1 FlüAG schließ-

lich sieht vor, dass das Land den Gemeinden zusätzliche Finanzmittel für Krankheitskosten im Einzelfall zur Verfügung stellt. Voraussetzung ist, dass diese Kosten für Behandlungen in einem Kalenderjahr die Summe von 70.000 € je Asylbewerber übersteigen (§ 4c Abs. 1 Satz 2 FlüAG). Erstattet wird (nur) der Betrag, der über die Summe von 70.000 € hinausgeht (§ 4c Abs. 2 FlüAG).

§ 3 AG AsylbLG stellt ausdrücklich klar, dass es mit den nach dem FlüAG gezahlten Erstattungen auch im Hinblick auf die Beteiligung des Landes an den mit der Durchführung des AsylbLG verbundenen Aufwendungen sein Bewenden hat.

8. Rheinland-Pfalz

Wie in Niedersachsen ergeben sich auch in Rheinland-Pfalz die für die Unterbringung von Asylbewerbern sowie die Durchführung des AsylbLG im Übrigen maßgeblichen Rechtsvorschriften aus nur einem Gesetz, und zwar dem *Landesaufnahmegesetz (AufnG)* vom 21.12.1993.⁶¹

a) Unterbringung

In Rheinland-Pfalz sind alle Kommunen (Landkreise, die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte, die verbands-

dass den Gemeinden die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreis obliegen sollte. Die auf eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport (LT-Drs. 15/853) zurückgehende, Gesetz gewordene Fassung verzichtete dagegen darauf, den Gemeinden diese Aufgabe zu übertragen. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass die Unterbringung der Betroffenen Sache der Behörden sei, die für die Durchführung des AsylbLG zuständig seien, also der Landkreise und kreisfreien Städte. Die zusätzlich vorgesehene Zuständigkeit der Gemeinden würde daher zu einer rechtlich unzulässigen Doppelzuständigkeit führen.

⁵³ Zur Begrifflichkeit oben Fn. 33.

⁵⁴ Vgl. dazu die Ausführungen in Fn. 53.

⁵⁵ GVBl., 12.

⁵⁶ GV. S. 93, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2014, GV S. 922.

⁵⁷ GV. S. 1087, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.10.2014, GV S. 622.

⁵⁸ In Nordrhein-Westfalen ist zwischen der nur für wenige Tage vorgesehenen Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und der anschließenden Unterbringung in „Zentralen Unterbringungseinrichtungen“ (ZUE) zu unterscheiden. In beiden Fällen handelt es sich um Aufnahmeeinrichtungen i.S.v. § 44 AsylVerfG. Nordrhein-Westfalen unterhält 25 ZUE.

⁵⁹ Dieser Betrag wird erst nachlaufend zum Bezugsdatum des 1. Januar des Vorjahres an die veränderte Zahl der Flüchtlinge angepasst (§ 4 Abs. 2 Sätze 1 und 2 FlüAG). Somit kommt es bei steigenden Flüchtlingszahlen stets zu einer strukturellen Unterfinanzierung der zur Aufnahme verpflichteten Gemeinden. Ausgehend von einer Herunterrechnung der globalen Pauschale von insgesamt 215,076 Mio. € auf die Bestandszahlen zum letzten Stichtagstermin (circa 7.200 € pro Flüchtling) und unter Berücksichtigung einer tatsächlichen Geduldetenquote von etwa 40 % liegt die Kostenersatzung bei etwa 4.300 € pro Flüchtling/Asylbewerber (dabei sind die starken Anstiege im Laufe des Jahres 2015 noch nicht berücksichtigt).

⁶⁰ BVerfGE 132, 134 ff.

⁶¹ GVBl., 627, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2013, GVBl., 533.

freien Gemeinden, die Verbands- sowie die Ortsgemeinden) verpflichtet, Asylbewerber aufzunehmen und unterzubringen (§ 1 Abs. 1 AufnG). Wie sich aus § 1 Abs. 2 AufnG ergibt, handelt es sich – soweit die kreisangehörigen Kommunen betroffen sind – indes nur um eine subsidiäre Zuständigkeit. In erster Linie zuständig sind die Landkreise; diese können die ihnen zugewiesenen Personen den großen kreisangehörigen Städten, den verbandsfreien Gemeinden sowie den Verbandsgemeinden ihrerseits können die ihnen zugewiesenen Personen den Ortsgemeinden zuweisen. Eine Aufgabenwahrnehmung der Landkreise und kreisfreien Städte findet nicht statt, solange die Asylbewerber (noch) in der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes i.S.v. § 44 AsylVerfG in Trier untergebracht sind. Das wird zwar nicht ausdrücklich im AufnG geregelt, folgt aber aus der Natur der Sache.⁶²

b) Leistungen nach AsylbLG

Zuständige Behörden für die Durchführung des AsylbLG sind die Kreisverwaltungen und die Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte, die diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AufnG). Wie schon im Falle der Unterbringung können die Landkreise auch die Durchführung des AsylbLG ganz oder teilweise auf die großen kreisangehörigen Städte, die verbandsfreien Gemeinden und die Verbandsgemeinden übertragen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AufnG), die diese Aufgaben dann im eigenen Namen wahrnehmen. Auf Antrag dieser kreisangehörigen Gemeinden können die Landkreise sie auch mit der Durchführung des AsylbLG beauftragen. In diesem Fall handeln die Gemeinden im Namen des Landkreises (§ 2 Abs. 3 AufnG).

c) Kostenerstattung

Soweit ein Asylbewerber nicht in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht ist, bestimmt § 2 Abs. 4 AufnG die Landkreise und kreisfreien Städte zu den Trägern der Kosten nach dem AsylbLG.

Auch Rheinland-Pfalz beteiligt sich durch Zahlung eines Pauschalbetrages an den den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehenden Aufwendungen nach dem AsylbLG (§ 3 Abs. 1 AufnG). Dieser Betrag ist im AufnG mit 312 € monatlich festgesetzt, kann aber durch das zuständige Ministerium angepasst werden und beläuft sich derzeit auf 513 € monatlich, also auf 6.156 € jährlich.

Wenn aufgrund einer schweren Dauererkrankung oder eines stationären Krankenhausaufenthalts tatsächlich höhere Gesundheitskosten nachgewiesen sind, kann die Landesregierung gem. § 3 Abs. 3 AufnG Ausnahmen von der pauschalen

Erstattung zulassen. Von dieser Ermächtigung hat die Landesregierung mit der *Verordnung über Ausnahmen von der pauschalen Erstattung nach dem AufnG* vom 12.12.1995 Gebrauch gemacht.⁶³ Bei besonders kostenintensiven Fällen kommt es also zu einer zusätzlichen Erstattung von Gesundheitskosten.

9. Saarland

Für das Saarland sind im hier maßgeblichen Zusammenhang das Landesaufnahmegesetz (LAG) vom 23.1.1994⁶⁴, die Verordnung über Zuständigkeiten für Ausländer, Asylbewerber, Flüchtlinge und Spätaussiedler und über Aufnahme, Verteilung und Unterbringung (Saarländische Aufenthaltsverordnung – SAV) vom 24.10.2000⁶⁵ sowie das Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AGAsylbLG) vom 13.10.1993⁶⁶ zu beachten.

a) Unterbringung

Verpflichtet, die nicht mehr in (Erst-)Aufnahmeeinrichtung untergebrachten und vom Land verteilten Asylbewerber aufzunehmen (und unterzubringen), sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 LAG die Gemeinden, die diese Aufgabe als staatliche Auftragsangelegenheit zu erfüllen haben. Der Verteilungsschlüssel ergibt sich aus § 2 Abs. 2 SAV. Insoweit geht das Saarland den umgekehrten Weg wie Niedersachsen. Während das niedersächsische Landesrecht eine Verteilung auf die Gemeinden vorsieht, den Landkreisen (und kreisfreien Städten) aber die Aufgabe der Unterbringung zuweist, erfolgt die Verteilung nach § 2 Abs. 2 Satz 1 SAV bezogen auf die Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken. Die Landkreise und der Regionalverband weisen in einem zweiten Schritt sodann die ihnen zugewiesenen Personen den Gemeinden zur Aufnahme und Unterbringung zu (§ 2 Abs. 2 Satz 6 SAV). Eine „Zwischenunterbringung“ in Einrichtungen der Landkreise findet dabei nicht statt.

Tatsächlich handelt es sich bei der Zuständigkeit der Gemeinden aber nur um eine „Reservenzuständigkeit“. Zu einer Verteilung kommt es nämlich nur, „soweit die Unterbringung nach der Erstaufnahme nicht in den landeseigenen Einrichtungen erfolgt“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 SAV). Angesichts der aktuellen Flüchtlingssituation findet eine Verteilung auf die Gemeinden indes statt.

b) Leistungen nach AsylbLG

Hinsichtlich der Erbringung von Leistungen nach dem AsylbLG gilt im Saarland wie in den meisten Bundesländern eine Zuständigkeitsteilung: Für Personen, die (noch) verpflichtet sind, in der (Erst-)Aufnahme- oder einer sonstigen Einrichtung des Landes zu wohnen, führt das Land das AsylbLG durch⁶⁷, in allen anderen Fällen begründet § 1 Abs. 1 AGAsylbLG eine

kommunale Zuständigkeit. Zuständig sind in erster Linie die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken (§ 1 Abs. 1 AGAsylbLG). Diese können – durch Satzung mit Genehmigung der zuständigen obersten Landesbehörde – die Aufgabe und die Kostenträgerschaft auf die kreis- bzw. regionalverbandangehörigen Gemeinden übertragen (§ 1 Abs. 2 AGAsylbLG) und auf diese Weise dafür sorgen, dass die Gemeinden sowohl für die Unterbringung als auch für die Bereitstellung der Leistungen nach dem AsylbLG zuständig sind.

c) Kosten und Erstattung

Soweit die Landkreise und der Regionalverband für die Durchführung des AsylbLG zuständig sind, sind sie auch Kostenträger (§ 1 Abs. 1 AGAsylbLG). Haben sie diese Aufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen, sind diese Kostenträger (§ 1 Abs. 2 AGAsylbLG).

Wie Bayern und Mecklenburg-Vorpommern verzichtet auch das Saarland auf eine (nur) pauschale Erstattung. § 3 Abs. 1 LAG sieht vielmehr vor, dass das Land den kommunalen Gebietskörperschaften die nach den Bestimmungen des AsylbLG an Asylbewerber, deren Ehegatten/eingetragene Lebenspartner und minderjährige Kinder gewährten Leistungen erstattet, und zwar bis zum rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens.

10. Sachsen

In Sachsen wird die Ausführung des AsylbLG sowie die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung von Asylbewerbern geregelt durch das *Gesetz zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Flüchtlingsaufnahmegesetz – SächsFlüAG)* vom 25.6.2007.⁶⁸

⁶² Die Aufnahmeeinrichtung des Landes Rheinland-Pfalz steht in der Trägerschaft der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion und ist in Trier angesiedelt. Am 1.6.2015 wurde eine weitere Aufnahmeeinrichtung in Ingelheim eröffnet. Weitere Aufnahmeeinrichtungen sind in Planung.

⁶³ GVBl., 512.

⁶⁴ Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung ausländerrechtlicher Regelungen, ABl., 1214, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.10.2014, ABl., 424.

⁶⁵ ABl., 1870 in der Fassung der Neuordnung vom 16.4.2012, ABl., 112.

⁶⁶ ABl., 958, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.11.2007, ABl., 2393.

⁶⁷ Konkret zuständig ist das Landesverwaltungsamt (§ 2 Abs. 1 AGAsylbLG). Davon abweichend kann die zuständige oberste Landesbehörde einzelne Aufgaben im Zusammenhang mit der Durchführung des AsylbLG in der Aufnahmeeinrichtung und den sonstigen Gemeinschaftsunterkünften des Landes an die Landkreise bzw. den Regionalverband Saarbrücken übertragen.

⁶⁸ GVBl., 190, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.4.2015, GVBl., 349, 353.

a) Unterbringung

Soweit Asylbewerber nicht (mehr) verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung⁶⁹ zu wohnen, sind in Sachsen die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Unterbringungsbehörden (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 FlüAG) für die Schaffung und den Betrieb von Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften zuständig (§ 3 Abs. 2 FlüAG). Bei der Schaffung der Unterbringungseinrichtungen haben die Gemeinden mitzuwirken und insbesondere geeignete Grundstücke und Gebäude zur Verfügung zu stellen. Träger der (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen in Sachsen ist die Landesdirektion Sachsen in ihrer Funktion als höhere Unterbringungsbehörde.⁷⁰

b) Leistungen nach AsylbLG

Soweit die Unterbringung noch in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung erfolgt, ist die Landesdirektion Sachsen für die Ausführung des AsylbLG zuständig (§ 6 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 1 Nr. 2 FlüAG). Im Übrigen liegt diese Zuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten als unteren Unterbringungsbehörden (§ 2 Abs. 2, Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 1 Nr. 2 FlüAG).

c) Kostenerstattung

Sachsen gehört ebenfalls zu den Ländern, in denen eine pauschale Kostenerstattung vorgesehen ist. Nach § 10 Abs. 1 FlüAG erstattet der Freistaat den Landkreisen und kreisfreien Städten eine Pauschale in Höhe von 1.900 € vierteljährlich, also einen Jahresbetrag in Höhe von 7.600 €. Damit sollen alle notwendigen Ausgaben unter Einschluss der Ausgaben für personellen und sächlichen Verwaltungsaufwand, für Leistungen nach dem AsylbLG sowie für liegenschaftsbezogene Ausgaben und Aufwendungen im Rahmen der Unterbringung abgegolten sein (§ 10 Abs. 1 Satz 2 FlüAG). Übersteigen die nach § 4 AsylbLG in einem Kalenderjahr pro Person erbrachten, erforderlichen Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt einen Betrag von 7.669,38 €, so wird dieser überschüssige Betrag gesondert erstattet (§ 10 Abs. 2 FlüAG).

11. Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt gilt das Aufnahmegesetz (AufnG) vom 21.1.1998.⁷¹ Außerdem ist im vorliegenden Zusammenhang die Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom) vom 7.5.1994 zu beachten.

a) Unterbringung

Sachsen-Anhalt weist die Zuständigkeit für die (Anschluss-)Unterbringung⁷² den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises zu. Diese sind nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AufnG zur „Aufnahme“ von Asylbewerbern verpflicht-

tet. § 1 Abs. 2 AufnG stellt klar, dass zur „Aufnahme“ in diesem Sinne (auch) die Unterbringung gehört. Im Benehmen mit dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt kann das Land allerdings auch unmittelbar Gemeinschaftsunterkünfte betreiben oder betreiben lassen.

b) Leistungen nach AsylbLG

Die Landkreise und kreisfreien Städte sind auch für Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Das folgt aus § 1 Abs. 2 Satz 1 AufnG, wonach zur „Aufnahme“ von Asylbewerbern „bei Bedarf auch Leistungen nach den jeweils maßgebenden Leistungsgesetzen, deren Ausführung den Landkreisen und kreisfreien Städten obliegt,“ gehört. Die Zuständigkeit zur Ausführung des AsylbLG wiederum ergibt sich für die Landkreise und kreisfreien Städte aus § 1 Abs. 1 Nr. 7 AllgZustVO-Kom.

c) Erstattung

Das System der Erstattung in Sachsen-Anhalt unterscheidet sich derzeit noch von allen übrigen Bundesländern.⁷³ Das AufnG sieht keine gesonderte Erstattung vor, sondern beschränkt sich auf den Hinweis, dass die den Landkreisen und kreisfreien Städten entstehenden Kosten für die Aufnahme der Asylbewerber „im Rahmen des Finanzausgleichs“ gedeckt würden. Da es sich um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt, müssen die Kommunen ihren Aufwand aus der sog. Auftragskostenpauschale nach § 4 FAG decken. Nach § 4a Abs. 1 FAG erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 eine besondere Zuweisung in Höhe von 23 Mio. € zur Milderung der finanziellen Mehrbelastung bei der Unterbringung von Asylbewerbern und anderen nach § 1 Abs. 1 AufnG aufzunehmenden Personen.

12. Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein regelt die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern im Gesetz über die Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie ausländischen Flüchtlingen (Landesaufnahmegesetz – LAufnG) vom 23.11.1999.⁷⁴ Darüber hinaus gilt das Gesetz zur Ausführung des AsylbLG (AsylbLGAG) vom 11.10.1993.⁷⁵ Des Weiteren sind die Landesverordnung über die Erstattung von Aufwendungen für leistungsberechtigte Personen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Erstattungsverordnung – ErstV) vom 5.12.1996⁷⁶ sowie die Landesverordnung zur Regelung von Aufgaben und Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und bei der Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie ausländischen Flüchtlingen und zur Einrichtung und dem Verfahren einer Härtefallkommission (Ausländer- und Aufnahme-

verordnung – AuslAufnVO) vom 19.1.2000 zu beachten.⁷⁷

a) Unterbringung

In Schleswig-Holstein sind die Gemeinden, Kreise und Ämter für die (Anschluss-)Unterbringung von Asylbewerbern zuständig (§ 1 Abs. 2 LAufnG). Im Einzelnen ist dabei die Zuständigkeit der Kreise nur gegeben, sofern es um die Unterbringung von Asylbewerbern in Gemeinschaftsunterkünften geht. Aufzunehmende Personen, die nicht in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, werden von den Kreisen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden verteilt und diesen zugewiesen (§ 1 Abs. 1 Satz 4 LAufnG, § 8 AuslAufnVO). Die (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes in Neumünster betreibt dagegen das Landesamt für Ausländerangelegenheiten (§ 5 AuslAufnVO).⁷⁸

b) Leistungen nach AsylbLG

Soweit Asylbewerber nicht oder nicht mehr verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, sind in Schleswig-Holstein die Kreise und kreisfreien Städte zuständig für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. § 1 Abs. 1 AsylbLGAG überträgt ihnen diese Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Die Kreise können bestimmen, dass kreisangehörige Städte, Ämter und amtsfreie Gemeinden die den Kreisen übertra-

⁶⁹ Träger der Erstaufnahmeeinrichtung in Sachsen ist die Landesdirektion Sachsen in ihrer Funktion als höhere Unterbringungsbehörde. Einrichtungen gibt es bislang in Chemnitz. Künftig soll es auch in Leipzig und in Dresden Standorte geben. Bis zu deren Fertigstellung hat Sachsen eine Reihe von temporären Erstaufnahmeeinrichtungen in Betrieb genommen, u. a. eine Zeltstadt in Dresden mit 1.050 Plätzen und eine Einrichtung mit 600 Plätzen, die in einem ehemaligen Baumarkt in Heidenau untergebracht ist.

⁷⁰ § 3 Abs. 2 Nr. 3 SächsAAzuVO.

⁷¹ GVBl., 10, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.2.2011, GVBl., 58, 59.

⁷² Zur Begrifflichkeit oben Fn. 33.

⁷³ Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufnahmegesetzes und zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 9.9.2015 (LT-Drs.6/4355) sieht allerdings vor, dass auch Sachsen-Anhalt zu einem System von Pauschalen übergeht. § 2 Abs. 2 AufnG in der Fassung des Entwurfs regelt die Zahlung von vierteljährlichen Fallpauschalen je aufhältiger Person. Die Höhe der Pauschale soll durch Rechtsverordnung bestimmt werden. Notwendige Kosten für Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft, Geburt sowie Hilfe zur Pflege, sollen gesondert erstattet werden, sofern sie einen Betrag von 10.000 € je Person und Kalenderjahr übersteigen.

⁷⁴ GVBl., 391 zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVBl., 96.

⁷⁵ GVBl., 498, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVBl., 96.

⁷⁶ GVBl., 725, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVBl., 96.

⁷⁷ GVBl., 101, zuletzt geändert durch Verordnung vom 16.3.2015, GVBl., 96.

⁷⁸ In Schleswig-Holstein existiert derzeit die Erstaufnahmeeinrichtung Neumünster mit einer nur als Unterkunft dienenden Außenstelle in Boostedt. Das Land plant weitere Erstaufnahmeeinrichtungen in Kiel, Flensburg, Lübeck und Heide und hat sog. „Übergangseinrichtungen“ errichtet.

genen Aufgaben durchführen und dabei im eigenen Namen oder im Namen des Kreises handeln (§ 1 Abs. 2 AsylbLGAG). Für Leistungen in den Aufnahmeeinrichtungen ist dagegen das Landesamt für Ausländerangelegenheiten zuständig.

c) Kostenträgerschaft und Erstattung

Kostenträger im Hinblick auf die von ihnen erbrachten Leistungen nach dem AsylbLG sind die Kreise und kreisfreien Städte, soweit ihnen das Land die Kosten nicht erstattet (§ 2 Satz 1 AsylbLGAG). Insoweit sieht § 1 Abs. 1 Satz 1 ErstV eine Erstattung in Höhe von 70 % der erbrachten notwendigen Leistungen vor. Nach § 1 Abs. 2 ErstV erstattet das Land 70 % der Kosten der Herrichtung, Einrichtung des Betriebes von Gemeinschaftsunterkünften einschließlich der Personalkosten, allerdings nur nach vorheriger Anerkennung. Verwaltungskosten werden nicht erstattet (§ 1 Abs. 4 ErstV). Soweit den Kreisen, Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Zusammenhang mit ihren Aufgaben nach den LAufnG Kosten entstehen, bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 2 LAufnG die Kommunen zu Kostenträgern.

13. Thüringen

In Thüringen gelten das Gesetz über die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und anderen ausländischen Flüchtlingen (Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz – ThürFlüAG) vom 16.12.1997⁷⁹ sowie die Verordnung zur Durchführung des AsylbLG (DVOAsylbLG) vom 5.5.2000.⁸⁰ Ergänzt werden diese Regelungen durch die Verordnung über die Kostenerstattung nach dem Thüringer Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüKEVO) vom 21.12.1999.⁸¹

a) Unterbringung

Auch in Thüringen sind die Landkreise und kreisfreien Städte für die (Anschluss-)Unterbringung von Asylbewerbern zuständig (§ 1 FlüAG). Sie sollen die Betroffenen in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften unterbringen und sind verpflichtet, solche Unterkünfte in geeignetem Umfang einzurichten und zu unterhalten. Für den Betrieb können sie sich Dritter bedienen (§ 2 Abs. 1 FlüAG). Das Land kann eigene Gemeinschaftsunterkünfte einrichten (§ 2 Abs. 2 Satz 1 FlüAG). Die Einzelunterbringung ist grundsätzlich nur für Personen vorgesehen, die anderenfalls mehr als 12 Monate in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht wären (§ 2 Abs. 3 Satz 1 FlüAG). Sofern eine Einzelunterbringung in Betracht kommt, können die Landkreise diese nach Antrag auf die kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften übertragen (§ 2 Abs. 3 Satz 4 FlüAG). Soweit die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie ggf. die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften für

die Unterbringung zuständig sind, werden sie im übertragenen Wirkungskreis tätig (§ 4 FlüAG). Wie Hessen kennt auch Thüringen eine „Notstandsklausel“, die eine sofortige Unterbringung in den Landkreisen und kreisfreien Städten zulässt (§ 3 Abs. 3 FlüAG).

b) Leistungen nach AsylbLG

Die Durchführung des AsylbLG obliegt in Thüringen grundsätzlich den Landkreisen und kreisfreien Städten (§ 1 Abs. 1 Satz 1 DVOAsylbLG). Von diesem Grundsatz gelten nur zwei Ausnahmen. Hat ein Landkreis die Aufgabe der Einzelunterbringung nach § 2 Abs. 3 Satz 4 FlüAG auf eine kreisangehörige Gemeinde übertragen, bleibt die Zuständigkeit der Landkreise für Leistungen, die nicht zur Unterbringung gehören, unberührt (§ 1 Abs. 1 Satz 2 DVOAsylbLG). Darüber hinaus ist das Land zuständig, sofern eine Unterbringung in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung des Landes erfolgt (§ 1 Abs. 2 DVOAsylbLG).

c) Kostenerstattung

Das Land erstattet den Landkreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden (sowie den Verwaltungsgemeinschaften) die mit der Aufnahme und Unterbringung verbundenen notwendigen Kosten nach Maßgabe einer Rechtsverordnung (§ 7 Abs. 1 FlüAG). In dieser Rechtsverordnung ist auch die Erstattung der notwendigen Kosten zu regeln, die bei der Durchführung des AsylbLG entstehen (§ 2 Abs. 1 DVOAsylbLG).

Die auf Grundlage des FlüAG erlassene FlüKEVO trifft in § 2 eine sehr differenzierte Kostenerstattungsregelung. Erstattet werden im Einzelnen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 FlüKEVO):

- für die Unterbringung eine monatliche Pauschale in Höhe von 206 € je Flüchtling,
- für die Betreuung und Beratung eine monatliche Kopfpauschale in Höhe von 31 €,
- für die sonstigen Kosten der Durchführung des AsylbLG eine Kopfpauschale in Höhe von 314 €.

Insgesamt summieren sich diese „regelmäßigen“ Pauschalen auf einen Jahresbetrag je Flüchtling in Höhe von 6.612 €. Erstattet werden außerdem die nachgewiesenen tatsächlichen Bewachungskosten (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 FlüKEVO).

III. Zusammenfassung

Das Aufnahmerecht der Länder sieht also im Wesentlichen im Hinblick auf die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen eine klare Trennung vor: In der Phase der **Erstaufnahme** – die nach der Konzeption des AsylVerfG regelhaft bis zu sechs Wochen, längstens aber

bis zu drei Monaten betragen kann – sind die **Länder** sowohl für die Unterbringung wie auch für den Vollzug des AsylbLG zuständig. In der Phase der **Anschlussunterbringung** verlagert sich die Zuständigkeit für die Unterbringung und den Vollzug des AsylbLG auf die Kommunen, und zwar in den meisten Bundesländern auf die **Landkreise** sowie die kreisfreien Städte. In einigen Ländern können sich die Landkreise zur Bewältigung ihrer Aufgaben der kreisangehörigen Kommunen bedienen. Eine Ausnahme bildet Nordrhein-Westfalen, einen Sonderfall das Saarland. In Nordrhein-Westfalen sind die Gemeinden für die Unterbringung und den Vollzug des AsylbLG zuständig, soweit die Betroffenen nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung des Landes untergebracht sind. Im Saarland soll grundsätzlich auch die Anschlussunterbringung in der Verantwortung des Landes erfolgen; die Gemeinden sind hier lediglich subsidiär zuständig – eine subsidiäre Zuständigkeit, die in der aktuellen Situation allerdings zum Tragen kommt. In lediglich **zwei Bundesländern** (Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) **übernimmt das Land** auch in der Phase der Anschlussunterbringung die **notwendigen Kosten** der Unterbringung und der Leistungen nach dem AsylbLG. Soweit die Gemeinden im Saarland (ausnahmsweise) zuständig sind, erhalten auch sie eine Erstattung der notwendigen Kosten. Die übrigen Länder erstatten – in der Regel in der Form von Kopfpauschalen – ihren Kommunen dagegen nur einen mehr oder weniger großen **Anteil der entstehenden Kosten**. Schon ein Vergleich der Höhe der Pauschalen zeigt, dass dem kein konsistentes, auf Deckung der tatsächlichen Kosten abzielendes System zugrunde liegt. Die Länder sind derzeit dabei, ihre Aufnahmekapazitäten in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu vergrößern. Gleichwohl findet eine frühzeitige Verteilung auf die Kommunen statt, was deren Belastung weiter ansteigen lässt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die von den Kommunen zu tragenden Lasten im ersten Quartal 2015 sprunghaft zugenommen haben, namentlich bei den Landkreisen. ■

Dr. Klaus Ritgen, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin

⁷⁹ GVBl., 541, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2012, GVBl., 468.

⁸⁰ GVBl., 102.

⁸¹ GVBl., 670, zuletzt geändert durch Verordnung vom 11.8.2014, GVBl., 589.

Deutscher Bundestag
Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses
Ansgar Heveling, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)404 D

09.10.2015

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-770
Telefax +49 30 37711-809

E-Mail

hanna.sommer@staedtetag.de

Bearbeitet von

Dr. Hanna Sommer

Aktenzeichen

50.70.00 D

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (BT-Drucksache 18/6185)

hier: Ihr Schreiben vom 29. September 2015

Sehr geehrter Herr Heveling,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung im Innenausschuss und nutzen gerne die Möglichkeit zu einer vorherigen schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (BT-Drucksache 18/6185).

Wir erlauben uns einleitend einige **grundsätzliche Positionierungen**, die für den Deutschen Städtetag hinsichtlich der Bewältigung des gegenwärtigen Zustroms von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach Deutschland von elementarer Bedeutung sind:

1. Die laufend weiter steigende Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen stellt Städte und Gemeinden vor gewaltige Herausforderungen. Vielfach stoßen Städte und Gemeinden mittlerweile an Belastungsgrenzen. Gleichwohl sehen sich die Kommunen unverändert in der Verantwortung, Bürgerkriegsflüchtlinge und politisch Verfolgte aufzunehmen und menschenwürdig zu versorgen.
2. Der Deutsche Städtetag hat die Beschlüsse von Bund und Ländern auf dem Flüchtlingsgipfel vom 24. September 2015 nachhaltig begrüßt, bei dem Bund und Länder sich erneut zu einer Verantwortungsgemeinschaft mit den Kommunen bekannt haben und konkrete Schritte für ein eng abgestimmtes und koordiniertes Vorgehen beschlossen haben. Insbesondere die Zusage des Bundes, sich strukturell, dauerhaft und dynamisch an den gesamtstaatlichen Kosten zu beteiligen, die im Zusammenhang mit der gestiegenen Zahl schutzbedürftiger Asylbewerber und Flüchtlinge entstehen, ist von uns ausdrücklich begrüßt worden. Hierbei wird es entscheidend darauf ankommen, dass die zugesagten Mittel des Bundes für den jeweiligen Zweck auskömmlich sind und von den Ländern vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden.

3. Die Städte und Gemeinden können der aktuellen Herausforderung nur gerecht werden, wenn sie sich auf die Aufnahme und Integration derjenigen konzentrieren können, die einen Bleibeanpruch besitzen. Asylverfahren müssen abgeschlossen sein, bevor die Menschen in die Kommunen weitergeleitet werden. Der Deutsche Städtetag erwartet daher von den Ländern einen zügigen Ausbau der Erstaufnahmeeinrichtungen und der zentralen Unterbringungseinrichtungen.
4. Der Deutsche Städtetag appelliert an den Bund, die Bearbeitungskapazitäten für Asylanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unverzüglich weiter auszubauen und insbesondere Asylverfahren von Menschen aus Westbalkanstaaten vorrangig zu bearbeiten. Es muss gelingen, diesen Menschen als Alternative zu aussichtslosen Asylanträgen zumindest teilweise den Weg in legale Beschäftigung in Deutschland zu weisen.
5. Das Präsidium appelliert an die Bundesregierung, ihre Bemühungen um eine Ablösung des Dublin-Verfahrens durch ein EU-weites Verteilungsverfahren mit Nachdruck fortzusetzen. Die Erstaufnahmekapazitäten insbesondere Italiens und Griechenlands müssen gestärkt, die überproportionale Belastung insbesondere Deutschlands muss abgebaut werden.
6. Eine Eindämmung des Zustroms von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach Europa und hier wiederum insbesondere in die Bundesrepublik Deutschland wird am Ende nur möglich sein, wenn die Fluchtursachen vor Ort beseitigt werden können und eine Befriedung in den Herkunftsländern gelingt. Die Bundesregierung bleibt aufgefordert, auf europäischer wie internationaler Ebene alle Anstrengungen zu unternehmen, um dies gemeinsam mit unseren Partnern zu erreichen.

Zu den asylpolitischen sowie finanzpolitischen Aspekten des Gesetzentwurfs nehmen wir zusammenfassend wie folgt Stellung:

Asylpolitische Aspekte:

Aus Sicht des Deutschen Städtetages begrüßenswert ist die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten. Diese Regelung leistet einen nicht unerheblichen Beitrag zur Beschleunigung der Asylverfahren und damit zur Entlastung der Aufnahmekapazitäten von Ländern und Kommunen. Ebenso erfreulich ist die Verpflichtung für Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten zum Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen der Länder bis zum Abschluss von deren Asylverfahren und zu deren Ausreise sowie die Ausweitung der maximalen Verbleibdauer in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen auf sechs Monate. Dies bedeutet ebenfalls einen erheblichen Beitrag zur Entlastung der kommunalen Aufnahmekapazitäten. Zu bemängeln ist hier die Ausgestaltung lediglich als Verpflichtung des Asylbewerbers, nicht jedoch des betreffenden Bundeslandes. Positiv hervorzuheben ist außerdem die Wohnverpflichtung auch für Folgeantragsteller in Aufnahmeeinrichtungen der Länder.

Auch die Erleichterung von erforderlichen Abschiebungen insbesondere durch den Verzicht auf eine Terminbekanntgabe wird begrüßt. Ein positives Signal setzt auch die vorgesehene Umsteuerung der Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten zur legalen Migration für eine mögliche Arbeitsaufnahme in Deutschland.

Die Öffnung der Integrationskurse auch für Asylbewerber und Geduldete mit jeweils guter Bleibeperspektive wird nachdrücklich begrüßt. Nur so kann es Menschen, die Anspruch auf Schutz haben und dauerhaft in Deutschland bleiben werden gelingen, sich schnell in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu integrieren. Auch die Möglichkeit von Leiharbeit für Asylbewerber und Geduldete

fördert die Integration und kann erreichen, dass Menschen schnell Arbeit finden. Grundsätzlich zu begrüßen ist weiterhin die vereinfachte Abrechnung mit einer elektronischen Gesundheitskarte für Asylbewerber und Flüchtlinge. Diese Maßnahme würde den Verwaltungsaufwand der Kommunen erheblich erleichtern. Ebenso begrüßenswert sind die Erleichterungen im Bauplanungsrecht insbesondere bei der Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften.

Aus Sicht des Deutschen Städtetages fehlt eine effektive Verpflichtung der Länder, Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten tatsächlich bis zum Ende der Asylverfahren in Aufnahmeeinrichtungen der Länder unterzubringen. Eine Weiterleitung von Asylbewerbern an die Kommunen sollte in jedem Fall nur bei guter Bleibeperspektive erfolgen, um Platzkapazitäten und Ressourcen zur Unterbringung und Integration für diejenigen Asylbewerber und Flüchtlinge zu erhalten, die voraussichtlich längere Zeit in Deutschland bleiben werden. Weiterhin verzichtet der vorliegende Gesetzentwurf leider auf Regelungen, die es gestatten, Asylbewerbern, die bereits in sicheren Drittstaaten Aufnahme gefunden haben, die Einreise zu verweigern bzw. Asylverfahren analog der Flughafenregelung bereits an der Grenze durchzuführen. Offen ist außerdem die Einführung einer Bescheinigung über die vollziehbare Ausreisepflicht abgelehnter Asylbewerber mit der Folge eines Beschäftigungsverbotes.

Finanzpolitische Aspekte:

Der Städtetag weist deutlich darauf hin, dass die gesamtstaatlichen Kosten nicht allein mit der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge anfallen. Die steigenden Flüchtlingszahlen beinhalten aus finanzpolitischer Sicht drei Herausforderungen: Erstens müssen Bund und Länder den Kommunen die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur unmittelbaren Versorgung der Flüchtlinge aufwenden. Es geht um verlässliche, sich dem Bedarf anpassende Finanzströme. Die zweite Herausforderung beginnt, wenn mit der positiven Entscheidung über den Asylantrag aus dem Flüchtling der Einwohner wird. Integration benötigt (auch) finanzielle Ressourcen. Drittens brauchen die Flüchtlinge – wie andere Einwohner auch – eine Wohnung und die Kitas und Schulen der Stadt. Die Anpassung der vorhandenen Systeme an eine höhere Zahl von Menschen stellt die dritte finanzpolitische Herausforderung dar.

Der vorliegende Gesetzentwurf bzw. die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 24.09.2015 reagiert – von geringeren Ausnahmen abgesehen – nur auf die erste finanzpolitische Herausforderung.

Im Rahmen der Bewertung derjenigen finanzpolitischen Aspekte, die im Gesetzentwurf behandelt werden, ist festzustellen, dass keine abgesicherte Verpflichtung zur Weiterleitung der bereitgestellten Bundesmittel durch die Länder an die Kommunen existiert. Zudem beinhaltet die Berechnung der Abschlagszahlung Fehler, sie setzt den in der Gesetzesbegründung wiedergegebenen Inhalt der Vereinbarung zwischen Bund und Ländern falsch um. Auch wenn die finanzpolitischen Inhalte des Gesetzentwurfs im Grundsatz zu begrüßen sind, sind eklatante Lücken bzw. noch ausstehende weitere Vereinbarungen nicht zu leugnen.

Im Einzelnen erlauben wir uns die folgenden Anmerkungen:

Artikel 1 Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Ziffer 15

Die Ausweitung der maximalen Verbleibdauer in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder von drei auf sechs Monate wird begrüßt. Eine Verlängerung der Verbleibdauer in den Aufnahmeeinrichtun-

gen der Länder ist schon seit längerem eine dringende Forderung der Kommunen. Problematisch ist jedoch, dass die Regelung lediglich als Verpflichtung des Asylbewerbers ausgestaltet ist und nicht des betreffenden Bundeslandes, mit der Folge – sofern die Länder nicht bereit oder in der Lage sind, die Aufnahmekapazitäten in den Landesaufnahmeeinrichtungen entsprechend vorzuhalten bzw. auszubauen –, dass die betroffenen Personen wie bisher in die Kommunen weitergeleitet werden dürften.

Gleiches gilt auch für die neu eingefügte Regelung, dass Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten verpflichtet sind, bis zur Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und im Falle der Ablehnung des Antrags bis zur Ausreise bzw. bis zum Vollzug der Abschiebung in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Auch dies bleibt wirkungslos, solange nicht entsprechende Aufnahmekapazitäten der Länder geschaffen sind. Kritisch zu verweisen ist hierbei auch auf die Gesetzesbegründung zu § 47 Abs. 1 a in welchem explizit angeführt wird, dass die Länder „im Rahmen ihrer verfügbaren Kapazitäten handeln“.

Ziffer 20

Das Beschäftigungsverbot für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten ist jedenfalls für Neuantragsteller sinnvoll, um Fehlanreize weiter zu vermindern.

Ziffer 27, Buchstabe a

Gemäß § 71 Abs. 2 S. 2 AsylG (neu) soll auch für Folgeantragsteller eine Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung bestehen, wenn sie das Bundesgebiet vor der Folgeantragstellung verlassen hatten. Diese neu eingeführte Regelung wird begrüßt, da sie weniger Anreize schafft und die Unterbringungsproblematik in den Städten etwas entschärft. Zu bemängeln ist gleichwohl – wie oben bereits erwähnt – dass die Regelung lediglich als Verpflichtung des Asylbewerbers und nicht des betreffenden Bundeslandes ausgestaltet ist.

Ziffer 34

Die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer ist zu begrüßen.

Artikel 2 Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)

Ziffer 1, Buchstabe b

Die Ergänzung des Absatzes drei, wonach der Anspruch minderjähriger Kinder mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) nach dem AsylbLG endet, wenn die Leistungsberechtigung eines Elternteils nach diesem Gesetz endet, ist zu begrüßen, da so Mischfälle zwischen dem AsylbLG und dem Sozialgesetzbuch (SGB) vermieden werden.

Ziffer 2, Buchstabe b

Die Umsetzung der Änderung des § 1 a AsylbLG durch die Anfügung des Absatzes 2 dahingehend, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen, bei denen aus selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6 AsylbLG haben sollen, sondern nur mehr Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege (Leistungen des physischen Existenzminimums) beziehen sollen, ist in der Praxis problematisch und

sehr arbeitsintensiv. Diese Regelung zieht einen umfangreichen Abstimmungsaufwand mit den Ausländerbehörden nach sich und führt in der Praxis dazu, dass seitens der Leistungssachbearbeitungen ausländerrechtliche Tatbestände und unbestimmte Rechtsbegriffe im Einzelfall gewürdigt werden müssen und so kein bundeseinheitlicher Vollzug möglich sein wird.

Zudem ist es bei den eingefügten Absätzen 2 und 3 des § 1 a AsylbLG fraglich, ob sie vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 18.07.2012 bezüglich des in diesem Urteil definierten menschenwürdigen Existenzminimums verfassungsgemäß sind, wenn zukünftig in diesen Fällen kein soziokulturelles Existenzminimum mehr gewährt wird. Nach den Ausführungen des BVerfG rechtfertigt auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive es nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG wie auch das Sozialstaatsprinzip garantieren ein menschenwürdiges Existenzminimum als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht.

Ziffer 4, Buchstaben a und b

Die Bedeutung von Schutzimpfungen und Vorsorgeuntersuchungen zu berücksichtigen, ist grundsätzlich begrüßenswert. Die zuständige Behörde muss sicherstellen, dass den Leistungsberechtigten frühzeitig eine Vervollständigung ihres Impfschutzes angeboten wird. Hier können jedoch ggf. Zusatzaufwände entstehen, deren Finanzierung ungeklärt ist.

Ziffer 7

Die Reduzierung dieses Bedarfes auf eine Fahrkarte und Proviant ist insoweit problematisch, da damit auch die Gewährung von ggf. akut und dringend benötigten Leistungen der Krankenhilfe unterbleiben würde. Und sollte jemand aufgrund einer Krankheit reiseunfähig sein, dürften auch Leistungen zum Lebensunterhalt wie Unterkunft und Ernährung nicht mehr nach dem AsylbLG übernommen werden. Sollte es bei dieser Festlegung bleiben, würden die Kosten bei trotzdem erfolgten Behandlungen entweder auf die örtlichen Träger als freiwillige Leistungen bzw. ehrenamtlich tätige Ärzte verlagert werden oder aber Kliniken bekämen durch solche Behandlungen verursachte Kosten nicht mehr erstattet und müssten diese aus ihrem eigenen Budget finanzieren.

Ziffer 12

Die Überprüfung der Kürzungstatbestände bereits nach sechs Monaten wird in der kommunalen Praxis äußerst schwierig umsetzbar sein.

Artikel 3 Änderung des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG)

Ziffer 6 und 7

Die Verbesserung der Sprachförderung und die Verbesserung beim Zugang zu den Integrationskursen sind sehr zu befürworten. Bislang vergeht noch zu viel Zeit, bis Asylbewerber an den Basis-Sprachkursen im Rahmen der Integrationskurse teilnehmen dürfen. Asylbewerber aus Staaten, die eine ganz überwiegende Anerkennungsquote haben, müssen jedoch so schnell wie möglich eine Deutsch-Sprachförderung erhalten, da diese zwingende Voraussetzung für einen späteren berufsbezogenen Sprachkurs und die anschließende berufliche Integration ist.

Entscheidend ist, dass die Kapazitäten sowohl bei den Integrationskursen als auch bei den berufsbezogenen Sprachkursen entsprechend der großen Zahl der von diesen Regelungen umfassten Personen ausgebaut werden.

Darüber hinaus halten wir weitergehende gesetzliche Änderungen im SGB II für erforderlich. Durch den Zustrom von Flüchtlingen und ein beschleunigtes Asylverfahren ist damit zu rechnen, dass zahlreiche Flüchtlinge sehr schnell in den Leistungsbezug der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II kommen. Wir schlagen daher im Interesse einer zügigen Integration in den Arbeitsmarkt auch Änderungen im Sozialgesetzbuch II vor, um die Förderleistungen des SGB II angesichts der anstehenden Herausforderungen bedarfsgerecht zu flexibilisieren.

Dies gilt insbesondere für die ergänzende Durchführung von sowohl allgemeinsprachlichen als auch berufsbezogenen Sprachkursen aus Mitteln des SGB II. Sollten die Integrationskurse quantitativ oder auch qualitativ nicht ausreichen, einen lückenlosen Anschluss an die weiterführende Sprachförderung herzustellen, benötigen die Jobcenter eigene Möglichkeiten zur Sprachförderung. Dies könnte z.B. über eine Ergänzung von § 3 Abs. 2b SGB II geregelt werden: „Ist die Teilnahme an einem Integrationskurs nicht möglich oder nicht ausreichend, stellt die Agentur für Arbeit den für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Spracherwerb sicher.“

Die berufsbezogene Sprachförderung auf der Grundlage des ESF-BAMF-Programms ist bereits jetzt bei weitem nicht ausreichend. Im Gesetz ist lediglich eine Verordnungsermächtigung für die berufsbezogene Sprachförderung vorgesehen, nähere Einzelheiten ergeben sich daraus nicht. Damit die Jobcenter in jedem Fall flexibel eine ausreichende und bedarfsgerechte allgemeinsprachliche und berufsbezogene Sprachförderung sicherstellen können, sollte daher darüber hinaus eine Ergänzung von § 16 Abs. 3 SGB II erfolgen: „Abweichend von § 45 Abs.2 Satz 3 SGB III darf die Vermittlung von Sprachkenntnissen den Zeitraum von acht Wochen überschreiten.“

Ziffer 9

Mit dem in § 59 Abs. 1 AufenthG neu eingefügten Satz, wonach nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise der Termin der Abschiebung dem Ausländer nicht mehr angekündigt werden darf, wird das staatliche Vollzugsinteresse besser berücksichtigt. Auch nach Ansicht der Kommunen dürfte dies dazu führen, dass sich die Zahl der Abschiebungen erhöht und weniger Rückführungen abgebrochen werden müssen.

Ziffer 10, Buchstabe d

Im Hinblick auf die Formulierung in § 60 a Abs. 6 Nr. 1 AufenthG („...in das Inland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen“) ist einschränkend anzuführen, dass dies seitens der Praxis nur schwer umsetzbar sein wird. Die Asylsuchenden dürften solche Gründe nur selten vortragen und es wird schwierig sein, gerichtsfeste Beweise zu erbringen, dass die jeweiligen Personen tatsächlich nur zum Leistungsbezug eingereist sind.

Durch das Beschäftigungsverbot in § 60 a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG werden Personen aus sicheren Drittstaaten faktisch von allen Bleiberechtsregelungen ausgeschlossen, da im Rahmen dieser Regelungen zumindest die überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts verlangt wird. Konsequenterweise müsste dann auch die derzeit gültige Regelung des § 25a AufenthG angepasst werden, indem man Personen aus sicheren Drittstaaten ausschließt. Ändert man dies nicht, dann könnte es dazu kommen, dass Kinder ohne Sicherung des Lebensunterhalts eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die

Eltern aufgrund des Beschäftigungsverbots allerdings keine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 a Abs. 2 AufenthG erhalten, da im Rahmen dieser Regelung die Sicherung des Lebensunterhalts verlangt wird. In letzter Konsequenz bedeutet dies bei mehreren Kindern eine mehrjährige Kettenduldung der Eltern ohne Aussicht auf Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis.

Darüber hinaus machen wir folgende weitere Anmerkung:

Im Hinblick auf eines der Ziele dieses Gesetzentwurfes, nämlich die erleichterte Durchsetzung bestehender Ausreisepflichten, ist aus Sicht der Praxis einschränkend anzuführen, dass die Problematik der Passbeschaffung weiterhin keiner Lösung zugeführt wird und dadurch Maßnahmen im Rahmen der Aufenthaltsbeendigung oftmals ins Leere laufen.

Artikel 6 Änderung des Baugesetzbuchs

Die Erleichterungen im Baugesetzbuch vom November 2014 zur Flüchtlingsunterbringung sollen erweitert werden. Die vorgesehenen Ergänzungen des § 246 BauGB bleiben (bis auf eine Ausnahme, diese betrifft den neuen § 246 Abs. 14 BauGB) grundsätzlich in der bewährten Systematik der BauGB-Novelle von 2014. Die Änderungen lassen erwarten, dass man bei der Anwendung in den Kommunen nicht bei „Null“ anfangen sondern auf die bisher mit den Regelungen des § 246 BauGB gemachten Erfahrungen zurückgreifen wird. Es gibt durchaus bereits eine gewisse Routine; auch gibt es bereits erste Gerichtsentscheidungen zur Rechtmäßigkeit der derzeitigen Ausnahmevorschriften, so dass zu erwarten ist, dass auch die jetzt angedachten Neuregelungen von der Rechtsprechung bestätigt werden.

Eine Abweichung von der bisherigen Struktur des § 246 BauGB stellt allerdings der neue Abs. 14 dar: hier soll in Anknüpfung an § 37 BauGB in einem Sondertatbestand geregelt werden, dass für die dort genannten Einrichtungen von den Vorschriften des BauGB und auch der BauNVO „in erforderlichem Umfang“ abgewichen werden kann. Diese sehr weitgehende Abweichungsbefugnis soll nachrangig zu den neuen Absätzen 8 bis 13 zur Anwendung kommen und auch für Kreise und Gemeinden als Vorhabenträger nutzbar sein. Wenngleich zu begrüßen ist, dass diese Regelung nur als Aufangtatbestand bei Erfolglosigkeit der übrigen Erleichterungsmöglichkeiten dienen soll, ist diese Regelung dennoch kritisch zu sehen. Sie ist in ihren Anwendungsvoraussetzungen unbestimmt formuliert und greift tief in die bisherige Systematik des Planungsrechts und damit auch in die kommunale Planungshoheit ein.

Die Neuregelungen in den Abs. 8 bis 13 sind unserer Auffassung nach ausreichend, um in kurzen Zeiträumen entsprechende Unterkünfte zur Verfügung stellen zu können. Den Anregungen des Deutschen Städtetages zur Verlängerung der Fristen für die Errichtung mobiler Unterkünfte (Abs. 12) sowie zur Einbeziehung auch der Sondergebiete für die Flüchtlingsunterbringung wurde entsprochen. Wünschenswert wäre, in das Gesetz noch eine Option zur Verlängerung der derzeit auf maximal drei Jahre zu befristenden Baugenehmigung für die Errichtung mobiler Unterkünfte im Außenbereich (§ 246 Abs. 13 Nr.1 BauGB-E) aufzunehmen. Die in den Absätzen 12 und 13 angeordnete Rückbauverpflichtung ist sinnvoll und notwendig – allerdings sollte noch im Gesetz klargestellt werden, dass – so wie es in der Begründung bereits ausgeführt ist – für Vorhaben des Landes und der Gemeinden eine Sicherstellung des Rückbaus nicht erforderlich ist.

Begrüßt werden auch die flankierend vorgesehenen Erleichterungen bei den Anforderungen der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare Energien-Wärmegesetzes, was zu einer zügigen Mobilisierung nicht genutzter Bestandsbauten beitragen kann.

Artikel 8 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Die in Artikel 8 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes fassen verschiedene finanzwirksame Regelungen der Bund-Länder-Vereinbarung vom 24.09.2015 zusammen. Die Stellungnahme bezieht sich daher nicht alleine auf die direkten Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes, sondern auf die in der Gesetzesbegründung fixierten Regelungen.

Es ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die gesamtstaatlichen Kosten nicht allein mit der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge anfallen. Die steigenden Flüchtlingszahlen beinhalten aus finanzpolitischer Sicht drei Herausforderungen: Erstens müssen Bund und Länder den Kommunen die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur unmittelbaren Versorgung der Flüchtlinge aufwenden. Es geht um verlässliche, sich dem Bedarf anpassende Finanzströme. Die zweite Herausforderung beginnt, wenn mit der positiven Entscheidung über den Asylantrag aus dem Flüchtling der Einwohner wird. Integration benötigt (auch) finanzielle Ressourcen. Drittens brauchen die Flüchtlinge – wie andere Einwohner auch – eine Wohnung und die Kitas und Schulen der Stadt. Die Anpassung der vorhandenen Systeme an eine höhere Zahl von Menschen stellt die dritte finanzpolitische Herausforderung dar.

Der vorliegende Gesetzentwurf reagiert – von geringeren Ausnahmen abgesehen – nur auf die erste finanzpolitische Herausforderung.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Länder ab 2016 vom Bund für jeden Flüchtling und Monat einen festen Betrag erhalten, aber keine abgesicherte Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel an die Kommunen existiert. Auch ist bislang ein deutliches finanzielles Engagement alleine bei den Kosten für die unmittelbare Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge während des Asylverfahrens festzustellen, bei den Kosten der Integration und allgemeinen Auswirkungen des Bevölkerungsanstiegs fehlen Bundeszusagen bislang. Zudem beinhaltet die Berechnung der Abschlagszahlung Fehler, die sich nicht aus den zu setzenden Rahmenbedingungen herleiten – dies wäre aufgrund der Spitzabrechnung vertretbar. Vielmehr setzt die Berechnung der Abschlagszahlung den Inhalt der Vereinbarung falsch um. Auch wenn die Vereinbarung im Grundsatz zu begrüßen ist, sind eklatante Lücken bzw. noch ausstehende weitere Vereinbarungen nicht zu leugnen.

Zur Bundesbeteiligung ab 2016:

Von der Konstruktion her entspricht die Vereinbarung über die Bundesbeteiligung für die Jahre ab 2016 zwar in denjenigen Bereichen, die von der Vereinbarung abgedeckt sind, sehr genau den Anforderungen des Städtetages an eine sachgerechte Beteiligung des Bundes.

Es wurde vom Städtetag insbesondere gefordert, dass das Verfahren der Kostenbeteiligung die Unsicherheiten über die weiteren Flüchtlingszahlen, die Bearbeitungsdauer der Asylanträge und die hieraus resultierenden Unsicherheiten über die Höhe der insgesamt auftretenden Kosten berücksichtigen muss; Globalsummen wurden abgelehnt. Diesem Kriterium entspricht die Regelung.

Als geeigneter Weg für die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Ausgaben wurde vom Deutschen Städtetag eine verfassungsrechtlich abgesicherte Pro-Kopf-Pauschale gesehen, die vom Bund an die Kommunen unter Berücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens gezahlt wird. Bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung ist das Risiko für die Kommunen offensichtlich. Nun ist zu befürchten, dass die in vielen Ländern völlig unzureichenden Kostenausgleichssysteme für die Kommunen seitens der Länder nur geringfügig aufgestockt werden und die Länder die Bundesmittel

für eigene Zwecke verwenden. Der entsprechende Hinweis in der Gesetzesbegründung („Durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz entlastet der Bund die Länder von Kosten für Asylbewerber, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und bei der Kinderbetreuung. In den Fällen, in denen die Kommunen Kostenträger sind, geben die Länder die vom Bund erhaltenen Mittel weiter.“) stellt keinen ausreichenden Schutz kommunaler Interessen dar.

Als problematisch ist festzuhalten, dass die Vereinbarung nur die Fälle im „Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF“ erfasst. Es ist zu befürchten, dass für diejenigen Asylbewerber, die gegen einen ablehnenden Bescheid klagen, hohe Kosten anfallen, an denen sich der Bund nicht beteiligt. Der Zeitraum von einem Monat, für den vom Bund für abgelehnte Asylbewerber weitergezahlt wird, erscheint angesichts der hohen Klagequote von ca. 40 % und der zu befürchtenden Steigerung der Verfahrenslänge nicht angemessen.

Ebenso ist problematisch, dass die derzeit verzögert erfolgende Registrierung der Flüchtlinge zu einer Nicht-Beteiligung des Bundes an den Kosten, die vor der entsprechenden Registrierung entstehen, führt.

Die Höhe der Monatspauschale ist aus der Asylbewerberleistungsstatistik abgeleitet, indem die Ausgaben des Jahres 2014 durch die grob ermittelte durchschnittliche Zahl der Leistungsbezieher in diesem Jahr geteilt wurde.

Mehrere Unzulänglichkeiten, die bei der Bewertung berücksichtigt werden müssen, sind bei diesem Vorgehen vorhanden:

- Erstens ist die Asylbewerberleistungsstatistik lückenhaft und weist eine deutliche Untererfassung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf (Gemeinschaftsunterkünfte). Bei einer quantitativen Analyse der einzelnen Positionen der Statistik wird z.B. deutlich, dass keinesfalls alle Ausgaben für Gemeinschaftsunterkünfte erfasst werden. Dies ist angesichts der verschiedenen Organisationsformen (z.B. Unterbringung in eigenen und nicht angemieteten Gebäuden) ebenso verständlich wie angesichts der Problematik der Zurechnung von Investitionskosten, die als Einmalausgabe in einem Jahr sicherlich nicht sachgerecht verbucht wären. Zudem erfasst die Statistik die Leistungen an geduldete Ausländer und Asylbewerber, deren Verfahren bereits so lange läuft, dass sich diese Gruppen sozialversicherungspflichtig auf dem Arbeitsmarkt bewegen können und entsprechend den Durchschnitt der Leistungen je Empfänger absenken. Die Statistik weist also nicht die durchschnittlichen Kosten nach Asylbewerberleistungsgesetz für Asylbewerber im Verfahren aus. Im Übrigen liefern Vergleiche zwischen der Asylbewerberleistungsstatistik und der Zahl der in der Geschäftsstatistik des BAMF genannten anhängigen Verfahren Hinweise auf die Bedeutung der anhängigen Gerichtsverfahren. Die zusätzliche Verweildauer von Personen mit abgelehnten Asylanträgen (bereits derzeit existieren knapp 50.000 anhängige Gerichtsverfahren) führt zu zusätzlichen Ausgaben.
- Zweitens bestehen Unzulänglichkeiten dahingehend, dass die direkten Leistungen an die Asylbewerberinnen und -bewerber nur einen Teil der von den Ländern und insbesondere den Kommunen erbrachten Leistungen darstellen – sämtliche „Rahmenleistungen“ wie die Betreuung vor Ort sind nicht erfasst.
- Drittens ist festzuhalten, dass die aktuellen Kosten je Fall derzeit dramatisch steigen – zu verweisen ist beispielsweise auf die Preisentwicklung bei Containern oder anmietbaren Wohnungen. Eine Anpassung der Durchschnittskosten im Rahmen der Spitzabrechnung ist

wünschenswert – sie setzt aufgrund der bundesweiten Durchschnittsbildung auch keine falschen Anreize.

Bezüglich der Höhe der Beteiligung kann daher festgehalten werden, dass sie zwar eine deutliche Entlastung für die Länder darstellt, aber selbst allein im Zeitraum bis zum vollständigen (!) Abschluss des Asylverfahrens bei weitem nicht die anfallenden Kosten deckt.

Ergänzend sei angemerkt, dass die Ermittlung der Höhe der Abschlagszahlung nicht den Vereinbarungen vom 24.09.2015 bzw. der Gesetzesbegründung entspricht, denn die Vorgaben der Vereinbarung werden falsch umgesetzt.

Ursächlich für diesen Fehler ist eine Vermengung zwischen der Zahl der ankommenden Flüchtlinge (einer sogenannten Stromgröße) und der Zahl der Flüchtlinge im Verfahren des BAMF (einer sogenannten Bestandsgröße). Die Abschlagszahlung lässt sich als Multiplikation von 800.000 ankommenden (!) Flüchtlingen (Stromgröße), die durchschnittlich 5 Monate bleiben werden, rechnerisch nachvollziehen. Die Vereinbarung geht aber von „durchschnittlich 800.000 Asylbewerber[n] im Verfahren des BAMF“ (Bestandsgröße) aus, für die monatlich 670 Euro zu zahlen sind. Die notwendige Abschlagssumme errechnet sich daher, indem 800.000 durchschnittlich im Verfahren befindliche Flüchtlinge mit 12 (Anzahl der Monate eines Jahres) multipliziert wird; diese Anzahl der „Flüchtlingsmonate“ ist mit 670 zu multiplizieren. Das Ergebnis hieraus beträgt 6,43 Mrd. Euro und liegt somit 3,75 Mrd. Euro höher als die vorgesehene Abschlagszahlung. Als problematisch ist anzusehen, dass das Verfahren der Spitzabrechnung nicht im Gesetz bzw. Gesetzentwurf selbst verankert wurde.

Die Regelung zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die im Allgemeinen als Kosten der Jugendhilfe zunächst in den Kommunalhaushalten anfallen, erscheint unzureichend. Sie berücksichtigt nicht die Möglichkeit eines weiteren Anstiegs der Flüchtlingszahlen über den – in der Vereinbarung nicht genannten – unterstellten Verlauf hinaus. Hier wird der gleiche politische Fehler begangen wie bei der Vereinbarung zur „Asylmilliarde“ im letzten Jahr: Die Regelung ist nicht transparent, somit kaum bewertbar und keinesfalls fortschreibungsfähig. Auch im Gesetzentwurf findet sich keine entsprechende Erläuterung. Es muss beachtet werden, dass minderjährige Flüchtlinge auch nach Abschluss des Asylverfahrens weiterhin unterstützungsbedürftig sind. Selbst bei einem (hoch) angesetzten durchschnittlichen Alter bei Antragstellung von 17 Jahren und einer so nicht umsetzbaren einheitlichen Ende der Unterstützungsleistungen mit dem 18. Lebensjahr beträgt die durchschnittliche Verweildauer im Hilfesystem mit einem Jahr mehr als doppelt soviel wie bei einem durchschnittlichen Asylbewerber. Ausgehend von den hohen Fallkosten ist bei einer Entwicklung der Zahl minderjähriger Flüchtlinge, die analog zur Flüchtlingsentwicklung insgesamt verläuft, mit jährlichen Kosten zu rechnen, die mindestens doppelt so hoch sind wie die vom Bund vorgesehenen Mittel.

Die Regelungen zur finanziellen Unterstützung der Betreuung von Kindern erscheinen zwar grundsätzlich sachgerecht, ihre Befristung ist inhaltlich allerdings nicht nachvollziehbar und alleine einer Verknüpfung verschiedener Zufälligkeiten geschuldet. Eine Befristung der Maßnahme auf den Zeit-

raum bis 2018 ist selbst dann nicht sachgerecht, wenn die Mittel zu einem nicht genauer quantifizierten Teil für den Ausbau vorgesehen sind. Aus Sicht des Städtetages wäre eine Zweiteilung der Bedarfe angezeigt: Gesonderte Mittel sind für die besonderen Integrationsbedarfe der Flüchtlingskinder notwendig, eine reguläre Mittelaufstockung ist für die alleine aufgrund des Zuwachses notwendigen Kapazitätsausweitungen und erhöhten Betriebskosten vorzusehen.

Artikel 10 Änderung des Sozialgesetzbuchs - Drittes Buch (SGB III)

Ziffer 2 und 3, sowie zu Artikel 1, Ziffer 20

Im Gesetzentwurf ist in Artikel 1, Ziffer 20 eine Lockerung des Leiharbeitsverbots und des zeitlich befristeten Wegfalls der Vorrangprüfung für Asyl- und Schutzsuchende sowie für Geduldete vorgesehen. Damit soll der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden. Darüber hinaus sollen Personen mit guter Bleibeperspektive bereits frühzeitig die für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlichen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erhalten können (Neufassung § 131 und § 421 SGB III in Art. 10 Nr. 2 und 3 GE). Die Möglichkeiten zur Verpflichtungserklärung und die Berufsanerkennung für Flüchtlinge soll erleichtert werden.

Diese Maßnahmen sind zu begrüßen. Es muss ein niedrighschwelliger Zugang zum Arbeitsmarkt geschaffen werden, der auch einen Einstieg unterhalb der formalen Qualifikationen oder der bisher in den Heimatländern ausgeübten Berufen ermöglicht. Aufgrund bestehender Sprachbarrieren und eines ggf. bestehenden Nachqualifizierungsbedarfes entsprechend der hiesigen Anforderungen des Arbeitsmarktes sind häufig mehrere Schritte bis zur vollständigen Integration am Arbeitsmarkt erforderlich. Es muss dringend Unterstützung geleistet werden bei der Anerkennung bestehender Schul- und Berufsabschlüsse. Da häufig keine Dokumente auf die Flucht mitgenommen werden konnten, müssen andere Verfahren der Anerkennung praktiziert werden. Zurzeit sind diese Anerkennungsverfahren noch zu langwierig.

Von sehr großer Bedeutung wird der Zugang zu Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Qualifizierungskurse, Nachholung von Berufsabschlüssen und Beschäftigungsförderung) sein. Tatsächlich hat die Mehrheit der meist jungen Asylbewerber noch keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dies ist sicher auch dem Umstand geschuldet, dass die in Deutschland üblichen Ausbildungswege und der regelmäßig erworbenen berufsqualifizierenden Abschlüsse in anderen Ländern nicht üblich sind. Häufig wird ein Beruf durch eine Tätigkeit selbst sukzessive erlernt und praktisch ausgeübt. Die Zugänge zum Arbeitsmarkt in Deutschland müssen daher auf vielfältige Weise gefördert und individuell begleitet werden.

Klärungsbedarf sehen wir hinsichtlich der Frage, ob die Neufassung von § 131 SGB III eine ausreichende Grundlage dafür bietet, für die genannte Zielgruppe ggf. auch Eingliederungsleistungen nach dem SGB II zu erbringen. Für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylverfahrensgesetz gilt das Asylbewerberleistungsgesetz gem. § 1 Abs. 2 nur für einen Zeitraum von sechs Monaten, d. h. anschließend erfolgt gegebenenfalls ein Rechtskreiswechsel in den Bereich des SGB II. § 16 Abs. 1 SGB II verweist allerdings nicht auf den Achten Abschnitt des Dritten Buches (dort § 131 SGB III), insofern stellt sich die Frage, ob diese Sonderregelung nicht auch in das SGB II übernommen werden müsste.

Darüber hinaus ist dringend eine auskömmliche Ressourcenausstattung des Eingliederungstitels im SGB II und der Maßnahmen der Arbeitsförderung im SGB III erforderlich, damit im notwendigen Umfang Unterstützung gewährt werden kann. Von großer Bedeutung ist weiter eine Flexibilisierung der Arbeitsmarktinstrumente im SGB II. Ein besonderer Fokus sollte auch auf die Förderung von Frauen gelegt werden, die in ihren Heimatländern häufig keinen Zugang zu Ausbildung und Erwerbstätigkeit hatten. Auch kultursensible Betreuungsangebote für Kinder sind notwendig, um eine Akzeptanz hierfür bei den Flüchtlingsfamilien zu schaffen und den Kindern einen frühzeitigen Zugang zur Erziehung, Bildung und Betreuung sowie zur Sprachförderung zu ermöglichen.

Darüber hinaus sind weitergehende Änderungen auch im Rechtskreis SGB II erforderlich. Um zu verhindern, dass durch eine längere beschäftigungslose Zeit eine zunehmende Entfernung vom Arbeitsmarkt und ggf. Folgeprobleme entstehen, halten wir eine Öffnung der Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II sowohl zeitlich als auch inhaltlich für geboten, damit Flüchtlinge zeitnah ein Beschäftigungsangebot erhalten:

- Die zeitliche Begrenzung der Förderung auf zwei Jahre in einem Zeitraum von fünf Jahren muss entfallen.
- Damit die Arbeitsgelegenheiten sinnvoll im Rahmen von Förderketten für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt genutzt werden können, müssen sie flexibel mit Qualifizierungsanteilen, Anleitung und sozialpädagogischer Begleitung kombiniert werden können, und diese Leistungen müssen wieder im Rahmen der AGH finanziert werden können.
- Die Prüfung von Wettbewerbsneutralität und Zusätzlichkeit sollte den örtlichen Beiräten überlassen bleiben. Die Vorgaben sollten aus dem Gesetz herausgenommen werden.

Hilfsweise könnte zur Umsetzung der § 16d SGB II a.F. wieder eingeführt werden.

Wir schlagen weiter folgende Änderung der Freien Förderung gem. § 16f SGB II vor:

„Die Agentur für Arbeit kann bis zwanzig Prozent der im Eingliederungstitel enthaltenen Mittel für Ermessensleistungen einsetzen, um die Möglichkeiten der gesetzlich geregelten Leistungen zur Eingliederung durch weitere, freie Leistungen zu erweitern. Projektförderungen sind zulässig.“
Darüber hinaus sollten Vereinfachungen in der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen geprüft werden, um zusätzliche Maßnahmen auch kurzfristig und bedarfsgerecht beschaffen zu können.

Artikel 11 Änderung des Sozialgesetzbuchs - Fünftes Buch (SGB V)

Die Möglichkeit, eine Gesundheitskarte einzuführen, wird im Grundsatz begrüßt. Allerdings wird die erfolgreiche Umsetzung maßgeblich davon abhängen, wie die konkreten Bedingungen, die in einer Rahmenvereinbarung auszuhandeln sind, aussehen werden. Die gilt insbesondere für die Verwaltungskosten, die den Kassen zu erstatten sind, sowie auch für die Höhe der Leistungen an die Asylbewerber. Die Verwaltungskosten sind entsprechend der Regelungen in § 264 Abs. 7 SGB V festzusetzen. Es ist sicherzustellen, dass das Leistungsspektrum sich nach dem Asylbewerberleistungsgesetz richtet. Im Übrigen sollte vermieden werden, dass ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen im Bundesgebiet entsteht.

Fraglich erscheint, warum in der neuen Regelung nur die Landesregierung bzw. obersten Landesbehörden, nicht aber die besonders betroffene kommunale Seite, die Krankenkassen verbindlich zur Übernahme der Krankenbehandlung für den hier angesprochenen Personenkreis auffordern darf.

Eine Angabe auf der Gesundheitskarte, aus der hervorgeht, ob es sich um einen Empfänger von Gesundheitsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz handelt, erscheint dann sinnvoll, wenn dadurch Mehrleistungen gegenüber den gesetzlich Vorgesehenen vermieden werden können. Die neue Regelung des § 291 Absatz 2 soll allerdings erst über ein Jahr nach Inkrafttreten der meisten anderen Regelungen des Gesetzes in Kraft treten. Hier wird es bis dahin auf die Ausgestaltung der alternativen Regelungen (§ 264 Absatz 1, letzter Satz) zur Erkennbarkeit des Status ankommen.

Wir erlauben uns folgende weitere Anmerkungen zum Bereich Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen bzw. Krankenhausbehandlungen:

Im in erheblichem Umfang auch kommunal getragenen Krankenhausbereich ergeben sich durch die hohen Flüchtlingszahlen derzeit zusätzliche, ganz besondere Herausforderungen, denen sich die Krankenhäuser zwar mit viel Engagement stellen, bei denen diese aber besser unterstützt werden müssen. Aus Krankenhaussicht sind etwa einfache und auch hinsichtlich des Umfangs des Leistungsanspruchs klare Regelungen und Abrechnungsmöglichkeiten wichtig. Problematisch bei Krankenhausaufenthalten sind auch Sprachbarrieren zu den Patienten, bei denen den Krankenhäusern geholfen werden muss.

Bei der Krankenhausversorgung des hier angesprochenen Personenkreises entstehen durch die bestehende Abrechnungssystematik Umstände, in denen im Krankenhaus durch die zusätzlichen Patienten Mehrleistungen erbracht werden. Diese werden zwar von den Sozialämtern der Kommunen bezahlt, haben aber Rückwirkungen und können zu Mehrmengenabschlägen in der Krankenhausfinanzierungssystematik mit den Krankenkassen führen. Hier ist es dringend erforderlich, dass solche Behandlungen im Krankenhaus keine entsprechenden Rückwirkungen bei der Mengendiskussion und den Verhandlungen zwischen Krankenhäusern und Krankenkassen haben. Die Behandlung von Flüchtlingen muss hier außerhalb des sonst relevanten Budgets abgerechnet werden können.

Artikel 12 Änderung des Entflechtungsgesetzes

Wir begrüßen die Aufstockung der Entflechtungsmittel des Bundes um jährlich 500 Mio. € für die Jahre 2016 bis 2019. Hierdurch wird ein maßgeblicher Beitrag geleistet, den durch den Zustrom von Asylberechtigten und Flüchtlingen wachsenden Bedarf an bezahlbarem Wohnraum zu decken.

Wichtig ist aus unserer Sicht, dass die Mittel von den Ländern auch tatsächlich für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden. Da die zunächst durch Artikel 143 c GG und das Entflechtungsgesetz vorgegebene gruppenspezifische Zweckbindung der durch den Bund gezahlten Entflechtungsmittel seit dem 1.01.2014 entfallen und seitdem nur noch eine allgemeine investive Zweckbindung vorgesehen ist, ist eine verbindliche gesetzliche Regelung des Verwendungszwecks im Entflechtungsgesetz wohl leider nicht möglich. Insoweit muss daher auf die Einhaltung der Zusagen der Länder vertraut werden.

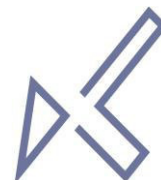
Wir erwarten, dass die Länder diese Zusage einhalten und die Mittel bevorzugt für den Neubau von öffentlich gefördertem, preiswertem Mietwohnraum auf solchen Märkten verwenden, wo ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum besteht und die bestehenden Wohnraumengpässe durch den Wohnraumbedarf von Flüchtlingen weiter verschärft werden. In Anbetracht der derzeit niedrigen Marktzinsen halten wir es für erforderlich, ergänzend zu der klassischen Darlehensförderung auch eine Zuschussförderung vorzusehen. Auf die Auflage von speziellen Programmen für den Bau von Wohnraum speziell für Flüchtlinge sollte unseres Erachtens verzichtet und stattdessen auf eine Ausweitung des Angebots an Wohnraum für alle Haushalte innerhalb der Einkommensgrenzen gesetzt werden.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die kommunalen Spitzenverbände angesichts weitgehend übereinstimmender Positionen nur aus Zeitgründen auf die Abgabe einer gemeinsamen Stellungnahme verzichtet haben.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Helmut Dedy', written in a cursive style.

Helmut Dedy



**Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –
zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 12. Oktober 2015 zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD,
BT-Drs. 18/6185**

Beide Kirchen danken für die Gelegenheit anlässlich der Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages den Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz der Fraktionen CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 18/6185) zu kommentieren.

Angesichts der hohen Anzahl an Schutzsuchenden, die bisher nach Deutschland gekommen sind und voraussichtlich auch in den nächsten Monaten kommen werden, und vor dem Hintergrund der Vielzahl von noch nicht durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) registrierten¹ oder bearbeiteten Asylanträgen² soll der Gesetzentwurf insbesondere die Beschleunigung von Asylverfahren bewirken. Daneben ist der Gesetzentwurf darauf ausgerichtet, Fehlanreize für unberechtigte Asylanträge zu beseitigen und Abschiebungen zu erleichtern.³ Das Anliegen, die Dauer der Asylverfahren zu senken, unterstützen beide Kirchen. Sie sehen die Notwendigkeit, das BAMF sowie Länder und Kommunen effektiv zu entlasten. Eine schnelle Entscheidung über das Asylgesuch und damit eine kurze Verfahrensdauer entspricht auch den Interessen der Asylbewerber, für die die langen Wartezeiten eine psychische Belastung bedeuten. Allerdings scheinen die nun vorgeschlagenen Maßnahmen nicht geeignet, das Ziel der Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Stattdessen sieht der Entwurf Regelungen vor, die die Situation von Asylsuchenden empfindlich verschlechtern werden und teilweise verfassungsrechtlich gesicherte Rechte der Betroffenen einschränken.

Das gilt beispielsweise für die nun geplante Absenkung des Leistungsniveaus für bestimmte Gruppen von Leistungsempfängern, die die Kirchen für verfassungswidrig halten und ablehnen.

Eine erhebliche Verschlechterung der Situation von Asylsuchenden erwarten die Kirchen durch die nun vorgesehene Regelung, die Verpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen auf sechs Monate zu verlängern. Damit soll eine Verlängerung der Residenzpflicht und des Arbeitsverbots einhergehen. Erschwerend wirkt sich aus, dass der Gesetzentwurf die Wiedereinführung des Vorrangs von Sachleistungen bei der Gewährung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetzes vorsieht. Erst im letzten Jahr war für die Gruppe der Asylbewerber im Rahmen des Rechtsstellungsverbesserungsgesetzes Erleichterungen geschaffen worden, die die Kirchen ausdrücklich begrüßt haben.⁴ Dies war auch eine

¹ Von Januar bis September waren das einer Pressemeldungen aus dem BAMF vom 7.10.2015 zufolge 273.924 Personen.

² Die Anzahl der anhängigen Verfahren bezifferte das BAMF für den Zeitraum bis September auf 300.531 Personen.

³ Vgl. Gesetzentwurf, BT-Drs. 18/6185, S. 1.

⁴ Vgl. die gemeinsame Stellungnahme des Leiters des Katholischen Büros und des Bevollmächtigten des Rates der EKD unter: <http://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2014/95608.html>.

Reaktion auf die mannigfaltigen Flüchtlingsproteste, die sich gegen die Situation in den Unterkünften, die lange Verfahrensdauer und die Residenzpflicht gewandt hatten. Die Kirchen plädieren dafür, diese Verbesserungen nicht rückgängig zu machen.

Beide Kirchen möchten außerdem vor der nun vorgesehenen Unterscheidung in Personen mit guter Bleibereichtersperspektive und solche ohne⁵ warnen. Diese Einteilung ist aus Sicht der Kirchen nicht sachgerecht und entspricht auch nicht dem auf eine individuelle Prüfung ausgerichteten Asylrecht.

Die Kirchen begrüßen, dass sich der Bund künftig strukturell und dynamisch an der Finanzierung der Kosten der Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern beteiligen wird.⁶ Ebenfalls begrüßenswert ist aus ihrer Sicht die vorgesehene Änderung des § 26 BeschV, wonach Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien in den Jahren 2016 bis einschließlich 2020 die Zustimmungen zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden kann. Sie würdigen darüber hinaus, dass der Entwurf Geduldeten, Asylsuchenden und Inhabern von Aufenthaltstiteln nach § 25 Abs. 5 AufenthG eröffnet, an Integrationsmaßnahmen teilzunehmen. Dies ist aus Sicht der Kirchen ein Schritt in die richtige Richtung.

Zu den ausgewählten Regelungen im Einzelnen:

Zu Artikel 1: Änderung des Asylverfahrensgesetzes:

Nr. 9. a): § 29a AsylG-E

§ 29a Abs. 2a AsylG-E regelt die Verpflichtung der Bundesregierung, alle zwei Jahre einen Bericht darüber vorzulegen, ob die Voraussetzungen für die Einstufung der in Anlage II bezeichneten Staaten als sichere Herkunftsstaaten weiterhin gegeben sind. Der erste Bericht ist vom Datum der Verkündung des Gesetzes aus gerechnet in zwei Jahren zu unterbreiten. Diese Verpflichtung ergibt sich der Sache nach schon aus Art. 37 Abs. 2 der Asylverfahrensrichtlinie,⁷ der eine regelmäßige Überprüfung der Lage in den sicheren Herkunftsstaaten vorschreibt. Die Kirchen regen an, die Überprüfung der im November 2014 als sicher eingestuften Herkunftsstaaten Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien bereits am 1. November 2016 vorzunehmen. Für Ghana und Senegal, deren Einstufung als sicher bereits mit der Asylrechtsreform 1993 erfolgte, ist hingegen umgehend ein Bericht vorzulegen. Die hohe Schutzquote für senegalesische Asylsuchende in anderen Mitgliedstaaten lassen Zweifel daran entstehen, ob das Land nach wie vor als sicher gelten kann. In der von der Kommission im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26. Juni 2015⁸ verfassten Zusammenstellung aller nationalen Regelungen finden sich zwar mit Frankreich, Luxemburg und Malta drei weitere EU Mitgliedstaaten, die den Senegal als sicheren Herkunftsstaat eingestuft haben.⁹ Die Übersicht über die Schutzquoten innerhalb der EU verdeutlicht jedoch, dass im Jahr 2014 europaweit 34,3% aller senegalesischen Asylsuchenden Schutz gewährt wurde.¹⁰ Auch Berichte über die Rechtslage im Senegal lassen Zweifel an einer Verfolgungsfreiheit aller Bevölkerungsgruppen aufkommen. So drohen beispielsweise Homosexuellen aufgrund ihrer

⁵ Vgl. Gesetzentwurf S. 1.

⁶ Vgl. Gesetzentwurf, S. 80.

⁷ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.

⁸ Vgl. die Schlussfolgerungen unter I.5.f.: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/> (zuletzt abgerufen am 5.10.2015)

⁹ <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-safe-countries.pdf>

¹⁰ Vgl. a.a.O., S. 6. 2014 waren insgesamt 6.435 senegalesische Asylbewerber in verschiedene EU Staaten eingereist, davon wurden 1050 in der ersten Instanz positiv entschieden. Insgesamt wurden 3060 erstinstanzliche Verfahren abgeschlossen.

sexuellen Orientierung Haftstrafen bis zu fünf Jahren oder Geldstrafen bis zu umgerechnet 2587 US Dollar.¹¹

Nr. 15: § 47 AsylVfG-E

Die Verpflichtung, sechs Monate in Aufnahmeeinrichtungen (EAEs) zu verbleiben, wird für Asylsuchende zu einer erheblichen Verschlechterung ihrer Situation führen. Die Ausstattung der Aufnahmeeinrichtungen ist oftmals provisorisch; dies gilt umso mehr als dass in vielen Fällen als Notaufnahme in Betrieb genommene Einrichtungen (Tragfluthallen, Industriegebäude, Zeltstädte) in Aufnahmeeinrichtungen umgewandelt werden.¹² Die Einrichtungen sind derzeit darüber hinaus in vielen Ländern enorm überbelegt.¹³ Aufgrund von Ausstattung und Überbelegung steht Asylsuchenden oftmals keine Privatsphäre zur Verfügung.¹⁴ Dies führt zu Spannungen und Gewalteskalationen zwischen einzelnen Bewohnern oder Bewohnergruppen.¹⁵ Darunter leiden insbesondere Familien mit Kindern und alleinstehende Frauen.¹⁶

Mit der Erweiterung der Verpflichtung, bis zu sechs Monaten in der Aufnahmeeinrichtung zu verbleiben, verlängert sich auch der Zeitraum, innerhalb dessen nach § 59a Abs. 1 AsylVfG-E die Residenzpflicht gilt und nach § 3 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG-E die Ausgabe von Leistungen als Sachleistungen erfolgt. Dies soll sogar für den notwendigen persönlichen Bedarf gelten, der bisher vom so genannten Taschengeld abgedeckt war. Diese Maßnahmen dienen dem Ziel, Fehlanreize zu vermeiden¹⁷ bzw. die Rückführung abgelehnter Asylsuchender zu erleichtern. Sie sollen außerdem durch die Erhöhung der Erreichbarkeit der Personen, einen Beitrag zur Beschleunigung darstellen. Ein Termin beim BAMF wird Berichten von Beratungsstellen zufolge jedoch in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen erst nach Ablauf der nun vorgesehenen Frist von sechs Monaten erteilt.

Maßnahmen zur Beschleunigung müssen aus Sicht der Kirchen nicht bei den Unterbringungsbedingungen des Asylsuchenden, sondern bei den Bearbeitungskapazitäten des BAMF ansetzen. Dazu kommt, dass viele Länder ob der geringen Kapazitäten in den EAEs die Asylsuchenden bereits nach wenigen Wochen in Gemeinschaftsunterkünfte in die Kommunen weiterverweisen.¹⁸ Vor diesem Hintergrund ist sicherlich auch die Empfehlung des Innenausschusses des Bundesrates zu verstehen, der sich unter Verweis auf die zwischen Bundeskanzlerin und Regierungschefinnen und -chefs der Länder getroffenen Vereinbarung dafür einsetzt, § 47 Abs. 1a S. 1 AsylG nicht als Soll- sondern als Kann-

¹¹ vgl.: Jailing of gay men in Senegal poses setback to HIV fight in Africa, Artikel vom 26.8.2015 <http://www.bbc.com/news/world-africa-34023204>, (zuletzt abgerufen am 5.10.15)

¹² So wurde beispielsweise die Notaufnahme in Detmold in eine EAE umgewandelt, ohne dass die Notstandards angehoben wurden.

¹³ Teilweise beträgt die Überbelegung - wie beispielsweise in Karlsruhe - das 8-fache. In Bayern behilft man sich mit Notdependancen der einzelnen EAEs. Dennoch ergeben sich Überbelegungen, z.B. in der EAE Zirndorf. Auch aus den EAEs Detmold und Oerlinghausen wird uns von Überbelegungen bis zu 100% berichtet. In Lebach im Saarland ist die EAE, die für 1200 Personen gedacht war, mit 2300 Personen belegt.

¹⁴ Vgl. z.B. die Darstellung der Situation in der EAE Calden, eine Einrichtung des Regierungspräsidiums Kassel, in der HNA vom 29.9.2015. Asylsuchende berichteten, dass man zwischen 30 bis 60 Minuten für sein Essen anstehen müsse, es gebe zehn Duschen für 1500 Personen, wovon nur sechs funktionsfähig seien. Oft hätten sie kein warmes Wasser.

¹⁵ Vgl. HNA vom 29.9. zu den Auseinandersetzungen in Calden. Vgl. auch die Ausführungen der Psychologin Dr. Quindeau vom Institut für Traumabearbeitung aus Frankfurt: „Die Massenunterkünfte verstärken die Traumafolgen“ (<http://www.evangelisch.de/inhalte/125375/01-10-2015/schlaegerei-fluechtlingsunterkunft-die-massenunterkuenfte-verstaerken-die-traumafolgen>).

¹⁶ In der Gießener Erstaufnahmeeinrichtung mehrten sich Berichte über sexuelle Übergriffe auf Mädchen und alleinreisende Frauen: vgl. die Allgemeine Gießener Zeitung vom 15.9.2015: http://www.giessener-allgemeine.de/Home/Stadt/Uebersicht/Artikel,-Zwangsprostitution-in-der-HEAE-_arid,594005_regid,1_puid,1_pageid,113.html (zuletzt abgerufen am 5.10.2015).

¹⁷ Siehe Gesetzentwurf, S. 1 sowie den Koalitionsbeschluss vom 6.9.2015.

¹⁸ In Nordrhein Westfalen werden für einzelne EAEs von einem Zeitraum von c.a. 4 Wochen, aus Baden-Württemberg wird zum Teil von Weiterverlegungen nach wenigen Tagen berichtet.

Regelung auszugestalten, so dass die Entscheidung, wie lange Personen in der Erstaufnahmeeinrichtung belassen werden, in das Ermessen der Länder gestellt wird.¹⁹

Die Kirchen bedauern außerdem, dass die geplanten Regelungen die im letzten Herbst im Rahmen des Rechtstellungsverbesserungsgesetzes beschlossene Lockerung der Residenzpflicht, die beide Kirchen begrüßt hatten, aufheben.²⁰

Die Kirchen sprechen sich dafür aus, die Änderungen in § 47 Abs. 1a S. 1 AsylVfG zu streichen. Um eine tatsächliche Entlastungen der Situationen in den EAEs zu schaffen, schlagen die Kirchen stattdessen vor, Asylsuchenden zu eröffnen, bei Verwandten, Bekannten oder Freunden zu wohnen.

Zu Nr. : § 61 Abs. 2 AsylG-E

Solange Personen verpflichtet sind, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, läuft aufgrund der Regelung in § 61 Abs. 1 AsylVfG das Arbeitsverbot weiter. Dies ist nicht sachgerecht. Die beiden Kirchen plädieren – wie der Innenausschuss des Bundesrates – für eine Befristung des Beschäftigungsverbots.²¹ Insbesondere für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, denen der Auszug aus den Erstaufnahmeeinrichtungen nach § 47 Abs. 1a AsylG-E gar nicht mehr erlaubt sein soll, bedeutet die Verknüpfung über § 61 Abs. 1 AsylVfG ein absolutes Arbeitsverbot. Hiergegen wenden sich die Kirchen und plädieren dafür, den Zugang zum Arbeitsmarkt auch für diese Gruppe an den Ablauf eines bestimmten Zeitraumes zu knüpfen.

Nr. 23: § 63a AsylG-E Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender

In § 63a AsylG-E wird eine rechtliche Grundlage für die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) geschaffen. Eine solche erhalten Asylsuchende bereits jetzt, wenn sie gegenüber Polizei-, Grenz- oder Ausländerbehörden um Asyl nachsuchen.²² Die BüMA ist unverzüglich zu erteilen und ist auf längstens einen Monat zu befristen; sie kann für jeweils zwei Wochen verlängert werden, wenn ein Termin beim BAMF nicht schuldhaft versäumt wurde. Eine Obergrenze für die Geltung sieht die BüMA nicht vor. Vor dem Hintergrund des langen Zeitraumes, der für Asylsuchende oftmals vergeht, bevor sie einen Termin zur Asylantragstellung beim BAMF erhalten, erscheint die Regelung zunächst zu mehr Rechtssicherheit für die Betroffenen zu führen.

Die Kirchen möchten allerdings daraufhin hinweisen, dass die neue Rechtsgrundlage der Verstetigung einer Praxis Vorschub leisten könnte, die Vorgaben der Asylverfahrensrichtlinie²³ und Grundsätzen der Dublin-III-Verordnung entgegensteht. So sieht Art. 6 Abs. 1 S. 1 Asylverfahrensrichtlinie vor, dass Asylanträge innerhalb von drei Tagen zu registrieren sind. Wendet sich der Asylsuchende an eine nicht zuständige Behörde, verlängert sich die Frist, innerhalb der eine Registrierung erfolgen muss, gem. Art. 6 Abs. 1 S. 2 Asylverfahrensrichtlinie auf sechs Tage. Im Falle einer großen Anzahl von Asylsuchenden, die gleichzeitig in einem Mitgliedstaat Asyl beantragen, beträgt die Frist nach Art. 6 Abs. 5 Asylverfahrensrichtlinie maximal zehn Tage. Diese Vorgaben sind nach

¹⁹ Empfehlungen des Innenausschusses BR-Drs. 446/1/15, S. 2.

²⁰ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme zum Rechtstellungsverbesserungsgesetz:
<https://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2014/95608.html>

²¹ Vgl. Empfehlung des Innenausschusses des Bundesrates, BR-Drs. 446/1/15, Nr. 3, S. 2.

²² Vgl. dazu BT-Drs. 18/4581.

²³ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013.

Ablauf der Frist zur Umsetzung der Richtlinie am 20. Juli 2015 direkt anwendbar. § 63a AsylG-E sieht die Begrenzung der Dauer einer BüMA jedoch nicht vor.

In Bezug auf das Dublinverfahren widerspricht die Praxis, die nun durch die BüMA verstetigt werden könnte, dem Beschleunigungsgrundsatz, der für die Überprüfung der Frage, welcher Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, gilt.²⁴ Ist der Asylsuchende lediglich im Besitz einer BüMA beginnen die Fristen, innerhalb derer Deutschland ein Wiederaufnahme- oder Aufnahmeersuchen zu stellen hat, nicht zu laufen.

Darüber hinaus erscheint den Kirchen noch klärungsbedürftig, welche Sozialleistungen einem Inhaber einer BüMA zustehen. Zwar legt § 55 Abs. 1 S. 1 AsylVfG fest, dass der Aufenthalt von Personen, die um Asyl nachzusuchen, in Deutschland gestattet ist. In ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage stellt die Bundesregierung dies auch klar.²⁵ Allerdings tritt diese Wirkung nach § 55 Abs. 1 S. 3 AsylVfG für Personen, die unerlaubt aus einem sicheren Drittstaat nach § 26a AsylVfG einreisen, erst mit Stellung eines förmlichen Asylantrags ein. Ein Ausschluss von Leistungen nach dem AsylbLG wäre jedoch verfassungswidrig. Dennoch wird dies aus der Praxis berichtet. Auch wird nicht explizit geregelt, welcher Zeitpunkt für den Beginn der Fristen maßgeblich ist. In Frage steht etwa die Berechnung der 15-Monatsfrist des § 2 AsylbLG, nach deren Ablauf Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG Anspruch auf Analogleistungen nach SGB II haben, oder aber die Berechnung der Frist von künftig sechs Monaten, nach deren Ablauf der Zugang zum Arbeitsmarkt nachrangig eröffnet und die Residenzpflicht gelockert wird.²⁶

Die Kirchen regen an, auf die gesetzliche Grundlage für die BüMA zu verzichten und stattdessen Personen, die um Asyl nachsuchen, den gestatteten Aufenthalt zu bescheinigen. Zumindest müsste die Gültigkeit der BüMA auf maximal zehn Tage begrenzt werden, um eine Verletzung der Asylverfahrensrichtlinie zu vermeiden. Die Kirchen regen außerdem an, die sozialrechtlichen Ansprüche und den Beginn aufenthaltsrechtlich relevanter Fristen für Inhaber einer BüMA zu regeln.

Nr. 33: § 90 AsylG-E

Mit § 90 AsylG-E soll ermöglicht werden, dass Asylbewerber mit einer abgeschlossenen ärztlichen Ausbildung zur medizinischen Versorgung von Asylbewerbern in Aufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterkünften herangezogen werden können. Voraussetzung ist, dass die betreffende Person glaubhaftmachen kann, dass sie über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt oder Ärztin verfügt, eine Approbation nach § 3 und § 10 BÄO jedoch nicht erteilt werden kann, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person des Antragstellers liegen, nicht vorgelegt werden können.

Die Kirchen sehen es als problematisch an, dass Personen, denen (noch) keine Approbation erteilt wurde und deren Fachkenntnisse lediglich durch ein Fachgespräch überprüft wurden, zur medizinischen Versorgung herangezogen werden sollen. Beide großen Kirchen befürchten, dass durch diese Maßnahme die Sicherstellung einer qualifizierten ärztlichen Versorgung der Asylsuchenden gefährdet ist. Darüber hinaus erscheint ihnen die Beschränkung einer Versorgung von Asylsuchenden durch Asylsuchende bedenklich. Die Kirchen regen deshalb an, diese Regelung zu streichen. Stattdessen wäre unseres

²⁴ So Marx in der Kommentierung zu § 27a AsylVfG in: Gemeinschaftskommentar zum AufenthG, Neuwied 2005.

²⁵ BT-Drs. 18/4581, Antwort auf Frage 3, S. 3.

²⁶ Insofern die Bundesregierung in BT-Drs. 18/4581 (Vorbemerkung, S. 2) auf die Vorschriften des § 59a AsylVfG verweist, nach der die Erteilung der BüMA den Fristbeginn auslöst, da der Aufenthalt von Erteilungsbeginn an „gestattet“ sei, gilt das zum Leistungsbezug Ausgeführte: Die Wirkung für einen Asylbewerber, der aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist, tritt erst mit Stellung des Asylantrags ein.

Erachtens zu bedenken, ob eine Eingliederung ausgebildeter Ärzte unter den Asylsuchenden nicht auf anderem Wege ermöglicht werden könnte. Für Personen, die glaubhaft machen können, eine ärztliche Ausbildung absolviert zu haben, könnten besondere Sprachkurse bereitgestellt werden, damit sie in der Folge zur Unterstützung bereits in Deutschland tätiger Ärzte eingesetzt werden können.

Nr. 34: Anlage II zu § 29a AsylG-E:

Jeder Asylantrag muss unvoreingenommen und gründlich geprüft werden. Dieses Recht darf nicht durch eine Verkürzung des Rechtsschutzes in Frage gestellt werden. Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern müssen beweisen, dass gerade ihnen Verfolgung droht – obwohl das Land, aus dem sie kommen, als sicher gilt. Damit ist der Amtsermittlungsgrundsatz in diesen Verfahren eingeschränkt. Darüber hinaus ist die Rechtsmittelfrist auf eine Woche verkürzt. In dieser Zeit einen Anwalt zu finden, der sich einarbeitet und Klage einreicht, erweist sich – gerade auch vor dem Hintergrund der Sprachschwierigkeiten - oftmals als schwierig. Die Kirchen haben deshalb das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten stets als eine Einschränkung des individuellen Grundrechts auf Asyl gewertet.

Die Kirchen geben außerdem zu bedenken, dass die bisherigen Erfahrungen mit der Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten verdeutlichen, dass sich die vom Gesetzgeber erhoffte Wirkung nicht einstellt. Bisher sind die Antragszahlen aus den neuen sicheren Herkunftsstaaten, die ab dem 6. November 2014 als solche gelten, teilweise nicht eklatant, teilweise gar nicht zurückgegangen.²⁷

Demgegenüber unterliegen die Zahlen beim Kosovo, der erst mit dem vorliegenden Gesetzentwurf als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden soll, erheblichen Schwankungen.²⁸ Es scheinen also auch andere Maßnahmen,²⁹ die rechtstaatlich nicht bedenklich sind, zu einem Absenken der Antragszahlen zu führen. Außerdem zeigt sich anhand der EASY-Statistikdaten vom Juli 2015, dass deutlich weniger Flüchtlinge aus dem Kosovo, Serbien, Mazedonien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina in Deutschland ankommen, als in den letzten Monaten zu erwarten war.³⁰

Die beiden großen Kirchen haben außerdem Zweifel daran, dass die hohen verfassungs- und europarechtlichen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um ein Land als sicheren Herkunftsstaat einzustufen, im Fall von Albanien, Kosovo und Montenegro tatsächlich erfüllt sind.

²⁷ Zahlen der Erstantragsteller (EA) und Folgeantragsteller (FA) aus Bosnien-Herzegowina: Okt. 14: 969, Nov. 14: 951; Dez. 14: 776; Jan. 15: 703; Feb. 15: 693; März 15: 690; Apr. 15: 738; Mai 15: 542; Jun 15: 609

²⁸ Okt. 14: 1.196; Nov. 14: 1622; Dez. 14: 2.956; Jan. 15: 3.630; Feb. 15: 7.728; März. 15: 11.729; Apr. 15: 4.608; Mai 15: 1.947; Jun. 15: 1.581.

²⁹ Im Kosovo wurde ein Pilotprojekt Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt etabliert und die Bevölkerung vor Ort über die schlechten Chancen von Asylanträgen aufgeklärt.

³⁰ Vgl. dazu die PM von Pro Asyl: „Während im Februar 2015 noch 16.616 Personen (42,7 % aller Zugänge) aus dem Kosovo stammten, ist das Kosovo, ebenso wie Bosnien-Herzegowina und Montenegro, im Juli 2015 nicht mehr unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern vertreten, die Quote lag damit unter 1,6 %. Ähnlich verhält es sich mit Serbien. Hier sank die Zahl der Zugänge von 6,3 % auf 2,4 % (von 2.446 auf 1.867), bei Mazedoniern von 3,0% auf 2,3%. Lediglich bei Flüchtlingen aus Albanien gibt es weiterhin hohe Zugangszahlen (17.346 Personen im Juli 2015, 20,9% der Antragsteller). Berichte aus den Transitländern deuten darauf hin, dass auch hier die Zahlen stark zurückgehen werden. In Ungarn werden insgesamt kaum noch Grenzübertritte von Balkan-Flüchtlingen beobachtet. 53% aller Flüchtlinge kamen aus den Bürgerkriegsländern Syrien (25.794 Personen, 31,1%), Afghanistan (7.928 Personen, 9,6%), Irak (5.846 Pers., 9,6%) und Somalia (1.195 Pers., 1,4%) sowie der Militärdiktatur Eritrea (3.127 Pers., 3,8%), also gerade jenen Herkunftsländern, die in Deutschland die höchsten Anerkennungsquoten haben.“

(http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/unveroeffentlichte_zahlen_zeigen_immer_weniger_balkan_fluechtlinge/)

Zur Einstufung eines Landes als sicherer Herkunftsstaat muss Sicherheit vor politischer Verfolgung landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen bestehen.³¹ Durch europarechtliche Vorgaben haben sich die Voraussetzungen an den Verfolgungsbegriff geändert. Nach europarechtlichen Vorgaben kann Verfolgung nunmehr auch durch nichtstaatliche Akteure vorliegen, wenn staatliche Stellen keinen effektiven Schutz bieten können.³² Eine Verfolgungshandlung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie liegt gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. a) ferner dann vor, wenn eine Handlung aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend ist, dass sie eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte darstellt. Eine Verfolgung kann gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. b) aber auch dann vorliegen, wenn mehrere Rechtsverletzungen geringerer Eingriffsintensität den Betroffenen in ihrer Gesamtheit in ähnlicher Weise belasten wie die schwerwiegende Verletzung eines grundlegenden Menschenrechts.³³ Das BVerwG hat klargestellt, dass Diskriminierungen im Rahmen der Prüfung, ob eine Verfolgungshandlung vorliegt, nicht vorschnell ausgeschlossen werden dürfen.³⁴ „Zur Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat hat sich der Gesetzgeber anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeinen politischen Verhältnissen aus einer Vielzahl von einzelnen Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu bilden.“³⁵ Durch die Einstufung eines Landes als sicheres Herkunftsland wird die Prüfung des Vorliegens von Verfolgungshandlungen zumindest teilweise vorweggenommen.³⁶ Die geänderte europäische Rechtslage führt damit dazu, dass sich der Gesetzgeber nicht nur mit dem Vorliegen von politischer Verfolgung sondern gleichermaßen mit Verfolgungshandlungen im Sinne der Qualifikationsrichtlinie auseinandersetzen bzw. solchen, die von nichtstaatlichen Akteuren begangen werden.

Diese Vorgaben werden von der Gesetzesbegründung nicht in vollem Umfang erfüllt, lediglich die Sicherheit vor politischer bzw. staatlicher Verfolgung wird geprüft. Ob eine Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure (oder) durch Verfolgungshandlungen im Sinn der Qualifikationsrichtlinie stattfindet, wird nicht untersucht. Für alle drei Staaten wird stattdessen festgestellt: „Es herrscht Konsens darüber, dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaftem Schaden im asylrelevanten Sinne gleichzusetzen sind.“ Ob sich im Fall der genannten Staaten Diskriminierungstatbestände zu einer Verfolgung im asylrelevanten Sinn verdichten, wird nicht überprüft.

In der Gesetzesbegründung werden ausschließlich Erkenntnisse des Auswärtigen Amtes, des UNHCR und hinsichtlich des Kosovo und Montenegro auch des Internationalen Roten Kreuzes angesprochen. Aus der Begründung ergibt sich dann allerdings nicht immer nachvollziehbar, welche Berichte der genannten Organisationen einbezogen wurden. Kritische Studien, die die gesellschaftliche Lage in den genannten Ländern betrachten³⁷ werden dagegen nicht erwähnt. Auch die Probleme, die die Gesetzesbegründung nennt, werden lediglich kurz angesprochen, eine ausführliche Auseinandersetzung unterbleibt.

Albanien

Die Gesetzesbegründung setzt sich ausschließlich mit der politischen und gesetzlichen Lage in Albanien auseinander. Gesellschaftliche Probleme werden allenfalls erwähnt, aber nicht vertieft oder gar überprüft. So stellt die Begründung etwa fest, dass das Justizsystem noch

³¹ Urteil des BVerfG v. 14.5.1996, Az 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93.

³² Art. 13 RL 2011/95/EU.

³³ So Bank/Foltz, Flüchtlingsrecht auf dem Prüfstand, Beilage zum Asylmagazin 10/2008, S. 3; Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, S. 3.

³⁴ BVerwG Urteil v. 20.2.2013, 10 C 21.12, Asylmagazin, 5/2013, S. 161 ff., Rn 37.

³⁵ BVerfG Urteil v. 14.5.1996, Az 2 BvR 1507/93, 2 BvR 1508/93.

³⁶ BVerfG Urteil v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507 und 1508/93.

³⁷ Wie beispielsweise der US Department of State: Country Report on Human Rights Practices 2014 – Albanien Juni 2015.

aus anderen Transformationsländern bekannte Schwächen aufweise³⁸, die Korruptionsbekämpfung trotz vielfältiger Anstrengungen noch in keinem hochrangigen Fall zu einer Verurteilung geführt habe³⁹ und Angehörige der Roma und „Ägypter“ nach wie vor in vielen Belangen gesellschaftlich benachteiligt seien⁴⁰. Gleichzeitig geht die Gesetzesbegründung auf Gesichtspunkte ein, deren Zusammenhang mit der zu überprüfenden Verfolgungsfreiheit sich nicht unmittelbar erschließen. Die Auswirkungen, die der deutliche Fortschritt im Kampf gegen Cannabisanbau⁴¹, auf die mögliche Verfolgung einzelner Gruppen haben könnte, werden beispielsweise nicht erläutert.

Berichten kirchlicher Einrichtungen in Albanien zufolge, ist die wirtschaftliche und soziale Lage in Albanien extrem schwierig. So führen etwa die hohen Steuern dazu, dass das selbständige Gewerbe in manchen Gebieten praktisch zum Erliegen gekommen ist. Die Minderheiten der Roma und „Ägypter“ würden von diesen Entwicklungen besonders getroffen. Sie erfahren in Albanien seit jeher Diskriminierung beim Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Arbeitsmarkt. Dies hat sich durch die wirtschaftlich sehr schlechte Lage in Albanien trotz gesetzlicher Verbesserungen weiter verschärft.

Verfolgungshandlungen können auch durch nichtstaatliche Akteure begangen werden. Diese Handlungen müssen darüber hinaus nicht direkt eine Menschenrechtsverletzung bewirken, diese kann sich vielmehr auch aus der Kumulierung einzelner Diskriminierungen ergeben, wenn diese in ihrer Summe mit einer Menschenrechtsverletzung gleichzusetzen sind.⁴² Dies kann sich zu einer asylrelevanten Verfolgung verdichten, wenn staatliche Stellen keinen effektiven Schutz vor diesen Handlungen bieten oder bieten können. Die auch in der Gesetzesbegründung erwähnten Defizite im Rechtssystem können ohnehin diskriminierte Minderheiten weitaus stärker betreffen als den Rest der Bevölkerung und dazu führen, dass diese Gruppen keinen staatlichen Schutz vor Diskriminierung erlangen können.

Auch das Phänomen der Blutrache wird von der Gesetzesbegründung nur gestreift.⁴³ Anders als der Gesetzgeber - der lediglich von Einzelfällen spricht - berichten kirchliche Organisationen, die in Albanien aktiv sind, dass Blutrache insbesondere im Norden des Landes nach wie vor weit verbreitet sei. Auch wenn albanische staatliche Stellen diese Tradition weder unterstützen noch billigen, sind sie auch nicht in der Lage, die Opfer von Blutrache effektiv zu schützen. Familien, die eine Blutrache zu befürchten haben, begeben sich aus Angst häufig in eine komplette Isolation. Meist sind die männlichen Familienmitglieder betroffen. Sie können ihr Haus nicht mehr verlassen, keiner Beschäftigung mehr nachgehen und auch an einen Schulbesuch ist in dieser Situation nicht zu denken.

Diese Einschätzungen und die ungenügende Aufklärung in der Gesetzesbegründung lassen beide Kirchen daran zweifeln, dass die hohen verfassungs- und europarechtlichen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um ein Land als sicheren Herkunftsstaat einzustufen, im Fall von Albanien tatsächlich erfüllt sind.

Kosovo

Auch bei der Prüfung, ob es sich bei Kosovo um einen sicheren Herkunftsstaat handelt, bleibt die Gesetzesbegründung hinter den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben zurück. Wie auch für Albanien wird lediglich festgestellt, dass Konsens drüber herrscht, „dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaften Schaden im asylrelevanten Sinne

³⁸ BT-Drs. 18/6185, S. 54.

³⁹ BT-Drs. 18/6185, S. 54.

⁴⁰ BT-Drs. 18/6185, S. 55.

⁴¹ BT-Drs. 18/6185, S. 54.

⁴² Art. 9 RL 2011/95/EU.

⁴⁵ BT-Drs. 18/6185, S. 54.

gleichzusetzen“⁴⁴ seien. Daneben wird festgestellt „Auch wenn die wirtschaftliche und soziale Lage von weiten Teilen der Bevölkerung wie insbesondere großen Teilen der Roma-Minderheit weiterhin schwierig ist, findet eine asylrelevante Verfolgung nicht statt.“⁴⁵ Eine Überprüfung, ob dies auch tatsächlich so ist, wird durch den Gesetzgeber nicht durchgeführt.

Wie auch schon für die Begründung zu Albanien angemerkt, wird lediglich aufgeworfen, dass der Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom Oktober 2014 Fortschritte im Justizbereich erkenne, jedoch weiterhin Defizite u.a. im Bereich der Unabhängigkeit und Effizienz von Richtern und Staatsanwälten sehe.⁴⁶ Auch hier findet keine Auseinandersetzung mit der Frage statt, ob sich die Defizite des Justizsystems besonders negativ für Minderheiten auswirken oder ob diese trotz der genannten Defizite effektiven Schutz vor Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure finden können.

Das Oberste Verwaltungsgericht in Frankreich hat in einem Urteil vom 10. Oktober 2014⁴⁷ entschieden, dass Kosovo von der Liste der sicheren Herkunftsstaaten in Frankreich zu streichen ist. In dem Urteil stellt das Gericht fest, dass ein Staat, dessen Institutionen noch in weiten Teilen von der Unterstützung internationaler Organisationen und Missionen abhängig seien, nicht die Voraussetzungen erfülle. Insbesondere führe die unsichere politische und soziale Situation im Kosovo dazu, dass einige Bevölkerungsgruppen keinen effektiven Schutz vor gewalttätigen Übergriffen finden könnten.⁴⁸

Auch für den Kosovo führen diese Tatsachen dazu, dass die Kirchen bezweifeln, dass generell sichergestellt ist, dass es für keine Bevölkerungsgruppe zu Übergriffen oder Diskriminierungen durch nichtstaatliche Akteure kommen kann, vor denen der Staat keinen Schutz gewährt oder gewähren kann.

Montenegro

Die Gesetzesbegründung bleibt auch hinsichtlich der Frage, ob es sich bei Montenegro um einen sicheren Herkunftsstaat handelt, hinter den verfassungs- und europarechtlichen Vorgaben zurück. Wie auch für Albanien und den Kosovo wird lediglich festgestellt, dass Konsens darüber herrscht, „dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaften Schaden im asylrelevanten Sinne gleichzusetzen“⁴⁹ seien. Daneben wird festgestellt „Auch wenn die wirtschaftliche und soziale Lage von weiten Teilen der Bevölkerung wie insbesondere großen Teilen der Roma-Minderheit weiterhin schwierig ist, findet eine asylrelevante Verfolgung nicht statt.“⁵⁰ Eine Überprüfung, ob dies auch tatsächlich so ist, wird durch den Gesetzgeber nicht durchgeführt.

Auch für Montenegro bleiben die Zweifel, ob die verfassungs- und europarechtlichen Anforderungen, die an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat gestellt werden, erfüllt sind, bestehen.

⁴⁴ BT-Drs. 18/6185, S. 58.

⁴⁵ BT-Drs. 18/6185, S. 57.

⁴⁶ BT-Drs. 16/6185, S. 57.

⁴⁷ <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/861-france-withdraws-kosovo-from-list-of-safe-countries-of-origin.html>

⁴⁸ <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=201990&fonds=DCE&item=1>.

⁴⁹ BT-Drs. 18/6185, S. 60.

⁵⁰ BT-Drs. 18/6185, S. 59.

Zu Artikel 2: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)

Nr. 2 b): § 1a AsylbLG-E

Der bisherige Wortlaut des § 1a AsylbLG, der nun zum ersten Absatz der Vorschrift werden soll, begegnete seit seiner Einführung erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.⁵¹ Diese gelten auch für die nun vorgeschlagenen Absätze 2 und 3.

Nach § 1a Abs. 2 AsylbLG-E verwirken vollziehbar Ausreisepflichtige, denen keine Ausreisefrist gewährt wurde oder bei denen diese abgelaufen ist, bis zur Ausreise oder Abschiebung ihren Anspruch auf Leistungen nach den §§ 2, 3 und 6 AsylbLG. Stattdessen erhalten sie nur noch Leistungen zur Deckung ihres Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege. Laut Begründung ist dieser Leistungsumfang im Vergleich zu § 1a Abs. 1 AsylbLG, der den Anspruch auf das „unabweisbar Gebotene“ reduziert, noch weiter eingeschränkt.⁵² Von dieser Einschränkung ausgenommen sind Personen, die an der Ausreise unverschuldet, z.B. wegen Reiseunfähigkeit oder fehlender faktischer Reisemöglichkeit,⁵³ gehindert waren. Liegen im Einzelfall besondere Umstände vor, können in Abweichung von § 1a Abs. 2 S. ausnahmsweise andere Leistungen im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG gewährt werden.

Die gleichen Leistungseinschränkungen sollen gemäß § 1a Abs. 3 AsylbLG Personen betreffen, die auf Grundlage eines EU Ratsbeschlusses⁵⁴ in Abweichung von der Dublin-III-VO in einen anderen Mitgliedstaat umgesiedelt wurden, diesen jedoch verlassen haben und nach Deutschland weitergewandert sind.

Diese Regelung soll laut Beschluss des Koalitionsausschusses⁵⁵ und Beschluss des Bund-Länder-Treffens am 24.9.2015 Fehlanreize beseitigen. Sie verfolgt damit migrationspolitische Steuerungsziele. Eine Absenkung von Leistungen unter das Niveau des menschenwürdigen Existenzminimums aus migrationspolitischen Erwägungen verbietet das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18.7.2012 jedoch ausdrücklich.

Maßgeblich für die Bestimmung der Höhe der Leistung für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist allein der konkrete Bedarf der Hilfebedürftigen. Das einheitliche Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst neben der Aufrechterhaltung der physischen Existenz auch ein gewisses Maß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Eine Reduktion der Leistungen auf solche, die lediglich das physische Existenzminimum abdecken, ist demnach unzulässig. Da diese Leistungen darüber hinaus laut Begründung als Sachleistungen erbracht werden sollen,⁵⁶ eröffnet die Regelung in den Bundesländern, in denen Sachleistungen (wieder) eingeführt werden, den Leistungsbeziehern noch nicht einmal die Möglichkeit, die Wahrnehmung ihres soziokulturellen Existenzminimums unter Inkaufnahme von Einbußen im Rahmen des physischen Existenzminimums zu decken. Die Einbehaltung des so genannten Taschengeldes wird in diesen Fällen dazu führen, dass die Leistungsberechtigten jegliche Barmittel und damit die Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen oder politischen Leben und zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen verlieren.

⁵¹ So bereits die gemeinsame Stellungnahme Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes: <https://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2013/86233.html>

⁵² Begründung S. 62.

⁵³ ebenda

⁵⁴ Die Begründung verweist dabei auf die am 14. und 22. September 2015 gefassten Beschlüsse des Ministerrates ((EU) 2015/1523 sowie (EU) 2015/0209 (NLE), mit denen insgesamt 160.000 Asylsuchende, die aus Herkunftsländern mit einer Anerkennungsquote von 75% stammen, von Italien und Griechenland aus in andere EU Mitgliedstaaten „relocated“, also umgesiedelt werden sollen.

⁵⁵ Beschluss des Koalitionsausschusses vom 6.9.2015.

⁵⁶ Gesetzgebung, S. 43.

Eine Leistungsreduzierung ist für die nun in den Blick genommenen Gruppen nicht zu rechtfertigen. Die Erteilung einer Ausreisefrist unterbleibt für vollziehbar ausreisepflichtigen, inhaftierte Ausländer (nach § 59 Abs. 5 S. 1 AufenthG), für Personen, für die nach der Dublin III VO ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist und die dorthin überstellt werden sollen (nach § 34a Abs. 1 S. 3 AsylVfG) sowie für Personen, die in einem anderen EU Mitgliedstaat anerkannt wurden und die dorthin abgeschoben werden sollen (nach § 34a Abs. 1 S. 3 AsylVfG). Wird ihnen die Tatsache, dass ihr Aufenthalt in Deutschland durch die Behörden geduldet ist, mit einer Duldung nach § 60a AufenthG bescheinigt, fallen sie unter § 1 Nr. 4 AsylbLG – Leistungskürzungen sind dann nicht einschlägig. Erhalten sie aber nach dem negativen Ausgang des vorläufigen Eilrechtsschutzverfahrens - wie in vielen Bundesländern üblich - eine Grenzübertrittsbescheinigung (GÜB), könnten sie künftig von Leistungskürzungen betroffen sein. Dies widerspricht der Intention von Herrn Bundesminister Dr. de Maizière und Herrn Bundesminister Gabriel, die auf dem so genannten Flüchtlingsgipfel von Frau Bundeskanzlerin Dr. Merkel mit Vertretern von Verbänden, Institutionen und den Kirchen versicherten, Dublinfälle sollten nicht von Leistungsbeschränkungen betroffen sein. Im Übrigen widerspricht es auch der Rechtsprechung des EuGH.⁵⁷

Die Beibehaltung der Anspruchseinschränkungen im AsylbLG kann aus Sicht der Kirchen auch nicht mit Verweis auf die bestehenden Sanktionsmaßnahmen in § 34 SGB II und § 26 SGB XII gerechtfertigt werden. Denn unabhängig von der Beurteilung der Verfassungsgemäßheit der Sanktionsregelungen im allgemeinen Fürsorgerecht wird zumindest die Regelung des § 1a AsylbLG-E den grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen, die nach der Literatur an Sanktionen im Fürsorgerecht zu stellen sind, nicht gerecht. Um zulässig zu sein, müssen diese 1. an ein steuerbares Verhalten des Leistungsberechtigten anknüpfen und 2. dem Betroffenen etwas abverlangen, was grundsätzlich geeignet ist, zur Überwindung seiner Hilfebedürftigkeit beizutragen oder aber diese zu beenden. Im Fall des § 1a Abs. 1 1. Alt AsylbLG liegt die in Frage stehende sanktionsbewehrte Handlung des Leistungsberechtigten in der Vergangenheit und kann nicht mehr revidiert werden. Ein steuerbares Verhalten liegt insofern nicht vor. Den ausländerrechtlichen Mitwirkungspflichten, deren Verletzung § 1a Abs. 1 Alt. 2 ahndet, können die Betroffenen zwar noch nachkommen. Eine etwaige Mitwirkung ist allerdings nicht geeignet, zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit der Betroffenen beizutragen. Die Erfüllung von Mitwirkungspflichten im Ausländerrecht – wie die Beschaffung des Passes o.ä. – ändert an der Hilfebedürftigkeit des Betroffenen nichts; sie ist ohne Einfluss auf den lebensnotwendigen Bedarf der Betroffenen und ausschließlich auf die Erfüllung der Ausreiseverpflichtung gerichtet. Die Gruppe der in einem anderen Mitgliedstaat Anerkannten oder aber der Dublinfälle in § 1a Abs. 2 AsylbLG sowie der umgesiedelten prima Facie Flüchtlinge in § 1a Abs. 3 AsylbLG-E kann durch die Mitwirkung – ihrer Ausreise in den für die zuständigen Mitgliedstaat – zumindest in den Fällen nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit beitragen, in denen der für sie zuständige Mitgliedstaat keine soziale Unterstützungsleistung für sie vorhält.

Die Kirchen plädieren deshalb für die Streichung des § 1a AsylbLG-E.

Zu Nr. 3: § 3 Abs 1 und Abs. 2 AsylbLG-E:

Durch die geplante Änderungen in § 3 AsylbLG erhalten die Behörden die Möglichkeit, allen Asylsuchenden; die in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, sowie Asylsuchende, die in Gemeinschaftsunterkünften nach § 53 AsylVfG leben, den Betrag für den persönliche

⁵⁷ EuGH, Urteil vom 27.09.2012, Cimade gg. Ministre de L'intérieur, unter:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd14b2976996564421bc2a980fa09939f8.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRb3j0?text=&docid=127563&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=119926> (abgerufen am 5.10.2015)

Bedarf künftig in Sachleistungen zu gewähren. Diese Regelung bedeutet einen organisatorischen und administrativen enormen Mehraufwand und wird Kosten verursachen. Auch ist kaum vorstellbar, dass Behörden angesichts der Herausforderungen, die sich ihnen derzeit stellen, Interesse haben, Anträge der Asylbewerber auf Erhalt einer Simkarte, ein Ticket für die Fahrt zum Arzt oder für den Besuch bei einer Beratungsstelle zu überprüfen und zu bewilligen. Darüber hinaus werden die Neuerungen in § 3 AsylbLG-E aber auch dem einzelnen die Teilhabe am politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben verwehren. Dies stellt eine Verletzung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum dar.⁵⁸ Die Kirchen lehnen die diesbezüglichen Neuregelungen deshalb ab.

Zu Artikel 3: Änderungen des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG)

§ 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E:

Die Annahme eines Härtefalls soll zukünftig auch dann in der Regel ausgeschlossen sein, wenn ein Rückführungstermin bereits konkret feststeht. Diese Regelung steht aus Sicht der beiden großen Kirchen, die sich für die Einführung des § 23a AufenthG eingesetzt hatten und in allen Härtefallkommissionen der Länder vertreten sind, dem Sinn der Regelung des § 23a AufenthG entgegen. Den Ländern wird durch die Einrichtung von Härtefallkommissionen die Möglichkeit gegeben, Voraussetzungen festzulegen, unter denen sie Personen den Zugang zu den Härtefallkommissionen eröffnen. Davon haben Länder in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht.⁵⁹ So führt ein feststehender Rückführungstermin beispielsweise weder in Hessen noch in Bayern zu einer Nichtbefassung oder einem Ausschluss von der Härtefallregelung.

§ 23a Abs. 1 Satz 3 AufenthG-E suggeriert, ein Härtefall könne nicht vorliegen, wenn bereits ein konkreter Rückführungstermin feststehe. Diese Schlussfolgerung ist nicht nachvollziehbar. Gerade wenn große Integrationsleistungen einer Person oder einer Familie zu verzeichnen sind, können sehr wohl – wie die Praxis in vielen Bundesländern zeigt – Härtefallgründe gesehen werden. Diese Prüfung auf Bundesebene zu verunmöglichen, erscheint den Kirchen ein Eingriff in die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und darüber hinaus nicht sachgerecht. Die Kirchen regen deshalb an, die Änderung des § 23a Abs. 1 Satz AufenthG-E ersatzlos zu streichen.

Zu Nr. 6 und 7: §§ 44 Abs. 4 Satz 2 und 45a AufenthG-E:

Durch § 44 Abs. 4 Satz 2 AufenthG-E soll Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist⁶⁰, die eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG besitzen, die Teilnahme an Integrationskursen ermöglicht werden. Der neu eingefügte § 45a AufenthG-E führt eine berufsbezogene Deutschsprachförderung ein. Diese ist ausgeschlossen für Inhaber einer Aufenthaltsgestattung, bei denen ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt nicht zu erwarten ist; dies wird bei Asylbewerbern aus einem sicheren Herkunftsstaat vermutet.

Die Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende und Geduldete und die Einführung berufsbezogener Sprachkurse begrüßen die beiden großen Kirchen ausdrücklich. Den Betroffenen wird eine Integration und der Einstieg ins Berufsleben dadurch deutlich erleichtert. Allerdings besteht auf die Teilnahme kein Anspruch, vielmehr ist eine solche

⁵⁸ Vgl. dazu auch die Ausführungen unter Nr. 2b zu § 1a AsylbLG-E.

⁵⁹ Ein feststehender Rückführungstermin ist in Nordrhein Westfalen lediglich ein Sollausschlussgrund (§ 5 Abs. 2 6. Spiegelstrich Härtefallkommissionsverordnung)

⁶⁰ § 5 Abs. 2 IntegrationskursVO-E. Für Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung ist die Zulassung zur Teilnahme an einem Integrationskurs auf drei Monate zu befristen.

lediglich abhängig von Kapazitäten des Anbieters zu ermöglichen. Angesichts der großen Nachfrage nach Sprach- und Orientierungskursen und des tatsächlich bestehenden Angebots ist deshalb mehr als zweifelhaft, ob eine Inanspruchnahme realisiert werden kann. Die Kirchen sprechen sich deshalb für die Ausgestaltung als gebundenen Anspruch aus – zumindest aber müssen die Angebote so ausgebaut werden, dass sie dem zu erwartenden Anstieg des Bedarfes gerecht werden.

In Bezug auf die Gruppe der Berechtigten warnen die Kirchen jedoch vor der Unterscheidung der Asylbewerber in solche mit und ohne Bleibeperspektive. Eine solche Einordnung erfolgt außerhalb des Asylverfahrens und nur anhand einer typisierenden Betrachtung der Schutzquote für Asylbewerber aus dem jeweiligen Herkunftsland. Eine klare Unterscheidung ist vor der Durchführung eines Asylverfahrens unseres Erachtens aber nicht möglich. Nach Durchführung des Asylverfahrens und Anerkennung als Asylberechtigter, beträgt die persönliche Bleibeperspektive eines Asylbewerbers auch aus den Staaten mit niedriger Schutzquote 100%. Einzelne Personen könnten damit zu Unrecht als nicht bleibeberechtigt eingestuft und von einer frühzeitigen Integration ausgeschlossen werden; das wäre im Einzelfall nicht sachgerecht. Die Einstufung in Asylbewerber mit und ohne Bleibeperspektive wird außerdem stigmatisierend wirken und suggerieren, dass die Gründe des Einzelnen – die ihn zum Verlassen seines Heimatlandes veranlasst haben – nicht legitim sind. Zwar mag es stimmen, dass das Asylrecht den meisten Antragstellern aus den als sichere Herkunftsstaaten eingestuften Ländern keine Aufenthaltsperspektive in Deutschland bieten wird. Trotzdem sollte vermieden werden, die Motive des Einzelnen abzuwerten. Die beiden Kirchen teilen darüber hinaus die Sorge, dass gerade rechtsradikale Gruppierungen eine solche Einteilung als Unterstützung ihrer Position wahrnehmen könnten. Schließlich ist das Wissen, das Asylsuchende während der Dauer ihres Asylverfahrens erwerben, auch im Falle einer Rückkehr der betreffenden Person als Zuwachs von Kenntnissen und damit auch für sie im Herkunftsland verwendbare Ressource zu werten.

Die Kirchen schlagen deshalb vor, die Möglichkeit an Sprach- und Integrationskursen teilzunehmen, nicht an einer fiktiven Bleibeperspektive festzumachen.

Zu 9: § 59 Abs. 1 AufenthG-E

Der Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung des § 59 Abs. 1 AufenthG-E vor, der eine Ankündigung des Abschiebungstermins verbietet, wenn der Ausländer der Ausreiseverpflichtung innerhalb der ihm gesetzten Frist zur freiwilligen Ausreise nicht nachgekommen ist.

Aus Sicht beider Kirchen ist die Abschiebung als zwangsweise Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung ein legitimes Mittel; als Maßnahme des unmittelbaren Zwangs muss dieses aber verhältnismäßig sein. Aufgrund der Erfahrungen in kirchlichen Rückkehrberatungen und vor dem Hintergrund des nun über vierzehn Jahre währenden Engagements beider Kirchen in der Abschiebungsbeobachtung wissen die Kirchen um die enormen psychischen Belastungen, die Abschiebungen bei den Betroffenen auslösen. Abschiebungen sind deshalb als ultima ratio anzuwenden. Auch um diesen psychischen Belastungen zu begegnen und Nachtabschiebungen zu vermeiden,⁶¹ hat der Gesetzgeber im Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung den Sicherheitsgewahrsam in § 62b AufenthG eingeführt, den Kirchen und Wohlfahrtsverbände im Übrigen als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert haben. Die nun vorgeschlagene Regelung verpflichtet die Länder im Gegensatz dazu, unangekündigte (Nacht)Abschiebungen vorzunehmen und verhindert damit ein abgestuftes System der

⁶¹ Vgl. Stellungnahme der BAGFW zum Gesetzentwurf Neubestimmung Bleiberecht und Aufenthaltsbeendigung, Ausschussdrucksache 18 (4) 260, S. 4.

Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung wie es einige Länder wie zum Beispiel Niedersachsen⁶² unterhalten, das sich in der Praxis bewährt hat.

Die Kirchen weisen darauf hin, dass zumindest bei Familien mit minderjährigen Kindern und Personen, die aufgrund ihrer gesundheitlichen Konstitution auf Medikamente angewiesen sind, die Ankündigung des Abschiebungstermins geboten ist. Die Kirchen plädieren dafür, die Ergänzung in § 59 Abs. 1 AufenthG-E zu streichen. Zumindest muss § 59 Abs. 1 AufenthG-E für die benannten Gruppen Ausnahmen von dem Verbot der Ankündigung vorsehen.

Zu Nr. 10: § 60a Abs. 6 AufenthG-E

Im Vergleich zum Referentenentwurf ist das Verbot, eine Bildungsmaßnahme, die nicht der allgemeinen Schulpflicht unterliegt, aufzunehmen oder fortzuführen, in § 60a Abs. 6 AufenthG-E nicht mehr enthalten. Die Neuregelung stellt im Vergleich zu § 33 BeschV, der den Gegenstand bisher regelte, dennoch eine erhebliche Verschärfung dar. Ausländern, deren Aufenthalt geduldet ist, darf nunmehr eine Ausübung einer Erwerbstätigkeit dann nicht erlaubt werden, wenn sie sich ins Inland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen, aufenthaltsbeendigende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können oder ihr Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, weil sie aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen.

Diese Regelung droht erneut zu Kettenduldungen zu führen. Personen, deren Ausweisung nicht vollzogen werden kann, muss die Gelegenheit gegeben werden, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Den grundsätzlichen Ausschluss von Geduldeten, die aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen, von Arbeit und Bildung halten die Kirchen für nicht sachgerecht.

Eine große Personengruppe von Bildungsmöglichkeiten auszuschließen ist verfehlt, vielmehr sollten sie in die Ausgangslage versetzt werden, selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen zu können. Es kann nicht Ziel sein die Praxis der Kettenduldungen wiederaufleben zu lassen und eine hohe Anzahl an Menschen über einen langen Zeitraum ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und in großer rechtlicher Unsicherheit zu lassen. Die Kirchen befürchten, dass so die im August in Kraft getretene Bleiberechtsregelung des § 25b leerlaufen wird.

Beide Kirchen empfehlen § 60a Abs. 6 AufenthG-E ersatzlos zu streichen.

Zu Artikel 11: Änderung des Sozialgesetzbuchs - Fünftes Buch (SGB V)

Durch die Änderungen in § 264 Abs. 1 und § 291 Abs. 2a Satz 3 SGB V soll der Beschluss, der anlässlich der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 18. Juni 2015 getroffen wurde, umgesetzt.

Die Regelung des § 264 Abs. 1 SGB V verpflichtet die Krankenkassen zur Übernahme der Krankenbehandlung für Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 AsylbLG, wenn sie von der Landesregierung dazu aufgefordert werden und eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen wird. Gemäß § 291 Abs. 2a Satz 3 SGB V, muss die elektronische Gesundheitskarte, die im Falle einer Vereinbarung nach § 264 Abs. 1 Satz 3 SGB V ausgegeben wird, die Angabe enthalten, dass es sich bei dem Inhaber der Karte um einen Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 AsylbLG handelt. Dieser Vermerk führt dazu, dass Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG nach wie vor Gesundheitsleistungen auf einem geringeren Niveau erhalten, Personen, die als Versicherte oder nach § 264 Abs. 2 Satz 1 SGB V Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.

⁶² Vgl. den Runderlass des Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport vom 23. September 2014, Az.: 61 – 12231/3; ergänzt durch den Runderlass des Ministeriums vom 29.9.205 – 61 – 12231/3.

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Urteil vom 18f. Juli 2012⁶³ können geringere Leistungen im Bereich der Existenzsicherung – wozu Gesundheitsleistungen gehören – nur durch entsprechend geringere Bedarfe gerechtfertigt werden. Fraglich ist hier auch weiterhin, inwieweit sich der medizinische Bedarf von Asylbewerbern und den ihnen gleichgestellten Ausländern von dem Bedarf anderer Menschen unterscheidet.

Auch Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen genießen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit und benötigen im Krankheitsfall medizinische Behandlung. Eine Schlechterstellung im Vergleich zu in der Krankenversicherung versicherten Personen ist deshalb nicht zu rechtfertigen. Die Notwendigkeit zur Gleichbehandlung ergibt sich auch aus der Richtlinie 2013/3/EG zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen. Art. 19 Abs. 1 der Richtlinie verlangt von den Mitgliedsstaaten der EU, die erforderliche medizinische Behandlung sicherzustellen. Dies ist bei Leistungen nach §§ 4 und 6 AsylbLG nicht der Fall.

Berlin, den 9. Oktober 2015

⁶³ BVerfG Urteil v. 18.8.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages

am 12. Oktober 2015 zu

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)404 F

- a) **Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD**
Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes
BT-Drucksache 18/...

Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik
BT-Drucksache 18/3839

Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg, Ekin Deligöz, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Für eine faire finanzielle Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen
BT-Drucksache 18/4694

Antrag der Fraktion DIE LINKE.
Alle Flüchtlinge willkommen heißen – Gegen eine Politik der Ausgrenzung und Diskriminierung
BT-Drucksache 18/...

I. Vorbemerkung

Im Mittelpunkt der Anhörung des Innenausschusses steht der Umgang mit Flüchtlingen vor dem Hintergrund des Grundrechts auf Asyl. Dabei steht im Zentrum **die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten**. Angesichts der aktuellen Problemlage kann dies aber nur ein **Ausschnitt der angezeigten Handlungsgebote** sein. Es ist deshalb der Hinweis unverzichtbar, dass der aktuell stark angestiegene Zugang von Flüchtlingen, Schutzsuchenden und Migranten nach Deutschland nicht nur, nicht einmal vorrangig unter dem Gesichtspunkt beschleunigter Asylverfahren erörtert werden sollte. Noch wichtiger und gewichtiger sind hingegen:

- **eine in der EU und internationalen Partnern abgestimmte Bekämpfung von Fluchtursachen,**
- **ein belastbares und solidarisches, vor allem aber gelebtes EU-Flüchtlingsrecht,**

- Einwanderungsgesetze auf nationaler und EU-Ebene,
- Schutzgewährung von Bürgerkriegsflüchtlingen in einem summarischen Verfahren außerhalb des individuellen Asylverfahrens,
- Arbeitsmarktzugang von Arbeitssuchenden aus Westbalkanstaaten,
- finanzielle Hilfen für Staaten (Türkei, Jordanien, Libanon), die vielen Flüchtlingen Schutz gewähren
- effektiver Schutz der EU-Außengrenzen.

Man stelle sich bitte vor, es kämen gegenwärtig keine Menschen aus Albanien, Kosovo und Montenegro mit einem Asylbegehren nach Deutschland. Wären dann die aktuellen Herausforderungen obsolet? Sie wären bestenfalls gemindert.

Gleichwohl macht es Sinn, über Entscheidungen des Gesetzgebers zum Grundrecht auf Asyl zu beraten, wenn und soweit dies als ein **Element** – nicht mehr, aber auch nicht weniger – **eines Konzeptes des angemessenen Umgangs mit den aktuellen Herausforderungen im Bereich Flüchtlinge/Migration** verstanden wird.

Die aktuelle „präzedenzlose Zahl von Asylbewerbern, die Sicherheit, vor Krieg, Verfolgung und Not suchen“¹ ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung und verlangt große Anstrengungen von Staat und Gesellschaft, verursacht aber **keine Notstandssituation und keinen Ausnahmezustand. Die Bundesrepublik Deutschland als ein Staat mit 81, 82 Millionen Bürgerinnen und Bürgern ist in der Lage, 800 000 Flüchtlinge aufzunehmen, wenngleich diese Leistung in den kommenden Jahren nicht beliebig wiederholbar ist.**

Deshalb sind entscheidend eine Flüchtlings- und Migrationsagenda der EU und der Bundesrepublik Deutschland, die mit den Werten der EU und des Grundgesetzes übereinstimmen und mit höchster politischer Priorität betrieben wird.

Die vorübergehende faktische Öffnung der deutschen Grenze war und ist unausweichlich zur Verhinderung einer humanitären Katastrophe auf dem Wege der Flüchtlinge nach Europa. Die Aufnahme der Flüchtlinge entspricht der Wertordnung unseres Gemeinwesens.

¹ BT.-Drs. 18/6185, S. 1.

II. Stellungnahme zum Antrag auf BT-Drs. 18/6185 - Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

1. Verfahrensbeschleunigung – Einstufung als sichere Herkunftsländer

a) Verfassungsrecht

In dem Gesetzentwurf auf BT-Drs. 18/6185 heißt es:

„Um die Kapazitäten für die Bearbeitung von Asylanträgen zu priorisieren, müssen die Anträge regelmäßig nicht schutzbedürftiger Personen beschleunigt bearbeitet werden. Hierzu bedarf es einer Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer, da dort gewährleistet erscheint, dass weder Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfinden und die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz für Staatsangehörige dieser Staaten daher nur in Einzelfällen vorliegen. Aus diesem Grund sollen sie bis zum Ende des Asylverfahrens zukünftig auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben.“²

Danach ist **Kern des Entwurfs** die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer und damit verbunden die Pflicht der Schutzsuchenden aus diesen Staaten, bis zum Ende des Asylverfahrens in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu verbleiben.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung ist zweifelsfrei verfassungskonform, der Sache nach angesichts der aktuellen Herausforderungen im Bereich des Asylrechts geradezu geboten.³

Ermächtigungsgrundlage für die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer ist Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 GG. Danach können durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Nach Art. 16 a Abs. 3 Satz 2 GG wird vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird. Die gesetzliche Einstufung als sicheres Herkunftsland auf der Grundlage von Art. 16 a Abs. 3 Satz 1 GG ist eine **antizipierte Tatsachen- und Beweiswürdigung durch den Gesetzge-**

² BT-Drs. 18/6185, S. 1.

³ Ich bin der Auffassung, dass Albanien, Kosovo und Montenegro schon erheblich früher als sichere Herkunftsländer hätten eingestuft werden können.

ber⁴, die aber im Einzelfall widerlegbar ist.⁵ Für die Einstufung als sicheres Herkunftsland steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zu.

In dem maßgeblichen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996 heißt es dazu: „Art.16 a Abs. 3 Satz 1 GG ermächtigt den Gesetzgeber zu einer Modifizierung des Asylverfahrens: Zur Entlastung und Beschleunigung der Einzelprüfung von Asylanträgen werden Teilbereiche des Verfahrens zur Feststellung des Asylgrundrechts von den bisher dafür allein zuständigen Behörden und Gerichten auf den Gesetzgeber übertragen. Dieser soll aufgrund einer Prüfung und Beurteilung der für politische Verfolgung erheblichen Verhältnisse hinsichtlich einzelner Staaten vorab und allgemein die Feststellung treffen können, daß in diesen Staaten generell weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. An diese Feststellung knüpft die Vermutung an, daß ein einzelner aus einem solchen Staat stammender Asylbewerber nicht politisch verfolgt wird. Diese Vermutung führt in der Regel – d.h. sofern sie nicht im Einzelfall ausgeräumt wird – dazu, daß der betreffende Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wird und die gegen den Ausländer verfügte Aufenthaltsbeendigung sofort vollziehbar ist.

... Schafft der Gesetzgeber für eine solche Behandlung von Asylanträgen die Grundlage, so muß diese so beschaffen sein, daß sich die Zurückweisung von Asylanträgen als offensichtlich unbegründet einschließlich des Verlustes des vorläufigen Bleiberechts mit guten Gründen auf sie stützen kann. Das bedingt ein bestimmtes Maß an Sorgfalt bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die einer solchen feststellenden, verfassungsrechtlich vorgegebene Kriterien nachvollziehenden gesetzgeberischen Entscheidung notwendigerweise zugrunde zu legen sind. Dieses Maß ist je nach den konkreten Gegebenheiten in dem jeweiligen Staat unterschiedlich. Dabei kommt dem Gesetzgeber, insbesondere hinsichtlich der dafür zu beschreitenden Wege, ein Entscheidungsspielraum zu...

Beurteilt der Gesetzgeber, ob nach den ermittelten tatsächlichen Verhältnissen in einem Staat gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet, und trifft er eine Prognose über die weitere Entwicklung in dem Staat innerhalb eines überschaubaren Zeitraums, so hat er einen Einschätzungs- und Wertungsspielraum. Dieser Einschätzungs- und Wertungsspielraum gilt auch für die Frage, welche der erhobenen Tatsachen mit welchem Gewicht für die zu treffende Entscheidung von Bedeutung sind, vor allem aber auch für die Bedeutung, welche die in Art.16a Abs. 3 Satz 1 GG genannten Kriterien in ihrem Verhältnis zueinander für die anste-

⁴ BVerfGE 94, 115 (133).

⁵ v. Arnould, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl., 2012, Art. 16 a Rn. 45 und 49 m.w.N.;

hende Qualifizierung eines bestimmten Staates als sicherer Herkunftsstaat haben, und schließlich für die Heranziehung etwaiger sonstiger Umstände, welche die Verfassung nicht ausschließt. Das Gesamturteil des Gesetzgebers beruht nach alledem auf einer ihm von der Verfassung aufgegebenen, sich in mehreren Schritten vollziehenden Beurteilung komplexer, zudem im Ausland angesiedelter Sachverhalte.

... Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat den Anforderungen des Art.16 a Abs.3 Satz 1 GG entspricht, hat diesen dem Gesetzgeber zustehenden Entscheidungs- und Wertungsspielraum zu achten. Er ergibt sich bereits aus der Formulierung der Verfassung („... gewährleistet erscheint ...“) selbst, indem diese auf die Beurteilung durch den Gesetzgeber abstellt, im übrigen aber auch aus der in Art.16 a Abs.3 GG vorgesehenen Aufgabenverteilung; danach ist die abstraktgenerelle Prüfung und Bewertung der Verhältnisse im jeweiligen Staat dem Gesetzgeber als eigenständige Aufgabe anvertraut.

Die verfassungsgerichtliche Nachprüfung erstreckt sich demnach auf die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, stößt jedoch im Blick auf die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs und die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, auf erhebliche Schwierigkeiten. Diese führen dazu, daß das Bundesverfassungsgericht die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers, einen Staat zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen, und damit die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nach Art.16 a Abs.3 Satz 1 GG nur feststellen kann, wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, daß der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung nicht von guten Gründen hat leiten lassen.“⁶

Zur Begründung der Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten finden sich in BT-Drs. 18/6185 auf S. 37 – 38 und auf S. 52 – 60 ausführliche und nachvollziehbare Erläuterungen, die insbesondere auf der Expertise des Auswärtigen Amts beruhen. Jedenfalls ist nach dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts ersichtlich nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber sich nicht von guten Gründen leiten lässt. Für die Einstufung streitet auch die niedrige Anerkennungsquote bei Schutzsuchenden aus Albanien, Kosovo und Montenegro. Die Schutzquote liegt lediglich bei 0,2 bzw. 0,3%.⁷ Die besonders niedrige Anerkennungsquote ist ein starkes Indiz dafür, dass in diesen Staaten im Allgemeinen weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet.

Die vorgesehene Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten ist deshalb verfassungsrechtlich bedenkenfrei.

⁶ BVerfGE 94, 115 (142 ff.).

⁷ Zur Anerkennungsquote vgl. BT-Drs. 18/6185, S. 37.

b) Materielle Argumente

Die vorgesehene Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro ist aber auch sachlich geboten. Auch im hochentwickelten Rechtsstaat Deutschland ist **Recht eine knappe Resource**. Es wird auch in Zukunft nur eine begrenzte Anzahl von Entscheidern und Verwaltungsrichtern im Asylbereich zur Verfügung stehen, auch wenn **dringend Personalverstärkung geboten** ist. Es wird deshalb gerade jetzt darauf ankommen, die tatsächlichen und personellen Ressourcen, aber auch die Verfahren so zu ordnen, dass rechtsstaatlich korrekte Entscheidungen möglichst zeitnah möglich sind. **Insbesondere im humanitären Bereich ist regelmäßig nur schnelles Recht auch gutes Recht**. Damit ist nicht gemeint, das Recht „übers Knie zu brechen“ oder „kurzen Prozess“ zu machen. Das Asylverfahren darf niemals auch nur in Teilen „in die Nähe von Rechtsstaatlichkeit nur noch symbolisierende Förmerei“⁸ rücken. Aber gerade aus humanitären Gründen darf des Schutzsuchende nicht monate- oder gar jahrelang auf die Entscheidung warten müssen, ob er in Deutschland bleiben darf oder nicht. Durch die überlange Verfahrensdauer von Asylangelegenheiten wird Unrecht, zumindest aber Härte erzeugt. **Nach aller Erfahrung rechtlich einfache Verfahren müssen in wenigen Tagen, nicht in Monaten oder gar in Jahren entschieden werden**. In diesen Kontext gehört die Einstufung eines Landes als sicheres Herkunftsland, wobei im Einzelfall die Geltendmachung eines Verfolgungsschicksals uneingeschränkt möglich ist.

Es sei hier aber noch einmal betont, dass allein die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer die Probleme, die sich gegenwärtig stellen, nicht entscheidend lösen wird.

2. Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen

Weil bei dem aus Albanien, Kosovo und Montenegro kommenden Personenkreis regelmäßig gewährleistet erscheint, dass weder Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfinden und die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz für Staatsangehörige dieser Staaten daher nur in Einzelfällen vorliegen, **ist es diesem Personenkreis durchaus zuzumuten, bis zum Ende des Asylverfahrens zukünftig auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen zu bleiben**.⁹ Dies erleichtert und beschleunigt aufenthaltsbeendende Maßnahmen im Falle negativer Asylentscheidungen.

⁸ Masing, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Art. 16 a Rdnr. 125.

⁹ Vgl. Art. 1 Nr. 15 des Entwurfs.

3. Leistungen nach dem Asylberberleistungsgesetz

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Bargeldbedarf in Erstaufnahmeeinrichtungen so weit wie möglich durch Sachleistungen zu ersetzen, um mögliche Fehlanreize zu beseitigen, die zu ungerechtfertigten Asylanträgen führen können. Auszahlungen von Geldleistungen dürfen längstens einen Monat im Voraus erfolgen.¹⁰ Der Gesetzentwurf spricht im Hinblick auf die Umstellung von Geldleistungen auf Sachleistungen in der Begründung davon, „eventuellen Anreizen, aus sachfremden Gründen einen Asylantrag zu stellen“¹¹, entgegenwirken zu wollen. Belegt wird diese Auffassung nicht. **Die vorgesehene Regelung ist entbehrlich.** Sie wirkt kleinlich und verkennet, dass Personen in Erstaufnahmeeinrichtungen als selbständig handelnde Personen behandelt werden müssen. Dazu gehört auch der eigenverantwortliche Umgang mit Geld, das für die Deckung der notwendigen persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens erforderlich ist. Wenn es denn Fehlanreize gibt, dann sind sie am besten durch zügige Verfahren zu vermeiden.

4. Integration

Der Entwurf sieht vor, dass Menschen, die eine gute Bleibeperspektive haben, möglichst schnell in Gesellschaft und Arbeitswelt integriert werden sollen. Hierfür sollen die Integrationskurse für Asylbewerber sowie Geduldete mit guter Bleibeperspektive geöffnet werden. Das Leiharbeitsverbot für Asylbewerber sowie Geduldete soll nach drei Monaten entfallen, wenn es sich um Fachkräfte handelt.

Die entsprechenden Regelungen sind zu begrüßen, weil sie einen Beitrag zur Beschleunigung von sinnvollen Integrationsanstrengungen leisten.

¹⁰ BT-Drs. 18/6185, S. 1; Art. 2 Nr. 3 des Entwurfs.

¹¹ BT-Drs. 18/6185, S. 39.



An den
Vorsitzenden des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages
Ansgar Heveling, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Halle, den 11. Oktober 2015

Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BR Drs. 446/15, v. 29.9.2015
im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 12.10.2015

Inhalt

I. Vorbemerkungen: Eckpunkte gesetzgeberischer Handlungspflichten angesichts der aktuellen Flüchtlingsströme	2
II. Änderung des Asylverfahrensgesetzes (Artikel 1)	3
1. Neubestimmung der Handlungsfähigkeit nebst Folgeregelungen	3
2. Erweiterung der sicheren Herkunftsstaaten	4
3. Vereinheitlichung von Rechtsschutzfristen	5
4. Verwaltungszusammenarbeit bei der Aufnahme von Asylbewerbern	5
5. Pflicht zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung und Folgeänderungen	5
6. Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender	6
7. Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte	6
8. Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung der Heilkunde	7
III. Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Artikel 2)	7
1. Leistungsbeschränkungen für bestimmte ausreisepflichtige Personen	7
2. Erweiterung der Sachleistungen	8
3. Schutzimpfungen	10
IV. Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 3)	10
1. Berufsbezogene Deutschsprachförderung	10
2. Änderung der Härtefallregelung	11
3. Verbot der Ankündigung von Abschiebungsterminen	11
4. Beschränkung der Arbeitsmarktzugangs von Geduldeten	12
V. Zusammenfassende Bewertung	12

I. Vorbemerkungen: Eckpunkte gesetzgeberischer Handlungspflichten angesichts der aktuellen Flüchtlingsströme

Die dramatisch gestiegene Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland Zuflucht suchenden Menschen (Asylbewerber, Flüchtlinge, subsidiären Schutz suchende Personen) stellt die zur Schutzgewährung und vorangehenden Prüfung verpflichteten staatlichen Institutionen ebenso vor eine grundlegende Herausforderung wie die Gesellschaft und ihre Institutionen. Dabei besteht die Herausforderung zunächst einmal darin, den hohen Zustrom an schutzsuchenden Personen praktisch zu bewältigen. Dazu gehören verwaltungsverfahrenrechtliche Maßnahmen wie die Registrierung und Durchführung der Anerkennungsverfahren ebenso wie die Gewährung von Unterkunft und Versorgung. Für die Gesellschaft geht es um eine erhebliche Integrationsleistung, d.h. um Anpassungen im sozialen und kulturellen solidarischen Verhalten, aber auch um die weitere Steigerung des zivilgesellschaftlichen Engagements, ohne die eine solche Herausforderung nicht zu bewältigen ist.

Staat, Verwaltung und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland haben sich dieser Herausforderung bereits mehrfach erfolgreich und nachhaltig, d.h. mit dauerhaft erfolgreichen Integrationsleistungen gestellt. Hierbei sind vor allem die Bewältigung der Flüchtlingsströme nach 1945 und nach 1989 zu erwähnen. Beide Entwicklungen haben aus heutiger Sicht auch erhebliche positive Effekte zur Entwicklung der Gesellschaft und der Wirtschaft beigetragen. Die Bewältigung der großen Flüchtlingswelle nach 1989 hat indes zu einer verfassungsrechtlichen Neuausrichtung des Asylgrundrechts in Abstimmung mit der Rechtsentwicklung auf der Ebene der Europäischen Union geführt. Auch wenn diese Neuausrichtung umstritten und insbesondere hinsichtlich ihrer Erwartungen an die innereuropäische Solidarität enttäuschend verlaufen ist, stellt sie weiterhin den gültigen institutionellen Rahmen für die deutsche Flüchtlingspolitik dar. Dies gilt insbesondere für das System der sicheren Herkunftsstaaten, das ein wesentliches Strukturmerkmal des Asyl- und Flüchtlingsrechts markiert.

Für die Bundesrepublik Deutschland steht es außer Frage, dass die Flüchtlingspolitik und die dafür erforderliche Gesetzgebung auch unter Beachtung internationaler und europäischer Rechtspflichten zu erfolgen hat. Diese müssen indes auch in ihrer ganzen thematischen Breite zur Kenntnis genommen werden. Dies betrifft insbesondere die Pflicht zur Rückführung als einem wichtigen Instrument der Vermeidung von illegaler Zuwanderung, deren mangelhafte Umsetzung durch Deutschland die Europäische Kommission erst kürzlich gerügt hat.¹

In einer solchen Lage ist es Aufgabe von Regierung und Gesetzgeber, die naturgemäß begrenzten Möglichkeiten der Steuerung von Migration und Flucht wirksam einzusetzen. Dazu

¹ Zu aktuellen Problemen siehe auch Kluth, ZAR 2015, 285 ff.

gehört es auch, im Interesse der Vermeidung von Fehlanreizen (sog. Pull-Faktoren) ein klares „Bild“ des Rechtsrahmens für die Gewährung von Zuflucht zu vermitteln und zugleich die notwendigen Instrumente für die Bekämpfung illegaler Zuwanderung und illegalen Aufenthalts bereitzustellen. Dabei ist zu beachten, dass es weder rechtlich noch moralisch eine unbegrenzte Pflicht zur Ermöglichung von Zuwanderung gibt und dass es ein legitimes Recht demokratischer Gesellschaften ist, die Rahmenbedingungen der Zuwanderung auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen solidarischen Leistungspflichten zu bestimmen. Für den Bereich des völker- und europarechtlich verankerten Flüchtlingsrechts bedeutet dies, dass auch in diesem Bereich ein legitimer Anspruch besteht, die Einhaltung des rechtlichen Rahmens einzufordern. Es wäre eine gefährliche Fehlentwicklung, wenn eine symbolische Politik der offenen Grenzen mit einem Verzicht auf die Einforderung zur Beachtung dieses ohnehin weit gefassten Rechtsrahmens gleichgesetzt oder verwechselt würde.

Neben der Verdeutlichung des Rechtsrahmens und der Vermeidung von Anreizen für eine illegale Zuwanderung gehört es zu den vorrangigen Aufgaben des Gesetzgebers, die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Verwaltung einerseits sowie der Zivilgesellschaft andererseits an die veränderten Umstände anzupassen, d.h. zu optimieren. Optimieren bedeutet dabei insbesondere, den Einsatz vorhandener knapper personeller Ressourcen zu verbessern, indem diese dort und so eingesetzt werden, dass sie die größtmögliche Wirkung entfalten. Zudem müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die zeitnahe Bereitstellung sächlicher Ressourcen, insbesondere von Unterkünften bzw. Wohnungen, geschaffen werden.

Der Bundesgesetzgeber sowie die Bundesregierung und die Landesregierungen haben in diesen Bereichen in den letzten Monaten bereits wichtige Maßnahmen ergriffen. Mit dem zur Anhörung stehenden Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz werden einige der bereits ergriffenen Maßnahmen ergänzt und neue Instrumente eingeführt, die es zu beurteilen gilt. Die nachstehenden Ausführungen beschränken sich dabei auf ausgewählte rechtliche Aspekte.

II. Änderung des Asylverfahrensgesetzes (Artikel 1)

1. Neubestimmung der Handlungsfähigkeit nebst Folgeregelungen

Die Anhebung des für die Handlungsfähigkeit im Asylverfahren maßgeblichen Alters auf 18 Jahre (Volljährigkeit) ist zu begrüßen, da die mit der bisherigen Regelung (16 Jahre) verbundene Verweigerung der für Minderjährige vorgesehenen institutionellen Unterstützung fragwürdig war.

Zu fragen ist indes, warum die Parallelregelung des § 80 AufenthG nicht entsprechend angepasst wird, da die zugrunde liegenden Wertungen identisch sind.

2. Erweiterung der sicheren Herkunftsstaaten

Das „Konzept“ der sicheren Herkunftsstaaten wurde durch die Asylreform 1994 parallel zur Etablierung eines europäischen Asylrechtsrahmens eingeführt. Es wurde durch das Bundesverfassungsgericht mit der Maßgabe gebilligt, dass einer Vergewisserung über die rechtlichen Standards in Bezug auf das Flüchtlingsrecht in den einbezogenen Staaten zu erfolgen hat und dass insoweit auch eine fortlaufende Beobachtung zu erfolgen hat (BVerfGE 94, 49 ff.).

Auch wenn es aus heutiger Sicht nicht von der Hand zu weisen ist, dass selbst in Bezug auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Annahme, dass die wesentlichen Standards des internationalen und europäischen Flüchtlingsrechts eingehalten werden, sich als irrig erweisen kann, handelt es sich vor dem Hintergrund der grundlegend veränderten Bewegungs- und Einreisemöglichkeiten um ein taugliches System, um einerseits die solidarische Verteilung von Flüchtlingen in der EU zu ermöglichen und andererseits auch zur Entlastung und Beschleunigung von Verfahren zwischen verschiedenen Stufen der Schutzbedürftigkeit bzw. Gefährdung zu unterscheiden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen in der Dublin-III-Verordnung inzwischen angepasst wurden und dass bei Antragstellern aus den sicheren Herkunftsstaaten die Schutzgewährung nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, sondern lediglich die Anforderungen an die Darlegung eines Schutzbedürfnisses erhöht wurden.

Die verfassungsgerichtliche Vorgabe, die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat regelmäßig zu überprüfen, wird durch den neu einzufügenden § 29a Abs. 2a nunmehr dahingehend konkretisiert, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre einen entsprechenden Bericht vorzulegen hat. Dies ist als präzisierende Regelung der bereits bislang bestehenden Pflicht zur Beobachtung zu begrüßen.

Bezogen auf die in Anlage II neu aufzunehmenden Staaten: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien (ehemalige jugoslawische Republik), Montenegro, Senegal und Serbien werden im Besonderen Teil der Begründung des Gesetzesentwurfs die der Einstufung zugrunde liegenden wesentlichen Erkenntnisse auf der Grundlage Berichterstattung durch das Auswärtige Amt sowie der Berichterstattung von Menschenrechtsorganisationen wiedergeben. Dabei wird auch auf die in einzelnen Staaten bestehenden Gefahren der Diskriminierung hingewiesen, wobei zugleich deutlich gemacht wird, dass diese nicht staatlich gebilligt werden. Die vorgetragenen Einschätzungen genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat zu erfüllen sind. Soweit geltend gemacht wird, dass es u.a. in Bezug auf Minderheiten zu Diskriminierungen kommt, die zur Gewährung von Schutz verpflichten können, ist darauf zu verweisen, dass in diesen

Fällen die Möglichkeit besteht, nach entsprechender Darlegung der besonderen Umstände des Falles die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens zu erwirken (siehe § 29a Abs. 1 AsylVfG).

Ergänzend zu der Änderung des § 29a AsylVfG sollte im Sinne einer folgerichtigen Regelungstechnik die in **§ 30 AsylVfG** getroffene Regelung auch auf die Fälle erweitert werden, in denen lediglich eine Anerkennung als subsidiär Schutzberechtigter beantragt wird. Ansonsten würde der weniger weitreichende Schutzanspruch verfahrensrechtlicher „günstiger“ gestellt als der Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter.

3. Vereinheitlichung von Rechtsschutzfristen

Die durch Ergänzung der §§ 34a und 36 AsylVfG angestrebte Vereinheitlichung der Rechtsschutzvoraussetzungen mit den Regelungen in Bezug auf Abschiebungsanordnungen erweist sich im Sinne einer Vereinheitlichung des nach wie vor sehr unübersichtlichen verfahrensrechtlichen Rahmens als sinnvoll. Verfassungsrechtliche Bedenken an den damit geltenden Fristen bestehen nicht.

Die u.a. aus den Reihen der Anwaltschaft und Richterschaft erhobene Forderung, das gerichtliche Verfahrensrecht für das Asylverfahren wieder auf die „normalen“ Regelungen der VwGO zurückzuführen, erweist sich vor dem Hintergrund der aktuell sehr hohen Erwartungen an eine schnellere Entscheidungsfindung als nicht zielführend.

4. Verwaltungszusammenarbeit bei der Aufnahme von Asylbewerbern

Die in § 45 Abs. 2 AsylVfG neu angefügte Regelung zur Verwaltungszusammenarbeit der Länder ist zu begrüßen, weil sie es ermöglicht, vorübergehend oder auf Dauer günstigere kooperative Lösungen für die Unterbringung von Flüchtlingen zu organisieren, ohne dass dabei die Grundsätze der Lastenverteilung angetastet werden.

5. Pflicht zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung und Folgeänderungen

Die in § 47 Abs. 1a geplante Neuregelung führt zu einer zeitlichen Erweiterung der Verpflichtung von bestimmten Antragstellern (Personen, die unter § 29a und § 27a AsylVG fallen), in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Die Regelung verfolgt den Zweck, dadurch die Rückführung zu erleichtern. Sie ist zudem mit der negativen Rechtsfolge verbunden, dass kein Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt besteht.

Die Regelung ist durch die geminderte Schutzbedürftigkeit des erfassten Personenkreises sowie das damit in Verbindung stehende Interesse an einer Erleichterung der Rückführung motiviert und gerechtfertigt. Sowohl verfassungsrechtlich als auch europarechtlich besteht in

Bezug auf die erfassten Personengruppen ein geringeres Schutzbedürfnis, so dass eine unterschiedliche Behandlung im Vergleich zu anderen Antragstellern gleichheitsrechtlich gerechtfertigt ist.

Es bestehen auch keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür, dass durch die ausgelösten Rechtsfolgen in menschenrechtliche Mindestgarantien eingegriffen wird.

Soweit darauf hingewiesen wird, dass die Aufnahmekapazitäten der Erstaufnahmeeinrichtungen schon jetzt zu knapp bemessen sind und es durch Überlegungen zu zusätzlichen Konflikten und durch die Verlängerung der Verweilpflicht zu einer Erschwerung der Integration kommt, ist zu beachten, dass die Kapazitäten der Aufnahmeeinrichtungen derzeit mit großer Anstrengung ausgebaut werden, so dass es sich dabei um ein allenfalls vorübergehendes Problem handelt. In Bezug auf die Integrationswirkungen ist zu beachten, dass in Bezug auf den erfassten Personenkreis nach §§ 27a, 29a AsylVfG eine Integration in die deutsche Gesellschaft nicht ansteht.

6. *Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender*

Durch den neuen § 63a wird eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) gesetzlich eingeführt, die es bisher bereits in der Verwaltungspraxis gab. Obwohl der Beweiswert der Bescheinigung gering ist, wird ihr von der behördlichen Praxis eine positive Funktion attestiert. Im Vergleich zur bisherigen Praxis wird die Gültigkeitsdauer von einer Woche auf einen höchstens einen Monat ausgedehnt.

Die Einführung der BüMA wird u.a. deshalb kritisiert, weil dadurch die Antragstellung verzögert und eine Familienzusammenführung erschwert werde. Entsprechende rechtliche Wirkungen gegen von der Ausstellung der Bescheinigung indes erkennbar nicht aus.

7. *Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte*

Die geplante Erweiterung des § 83c AsylVfG, die einhergeht mit einer Änderung des § 52 Nr. 2 VwGO durch Artikel 7 des Gesetzes, dient dem sinnvollen Ziel, innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit eines Bundeslandes eine Spezialisierung auf einzelne Herkunftsländer zu erleichtern. Dies verbessert die Qualität der richterlichen Arbeit und ist daher insoweit zu begrüßen.

Allerdings ist auch zu beachten, dass eine solche Konzentration zusammen mit den hohen Hürden für Rechtsmittel im Asylrecht die innergerichtliche Kontrolle durch verschiedene Spruchkörper noch weiter mindert. Die etwaige „einseitige“ Spruchpraxis eines Gerichts kann so noch weniger korrigiert werden, als dies schon bislang der Fall ist. Dies sollte von den Ländern bei der Anwendung der Regelung beachtet werden.

8. Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung der Heilkunde

Die neu in § 90 AsylVfG vorgesehene Regelung ist berufsrechtlicher Natur und stellt eine Sonderregelung zur Bundesärzteordnung dar, die den regulären Zugang zum Arztberuf und zur Ausübung der Heilkunde (insoweit zusammen mit dem Heilpraktikergesetz) darstellt.

Die Regelungsintention ist verständlich und die vorgesehene Regelung lässt durch die Befristung in Absatz 8 und das Verbot, die Berufsbezeichnung Arzt zu führen (Abs. 2 Nr. 2) auch erkennen, dass der Gesetzgeber sich der besonderen Problematik bewusst ist, die mit der Erleichterung des Berufszugangs bei Heilberufen verbunden ist. Hinzu kommt, dass die Ärzteschaft die Prämisse der Regelung insoweit in Frage stellt, als sie von einer hinreichenden Versorgung durch die approbierten Ärzte ausgeht. Das bedarf sicher einer gesonderten Erörterung und ist bei der Erteilung der Ermächtigung nach Absatz 1 ohnehin zu berücksichtigen.

Rechtlich unklar ist indes, welche rechtlichen Maßgaben für die Berufsausübung gelten sollen, da diese durch die Länder geregelt ist. Zwar darf die Betätigung nur „unter Verantwortung eines Arztes“ erfolgen. Damit ist alleine aber noch nicht zu begründen, dass das jeweilige Landesrecht der Heilberufe zur Anwendung kommt.

III. Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Artikel 2)

1. Leistungsbeschränkungen für bestimmte ausreisepflichtige Personen

Durch eine Ergänzung von § 1a AsylbewerberleistungsgG und die Absätze 2 und 3 wird das Leistungsspektrum für Personen, denen eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder bei denen diese abgelaufen ist, auf die Sicherung des physischen Existenzminimums gekürzt.

Die Regelungen werfen die grundsätzliche Frage auf, ob eine Unterschreitung des regulären gesetzlichen Leistungsniveaus, das seinerseits das verfassungsrechtliche Existenzminimum aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG konkretisiert, verfassungsrechtlich zulässig ist. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob das sozio-kulturelle Existenzminimum bzw. die dafür erforderlichen Leistungen vorenthalten werden dürfen.

Die Begründung des Gesetzesentwurfs geht darauf nicht näher ein. Die Kritiker beziehen sich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012- 1 BvL 10/10 -, - 1 BvL 2/11, die u.a. ausführt, dass es bei der Gewährung des menschenwürdigen Existenzminimums nicht auf die voraussichtliche Dauer des Aufenthalts ankommt.²

Wenn das BVerfG in seinem Urteil vom 9.2.2010 stellt ausführt, dass „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, von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen“ können, so bezieht sich dies auf das allgemeine Leistungsniveau.

Es ist indes fraglich, ob die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts auch die Phase der unmittelbar bevorstehenden Rückführung einbeziehen oder sich auf Fälle beziehen, in denen lediglich unklar ist, welche mittelfristige Aufenthaltsperspektive Antragsteller haben.

Meines Erachtens sprechen gute Gründe dafür, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht auf die hier einschlägige Phase der rechtlich sofort, faktisch jedenfalls in nächster Zukunft anstehenden Rückführung zu übertragen, zumal in dieser Phase auch bereits klar ist, dass es keine Pflicht des Staates zur Förderung der Integration geben kann. Es ist aber zu beachten, dass eine gewisse Unsicherheit verbleibt, da die Aussagen des Urteils eine weiterreichende Interpretation nicht grundsätzlich ausschließen.

2. Erweiterung der Sachleistungen

Die Regelung sieht für die Zeit des Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung eine erweiterte Deckung des persönlichen Bedarfs durch Sachleistungen vor. Dahinter steht die Annahme, dass jedenfalls ein nicht unerheblicher Teil von Asylbewerbern aus Balkanstaaten trotz fehlender Erfolgsaussichten nach Deutschland reist, um die während des laufenden Verfahrens ausgezahlten Gelder anzusparen und für eine Verbesserung der Lebenssituation im Heimatland zu verwenden. Dieses Verhalten wird in der politischen Debatte auch als „Missbrauch des Asylrechts“ bezeichnet, was vor dem Hintergrund der Finalität der Asylgewährung auch berechtigt ist. Die Einzelheiten zur Umsetzung wurden in weiteren Verhandlungen mit den Ländern am 24.9.2015 leicht modifiziert und werden in einen Gesetzesentwurf einfließen, zu dem auch die Bundesländer mit Regierungsbeteiligung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Zustimmung signalisiert haben. Es wurde dazu die folgende Verständigung beschlossen:

² Siehe dazu auch *Kluth*, ZAR 2015, 310 ff.

- „Mögliche Fehlanreize für unberechtigte Asylanträge werden beseitigt: Der bisher mit dem „Taschengeld“ abgedeckte Bedarf soll künftig, sofern mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich, in Erstaufnahmeeinrichtungen in Form von Sachleistungen (auch Wertgutscheine) erbracht werden. In anderen Gemeinschaftsunterkünften kann ebenso verfahren werden.
- Geldleistungen werden höchstens einen Monat im Voraus ausgezahlt.
- Für vollziehbar Ausreisepflichtige, die unter keinen Umständen für ein Bleiberecht in Betracht kommen und deren Ausreisedatum und Reisemöglichkeit feststehen, ist die Leistungsgewährung auf die Zeit bis zu diesem Datum zu befristen. Nimmt der vollziehbar Ausreisepflichtige schuldhaft die Ausreisemöglichkeit nicht wahr, endet sein Anspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und ihm steht bis zu seiner umgehend einzuleitenden Ausreise nur noch der allgemeine Anspruch auf das unabdingbar Notwendige zu.
- Für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, die ab dem 1. September 2015 einen Asylantrag gestellt haben, wird ein Beschäftigungsverbot eingeführt. Dies gilt während des Asylverfahrens und wenn der Asylantrag abgelehnt ist.
- Bund und Länder werden zeitgleich ein Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher verabschieden, um eine unter Kindeswohlgesichtspunkten notwendige Verteilung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge bundesweit und landesintern zu ermöglichen. Sie sprechen sich für ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren und ein Inkrafttreten zum 1. November 2015 aus. Dabei soll die im Gesetzentwurf geregelte bundesweite Aufnahmepflicht für alle Länder mit einer Übergangsphase zum 1. Januar 2016 zum Tragen kommen. Der notwendige Sachkompromiss zum Ausgleich der Belastungen durch die Anzahl der Fälle, der Anrechnung auf die Quote der zu Versorgenden und die Abrechnung der Fälle wird im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung ausgewogen und umsetzbar dargestellt und von den Ländern gemeinsam getragen.“

Daran wird deutlich, dass die grundsätzliche Lageeinschätzung weitgehend geteilt wird und dass auch die Tauglichkeit der Vorgehensweise ganz überwiegend bejaht wird.

Die Neuregelung ändert die Rechtslage und Praxis im Bereich des „persönlichen Bedarfs“, der bislang auch bei einer Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen durch eine Geldleistung gedeckt wurde. Die dagegen vorgebrachte Kritik macht insbesondere geltend, dass damit die Möglichkeiten zur Gestaltung der persönlichen Lebensführung unzulässig beschränkt werden. Das sozio-kulturelle Existenzminimum werde gefährdet.

Diese Bedenken und Einwände verkennen indes, dass es aus der Perspektive der grund- und menschenrechtlichen Vorgabe zur Deckung des Existenzminimums in erster Linie darauf ankommt, dass in den wesentlichen Lebensbereichen der Bedarf tatsächlich gedeckt ist. Dabei ist die Neuregelung auch hinreichend flexibel. Es ist vorgesehen, dass der notwendige persönliche Bedarf dort, wo Sachleistungen nicht möglich sind, durch Leistungen in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder auch von Geldleistungen gewährt werden. Damit ist sichergestellt, dass das bürokratisch aufwendigere System der Sachleistung nicht der effektiven Bereitstellung und Bestimmung des persönlichen Bedarfs entgegensteht. Es steht zwar außer Frage, dass die Möglichkeiten der persönlichen Lebensgestaltung einschließlich des Ansparens der bereitgestellten Geldbeträge im Vergleich mit der bisherigen Rechtslage verengt werden. Dies entspricht aber genau der Regulationsintention, einen Anreiz zur Inanspruchnahme von Flüchtlingsschutz nur vor dem Hintergrund der während des Verfahrens geleisteten Geldbeträge abzubauen. Da es sich nach den Erkenntnissen, die dem Gesetzesentwurf zugrunde liegen, um einen bedeutsamen Fehlansatz handelt, sind die damit verbundenen Beschränkungen ebenso wie der höhere bürokratische Aufwand nicht nur gerechtfertigt, sondern vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Verpflichtung zur Vermeidung von Anreizen für eine illegale Migration auch geboten. Dabei ist zu beachten.

3. Schutzimpfungen

Der Zuzug aus Krisengebieten mit mangelhafter medizinischer Versorgung ist für die Schutzsuchenden als auch für die Aufnahmegesellschaft mit zusätzlichen gesundheitlichen Risiken verbunden. Der Umgebungswechsel führt zu neuen gesundheitlichen Gefährdungen, den z.T. durch Schutzimpfungen begegnet werden kann. Durch die entsprechende Erweiterung von § 4 AsylbLG wird dies ermöglicht. Die Regelung ist zusammen mit der geplanten Kostenübernahme durch die Gesetzliche Krankenversicherung, die zu einer Entlastung der Kommunen führt, und der erweiterten Einführung der Gesundheitskarte durch Artikel 11 des Gesetzes zu begrüßen.

IV. Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Artikel 3)

1. Berufsbezogene Deutschsprachförderung

Die Einführung dieser Regelung ist vorbehaltlos zu begrüßen.

2. Änderung der Härtefallregelung

Die vorgesehene Änderung von § 23a Abs. 1 S. 3 AufenthG dient dem Zweck, eine Befassung der Härtefallkommission dann zu vermeiden, wenn ein Rückführungstermin bereits feststeht. Dies ist vor dem Hintergrund der Tatsache folgerichtig, dass eine Befassung der Härtefallkommission keine aufschiebende Wirkung zur Folge hat.

3. Verbot der Ankündigung von Abschiebungsterminen

Die geplante Änderung des § 59 Abs. 1 AufenthG ergänzt die bestehende Regelung, die bereits in verschiedenen Fallkonstellationen ein Absehen von der Androhung der Abschiebung ermöglicht. Dabei ist zu beachten, dass die ergänzende Regelung enger gefasst ist und sich nur auf die Ankündigung des konkreten Abschiebungstermins bezieht. Die Warn- und Aktivierungsfunktion der Androhung bleibt also grundsätzlich erhalten.

Hintergrund dieser Regelung ist die Erfahrung, dass durch die Bekanntgabe eines konkreten Abschiebungstermins nicht selten Maßnahmen zur Verhinderung der Abschiebung ausgelöst werden. Die Regelung bewirkt deshalb bei genauer Betrachtung keine Verschlechterung gegenüber der bisherigen bundesgesetzlichen Rechtslage, die die Ankündigung des konkreten Abschiebungstermins nicht verlangt, sondern vereinheitlicht die Verwaltungspraxis der Länder und verringert insbesondere die Zahl der Fälle, in denen eine Rückführung fehlschlägt, weil die betroffenen Personen nicht angetroffen werden.

Der Bundesgesetzgeber kommt damit zugleich seiner durch die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG begründete Pflicht nach, diese wirksam auszugestalten. Dabei muss es sich um eine praktische Wirksamkeit handeln, die auch die in der Praxis auftretenden Gründe für ein Fehlschlagen von Rückführungen beachtet. Dies hat der Gesetzgeber durch die geplante Änderung getan.

Die damit – bereits nach aktueller Rechtslage – mögliche Vorgehensweise widerspricht auch nicht rechtsstaatlichen Mindeststandards. Die betroffenen Personen befinden sich auf Grund der ihnen bekanntgegeben Ausreisefrist, der sie nicht nachgekommen sind, in einer Situation der Rechtsuntreue, in der sie mit einer Vollzugsmaßnahme rechnen müssen und deshalb auch darauf eingestellt sind, dass eine behördliche Abschiebung jederzeit erfolgen kann.

Dass bei der konkreten Ausgestaltung Rücksichtnahmepflichten bestehen, ist Teil des auch in diesem Verfahren zu betätigenden Ermessens und wird durch die gesetzliche Regelung nicht negativ präjudiziert.

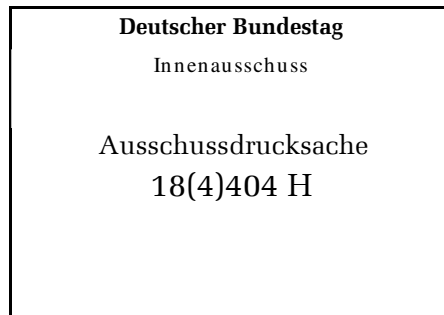
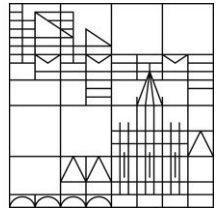
4. Beschränkung der Arbeitsmarktzugangs von Geduldeten

Durch die geplante Ergänzung des § 60a AufenthG durch einen neuen Absatz 6 wird eine bislang in der Beschäftigungsverordnung getroffene Regelung in das Aufenthaltsgesetz überführt, um die Durchführung auch durch die Ausländerbehörden zu ermöglichen.

V. Zusammenfassende Bewertung

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen erweisen sich insgesamt als verfassungsrechtlich zulässig. Sie sind insbesondere geeignet, wichtige Grundzüge der Gewährung von Schutz und Zuflucht für Flüchtlinge durch die Bundesrepublik Deutschland zu verdeutlichen und die dafür bereitstehende Instrumente zu verbessern. Insbesondere sind die Regelungen geeignet, bestehende Fehlanreize zu korrigieren, den Verfahrensablauf zu beschleunigen sowie die Rückführungen zu erleichtern.

Prof. Dr. Winfried Kluth



Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.

**Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Europa- und Völkerrecht**

**Direktor des Forschungszentrums
Ausländer- und Asylrecht (FZAA)**

Fach D116, 78457 Konstanz
+49-7531-88-2247
daniel.thym@uni-konstanz.de

**Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses
des Deutschen Bundestags am Montag, den 12. Oktober 2015 über den**

- a.) Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion DIE LINKE:
Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der
Asylpolitik, BT-Drs. 18/3839 und BT-Drs. 18/6190.**
- b.) Antrag der Abgeordneten Luise Amtsberg u.a. und der Fraktion BÜNDNIS
90/DIE GRÜNEN: Für eine faire finanzielle Verantwortungsteilung bei der
Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen, BT-Drs. 18/4694.**
- c.) Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, Gesetzentwurf der
Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 18/6185.**
- d.) Antrag der Abgeordneten Harald Weinberg u.a. und der Fraktion DIE LINKE:
Medizinische Versorgung für Asylsuchende und Geduldete diskriminierungsfrei
sichern, BT-Drs. 18/5370.**

Ich bedanke mich für die Einladung seitens des Innenausschusses. Meine Anmerkungen betreffen eine doppelte Vorbemerkung sowie verschiedene Einzelpunkte:

I. Vorbemerkung

1. Das Gesetzesvorhaben verfolgt das doppelte Ziel, die Asylverfahren zu beschleunigen und zugleich Anreize für die Asylantragstellung durch nicht schutzbedürftige Personen abzubauen. In welchem Umfang diese Ziele erreicht werden, kann naturgemäß nur schwer vorhergesagt werden. Migrationsbewegungen sind komplexe Vorgänge, die durch eine Vielzahl von sog. **Push- und Pull-Faktoren** beeinflusst wird, deren Interaktion von den sozialen, politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern abhängt und daher naturgemäß schwer prognostiziert werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Sozialwissenschaft sich von einer vereinfachten ökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse verabschiedet hat. Rechtsregeln in den Zielstaaten sind nur ein Faktor unter vielen, die die Wanderungsentscheidung beeinflussen. Es ist dies ein wichtiger Grund, warum das staatliche Migrationsrecht – nicht nur Deutschland – immer nur eine beschränkte Steuerungswirkung entfaltet. Auch **klassische Einwanderungsländer** wie die Vereinigten Staaten oder Australien sind regelmäßig mit dem Problem konfrontiert, dass ihre Regeln nichtbeabsichtigte Konsequenzen haben (siehe Stephen Castles, The Factors that Make and Unmake Migration Policies, International Migration Review 38 (2004), 852-884). Migrationsgesetzgebung ist immer auch eine Entscheidung unter Unsicherheit.

Man kann einzelne Regelungen der Migrationsgesetzgebung immer aus zwei Blickwinkeln betrachten. Es geht zum einen um Personen, die sich bereits im Land aufhalten, und zum anderen um den Einfluss auf die künftige Zuwanderung. Vor diesem Hintergrund befindet sich der **Gesetzgeber in einem Dilemma**, wenn er eine Regelung für Personen, die bereits im Land sind, als sinnvoll erachtet, diese Regelung zugleich jedoch als Pull-Faktor ein Anreiz darstellen kann, dass weitere Personen sich Deutschland als Zielland aussuchen. Dies gilt auch für den vorliegenden Gesetzentwurf. Eine Folgenabschätzung muss hiernach berücksichtigen, welchen Einfluss eine Regelung für das zukünftige Migrationsgeschehen besitzt – und das **Beispiel des Arbeitsmarktzugangs** zeigt, dass es hierbei einen Zielkonflikt geben kann: Es gibt gute Gründe der Integration und der Kostenersparnis, Personen, die bereits im Inland sind, einen schnellen und großzügigen Arbeitsmarktzugang zu gewähren. Eine solche Regelung kann jedoch zugleich als Pull-Faktor dazu führen, dass mehr Personen zur Einreise nach Deutschland angehalten werden. Der genaue Umfang der Anreizwirkung kann aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge nie genau bestimmt werden, dies ändert jedoch nichts an dem Dilemma. Es geht nicht nur um Personen, die schon hier sind, sondern auch um die Frage, ob weitere kommen sollen.

2. In der aktuellen Debatte wird häufig die schnelle **Integration von Flüchtlingen** gefordert. Völkerrechtlich ist dies zulässig, begründet nach Auffassung des UNHCR jedoch nur eine von drei Möglichkeiten zur langfristigen Lösung von Fluchtsituationen. Alternativ empfiehlt UNHCR die Rückkehr in den Heimatstaat, insb. nach der Beendigung der dortigen Fluchtsituation, sowie das Resettlement, das jedoch in erster Linie für die Verbringung von Flüchtlingen aus Entwicklungs- und Schwellenländern in die westlichen Staaten gedacht ist (siehe UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, May 2003). Die zweite Variante in Form der **Rückkehr in den Heimatstaat** könnte für Deutschland von Interesse sein, falls der Bürgerkrieg in Syrien in überschaubarer Zukunft beendet würde, zumal das deutsche und europäische Recht in diesem Fall eine Aufhebung des Flüchtlingsstatus ausdrücklich vorsehen (§ 73 AsylVfG, Art. 11 Asyl-Qualifikations-Richtlinie 2011/95/EU). Nach deutschem Recht müsste diese Änderung der Umstände binnen drei Jahren nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft eintreten, weil international Schutzberechtigte in Deutschland – über die Vorgaben des EU-Rechts hinaus – nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten, die als unbefristeter Aufenthaltstitel auch dann fortbesteht, wenn der Flüchtlingsstatus widerrufen werden kann.

Der vorliegende Gesetzentwurf erleichtert die Aufenthaltsverfestigung durch eine Verfahrensvereinfachung, die im Ergebnis dazu führt, dass Flüchtlinge leichter einen Daueraufenthaltstitel erlangen können, wenn § 73 Abs. 2a S. 2 AsylG-E künftig eine Zustimmung zum Daueraufenthalt annimmt, wenn das Bundesamt nicht selber aktiv wird (was in der Praxis zuletzt nur in einer Minderheit der Fälle geschah). Dies **stärkt die Rechtsstellung von Flüchtlingen und schwächt die Möglichkeiten des Staates**, im Fall einer Änderung der Umstände eine Rückkehr in den Heimatstaat zu erreichen. Ungeachtet hiervon ist ein einseitiger Fokus auf die Rückkehr immer auch mit der Gefahr verbunden, dass man eine frühzeitige Integrationsförderung unterlässt und später mit den Folgen einer schlechten Integration konfrontiert wird, wie dies bei der Gastarbeitermigration teilweise der Fall war, weil sowohl der Staat als auch die Migranten über lange Jahre an eine Rückkehr glaubten, die nur wenige realisierten. Insoweit mögen gute Gründe für eine aktive Integrationspolitik sprechen. Die Erinnerung an die unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten des UNHCR zeigt jedoch, dass dies nicht zwingend ist. Flüchtlingsrecht dient dem Schutz der Verfolgung und ist für sich genommen kein Instrument für die dauerhafte Einwanderung. Aus der Sicht des Völkerrechts ist die Integration von Flüchtlingen eine Option, alternativ kann man auf einer Rückkehr nach Änderung der Umstände bestehen.

III. Im Einzelnen

1. Beschleunigte Rückführung (zu Art. 1 Nr. 10 f.; Art. 3 Nr. 3, 9; §§ 34a, 36 AsylG-E, §§ 23a, 59 AufenthG-E)

Der Gesetzentwurf umfasst *keine* Verkürzung der Rechtsbehelfsfristen gegen abgelehnte Asylanträge, auch nicht für Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten. Geändert wird „nur“ die **Antragsfrist für einstweiligen Rechtsschutz in Bezug auf Einreise- und Aufenthaltsverbote**, die in Übereinstimmung mit der Rückführungs-Richtlinie mit einer jeden Rückführungsentscheidung verbunden werden müssen (vgl. Art. 11 Abs. 1 RL 2008/115/EG). Diese Pflicht zum gleichzeitigen Erlass eines Einreiseverbots gilt auch für die Ablehnung eines Asylantrags, der als Rückkehrentscheidung im Sinn der Rückführungs-Richtlinie nach § 34 Abs. 2 S. 1 AsylVfG mit dem Erlass einer Abschiebungsandrohung durch das Bundesamt zu verbinden ist. Divergente Rechtsbehelfsfristen für derartige gleichzeitige Behördenentscheidung erscheinen nicht zweckmäßig, sodass die Angleichung prinzipiell zu begrüßen ist. Durchgreifende verfassungs- oder europarechtliche Bedenken gegen die einheitlich kurze Fristdauer von einer Woche bestehen im Lichte früherer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs nicht.

Im Jahr 1996 befand das **Bundesverfassungsgericht** in Bezug auf die noch kürzere Rechtsbehelfsfrist von drei Tagen im Rahmen des Flughafenverfahrens, dass diese mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG übereinstimmt, soweit das Gericht in Zweifelsfällen eine Fristverlängerung jdf. für die Begründung gewähren kann (vgl. BVerfGE 94, 166 – *Flughafenverfahren*, Rn. 106 ff., insb. 139-146). Dieser Befund kann auf die angestrebte Neuregelung übertragen werden.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kam der **Europäische Gerichtshof**, als er im Jahr 2011 die betont abstrakten Rechtsbehelfsfristen im heutigen Art. 46 Abs. 4 Asyl-Verfahrens-Richtlinie 2013/32/EU auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 EU-Grundrechtecharta überprüfte und zu dem Ergebnis kam, dass eine luxemburgische Frist von 15 Tagen nicht nur mit den abstrakten Vorgaben der Richtlinie, sondern auch mit den EU-Grundrechten übereinstimmt (EuGH, *Samba Diouf*, C-69/10, EU:C:2011:524, Rn. 46-67). Dies Ergebnis für das Asylverfahren dürfte auf Rechtsbehelfe gegen Einreisesperren übertragen werden können, zumal die Rückführungs-Richtlinie ebenfalls nur eine abstrakte Fristvorgabe enthält (vgl. Art. 13 i.V.m. Art. 11 f. RL 2008/115/EG), die ebenso wie im erwähnten Urteil ggfs. im Lichte der Grundrechte auszulegen ist und mithin der deutschen Neuregelung nicht entgegenstehen dürfte.

Das geplante ausdrückliche **Verbot einer Mitteilung des Abschiebungstermins** gegenüber ausreisepflichtigen Person, die nicht freiwillig ausgereist sind (§ 59 Abs. 1 AufenthG-E), dürfte ebenfalls verfassungs- und europarechtskonform sein. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass der Europäische Gerichtshof bereits mehrfach das Stufensystem innerhalb der Rückführungs-Richtlinie betonte, wonach der Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise die **Mitgliedstaaten kraft Europarechts zur schnellen Abschiebung verpflichtet**, weil eine wirk- same Rückkehrpolitik ein wesentliches Ziel der Richtlinie darstellt, dessen Verwirklichung durch die Mitgliedstaaten gefördert werden muss. Hieraus folgte der EuGH konkret, dass Inhaftierungen oder Hausarrest wegen illegaler Einreise gegen die Richtlinie verstoßen kön- nen, weil hierdurch das Ziel einer schnellen Abschiebung behindert würde (vgl. EuGH, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, Rn. 58 f.; EuGH, *Achughbabian*, C-329/11, EU:C:2011:807; EuGH, *Md Sagor*, C-430/11, EU:C:2012:777). Eventuelle Ausnahmen vom geplanten Verbot für gesondert gelagerte Konsultation in Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürften allenfalls in Konstellationen eines längeren Voraufenthalts auf- treten. Hier entscheidet sich jedoch bereits der Gesetzgeber des Jahres 2007 gegen eine Mit- teilung, als er die zuvor obligatorische Mitteilung des Abschiebungstermins nach Ablauf ei- ner Duldungsfrist aufhob (vgl. die Änderung des damaligen § 60a Abs. 5 S. 4 durch Art. 1 Nr. 49 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.8.2007, BGBl. 2007 I 1970).

Die Bedingungen für **Zugang zu Härtefallkommissionen** sind verfassungs- oder europa- rechtlich nicht vorgezeichnet, sodass die geplante Einschränkung nach § 23a Abs. 1 S. 3 AufenthG-E keinen rechtlichen Bedenken unterliegt. Eher im Gegenteil: Die soeben darge- legte Pflicht der Mitgliedstaaten zur schnellen Abschiebung spricht gegen die Einschaltung von Härtefallkommissionen zu einem Zeitpunkt, wenn die rechtsstaatlichen Verfahren zur Feststellung der Ausreisepflicht bereits abgeschlossen sind.

2. Erstaufnahmeeinrichtung (zu Art. 1 Nr. 15 f.; §§ 47 f. AsylG-E)

Ein zentraler Regelungsinhalt des Gesetzentwurfs ist die zeitliche Ausweitung der Pflicht, in einer Erstaufnahmerichtung zu wohnen. Diese Vorgabe begegnet für sich genommen kei- nen verfassungs- oder europarechtlichen Bedenken, solange die **Lebensverhältnisse in den Erstaufnahmeeinrichtungen den Vorgaben entsprechen** (gleiches gilt für die de- zentrale Unterbringung, die nicht automatisch mit besseren Aufnahmebedingungen verbun- den ist). Zu den hiermit zusammenhängen Fragen trifft der Gesetzentwurf keine Aussage, weil er nur die Verweildauer in der Erstaufnahmeeinrichtung verlängert. Es ist mithin evtl. landesrechtlichen Regelungen sowie vor allem der Verwaltungspraxis, die sich von Bundes- land zu Bundesland und von Einrichtung zu Einrichtung unterscheiden mag, überantwortet,

eine ordnungsgemäße Unterbringung sicherzustellen. Es ist aus den Medien bekannt, dass diese Verwaltungspraxis bei der Erstaufnahme derzeit, auch aufgrund der ungemein großen Zahl an Neuzugängen, nicht immer befriedigend ist, ohne dass damit notwendig das Verdikt eines Rechtsverstoßes einhergeht.

Bei einer rechtlichen Bewertung muss berücksichtigt werden, dass konkrete Pflichten aufgrund abstrakter sozialer Leistungspflichten, gerade auch aufgrund des internationalen Menschenrechtsschutzes (vgl. Andreas von Arnould, Völkerrecht, 2. Aufl., C.F. Müller 2014, S. 313 f.; siehe auch EGMR, Urteil vom 4. 11. 2014, Nr. 29217/12, *Tarakhel gegen die Schweiz*, Ziff. 94), immer auch von der staatlichen Leistungsfähigkeit aufgrund sozioökonomischer und politischer Kontextfaktoren abhängen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt gewisse Einschränkungen wegen der großen Zahl an Antragstellern in den Erstaufnahmeeinrichtungen zulassen dürften. Die Schwelle zur Rechtswidrigkeit ist erst dann überschritten, wenn die Mindestvorgaben der Asyl-Aufnahme-Richtlinie bzw. der EMRK unterschritten würden. Hiernach ist insbesondere sicherzustellen, dass bei Minderjährigen der **Zugang zu Bildung spätestens nach drei Monaten** gewährleistet ist, wobei dieser Bildungszugang gegebenenfalls in den Aufnahmeeinrichtungen erfolgen (vgl. Art. 14 Abs. 2 RL 2013/33/EU) und besondere Unterrichtsformen zur Vorbereitung auf einen späteren Schulbesuch umfassen kann (vgl. Art. 14 Abs. 3 RL 2013/33/EU).

Gleiches gilt für **sonstige Schutzmaßnahmen** wie Vorkehrungen gegen Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt (Art. 18 Abs. 4 RL 2013/33/EU), Freizeitmöglichkeiten für Kinder (Art. 23 Abs. 3 RL 2013/33/EU) oder, allgemein, die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards (Art. 17 Abs. 2 RL 2013/33/EU), der nach der Rechtsprechung des EGMR erst dann nicht mehr gewährleistet ist, wenn staatliche Maßnahmen verweigert werden und Obdachlosigkeit droht (vgl. EGMR, Urteil vom 21. 01. 2011, Nr. 30696/09, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Ziff. 249 ff.), wie dies jdfhs. vor einigen Jahren in Griechenland der Fall war. Dass derartige „griechische Verhältnisse“ derzeit in Deutschland existierten, wird wohl niemand behaupten. Ohnehin betrifft § 47 AsylG-E nicht die Unterbringungsmodalitäten, sondern regelt – im Interesse einer zügigen Bearbeitung von Asylanträgen – einzig die Dauer der Pflicht, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, wo die Bundesländer adäquate Lebensverhältnisse sicherzustellen haben.

3. Residenzpflicht (zu Art. 1 Nr. 19; § 59a AsylG-E)

Die mit der Verlängerung der Aufenthaltspflicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung einhergehende **zeitliche Ausweitung der Residenzpflicht** begegnet keinen verfassungs- oder europarechtlichen Bedenken. So gilt die Freizügigkeit nach Art. 11 GG nur für deutsche

Staatsangehörige und der Rückgriff auf die allgemeine Handlungsfreiheit dürfte kein anderes Ergebnis rechtfertigen, weil die Residenzpflicht regelmäßig auf einen Zeitraum von wenigen Monaten beschränkt ist und auch der ordnungsgemäßen Durchführung eines Asylverfahrens dient. Auch das Europarecht anerkennt die mögliche Zuweisung von Asylbewerbern zu einem bestimmten Gebiet (vgl. Art. 7 Abs. 1 RL 2013/33/EU sowie Markus Peek/Lilian Tsourdi, Asylum Reception Conditions Directive 2013/33/EU, in: K. Hailbronner/D. Thym (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2. Aufl, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, Art. 7 Rn. 7-11, im Erscheinen). Volle Freizügigkeit erlangen Flüchtlinge mit der positiven Entscheidung über den Asylantrag (vgl. Art. 33 RL 2011/95/EU sowie BVerwGE 130, 148 = Urteil vom 15. 01. 2008, 1 C 17.07) – eine Verpflichtung, die Generalanwalt Cruz Villalón unter bestimmten Bedingungen auf alle subsidiär Schutzberechtigten ausweiten möchte (vgl. Schlussanträge vom 6.10.2015, *Alo & Osso*, C-443/14 & C-444/14, EU:C:2015:665). Hinweise, dass diese Annahme auch für Asylbewerber zu gelten habe, sind den Schlussanträgen nicht zu entnehmen.

4. Arbeitsmarktzugang (zu Art. 1 Nr. 20, Art. 3 Nr. 10; § 61 AsylG-E; § 60a Abs. 6 AufenthG-E)

Es steht prinzipiell im Ermessen des Gesetzgebers, ab welchem Zeitpunkt er Asylbewerbern den Arbeitsmarktzugang erlauben möchte. Maßgeblich sind insoweit politische Erwägungen der Zweckmäßigkeit, die rechtlich nicht vorstrukturiert sind. Eine Höchstfrist ergibt sich freilich aus Art. 15 Abs. 1 Asyl-Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU, wonach **spätestens neun Monate nach der Stellung des Asylantrags** ein Arbeitsmarktzugang zu gewähren ist. Dies gilt auch für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten. Aus diesem Grund sollte aus Gründen der Rechtsklarheit erwogen werden, § 61 AsylG-E dahingehend zu ergänzen, dass nach neun Monaten der Arbeitsmarktzugang zu gewähren ist. Dies gilt freilich nur dann, wenn der Antrag im Zeitpunkt noch nicht entschieden ist. Soweit eine zügige Entscheidung erfolgt, die Art. 31 Abs. 3 Asyl-Verfahrens-Richtlinie 2013/32/EU prinzipiell binnen sechs Monaten vorschreibt, stellt sich die Frage nicht. Im Fall eines positiven Asylentscheids hat der Antragsteller als international Schutzberechtigter ohnehin freien Arbeitsmarktzugang. Aus dem Wortlaut der Richtlinie ergibt sich eindeutig, dass die 9-Monats-Frist sich einzig auf den Zeitpunkt der Behördenentscheidung bezieht. Soweit das BAMF binnen neun Monaten entscheidet, führt eine eventuelle Klage gegen eine Ablehnung nicht zu einem Arbeitsmarktzugang. Kurzum: die genannte Einschränkung ist nur relevant, wenn das BAMF nicht binnen neun Monaten über den Antrag entscheidet.

Hingegen bestehen **keine Bedenken hinsichtlich des dauerhaften Ausschlusses der Erwerbstätigkeit nach einer Ablehnung**, weil für abgelehnte Asylbewerber die Schutzvorschriften des EU-Flüchtlingsrechts nicht gelten. Stattdessen greift die Rückführungs-Richtlinie der Europäischen Union, die von den Mitgliedstaaten grundsätzlich eine schnelle Abschiebung verlangt (vgl. EuGH, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, Rn. 59) und deren Mindestgarantien im Fall der Nichtabschiebung gerade keinen Arbeitsmarktzugang vorsehen (vgl. Art. 14 Abs. 1 RL 2008/115/EG). Es entspricht diesen Wertungen des Europarechts, wenn das Arbeitsverbot von „Nicht-Flüchtlings“ aus sicheren Herkunftsstaaten mit einer Duldung in § 60a Abs. 6 AufenthG-E bekräftigt wird, weil hierdurch zwischen schutzberechtigten Personen und sonstigen Antragstellern unterschieden wird. Ein unrechtmäßiger Aufenthalt von abgelehnten Asylbewerbern kann nach deutschem Recht jederzeit legalisiert werden, soweit die Voraussetzungen der §§ 25 ff. AufenthG vorliegen. In diesen Fällen einer **humanitären Aufenthaltserlaubnis für abgelehnte Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten** gilt das Arbeitsverbot für Geduldete nicht mehr.

Teilweise wird die Forderung erhoben, die Vorrangprüfung abzuschaffen, insbesondere für Asylbewerber und Geduldete. Ob dies geschehen soll, ist in erster Linie eine politische Entscheidung, die rechtlich wenig vorstrukturiert ist. Dennoch sei auf zwei Aspekte hingewiesen, die in der **Debatte um die Vorrangprüfung** häufig zu kurz kommen: Erstens wurde die Vorrangprüfung erst vor kurzem „entbürokratisiert“, als im heutigen § 36 Abs. 2 BeschV eine Zustimmungsfiktion seitens der Bundesagentur nach einem Zeitraum von zwei Wochen eingeführt wurde (vgl. zum seinerzeitigen § 14a BeschVfV den Art. 5 Nr. 4.5 Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1.6.2012, BGBl. 2012 I 1224). Zweitens erfasst die Vorrangprüfung nach deutschem und europäischem Recht neben Deutschen und EU-Bürgern auch rechtlich gleichgestellte Ausländer (siehe § 39 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. b AufenthG, Art. 15 Abs. 2 UAbs. 2 Asyl-Aufnahme-RL 2013/32/EU) und **schützt auch anerkannte Flüchtlinge**. Eine Abschaffung der Vorrangprüfung könnte mithin dazu führen, dass ein abgelehnter Asylbewerber einen Arbeitsplatz erhält, obgleich dieselbe Stelle auch von einem anerkannten Flüchtling besetzt werden könnte. Ob dies politisch gewollt ist, erscheint mir angesichts der derzeit großen Zahl von Flüchtlingen auch mit einem geringeren Qualifikationsniveau fraglich.

5. Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (zu Art. 1 Nr. 23; § 63a AsylG-E)

Derzeit besteht teils eine Überlastung sowohl von Landesbehörden bei der Registrierung von Flüchtlingen als auch seitens des BAMF bei der formellen Antragstellung (siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, BT-Drs. 18/4581

vom 10.04.2015). Diese Überlastung ist in Zeiten dramatisch gestiegener Asylantragszahlen nicht überraschend, aber dennoch zu bedauern. Die Bundesregierung bezweckt mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und begleitenden Maßnahmen eine Verfahrensbeschleunigung, ohne dass der Erfolg dieses Unterfangens sehr schnell eintreten dürfte, zumal die Zahl der Neuzugänge weiterhin sehr hoch ist. Aus diesem Grund gewinnt in der Praxis das Problem an Bedeutung, wie Asylbewerber, die noch keinen formellen Antrag beim BAMF stellten, ihre Rechtsstellung „beweisen“, weil die **(deklaratorische) Bescheinigung nach § 63 Abs. 1 AsylVfG erst bei der formellen Antragstellung ausgestellt** wird, die gegenwärtig teils erst nach mehreren Monaten stattfindet. Zwar gilt der Aufenthalt nach § 55 AsylVfG schon zuvor als gestattet (nur die „Bescheinigung“ wird später ausgestellt), aber das Gesetzesrecht kennt bislang zuvor keine förmliche Bestätigung.

Eben diese Lücke soll die gesetzliche Vorgabe zur „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ (BüMA) in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis schließen. Eine ideale Lösung ist dies nicht, weil die neue Bescheinigung für größere Komplexität sorgt, mit einer Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Rechtsfolgen verbunden ist und bei Behörden und Privatpersonen teils missverstanden werden könnte. Auch aus diesen Gründen ist es wichtig, dass die förmliche Antragstellung so schnell wie möglich stattfindet. Solange dies jedoch nicht möglich ist, erscheint die BüMA vorzugswürdig gegenüber der Abwesenheit jeglicher Bescheinigung. Entgegen der teilweise geäußerten Kritik ist die Neuregelung wohl **keine Verletzung von Art. 6 Asyl-Verfahrens-Richtlinie**, weil auch die Richtlinie zwischen dem Antrag (nach deutscher Terminologie dem Asylgesuch) und der förmlichen Antragstellung (in Deutschland beim BAMF) unterscheidet (vgl. Art. 6 Abs. 2 RL 2013/32/EU). Nur die erste Registrierung, in Deutschland im Rahmen des Asylgesuchs, soll nach Art. 6 RL 2013/32/EU binnen 3-10 Tagen abgeschlossen sein, während der förmliche Antrag später gestellt werden kann. Allerdings muss Deutschland sicherstellen, dass eine Entscheidung über den Antrag derzeit binnen 15 Monaten aufgrund der verlängerten Frist nach Art. 31 Abs. 3 UAbs. 1 i.V.m. UAbs. 3 Buchst. b RL 2013/32/EU erfolgt. Eine individualschützende Wirkung entfaltet diese Fristvorgabe freilich nicht. Auch ist die teilweise geäußerte Rechtsauffassung (vgl. VG Frankfurt, Beschluss vom 7.7.2015, 8 L 2244/15.F.A.) wohl unzutreffend, dass die **Fristen nach der Dublin-III-Verordnung** bereits mit der Ausstellung einer BüMA beginnen, weil Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 VO (EU) Nr. 604/2013 bei einer systematischen Gesamtschau wohl in Übereinstimmung mit Art. 6 Abs. 2 RL 2013/32/EU zwischen dem Asylgesuch und der förmlichen Antragstellung unterscheidet und für den Beginn der Fristen nach der Dublin-III-Verordnung auf letztere abstellt.

6. Sichere Herkunftsstaaten (zu Art. 1 Nr. 34; Anhang 2 AsylG-E)

a) Anforderungen kraft Europa- und Verfassungsrechts

Die rechtlichen Maßstäbe für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat richtet sich heute, anders als vor 20 Jahren, nicht mehr allein nach dem **Grundgesetz**, da vorrangig die Vorgaben der **Asyl-Verfahrens-Richtlinie** 2011/32/EU zu beachten sind, die in der Praxis deshalb besonders wichtig sind, weil die Richtlinie einen weiteren Schutzzumfang besitzt als das Grundgesetz. Während letzteres nur Asyl für politisch Verfolgte umfasst (1,8 % aller Asylentscheidungen 2014), gilt die Richtlinie auch für Flüchtlingsschutz sowie subsidiären Schutz (29,8 % aller Asylentscheidungen 2014). Dieser erweiterte Schutzzumfang ist deshalb besonders wichtig, weil es für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat nach dem Wortlaut des Art. 16a Abs. 3 GG auf die Abwesenheit politischer Verfolgung sowie unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ankommt, während die Richtlinie die gesamten Voraussetzungen des internationalen Schutz umfasst, die bereits bei einer geringeren Verfolgungsintensität vorliegen können als nach den Kriterien des Grundgesetzes. Anders formuliert: Es ist „leichter“ einen Staat als sicher im Sinn des Grundgesetzes einzustufen als die Voraussetzung der Asyl-Verfahrens-Richtlinie zu erfüllen.

Europäische Vorgaben für sichere Herkunftsstaaten finden sich in **Art. 36 f. sowie Anhang I Richtlinie 2013/32/EU**. Die dort aufgestellten Kriterien binden die EU-Mitgliedstaaten bei der Einführung nationaler Bestimmungen auch dann, wenn es bisher keine EU-einheitliche Liste gibt. Zwar unterbreitete die Kommission im September diesen Jahres einen Gesetzgebungsvorschlag (vgl. KOM(2015) 452 vom 9.9.2009), über den im Rat bereits eine grundsätzliche politische Einigung jdf. hinsichtlich der Westbalkanstaaten erzielt wurde. Abgeschlossen ist das EU-Gesetzgebungsverfahren bisher jedoch nicht. Mittelfristig dürfte die deutsche Regelung in den zentralen Aussagen freilich durch Europarecht überlagert werden. Selbst wenn der Bundestag jetzt nicht aktiv würde, dürfte hiernach in naher Zukunft eine **einheitliche EU-Liste** gelten, die die deutschen Vorgaben in der Rechtspraxis wegen des Vorrangs des EU-Rechts weitgehend überlagern werden. Diese einheitliche EU-Liste soll neben den fünf Westbalkanstaaten auch die Türkei umfassen und soll mithin weiter gehen als der vorliegende deutsche Gesetzentwurf.

Bei der Anwendung der EU-Vorgaben sind ebenso wie nach dem Grundgesetz zwei Fragen zu unterscheiden: Erstens die inhaltlichen Kriterien für die Einstufung eines Landes als sicher und zweitens die Beweisstandard anhand derer zu entscheiden ist, ob ein Land sicher ist oder nicht. Ein Problem besteht darin, dass wir speziell zu der zweiten **Frage der Beweisstandards nach Maßgabe des EU-Rechts** praktisch keine rechtswissenschaftliche Li-

teratur oder Rechtsprechung besitzen, sodass der Grad der Darlegungslast anhand allgemeiner Überlegungen entwickelt werden muss. Insoweit habe ich in der Anhörung des Innenausschusses am 23. Juni 2014 bereits dargelegt, dass ich aufgrund eines Vergleichs der verschiedenen Sprachfassungen sowie mit Blick auf die praktische Wirksamkeit und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu dem Ergebnis komme, dass ein Beweisstandard gilt, der demjenigen des Bundesverfassungsgerichts durchaus ähnlich ist. Es kommt darauf an, sich aus einer Vielzahl einzelner Faktoren ein Gesamturteil zu bilden, das die Rechtsanwendung ebenso umfasst wie Stellungnahmen nichtstaatlicher Stellen. Es geht nicht um hundertprozentige Sicherheit, sondern um eine systematische Betrachtung, zumal die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat als verfahrensrechtliche Regelung nicht bedeutet, dass Personen aus diesen Ländern keinen Asylantrag stellen können. Die deutschen Behörden müssen nach Art. 16a Abs. 3 GG sowie Art. 36 RL 2013/32/EU in jedem Einzelfall prüfen, ob nicht doch eine Verfolgung vorliegt. Dies bestätigt, dass der Gesetzgeber eine systematische Betrachtung hinsichtlich der allgemeinen Sicherheit durchführt, nicht aber notwendig jeden Einzelfall erfassen muss (für Einzelheiten siehe Daniel Thym, Stellungnahme gemäß dem **Wortprotokoll der 15. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23. Juni 2014**, S. 15 f., 30 f.). Die Vereinbarkeit der Einstufung Serbiens als sicherer Herkunftsstaat mit dem Grundgesetz und dem Europarecht haben inzwischen die ersten Gerichte bestätigt, teils unter Bezug auf die mündlichen Ausführungen bei der Sachverständigenanhörung (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 26.11.2014, VG 7 L 579.14; VG Münster, Urteil vom 11.05.2015, 4 K 3220/13.A; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 29.7.2015, A 6 S 1259/14).

Für die Ausgestaltung des Verfahrens **belässt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen Einschätzung- und Wertungsspielraum**: „Dieser Einschätzungs- und Wertungsspielraum gilt auch für die Frage, welche der erhobenen Tatsachen mit welchem Gewicht für die zu treffende Entscheidung von Bedeutung sind, vor allem aber auch für die Bedeutung, welche die in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG genannten Kriterien in ihrem Verhältnis zueinander für die anstehende Qualifizierung eines bestimmten Staates als sicherer Herkunftsstaat haben, und schließlich für die Heranziehung etwaiger sonstiger Umstände... Die verfassungsgerichtliche Nachprüfung erstreckt sich demnach auf die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung, stößt jedoch im Blick auf die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs und die Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, auf erhebliche Schwierigkeiten. Diese führen dazu, dass das Bundesverfassungsgericht die Unvertretbarkeit der Entscheidung des Gesetzgebers, einen Staat zum sicheren Herkunftsstaat zu bestimmen, und damit die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes nach Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG nur feststellen kann, wenn eine Gesamtwürdigung ergibt, dass

der Gesetzgeber sich bei seiner Entscheidung nicht von guten Gründen hat leiten lassen“ (BVerfGE 94, 115, 143 f. – *sichere Drittstaaten*).

Auch aus diesem Grund vermag die **teilweise geäußerte Kritik an dem gewählten Verfahren** (vgl. Reinhard Marx, Rechtsgutachten zur Frage, ob nach Unions- und Verfassungsrecht die rechtliche Einstufung von Bosnien und Herzegowina, Makedonien und Serbien zu „sicheren Herkunftsstaaten“ zulässig ist, April 2014) verfassungsrechtlich nicht zu überzeugen. Ein Gesetzgebungsverfahren ist kein Verwaltungsverfahren und es steht dem Parlament in Übereinstimmung mit der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts frei, Einzelheiten seiner Meinungsbildung eigenständig zu bestimmen. Insbesondere kann das Parlament hierbei auf die Wissensressourcen der Exekutive zurückgreifen, deren aktive Rolle für die Begründung von Gesetzesentwürfen von der Verfassung ausdrücklich anerkannt wird (vgl. Art. 76 Abs. 1 GG). Das Parlament entscheidet, ob es sich die Begründung der Regierung zu Eigen macht oder nicht. Wenn es dies jedoch tut, ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Gleiches gilt für das Europarecht, das in Art. 36 f. sowie Anhang I RL 2013/33/EU allgemein von „Mitgliedstaaten“ spricht und es mithin der nationalen Verfassungsautonomie überlässt, die verfahrensrechtlichen Einzelheiten für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat niederzulegen, solange hierbei die inhaltlichen Vorgaben des Unionsrechts beachtet werden.

Zudem kann der **Bundestag ergänzende Informationen heranziehen**, die über die Begründung der Bundesregierung hinausgehen – unter Einschluss öffentlicher Anhörungen, die über die mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen die Position auch von NGOs in das Gesetzgebungsverfahren einspeisen. Die Beratung durch die Parlamentsausschüsse ist integraler Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens, sodass die dort geäußerten Informationen das vom Bundestag gefundene Ergebnis mittragen. Ein einseitiger Blick auf die Begründung durch die Bundesregierung greift zu kurz, weil der Bundestag und dessen Beratungen das Ergebnis mitprägen.

b) Situation in Albanien, Kosovo und Montenegro

Bei der Beurteilung einzelner Länder ist nach Verfassungs- und Europarecht auf die Rechtslage, die tatsächliche Rechtsanwendung und die allgemeinen politischen Verhältnisse abzustellen und hierbei gemäß den vorstehenden Ausführungen einzugehen auf die **gesamte Bandbreite des internationalen Schutzes, nicht nur auf politische Verfolgung im Sinn des Art. 16a Abs. 1 GG**. Eben diese Aspekte muss der Bundestag aufgrund der Begründung durch die Bundesregierung sowie eigenständiger Erkenntnisse werten. Tatsächlich umfasst bereits die offizielle Gesetzesbegründung auf Seite 37 f., 52-60 vielfache Informati-

onen, die die gesamte Bandbreite des internationalen Schutzes abdecken (nicht nur politische Verfolgung im Sinn des Grundgesetzes) – und dennoch in einem Punkt ungenau bleiben. Bei den Ausführungen zu den Schutzquoten trennt die offizielle Begründung nicht zwischen positiven Entscheidungen über subsidiären Schutz bzw. Abschiebungsverboten nach dem Aufenthaltsgesetz, obgleich letztere für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat im Sinn der Asyl-Verfahrens-Richtlinie nicht maßgeblich sind, weil letztere nur auf die EU-Schutzkategorien abstellt. Die genannten behördlichen **Schutzquoten in Höhe von 0,3 % für das Kosovo und jeweils 0,2 % für Albanien und Montenegro sind daher zu großzügig**, weil Abschiebeschutz kraft nationalen Rechts für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaaten nicht maßgeblich ist. Die beeinflusst das Gesamtergebnis freilich nicht entscheidend, weil die genannten Schutzquoten der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat nicht entgegenstehen. Es geht, wie dargelegt, nicht um hundertprozentige Sicherheit, weil das Konzept sicherer Herkunftsstaaten immer unter dem Vorbehalt einer Ausnahme im Einzelfall steht, die die Behörden auch zu prüfen haben.

Die geringen Schutzquoten begegnen auch in der Sache keinen durchgreifenden Zweifeln, weil die Verhältnisse in den genannten Staaten regelmäßig nicht das Maß einer flüchtlingsrelevanten Verfolgung erreichen. Diese Annahme behauptet nicht, dass keine Probleme bestünden, etwa in Bezug auf Roma oder andere ethnische Minderheiten, weil die – wünschenswerte – **Verbesserung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Situation im westlichen Balkan von der Frage des Flüchtlingsschutzes zu unterscheiden ist**. Ein Umschlagen sozialer und ökonomischer Missstände in eine asylrelevante Verfolgung kommt nach Maßgabe der Asyl-Qualifikations-Richtlinie nur bei einer Kumulation unterschiedlicher Maßnahmen in Betracht, die zusammen der Schwelle einer „schwerwiegenden Verletzung der grundlegenden Menschenrechte“ entsprechen müssen (Art. 9 Abs. 1 Buchst. a f. RL 2011/95/EU). Eben dies ist in den genannten Ländern nach der zutreffenden Feststellung der Behörden und Gerichte regelmäßig nicht der Fall, zumal unbefriedigende wirtschaftliche Verhältnisse nicht automatisch mit einer Verletzung flüchtlingsrelevanter Menschenrechte gleichzusetzen ist, weil die sozialen Menschenrechte generell einen schwächeren Gewährleistungsgehalt beinhalten als die subjektiven Abwehrrechte des Grundgesetzes und darüber hinaus selbst kumulierte Verletzungen nicht notwendig die flüchtlingsrelevante Schwelle der Asyl-Qualifikations-Richtlinie überschreiten (näher Daniel Thym, Wortprotokoll der 15. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23. Juni 2014, S. 19 f., 30 f.). Weder Art. 16a Abs. 3 GG noch Anhang II RL 2013/32/EU verweisen für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat auf die sozialen Menschenrechtspakte auf europäischer oder internationaler Ebene. Maßgeblich sind in erster Linie die EMRK und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

Ein zentrales Problem der Westbalkanstaaten ist, neben der schlechten wirtschaftlichen Situation, eine verbreitete **gesellschaftliche Diskriminierung von Minderheiten unter Einschluss der Roma**. Dies wird in der offiziellen Gesetzesbegründung und den zahlreichen Stellungnahmen, die der Bundestag infolge der Sachverständigenanhörung berücksichtigen wird, anerkannt, darf aber gleichfalls nicht automatisch mit einer asylrelevanten Verfolgung gleichgesetzt werden. Zwar kennt die Asyl-Qualifikations-Richtlinie, anders als die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 16a GG, das **Institut der nichtstaatlichen Verfolgung** (vgl. Art. 6 Buchst. c RL 2011/95/EU), betont jedoch zugleich, dass nichtstaatliche Verfolgung nicht automatisch in der Zuerkennung internationalen Schutzes mündet, weil nach dem eindeutigen Richtlinienwortlaut eine nichtstaatliche Verfolgung keine Asylrelevanz besitzt, soweit der Staat „willens und in der Lage“ ist, wirksamen Schutz zu bieten. Eben dies soll nach dem Richtlinienwortlaut „generell“ der Fall sein, wenn staatliche Stellen „geeignete Schritte einleiten, um die Verfolgung ... zu verhindern, beispielsweise durch wirksame Rechtsvorschriften zu Ermittlung, Strafverfolgung und Ahndung von Handlungen ... und wenn der Antragsteller Zugang zu diesem Schutz hat“ (Art. 7 Abs. 2 RL 2011/95/EU). Hieraus folgt etwa ganz konkret, dass eine Praxis der Blutrache im ländlichen Raum Albaniens dann nicht asylrelevant ist, wenn staatliche Stellen prinzipiell einen wirksamen Schutz bereitstellen. Der bloße Verweis auf die Praxis der Blutrache verhindert daher nicht die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat, solange der Staat etwa durch Strafvorschriften und Strafverfolgung hiergegen vorgeht.

Für die Glaubwürdigkeit des staatlichen Schutzes, nicht nur in Fällen der nichtstaatlichen Verfolgung, kann nach der Asyl-Qualifikations-Richtlinie auch auf die Präsenz internationaler Organisationen abgestellt werden (vgl. Art. 7 Abs. 1 Buchst. b RL 2011/85/EU). Vor diesem Hintergrund sind **die Rechtsstaatsmission EULEX sowie die internationale Sicherheits-truppe KFOR im Kosovo** eine Rückversicherung dafür, dass die staatlichen Behörden ihrem Schutzauftrag nachkommen. Ihre Präsenz steht der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat nicht entgegen, sondern unterstützt umgekehrt diese Annahme. Gleiches gilt für die **Perspektive des EU-Beitritts**, der – ähnlich wie die Aufsichtsfunktion des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, des Europarats und anderer internationaler Gremien – als Absicherung für die Achtung grundlegender Menschenrechte und den Schutz vor nichtstaatlicher Verfolgung dienen (in diesem Sinn bereits Daniel Thym, Wortprotokoll der 15. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 23. Juni 2014, S. 31). Die vielfache internationale Einbettung bekräftigt, dass die Voraussetzungen für die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat in den Westbalkanstaaten vorliegen.

7. Reduzierte Sozialleistungen (zu Art. 2 Nr. 2; § 1a AsylbLG-E)

a) Anwendungsbereich

Durch den Rückverweis auf § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG in § 1a Abs. 2 S. 1 AsylbLG-E wird klargestellt, dass Personen mit einer **Duldung nicht von der Norm erfasst** werden. Allerdings kann die Bestimmung so gelesen werden, dass Dublin-Fälle erfasst sind, weil nach Art. 29 Abs. 1 UAbs. 1 Dublin-III-VO (EU) Nr. 604/2013 i.V.m. §§ 27a, 34a Abs. 1 S. 3 AsylVfG eine Fristsetzung regelmäßig entbehrlich ist (vgl. die Stellungnahme von Pro Asyl, Ausschuss-Drs. 18(4)414, S. 7). Zwar ist dieses Fazit meines Erachtens nicht zwingend, weil man argumentieren kann, dass die Anwendung von § 1a Abs. 2 AsylbLG-E auf Situationen beschränkt ist, in denen die zuständigen Behörden normalerweise eine Ausreisefrist gewähren, wie dies etwa bei § 59 Abs. 1 AufenthG oder § 36 Abs. 1 AsylVfG der Fall ist. Hier nach würden Dublin-Fälle im Wege der Auslegung nicht von der Norm erfasst. Angesichts der verbleibenden Unsicherheit sollte der Bundestag jedoch überlegen, ob er nicht im Wege der politischen Entscheidung eine **klarstellende Formulierung aufnimmt, ob Dublin-Fälle umfasst sein sollen**. Anders als im Fall der vor kurzem diskutierten Abschiebehaft in Dublin-Fällen (vgl. Daniel Thym, Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 23. März 2015, Ausschuss-Drs. 18(4)269 (G), S. 11 f.) regelt das unmittelbare geltende Unionsrecht die Ausreisepflicht nämlich nicht selbst, weil die Dublin-III-Verordnung in Art. 29 Abs. 1 UAbs. 1 auf das nationale Recht verweist. Die Entscheidung liegt mithin beim Bundestag. Unabhängig hiervon wird nachfolgend mit Blick auf § 1a Abs. 3 AsylbLG-E zur Relokation darzulegen sein, dass die Verordnung einer Absenkung des Leistungsniveaus nicht entgegensteht (siehe Abschnitt III.7.c).

Darüber hinaus dürften auch **Unionsbürger ohne Freizügigkeitsberechtigung**, deren Ausreisepflicht nach Maßgabe von § 7 Abs. 1 FreizügG/EU vollziehbar ist, von der Norm umfasst sein, zumal der Europäische Gerichtshof die europarechtliche Zulässigkeit einer Verweigerung von Sozialhilfeleistungen in diesen Fällen bestätigte (vgl. EuGH, *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358; und, jüngst, EuGH, *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597). Ebenfalls Anwendung findet die Norm auf Personen, denen zu einem früheren Zeitpunkt eine Duldung erteilt worden war, deren Frist inzwischen jedoch auslief. Soweit bei einer **ausgelaufenen Duldung** die Ausreise nicht unverschuldet unmöglich ist, gilt zukünftig § 1a Abs. 2 AsylbLG-E, wenn keine neue Duldung erteilt wird, weil eine zwischenzeitliche Duldung die Vollziehbarkeit der Ausreisepflicht nicht beseitigt (siehe Winfried Kluth, in: ders./Heusch (Hrsg.), BeckOK AuslR, 8. Ed. 2014, § 60a AufenthG Rn. 27 f.).

Aus der Nichtgeltung des § 1a Abs. 2 AsylbLG-E für Personen mit einer Duldung folgt zugleich, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen, denen (noch) keine Duldung ausgestellt wurde, der Hauptanwendungsfall der Norm darstellen werden. In der Praxis geht es hierbei um Personen, deren Ausreisefrist abgelaufen ist, soweit eine Abschiebung prinzipiell möglich und in naher Zukunft auch zu erwarten ist. Hingegen scheidet eine Anwendung aus, falls eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich sein sollte, weil dann nach § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG eine Duldung zu erteilen ist, ohne dass ein Ermessen bestünde. § 1a Abs. 2 AsylbLG-E betrifft mithin **Situationen einer möglichen Abschiebung diesseits der Schwelle einer Duldungserteilung**. Weitere Einzelheiten hängen immer auch von den Umständen des Einzelfalls ab, weil die „Unmöglichkeit der Abschiebung aus tatsächlichen Gründen [mit der Rechtsfolge einer Duldungserteilung, Anm. d. Verf.] von Verzögerungen zu unterscheiden [ist], die sich aus verwaltungsorganisatorischen Gründen bei Vorbereitung der Abschiebung ergeben“ (60a.2.1.2 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009, GMBI. 2009, S. 878). Ende des vergangenen Jahres gab es in der Bundesrepublik **rund 40.000 Personen**, die dieser Gruppe angehörten, insbesondere aus Serbien, der Türkei, Rumänien, Russland und anderen Westbalkanstaaten (siehe die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke: Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2014, BT-Drs. 18/3987 vom 10.02.2015, S. 37 f.). Die Zahl dürfte wegen der hohen Asylantragszahlen inzwischen (deutlich) größer sein.

Infolge der Neuregelung gewinnt die aufenthaltsrechtliche Frage nach den Voraussetzungen und Grenzen einer Duldungserteilung an Bedeutung, weil hiervon die Anwendbarkeit des § 1a Abs. 2 AsylbLG-E abhängt (eher restriktiv BVerwGE 105, 232, 235 f. = Urteil vom 25.09.1997, 1 C 3/97). Gleiches gilt für das einschränkende Kriterium, wonach die betroffenen Personen nicht „unverschuldet an der Ausreise gehindert“ gehindert sein dürfen. Es ist die Aufgabe der Gerichtsbarkeit, derartige offene Gesetzesformulierungen aufzubereiten und aufgrund hinreichend klarer Kriterien eine gleichmäßige Anwendung in der Praxis zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 49, 168, 181-184 – *Aufenthaltsverlängerung*; BVerfGE 76, 1, 74 – *Familiennachzug*). Angesichts dieser durchaus komplexen ausländerrechtlichen Vorfragen, sollte der Gesetzgeber erwägen, ob er **Entscheidungen nach § 1a AsylbLG-E der Verwaltungsgerichtsbarkeit überträgt**, weil diese – anders als die Sozialgerichte – über die notwendige ausländerrechtliche Fachexpertise verfügt, um zu entscheiden, ob in den vorhersehbaren Streitfällen die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für einen reduzierten Leistungsumfang nach § 1a Abs. 2 AsylbLG-E erfüllt sind.

b) Menschenwürde zwischen Universalität und Nationalstaat

Der Begriff der „Menschenwürde“ ist eine grundlegende Kategorie nicht nur des deutschen Verfassungsrechts. Überlegungen zum Konzept der Menschenwürde prägten staatsphilosophische Diskurse seit der frühen Neuzeit, exemplarisch in der Metaphysik der Sitten von Immanuel Kant. Mit dem Verweis auf die Menschenwürde im ersten operativen Verfassungsrartikel sucht das Grundgesetz ganz bewusst eine **Einbettung in naturrechtliche und philosophische Diskurse zur prinzipiellen Gleichheit aller Menschen**, die ihrem Wesen nach über die partikulare Schranken eines jeden Nationalstaats hinausreichen. Die Menschenwürdegarantie kommt allen Menschen zu. Die Würde eines jeden Menschen ist unantastbar; alle Menschen profitieren von ihr gleichermaßen.

Internationale Menschenrechtspakte bestärken den universellen Anspruch des Menschenwürdegedankens. So beruht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 ausweislich ihrer Präambel auf der „Anerkennung der angeborenen Würde sowie gleicher und unveräußerliche Rechte aller Mitglieder der Menschheit“ (eigene Übersetzung von „recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family“) und auch der **Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte** sowie der zeitgleich vereinbarte Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 anerkennen, dass die in den UN-Konventionen niedergelegten „Rechte aus der angeborenen Würde aller Menschen ableiten“ (eigene Übersetzung von „these rights derive from the inherent dignity of the human person“). Dies bekräftigt, dass die Menschenwürdegarantie allen Personen gleichermaßen zusteht.

Die begriffsimmanente Universalität der Menschenwürde bedeutet nicht, dass ihre Verwirklichung unabhängig vom jeweiligen staatsrechtlichen Kontext wäre. Im Gegenteil: Die Menschenrechte streben zwar nach Universalität und bleiben dennoch in ihrer **Realisierung und Durchsetzung von partikularen Staatsgewalten abhängig** (siehe Klaus Stern, Die Idee der Menschen- und Grundrechte, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I, C.F. Müller, 2003, § 1). Hierdurch entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen universellem Anspruch und partikularer Realisierung, der auch das Grundgesetz umfasst. So wird die rechtsdogmatische Konzeption der Menschenwürde als einklagbares Grundrecht nach deutschem Verfassungsrecht von vielen anderen Staaten nicht geteilt, wenn diese die Würde als Leitprinzip im Hintergrund konzipieren, ohne hieraus rechtsdogmatische Folgerungen abzuleiten (siehe Felix Arndt, Plural Concepts of Human Dignity and the Constitutional Treaty, German Law Journal 2 (2005), 1711-1718). In einem Urteil nahm der Europäische Gerichtshof an, dass das Verbot von Tötungsspielen in Deutschland aufgrund der Menschenwürde auf EU-Ebene als deutscher Sonderweg über

allgemeine Rechtfertigungsgründe anstelle der EU-Menschenwürdedefinition zu schützen sei (vgl. EuGH, *Omega*, C-36/02, EU:C:2004:614).

Eine ausführliche rechtsvergleichende Analyse würde aufzeigen, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf Sozialleistungen im Grundansatz und in den konkreten Ableitungen in anderen Staaten und dem Völkerrecht nur wenige Parallelen findet. Anders formuliert: Der Verweis auf die Menschenwürdegarantie in der Debatte um die Sozialleistungen von Migranten und Inländern suggeriert eine Universalität, die in rechtlicher Hinsicht nicht besteht, weil andernorts die Position des Bundesverfassungsgerichts nicht geteilt wird. Hinzu kommt, dass das **Bundesverfassungsgericht seine Position bisher nicht konsequent universalistisch ausrichtete**. So fehlen Vorgaben, dass die deutsche Staatsgewalt das oberste Verfassungsziel der Menschenwürde, soweit hieraus konkrete sozialrechtliche Standards abgeleitet werden, in transnationalen Sachverhalten umfassend zu realisieren habe. Eine Abschiebung muss nicht etwa unterbleiben, wenn im Zielstaat ein vergleichbares Lebensniveau, das das Bundesverfassungsgericht für innerstaatliche Sachverhalte aus Art. 1 Abs. 1 GG ableitet, nicht gewährleistet ist. Auch gibt es in der bisherigen Rechtsprechung keine Hinweise, dass Karlsruhe die deutsche Staatsgewalt von Verfassung wegen verpflichtet möchte, durch Finanzleistungen andernorts aktiv auf die Erreichung eines vergleichbaren Lebensniveaus hinzuwirken, obgleich doch die Menschenwürde als oberstes Verfassungsgut die Leitschnur jedes Staatshandelns sein soll. Kurzum: Die Rechtsprechung bleibt auf den innerstaatlichen Rechtsraum fokussiert und erfasst transnationale Sachverhalte nur punktuell. Transnationale Sachverhalte müssen jedoch mitgedacht werden, weil die Menschenwürde nach universeller Geltung strebt.

Dementsprechend orientierte sich auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz aus dem Jahr 2011 an der innerstaatlichen Ausrichtung des damals behandelten Sachverhalts. Es ist dies ein wichtiger Unterschied zum vorliegenden Gesetzentwurf, auf den nachfolgend näher einzugehen sein wird.

c) Vereinbarkeit mit dem EU-Recht

§ 1a Abs. 2 AsylbLG-E streicht die Sozialleistungen für ausreisepflichtige Personen nicht umfassend, sondern **reduziert das Leistungsniveau auf ein Mindestniveau**, das die menschlichen Grundbedürfnisse nach Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege umfasst und nach Maßgabe des Satzes 3 im Einzelfall ausgeweitet werden kann. Zudem werden medizinische Ansprüche bei Krankheit nach § 4 AsylbLG für die erfasste Personengruppe nicht eingeschränkt.

Dieses abgesenkte (aber nicht auf Null reduzierte) Leistungsniveau ist ein wichtiges Indiz dafür, dass die Regelung mit dem Unionsrecht übereinstimmt, das für die Gruppe der vollziehbar ausreisepflichtigen Person, deren Abschiebung (noch) nicht durchgeführt wurde, in **Art. 14 Abs. 1 Rückführungs-Richtlinie 2008/115/EG** einige grundlegende Garantien niederlegt, unter Einschluss der „medizinischen Notfallversorgung“. In einem Urteil vom vergangenen Dezember äußerte der EuGH keine Zweifel an der Grundrechtskonformität dieser Vorgabe (vgl. EuGH, *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, Rn. 60 f.), sodass im Ergebnis auch die deutsche Neuregelung für ausreisepflichtige Person mit den Vorgaben der Rückführungs-Richtlinie in Einklang stehen dürfte. Ähnliches gilt für **Art. 3 EMRK bzw. Art. 4 GRCh**, die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zwar eine soziale Mindestsicherung umfassen, die durch § 1a Abs. 2 AsylbLG-E freilich nicht unterschritten sein dürfte (näher EGMR, Urteil vom 4. 11. 2014, Nr. 29217/12, *Tarakhel gegen die Schweiz*, Ziff. 93 ff., wobei bei einer Ausreisepflicht nicht mehr die erhöhten Standards für Asylbewerber als schützenswerte Gruppe gelten).

§ 1a Abs. 3 AsylbLG-E betrifft Fälle einer irregulären Sekundärmigration nach einer sogenannten **Relokation, wenn ein Asylbewerber einem anderen EU-Mitgliedstaat zugewiesen wurde** und sodann unrechtmäßig nach Deutschland weiterreist. Derartige Programme wurden jüngst für insgesamt 160.000 Personen aus Griechenland und Italien beschlossen (vgl. Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22.09.2015, ABl. 2015 L 248/80, sowie Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14.09.2015, ABl. 2015 L 239/146). Rechtlich sind diese Umsiedlungsprogramme als temporäre Ausnahme von den Zuständigkeitsregeln der Dublin-III-VO konzipiert, während die **sonstigen Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung weiterhin Anwendung finden sollen**, wie mehrere Erwägungsgründe bekräftigen (vgl. Erwägung 18 f., 30, 33 Beschluss (EU) 2015/1523, ebd., und Erwägung 23 f., 35 Beschluss (EU) 2015/1601, ebd.). Diese Vorgabe der formal nicht rechtsverbindlichen Erwägungsgründe wird durch eine systematische Auslegung bestätigt. Hieraus folgt ganz konkret, dass sich im Fall einer irregulären Sekundärmigration die Rückführung in den zuständigen EU-Mitgliedstaat nach den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung richtet – und demgemäß, jedenfalls im Fall eines Asylantrags in Deutschland, auch die **Asyl-Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU** zur Anwendung kommt. Art. 17-19 RL 2013/33/EU normieren insoweit soziale Mindeststandards, die bereits dem Wortlaut nach deutlich hinter dem Regelungsinhalten des Asylbewerberleistungsgesetzes zurückbleiben, sodass auch das abgesenkte Leistungsniveau nach § 1a Abs. 3 AsylbLG-E nicht hinter die unionsrechtlichen Vorgaben zurückfallen dürfte. Wenn das eingeschränkte Leistungsniveau den EU-Mindestvorgaben entspricht, ist im Anwendungsbereich des § 1a Abs. 3 AsylbLG-E ein Rückgriff auf die Sanktionsklausel des Art. 20 Abs. 4 RL 2013/33/EU entbehrlich. Auch der Gleichheitssatz dürfte insoweit

nicht verletzt sein, zumal die deutsche Regelung die praktische Wirksamkeit der Relokationsbeschlüsse absichert und auf diese Weise einen Beitrag zur Verwirklichung von Art. 4 EUV sowie Art. 80 AEUV leistet.

d) Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht

In der Gesetzesbegründung findet sich der Satz, dass die Neuregelung „eventuellen Anreizen, aus sachfremden Gründen einen Asylantrag zu stellen, entgegengewirkt“ (S. 39). Zwar scheint sich diese Formulierung semantisch einzig auf den Satz zuvor zur Vorauszahlung von Geldbeträgen für höchstens einen Monat zu beziehen (und nicht auf den Leistungsumfang nach § 1a Abs. 2 f. AsylbLG-E), aber dennoch wird dies Argument in der politischen Debatte bisweilen auch als Rechtfertigung für die Leistungskürzung verwandt. Ein solcher Konnex in der politischen Debatte kann freilich nicht die verfassungsrechtliche Bewertung präjudizieren. Es ist allgemein bekannt, dass sich im Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2011 folgende Aussage findet: „Migrationspolitische Erwägungen, ... 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**“ (BVerfGE 132, 134, 173 – *Asylbewerberleistungsgesetz*). Angesichts des universellen Anspruchs der Menschenwürde vermag dies durchaus zu überzeugen.

Aus dem vorstehenden folgt freilich nicht, dass die geplante Neuregelung in § 1a Abs. 2 f. AsylbLG-E notwendig verfassungswidrig wäre (unabhängig davon, ob das Bundesverfassungsgericht an der zitierten Aussage festhält oder nicht). Diese Annahme unterstellt nämlich, dass der von der Neuregelung umfasste Personenkreis automatisch denselben Leistungsanspruch aufgrund des Grundgesetzes besitze wie andere Personen. Eben dies ist jedoch nicht notwendig der Fall. Das Urteil aus dem Jahr 2011 beruht zwar auf der Annahme, dass abgestufte Leistungsinhalte nach dem Aufenthaltsstatus pauschal illegitim seien, aber dennoch dargelegt werden könne, dass speziell in Situationen eines **nur kurzfristigen, nicht auf Dauer angelegten Aufenthalts ein geringeres Leistungsniveau von Verfassungen wegen ausreichen könne** (BVerfG, ebd., Rn. 73-76).

Seinerzeit hatte der Bundesgesetzgeber das Leistungsniveau über mehrere Jahren nicht angepasst und darüber hinaus das niedrige Niveau auf zahlreiche Personen mit einem längerfristigen Aufenthalt angewandt; so hielt sich der Kläger des Ausgangsverfahrens bereits seit acht Jahren in Deutschland auf und das Gericht stellte ausdrücklich fest, dass **zwei Drittel aller Anspruchsberechtigten im Jahr 2011 bereits seit mehr als sechs Jahren in**

Deutschland lebten (BVerfG, ebd., Rn. 11), weshalb die Annahme eines kurzfristigen Aufenthalts als Rechtfertigung für die Leistungskürzung damals „der tatsächlichen Situation nicht gerecht“ wurde (BVerfG, ebd. 93). Dies ist bei Personen, die von der Neuregelung erfasst werden, typischerweise nicht der Fall. § 1a Abs. 2 f. AsylbLG-E gilt für Fälle, in denen die freiwillige oder erzwungene Ausreise unmittelbar bevorsteht, zumal einfachgesetzlich sichergestellt ist, dass bei einer Nichtabschiebung eine Duldung zu erteilen ist, die reguläre AsylbLG-Leistungen zur Folge hat. In Fällen einer irregulären Sekundärmigration bei einer Relokation muss zudem beachtet werden, dass die Ausreise den zuständigen EU-Staat jederzeit möglich ist, weil im Schengenraum eine Reisefreiheit herrscht, die die Bedeutung des staatlichen Territoriums zwar nicht aufhebt, aber dennoch relativiert (vgl. BVerfGE 123, 267, 402 f. – *Lissabon*). In einem europäischen Freiheitsraum muss die Gewährleistung der Menschenwürde nicht notwendig in Deutschland erfolgen.

Anhand der vorstehenden Erwägungen wird deutlich, dass die vielfach geäußerte Behauptung, die Neuregelung sei ein offener Verfassungsbruch, nicht überzeugt. Es gibt **Anhaltspunkte auf Grundlage der geltenden Rechtsprechung, dass die Neuregelung mit dem Grundgesetz übereinstimmt**, ohne dass die Richter/innen in Karlsruhe für dieses Ergebnis notwendig ihre Rechtsauffassung ändern müssten. Weitere Einzelheiten bleiben einer ausführlicheren Bewertung vorbehalten. Dies gilt auch für die Frage, ob die Neuregelung auf einer **Berechnungsmethode nach Maßgabe der bisherigen BVerfG-Rechtsprechung** beruht. In der Gesetzesbegründung selbst muss diese nicht dargelegt werden, da die „sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen an die methodisch sachgerechte Bestimmung grundrechtlich garantierter Leistungen sich nicht auf das Verfahren der Gesetzgebung [beziehen], sondern auf dessen Ergebnisse“ (BVerfGE 132, 134, 162 – *Asylbewerberleistungsgesetz*). Für eine abschließende Bewertung ist diese Analyse aber dennoch notwendig. Dies zu tun, würde den vorliegenden Rahmen sprengen.

e) Regelung im AsylbLG oder im AufenthG

Bereits dem Namen nach bezieht sich das Asylbewerberleistungsgesetz in erster Linie auf Personen, die einen Asylantrag gestellt haben und sich insoweit mit einer Aufenthaltsgestattung rechtmäßig in Deutschland aufhalten. Es ist dies ein grundlegender Unterschied, zu dem wichtigsten Anwendungsfall der geplanten Neuregelung, weil § 1a Abs. 2 AsylbLG-E vollziehbar ausreisepflichtige Personen umfasst. Aus diesem Grund sollte erwogen werden, ob man die **Leistungseinschränkung in das Aufenthaltsgesetz überführt**, wo sich die materiellen Regelungen zur Rückführung finden. Hierdurch würde eine größere systematische Stimmigkeit erreicht und allgemein betont, dass Asylbewerber und ausreisepflichtige Person nicht in einen Topf geworfen werden dürfen. Darüber hinaus könnte man erwägen,

eventuelle Klagen in Bezug auf § 1a Abs. 2 f. AsylbLG-E den Verwaltungsgerichten zuzuordnen, auch weil die Urteilsfindung komplexe ausländerrechtlichen Vorfragen behandeln muss, für die die Verwaltungsgerichte die größere Fachexpertise besitzen als die Sozialgerichte (hierzu bereits vorstehend Abschnitt III.7.a).

8. Vorrang von Sachleistungen (zu Art. 2 Nr. 3; § 3 AsylbLG-E)

In seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz aus dem Jahr 2011 betonte das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der damals angeordneten Übergangsregelung, dass von Verfassungs wegen keine prinzipiellen Einwände gegen die Normierung von Sachleistungen bestünden, soweit diese „das menschenwürdige Existenzminimum tatsächlich decken“ (BVerfGE 132, 134, 177 f. – *Asylbewerberleistungsgesetz*). Dies zeigt an, dass **keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Sachleistungen** bestehen, jedoch in der Verwaltungspraxis sicherzustellen ist, dass diese dem von Verfassungs wegen geforderten Leistungsniveau entsprechen. Leistungsberechtigte, die der Auffassung sind, dass die künftig vermehrt auszugebenden Sachleistungen hinter dem geforderten Niveau zurückbleiben, können gerichtlichen (Eil-)Rechtsschutz in Anspruch nehmen. Auch europarechtlich bestehen insoweit keine Bedenken, weil die Legaldefinition des Begriffs der zu gewährenden Vorteile ausdrücklich auf Sachleistungen als Option der Mitgliedstaaten hinweist (vgl. Art. 2 Buchst. f Asyl-Aufnahme-Richtlinie 2013/33/EU).

Konstanz, den 10. Oktober 2015



ANWALTSBÜRO Humboldtstraße 28 28203 Bremen

Ansgar Heveling
Vorsitzender des Innenausschusses im
Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)404 I

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:
S-327/15 X/ S

Datum:
11.10.2015

Mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des Innenausschusses
Stellungnahme zum Entwurf des „Asylbeschleunigungsgesetzes“

Sehr geehrter Herr Heveling,

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin von Ihnen gebeten worden, als Sachverständiger des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages zur Einstufung von Kosovo, Albanien und Montenegro als
„sichere Herkunftsstaaten“ Stellung zu nehmen.

Angesichts dieser sehr kurzen Vorbereitungszeit werde ich mich auf die Punkte
beschränken, zu denen ich unmittelbar aus beruflicher Erfahrung und als
Teilnehmer einer Recherchegruppe¹ etwas sagen kann. Dies sind die Lage von

¹ Unsere bisherigen Rechercheberichte zu Serbien, Kosovo und Mazedonien sind erhältlich unter:

Kosovo: Abgeschobene Roma im Kosovo - Journalistische, juristische und medizinische Recherchen
2014 http://www.alle-bleiben.info/wp-content/uploads/2014/12/kosovo_web.pdf

Jan Sürig Rechtsanwalt, Fachanwalt für Strafrecht Gabriel Goritzka Rechtsanwalt

Humboldtstraße 28 28203 Bremen Telefon 0421 79 03 35 78 Fax 0421 79 42 55 84
Bürozeiten Montag bis Freitag 9.30 – 12.30 + Montag, Dienstag, Donnerstag 14 – 17 Uhr
www.migrationundsoziales.de

Roma im Kosovo und von Roma aus dem Kosovo. Der Begriff „Roma“ wird im folgenden für alle Angehörigen der oft getrennt als Roma, Ashkali und Ägypter bezeichneten Personen benutzt. Soweit von „Albanern“ im Folgenden die Rede ist, sind damit Angehörige der albanischsprachigen Bevölkerungsmehrheit des Kosovo gemeint (nicht Staatsangehörige von Albanien).

Die Einstufung im Gesetzentwurf umfasst drei Punkte:

1. Der Kosovo sei sicher
2. Der Kosovo sei der Herkunftsstaat
3. Der weitgehende Ausschluss von Sprachförderung, Berufsförderung und Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit für Personen, die aus einem dieser vermeintlich sicheren Herkunftsstaaten „stammen“

1. Rechtliche Grundlagen zur Bestimmung eines Herkunftsstaates als „sicher“

1.1. Das **Bundesverfassungsgericht** hat im Urteil vom 14.Mai 1996 -- 2 BvR 1507 und 1508/93 – für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat als Kriterien definiert:

- Es muss Sicherheit vor politischer Verfolgung landesweit und für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen bestehen
- Wegen der in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG geforderten Gewährleistung der Sicherheit vor unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK muss sichergestellt sein, dass ein solches staatliches Handeln in die Prüfung einbezogen und so den fließenden Übergängen zu asylrechtlich erheblichen Verfolgungsmaßnahmen Rechnung getragen wird
- Für die Bestimmung eines Staates zum sicheren Herkunftsstaat hat sich der Gesetzgeber anhand von Rechtslage, Rechtsanwendung und allgemeinen politischen Verhältnissen aus einer Vielzahl von einzelnen

Serbien: Abgeschobene Roma in Serbien. Journalistische, juristische und medizinische Recherchen
http://www.alle-bleiben.info/wp-content/uploads/2014/03/serbien_2013_web.pdf

Mazedonien: Abgeschobene Roma in Mazedonien. Journalistische, juristische und medizinische Recherchen, noch nicht im Internet

Alle drei Broschüren können bestellt werden bei : KOOP, Vor dem Steintor 131, 28203 Bremen

Faktoren ein Gesamturteil über die für politische Verfolgung bedeutsamen Verhältnisse in dem jeweiligen Staat zu bilden.

1.2. Auf **EU-Ebene** enthält Anhang I der Richtlinie 2013/32/EU gemeinsame Kriterien für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten durch die Mitgliedstaaten:

„Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind.

Bei der entsprechenden Beurteilung wird unter anderem berücksichtigt, inwieweit Schutz vor Verfolgung und Misshandlung geboten wird durch

a) die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Staates und die Art und Weise ihrer Anwendung;

b) die Wahrung der Rechte und Freiheiten nach der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und/oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und/oder dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, insbesondere der Rechte, von denen gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Europäischen Konvention keine Abweichung zulässig ist;

c) die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung nach der Genfer Flüchtlingskonvention;

d. das Bestehen einer Regelung, die einen wirksamen Rechtsbehelf bei Verletzung dieser Rechte und Freiheiten gewährleistet.

1.3. Das **Bundesverwaltungsgericht** betont in der Entscheidung vom 20.2.2013 – BVerwG 10 C 23.12 – dort Rn 37 , zur sogenannten **kumulativen Verfolgung** dass bei der Prüfung einer Verfolgungshandlung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Qualifikationsrichtlinie, d.h. bei der Prüfung ob eine Anerkennung als Flüchtling gewährt wird, zunächst alle in Betracht kommenden Eingriffshandlungen in den Blick zu nehmen, und zwar

Menschenrechtsverletzungen wie sonstige schwerwiegende Repressalien, Diskriminierungen, Nachteile und Beeinträchtigungen. In dieser Prüfungsphase dürfen Handlungen, wie sie beispielhaft in Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie genannt werden, nicht vorschnell deshalb ausgeschlossen werden, weil sie nur eine Diskriminierung, aber keine Menschenrechtsverletzung darstellen. Dann ist weiter zu prüfen, ob verschiedene Formen von Diskriminierungen, die isoliert betrachtet noch keine Menschenrechtsverletzung darstellen, in ihrer Summe zu einer ähnlich schweren Rechtsverletzung beim Betroffenen führt wie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte. Ohne eine fallbezogene Konkretisierung des Maßstabs für eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. A der Richtlinie könne, so das Bundesverwaltungsgericht, die bewertende Beurteilung nach Buchstabe b, ob der einzelne Asylbewerber unterschiedlichen Maßnahmen in einer so gravierenden Kumulation ausgesetzt ist, dass seine Betroffenheit mit der in Buchstabe a – schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte – vergleichbar ist, nicht gelingen. Stelle das Gericht hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals der »Betroffenheit in ähnlicher Weise« keine Vergleichsbetrachtung mit den von Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie erfassten Verfolgungshandlungen, d.h. mit den schwerwiegenden Verletzungen grundlegender Menschenrechte, an, liege ein Verstoß gegen Bundesrecht vor.

Entsprechend enthält auch der daraufhin neugefasste § 3a Abs. 1 Nr. 2 AsylVfG die Klarstellung, dass eine asylrelevante Verfolgung auch in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, bestehen kann, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise wie von **einer** schwerwiegenden Verletzung der grundlegenden Menschenrechte betroffen ist.

1.4.

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** hat in der Entscheidung EGMR, Urteil vom 21.1.2011 – 30696/09 – M. S. S. v. Belgium and Greece – (insbes. Rn 263) eine Verletzung des Rechts auf unmenschliche und erniedrigende Behandlung aus Art. 3 EMRK darin gesehen, dass der Beschwerdeführer jenes Verfahrens

- zu einer besonders benachteiligten und verletzlichen Gruppe gehört, die besonders schutzbedürftig sei
- monatelang obdach- und mittellos, ohne Zugang zu sanitären Einrichtungen und ohne dass seine Grundbedürfnisse erfüllt waren
- jegliche Aussicht auf eine Verbesserung fehlte

1.5. Besonderheiten in Deutschland wegen der **Verantwortung der Bundesrepublik Deutschland als Nachfolgestaat des Deutschen Reichs für die Nachfahren der Überlebenden des nationalsozialistischen Völkermordes**

Nach der Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts** gehört es zum Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland die Menschenwürde der Nachfahren des nationalsozialistischen Völkermords in herausgehobener Art zu achten (*BVerfGE 90, 241 [251 f.]*):

„Die historische Tatsache selbst, dass Menschen nach dem Abstammungskriterien der sogenannten Nürnberger Gesetze ausgesondert und mit dem Ziel der Ausrottung ihrer Individualität beraubt wurden, weist den in der Bundesrepublik lebenden Juden ein besonderes personales Verhältnis zu ihrem Mitbürgern zu; in diesem Verhältnis ist das Geschehene auch heute gegenwärtig. Es gehört zu ihrem personalen Selbstverständnis, als zugehörig zu einer durch das Schicksal herausgehobenen Personengruppe begriffen zu werden, der gegenüber eine besondere moralische Verantwortung aller anderen besteht, und das Teil ihrer Würde ist. Die Achtung dieses Selbstverständnisses ist für jeden von ihnen geradezu eine der Garantien gegen eine Wiederholung solcher Diskriminierung und eine Grundbedingung für ihr Leben in der Bundesrepublik.“

Von einer solchen „moralische Verantwortung aller anderen“ gegenüber Roma aus den Nachfolgestaaten Ex-Jugoslawiens und Albaniens ist in deutschen Asylverfahren rein gar nichts zu spüren.

2. Ergebnisse unserer Recherchegruppe zur Lage von Roma im Kosovo²

Vor dem Kosovokrieg 1998 lebten ca. 150.000 Roma, Ashkali und sogenannte Ägypter im Kosovo. Heute sind es noch ca. 50.000.

² Kosovo: Abgeschobene Roma im Kosovo - Journalistische, juristische und medizinische Recherchen 2014 http://www.alle-bleiben.info/wp-content/uploads/2014/12/kosovo_web.pdf

Etwa 100.000 Personen aus dieser Gruppe haben dem Kosovo dauerhaft und unter großen persönlichen Opfern den Rücken gekehrt. Fluchten durch verschiedene westeuropäische Länder sind nicht selten. Zahlreiche Fluchtbiografien weisen seit 1998 keinen Aufenthalt im Kosovo mehr auf, dafür wechselnde Aufenthalte in Deutschland, Frankreich, der Schweiz, Belgien, den Niederlanden und Schweden.

Gründe für diese massenhafte Flucht und die Inkaufnahme jahrelanger Ungewissheit in Westeuropa sind

- das Wissen um Verfolgung und Vertreibung im Kosovokrieg. So fand in der Roma Mahala von Mitrovica das größte Pogrom gegen Roma in Europa nach dem nationalsozialistischen Völkermord statt. Einwohner eines ganzen Stadtteils mit ca. 10.000 Menschen wurden vertrieben, ihre Häuser zerstört. Massenhaft wurden im gesamten Kosovo Häuser geflüchteter – und auch nicht geflüchteter – Roma von albanischen Nachbarn schlicht geraubt. Abgeschobene und Zurückgekehrte, die auf ihre alten Eigentumsrechte drängen, sehen sich immer wieder massiven Gewaltdrohungen ausgesetzt, gegen die staatlicher Schutz nicht existiert.
- Völlige Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt. Beispiel: Weder diverse von uns befragte Roma noch von uns befragte albanische Studenten konnten im Februar 2014 auch nur einen Gastronomiebetrieb in Pristina nennen, in dem ein Roma arbeitet.
- Kein Zugang zur Gesundheitsversorgung: De facto ist nur für einen Teil der Roma eine kostenlose ärztliche Untersuchung zugänglich. Jede weitergehende ärztliche Versorgung und insbesondere Medikamente sind entgegen anderslautenden Berichten des Auswärtigen Amtes schlicht nur gegen Geld erhältlich.
- Übergriffe und Bedrohungen sind alltäglich.
- Zugang zur allgemeinen Schulbildung wird schikanös verhindert: Ohne ein Zeugnis der bisherigen Schule und die albanische Übersetzung dieses Zeugnisses nebst Beglaubigung durch das Bildungsministerium wird Kindern aus der Minderheit der Roma regelmäßig der Schulbesuch verweigert

Ausgehend von den og. rechtlichen Grundsätzen des EGMR, des BVerwG und des BVerfG haben wir bei unseren Recherchen das Augenmerk auf Obdachlosigkeit, Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt und der Beschulung, sowie Ausschluss aus dem Sozial- und Gesundheitssystem gelegt. Dabei war für uns weniger die rechtliche Situation auf dem Papier von Interesse, sondern

die tatsächliche Lage anhand von Befragungen abgeschobener Roma aus Deutschland und Frankreich sowie – gleichsam als „Gegenprobe“ - die Befragung von Personen, die eher in Distanz zu Roma sind. Letztere waren die Sozialwissenschaftlerin Frau Eli Gashi von der Universität Pristina und ihre Studenten und der Führungsstab der Bundeswehr in Prizren sowie eine Mitarbeiterin der Einrichtung URA 2. Aufgabe der von staatlichen deutschen Stellen finanzierten Einrichtung URA 2 ist die Hilfe und Integration von zurückgekehrten Personen.

Von zentraler asylrechtlicher Bedeutung für die Ausgrenzung von Roma ist die medizinische Versorgung. Dieser Meinung ist auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, was daran ersichtlich ist, dass die weitaus meisten positiven Bescheide und Gerichtsurteile betreffend Kosovo im Asylrecht Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG (nationalen Schutz) wegen diverser gravierender Erkrankungen und deren Nichtbehandelbarkeit im Kosovo betreffen³.

Daneben gibt es weitere Felder der Ausgrenzung wie Arbeitsmarkt, Zugang zu Schulen und Zugang zu Wohnraum. Außer bei der unbedingt hervorzuhebenden Gruppe der alleinerziehenden Mütter⁴ aus der Minderheit der Roma – bei denen auch das BAMF oft Abschiebungsschutz anerkennt - spielen diese weiteren Felder in der juristischen Auseinandersetzung meist eine nachgeordnete Rolle. Daher werde ich hier auf weitergehende Ausführungen hierzu zunächst verzichten.

Die Behauptung der kostenlosen Medikamentenversorgung taucht – oft wortwörtlich übereinstimmend mit der Formulierung aus dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes⁵ – in zahllosen Bescheiden des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) auf. In Asylverfahren ist die Frage der

³ Ersichtlich ist dies wenn man auf der Rechtsprechungsdatenbank von asyl.net einfach den Suchbegriff „Kosovo“ eingibt.

⁴ Diverse Bescheide des BAMF und Gerichtsentscheidungen dazu sind in der Rechtsprechungsdatenbank von asyl.net

⁵) Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in der Republik Kosovo (Stand: November 2013), Auswärtiges Amt Gz.: 508-516.80/3 KOS vom 29. Januar 2014, S. 28

Medikamentenversorgung im Kosovo oft von zentraler Bedeutung. In nahezu jeder von Abschiebung bedrohten Roma-Familie aus dem Kosovo gibt es Personen, die gravierend erkrankt und laufend auf Medikamente angewiesen sind – vom »normalen« Medikamentenbedarf von ansonsten überwiegend gesunden Personen gar nicht zu reden.

Der Sozialhilfesatz beträgt maximal 75 Euro monatlich für eine Familie (Stand Februar 2014). Bereits wenige fehlende Euro für ein Medikament können für abgeschobene Familien zu einer ernsthaften gesundheitlichen Bedrohung werden.

Wir haben daher nahezu alle Personen, mit denen wir auf unserer Recherchereise gesprochen haben, nach der Wirklichkeit der Medikamentenversorgung im Kosovo gefragt. Und die Realität sieht so aus: Medikamente sind ohne Selbstzahlung faktisch nicht zu bekommen.

Milaim F., 37 Jahre alt, aus Plementina (ca. 13 km nördlich von Priština), erzählt uns im Interview: »Der Arzt schreibt Medikamente auf, die muss man selbst bezahlen. Für den Arztbesuch zahlt man weitere zwei Euro, wenn man keine Sozialbescheinigung hat.«

Seine Tochter hatte kürzlich Fieber. Wegen fehlender sechs Euro wollte der Arzt ihr nicht die notwendige Spritze geben.

Burim K., abgeschoben aus Bocholt/NRW, erzählt am 16.2.2014 in Kosovo Polje: »Ich bin zuckerkrank, brauche regelmäßig Medikamente und die kriege ich nicht, mir wird nicht geholfen. Ich gehe selbst von morgens bis abends betteln, obwohl es mir sehr peinlich ist. Die haben gesagt, sie geben Essen, zu trinken, eine Unterkunft – das ist alles gelogen. Eine Wohnung für ein Jahr und etwas zu essen – und das wars.«

Sebilje G., abgeschoben aus Göttingen, erzählt uns ebenfalls am 16.2.2014 in Kosovo Polje: »Hier gibt es keine Sozialhilfe. Ich hab drei Mal versucht, meine Kinder anzumelden. Die haben gesagt: »Es gibt nichts, deine Kinder sind in Deutschland geboren«. Die Kleine ist im Kosovo geboren, aber eine Geburtsurkunde für sie kann ich nicht holen. Sie musste zum Arzt zur Untersuchung, aber ich bin nicht gegangen. Warum nicht? Weil man bezahlen muss. Das haben wir nicht. Die Kleine hat ein bisschen Probleme mit der Hüfte

und Herzgeräusche. Das Herz macht so BRRSSST. Ich war vor einem Monat da und die haben gesagt, die brauche jeden Monat eine Kontrolle, aber ich hab kein Geld, ist alles privat.«

Ebenfalls am 16. Februar 2014 interviewten wir in Kosovo Polje Familie G., abgeschoben aus dem Kreis Warendorf bei Münster (NRW). Herr G. erzählte uns, für eine medizinische Versorgung beim Arzt müssten sie 100 Euro bezahlen. Die Familie ist einer zusätzlichen Gesundheitsgefährdung ausgesetzt, weil die Wohnung von Schimmel befallen ist. Nach Angaben von Herrn G. seien deshalb alle krank. »Wenn die Kinder krank sind, musst du bezahlen. Wo kann ich nehmen dieses Geld?«, sagt Herr G.

Unsere letzten Illusionen über eine vermeintlich kostenlose Medikamentenversorgung wurden schließlich durch ein Interview mit Familie S. am 21. Februar 2014 in Peč ausgeräumt. Familie S. war Anfang 2010 aus Rotenburg/Wümme (in Niedersachsen) abgeschoben worden, nachdem sie 22 Jahre in der Bundesrepublik gelebt hatte⁶.

Ajshe S. war und ist psychisch krank, zwei Söhne leiden unter Diabetes und brauchen Insulin. **Lulzim** S. erzählt uns, seine Frau müsse eigentlich alle 14 Tage in die Ambulanz gehen, um dort eine Depotspritze zu bekommen, die alleine 266 Euro kostet.

Wie gehen Sie damit um, dass drei Personen aus Ihrer Familie eigentlich ständig Medikamente benötigen?

Lulzim Ich habe noch einen Bruder in Deutschland, der nimmt regelmäßig Medikamente. Eine Ärztin hat uns auch ein bisschen geholfen, wir haben eine Tüte mitbekommen mit Medikamenten, die waren abgelaufen. Bis jetzt haben wir es damit geschafft. Wir haben vielleicht noch drei, vier Patronen.

⁶ <http://www.alle-bleiben.info/situation-der-familie-sala-nach-ihrer-abschiebung-nach-kosovo/>

<http://www.alle-bleiben.info/vier-jahre-spater-im-marz-2010-hat-alle-bleiben-familie-shala-eine-woche-nach-der-abschiebung-nach-kosovo-besucht/>

Ajshe Manchmal haben wir gar nichts gehabt.

Kriegen Sie noch Medikamente aus Deutschland?

Lutfi Er (zeigt auf seinen fünfjährigen Bruder) muss auch spritzen, aber normalerweise muss ich ihn spritzen, muss ich ihm helfen. Das ist Actraphit, das ist wegen Essen und das andere ist ein Schlafmittel.

Ajshe Das ist schwer hier zu finden.

Lutfi Das kostet hier alles Geld.

Was würde passieren, wenn sie keine Spenden mehr aus Deutschland kriegen?

Ajshe Das haben wir einmal mit dem Kleinen gehabt. Er war bewusstlos, schwer krank. Da konnten wir nichts machen. Er war fast tot. Mit Keksen haben wir es weiter versucht.

Lutfi (zeigt eine Insulinspritze) Diese einzige kostet in Deutschland 250 Euro. Eine.

Lulzim Die sind, wenn man bewusstlos ist.

Also mein Bruder (er lebt in Rotenburg/W.) ist Diabetiker. Was er nimmt, teilt er mit uns. Halbe nimmt er, halbe schickt er uns. Er muss normalerweise drei bis vier Mal am Tag Blut messen. Er macht es zwei Mal, um uns den Rest hier her zu schicken.

Was haben Sie für Erfahrungen mit Ärzten im Kosovo?

Ajshe Gar nicht. Kostet Geld, haben wir nicht.

Waren die Kinder mal beim Arzt?

Lulzim Die hatten keine Medikamente. Die Schwester hatte Feierabend, wir sind nach Hause gegangen ohne Medikamente.

Der Landkreis Rotenburg hatte 75 Euro monatlich für Medikamente zugesagt. Bekommen Sie heute noch etwas vom Landkreis?

Lulzim Nichts. Ich nichts, mein Papa kriegte ein Pflaster, für den Rücken. Das bezahlen sie schon. Meine Frau hat vier Mal etwas bekommen für ihre Depotspritze, die ist wichtig für meine Frau.

Lutfi Ehrlich gesagt, die Spritze, die meine Mutter bekommen muss, die gibt es nirgendwo im Kosovo. Nur in Deutschland.

Haben Sie Hilfe vom deutschen Rückkehrerprojekt URA 2 bekommen?

Lulzim Also, ein Herr Kaas hat von Deutschland in URA 2 gearbeitet. Wir mussten da hin, zwei, drei Mal die Woche. Weil wir eine kleine Hilfe von URA 2 bekommen haben. Und da habe ich gesagt: »Wir brauchen noch Hilfe für Medikamente«. Ich habe gesagt: »Meine Frau ist psychisch krank. Mein Sohn ist Diabetiker, der Lutfi, und der kleine auch.« Da haben sie gesagt: »Herr S., haben Sie ein Rezept? Oder wissen Sie, wie das Medikament heißt?« Da habe ich gesagt: »Das heißt Rispedal, 25 Milligramm. Das sind aber Depotspritzen, keine Medikamente.« Er hat zu mir gesagt: »Ich versuche es in Priština oder Peč oder Gjakova das zu besorgen.« Das hat er über zwei Monate versucht. Im ganzen Kosovo. Er hat gesagt: »Gab's nicht.« Er hat es auch in Mazedonien versucht. Diese Spritze gab es nicht. Da ist sie so geblieben ohne gar nichts. Da ist sie durchgedreht.

Die Nichtbehandlung der manifesten psychischen Erkrankung von Frau S. hatte bereits eigen- und fremdgefährdende Auswirkungen. So hat sie in einem Schub bereits ein Mal nachts die Familie mit dem Messer bedroht. Außerdem kam es zu Problemen mit den albanischen Nachbarn.

Haben Sie URA 2 mal auf die Diabetes-Medikamente angesprochen?

Lutfi Die von URA 2 haben uns Bescheid gegeben. Haben gesagt: »Gehen Sie zu den Ärzten in Peč, vielleicht kriegen Sie das umsonst.« Wir sind hingegangen, da haben die uns angeguckt: »Nee, woher haben Sie das? Woher haben Sie diesen Auftrag?«

Wie lange ist das jetzt ungefähr her mit URA 2 und den Ärzten?

Lulzim Zwei, drei Monate vielleicht.

Ajshe Aber sowieso: Die helfen uns nicht mit den Spritzen, besser ist es, die Medizin aus Deutschland zu bekommen. Wir bekommen keine Hilfe, keine Spritzen.

Was machen Sie, wenn keine Medikamente da sind?

Lulzim Wenn man nichts hat, dann hat man nichts.

Lutfi Ich kenne mich zwar aus, aber was soll man machen mit ihm? (Er zeigt auf seinen fünfjährigen, ebenfalls zuckerkranken Bruder) Er kann das nicht selber nehmen! Was ist, wenn mein Vater nicht da ist? Unsere Mutter ist psychisch krank.

Die Familie S. floh im September 2014 erneut nach Deutschland. Sie sind inzwischen gem. § 60 Abs. 5 bzw. Abs. 7 Satz 1 AufenthG anerkannt. Bis heute werden mehrere erwachsene Familienmitglieder wegen der angeblich unerlaubten Einreise von der Staatsanwaltschaft Dresden kriminalisiert.

In Mitrovica haben wir die 15jährige Leonarda D. besucht und interviewt. Leonarda war im Oktober 2013 von Beamten der zuständigen Präfektur im Departement Doubs in Frankreich während eines Schulausflugs aufgegriffen worden. Die Abschiebung ihrer Mutter und ihrer fünf Geschwister war am Tag dieses Schulausflugs angesetzt worden. Dann war sie in den Kosovo abgeschoben worden. Französische LehrerInnenverbände hatten gegen das Vorgehen der Behörden protestiert, Präsident Hollande bot ihr schließlich eine Rückkehr an – alleine, ohne ihre Eltern. Leonarda lehnte entschieden ab und forderte die gemeinsame Rückkehr mit ihrer gesamten Familie. Das traumatische Erlebnis der Festnahme aus dem von der Polizei verfolgten und gestoppten Schulbus schilderte Leonarda in mehreren Interviews aus dem Kosovo den französischen Medien. Bei unserem Besuch erzählt uns auch Leonarda von der mangelnden medizinischen Versorgung: »Mein Vater zum Beispiel soll jetzt 5000 Euro selbst bezahlen für eine Operation.«

Die Sozialwissenschaftlerin Eli Gashi vom Institut »Alter Habitus« erzählt uns im Interview, der Arzt bzw. das Krankenhaus händige eine Liste der benötigten Medikamente aus. Diese müssten dann selbst besorgt werden. Weiter berichtet sie von etwa zehn (kosovo-)albanischen Familien, die nach der Zusage

medizinischer Versorgung aus Schweden abgeschoben worden waren – nach Recherchen schwedischer Zeitungen haben diese Familien nach ihrer Abschiebung in den Kosovo jedoch keinerlei Versorgung erhalten.

Bei unserem Informationsgespräch mit dem Führungsstab der KFOR-Einheit der Bundeswehr in Prizren am 18. Februar 2014 erläutert der interkulturelle Einsatzberater Thyssen, man müsse im Kosovo sogar die Einweghandschuhe für den Arzt selber kaufen.

Auf unsere Frage, warum die Bundeswehr in Prizren ihre vorhandenen medizinischen Angebote und Einrichtungen nicht auch Einheimischen zur Verfügung stelle, antwortet der Chef des Stabes des Deutschen Einsatzkontingents in Prizren, Herr Hartmann: »Dann würde sicherlich jeden Tag eine Schlange von einem Kilometer Länge vor dem Tor stehen – das wäre gar nicht leistbar.«

Während unserer Recherchereise besuchten wir auch das »Rückkehrzentrum« URA 2 in Priština. Die offizielle Selbstdarstellung dieses Projekts liest sich so: »Das Projekt ›URA 2‹ wird seit Januar 2009 durchgeführt und rein national gefördert.

Dazu haben sich der Bund und die Bundesländer Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit dem Ziel zusammengeschlossen, zurückkehrenden Personen die Reintegration in der Republik Kosovo zu erleichtern und das Rückkehrmanagement insgesamt weiter zu verbessern.«⁷

Für die juristische Rechtfertigung von Abschiebungen ist URA 2 von zentraler Bedeutung. Selbst das BAMF muss angesichts der offensichtlichen Not von Roma im Kosovo einräumen, dass abgeschobene Roma oder unter Druck »freiwillig ausgereiste« Roma massive Schwierigkeiten bei der Lebensunterhaltssicherung und der Gesundheitsversorgung haben. Angebliche Hilfen von URA 2 und beschönigende Auskünfte von URA 2 sind daher häufig die entscheidenden Rechtfertigungen, um Roma abschieben zu können.

⁷ <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehrfoerderung/ProjektKosovo/projektkosovo-node.html>

So wurde im Fall der Großeltern der Familie S. aus Rotenburg/W. auf Basis einer angeblichen Auskunft von URA 2 behauptet, der Medikamentenbedarf der chronisch kranken Personen könne mit monatlichen Zahlungen von 75 Euro komplett finanziert werden – später sollte sich herausstellen, dass dieses Geld bei weitem nicht ausreicht.

Edona Lekaj, Projektassistentin und Vertreterin der Leiterin von URA 2 in Priština, durfte uns erst ein Interview geben, nachdem sie sich telefonisch bei Herrn Jordan vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg rückversichert hatte. Dieser hatte zunächst jedes Interview untersagt und war erst nach einigem Nachhaken unsererseits bereit, seine Blockade aufzugeben. Nach den deutlichen Vorgaben des Bundesamtes mussten wir uns auf Fragen der medizinischen Versorgung beschränken.

Anfangs malte Frau Lekaj das Bild einer perfekten kosovarischen Gesundheitsverwaltung, die selbst westeuropäische Standards in den Schatten stellen würde:

Sie sagen, die Menschen können über das Innenministerium die Kosten für Medikamente beantragen. Das hört sich doch sehr kompliziert an: ich stelle morgens fest, mein Kind ist krank, hat hohes Fieber und braucht Medikamente. Da kann ich doch nicht erst einen Antrag beim Innenministerium stellen?

Frau Lekaj: Nein. In der Kommune. In der zuständigen Kommune geht das.

Und das wird am selben Tag noch bewilligt und das Kind bekommt dann die Medikamente?

Frau Lekaj: Auf jeden Fall.

Wir haben zum Beispiel in Kosovo Polje eine Familie getroffen, die abgeschoben wurde. Die Frau hat einen Tumor, die Kostenübernahme für die Nachsorge dieser Operation ist nicht gesichert. Wo wir auch hingekommen sind, gab es pro Familie mindestens eine Person, meistens zwei, die gravierende Erkrankungen hatten und die sagten, dass sie nicht wissen, wie sie die ärztliche Behandlung und Medikamente bezahlen können.

Frau Lekaj: Das ist schade. Wirklich sehr schade.

Am Ende machte Frau Lekaj dann unfreiwillig deutlich, wie in der Praxis die angeblich kostenlose Medikamentenversorgung ausgehebelt wird:

Frau Lekaj: **Falls das Krankenhaus irgendwas nicht im Besitz hat, dann muss man eigentlich auch Medikamente selber kaufen.**

Angesichts dieser Rechercheergebnisse liegt es nahe, bei einer hohen Zahl von Roma aus dem Kosovo davon auszugehen, dass ihnen im Fall einer Abschiebung kumulative Verfolgung im Sinne der og. Rechtsprechung des BVerwG droht und dass sie durch die völlige Ausgrenzung aus dem System u.a. der medizinischen Versorgung eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung iSd der og. Rechtsprechung des EGMR zu befürchten haben.

Demgegenüber wird die Einstufung des Kosovo als „sicherer Herkunftsstaat“ gestützt auf niedrige Anerkennungsquoten, die wiederum auf den regelmäßig in jedem Asylverfahren herangezogenen Lageberichten des Auswärtigen Amtes beruhen.

Für die angeführten vermeintlich niedrigen Anerkennungsquoten gibt es aus meiner Sicht folgende Gründe:

1. Die Ablehnung von Personen aus dem Kosovo – egal ob Roma oder Albaner – in möglichst schnellen Verfahren und möglichst als „offensichtlich unbegründet“ ist politisch gewollt und mehr oder weniger offen innerhalb des BAMF angeordnet. In einer Vielzahl von Anhörungen werden diese bewusst kurz gehalten. Traumatisierten Personen, die krankheitsbedingt Erinnerungslücken und -schwächen haben, werden diese gnadenlos als „Widersprüche“ im Vortrag vorgehalten. So gut wie nie werden Dolmetscher eingesetzt, die selbst Roma sind. Vielmehr sehen sich Roma in Asylverfahren regelmäßig Dolmetschern gegenüber, die meist aus der albanischen Mehrheitsbevölkerung des Kosovo stammen und von deren Grundhaltung gegenüber Roma geprägt sind.
2. Dass die niedrigen Anerkennungsquoten politisch gesteuert sind, ist auch daran ersichtlich dass in anderen EU-Staaten deutlich höherer Anerkennungsquoten sind: Nach der Begründung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung

einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten⁸ waren „nach Auffassung der Mitgliedstaaten“

7,8% (ALB) der „Asylanträge“ albanischer Flüchtlinge

6,3% der „Asylanträge“ kosovarischer Flüchtlinge und

3% der „Asylanträge“ montenegrischer Flüchtlinge begründet.

Pro Asyl weist darauf hin, dass nach den Zahlen von Eurostat In der Schweiz 2014 rund 37 % der serbischen und 40% der kosovarischen Antragsteller einen Schutzstatus erhielten. Finnland gewährte demnach 43% der Flüchtlinge aus dem Kosovo Schutz. In Frankreich wurden 20% und in Belgien 18% der Schutzsuchenden aus Bosnien und Herzegowina, in Großbritannien 18% der albanischen Asylsuchenden als schutzbedürftig eingestuft⁹ .

Bereits diese Zahlen belegen, dass die drei Länder von einer landesweiten Sicherheit vor politischer Verfolgung für alle Personen- und Bevölkerungsgruppen im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.Mai 1996 -- 2 BvR 1507 und 1508/93 – weit entfernt sind. Die Beschränkung der og. Zahlen auf „Asylanträge“ legt jedenfalls die Vermutung nahe, dass Anerkennungen von nationalem Schutz nicht immer erfasst sind. Beispielsweise in Deutschland sind diverse Anerkennungen von nationalem Schutz nach § 60 Abs. 7 S. 1 z.B. in asyl.net dokumentiert.

Ferner hat z.B. das oberste französische Verwaltungsgericht, der Conseil d’Etat, die Einstufung des Kosovo zum sicheren Herkunftsstaat für rechtswidrig erklärt¹⁰ .

3. Vielfach wird wegen der durch politische Vorgaben gesteuerten Gefahr eines „offensichtlich unbegründet“ in Deutschland aus gutem Grund gar nicht erst ein Asylantrag gestellt, sondern der Antrag – dann allerdings

⁸ Begründung zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erstellung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsstaaten für die Zwecke der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes und zur Änderung der Richtlinie 2013/32/EU (Interinstitutionelles Dossier: 2015/0211 (COD) vom 10.9.2015)

⁹ <http://www.proasyl.de/de/home/gemeinsam-gegen-rassismus/fakten-gegen-vorurteile/> mit link zu eurostat

¹⁰ Conseil d’etat 10 octobre 2014 Nos 375474,375920

oft mit Erfolgsaussicht – auf nationalen Schutz beschränkt oder nur gegenüber der Ausländerbehörde Abschiebungshindernisse wegen Krankheit und/oder Verwurzelung geltend gemacht. Denn es gibt zwei Formen der Ablehnung eines Asylantrags: Offensichtlich unbegründet und einfach unbegründet. Eine Ablehnung als „Offensichtlich unbegründet“ hat zur Folge dass in der Regel bis zur erneuten Aus- und Wiedereinreise – also in der Regel für viele Jahre – keine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden darf (§ 10 Abs. 3 Satz 2 AufenthG). Aus Angst vor dieser äußerst gravierenden negativen Folgen eines Asylantrags für den Lebensweg der nächsten fünf bis zehn Jahre wird oft auch bei Personen mit sehr fundiertem Vortrag zu Fluchtgründen bewusst kein Asylantrag gestellt.

4. Zahllose Anerkennungen von nationalem Schutz für eine Person haben zur Folge, dass den übrigen Familienmitgliedern Aufenthaltserlaubnisse angeboten werden, wenn sie ihre Asylanträge zurückziehen. Daher wird aus Zeit- und Kostengründen, aber auch weil eine Integration faktisch nur mit einer Aufenthaltserlaubnis, nicht aber mit einem jahrelangen Asylverfahren möglich ist, oft auf die weitergehende gerichtliche Geltendmachung von Ansprüchen auf internationalem Schutz (Flüchtlingsanerkennung oder subsidiärer Schutz) verzichtet. Denn eine Erteilung von humanitären Aufenthaltserlaubnissen nach § 25 Abs. 5 ist nur möglich, wenn kein Asylverfahren mehr anhängig ist (§ 10 Abs. 1 AufenthG).

5. Im übrigen wird auch einfach in der Gesetzesbegründung (Drucks. 18/6185) und in den Lageberichten des Auswärtigen Amtes (AA) mit wahrheitswidrigen Zahlen und Behauptungen argumentiert, falls diese Lageberichte überhaupt zugänglich sind. Die Lageberichte sind praktisch immer mit dem Vermerk „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ und dürfen daher jedenfalls von Seiten der Behörden nicht veröffentlicht werden. Auch ich hatte zur Vorbereitung dieser Stellungnahme nur Zugriff auf den Lagebericht vom 29. Januar 2014. Trotz ausdrücklicher Anfrage wurde mir von der Bundestagsverwaltung kein neuerer Lagebericht zur Verfügung gestellt.

5.1. Auf S. 38 der Gesetzesbegründung (Drucks. 18/6185) wird behauptet, es habe vom 1.1.2015 bis 30.6.2015 bei kosovarischen Staatsangehörigen nur 23 positive gerichtliche Entscheidungen gegeben, und dies seien 23 Anerkennungen von nationalen Abschiebungsverboten, folglich keine Anerkennung von subsidiärem Schutz gewesen.

Tatsächlich hingegen hat allein in den von mir bearbeiteten Verfahren das Verwaltungsgericht Oldenburg mit Urteil vom 20.5.2015 - 5 A 2507/14 - einer Roma aus dem Kosovo subsidiären Schutz zuerkannt:

Das Gericht hat sein Urteil tragend mit den Grundsätzen der Entscheidung des EGMR im Urteil M.S.S./Belgien und Griechenland, Urteil vom 21. Januar 2011 - 30696/06 -, NVwZ 2011, 413 begründet. Danach liegt eine Verletzung von Art. 3 EMRK vor, wenn Obdachlosigkeit, faktischer Ausschluss aus sozialer Versorgung, und jegliche Aussicht auf Änderung dieser Lage zusammentreffen:

„Die Klägerin ist nicht nur dem Volke der Roma zugehörig, was für sich genommen bereits - auch unter Hinweis auf die entsprechenden Ausführungen im Bericht des Auswärtigen Amtes vom 25. November 2014 über die asyl- und abschieberelevante Lage in der Republik Kosovo (dort Seite 13) schwierige Lebensbedingungen und einen nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt bedeutet, sondern hat auch ein 3-jähriges Kind, für dessen Wohl und Wehe sie zu sorgen hat, ohne dass sie über familiäre oder verwandtschaftliche Unterstützung im Kosovo verfügt. Zudem hat sie - bis auf ihre ersten beiden Lebensjahre - ihr gesamtes Leben in der Bundesrepublik Deutschland verbracht, so dass sie mit der im Kosovo herrschenden Lebenssituation und dem dortigen Kulturkreis kaum vertraut sein dürfte. Unter diesen Umständen erscheint es beinahe als ausgeschlossen, dass sie - zumal als erst 24-jährige Frau - in der Lage sein wird, sich im Kosovo zurecht zu finden und dort eine Existenzgrundlage für sich und ihren Sohn aufbauen zu können.“

5.2. Nach dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes¹ sollte die Versorgung mit rezeptpflichtigen Standardmedikamenten, die auf der »Essential Drug List« stehen, kein Problem sein:

»Für medizinische Leistungen sowie für Basismedikamente aus der »Essential Drug List« zahlen Patienten Eigenbeteiligungen, die nach vorgegebenen Sätzen pauschal erhoben werden. Von der Zuzahlungspflicht befreit sind Invaliden und Empfänger von Sozialhilfeleistungen, Rentner, Schwangere, chronisch Kranke, Kinder bis zum 15. Lebensjahr, Schüler und Studenten bis zum Ende der Regelausbildungszeit, Kriegsveteranen und Personen über 65 Jahre.«¹¹

¹¹ Bericht über die asyl- und abschiebungsrelevante Lage in der Republik Kosovo (Stand: November 2013), Auswärtiges Amt Gz.: 508-516.80/3 KOS vom 29. Januar 2014, S. 28

Nach den Erkenntnissen unserer Recherchegruppe über die schlicht wahrheitswidrigen Behauptungen des Auswärtigen Amtes (AA) im Lagebericht hatte ich mehrfach in Anhörungen beim Bundesamt und in Verhandlungen vor Verwaltungsgerichten provokant, aber nicht unzutreffend die von bewusst unwahren Berichte des AA gesprochen und geschrieben, bis hin zur Androhung einer Strafanzeige wegen versuchtem Prozessbetrug.

Die interessante Reaktion ist regelmäßig, dass sich niemand findet, der diese Berichte noch ernsthaft verteidigt:

- Eine Mitarbeiterin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Oldenburg sagte mir sogar, man wisse doch wie solche Berichte zustande kommen. Sie selbst habe, als sie einige Monate in Frankreich bei der dortigen Asylbehörde hospitierte, den Lagebericht über Algerien verfasst – indem sie im wesentlichen den französischen Bericht abgeschrieben habe.
- ein albanischer Dolmetscher vor dem Verwaltungsgericht Lüneburg stimmte spontan zu, dass es stimme, dass de facto kein Medikament kostenlos ausgegeben werde, obwohl offiziell u.a. betreffend über 65jährige Personen anderes behauptet wird und berichtete eindringlich von der Finanzierung der Behandlung seiner Mutter im Kosovo durch ihre in Westeuropa lebenden Kinder

Demgegenüber war die Erfahrung mit einer deutschen Botschaft in einem bereits als sicher eingestuften Herkunftsstaat – Mazedonien – dass hemmungslos und wahrheitswidrig Schönfärberei zu asylrelevanten Fragen betrieben wurde¹²:

Anfang März 2015 wurde unserer Recherchegruppe – nach mehrtägigem Drängen - ein Termin für ein Gespräch bei der deutschen Botschaft in Skopje gegeben. Erst wollte die Botschaft nur mit den JournalistInnen aus unserer Gruppe sprechen, nach einem Telefonat des Republikanischen Anwaltsvereins (RAV) war man bereit mit uns allen zu sprechen, allerdings nur für eine halbe Stunde.

¹² : Abgeschobene Roma in Mazedonien. Journalistische, juristische und medizinische Recherchen, Bremen 2015, noch nicht im Internet, kann bestellt werden bei : KOOP, Vor dem Steintor 131, 28203 Bremen

Kameras und Mikrofone waren nicht zugelassen, es sollte nur ein Hintergrundgespräch sein.

Zu Beginn erläuterte und dann der stellvertretende Botschaft Helge Sander „die Regeln“: „nichts was wir sagen ist zitierbar“.

Sodann folgte von seinem Ko-Referenten Ralf Maureder die Auskunft, es gebe seit Sommer 2014 keine Ausreiseverbote mehr. (Ausreiseverbote sind für Asylverfahren mazedonischer Flüchtlinge ein sehr wichtiges Thema). Das Thema sei erledigt seitdem das mazedonische Verfassungsgericht geurteilt habe, eine Ausreiseverbot sei nach mazedonischem Recht verfassungswidrig¹³.

Als uns diese interne nicht ziterbare Erkenntnis am Donnerstag, dem 5.3.2015 exklusiv im Hintergrundgespräch mitgeteilt wurde, bestand bereits seit über einem Monat ein Ausreiseverbot der Regierung gegen den sozialdemokratischen Oppositionsführer Zoran Zaev¹⁴.

Nur einen Tag vorher hatten uns Anwälte der Macedonian Young Lawyers Association (MYLA) mitgeteilt, dass Urteile des Verfassungsgerichts nach mazedonischem Recht keine für alle Gerichte verbindliche Rechtsquelle sind (wie etwa Urteile des Bundesverfassungsgerichts, siehe § 31 BVerfGG). Folglich hatte das Urteil des Verfassungsgerichts gegen ein Ausreiseverbot allenfalls die Wirkung, dass sich das Gesicht der Ausreiseverbote änderte, nicht aber dass die Ausreiseverbote aufhörten. Die jungen AnwältInnen sprachen von etwa 40 Ihnen derzeit bekannten Fällen von Ausreiseverboten. Zum einen handele es sich um Personen, die aus Deutschland oder Belgien abgeschoben wurden. Deren Pässe seien einfach vom Innenministerium einbehalten worden, so dass sie de facto nicht mehr legal ausreisen konnten.

Zum anderen gebe es Personen, denen einfach – ohne offizielle Bescheide, Stempel oder ähnliches – von den GrenzbeamtInnen faktisch nicht erlaubt wird das Land zu verlassen. Diese Methode beobachten die AnwältInnen verstärkt seit der Entscheidung des Verfassungsgerichts und vermuten, dass die

¹³ Eine deutsche Übersetzung des Urteils des mazedonischen Verfassungsgerichts vom 25.6.2014 gibt es unter: http://www.aktionbleiberecht.de/zeug/material/Ustaven_Sud.pdf

¹⁴ NZZ vom 3.2.2015, siehe <http://www.nzz.ch/international/europa/ausreiseverbot-fuer-den-oppositions Fuehrer-1.18474295>

Regierung ihnen einfach keine Beweise mehr für die Praxis der Ausreiseverbote liefern will. Denn vor dem Verfassungsgericht spielte gerade die Praxis der Passmarkierung mit zwei Kugelschreiberstrichen als interner Code der Grenzpolizei für „Ausreiseverbot“ eine zentrale Rolle, und entsprechende Fotos von so markierten Pässen kursieren im Internet.

Heute (d.h. März 2015), so die AnwältInnen, wird Roma oft einfach ohne Begründung und ohne schriftlichen Nachweis die Ausreise verweigert. Eine offiziell bestätigte Anweisung dazu gebe es nicht. Oft genüge ein Roma-Name, was aber nicht immer erkennbar sei, so dass inzwischen auch Angehörige der albanischen oder der türkischen Minderheit von Ausreiseverboten betroffen seien: Roma hätten meist muslimische Namen wie z.B. Mehmedovic oder Ahmetovic, diese Namen hätten aber Angehörige der anderen Minderheiten oft auch, so dass inzwischen nicht nur Roma von Ausreiseverboten betroffen seien.

Auch steht in mazedonischen Pässen – anders als in deutschen Pässen – immer auch die Meldeanschrift des Passinhabers. Wenn also – wie es Mandanten von mir passiert ist – im Pass der Stadtteil Suto Orizari der Hauptstadt Skopje erwähnt ist, weiss fast jeder in Mazedonien, dass dort ganz überwiegend Roma wohnen. Auch das erleichtert das racial profiling an der Grenze, und führt zur Ausreiseverweigerung.

Die AnwältInnen betonten, dass es für diese Ausreiseverbote keinerlei rechtliche Grundlage gibt. Die Ausreiseverbote seien „unconstitutional par excellence“.

Nach unserer Rückkehr erfuhren wir, dass das European Roma Rights Center (ERRC) nach einer Presseerklärung vom 26.3.2015 über 50 Fälle von Ausreiseverboten dokumentiert hat¹⁵.

Wie die deutsche Botschaft dazu kommt uns weismachen zu wollen, es geben keine Ausreiseverbote mehr, bleibt allerdings unklar: Selbst wenn man nur die Begriffe „Mazedonien“ und „Ausreiseverbot“ zusammen bei google eingibt, wird man erschlagen von einer Fülle von Meldungen zum Ausreiseverbot gegen den

¹⁵ <http://www.errc.org/article/macedonia-must-stop-playing-with-roma-passports/4354>

Oppositionsführer. Offensichtlich wird von der Botschaft nur durch Anfragen bei der mazedonischen Regierung recherchiert, und so der nächste verharmlosende und wirklichkeitsfremde Lagebericht des Auswärtigen Amtes vorbereitet.

Auch auf unsere Frage, wie die Botschaft in Skopje zu ihren Lageerkennntnissen kommt, sagten uns die Mitarbeiter der Botschaft dass sie bei den betreffenden Ministerien Mazedoniens nachfragen.

Vertreter der deutschen Botschaft in Pristina (Kosovo) waren bei unserer Vorort-Recherche im Februar 2014 nicht zu einem Gespräch bereit.

2. Herkunftsstaat

Ein nicht unerheblicher Teil der geflüchteten kosovarischen Roma sind seit zehn oder mehr Jahren nicht mehr im Kosovo gewesen. Die wohl größte Zahl von Menschen flüchtete 1998 und 1999 teils in andere Nachfolgestaaten Jugoslawiens, teils nach Westeuropa. Die in der gegenwärtigen Debatte und der Gesetzesbegründung herangezogenen Zahlen über Flüchtlinge aus dem Kosovo Anfang 2015 hingegen betreffen fast nur Albaner, und kaum Roma.

Von den meist 1998/1999 geflüchteten Personen wurden oft danach Kinder in Westeuropa geboren. Jahrelange unsichere Aufenthalte ganzer Familien in Belgien, Schweden, der Schweiz, den Niederlanden, Deutschland und Frankreich sind nicht selten. Auch mehrjährige Aufenthalte nach einer ersten Abschiebung im Kosovo oder – mit oder ohne zwischenzeitlicher Abschiebung – in anderen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien sind in solchen Biografien nicht selten.

Für Kinder, jugendliche und oft auch für junge Erwachsene aus solchen Familien geht es völlig an der Wirklichkeit vorbei, den Kosovo als ihren „Herkunftsstaat“ zu bezeichnen. Viele von Ihnen sind nie dort gewesen oder haben keinerlei Erinnerung an diese Region, weil sie im Kleinkindalter geflüchtet sind.

Mit der nicht an rationalen rechtlichen Kategorien orientierten Kategorie des „herstammens“ wird daher im Gesetzentwurf und absehbar in weiteren rechtlichen Auseinandersetzungen entgegen der historischen Wahrheit und wider besseres Wissens vielen jüngeren Menschen eine kosovarische (oder albanische oder montenegrinische) Identität zugeschrieben, die sie nicht haben.

Sowohl nach den og. rechtlichen Kategorien als auch nach den Rechercheergebnissen der Vorort-Recherche im Kosovo halte ich den Kosovo daher in keiner Weise für „sicher“ als Herkunftsstaat von Asylsuchenden.

Für die Gruppe derjenigen Roma, die seit 1998/1999 auf der Flucht sind, und insbesondere für deren Kinder, die oft bis heute keinen gesicherten Aufenthalt haben, halte ich zudem die Bezeichnung „Herkunftsstaat“ in Bezug auf den Kosovo inzwischen für eine völlig irreführende Zuschreibung.

Mit freundlichen Grüßen

Jan Sürig

Ministerialrat

Leiter des Sachgebiets Ausländer- und Asylrecht

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

**Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (BT-Drucksache 18/1528);
Stellungnahme als Sachverständiger**

I. Gegenstand der Anhörung

1. Der Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes der Fraktionen von CDU/CSU und SPD vom 29.09.2015 (BT-Drs. 18/6185) sieht im Wesentlichen Änderungen des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG), das künftig Asylgesetz heißen soll, des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) vor. Daneben werden zahlreiche weitere Gesetze geändert.
2. Parallel dazu wurde ein identischer Gesetzentwurf von der Bundesregierung am 29.09.2015 beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet (BR-Drs. 446/15). Dieser Entwurf wird begleitet von einer Verordnung der Bundesregierung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 29.09.2015, BR-Drs. 447/15. Der Innenausschuss des Bundesrates hat hierzu am 08.10.2015 beraten und eine Empfehlung abgegeben (BR-Drs. 446/1/15). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung, der vom Deutschen Bundestag noch zu beschließenden Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sowie die Verordnung der Bundesregierung stehen auf der Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 16.10.2015.
3. Gegenstand der Anhörung sind außerdem drei Anträge der Fraktion DIE LINKE. vom 28.01.2015, BT-Drs. 18/3839, vom 30.06.2015, BT-Drs. 18/5370, und vom 29.09.2015, BT-Drs. 18/6190, sowie ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 20.04.2015, BT-Drs. 18/4694. Nur der Antrag BT-Drs. 18/6190 geht – in allgemeiner Weise – auf den Gesetzentwurf ein, die anderen Anträge beinhalten allgemeine Aussagen zum Umgang mit Flüchtlingen (BT-Drs. 18/3839) oder betreffen besondere Fragestellungen wie die Finanzierung (BT-Drs. 18/4694) und die medizinische Versorgung (BT-Drs. 18/5370).

Die gutachterliche Stellungnahme beschränkt sich auf die ausländer- und asylrechtlichen Änderungen des Gesetzentwurfes und geht am Rande auch auf die parallel dazu vorgelegte Verordnung ein, die mit dem Gesetzentwurf in einem politischen Zusammenhang steht.

II. Allgemeines zum Gesetzentwurf

Mit dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen, der mit dem Gesetzentwurf Bundesregierung übereinstimmt, sowie der Verordnung der Bundesregierung werden im Wesentlichen die Vereinbarungen zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefs der Länder zur Bewältigung der Flüchtlingskrise vom 24.09.2015 umgesetzt. Ziel ist es, die Asylverfahren zu beschleunigen, die Rückführung vollziehbar Ausreisepflichtiger zu vereinfachen und Fehlanreize für ungerechtfertigte Asylanträge zu beseitigen. Zudem soll die Integration von Menschen mit guter Bleibeperspektive verbessert werden. Staatsangehörigen aus den Staaten des Westbalkans, deren Asylanträge nahezu keine Aussicht auf Erfolg haben, wird ein legaler Weg zur Arbeitsmigration eröffnet. Zudem werden die Regelungen zur Leiharbeit für Asylbewerber und Geduldete gelockert.

Die zunächst vom Bundesministerium des Innern mit diesem Gesetzentwurf ebenfalls vorgesehene Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU) und der Aufnahme richtlinie (Richtlinie 2913/332/EU) bleibt einem gesonderten Rechtssetzungsverfahren vorbehalten.

Im Einzelnen sieht das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz insbesondere folgende Änderungen vor:

- Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um Albanien, Kosovo und Montenegro.
- Verlängerung der Pflicht, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, von derzeit drei auf sechs Monate sowie für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten über sechs Monate hinaus bis zur Ausreise oder Abschiebung. In beiden Fällen verlängert sich auch die Residenzpflicht entsprechend.
- Einführung eines Beschäftigungsverbots für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben, sowie für Duldungsinhaber aus diesen Staaten, deren nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.

- Beschränkung der Leistungsgewährung für vollziehbar Ausreisepflichtige, denen eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder bei denen diese abgelaufen ist.
- Gleiches gilt für im Rahmen künftiger EU-weiter Umsiedlungen („relocation“) verteilte Asylbewerber, die entgegen der Verteilentscheidung für einen anderen Mitgliedstaat trotzdem in Deutschland einen Asylantrag stellen.
- Stärkung des Sachleistungsprinzips in Erstaufnahmeeinrichtungen, indem das bisherige „Taschengeld“ so weit wie möglich durch Sachleistungen (auch Wertgutscheine) erbracht werden soll. In der Anschlussunterbringung (Gemeinschaftsunterkünfte) kann ebenso verfahren werden.
- Soweit Geldleistungen erbracht werden, dürfen sie höchstens einen Monat im Voraus ausgezahlt werden.
- Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und bestimmte Geduldete sowie Schaffung einer auf das Sprachniveau des Integrationskurses aufbauenden berufsbezogenen Sprachförderung.
- Verbot der Ankündigung des Abschiebungstermins.
- Abschiebungsstopperlasse der Länder für bestimmte Staaten (u.a. sog. „Wintererlasse“) nur noch für höchstens drei statt bisher sechs Monate.
- Strafschärfung für den Grundtatbestand der Schleusung, die künftig mit drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft wird. In minder schweren Fällen soll es aber beim bisherigen Strafrahmen (Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren) verbleiben.

In der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sind folgende Änderungen bedeutsam:

- Einführung der legalen Arbeitsmigration für die Staaten des Westbalkans ohne berufliche Qualifikation für die Jahre 2016 bis einschließlich 2020 unter folgenden Voraussetzungen:
 - Konkretes Arbeitsplatzangebot und Visumantrag aus dem Ausland
 - Kein Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG in den letzten zwei Jahren vor der beabsichtigten Beschäftigung (Ausnahme: Asylantrag nach dem 01.01.2015 aber vor Inkrafttreten des Gesetzes und unverzügliche Ausreise nach Inkrafttreten).
 - Die Regelungen zur Vorrangprüfung bleiben unverändert.
- Lockerung des Leiharbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete, allerdings verknüpft mit dem Erfordernis einer Vorrangprüfung. Damit ist Asylbewerbern und Ge-

duldeten grundsätzlich erst nach 15-monatigem Aufenthalt eine Beschäftigung in der Leiharbeit möglich.

III. Die wesentlichen Änderungen und weitergehender Änderungsbedarf

1. Wesentliche Änderungen im Asylverfahrensgesetz (künftig: Asylgesetz – AsylG)

a) Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten (§ 29a Abs. 2a und Anlage II zum AsylG-E)

Die Westbalkanstaaten Albanien, Kosovo und Montenegro werden als sichere Herkunftsstaaten eingestuft. Das hat zur Folge, dass nach § 29a AsylVfG für sie nun auch die widerlegbare gesetzliche Vermutung fehlender politischer Verfolgung gilt. Die Liste der sicheren Herkunftsstaaten soll alle zwei Jahre überprüft werden.

Bewertung:

Längst überfällig war die Aufnahme der verbliebenen Westbalkanstaaten in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten. Dies legte schon lange die auch von den Gerichten gebilligte Entscheidungspraxis des BAMF nahe, nach der die Anerkennungsquote bei Asylanträgen aus diesen Staaten abgesehen von wenigen Fällen, in denen vor allem aus medizinischen Gründen Abschiebungsschutz gewährt wird, gegen Null tendiert.

Die vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Liste ist akzeptabel, darf aber nicht einseitig darauf gerichtet sein, Staaten von der Liste zu streichen, sondern muss gerade auch dem Ziel dienen, weitere Staaten in diese Liste aufzunehmen. Letzteres wird im Gesetzestext zwar bedauerlicher Weise nicht zum Ausdruck gebracht, die Bundesregierung ist aber nicht gehindert, auch den Aspekt der Ausweitung der Liste in ihren Bericht aufzunehmen. Es bietet sich an, dafür eine ständige Expertengruppe beim BAMF einzurichten, in die auch das Auswärtige Amt seine Sachkunde einbringen sollte. Mit Blick auf die Entscheidungspraxis des BAMF stellt sich insbesondere bei einer Reihe von afrikanischen Staaten die Frage, ob sie nicht die Voraussetzungen für sichere Herkunftsstaaten erfüllen.

Die Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat muss künftig auch Voraussetzung dafür sein, dass die Europäische Union einem Drittstaat Visafreiheit gewährt. Das Auseinanderfallen von beidem war einer der Gründe, die in den letzten Jahren den Massenexodus aus einigen Westbalkanstaaten erleichtert und sogar mit hervorgerufen hat.

b) Verlängerung der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtung (§ 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 1a sowie § 59a Abs. 1 Satz 2 AsylG-E)

Pflicht, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, wird verlängert

- generell von drei auf sechs Monate sowie
- für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten über sechs Monate hinaus bis zur Entscheidung über den Asylantrag und – bei Ablehnung als unzulässig oder als offensichtlich unbegründet – bis zur Ausreise oder Abschiebung.

In beiden Fällen verlängert sich auch die Residenzpflicht entsprechend.

Bewertung:

Die Neuregelung ist zu begrüßen. Um das gesetzgeberische Ziel, Asylverfahren vor dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) während der Dauer des Aufenthaltes in der Aufnahmeeinrichtung, in der alle maßgeblichen Behörden vertreten sein sollen, abzuwickeln, war die starre Frist von drei Monaten schon lange zu kurz. Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, deren Asylanträge nahezu keine Aussicht auf Erfolg haben, sollen bis zur Aufenthaltsbeendigung in der Aufnahmeeinrichtung verbleiben können. Das erleichtert und beschleunigt die Aufenthaltsbeendigung erheblich.

c) Verpflichtung zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung für Folgeantragsteller

§ 71 Absatz 2 Satz 2 des Entwurfs sieht eine Wohnverpflichtung in der Erstaufnahmeeinrichtung für Folgeantragsteller vor, die zwischenzeitlich das Bundesgebiet verlassen hatten.

Bewertung:

Diese Regelung ist zu begrüßen, weil dadurch rechtsmissbräuchlich gestellte Folgeanträge unattraktiver werden. Da Folgeanträge gerade von Staatsangehörigen aus sicheren Herkunftsstaaten (Westbalkan) in großer Zahl, nicht selten jedes Jahr, gestellt werden, ist die Neuregelung auch notwendig, damit die neu eingeführte Verpflichtung für Erstantragsteller aus diesen Herkunftsländern zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung bis zur Aufenthaltsbeendigung Wirkung zeigen kann.

Allerdings sollte das Wiederaufleben der Verpflichtung zum Wohnen in der Aufnahmeeinrichtung für alle Folgeantragsteller gelten. Denn gerade vor der Ausreise werden Folgeanträge oftmals allein mit dem Ziel gestellt, die Abschiebung zu vereiteln oder zu verzögern. Müssten auch diese Folgeantragsteller wieder in die Aufnahmeeinrichtung

umziehen, würden rechtsmissbräuchlich gestellte Folgeanträge unattraktiver. Außerdem könnte die Bearbeitung des Folgeantrags in der Aufnahmeeinrichtung beschleunigt erfolgen.

d) Beschäftigungsverbot für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylIG-E)

Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31.08.2015 einen Asylantrag gestellt haben, wird die Beschäftigung generell untersagt.

Bewertung:

Die Regelung ist zu begrüßen, weil dadurch das Stellen aussichtsloser Asylanträge unter asylfremden Motiven deutlich unattraktiver wird. Einer der Gründe, weshalb sich im Frühjahr dieses Jahres Tausende aus dem Kosovo auf den Weg nach Deutschland machten und hier Asylanträge stellten, war das Gerücht, hier könnte man sofort arbeiten. Dem wird durch die Neuregelung wirksam entgegengewirkt. Der Gesetzgeber zeichnet die Erlasslage in manchen Ländern wie in Bayern nach, nach der die Ausländerbehörden bereits nach geltendem Recht angewiesen sind, aus migrationspolitischen Gründen grundsätzlich keine Beschäftigungserlaubnisse für diesen Personenkreis zu erteilen. Für die Einführung eines Stichtags gibt es allerdings keinen sachlichen Grund, da Vertrauensschutz im Hinblick auf den offensichtlichen Asylmissbrauch nicht zu gewähren ist.

Zu bedauern ist, dass der Gesetzgeber das Beschäftigungsverbot nicht auch auf Fälle erstreckt hat, in denen das BAMF aus anderen Gründen einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt hat (vgl. § 30 AsylVfG) oder in denen das BAMF auf der Grundlage der sog. Dublin-Verordnung die Überstellung angeordnet hat. Auch in diesen Fällen gibt es keine Bleibeperspektive; die Aufenthaltsbeendigung muss Vorrang vor einer Beschäftigung haben.

Die Gesetzesänderung hätte zudem Anlass geboten, die durch das Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 05.11.2014 (BGBl. I, S. 1649) vorgenommene Verkürzung der Sperrfrist für den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete von neun auf drei Monate einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Diese Rechtsänderung war einer der Gründe für den massiven Anstieg der Asylbewerberzahlen im Jahr 2015. Denn in einer Zeit, in der Asylverfahren in Deutsch-

land bis zum rechtskräftigen negativen Abschluss regelmäßig zwei Jahre oder sogar länger dauern, jedenfalls für Asylbewerber aus Staaten, die das BAMF im Verfahren nicht priorisiert hat, ist es hoch attraktiv, ohne jeglichen Asylgrund einen Asylantrag zu stellen, um bis zum rechtskräftigen negativem Abschluss des Asylverfahrens für einige Jahre legal in Deutschland arbeiten zu können. Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber diesen ganz erheblichen Pullfaktor baldmöglichst beseitigen wird.

Dasselbe gilt für den Wegfall der Vorrangprüfung nach 15 Monaten Aufenthalt durch Art. 1 der 2. Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 10.11.2014 (BGBl. I S. 1683). Zum Schutz des deutschen Arbeitsmarkts, insbesondere im Interesse eines Beschäftigungsvorrangs für die große Zahl anerkannter Flüchtlinge sollten Asylbewerber im Verfahren und abgelehnte Asylbewerber (Geduldete) wieder uneingeschränkt der Vorrangprüfung unterliegen.

d) Weitergehender Änderungsbedarf im AsylVfG

Über die bereits genannten Punkte hinaus wären folgende weiteren Gesetzesänderungen sinnvoll und notwendig, um den gegenwärtigen Zustrom von Asylbewerbern zu bewältigen und asylfremde Zuwanderungsanreize zu vermeiden.

(1) Wiedereinführung der Residenzpflicht

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2439) wurde zum 01.01.2015 die bisherige räumliche Beschränkung des Aufenthalts von Asylbewerbern und Geduldeten auf den Bezirk der Ausländerbehörde bzw. auf das Land weitgehend abgeschafft. Diese sog. Residenzpflicht gilt seitdem nur noch während des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung sowie in wenigen unsystematischen Sonderfällen. An die Stelle ist eine Wohnsitzauflage getreten, die aber in der Praxis weder durchsetzbar noch kontrollierbar und vor allem auch gar nicht in der Lage ist, den Aufenthalt der betreffenden Ausländer zu bestimmen. Die Folge wird sein, dass sich demnächst etwa eine Million Ausländer ohne Aufenthaltstitel (Asylbewerber, Geduldete) nahezu unkontrollierbar im Bundesgebiet aufhalten werden. Zu erwarten ist, dass sie vielfach die zugewiesene Unterkünfte in ländlichen Gebieten verlassen und sich im Wesentlichen in den großstädtischen Ballungszentren aufhalten werden, zumal in vielen Ländern die nach dem AsylbLG zustehenden Geldleistungen unbar auf Konten überwiesen werden, von denen überall abgehoben werden kann. Um die

bundesweite Verteilung sicherzustellen, muss der Rechtszustand vor dem 01.01.2015 wieder hergestellt werden.

(2) Obligatorische Überprüfung zielstaatsbezogener Abschiebungshindernisse

Während § 73 AsylVfG für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge die Prüfung eines Aufhebung nach drei Jahren wegen Wegfalls der Voraussetzungen vorsieht, fehlt eine entsprechende Überprüfungsfrist für die Aufhebung der Zuerkennung von internationalem subsidiären Schutz und von nationalen Abschiebungsverboten (§§ 73 b, c AsylVfG). Auch in diesen Fällen muss das BAMF zur regelmäßigen Überprüfung der Voraussetzungen verpflichtet werden, bei gesundheitlich begründeten Abschiebungsverboten wäre ein Zeitraum von einem halben Jahr angemessen.

(3) Mitteilungspflicht des Verwaltungsgerichts gegenüber der Ausländerbehörde

Nach geltendem Recht (§ 83a AsylVfG) kann das Verwaltungsgericht der Ausländerbehörde, die nicht Verfahrensbeteiligte ist, das Ergebnis eines asylprozessrechtlichen Verfahrens formlos mitteilen. Um aufenthaltsbeende Maßnahmen schneller einleiten zu können, sollte die Ermessensregelung in eine Verpflichtung der Verwaltungsgerichte umgewandelt werden. Eine – derzeit oft mit erheblicher Verspätung eingehende – Mitteilung des BAMF, dass die Ausreisepflicht nunmehr vollziehbar ist, bräuchte nicht mehr abgewartet werden. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 eine diesbezügliche Änderung empfohlen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 6).

(4) Verzicht auf eine gesetzliche Regelung der BÜMA

Um einen klassischen Fall von Überregulierung und praxisferner Aufgabenmehrung für die ohnehin aufs äußerste belasteten Ausländerbehörden handelt es sich bei der in § 63a AsylG-E (Art. 1 Nr. 23) vorgesehenen gesetzlichen Regelung der „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“. Sie wird seit Jahrzehnten bei der Erstmeldung als Asylsuchender von Polizei und Aufnahmeeinrichtungen ausgestellt, ohne dass eine gesetzliche Grundlage erforderlich gewesen wäre. Stattdessen sollte das BAMF schnellstmöglich in die Lage versetzt werden, die Asylanträge zeitnah entgegenzunehmen und die Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung auszustellen. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 zumindest die Streichung der verwaltungsaufwändigen Verlängerungsregelung empfohlen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 4).

2. Wesentliche Änderungen im Asylbewerberleistungsgesetz

a) Leistungseinschränkungen für bestimmte Personengruppen (§ 1a Abs. 2 und 3 AsylbLG-E)

Für bestimmte Personengruppen entfallen die Ansprüche auf Leistungen nach dem AsylbLG mit Ausnahme der Leistungen bei Krankheiten, Schwangerschaft und Geburt. Ihnen werden nur noch eingeschränkte Leistungen, und zwar grundsätzlich als Sachleistung, bis zur Ausreise oder Abschiebung gewährt. Die Leistungseinschränkung gilt für folgende Personengruppen:

- Vollziehbar Ausreisepflichtige, denen keine Ausreisefrist gewährt oder bei denen die Ausreisefrist abgelaufen ist, soweit sie nicht unverschuldet an der Ausreise gehindert sind (§ 1a Abs. 2 AsylbLG-E).
- Im Rahmen künftiger EU-weiter Umsiedlungen („relocation“) verteilte Asylbewerber, die entgegen der Verteilentscheidung für einen anderen Mitgliedstaat trotzdem in Deutschland einen Asylantrag stellen (§ 1a Abs. 3 AsylbLG-E).

Bewertung:

Insbesondere die Leistungseinschränkung für vollziehbar Ausreisepflichtige ist von außerordentlicher Bedeutung. Wer nach rechtskräftiger Ablehnung des Asylantrags nicht ausreist, obwohl er dies könnte, muss künftig mit empfindlichen Leistungseinschränkungen rechnen. Bei Asylbewerbern, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist, ist die Ausreisepflicht bereits mit der ablehnenden Asylentscheidung des BAMF vollziehbar. Unter § 1a Abs. 2 AsylbLG-E fallen auch Asylbewerber, für deren Asylverfahren nach der Dublin-Verordnung ein anderer Mitgliedstaat zuständig ist, nach Erlass der Abschiebungsanordnung durch das BAMF.

Insbesondere wird es nahezu keine Geldleistungen mehr geben. Damit geht die Strategie nicht mehr auf, ablehnende Asylentscheidungen zu ignorieren und weiter Sozialleistungen auf deutschem Sozialleistungsniveau (seit 01.03.2015 gem. § 2 Abs. 1 AsylbLG Analogleistungen bereits nach 15 Monaten!) zu beziehen, bis irgendwann eine Bleiberechtsregelung greift. Als Konsequenz dürfte auch die schwierige Aufgabe der Ausländerbehörden, zur Vorbereitung einer Abschiebung die Identität eines abgelehnten Asylbewerbers zu klären, erleichtert werden, da die Motivation steigen wird, bei der Identitätsklärung und der Beschaffung von Heimreisepapieren mitzuwirken.

Ohne dass die Gesetzesbegründung dazu Auskunft gibt, darf wohl davon ausgegangen werden, dass das zu gewährende abgesenkte Leistungsniveau – abgesehen von den Gesundheitsleistungen – dem Niveau von § 1a Abs. 1 AsylbLG entspricht, also eine Absenkung der Leistungen auf das im Einzelfall unabweisbar Gebotene bedeutet. § 1a Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG dürfte daneben kaum noch einen eigenen Anwendungsbereich haben.

Die Leistungseinschränkung kollidiert nicht mit dem Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 (1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11), das zwar eine Erhöhung der Leistungen für Asylbewerber verlangte, aber keinerlei Aussagen für abgelehnte Asylbewerber enthält. Solange diese Personen tatsächlich ausreisen können und ihnen, sozusagen als letzte staatliche Leistung, im Rahmen der Rückkehrförderung das Ticket für die Ausreise zur Verfügung gestellt wird, begegnet die Leistungsabsenkung keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken.

Dieselben Leistungseinschränkungen sollen für Personen gelten, die künftig abweichend vom Regel-Mechanismus der Dublin-Verordnung auf die Mitgliedstaaten verteilt worden sind. Bei der Einbeziehung der Schweiz liegt ein redaktioneller Fehler vor. Zutreffend sind alle Drittstaaten einzubeziehen, die die Dublin-Verordnung anwenden; das sind außer der Schweiz auch Island, Liechtenstein und Norwegen. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 eine Empfehlung für eine entsprechende Änderung ausgesprochen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 9).

Einen Wertungswiderspruch bedeutet es, dass unter die Leistungseinschränkung nicht auch Asylbewerber fallen, denen in einem Staat, der die Dublin-Verordnung anwendet, bereits ein Schutzstatus und damit ein Aufenthaltsrecht gewährt wurde. Auch hier wäre die Leistungskürzung zur Unterbindung von Sekundärmigration sinnvoll und notwendig. Der Innenausschuss des Bundesrats hat in seiner Sitzung am 08.10.2015 eine Empfehlung für eine entsprechende Ergänzung von § 1a Abs. 3 AsylbLG ausgesprochen (BR-Drs. 446/1/15 Nr. 10).

b) Sachleistungsvorrang beim notwendigen persönlichen Bedarf (§ 3 Abs. 1 und 2 AsylbLG-E)

Der notwendige persönliche Bedarf, der bisher in Form von Bargeld zu erbringen war (sog. „Taschengeld“) soll in Aufnahmeeinrichtungen so weit wie möglich durch Sachleistungen, durch Wertgutscheine oder andere unbare Abrechnungen erbracht werden (§ 3

Abs. 1 Sätze 5 bis 8 AsylbLG-E). Auch in der Anschlussunterbringung (Gemeinschaftsunterkünfte) kann so verfahren werden.

Bewertung:

Dieser wichtigen Rechtsänderung ist mit Nachdruck zuzustimmen. Die Auszahlung des Taschengeldes, das sich bei Familienverbänden zu erheblichen Beträgen summiert, nach Eintreffen in der Aufnahmeeinrichtung ist ein erheblicher Pullfaktor. Gerade für die Staatsangehörigen aus den Westbalkanstaaten bedeutet das Taschengeld den entscheidenden Anreiz zum Missbrauch des Asylrechts. Mit dem einige Monate bezogenen Taschengeld, das in der Höhe vielfach einem im Herkunftsland üblichen Monatseinkommen entspricht, kann das Auskommen für das ganze Jahr bestritten werden. Viele stellen allein aus diesem Grund jedes Jahr einen Folgeantrag.

Im Ergebnis wird mit dieser Rechtsänderung der Sachleistungsvorrang in Aufnahmeeinrichtungen konsequent durchgeführt. Antragsteller aus sicheren Herkunftsstaaten, die künftig bis zur Aufenthaltsbeendigung in der Aufnahmeeinrichtung verbleiben (§ 47 Abs. 1a AsylG-E), erhalten damit grundsätzlich nur noch Sachleistungen.

c) Auszahlung von Geldleistungen höchstens einen Monat im Voraus (§ 3 Abs. 6 AsylbLG-E)

Nach § 3 Abs. 6 AsylbLG muss eine Geldleistung künftig anteilig erbracht werden, wenn sie nicht für einen vollen Monat zusteht. Die Vorauszahlung wird auf einen Monat beschränkt. Beide Neuregelungen sind für die Länder verbindlich.

Bewertung:

Der Neuregelung ist zuzustimmen. Denn die Vorauszahlung von Geldleistungen über mehrere Monate, die offenbar in manchen Ländern Praxis ist, verstärkt noch einmal den Pullfaktor derartiger Leistungen. Die Neuregelung entspricht der bestehenden Vollzugspraxis in Bayern.

d) Weitergehender Änderungsbedarf im AsylbLG

(1) Generelle Rückkehr zum Vorrang von Sachleistungen

Mit dem insoweit zum 01.03.2015 in Kraft getretenen Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern vom 23.12.2014 (BGBl. I S. 2439) wurde der auch bei der Unterbringung außerhalb von Aufnahme-

einrichtungen geltende Sachleistungsvorrang durch einen Geldleistungsvorrang ersetzt. Dieser macht das Stellen von Asylanträgen in Deutschland noch einmal deutlich attraktiver, weil dieses Geld zum Transferieren in die Herkunftsländer oder zum Bezahlen der Schlepper verwendet werden kann. So ist bekannt, dass Asylbewerber oftmals ihre Nahrungsmittel kostenlos bei den sog. „Tafeln“ beziehen, um das Bargeld für andere Zwecke verwenden zu können. Deshalb ist es erforderlich, den Sachleistungsvorrang für die gesamte Dauer der Leistungsgewährung wieder einzuführen. Die notwendigen Leistungen können unbar erbracht werden z.B. durch Wertgutscheine, Shop-Systeme, Essenspakete oder durch gebrauchte Bekleidung aus den Kleiderkammern.

(2) Verpflichtung zur Barzahlung

Vielfach erhalten mittlerweile Asylbewerber und Geduldete, auch wenn ihre Identität nicht geklärt ist, die Möglichkeit, ein Girokonto zu eröffnen. Manche Leistungsbehörden gehen dann dazu über, die nach dem AsylbLG zustehenden Geldleistungen auf das Girokonto zu überweisen. Dadurch wird es den Betroffenen ermöglicht, sich nach Belieben im Bundesgebiet aufzuhalten, weil sie das Geld an jedem Geldautomat abheben können. Die Wohnsitzauflage wird dadurch faktisch unterlaufen. Deshalb sollte in das AsylbLG eine Bestimmung aufgenommen werden, dass Geldleistungen ausschließlich bar durch die Leistungsbehörde am Wohnort ausgezahlt werden dürfen. Der Anspruch verfällt, wenn der Betroffene nicht zum vorgesehenen Zeitpunkt erscheint.

(3) Aufhebung von Leistungseinschränkungen nur auf Antrag

§ 14 AsylbLG-E sieht eine Befristung der Leistungseinschränkung auf sechs Monate (Absatz 1) sowie deren Überprüfung von Amts wegen nach Ablauf dieser Frist vor (Absatz 2). Dies verursacht unnötigen Verwaltungsaufwand. Das Regelungsziel, die Fortdauer der Leistungseinschränkung nach einer gewissen Zeit einer Überprüfung zu unterziehen, kann auch dadurch erreicht werden, dass eine Aufhebung der Leistungseinschränkung auf Antrag des Betroffenen nach Ablauf von sechs Monaten ermöglicht wird. Dies ist auch deshalb vorzugswürdig, weil die im Entwurf für die Befristung und Überprüfung von Amts wegen angeführte Begründung, wonach nach einer gewissen Zeit zu überprüfen sei, ob die Pflichtverletzung, die zu der Leistungseinschränkung geführt hat, nach wie vor andauert oder ob der Betroffene sein Fehlverhalten inzwischen korrigiert hat, auf die Leistungseinschränkungen nach § 1a Nummer 1 AsylbLG und § 1a Absatz 3 AsylbLG-E nicht zutrifft.

3. Wesentliche Änderungen im Aufenthaltsgesetz

a) **Öffnung der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachförderung (§§ 44 und 45a AufenthG-E)**

In § 44 Abs. 2 AufenthG wird eine Regelung eingefügt, nach der im Rahmen verfügbarer Kursplätze auch Asylbewerber, bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist, Ausreisepflichtige mit einer Ermessensduldung (§ 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG) sowie Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis wegen Unmöglichkeit der Ausreise (§ 25 Abs. 5 AufenthG) zugelassen werden können. Mit dem neuen § 45a AufenthG-E wird die Rechtsgrundlage für eine auf das Sprachniveau des Integrationskurses aufbauende berufsbezogene Sprachförderung geschaffen. In beiden Bestimmungen wird durch eine gesetzliche Vermutung sichergestellt, dass Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten nicht teilnahmeberechtigt sind.

Bewertung:

Aufenthaltsrechtlich ist es grundsätzlich problematisch, Ausländer, die über kein auf Dauer angelegtes Aufenthaltsrecht verfügen, für eine staatlich geförderte Sprach- und Integrationskurse zuzulassen. Denn es ist ein Widerspruch, die Integration von Ausländern zu fördern, deren Aufenthalt später zu beenden ist. Die Einbeziehung von Asylbewerbern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit kann daher nur mit den langen Bearbeitungszeiten gerechtfertigt werden, die derzeit für Asylanträge infolge der Überlastung des BAMF bestehen. Es besteht sowohl ein staatliches als auch ein berechtigtes persönliches Interesse dieser Asylbewerber, die Wartezeit bis zur Asylanerkennung sinnvoll zu nutzen. Eine hohe Bleibewahrscheinlichkeit kann nur bei denjenigen Asylbewerbern bestehen, die aus einem Herkunftsland kommen, bei dem die Anerkennungsrate in der Größenordnung von zwei Dritteln oder mehr liegt. Sobald bei der Dauer der Asylverfahren die Zielvorgabe von drei Monaten erreicht ist, besteht für die Einbeziehung von Asylbewerbern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit kein Bedarf mehr, da dann spätestens nach drei Monaten feststeht, ob ein Bleiberecht besteht.

b) **Verbot der Ankündigung des Abschiebungstermins (§ 59 Abs. 1 AufenthG-E)**

Nach Ablauf der Frist zur freiwilligen Ausreise sollen Abschiebungen nicht mehr angekündigt werden dürfen.

Bewertung:

Diese Neuregelung ist sehr zu begrüßen. Sie beinhaltet eigentlich eine Selbstverständlichkeit, wenn der Wille besteht, Abschiebungen erfolgreich durchzuführen. Gleichwohl gibt es bislang Länder, die Anweisungen an die Ausländerbehörde zur Ankündigung von Abschiebungen erlassen haben. Derartige Vorgaben sowie Ankündigungen durch die Ausländerbehörde im Einzelfall werden nunmehr verboten. In Bayern sind die Ausländerbehörden bereits nach geltendem Recht angewiesen, Abschiebungen nicht vorher anzukündigen.

c) Beschränkung von Abschiebestopperlassen der Länder (§ 60a Abs. 1 AufenthG-E)

§ 60a Abs. 1 AufenthG gibt den Ländern bislang die Möglichkeit, die Abschiebung von bestimmten Ausländergruppen für maximal sechs Monate auszusetzen; in dieser Zeit erhalten sie eine Duldung. Der Zeitraum wird künftig auf drei Monate beschränkt.

Bewertung:

Die Rechtsänderung ist zu begrüßen, da in den letzten Jahren von einigen Ländern die bestehende Regelung zu unabgestimmten Winterabschiebungsstopps missbraucht worden ist, die sachlich nicht zu rechtfertigen sind und deren negativen Auswirkungen (Pullfaktor) alle Länder treffen. Allerdings greift die Neuregelung zu kurz. Um ein unabgestimmtes Vorgehen einzelner Länder auszuschließen, wäre es wirkungsvoller gewesen, das allgemeine Aussetzen von Abschiebungen generell an das Einvernehmen des BMI oder alternativ an einen Beschluss der Innenministerkonferenz zu binden.

Darüber hinaus hätte der Gesetzgeber die Gelegenheit nutzen können, die bestehenden Regelungen zur Duldung generell einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Warum ist Ausländern, die entgegen bestehender Ausreisepflicht und trotz Möglichkeit der Ausreise nicht ausreisen, eine Bescheinigung mit der Bezeichnung Duldung auszustellen, die den Eindruck einer Behördenentscheidung oder gar eines Aufenthaltstitels erweckt, die letztlich aber nur darauf beruht, dass die Abschiebung nicht möglich ist? Gute Gründe sprächen dafür, die Duldung auf die verhältnismäßig geringe Zahl von Fällen zu beschränken, denen eine Ermessensentscheidung zu Grunde liegt (§ 60a Abs. 2 Satz 3). In allen anderen Fällen, zumindest in denjenigen, in denen der Ausländer die Unmöglichkeit der Abschiebung selbst zu vertreten hat, würde ein Formblatt wie die Grenzübertrittsbescheinigung ausreichen, aus der sich lediglich der Name, den der Betreffende bei der Ausländerbehörde angegeben hat, die bestehende Ausreisepflicht und die Ausreisefrist vermerkt ist; eine förmlichen Aussetzung der Abschiebung sollte entfallen.

d) Strafschärfung für den Grundtatbestand der Schleusung (§ 96 Abs. 1 AufenthG-E)

Künftig wird für den Grundtatbestand der Schleusung eine Mindestfreiheitsstrafe von drei Monaten vorgesehen; bisher konnte auch eine Geldstrafe verhängt werden. Zugleich wird aber ein minder schwerer Fall neu eingeführt, bei dem es bei dem alten Strafrahmen verbleibt.

Bewertung:

Angesichts der Ausmaße der Tätigkeit der Schleuser und der oftmals menschenverachtenden Vorgehensweise ist aus generalpräventiven Gründen eine Anhebung des Strafrahmens geboten. Abzulehnen ist allerdings die Schaffung eines minderschweren Falles. Denn damit ist zu erwarten, dass die Strafrahmenerhöhung in der Masse der Fälle ohne Auswirkung bleibt, da bei Kleinschleusern regelmäßig wohl nur ein minderschwerer Fall angenommen werden könnte. Generell besteht bei der Statuierung minder schwerer Fälle die in der Praxis zu beobachtende Tendenz, dass die Mehrzahl der zur Verurteilung kommenden Fälle dann als minder schwer angesehen und beurteilt wird. Eine Regelung für minder schwere Fälle in § 96 Abs. 1 AufenthG-E nimmt damit die mit der Strafverschärfung intendierten Wirkungen weitgehend (wieder) zurück und läuft den berechtigten staatlichen Schutzinteressen zuwider. Im Übrigen besteht hierfür auch kein Regelungsbedarf: Für Fälle, in denen im Einzelfall eine Freiheitsstrafe nicht in Betracht kommt, bleibt es bei der Möglichkeit des § 47 Abs. 2 StGB, eine Geldstrafe zu verhängen. Darüber hinaus bietet das Strafverfahrensrecht ausreichende Möglichkeiten, besonderen Ausnahmefällen Rechnung zu tragen.

d) Weitergehender Änderungsbedarf im AufenthG**(1) Gesetzliches Wiedereinreiseverbot von drei Jahren**

Das zum 01.08.2015 in Kraft getretene Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I, S. 1386) hat in § 11 Abs. 7 AufenthG dem BAMF die Möglichkeit gegeben, bei Asylbewerbern, deren Asylantrags als offensichtlich unbegründet abgelehnt worden ist oder die einen erfolglosen Folge- bzw. Zweitantrag gestellt haben, ein Einreise- und Aufenthaltsverbot anzuordnen, das bei der erstmaligen Anordnung ein Jahr nicht überschreiten darf. Diese Regelung reicht nicht aus, um auf Personen, die einen aussichtslosen Asyl- oder Asylfolgeantrag stellen wollen, die notwendige abschreckende Wirkung auszuüben. Das Wiedereinreiseverbot muss daher kraft Gesetzes eintreten und schon beim ersten Mal für drei Jahre gelten.

(2) Beschränkung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Mit dem zum 01.08.2015 in Kraft getretene Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I, S. 1386) wurden die großzügigen Regelungen des Familiennachzugs für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge – zwingender Verzicht auf den Nachweis der Lebensunterhaltssicherung und von ausreichendem Wohnraum in den ersten drei Monaten nach Anerkennung – auf subsidiär Schutzberechtigte i.S.v. § 4 AsylVfG ausgeweitet (§ 29 Abs. 2 AufenthG). Eine EU-rechtliche Verpflichtung bestand dafür nicht. Vielmehr sieht die Familiennachzugsrichtlinie für diesen Personenkreis keine erleichterte Bedingung für den Familiennachzug vor. Um bei Bürgerkriegsflüchtlingen, die regelmäßig nur die Voraussetzungen für die Gewährung subsidiären Schutzes erfüllen, wieder eine Steuerung des Familiennachzugs im Interesse der Begrenzung der Zuwanderung zu ermöglichen, müssen die den Familiennachzug bei subsidiär Schutzberechtigten erleichternden Bestimmungen baldmöglichst aufgehoben werden.

4. Änderungen in der Beschäftigungsverordnung**a) Möglichkeit der legalen Arbeitsmigration für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten (§ 26 Abs. 2 BeschV-E).**

Für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten ohne berufliche Qualifikation wird für die Jahre 2016 bis 2020 ein Weg zur legalen Arbeitsmigration eröffnet. Voraussetzung sind ein konkretes Arbeitsplatzangebot, ein Antrag aus dem Ausland und kein Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG in den vorangegangenen zwei Jahren. Von der letzten Voraussetzung sind diejenigen ausgenommen, die nach dem 1.1.2015 und vor Inkrafttreten des Gesetzes einen Asylantrag gestellt haben, sofern sie unverzüglich nach dem Inkrafttreten ausreisen. Die Regelungen zur Vorrangprüfung bleiben unverändert.

Bewertung:

Die Regelung stellt einen politischen Kompromiss dar, der ausländerrechtlich grundsätzlich hingenommen werden kann, zumal die einschränkenden Voraussetzungen den „Spurwechsel“ vom Asylverfahren ins ausländerrechtliche Verfahren ausschließen. Generell stellt sich aber die Frage, ob es für die Entwicklung der Staaten des Westbalkans nicht vorteilhafter wäre, dort Investitionen der Wirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern, anstatt Arbeitnehmer von dort nach Deutschland abzuwerben und diese Staaten damit weiter ausbluten zu lassen.

b) Lockerung des Leiharbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete (§ 32 BeschV-E)

Das Verbot der Leiharbeit für die Beschäftigung von Ausländern (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) wird für Asylbewerber und Geduldete, die keiner Vorrangprüfung mehr unterliegen, aufgehoben. Ihnen kann damit nach 15-monatigem Aufenthalt eine Beschäftigung in der Leiharbeit erlaubt werden.

Bewertung:

Die Neuregelung kann als politischer Kompromiss hingenommen werden, zumal die Vorrangprüfung unangetastet bleibt. Ein Wertungswiderspruch besteht allerdings darin, dass nur Ausländer ohne Aufenthaltstitel von der Öffnung profitieren, die sich berechtigt in Deutschland aufhaltende Ausländer aber nicht.

IV. Gesamtbewertung

Die Gewährleistung von politischem Asyl ist nicht nur im Grundgesetz verankert, sondern genießt auch in weiten Teilen der Bevölkerung hohe Akzeptanz. Viele Menschen, die sich auf das Asylrecht berufen, kommen aber nicht aus Gründen einer asylrelevanten Verfolgung, sondern weil sie der schwierigen wirtschaftlichen Situation in ihren Herkunftsländern entgehen wollen. Viele suchen Arbeit, viele wollen aber auch die Leistungen des Sozialstaats in Anspruch nehmen. Sie suchen ihr Glück in Europa und vor allem Deutschland, wobei oft völlig falsche Vorstellungen von dem, was sie erwartet, eine Rolle spielen. Kriminelle Schlepperorganisationen, die nur am Profit interessiert sind und für die Menschenleben keine Rolle spielen, profitieren davon.

Der Gesetzgeber muss in dieser Situation dafür sorgen, dass das Asylrecht für politisch Verfolgte da ist, aber keinen Weg für die Zuwanderung in den Sozialstaat oder für die Arbeitsmigration darstellt; für letztere gibt es seit wenigen Jahren großzügige Regelungen für die legale Zuwanderung. Asylverfahren müssen deshalb schnell ablaufen und anerkannte Asylbewerber in unsere Gesellschaft integriert werden. Abgelehnten Asylbewerbern dagegen muss vor Augen geführt werden, dass für sie keine Aufenthaltsperspektive in Deutschland besteht. Andernfalls droht ein Akzeptanzverlust des Asylrechts in der Bevölkerung. erinnert sei an die politischen Entwicklungen Anfang der 90iger Jahre, die letztlich nur durch den partiübergreifenden Asylkompromiss, auf dem unser geltendes Asylrecht nach wie vor beruht, befriedet werden konnten.

Zu vermeiden sind gesetzgeberische Maßnahmen, die einen weiteren Zuwanderungsanreiz bewirken oder dazu führen, abgelehnte Asylbewerber von der Ausreise abzuhalten:

- So müssen gesetzliche Regelungen vermieden oder aufgehoben werden, die einen Anreiz für asylfremde Zuwanderung (Pullfaktor) und damit für einen Missbrauch des Asylrechts zu setzen.
- Dasselbe gilt für Regelungen, die aufenthaltsverfestigende Wirkung haben, also die Bereitschaft abgelehnter Asylbewerber zur freiwilligen Ausreise und zur Mitwirkung bei der Klärung ihrer Identität verringern. Bei abgelehnten Asylbewerbern muss die Aufenthaltsbeendigung im Vordergrund stehen. Mit geeigneten Maßnahmen ist ihre Bereitschaft zur freiwilligen Ausreise zu fördern und alles zu unterlassen, was den weiteren Aufenthalt attraktiver macht. Insbesondere dürfen integrative Maßnahmen des Staates erst dann ansetzen, wenn eine Bleibeperspektive besteht.

Auch wenn der Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes und die dazugehörige Verordnung an vielen Stellen Kompromisscharakter tragen, werden die vorgesehenen Rechtsänderungen doch entschieden dazu beitragen, die missbräuchliche Inanspruchnahme des Asylrechts zu verhindern und die damit verbundene Zuwanderung zu reduzieren, indem sie die Attraktivität Deutschlands für die weltweiten Migrationsströme absenken und den Vollzug von Abschiebungen erleichtern.

Dies gilt insbesondere für folgende Rechtsänderungen:

- Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten um Albanien, Kosovo und Montenegro.
- Generelle Verlängerung der Pflicht, in der Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, von derzeit drei auf sechs Monate
- Unterbringung von Asylbewerbern aus sicheren Herkunftsstaaten bis zur Ausreise oder Abschiebung in Aufnahmeeinrichtungen.
- Einführung eines gesetzlichen Beschäftigungsverbots für Asylbewerber sowie für Duldungsinhaber aus sicheren Herkunftsstaaten.
- Beschränkung der Leistungsgewährung für vollziehbar Ausreisepflichtige, denen eine Ausreisefrist nicht gewährt wurde oder bei denen diese abgelaufen ist.

- Stärkung des Sachleistungsvorrangs in Aufnahmeeinrichtungen, indem das bisherige „Taschengeld“ so weit wie möglich durch Sachleistungen ersetzt werden soll. In der Anschlussunterbringung Ersetzung des „Taschengeldes“ durch Sachleistungen möglich.
- Verbot der Vorauszahlung von Leistungen nach dem AsylbLG.
- Verbot der Ankündigung des Abschiebungstermins.
- Befristung einseitiger Abschiebungstopperlasse der Länder auf höchstens drei Monate.

Auch unter dem Blickwinkel des ausländerrechtlichen Vollzugs sind die Rechtsänderungen bis auf wenige Ausnahmen sehr zu begrüßen. Sie können aber nur einen notwendigen Zwischenschritt darstellen, der alleine nicht ausreicht, um die erforderliche Begrenzung der Zuwanderung effektiv und vor allem zeitnah zu bewirken. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen werden daher folgen müssen.



Landkreis Gießen · Die Landrätin · Postfach 11 07 60 · 35352 Gießen



Per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Vorsitzenden des Innenausschuss des
Deutschen Bundestages
Herrn Ansgar Heveling, MdB

Dezernat I
Landrätin Anita Schneider
Gebäude F, Raum 112a
Riversplatz 1-9
35394 Gießen
Telefon 0641 9390-1610
Fax 0641 9390-1600
anita.schneider@lkgi.de
www.lkgi.de

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestag zum Entwurf eines Asylbeschleunigungsgesetzes der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, DT-Drucksache 18/4694 und Anträge der Fraktion DIE LINKE, DT-Drucksache 18/3839, DT-Drucksache 18/5370, DT-Drucksache 18/6190

Sehr geehrter Herr Heveling,

herzlichen Dank für die Einladung zu der o.g. Anhörung. Ergänzend zu meiner mündlichen Stellungnahme gebe ich eine schriftliche Stellungnahme ab.

Allgemeines

Der Landkreis Gießen (Hessen) hat rund 256.000 Einwohner. Die kreisangehörige Stadt Gießen ist Sitz der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung (Deutschlands größte Flüchtlingseinrichtung mit derzeit rund 22.000 Flüchtlingen, davon rund 6000 in der Stadt Gießen untergebracht) und neben der Stadt Frankfurt Clearingstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Der Landkreis Gießen bekommt per Zuweisung (Königsteiner Schlüssel) 5 % der dem Land Hessen zugewiesenen Flüchtlinge. Bis zum Ende des Jahres werden rund 3200 Flüchtlinge im Landkreis Gießen in 17 kreisangehörigen Kommunen untergebracht sein.

Der Kreisausschuss hat sich dafür entschieden, die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen zentral in enger Abstimmung mit den Kommunen zu organisieren. Damit finden keine möglichen Zuweisungen (Landesaufnahmegesetz) von Flüchtlingen an Kommunen mit über 5000 Einwohnern statt.

Die Stellungnahme beleuchtet in erster Linie – aus Sicht eines Landkreises – die Auswirkungen des Gesetzesentwurfes auf die derzeitige Situation in den Kommunen bei der Versorgung und Unterbringung der per Landesaufnahmegesetz zugewiesenen Flüchtlinge.

Die im Gesetzesentwurf formulierten Ziele wie die Beschleunigung des Asylverfahrens, die Einräumung von Abweichungen von geltenden Regelungen und Standards im Bereich des Baugesetzbuches sowie alle vorgesehenen Änderungen, die zu einer

Landkreis Gießen
Die Landrätin
Postfach 11 07 60
35352 Gießen

Telefon 0641 9390-0
Fax 0641 33448
E-Mail info@lkgi.de
Internet www.lkgi.de

Konten der Kreiskasse Gießen
Sparkasse Gießen IBAN DE34 5135 0025 0200 5033 67
Volksbank Mittelhessen IBAN DE74 5139 0000 0000 1068 01
Postbank Frankfurt IBAN DE82 5001 0060 0032 8786 01



besseren Integration beitragen, wie die Änderung des Bundesfreiwilligengesetzes und die Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch mit Blick auf die Förderung der Teilnahme an Sprachkursen, finden unsere Zustimmung.

Den Stellungnahmen des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städtetages schließe ich mich grundsätzlich an.

Im Einzelnen:

Artikel 1 Änderungen im Asylverfahrensgesetz (Asylgesetz)

Nummer 9, § 29 a (und Anlage)

Die Erweiterung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten um Albanien, Kosovo und Montenegro entspricht einer Forderung des Deutschen Landkreistages. In diesem Zusammenhang wird auch die öffentliche Berichtspflicht der Bundesregierung, die eine regelmäßige Überprüfung der Situation der in der Anlage II bezeichneten Staaten vorsieht, begrüßt.

Die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Minderheiten in diesen Herkunftsstaaten ist ebenso wichtig, wie der legale Zugang zum Arbeitsmarkt, jenseits des Asylverfahrens.

Nummer 15, § 47

Buchstabe a

Die Verlängerung der Aufenthaltsdauer für alle Ausländer in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder von drei auf sechs Monate ist zu begrüßen.

Buchstabe b

Die Regelung sieht vor, dass Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat verpflichtet sind, längstens bis zur Entscheidung des Asylantrags und im Falle einer Ablehnung bis zur Ausreise in der Erstaufnahmeeinrichtung zu verbleiben.

Mit diesen Änderungen würde nicht nur eine abschließende und im Ergebnis schnellere Bearbeitung des Asylverfahrens noch während des Aufenthalts in der Erstaufnahme ermöglicht, sondern die Kommunen würden zudem enorm entlastet werden.

Die Ausländer mit Bleibeperspektive und einem abgeschlossenen Asylverfahren können zügig in die kompetenten Strukturen des SGB II und III überführt werden. Eine schnellere Integration würde möglich werden.

Die Realität sieht derzeit anders aus. So hatten im 2. Quartal 2015 (1.4. – 30.6.2015) von den dem Landkreis zugewiesenen Flüchtlingen lediglich 91 ein abgeschlossenes Asylverfahren. Also lediglich ein Drittel. Im dritten Quartal 2015 (1.7. – 30.9.2015) hat sich diese Zahl nochmals verringert. Von den 354 aufzunehmenden Personen hatten lediglich 36 ein abgeschlossenes Asylverfahren (also nur noch rund 10 Prozent). Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Zahlen der zugewiesenen Flüchtlinge an das

JobCenter wieder. Derzeit konnten von 1 800 zugewiesenen Ausländern 288 an das JobCenter überwiesen werden. Bis zum Ende des Jahres rechnet das JobCenter mit rund 500 Personen.

Derzeit investieren Kommunen in Deutschkurse rund um die Gemeinschaftsunterkünfte sowie in Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt. Diese Maßnahmen sind jedoch angesichts der Flüchtlingszahlen nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Die schnellere Zuweisung in das SGB II oder SGB III würde dazu führen, dass diese finanzielle Mittel in die Beratung und Begleitung der Menschen vor Ort investiert werden könnten.

Kritisch zu beurteilen ist der in der Begründung aufgeführte Hinweis: „Eine Rechtspflicht der Länder, diese Personengruppe in einer solchen Einrichtung unterzubringen, ist damit nicht verbunden. Die Länder handeln im Rahmen ihrer verfügbaren Kapazitäten“. Diese Formulierung lässt befürchten, dass sich in der Praxis für die Kommunen nicht viel ändern wird.

Nummer 23, § 63a Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender

Der Deutsche Landkreistag macht darauf aufmerksam, dass mit dieser Änderung künftig auch die Ausländerbehörden für die Ausstellung der erstmals ausdrücklich im Gesetz vorgesehenen Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) zuständig sind. Dies kann mit Blick auf die bundesweit etwa 290.000 Asylsuchenden, die auf einen Termin zur Stellung eines förmlichen Verfahrens warten zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen. Insbesondere die in § 63 a (2) aufgeführten Verlängerungen um jeweils 2 Wochen durch die zuständigen Behörden. Dies ist in einer Situation in der steigende Flüchtlingszahlen zu einem deutlichen Personalbedarf für die Verwaltungen führt, zusätzlicher bürokratischer Aufwand.

Die Kreisverwaltung errechnete für einen aktuell anstehenden Stellenmehrbedarf für die Ausländerbehörde, die Sozialverwaltung, den Sozialdienst, die Jugendhilfe, Kreiskasse, und Volkshochschule Kosten in Höhe von ca. 1 Mio EUR. Vor dem Hintergrund der defizitären Haushalte vieler Landkreise muss der bürokratische Aufwand so gering wie möglich gehalten werden.

Artikel 2 Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)

Nummer 2, § 1b

Der Deutsche Städtetag macht richtigerweise darauf aufmerksam, dass die Umsetzung dessen, dass vollziehbar ausreisepflichtige Personen, bei denen aus selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, keinen Anspruch mehr auf Leistungen nach den § 2,3 und 6 AsylbLG haben sollen, sondern nur mehr Leistungen des physischen Existenzminimums beziehen sollen, problematisch und sehr zeitintensiv sein kann. Diese Regelung führt zu einem

erhöhten Abstimmungsbedarf mit den Ausländerbehörden und in der Praxis dazu, dass seitens der Leistungssachbearbeitungen ausländerrechtliche Tatbestände und unbestimmte Rechtsbegriffe im Einzelfall gewürdigt werden müssen.

Weiterhin ist fraglich, ob die eingefügten Absätze 2 und 3 des § 1a AsylbLG vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 18.07.2012 und des in diesem Urteil definierten Existenzminimums verfassungsgemäß sind.

Nummer 3, § 3a

Zu begrüßen ist, dass im Falle der Anschlussunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften es im Ermessen der Leistungsbehörde liegt, ob sie den Leistungsberechtigten den notwendigen persönlichen Bedarf in Sachleistungen gewährt. In der Praxis ist es so, dass der Landkreis den Leistungsberechtigten, die in Gemeinschaftsunterkünften oder Wohnungen unterbracht wurden, die Leistungen nach AsylbLG in Geld auszahlt. Erstmals müssen wir – aufgrund des anhaltenden Flüchtlingsstroms - Flüchtlinge in Notunterkünften unterbringen. Hier werden, auch aufgrund der dortigen Voraussetzungen (keine Küche noch sonstige Kochgelegenheiten), auch Leistungen in Form von Sachleistungen gewährt.

Nummer 4, § 4

Die Sicherstellung des Impfschutzes für die Gruppe der Asylsuchenden ist im Interesse der öffentlichen Gesundheit eine dringende Aufgabe.

Nach Erlass des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration (August 2015) ist eine ärztliche Erstuntersuchung innerhalb von 48 Stunden vorgesehen. Diese beinhaltet eine Röntgenuntersuchen ab dem 15. Lebensjahr zur Aussage über eine ansteckende Lungentuberkulose. Zudem ist der Impfstatus zu erheben. Zu dokumentieren sind insbesondere Impfungen gegen Masern, Mumps, Röteln, Windpocken, Tetanus, Diphtherie, Pertussis und Polio. Alle Erwachsenen und Jugendlichen über 14 Jahren sollen diese Impfungen angeboten werden. Alle Säuglinge und Kinder bis zum 2. Lebensjahr sind nach STIKO (Ständige Impfkommission) zu impfen. Kinder bis zum 14. Lebensjahr soll zeitnah eine Impfung mit MMR (Masern, Mumps, Röteln) angeboten werden.

Die Gesundheitsämter der Landkreise wirken bereits seit Monaten auf eine stringente Umsetzung eines Impfkongzeptes in den Erstaufnahmeeinrichtungen hin.

Artikel 3 Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Nummer 6 und 7, §§ 44, 45

Die Neufassung des § 44 Absatz 4 ermöglicht die Zulassung von Asylbewerbern und Geduldeten zu Integrationskursen. Die dadurch zu erreichende Ausweitung auf den Kreis von Ausländern mit einer guten Bleibeperspektive ist zu begrüßen.

Der schnellere und bedarfsgerechte Erwerb der deutschen (Berufs-) Sprache ist eine Grundvoraussetzung der Integration in den Arbeitsmarkt.

In diesem Zusammenhang ist deshalb kritisch anzumerken, dass bereits eine Einschränkung auf „verfügbare Kursplätze“ gegeben wird. Notwendige Kursplätze müssen schnellstens geschaffen werden. Denn mit dem Spracherwerb verbessern sich die Integrationschancen und es werden unnötige Folgekosten vermieden.

Es ist zu begrüßen, dass die Erfahrungen des BAMF mit berufsbezogenen Deutschkursen genutzt werden sollen und die berufsbezogene Sprachförderung durch dieses koordiniert und umgesetzt werden soll. Wichtig ist, dass die Möglichkeit im Rahmen der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung Maßnahmen zu erbringen, die auch Elemente der berufsbezogenen Sprachförderung enthalten, bestehen bleiben. Hierfür bedarf es einer besseren finanziellen Ausstattung der JobCenter.

Zu bedenken gebe ich, dass diese notwendigen Sprachangebote zu einem erhöhten Ressourceneinsatz (Lehrpersonal, Räume, Qualifizierungen und Unterrichtsmaterialien) bei den vom BAMF zugelassenen Integrationskursträgern – wie Volkshochschulen – führen werden. In diesem Zusammenhang kommt der Deutsche Volkshochschulverband zu der richtigen Einschätzung, dass zusätzliche Förderung von Bund und Länder zum Ausbau von Angeboten und Strukturen notwendig sind.

Ein besonders Augenmerk muss hierbei auf bereits jetzt schon fehlendes qualifiziertes Lehrpersonal gelegt werden. In einer breitangelegten Akquise müssen Quereinsteiger mit pädagogischem oder sprachwissenschaftlichem Hochschulabschluss für eine Lehrtätigkeit in den Integrationskursen gewonnen und qualifiziert werden. Eine Wartezeit von aktuell mehr als 6 Wochen bis zur Bearbeitung eines „Antrags auf Zulassung als Lehrkraft beim BAMF in Würzburg ist nicht tragbar und zielführend.

Die Wartezeiten für den Besuch eines entsprechenden Zusatzqualifikationsseminars sind zu lang (Wartezeiten derzeit bis Ende 2016). Die Zahl der bundesweit vom BAMF zugelassenen Zusatzqualifikationsseminarträgern ist deutlich zu gering. In Hessen sind dies nur die vhs Wiesbaden sowie das Dialog-Institut in Kassel.

Eine angemessene Vergütung für das Lehrpersonal ist zwingend notwendig. Die Integrationskursträger - und hier im Besonderen die Volkshochschulen - beklagen aktuell, dass viele BAMF-zugelassene Lehrkräfte von den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen abgeworben werden.

Die Effizienz der professionell geleiteten Integrationskurse kann verbessert werden, wenn die sprachliche Erstförderung, die vielerorts von Freiwilligen geleistet wird, nach gemeinsamen Qualitätsstandards erfolgt. Hierbei können Volkshochschulen einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie freiwillige Lernbegleiter/-innen nach einem bundesweit einheitlichen Konzept qualifizieren. Damit wäre auch die Anschlussfähigkeit an die staatlich geförderte Sprachförderung gegeben.

Artikel 6 Änderungen des Baugesetzbuches

Die Änderungen des Baugesetzbuches sind notwendig aber auch ausreichend um für einen befristeten Zeitraum sämtliche bauplanungsrechtlichen Genehmigungshindernisse zu beseitigen. Sie werden sich als praxistauglich erweisen und zur Verfahrensbeschleunigung beitragen. Hilfreich ist insbesondere die Regelungen zu Nummer 2 Absatz 12. Die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung von mobilen oder befristeten Unterkünften in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten. Sowie die Genehmigung zur Errichtung von Behelfsunterkünften z. B. auch auf festgesetzten Gemeindebedarfsflächen (etwa Parkplätze). Die Erhöhung der Befristung von 18 Monaten auf 3 Jahre ist zu begrüßen.

Artikel 8 Änderung des Finanzausgleichgesetzes

Die Finanzierungsbeteiligung des Bundes an einem Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung des Bescheides durch das BAMF ist zu begrüßen. Dies geschieht durch eine Erstattung von 670 EUR pro Asylbewerber und Monat an die Länder. Eine unmittelbare finanzielle Entlastung der Kommunen und Landkreise ist damit nicht verbunden. Es existiert keine abgesicherte Verpflichtung der Länder zur Weiterleitung der Mittel an die Kommunen. Der Hinweis in der Gesetzesbegründung „...In den Fällen, in denen die Kommunen Kostenträger sind, geben die Länder die vom Bund erhaltenen Mittel weiter“ bietet keinen ausreichenden Schutz kommunaler Interessen.

Sollten die Länder die mögliche Unterbringung in der Erstaufnahme bis zum Abschluss des Asylverfahrens nicht nutzen und weiterhin eine vorzeitige Überweisung an die Kommunen stattfinden, dann müssen den Kommunen die entsprechenden Finanzmittel zur Unterbringung und Versorgung zur Verfügung gestellt werden. Generell bleibt die Forderung der Kommunen und Landkreise hinsichtlich einer kostendeckenden Finanzierung der Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern.

Die bisherigen Zahlen sprechen dafür, dass sich die Praxis – auch aufgrund der derzeit nicht vorhandenen Aufnahmekapazitäten der Länder - nicht verändern wird.

Ebenso unberücksichtigt bleibt die Finanzierung von Beratungsangeboten zur Integration der Menschen, die von den Kommunen finanzierten Deutschkurse rund um die Gemeinschaftsunterkünfte, Maßnahmen, die zu ersten Kontakten mit dem Arbeitsmarkt führen sowie die Finanzierung der Koordination des Ehrenamtes. Diese Kosten werden derzeit von den Kommunen zusätzlich zu den nicht finanziertem Teil der Unterbringungs- und Versorgungskosten geleistet.

Die jetzige Erstattung durch das Land liegt bei 601,46 € (Landkreis Gießen). Diese ist bei weitem nicht kostendeckend. Die Fehlbeträge in den Haushalten steigen kontinuierlich an. Nach Abzug der Einnahmen wird der Fehlbetrag in 2015 5,4 Mio. € betragen. In 2016 beträgt der errechnete Fehlbetrag (ausgehend von 3.000 Flüchtlingen, Stand bis Ende 2015) 17 Mio. EUR. Diese Fehlbeträge zeigen deutlich,

dass die derzeitige Finanzierung durch das Land nicht ausreichend ist. Eine verlässliche Prognose ist aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen und der immer teurer werdenden Anmietungen und Ankäufen von Unterbringungsmöglichkeiten sowie der notwendigen Ausstattungen kaum möglich.

Zudem ist anzumerken, dass über die Unterbringungs- und Versorgungskosten hinaus weitere ungedeckte Kosten in den Kommunen und Landkreisen entstehen. So führen die steigenden Zahlen zu Personalengpässen im Sozialdienst, in der Jugendhilfe, in der Ausländerbehörde oder auch im FD Personal, die immer schneller Personaleinstellungen realisieren müssen. Diese müssen, um die Arbeitsfähigkeit der Verwaltungen zu erhalten, dringend behoben werden.

Als ein erster Schritt ist zu begrüßen, dass der Gesetzesentwurf zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen nicht nur zu einer gerechten Verteilung auf die Länder und Kommunen führen soll, sondern mit dem nun im Bundeskabinett beschlossenen Gesetzespaket auch eine Finanzierungsperspektive erhält. So sind hierfür zusätzlich 350 Mio EUR jährlich vorgesehen. Dies ist als Einstieg in eine vom DLT geforderte vollständige Kostenübernahme zu sehen.

Die finanzielle Unterstützung zur Verbesserung der Kinderbetreuung ist notwendig. Hierzu sollen die finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt, die durch den Wegfall des Betreuungsgeldes bis 2018 entstehen genutzt werden. Dies ist zu begrüßen, gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Schaffung und vor allem der Betrieb von Kinderbetreuungseinrichtungen die Haushalte der Kommunen stark belasten. Die Befristung dieser Finanzierung auf die Jahre 2016, 2017 und 2018 ist zu überdenken, da der Finanzbedarf für die Kinderbetreuung weiter zunehmen wird.

Der Deutsche Städtetag weist darauf hin, dass auch unterschiedliche Bedarfe bestehen. So seien gesonderte Mittel für die besonderen Integrationsbedarfe der Flüchtlingskinder notwendig sowie die reguläre Mittelaufstockung aufgrund der notwendigen Kapazitätsausweitungen und erhöhten Betriebskosten.

Artikel 10 Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch

Die frühzeitige Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist ein wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration. Deshalb ist die Sonderregelung zur Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthaltsgestattung und Geduldenden zu begrüßen. Diese ermöglichen einen frühzeitigen Zugang zu Sprachkursen, Maßnahmen zur Kompetenzfeststellungen oder Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei Arbeitgebern (niedrigschwelliger Zugang zum Arbeitsmarkt).

Es braucht zudem dringend eine auskömmliche Ressourcenausstattung des Eingliederungstitels im SGB II und der Maßnahmen der Arbeitsförderung im SGB III. Ebenso muss in den JobCentern entsprechend ausreichend qualifiziertes Personal bereitgestellt werden. Ein weiterer finanzieller Übertrag vom Eingliederungsbudget auf

das Verwaltungsbudget (entspricht derzeit der üblichen Praxis um Personalmehrbedarfe zu decken) ist nicht akzeptabel.

Artikel 11 Änderung des Sozialgesetzbuchs – Fünftes Buch

Die Möglichkeit der Einführung einer Gesundheitskarte ist zu begrüßen. Diese kann jedoch nur zum Erfolg führen, wenn die Bedingungen stimmen. So ist u. a. die Höhe der von den Krankenkassen geforderten Verwaltungsgebühr eine entscheidende Größe. So sollte bei den zu erstattenden Verwaltungskosten dieselbe Regelung wie für die Krankenbehandlung von Sozialhilfeempfängern gelten, nämlich 5% der abzurechnenden Leistungsaufwendungen.

Artikel 12 Änderung des Entflechtungsgesetzes

Die Aufstockung der Entflechtungsmittel des Bundes um jährlich 500 Mio EUR für die Jahre 2016 bis 2019 ist zu begrüßen.

Bereits heute schon kann der Bedarf an bezahlbaren Wohnraum nicht gedeckt werden. Dies gilt nicht nur für die Ballungsräume. Der Zustrom von Asylberechtigten und Flüchtlingen wird die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum erhöhen. In den ländlichen Räumen muss zudem die Möglichkeit gegeben werden Leerstände zu sanieren und zu bezahlbarem Wohnraum herzurichten.

Insofern müssen dringend kommunale Initiativen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum finanziell gestärkt werden. Der Landkreis Gießen hat eine solche Initiative, die in Zusammenarbeit mit Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften zu einem ausreichenden Angebot an preiswerten Wohnraum führen soll, eingebracht.

Wichtig ist aus Sicht der Spitzenverbände dass, die Mittel von den Ländern auch tatsächlich für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt werden.

Anmerkungen zu den Drucksachen 18/3839 und 18/4694

Drucksache 18/3839 1 b)

Die Aufforderung die Unterbringung von Flüchtlingen möglichst dezentral zu organisieren ist richtig. Wie auch die Aufforderung Flüchtlinge in Wohnungen oder kleinen Wohneinheiten unterzubringen. Die Forderung von Unterbringungseinheiten mit maximal 50 Personen ist ebenfalls zu begrüßen. Dies sind gute Voraussetzungen für eine Integration vor Ort.

Tatsächlich ist die Umsetzung solcher Anforderungen – aufgrund der erhöhten Zahlen vor Ort – kaum noch möglich. Der Landkreis hat in einer Richtlinie beschlossen Gemeinschaftsunterkünfte mit maximal 50 Personen zu belegen. Ebenso wurde auch die Fallzahl für die Sozialarbeit vor Ort verbessert.

Wir müssen aber feststellen, dass aufgrund der erhöhten Zuweisung durch das Land der Landkreis in einer Woche die erste Notunterkunft mit einer Auslastung von bis zu 200 Menschen einrichten muss. Weitere Notunterkünfte sind in Planung.

DS 18/3839 1 d)

Zu unterstreichen ist die Forderung in Ziffer 5: „Die Kosten der Aufnahme müssen den Kommunen effektiv erstattet werden“.

Ebenso halte ich bundeseinheitliche Regelungen, die die erforderlichen Mindeststandards zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen festlegen auch im Hinblick einer ausreichenden Finanzierungspauschale für die Kommunen für notwendig.

DS 18/4694 Ziffer 4, 7. Spiegelstrich

Die Feststellung, dass die Kommunen – zum Teil – große Probleme haben, Liegenschaften und Gebäude für eine menschenwürdige Unterbringung von Flüchtlingen bereitzustellen, ist richtig. Besonders betroffen sind Kommunen und Landkreise die defizitäre Haushalte aufweisen und von Sparauflagen betroffen sind.

DS 18/4694 Ziffer 7

Es ist aus meiner Sicht richtig benannt, dass die Kommunen und Landkreise ausreichend finanziell unterstützt werden müssen, um ihren Aufgaben der Daseinsvorsorge nach wie vor nachkommen zu können. Dies ist mit Blick auf die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts eine wichtige Forderung.

Mit freundlichen Grüßen

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)406



BUNDESVERBAND

**Stellungnahme des
AOK-Bundesverbandes
zur Sitzung des Innenausschusses des Deutschen
Bundestages
am 12.10.2015**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensge-
setzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Ge-
setze (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)**



AOK-Bundesverband
Rosenthaler Straße 31
10178 Berlin

Geschäftsführungseinheit
Politik und Unternehmensentwicklung

Tel. 030/ 3 46 46 - 2299
Fax 030/ 3 46 46 - 2322

Inhaltsverzeichnis:

I. Vorbemerkung:	- 3 -
II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze	- 4 -
Artikel 1 Änderung des Asylverfahrensgesetzes.....	- 4 -
Nr. 33 – § 90 Abs.1 – 8	- 4 -
Artikel 11 Änderung des Sozialgesetzbuchs – Fünftes Buch (SGB V)	- 5 -
Nr. 1 – § 264 Absatz 1.....	- 5 -
Artikel 11 Änderung des Sozialgesetzbuchs – Fünftes Buch (SGB V)	- 8 -
Nr. 2 – § 291 Abs. 2a Satz 4 (neu)	- 8 -

I. Vorbemerkung:

Die AOK-Gemeinschaft unterstützt die Entwicklung einer effektiven und möglichst verwaltungsarmen Lösung zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung der Asylbewerber. Hierfür steht die AOK-Gemeinschaft den staatlichen Institutionen als gleichberechtigter Vertragspartner zur Verfügung, sofern dadurch keine zusätzlichen Belastungen für die Solidargemeinschaft entstehen.

Die angestrebten Verwaltungsvereinfachungen und weiteren Synergieeffekte der Nutzung der GKV-Infrastruktur sind aber nur dann zu realisieren, wenn die Beauftragung der GKV mit der Ausgabe der eGK einhergeht. Eine Leistungsgewährung ohne eGK, also insbesondere über von der Krankenkasse auszugebende Behandlungsscheine in Papierform würde einerseits die Versorgungssituation der Asylbewerber gegenüber dem status quo nicht verbessern und andererseits zu einem zusätzlichen Bürokratieaufwand führen, den die Krankenkassen nur unter Einsatz erheblicher personeller und sächlicher Ressourcen bewältigen könnten und dessen Finanzierung die zuständigen Kommunen gegenüber dem status quo nicht entlasten würde. Daher ist eine Leistungserbringung auf Basis von Behandlungsscheinen auszuschließen.

Außerdem darf der Anspruch der Berechtigten in Bezug auf Leistungen, die den gesetzlich Versicherten über die eGK ohne weitere Genehmigungsverfahren zugänglich sind, gegenüber dem GKV-Anspruch nicht eingeschränkt und nicht erweitert werden. Eine Prüfung, ob eine Leistung dem Versorgungsanspruch nach §§ 4, 6 AsylbLG unterfällt, ist dem Arzt nicht zuzumuten. Etwaige Fehleinschätzungen hierbei werden – wie es die Erfahrungen der Ortskrankenkassen leidvoll zeigen – immer zu Lasten der Solidargemeinschaft gehen und die Rechtsprechung über Gebühr belasten.

Der AOK-Bundesverband kommentiert daher im Folgenden die aus seiner Sicht wichtigsten Regelungen.

II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze

Artikel 1 Änderung des Asylverfahrensgesetzes

Nr. 33 – § 90 Abs.1 – 8

A Beabsichtigte Neuregelung

Mit der Regelung wird die Möglichkeit geschaffen, ärztlich befähigte Asylbegehrende in die ärztliche Versorgung von Asylbegehrenden in Aufnahmeeinrichtungen und zentralen Unterkünften für Asylbegehrende einzubeziehen. Die nach Absatz 6 zuständige Landesbehörde kann zu diesem Zweck unter strengen Voraussetzungen befristete Ermächtigungen zur vorübergehenden Ausübung von Heilkunde unter den in Absatz 2 aufgeführten Beschränkungen aussprechen.

B Stellungnahme

Nach der Gesetzesbegründung ist es nicht beabsichtigt, dass die ermächtigte Asylsuchende Person nach § 95 Absatz 4 SGB V zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung berechtigt und verpflichtet sein soll. Aufgrund der Wortidentität wird eine ausdrückliche Klarstellung dahingehend empfohlen, dass es sich bei der Ermächtigung durch die zuständige Landesbehörde nicht um eine Ermächtigung nach der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte durch die Zulassungsausschüsse handelt.

C Änderungsvorschlag

Absatz 5 wird wie folgt ergänzt: „Die Ermächtigung nach Absatz 1 ist nicht gleichzusetzen mit einer Ermächtigung nach § 31 der Zulassungsverordnung für Vertragsärzte.“

Artikel 11 Änderung des Sozialgesetzbuchs – Fünftes Buch (SGB V)

Nr. 1 – § 264 Absatz 1

A Beabsichtigte Neuregelung

Die Krankenkassen sollen künftig zur Übernahme der Krankenbehandlung für Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 Asylbewerberleistungsgesetz verpflichtet werden, wenn sie hierzu auf Landesebene aufgefordert werden.

B Stellungnahme

Die AOK unterstützt die Entwicklung einer effektiven und möglichst verwaltungsarmen Lösung zur Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung von Asylbewerbern. Zugleich ist sicher zu stellen, dass bei einer auftragsweisen Leistungserbringung durch die Krankenkassen keine zusätzlichen Belastungen für die Solidargemeinschaft entstehen.

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt diesem Ansatz grundsätzlich Rechnung. Allerdings sind bei verschiedenen Punkten zur Zielerreichung sowie zur Vermeidung von Umsetzungsproblemen Anpassungen bzw. Konkretisierungen erforderlich:

1. Auf Landesebene müssen einheitliche Regelungen gesetzlich verpflichtend sein. Der Abschluss von unterschiedlichen Regelungen auf Ebene der Landkreise, kreisfreien Städte und Kommunen muss ausgeschlossen werden. Es ist dringend zu vermeiden, dass die Krankenkassen innerhalb eines Bundeslandes zu unterschiedlichen regionalen Vereinbarungen verpflichtet werden können. Ein „Flickenteppich“ mit unterschiedlichen Regelungen auf kommunaler Ebene in ein und demselben Bundesland ist zur Sicherung einer friktionsfreien Umsetzung gerade auch aus der Perspektive der Asylbewerber unbedingt zu vermeiden. Aber auch für Leistungserbringer, Krankenkassen und die zuständigen Behörden würde ein solcher „Flickenteppich“ einen erheblichen Verwaltungsaufwand und ein großes finanzielles Risiko durch die Inanspruchnahme von Leistungserbringern außerhalb des Geltungsbereiches eines Vertrages bedeuten.
2. Die angestrebten Verwaltungsvereinfachungen und weiteren Synergieeffekte der Nutzung der GKV-Infrastruktur sind nur zu realisieren, wenn die elektronische Gesundheitskarte (eGK) flächendeckend zum Einsatz kommt. Eine Leistungsgewährung über von der Krankenkasse auszugebende Behandlungsscheine in Papierform wäre angesichts der aktuellen E-Health-Gesetzgebung ein Rückfall in die Steinzeit. Denn ein Verfahren ohne Einsatz der eGK würde einerseits die Versorgungssituation der Asylbewerber gegenüber dem status quo nicht verbessern und andererseits zu einem zusätzlichen Bürokratieaufwand führen. Die Probleme würden lediglich verlagert aber nicht beseitigt. Vom Einsatz der eGK profitieren alle Beteiligten: Flüchtlinge, Ärzte und Kommunen. Eine Leistungserbringung auf Basis von Behandlungsscheinen ist auszuschließen.
3. Der Anspruch der Berechtigten in Bezug auf Leistungen, die unmittelbar über die eGK ohne weitere Genehmigungsverfahren zugänglich sind, sollte gegenüber dem GKV-Anspruch weder eingeschränkt noch erweitert werden. So wie es auch durch die geplante Änderung des § 4 Asylbewerberleistungsgesetzes (Art. 2 Nr. 4a) mit Blick auf Schutzimpfungen vorgesehen ist (vgl. dortige Begründung). Gesonderte Anspruchsprüfungen machen hier keinen Sinn, da Ärzte die medizinischen Leistungen erbringen sollen, die notwendig sind. Die eGK ermöglicht damit den Flüchtlin-

gen einen diskriminierungsfreien Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung, garantiert den Ärzten und Krankenhäusern ohne Verwaltungsaufwand die Vergütung und entlastet die Kommunen von überflüssiger Bürokratie. Sofern die unmittelbar über die eGK zu erbringenden Leistungen vom SGB V-Leistungsniveau abweichen würden, ergäben sich vielfältige Folgefragen und -probleme in der Umsetzungspraxis. So wäre beispielsweise völlig offen, wie Haftungs- und Regressfragen in Fällen zu regeln wären, in denen Ärzte (angeblich) die leistungseinschränkende Regelungen des § 4 Asylbewerberleistungsgesetz nicht berücksichtigt haben. Zugleich kann es nicht Aufgabe der Krankenkassen sein, Leistungen zu erbringen, die im Rahmen des § 6 Asylbewerberleistungsgesetz ggf. über das SGB V-Leistungsniveau hinausgehen (z. B. Sprachdolmetscher, Eigenanteile). Über Leistungen, die regelhaft von den Krankenkassen im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens erbracht werden (z. B. Versorgung mit Zahnersatz) kann unter Berücksichtigung der leistungseinschränkenden Regelungen des § 4 Asylbewerberleistungsgesetzes (Prüfung der Unaufschiebbarkeit) entschieden werden.

4. Bei der Gesundheitsversorgung der Asylbewerber tragen alle Krankenkassen eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung. Daher sollten in die auftragsweise Leistungserbringung auch alle Krankenkassenarten eingebunden werden.
5. Die auftragsweise Leistungserbringung nach § 264 Abs. 1 SGB V kann aus rechtlichen, organisatorischen und prozessualen Gründen erst nach Verteilung der Asylbewerber auf die Bundesländer einsetzen. So ist insbesondere erst zu diesem Zeitpunkt klar, welche Krankenkasse die auftragsweise Leistungserbringung im Ziel-Bundesland übernimmt.
6. Vereinbarungen, die bei In-Kraft-Treten der geplanten Neuregelung bereits bestehen, müssen von ihr unberührt bleiben.

C Änderungsvorschlag

Artikel 11 Nr. 1 wird wie folgt gefasst:

1. Dem § 264 Absatz 1 werden die folgenden Sätze angefügt:
 „Die Krankenkassen **sind** ~~ist~~ zur Übernahme der Krankenbehandlung nach Satz 1 für Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes verpflichtet, wenn sie durch die Landesregierung oder die von ihr beauftragte oberste Landesbehörde dazu aufgefordert ~~wird~~ **werden** und mit ~~ihr~~ **ihnen** eine entsprechende Vereinbarung ~~mindestens auf Ebene der Landkreise oder kreisfreien Städte geschlossen wird~~. Die Vereinbarung über die Übernahme der Krankenbehandlung nach Satz 1 für den in Satz 2 genannten Personenkreis hat insbesondere Regelungen zur Erbringung der Leistungen ~~sowie~~, zum **vollständigen** Ersatz der Aufwendungen und Verwaltungskosten nach Satz 1 **sowie zur Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte** zu enthalten; ~~die Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte kann vereinbart werden~~. **Nicht von Satz 2 erfasst sind Entgeltersatzleistungen, Leistungen der Pflege sowie Leistungen, die über den Leistungsanspruch nach dem SGB V hinausgehen. Während der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung bzw. einer Zentralen Unterbringungseinrichtung ist eine Übernahme der Krankenbehandlung nach Satz 2 ausgeschlossen.** Wird von der Landesregierung oder der von ihr beauftragten obersten Landesbehörde eine Rahmenvereinbarung auf Landesebene zur Übernahme der Krankenbehandlung für den in Satz 2 genannten Personenkreis gefordert, sind die Landesverbände der Krankenkassen

sen und die Ersatzkassen gemeinsam zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung verpflichtet. **Die Landesverbände der Krankenkassen sollen eine gleichgewichtete Verteilung des in Satz 2 genannten Personenkreises nach Marktanteilen der Krankenkassenarten anstreben.** Zudem vereinbart der Spitzenverband Bund der Krankenkassen mit den auf Bundesebene bestehenden Spitzenorganisationen der nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zuständigen Behörden Rahmenempfehlungen zur Übernahme der Krankenbehandlung für den in Satz 2 genannten Personenkreis. Die Rahmenempfehlungen nach Satz 5, die von den zuständigen Behörden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und den Krankenkassen nach den Sätzen 1 bis 3 sowie von den Vertragspartnern auf Landesebene nach Satz 4 übernommen werden sollen, regeln insbesondere die Umsetzung der leistungsrechtlichen Regelungen nach den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes, die Abrechnung und die Abrechnungsprüfung der Leistungen sowie den Ersatz der Aufwendungen und der Verwaltungskosten der Krankenkassen nach Satz 1. ~~Bis zum Inkrafttreten einer Regelung, wonach die elektronische Gesundheitskarte bei Vereinbarungen nach Satz 3 zweiter Halbsatz die Angabe zu enthalten hat, dass es sich um einen Empfänger von Gesundheitsleistungen nach den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes handelt, stellen die Vereinbarungspartner die Erkennbarkeit dieses Status in anderer geeigneter Weise sicher.~~ **Vereinbarungen, die bei In-Kraft-Treten der geplanten Neuregelung bereits bestehen, bleiben von ihr unberührt.**

Artikel 11 Änderung des Sozialgesetzbuchs – Fünftes Buch (SGB V)

Nr. 2 – § 291 Abs. 2a Satz 4 (neu)

Aufnahme eines neuen Statusmerkmals für Asylbewerber auf der elektronischen Gesundheitskarte (eGK)

A Beabsichtigte Neuregelung

Es ist vorgesehen, die elektronische Gesundheitskarte (eGK) um ein Differenzierungsmerkmal zur Identifikation des Personenkreises der Empfänger von Gesundheitsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erweitern.

B Stellungnahme

Der Anspruch der Berechtigten in Bezug auf Leistungen, die unmittelbar über die eGK ohne weitere Genehmigungsverfahren zugänglich sind, sollte gegenüber dem GKV-Anspruch weder eingeschränkt noch erweitert werden. Gesonderte Anspruchsprüfungen machen hier keinen Sinn, da Ärzte die medizinischen Leistungen erbringen sollen, die notwendig sind. Die eGK ermöglicht damit den Flüchtlingen einen diskriminierungsfreien Zugang zur notwendigen medizinischen Versorgung, garantiert den Ärzten und Krankenhäusern ohne Verwaltungsaufwand die Vergütung und entlastet die Kommunen von überflüssiger Bürokratie. Sofern die unmittelbar über die eGK zu erbringenden Leistungen vom SGB V-Leistungsniveau abweichen würden, ergäben sich vielfältige Folgefragen und -probleme in der Umsetzungspraxis. So wäre beispielsweise völlig offen, wie Haftungs- und Regressfragen in Fällen zu regeln wären, in denen Ärzte (angeblich) die leistungseinschränkende Regelungen des § 4 Asylbewerberleistungsgesetz nicht berücksichtigt haben. Über Leistungen, die regelhaft von den Krankenkassen im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens erbracht werden (z. B. Versorgung mit Zahnersatz) kann unter Berücksichtigung der leistungseinschränkende Regelungen des § 4 Asylbewerberleistungsgesetzes (Prüfung der Unaufschiebbarkeit) entschieden werden.

Die Aufnahme eines weiteren Statusmerkmals auf der eGK und in den Verwaltungssystemen der AOK (Fachdienste) ist technisch umsetzbar. Allerdings bedarf es hierzu der Schaffung eines eigenen, GKV-einheitlichen Rechtskreises, bzw. einer zusätzlichen Versichertenart, um sie von den übrigen Personen, die nach § 264 Abs. 1 und 2 SGB V betreut werden, unterscheiden zu können.

Für die eGK wäre mit der Aufnahme eines weiteren Statusmerkmals eine sog. Schema-Änderung verbunden, deren Umsetzung hohen Aufwand nach sich zieht. Hierbei ist zu unterscheiden in direkten Aufwand und Folgeaufwand.

Zum direkten Aufwand zählt die technische Umsetzung der Schema-Änderung im Betriebssystem der eGK und nachfolgende Prüfschritte, die die AOK als Kartenherausgeber durchlaufen muss, um eine Zulassung für diese eGK zu erhalten. Außer internen Tests der Funktionalität der eGK muss eine sog. Personalisierungs-Validierung durchgeführt werden, deren Ergebnis dann durch die gematik vor Zulassung geprüft wird. Auch die Fachdienste der AOK müssten die korrekte Umsetzung des neuen Schemas in einem aufwendigen Zulassungsprozess nachweisen.

Die Erfahrung mit einer gerade abgeschlossenen Schema-Änderung hat gezeigt, dass die hierfür angesetzten Umsetzungszeiträume von zwei Jahren bei weitem nicht aus-

reichen. Dies vor allem, weil die Interoperabilität mit den die Karte lesenden Systemen der Leistungserbringer erst mit großem Zeitverzug hergestellt werden konnte. Dieses Risiko besteht auch hier.

Zum Folgeaufwand zählt, dass eGKs mit einem neuen Schema dazu führen, dass im Umlauf befindliche Gesundheitskarten mit dem dann ‚alten‘ Schema ausgetauscht werden müssen, damit dann alle Karten dem neuen gesetzlich vorgeschriebenem Schema entsprechen. Dies ist dann mit hohem Verwaltungsaufwand und hohen Folgekosten verbunden.

Wichtig wäre in diesem Zusammenhang auch, dass die der Ausstellung einer eGK vorgelagerten Prozesse klar definiert werden:

- RV-/KV-Nummer für den Asylbewerber
- FAMI-Prozess
- Einholung des Lichtbildes
- Zustellung der eGK

C Änderungsvorschlag

Ersatzlose Streichung

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)407



Herrn
Ansgar Heveling MdB
Vorsitzender des Innenausschusses des Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Fax-Nr. 030 227 36994

Peter Clever

Mitglied der
Hauptgeschäftsführung

7. Oktober 2015

Sehr geehrter Herr Heveling,

der von der Bundesregierung auf den Weg gebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Asylverfahrensbeschleunigung ist ein wichtiges Instrument zur Bewältigung der riesigen Aufgaben, die aufgrund der sehr hohen Zahl von Flüchtlingen nicht nur von Kommunen und Ländern sondern von der ganzen Gesellschaft zu tragen sind. Der Gesetzentwurf bringt wichtige und richtige Änderungen mit sich, insbesondere zur Beschleunigung des Asylverfahrens und zur Einstufung von sicheren Herkunftsstaaten. Er bleibt jedoch einerseits hinter den Beschlüssen des Koalitionsausschusses vom 6. September 2015 zurück. Andererseits fehlen noch aus unserer Sicht notwendige Änderungen, die eine schnelle Integration von Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive in Ausbildung und Beschäftigung gewährleisten können. Die Arbeitgeber haben Änderungsvorschläge erarbeitet, die Sie mit unserer Stellungnahme in der Anlage erhalten. Wir bitten um Berücksichtigung im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

Ich möchte zwei von unseren Forderungen besonders hervorheben: Eine Beschäftigung in der Zeitarbeit bleibt nach den jetzigen Vorschlägen weiterhin in den ersten 15 Monaten für die meisten Flüchtlinge verboten. Statt einer Abschaffung dieses Verbots – so wie es vom Koalitionsausschuss beschlossen wurde – wurden lediglich wenige Ausnahmen vorgesehen, sodass vor dem Ablauf des Voraufenthalts von 15 Monaten eine Tätigkeit in der Zeitarbeit nur im hochqualifizierten Bereich und bei qualifizierten Mangelberufen möglich ist. Dies ist gerade mit Blick auf die oft fehlende formelle Qualifikation von Flüchtlingen kontraproduktiv und geht am praktischen Bedarf vorbei. Das Verbot muss vollständig abgeschafft werden.

Auch nach den jüngsten gesetzlichen Änderungen vom August 2015 ist nicht rechtssicher gewährleistet, dass eine begonnene Berufsausbildung auch abgeschlossen werden kann. Die Entscheidung liegt weiter im Ermessen der Behörden. Zudem gelten die neuen Regelungen nur für Gekuldete und nur für junge Menschen, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Ein rechtssicherer Aufenthalt während der gesamten Ausbildungsdauer ist unabdingbar sowohl für die Auszubildenden als auch für die Ausbildungsbetriebe. Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung sollte bei einer Übernahme durch den Betrieb der Aufenthalt für mindestens zwei weitere Jahre sichergestellt werden.

BDA | Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Mitglied von BUSINESSEUROPE

Hausadresse:

Breite Straße 29, 10178 Berlin

Briefadresse:
11054 Berlin

T +49 30 2033-1009
F +49 30 2033-1015

pc@arbeitgeber.de
www.arbeitgeber.de

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge in das Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen und zu berücksichtigen, damit eine effektive und schnelle Integration der Flüchtlinge in Beschäftigung und Ausbildung ermöglicht werden kann.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'T. A. S.', is positioned below the closing text.

Anlage

Richtige Vorschläge, aber noch dringender Änderungsbedarf

Stellungnahme zum Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Für eine finanzielle Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen“ und zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik“ und „Alle Flüchtlinge willkommen heißen - Gegen eine Politik der Ausgrenzung und Diskriminierung“

7. Oktober 2015

Zusammenfassung

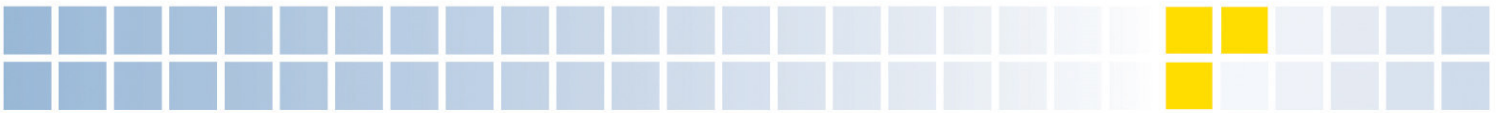
Der Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes enthält wichtige und richtige Änderungen insbesondere zur Verkürzung der Asylverfahrensdauer, zur Rückführung von abgelehnten Asylsuchenden und zur Einstufung von sicheren Herkunftsstaaten. Der Gesetzentwurf bleibt aber zum Teil hinter den Beschlüssen des Koalitionsausschusses vom 6. September 2015 zurück. Darüber hinaus fehlen noch Regelungen, die für eine schnelle Integration der Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive in Ausbildung und Beschäftigung notwendig sind. Diese Stellungnahme beschränkt sich auf die aus Sicht der BDA wichtigsten Punkte.

Im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss des Bundestages werden neben dem Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Für eine finanzielle Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen“ und die Anträge der Fraktion DIE LINKE „Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik“ und „Alle Flüchtlinge willkommen heißen - Gegen eine Politik der Ausgrenzung und Diskriminierung“ behandelt. Viele der Forderungen der beiden Fraktionen wurden auch von der BDA aufgestellt, wie z. B. die Be-

schleunigung des Asylverfahrens, die Entlastung und Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Aufgaben im Zusammenhang mit den hohen Flüchtlingszahlen, die Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende und Geduldete und der entsprechende Ausbau der berufsbezogenen Sprachförderung. Der große Teil dieser Forderungen ist bereits mit dem Gesetzentwurf adressiert worden. Andere hingegen, wie z. B. die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes oder eine effektive Besteuerung des Reichtums in Deutschland für die Schaffung von notwendigen Mitteln für die Aufnahme von Flüchtlingen (Fraktion DIE LINKE) sind abzulehnen.

Auch wenn der Gesetzentwurf viele richtige Änderungsvorschläge zur Beschleunigung des Asylverfahrens enthalten, besteht doch bei folgenden Punkten noch Ergänzungs- bzw. Änderungsbedarf:

- Die Vorrangprüfung muss für Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive sofort nach Ablauf des dreimonatigen Arbeitsverbots entfallen.
- Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit muss unabhängig von der jeweiligen Qualifikation von Beginn an grundsätzlich aufgehoben werden, wie es der Koalitionsausschuss am 6. September 2015 beschlossen hat. Notwendig ist zudem



eine vollständige Abschaffung dieses Verbots für alle Drittstaatsangehörigen.

- Es muss ein bundesweit gesicherter Aufenthalt für junge Asylsuchende und Geduldete in Berufsausbildung und Studium im AufenthG eingeführt werden.
- Alle relevanten Förderinstrumente der Berufsausbildung (u. a. Berufsausbildungsbeihilfe, ausbildungsbegleitende Hilfen, assistierte Ausbildung) müssen für Geduldete und Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive ab sofort zur Verfügung stehen.
- Die Verlängerung der Höchstdauer des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen auf bis zu sechs Monate in § 47 Abs. 1 AsylVfG (Art. 1 Nr. 15 des Gesetzentwurfes) muss anders als vorgesehen auf Personen ohne Bleibeperspektive beschränkt bleiben. Keinesfalls darf eine solche Maßnahme für Asylsuchende mit Bleibeperspektive zu einer faktischen Verlängerung des in § 61 Abs. 2 AsylVfG normierten dreimonatigen Arbeitsverbotes kommen.
- Die Verkürzung des Duldungszeitraums von sechs auf drei Monate in § 60 a Abs. 1 AufenthG (Art. 3 Nr. 10 des Gesetzentwurfes) ist abzulehnen, weil diese die Integration von Geduldeten in Beschäftigung erschwert.
- Es ist richtig, Instrumente der aktiven Arbeitsförderung wie in § 131 SGB III vorgesehen (Art. 10 Nr. 2 des Gesetzentwurfes) bei Asylsuchenden mit Bleibeperspektive bereits während der ersten drei Monate anzuwenden und diese Zeit sinnvoll zu nutzen.
- Die in § 421 SGB III vorgesehene bis zum Jahresende befristete Notfallhilfe der Bundesagentur für Arbeit (BA) bei der Sprachförderung (Art. 10 Nr. 3 des Gesetzentwurfes) ist zu begrüßen und wurde von der BDA auch gefordert. Da es sich um eine Notfallhilfe handelt, muss für diesen speziellen Fall die im jetzigen Entwurf enthaltene Einschränkung des Personenkreises, die einen kontraproduktiven Prüfaufwand nach sich ziehen würden, gestrichen werden.
- Derzeit vertritt die Bundesregierung die Ansicht, dass die Jobcenter Regressansprüche gegenüber den Verpflichtungs-

gebern nach § 68 AufenthG geltend machen können, wenn Flüchtlingen, die aufgrund spezieller humanitärer Aufnahmeprogramme nach Deutschland eingereist sind, der Schutzstatus gewährt wurde und sie SGB-II-Leistungen in Anspruch nehmen. Hier bedarf es einer gesetzlichen Klarstellung, um sicherzustellen, dass die im Rahmen von Aufnahmeprogrammen abgegebenen Verpflichtungserklärungen mit positivem Ausgang des Asylverfahrens erlöschen.

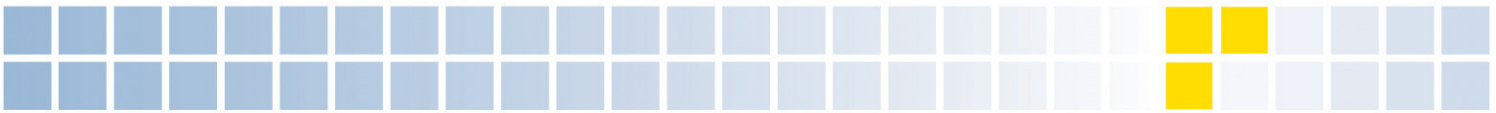
Im Einzelnen

Weitere Erleichterungen bei der Vorrangprüfung schaffen

Die immer noch grundsätzlich notwendige Durchführung der Vorrangprüfung verhindert in der Praxis vielfach eine zügige Integration in Arbeit. Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive sollten – befristet für die nächsten drei Jahre – daher nach Ablauf des dreimonatigen Arbeitsverbotes sofort eine Beschäftigung ohne Vorrangprüfung aufnehmen dürfen. Dazu sollte die Vorrangprüfung nach Ablauf des dreimonatigen Arbeitsverbotes grundsätzlich entfallen. Für Geduldete ohne Arbeitsverbot sollte die Vorrangprüfung ab Erteilung der Duldung nicht mehr gelten.

Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit grundsätzlich abschaffen

Die in der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vorgesehene Regelung zur Aufhebung des Beschäftigungsverbots in der Zeitarbeit geht nicht weit genug und bleibt hinter dem Beschluss des Koalitionsausschusses zurück. Eine Beschäftigung in der Zeitarbeit bleibt nach den jetzigen Vorschlägen weiterhin in den ersten 15 Monaten für die meisten Flüchtlinge verboten. Die vorgesehene Regelung würde in den ersten 15 Monaten nur dann eine Beschäftigung in der Zeitarbeit ermöglichen, wenn für die auszuübende Beschäftigung keine Vorrangprüfung erforderlich wäre. Dies ist aber nur im hochqualifizierten Bereich und bei qualifizierten Mangelberufen nach § 6 Abs. 2



BeschV der Fall. Im Ergebnis bleibt es daher in den ersten 15 Monaten bei einem Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete in der Zeitarbeit. Dies ist gerade mit Blick auf die oft fehlende formelle Qualifikation von Flüchtlingen kontraproduktiv. Die derzeitige Regelung geht am praktischen Bedarf vorbei. Das Beschäftigungsverbot in der Zeitarbeit muss unabhängig von der jeweiligen Qualifikation von Beginn grundsätzlich aufgehoben werden, wie es der Koalitionsausschuss am 6. September 2015 beschlossen hat. Gerade die Zeitarbeit kann auch in Fällen, in denen formale Qualifikationen fehlen oder noch nicht anerkannt sind, ein Weg sein um mit praktischen Fertigkeiten und persönlichen Kompetenzen zu überzeugen und so den Einstieg in Beschäftigung zu schaffen.

Notwendig ist zudem eine vollständige Abschaffung dieses Verbots für alle Drittstaatsangehörige. Denn selbstverständlich gelten für Zuwanderer die gleichen Rechte und Regelungen wie für alle anderen Arbeitnehmer in der Zeitarbeit. Zudem hat die Zeitarbeit wichtige tarifpolitische Flankierungen erfahren und ein Mindestlohn wurde etabliert.

Bundesweiten gesicherten Aufenthalt für junge Asylsuchende und Geduldete in Berufsausbildung und Studium schaffen

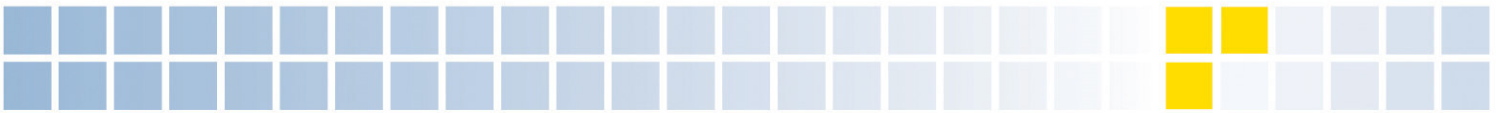
Viele Asylsuchende sind jung und motiviert, eine Ausbildung oder ein Studium zu absolvieren. Damit eine begonnene Berufsausbildung auch abgeschlossen werden kann, muss der Aufenthalt für die Dauer der Ausbildung bzw. des Studiums für Asylsuchende mit hoher Bleibeperspektive und Geduldete gesichert werden. Leider ist dies immer noch nicht vorgesehen. Nach der Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 1. August 2015 kann die Ausländerbehörde die Duldung für ein Jahr erteilen, wenn die Person eine qualifizierte Berufsausbildung vor Vollendung des 21. Lebensjahres aufnimmt oder aufgenommen hat und nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt (§ 60a Abs. 2 AufenthG). Die Erteilung der Duldung für das erste Ausbildungsjahr liegt damit im Ermessen der Ausländerbehörden. Wenn die Berufsausbildung noch fort dauert und in einem ange-

messenen Zeitraum mit ihrem Abschluss zu rechnen ist, soll die Duldung für jeweils ein Jahr verlängert werden. Auch eine solche Soll-Vorschrift begründet keinen Rechtsanspruch.

§ 60a Abs. 2 AufenthG gilt zudem nur, wenn die Ausbildung vor Vollendung des 21. Lebensjahres aufgenommen wird. Das Durchschnittsalter beim Beginn einer Berufsausbildung in Deutschland liegt bereits insgesamt bei 19,8 Jahren. Bei Flüchtlingen muss mit einem noch späteren Ausbildungsstart gerechnet werden. Daher sollten auch junge Flüchtlinge, die das 21. Lebensjahr vollendet haben, die Chance erhalten, eine Berufsausbildung aufzunehmen und abzuschließen.

Nach § 18a AufenthG kann einem geduldeten Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung erteilt werden, wenn die Person eine qualifizierte Berufsausbildung in einem Ausbildungsberuf abgeschlossen hat. In einigen Ausländerbehörden wird zwar in den Verfahrenshinweisen darauf hingewiesen, dass die Aufenthaltserlaubnis in der Regel für zwei Jahre erteilt wird. Es besteht jedoch auch dort kein Rechtsanspruch hinsichtlich der Erteilung dieser Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre, sondern es besteht die Möglichkeit, dass im Rahmen einer Ermessensentscheidung die Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Der rechtssichere Aufenthalt während der gesamten Ausbildungsdauer und nach Abschluss der Ausbildung ist unabdingbar sowohl für die Auszubildenden als auch für die Ausbildungsbetriebe, damit die Investitionen der Ausbildungsbetriebe in die Ausbildung des jungen Menschen nicht ins Leere laufen. Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung sollte daher bei einer Übernahme durch den Betrieb der Aufenthalt für mindestens zwei weitere Jahre sichergestellt werden und im Rahmen des § 18a AufenthG weiter verlängert werden.

Ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche nach erfolgreichem Abschluss einer Ausbildung, wenn der Auszubildende nicht übernommen wird, fehlt zudem bisher vollständig. Diese Möglichkeit zur



Arbeitsplatzsuche für ein Jahr haben schon jetzt alle übrigen Absolventen einer deutschen Ausbildung (§ 17 Abs. 3 AufenthG) und sollte daher auch Geduldeten, die eine Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen haben, eingeräumt werden. Andernfalls wird die Chance vertan, einen gut ausgebildeten Menschen als Fachkraft für Deutschland zu gewinnen, in den bereits erhebliche Ausbildungsanstrengungen investiert wurden.

Zugang zu allen relevanten Förderinstrumenten der Berufsbildung erleichtern

Junge Asylsuchende und Geduldete, die einen Ausbildungsplatz gefunden haben, brauchen oft eine zielgenaue Förderung, um Sprachdefizite abzubauen und die Ausbildung zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Die Pläne der Bundesregierung, jungen Menschen mit einer Duldung den Zugang zu bestimmten ausbildungsfördernden Leistungen, d. h. zur Berufsausbildungsbeihilfe, der assistierten Ausbildung und zukünftig auch zu ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 78 SGB III zu ermöglichen, sind daher richtig. Sie gehen aber nicht weit genug. Alle Förderinstrumente der Berufsausbildung müssen von Asylsuchenden mit hoher Bleibeperspektive und Geduldeten sofort und nicht erst nach 15 Monaten in Anspruch genommen werden können, also z. B. auch berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, die bisher nicht für Geduldete geöffnet sind. Die Förderinstrumente werden ab dem ersten Tag der Ausbildung bzw. zu deren Vorbereitung benötigt und nicht erst nach mehreren Monaten.

Die ausbildungsfördernden Leistungen müssen auch Asylsuchenden mit hoher Bleibeperspektive zur Verfügung stehen. Gerade hier sind die mit den Förderinstrumenten verbundenen Maßnahmen der Sprachförderung und der zusätzlichen Unterstützung im Sinne einer „Nachhilfe“ wichtig, um Ausbildungsabbrüchen vorzubeugen. Dies haben auch die Partner der Allianz für Aus- und Weiterbildung und damit auch die für eine Umsetzung zuständigen Ministerien in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 18. September 2015 zu Recht unterstrichen.

Verlängerung der Aufenthaltshöchstdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen auf Personen ohne Bleibeperspektive beschränken

Eine Verlängerung der Höchstdauer des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen auf bis zu sechs Monate muss auf Personen ohne Bleibeperspektive beschränkt bleiben. Keinesfalls darf eine solche Maßnahme für Asylsuchende mit Bleibeperspektive zu einer faktischen Verlängerung des in § 61 Abs. 2 AsylVfG normierten dreimonatigen Arbeitsverbots führen. Diese Gefahr besteht derzeit, da nach § 61 Abs.1 AsylVfG für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, eine Erwerbstätigkeit ausgeschlossen ist.

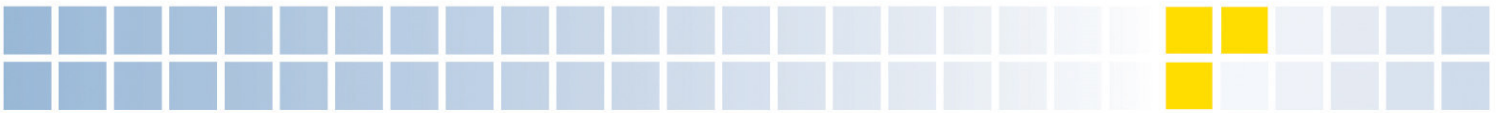
Verkürzung der Dauer der Duldung von sechs auf drei Monate ablehnen

Die Verkürzung des Zeitraumes, einen Abschiebestopp im Wege der Duldung zu verfügen, von sechs auf drei Monate in § 60a Abs. 1 AufenthG (Art. 3 Nr. 10 des Gesetzesentwurfes) ist abzulehnen. Die Verkürzung des Duldungszeitraums schafft mehr Bürokratie bei Arbeitgebern und Behörden und führt zu noch größerer Unsicherheit bei Arbeitgebern mit der Folge, dass Geduldete keinen oder nur sehr schwer einen Arbeitsplatz finden und für ihren eigenen Lebensunterhalt aufkommen können.

Befristete Nothilfe durch BA bei Sprachförderung unbürokratisch gestalten

Die in Art.10 Nr. 3 durch Einfügung eines § 421 SGB III vorgesehene befristete Nothilfe der BA zur Finanzierung von Sprachkursen aus Beitragsmitteln ist zu begrüßen. Damit wird eine Forderung der BA umgesetzt. Diese muss einmalig für dieses Jahr eine unkomplizierte, schnelle und grundlegende Sprachförderung für alle Flüchtlinge ermöglichen. Die Regelung soll schnelle Absprachen zwischen den Kommunen, den Trägern der Sprachkurse, z. B. den Volkshochschulen, und den Agenturen vor Ort ermöglichen. Dies ist nur möglich, wenn für

Stellungnahme zum Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Für eine finanzielle Verantwortungsteilung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen“ und zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Flüchtlinge willkommen heißen – Für einen grundlegenden Wandel in der Asylpolitik“ und „Alle Flüchtlinge willkommen heißen – Gegen eine Politik der Ausgrenzung und Diskriminierung“



diesen speziellen Fall der Nothilfe die im jetzigen Entwurf enthaltene Einschränkung des Personenkreises, die einen kontraproduktiven Prüfaufwand nach sich ziehen würde, gestrichen wird. Auch wenn an anderer Stelle eine solche Differenzierung richtig ist, würde sie hier nur unnötigen bürokratischen Aufwand generieren und die Gefahr herausbeschwören, dass die Nothilfe ins Leere läuft. Daher muss in § 421 Abs. 1 S. 1 SGB III-E die Passage „*die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a Asylgesetz stammen*“ gestrichen werden.

Zudem wäre eine Verlängerung der Maßnahmedauer auf zwölf Wochen und die Ergänzung der erstattungsfähigen Maßnahmekosten in Abs. 3 um Raumkosten, ggf. Kosten für den Abschluss des Zertifikates A1 und Kosten für erforderliche Versicherungen sinnvoll.

Aufgrund der absoluten Notsituation in der zweiten Jahreshälfte bietet sich diese Lösung als Nothilfe der BA im Rahmen der dortigen Finanzreserven an, obwohl die Finanzzuständigkeit beim Bund liegt und dort auch bleiben muss. Die dauerhafte Finanzierung muss daher bei der Haushaltsaufstellung des Bundes für 2016 über Steuermittel sichergestellt werden.

Integrationskurse und berufsbezogene Sprachförderung bedarfsgerecht ausbauen

Richtigerweise sieht der Gesetzentwurf in § 44 Abs. 4 AufenthG eine grundsätzliche Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende mit Bleibeperspektive und Geduldete vor (Art. 3 Nr. 6). Allerdings geht die Öffnung der Integrationskurse nicht weit genug. Sie müssen breit und nicht nur für drei Monate geöffnet werden. Ein regulärer Integrationskurs umfasst einen Sprachkurs mit 600 Unterrichtsstunden und einen Orientierungskurs mit 60 Unterrichtsstunden. Es müssen zudem auch tatsächlich ausreichend verfügbare Kursplätze zur Verfügung stehen, sonst läuft die Regelung ins Leere, da sie bisher keinen Anspruch auf Teilnahme an einem

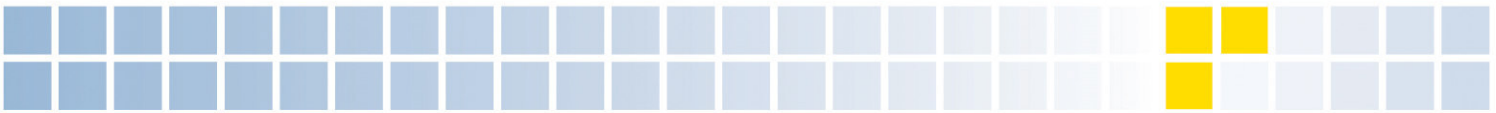
Integrationskurs vorsieht. Die Mittel für die berufsbezogene Deutschsprachförderung müssen zudem deutlich ausgeweitet werden, um klare Signale in die Richtung einer effektiven Integration der Menschen in den deutschen Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt zu senden. Es muss sichergestellt sein, dass auch Geduldete und Ausländer mit Aufenthaltsgestattung unter die berufsbezogene Deutschsprachförderung nach dem neuen § 44a AufenthG fallen.

Im Rahmen der Angebote zur Förderung der Integration sollte der Fokus nicht auf das Erlernen der deutschen Sprache beschränkt bleiben. Es müssen insbesondere auch die grundsätzlichen Werte unserer Gesellschaft vermittelt werden. Dazu zählen z. B. auch kulturelle Umgangsformen oder dass Frauen in Deutschland selbstverständlich am Erwerbsleben teilnehmen.

Wirkung von Verpflichtungserklärungen für Flüchtlinge klarstellen

Verpflichtungserklärungen (Übernahme aller Kosten für den Lebensunterhalt) werden von in Deutschland lebenden Verwandten bei speziellen humanitären Aufnahmeprogrammen von Bund und Ländern für Flüchtlinge abgegeben, um Familienangehörige aus Kriegsgebieten nach Deutschland zu holen. Wenn auf dieser Grundlage eingereiste Flüchtlinge erfolgreich einen Antrag auf Asyl stellen und SGB-II-Leistungen erhalten, müssen laut Bundesregierung die Jobcenter Regressansprüche gegenüber den Verpflichtungsgebern geltend machen.

Hier ist eine gesetzliche Klarstellung im Aufenthaltsgesetz notwendig. Auch um unangemessene Härten zu vermeiden, muss klargestellt werden, dass im Rahmen von Aufnahmeprogrammen abgegebene Verpflichtungserklärungen mit positivem Ausgang des Asylverfahrens erlöschen. Ein Rückgriff gegenüber dem Verpflichtungsgeber durch die Jobcenter ist nur dann sinnvoll, wenn und solange noch keine Statusänderung im Sinne einer Asylberechtigung bzw. Feststellung als anerkannter Flüchtling vorliegt. Die Regresspflicht muss ab dem Zeit-



punkt der Zuerkennung des Asyl- bzw. des Flüchtlingsschutzes enden. Denn im Bereich der anerkannten Asylberechtigten kann die Regelung zur Verpflichtungserklärung (§ 68 AufenthG) für die Zeit des berechtigten Asyls gar nicht zur Anwendung kommen. Das Asylrecht ist nicht von einer Verpflichtungserklärung nach § 68 AufenthG abhängig. Das würde schon seinem Wesen widersprechen. Infolgedessen kann auch der Verpflichtungsgeber für die Zeit des berechtigten Asyls nicht unter Hinweis auf § 68 AufenthG herangezogen werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsmarkt

T +49 30 2033-1400

arbeitsmarkt@arbeitgeber.de



Bundesärztekammer

Arbeitsgemeinschaft der deutschen Ärztekammern
Deutscher Ärztetag
Präsident

Berlin, 07.10.2015

Bundesärztekammer
Herbert-Lewin-Platz 1
10623 Berlin
www.baek.de

Prof. Dr. med. Frank Ulrich Montgomery

Fon +49 30 400 456-350
Fax +49 30 400 456-380
E-Mail praesident@baek.de

Diktatzeichen: Mt/Dü
Aktenzeichen: 512.020

Bundesärztekammer · Postfach 12 08 64 · 10598 Berlin

An den Vorsitzenden des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Ansgar Heveling

An die Mitglieder des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages



Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz **„§ 90 Ermächtigung zur vorübergehenden Ausübung von Heilkunde“**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heveling,
sehr verehrte Frau Bundestagsabgeordnete,
sehr geehrter Herr Bundestagsabgeordneter,

der derzeitige Zustrom von Asylbegehrenden könnte nach Ansicht der Bundesregierung dazu führen, dass eine ausreichende medizinische Versorgung der Asylbegehrenden in den Aufnahmeeinrichtungen durch Ärzte nicht mehr sichergestellt werden kann. Aus diesem Grund schlägt die Bundesregierung in dem Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vor, Asylbegehrende, die nach eigenen Angaben über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt verfügen, auf Antrag vorübergehend zur Ausübung von Heilkunde in diesen Einrichtungen zu ermächtigen, um Ärzte bei der medizinischen Versorgung der Asylbegehrenden zu unterstützen.

Kritisch sehen wir allerdings, dass die vorgeschlagene Neuregelung klaren rechtlichen Vorgaben für die Zulassung ausländischer Ärzte widerspricht. Aus Gründen des Patientenschutzes muss dringend vermieden werden, dass ein Personenkreis ohne ausreichende Kompetenzüberprüfung per Gesetz zu Quasi-Ärzten erklärt werden kann. Es darf keine anderen Maßstäbe für die Behandlung asylbegehrender Menschen geben. Dies schließt auch die Qualifikation derjenigen ein, die die Asylbegehrenden behandeln.

Sollte die Bundesregierung an diesem Vorhaben festhalten, ist unter anderem eine entsprechende, von der zuständigen Behörde nach § 12 Absatz 1 Bundesärzteordnung (Approbationsbehörden der Länder) durchgeführte Prüfung und das Erbringen von gesetzlich festgelegten Nachweisen – etwa hinsichtlich des Ausbildungswegs sowie der ärztlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten – unabdingbar.

Darüber hinaus müssen die haftungsrechtlichen Fragen dringend geklärt werden. Zur Umsetzung dieses Vorschlages dürfen wir Ihnen in der Anlage die Stellungnahme der Bundesärztekammer zu dem Regelungsvorschlag zur Änderung des § 90 Asylverfahrensgesetz-E übersenden. In dieser finden Sie auch einen entsprechenden Änderungsvorschlag.

Darüber hinaus sind wir der Ansicht, dass die Anzahl der bisher erwarteten Asylbegehrenden in Deutschland nur durch Heranziehung des bewährten Systems aus niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern ausreichend medizinisch versorgt werden kann. In diesem Zusammenhang begrüßen wir die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit der Ausgabe einer elektronischen Gesundheitskarte, verbunden mit der Erwartung, dass dies flächendeckend und bereits bei der Registrierung von Asylbegehrenden geschieht. Mittel- bis langfristig ist es allerdings höchst fragwürdig, Asylbegehrenden einen nur beschränkten Leistungsanspruch nach Asylbewerberleistungsgesetz zu gewähren.

Zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Asyl- und Schutzsuchenden begrüßen wir in diesem Zusammenhang auch die im dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur Vervollständigung des Impfschutzes. Wir befürworten dabei explizit, dass den Leistungsberechtigten frühzeitig, regelhaft und aktiv Schutzimpfungsleistungen angeboten werden sollen. Diesbezüglich sprechen wir uns auch für eine rechtliche Klarstellung aus, dass alle Ärzte mit Erhalt der Approbation die Kompetenz zur Durchführung von Schutzimpfungen erworben haben. Hierfür schlagen wir eine Präzisierung der Schutzimpfungsrichtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses zur Qualifikation der impfenden Ärzte vor.

Im Sinne unseres gemeinsamen Ziels, auch künftig eine sichere und qualitativ hochwertige Patientenversorgung für alle sicherzustellen, wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Positionen bei Ihrer Meinungsbildung berücksichtigen würden. Zu weiterführenden Gesprächen stehe ich Ihnen jederzeit persönlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. med. Frank Ulrich Montgomery



Stellungnahme der Bundesärztekammer

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung -
Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes
(BR-Drs. 446/15, BT-Drs. 18/6185 vom 29.09.2015)

Berlin, 07.10.2015

Korrespondenzadresse:

Bundesärztekammer
Herbert-Lewin-Platz 1
10623 Berlin

Fazit

Die Bundesärztekammer hinterfragt die Notwendigkeit einer besonderen Regelung zur Ermächtigung der vorübergehenden Ausübung von Heilkunde kritisch (III.a)). Es darf keine anderen medizinischen Maßstäbe für die Behandlung asylbegehrender Menschen geben. Dies betrifft auch die Qualifikation derjenigen, die die Asylbewerber behandeln. Wir sprechen uns daher primär für eine Beschleunigung der Anerkennungsverfahren ausländischer Qualifikationen nach den in der Bundesärzteordnung geregelten Anforderungen aus.

Sollte der Gesetzgeber dem nicht folgen, so werden notwendige Änderungen und Ergänzungen in § 90 AsylG-E vorgeschlagen (II.) und begründet (III.b)).

I. Einleitung

„Deutschland ist seit Monaten Ziel einer präzedenzlosen Zahl von Asylbewerbern, die Sicherheit vor Krieg, Verfolgung und Not suchen.“ Zur Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen sieht das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz verschiedene Maßnahmen vor. Im Rahmen der Änderung des Asylverfahrensgesetzes ist in § 90 AsylG-E eine Ermächtigung von Asylbegehrenden zur vorübergehenden Ausübung der Heilkunde in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 oder in Gemeinschaftsunterkünften nach § 53 dieses Gesetzes vorgesehen. Danach können Asylbegehrende, die über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt verfügen, auf Antrag vorübergehend zur Ausübung von Heilkunde in diesen Einrichtungen ermächtigt werden, um Ärzte bei der medizinischen Versorgung der Asylbegehrenden zu unterstützen. Die Ermächtigung ist an bestimmte „Beschränkungen“ gebunden, die in § 90 Abs. 2 AsylG-E geregelt sind. Die Ermächtigung setzt u. a. voraus, dass der Antragsteller seine Qualifikation als Arzt glaubhaft macht und ihm eine Approbation oder Berufserlaubnis nicht erteilt werden kann, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person des Antragstellers liegen, nicht vorgelegt werden können. Deshalb soll ein Fachgespräch mit einem von der zuständigen Behörde beauftragten Arzt erfolgen, in dem eine ärztliche Kompetenz nachgewiesen wird.

Die Bundesärztekammer nimmt ausschließlich zu § 90 AsylG-E Stellung und unterbreitet den folgenden Änderungsvorschlag:

II. Regelungsvorschlag zur Änderung des § 90 Asylverfahrensgesetz-E

„§ 90

Ermächtigung zur vorübergehenden und beschränkten Ausübung von Heilkunde

- (1) Stehen für die ärztliche Versorgung von Asylbegehrenden in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 oder Gemeinschaftsunterkünften nach § 53 Ärzte, die über eine Approbation oder Berufserlaubnis nach der Bundesärzteordnung verfügen, nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung und ist hierdurch die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung der Asylbegehrenden gefährdet, können Asylbegehrende, die über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt verfügen, auf Antrag vorübergehend und beschränkt zur Ausübung von Heilkunde in diesen Einrichtungen ermächtigt werden, um Ärzte bei der medizinischen Versorgung der Asylbegehrenden zu unterstützen.
 - (2) Für die Ermächtigung nach Absatz 1 gelten die folgenden Beschränkungen:
 1. die ermächtigte Person unterstützt einen Tätigkeit erfolgt unter der Verantwortung eines Arzt bei seiner Tätigkeit es;
 2. die Berufsbezeichnung „Ärztin“ oder „Arzt“ darf nicht geführt werden;
 3. die Ermächtigung Behandlungserlaubnis erstreckt sich nur auf Asylbegehrende in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 oder Gemeinschaftsunterkünften nach § 53;
 4. eine sprachliche Verständigung der ermächtigten Personen mit den zu behandelnden Asylbegehrenden und dem zu unterstützenden Arzt muss sichergestellt sein;
 5. die ermächtigte Person ist über die zuständige Behörde haftpflicht- und unfallversichert.
 - (3) Die Ermächtigung nach Absatz 1 wird befristet erteilt. Sie kann jederzeit widerrufen werden, wenn eine der die Voraussetzungen nach Absatz 1 nicht mehr gegeben ist sind oder berechtigte Zweifel an der Qualifikation als Arzt erkennbar werden.
 - (4) Die Erteilung der Ermächtigung nach Absatz 1 setzt voraus, dass
 1. der Antragsteller seine Qualifikation als Arzt glaubhaft macht und
 2. ihm eine Approbation oder Berufserlaubnis nach § 3 oder § 10 der Bundesärzteordnung nicht erteilt werden kann, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person des Antragstellers liegen, nicht vorgelegt werden können und eine Prüfung nach der Bundesärzteordnung durch die zuständige Behörde nicht erfolgen kann.
- Zur Glaubhaftmachung nach Satz 1 Nummer 1 hat der Antragsteller eidesstattlich zu versichern, dass er über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt verfügt und in einem mindestens x-stündigen Fachgespräch mit einem von der zuständigen Behörde beauftragten Arzt unter Beteiligung eines Vertreters der zuständigen Behörde nach § 12 Abs. 1 Bundesärzteordnung seinen Ausbildungsweg sowie seine ärztlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten Kompetenz nachzuweisen.
- (5) Ein späteres Approbationsverfahren nach § 3 der Bundesärzteordnung oder Verfahren auf Erteilung einer Berufserlaubnis nach § 10 der Bundesärzteordnung bleibt von der Ermächtigung zur vorübergehenden und beschränkten Ausübung von Heilkunde nach Absatz 1 unberührt. Zeiten der vorübergehenden und beschränkten Ausübung der Heilkunde sind nicht auf eine Weiterbildung anzurechnen.
 - (6) Für das Verfahren zur Erteilung der Ermächtigung nach Absatz 1 bis 5 ist die Behörde des Landes nach § 12 Abs. 1 Bundesärzteordnung zuständig, in dem die Tätigkeit ausgeübt werden soll.
 - (7) § 61 Absatz 1 wird von der Ermächtigung nach Absatz 1 nicht berührt.

- (8) § 62a tritt am ...[einsetzen: Datum des Tages zwei Jahre nach Inkrafttreten gemäß Artikel 13] außer Kraft.“

III. Begründung

a) Zur Notwendigkeit der Regelung

Zunächst ist zu konstatieren, dass die Bundesärzteordnung in § 10 bereits diverse Ausnahmefälle zur Erteilung einer Erlaubnis zur vorübergehenden Ausübung des ärztlichen Berufs enthält. Nach § 10 Abs. 2 BÄO ist es unter anderem möglich, die Erlaubnis auf bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigungsstellen zu beschränken.

Eine mögliche Berufserlaubnis würde nicht an bestimmten Kenntnissen der deutschen Sprache scheitern. Es gelten zwar die gleichen sprachlichen Anforderungen wie für eine Approbation, eine Berufserlaubnis kann aber mit Auflagen verbunden werden. Über diese Auflagen ist sicherzustellen, dass eine Gefährdung des Patientenwohls und der öffentlichen Gesundheit ausgeschlossen ist.

Mit der Regelung in § 3 Abs. 3 BÄO gibt es bereits eine Möglichkeit, die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten nachzuweisen, wenn die notwendigen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person der Antragsteller liegen, nicht vorgelegt werden können.

„(3) Ist die Voraussetzung des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 4 nicht erfüllt, so ist Antragstellern, die über einen Ausbildungsnachweis als Arzt verfügen, der in einem anderen als den in Absatz 2 Satz 1 genannten Staaten (Drittstaat) ausgestellt ist, die Approbation zu erteilen, wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben ist. Für die Prüfung der Gleichwertigkeit gilt Absatz 2 Satz 2 bis 6 sowie 8 entsprechend. Der Nachweis der erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten wird durch das Ablegen einer Prüfung erbracht, die sich auf den Inhalt der staatlichen Abschlussprüfung bezieht. Die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sind nach Satz 3 auch nachzuweisen, wenn die Prüfung des Antrags nur mit unangemessenem zeitlichen oder sachlichen Aufwand möglich ist, weil die erforderlichen Unterlagen und Nachweise aus Gründen, die nicht in der Person der Antragsteller liegen, von diesen nicht vorgelegt werden können.“

Für die vorübergehende Unterstützung unter Verantwortung eines Arztes wäre keine vorübergehende Ermächtigung zur Ausübung der Heilkunde notwendig. Es bestünde die Möglichkeit, unterstützende Tätigkeiten, keine Heilkunde, auch ohne nachgewiesene ärztliche Qualifikation zu leisten, wenn eine Arbeitsgenehmigung vorliegt.

Deshalb wäre zu prüfen, ob diesbezüglich gegebenenfalls Vorschriften, die nicht anerkannte oder gerade anerkannte Asylbewerber an der Aufnahme von Arbeit hindern, geändert oder aufgehoben werden könnten (z. B. die Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer).

Mit dem vorgesehenen Sonderstatus dieser „Ärztshelfer“ sind weitere ungeklärte Kompetenz- und Haftungsfragen verbunden, die völlig offen sind und die geregelt werden sollten.

b) Zur Begründung des unter II. dargestellten Regelungsvorschlages

Der Zusatz bzw. das Adjektiv „beschränkt“ soll verdeutlichen, dass die ermächtigte Person nicht nur vorübergehend zur Heilkunde berechtigt ist, sondern diese Ausübung auch konkreten Beschränkungen unterliegt; der Ermächtigte unter anderem nur zur Unterstützung eines Arztes herangezogen werden und nicht selbständig die Heilkunde ausüben darf.

Der Änderungsvorschlag zu § 90 Abs. 2 Nr. 1 AsylG-E unterstreicht, dass die ermächtigte Person unterstützend tätig wird und für diese unterstützende Tätigkeit eine Haftpflicht- und Unfallversicherung bestehen muss (§ 90 Abs. 2 Nr. 5 AsylG-E). Diese Verantwortung dafür darf nicht den in den Aufnahmeeinrichtungen oder in den Gemein-

schaftsunterkünften tätigen Ärzten auferlegt werden. Wenn die ermächtigte Person unterstützend Heilkunde ausüben soll, dann muss dies sowohl haftungsrechtlich im Hinblick auf die zu behandelnden Personen, als auch unfallversicherungsrechtlich im Hinblick auf Gefahren für die ermächtigte Person abgesichert sein.

Wesentlich ist die sprachliche Verständigung der ermächtigten Person, sowohl mit den zu behandelnden Asylbegehrenden, als auch mit dem zu unterstützenden Arzt (§ 90 Abs. 2 Nr. 4 AsylG-E). Sprachkenntnisse für heilkundliche Tätigkeiten sind aus Gründen des Patientenschutzes unerlässlich. Nur eine gute Kommunikation zwischen den Handelnden und den Patienten bietet Schutz vor Missverständnissen oder Unklarheiten, die einer richtigen Diagnose, einer Therapie und der Compliance entgegenstehen können. Eine Unterstützung der ermächtigten Person kann nur sachgerecht erfolgen, wenn eine Verständigung untereinander und damit im Interesse der zu Behandelnden möglich ist. Wäre diese unerlässliche Kommunikation nicht gewährleistet, würde für diesen Kontakt darüber hinaus ein Dolmetscher benötigt. Dies ist aber, wie die ersten Erfahrungen belegen, nicht gewährleistet, so dass eine solche Ermächtigung nur erteilt werden darf, wenn nicht nur die Verständigung mit dem Asylbegehrenden, sondern auch mit dem zu unterstützenden Arzt sichergestellt ist.

§ 90 Abs. 3 AsylG-E enthält die Klarstellung, dass auch eine der in § 90 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 AsylG-E genannten Voraussetzungen ausreicht, um die befristete Ermächtigung zu widerrufen.

Die vorgeschlagene Ergänzung in § 90 Abs. 4 AsylG-E schließt an die Ausführungen unter III.a) an. Diese Ermächtigung sollte also nur erteilt werden, wenn die Prüfung durch die zuständige Behörde nicht oder nicht zeitnah erfolgen kann.

Die Ermächtigung darf nur erteilt werden, wenn der Antragsteller zur Glaubhaftmachung nach § 90 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 AsylG-E eidesstattlich versichert, dass er über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt verfügt. Danach soll ein Fachgespräch stattfinden. Hier sollte die Mindestdauer des Fachgesprächs festgelegt werden. Bei diesem Gespräch sollten nicht nur der Antragsteller und der von der zuständigen Behörde beauftragte Arzt zugegen sein, sondern auch ein Vertreter der zuständigen Behörde nach § 12 Abs. 1 BÄO, also der Approbationsbehörde. Dieser Vertreter verfügt über wesentliche Kenntnisse aus den Approbationsverfahren, über Ausbildungswege in bestimmten Drittstaaten, etc.

In § 90 Abs. 5 AsylG-E sollte ergänzt werden, dass die Zeiten der vorübergehenden und beschränkten Ausübung der Heilkunde nicht auf die Weiterbildung angerechnet werden können, weil die dafür in den Weiterbildungsordnungen der Kammern geregelten Anforderungen nicht erfüllt sind. Die Ergänzung dient der Klarstellung für spätere Anerkennungsverfahren.

Wesentlich ist die weitere vorgenommene Änderung in § 90 Abs. 6 AsylG-E. Da es sich um eine Ermächtigung zur vorübergehenden und beschränkten Ausübung der Heilkunde handelt, sollte die dafür ansonsten zuständige Behörde (Approbationsbehörde) für dieses Verfahren verantwortlich sein.



Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zu

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

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

Generalsekretär
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

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

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

Stand: 7.10.2015

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

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

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

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

¹ Drs. 18/5785

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu den geplanten Änderungen im Einzelnen:

1 Art. 1 GE: AsylVfG

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

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

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

Bewertung

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

Es ist aus der asylrechtlichen Praxis bekannt, dass Antragsteller z. B. in Fällen der Ablehnung als „offensichtlich unbegründet“, wo ebenfalls kurze Rechtsmittelfristen gelten, deren Brisanz nicht erkennen und verspätet um Rechtsrat nachsuchen oder Rechtsmittel einlegen. Die ablehnende Entscheidung über den Asylantrag ist dann bereits bestandskräftig, so dass die Betroffenen, wenn – wie so häufig – eine Abschiebung nicht möglich ist, im Zustand der Duldung verbleiben. Mit der vorgeschlagenen Regelung droht nun auch die Entscheidung über das 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.

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

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

Bewertung

Dazu gilt sinngemäß das zu Punkt 1.4 gesagte.

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

1.10 Zugang zum Arbeitsmarkt § 61 Abs. 2 AsylVfG

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

Bewertung

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

Bewertung

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

Aus grundsätzlichen Überlegungen sollte die Vorschrift gestrichen werden.

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

⁴ BVerfGE 94, 115

⁵ BVerfGE 94, 115, Leitsatz 2a

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

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

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

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

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

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

⁶ BVerfGE 94, 115, S. 135

⁷ BVerfGE 94, 115, S. 134

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ vgl. Drs. 18/5785

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

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

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

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

2 Art. 2 GE: AsylbLG

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Neuregelung muss in Gänze unterbleiben.

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ siehe Fn. 24

²⁷ siehe Fn. 24

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung

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

3 Art. 3 GE: AufenthG

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

Bewertung:

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

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

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

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

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

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

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

Bewertung

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

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

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

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

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

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

3.6 Handlungsfähigkeit

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

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

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

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

4 Art. 5 GE: Bundesfreiwilligendienst

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

Bewertung

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

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

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

5 Art. 6 GE: BauGB

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

Bewertung

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

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

³⁰ Drucksache 18/5921 Art. 2 Nr. 2

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

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

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

6 Art. 10 GE: SGB III

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

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

Bewertung

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

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

7 Art. 11 GE: SGB V

7.1 Absprachen zwischen Ländern und Krankenkassen

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

Bewertung

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

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

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

7.2 Gesundheitskarte

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

Bewertung

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

8 Art. 1 VO-E: Änderung der Beschäftigungsverordnung

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

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

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

Bewertung

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

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

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

Bewertung

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

8.3 Aussetzung der Vorrangprüfung

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

Bewertung

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

9 Art. 2 VO-E: Änderung der Integrationskursverordnung

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

Bewertung

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

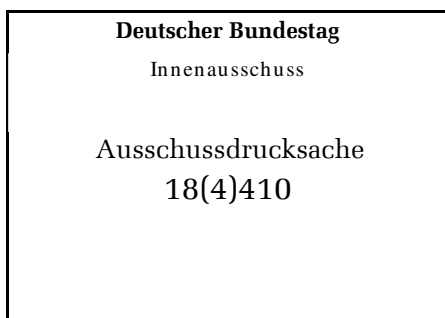
Freiburg/Berlin, den 7.10.2015

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

Kontakt:

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

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



**Deutsche Akademie
für Kinder- und
Jugendmedizin e.V.**

Dachverband der kinder- und
jugendmedizinischen Gesellschaften

Stellungnahme

der Deutschen Akademie für Kinder- und Jugendmedizin (DAKJ)

Dachverband der kinder- und jugendmedizinischen Gesellschaften Deutschlands

**anlässlich der Anhörung des Innenausschusses am Montag, 12.10.2015,
zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz**

Viele der Forderungen der kinder- und jugendmedizinischen Mitgliedsgesellschaften und -verbände zur medizinischen Versorgung von Flüchtlingen sind mit diesem Gesetzentwurf erfüllt worden. Dennoch ist die Gleichbehandlung der Flüchtlinge und Asylbewerber in Bezug auf deren medizinische Versorgung durch den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht eindeutig garantiert.

Für uns als Pädiater ist wichtig, dass gemäß der UN-Kinderrechtskonvention alle Kinder (also minderjährige Flüchtlinge bis 18 Jahre), die sich in Deutschland aufhalten, mittels Krankenkassenkarte vollen Zugang zur Gesundheitsversorgung gemäß allen Büchern des SGB erhalten, und zwar unabhängig von der Asylgewährung und vom Stand ihres Verfahrens. Dies betrifft insbesondere die derzeit nicht gewährleistete **Versorgung chronisch kranker und behinderter Flüchtlingskinder**, sowie die **Versorgung von Kindern mit psychischen Störungen und Traumata**.

Die DAKJ sowie deren kinder- und jugendmedizinische Mitgliedsgesellschaften und -verbände fordern bereits seit längerer Zeit, dass bei der Gestaltung gesetzlicher Maßnahmen und deren Anwendung stets die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) beachtet werden muss.

Artikel 2 der UN-KRK bekräftigt die Achtung der Kinderrechte sowie den Schutz vor Diskriminierung: So stehen die UN-Kinderrechte jedem Kind in Deutschland zu, unabhängig von dessen nationaler, ethnischer oder sozialer Herkunft. Dieser Artikel schützt Kinder vor allen Formen von Diskriminierung oder Bestrafung u.a. wegen des Status seiner Eltern.

Bezüglich der Gesundheitsversorgung heißt es in Artikel 24 Absatz 1 konkret: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit an sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und zur Wiederherstellung der Gesundheit. Die Vertragsstaaten bemühen sich sicherzustellen, dass keinem Kind das Recht auf Zugang zu derartigen Gesundheitsdiensten vorenthalten wird.“

Auch der 118. Deutsche Ärztetag 2015 hatte die Bundesregierung in einem Entschließungsantrag aufgefordert, die medizinische Versorgung von Flüchtlingen und insbesondere von Flüchtlingskindern gemäß der eingegangenen Verpflichtung der UN-Kinderrechtskonvention sicherzustellen. Darin wurde bemängelt, dass sich die konkrete Diskriminierung von Flüchtlingen in einem unzureichenden Zugang zu gesundheitlicher Versorgung, zu Bildung und zu sozialer Teilhabe äußere. Dadurch werden

Kinderrechte verletzt und die Integration von Kindern und Jugendlichen, die zum Teil sehr lange oder dauerhaft in Deutschland bleiben, wird erschwert.

Die medizinische Grundversorgung sollte zukünftig nur noch auf die Erforderlichkeit der Behandlung abstellen. Eine Differenzierung zwischen akuten Krankheiten und Schmerzzuständen einerseits und chronischen Krankheiten andererseits sollte in diesem Rahmen keine Rolle mehr spielen.

Im Übrigen gilt: Nur durch eine *obligate* Einführung der elektronischen Krankenversicherungskarte würde ein wesentliches bürokratisches Hindernis beseitigt werden.

Der Gesetzentwurf hat **mehr Klarheit bezüglich des Impfens** geschaffen.

Wir begrüßen die Feststellung, dass die Flüchtlinge gemäß Empfehlungen der STIKO geimpft werden sollten. Das heißt auch, dass ein nicht vollständiger Impfschutz baldmöglichst nachgeholt werden soll, insbesondere mit Impfungen gegen die hochinfektösen Windpocken, Lungen- und Hirnhautentzündungen, die sich in Gemeinschaftseinrichtungen rasch ausbreiten können. Zudem müssen Masern-Ausbrüche in Unterkünften schnellstmöglich durch Riegelungsimpfungen eingedämmt werden. Windpocken- Epidemien in Heimen werden gegenwärtig unverständlicherweise verharmlost. Sie stellen v.a. eine Gefahr für schwangere Frauen und ihre ungeborenen Kinder dar und können zu schwerwiegenden Folgekrankheiten bei den durch die Flucht geschwächten Kindern führen.

Junge Säuglinge sollten auch gegen Rotavirusinfektionen geschützt und möglichst nicht in Massenunterkünften, sondern in Wohnungen untergebracht werden.

Es bleibt die Frage, ob es genügend Impfstoff geben wird, um dem Bedarf gerecht zu werden.

Zurzeit gibt es bereits bei einigen Impfstoffen (Influenza, Masern) Lieferengpässe.

Das wird sich z.B. in der bevorstehenden Grippesaison verdeutlichen. Die voraussichtlich stattfindende Ausbreitung der Influenza in den Gemeinschaftsunterkünften wird zu ganz erheblichen Problemen führen. Dafür ist keine ausreichende Vorsorge getroffen worden. Die Influenza-Impfstoffhersteller müssten für diese Saison wahrscheinlich mehrere Millionen Impfdosen nachproduzieren, damit die Flüchtlinge in vier bis fünf Monaten, wenn die jährliche Influenzawelle zu erwarten ist, noch geimpft werden können.

Natürlich müssen auch die üblichen Impfungen gegen Tetanus, Diphtherie, Polio, Pertussis, Hepatitis B und HiB-Infektionen durchgeführt werden, denn diese Erkrankungen könnten unter den schlechten hygienischen Bedingungen in den Massenunterkünften ebenfalls eine große Rolle spielen. Auch bei diesen Impfstoffen gibt es zurzeit Lieferengpässe.

Die **Versorgung in den BEA/ LEA/ Asylbewerberwohnheimen** wird die deutsche Ärzteschaft erheblich fordern. Sicherlich muss der Personenkreis der medizinischen Versorger erweitert werden wie z.B. durch pensionierte Ärzte, aber auch durch Pflegepersonal und Hebammen. Die Gesetzesvorlage lässt nicht erkennen, dass geeignete Vorbereitungen zu den gesetzlich vorgesehenen Erstuntersuchungen oder zur regulären ärztlichen Versorgung in den Einrichtungen oder Praxen getroffen werden.

Derzeit werden Flüchtlinge vor ihrer Registrierung durch ehrenamtlich tätige Personen wie Pensionäre, Weiterbildungsassistenten aus Kliniken, Kolleg/Innen aus dem Kreis der Asylbewerber etc. medizinisch erstversorgt, die in der Regel keine entsprechende Haftpflicht haben. Wie der rechtliche Rahmen, die haftungsrechtliche Seite und die Bezahlung aller o.g. Fachkräfte geregelt werden soll, ist noch ungeklärt, da eine alleinige Berufserlaubnis nicht genügt. Hier muss also dringend nachgearbeitet werden.

Darüber hinaus wäre wichtig, dass das **Recht auf einen Dolmetscher** (notfalls auch telefonisch) Eingang in den Gesetzentwurf findet.

Weiter notwendig sind **der Zugang zu kontraceptiven Methoden und zur Notfallverhütung** für weibliche Jugendliche und Frauen.

Grundsätzlich gewährleistet werden sollte ein **verpflichtendes Angebot von Säuglings-, Kleinkinder- und Schulkinderbetreuung bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen** bzw. Notunterkünften für Flüchtlinge. Dies kann nicht nur freiwilligen Initiativen überlassen werden. Bitte orientieren Sie sich hierbei an der Stellungnahme des UNHCR zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber.

Ganz grundsätzlich wollen wir zudem festhalten, dass wir eine **medizinische Altersschätzung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen** ablehnen, da sie mit medizinisch nicht indizierten Röntgenverfahren und Genitaluntersuchungen verbunden und damit als unethisch abzulehnen ist. Zudem hat diese eine große Fehlerbreite.

Die DAKJ hatte zusammen mit der IPPNW die Konferenz "Best Practice for Young Refugees" durchgeführt, als deren Ergebnis die „Berliner Erklärung“ unterzeichnet wurde, in der eine medizinische Altersschätzung abgelehnt wird.¹

Ansonsten möchten wir betonen, dass es grundsätzlich wünschenswert ist, dass Kinder und Jugendliche vorrangig durch Kinder- und Jugendärzte versorgt werden.

Wir bitten Sie, unsere Einwände bei der weiteren Überarbeitung der Gesetzesentwürfe zu beachten.

Geschäftsstelle

Deutsche Akademie für Kinder- und Jugendmedizin e.V.
Chausseestr. 128/129, 10115 Berlin
Tel. 030.4000588-0, Fax 030.4000588-88
E-Mail: kontakt@dakj.de, Internet: www.dakj.de

Generalsekretär

Prof. Dr. med. Manfred Gahr

¹ <http://dakj.de/pages/posts/berliner-erklaerung---grundrechte-und-hilfebedarf-minderjaehriger-fluechtlinge-in-den-mittelpunkt-stellen-278.php>

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)411

PRO ASYL. Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge e.V.
Postfach 160624, 60069 Frankfurt

Herr
Ansgar Heveling
Vorsitzender des Innenausschusses im
Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1

11011 Berlin

PRO ASYL
DER EINZELFALL ZÄHLT.

PRO ASYL
Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Frankfurt am Main, 08.10.2015
136795

Mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder
des Innenausschusses

Asylbeschleunigungsgesetz

Sehr geehrter Herr Heveling,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 29. September hat das Bundeskabinett das Asylbeschleunigungsgesetz beschlossen. Bis Mitte Oktober soll es von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden. PRO ASYL appelliert an Sie, dieses Gesetz in der vorliegenden Form nicht zu beschließen. Es bewirkt das Gegenteil dessen, was es verspricht. Asylverfahren werden nicht beschleunigt, sondern eher verlängert. Die dringend nötige Integration wird verhindert und vor allem: Es ist in weiten Teilen verfassungswidrig. Dieses stellt den Sozialstaat und den Rechtsstaat in Frage. Dies möchten wir wie folgt konkretisieren und begründen:

1. Umgang mit Flüchtlingen, die über andere und aus anderen EU-Staaten nach Deutschland gekommen sind (Dublin-Flüchtlinge).

Im Sommer dieses Jahres sind einige Zehntausend Flüchtlinge, vor allem aus Syrien, Irak und Afghanistan über Ungarn nach Deutschland eingereist und trafen auf große Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung. In Kontrast dazu sollen nun genau diese Gruppe der über andere EU-Länder eingereisten Flüchtlinge getroffen werden. Der Gesetzentwurf wurde so gefasst, dass Dublin-Fälle von den Leistungskürzungen nach §1a Abs. 2 AsylbLG erfasst sind. Das heißt, dass alle Asylsuchende, bei denen die Zuständigkeit eines anderen EU-Landes festgestellt worden ist, ca. 40 % weniger Sozialleistungen erhalten als die Sätze des AsylbLG normalerweise vorsehen. Denn die Bedarfe für das soziokulturelle Existenzminimum (Stichwort: Taschengeld) sollen nicht gewährt werden.

Rechtlich funktioniert dies durch eine indirekte Verweiskette. Denn unter den neuen Ausschlussmechanismus fällt, wer „keine Ausreisefrist“ gewährt bekommen hat (§ 1a Abs. 2

AsylbLG). Dies sind klassischer Weise die Dublin-Fälle. 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) vielfach eine Grenzübertrittsbescheinigung.

Dass im Dublin-Verfahren die Mindest-Sozialleistungen für Asylbewerber nicht einfach wegen eines anstehenden Überstellungstermins gekürzt werden dürfen, hat der EuGH in seinem Urteil vom 27.9.2012 festgestellt (Rs. C-179/11, *Cimade, GISTI gegen Frankreich*). Nur wenn der Betroffene tatsächlich überstellt wird, verliert er seinen Status als Asylbewerber und die damit verbundenen Rechte.

Die Nichtgewährung des sozioökonomischen Existenzminimums ist mit dem Urteil des BVerfG vom 18. Juli 2012 nicht vereinbar. Das BVerfG führt aus: „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.“

Bei den sogenannten Dublin-Flüchtlingen handelt es sich um eine große Gruppe. Schon im letzten Jahr waren es ca. 30.000 Personen, die einen Dublin-Bescheid erhalten haben. Wegen der steigenden Asylzahlen – auch wenn Dublin bei Syrern derzeit nicht angewandt wird – wird sich die Zahl der Betroffenen um ein Vielfaches potenzieren. Offen ist gegenwärtig, wie das Bundesamt z.B. die afghanischen Flüchtlinge behandeln wird, die im Sommer dieses Jahres über Ungarn und Österreich nach Deutschland eingereist sind.

Der Versuch, Menschen außer Landes zu treiben, indem man das Existenzminimum unterschreitet, richtet sich gegen den Sozialstaat und ist verfassungswidrig. Der Gesetzgeber darf kein Gesetz verabschieden, das in solch einer eklatanten Art und Weise verfassungswidrig ist.

2. Leistungskürzungen bei weiteren Gruppen

Von den geplanten Leistungseinschränkungen sind neben den Dublin-Fällen ebenfalls die Flüchtlinge betroffen, die wegen der Drittstaatenregelung im Asylverfahren abgelehnt werden. Das sind die Flüchtlinge, die in einem anderen EU-Land einen Schutzstatus (Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutzstatus) erhalten haben und deswegen dorthin verwiesen werden. Am 16. April hat PRO ASYL eine [Dokumentation](#) von in Bulgarien anerkannten Flüchtlingen aus Syrien veröffentlicht, die in Bulgarien misshandelt wurden und aus guten Gründen nach Deutschland, wo oft Angehörige leben, weitergereist sind. Auch für diese Gruppe halten wir die Leistungskürzung für nicht gerechtfertigt.

Ebenso sollen die Flüchtlinge, die z.B. in einen anderen EU-Staat verteilt werden (Relocation) und dort nicht bleiben, vom Existenzminimum ausgeschlossen werden.

Weiterhin besteht auch die Gefahr, dass zahlreiche Geduldete von der Verschärfung betroffen sind, da auch diese ausreisepflichtig sind und ihnen in der Regel von den Ausländerbehörden vorgeworfen wird, selbstverschuldet bislang nicht ausgereist zu sein.

PRO ASYL

**Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für
Flüchtlinge e.V.**

Postfach 160624 · 60069 Frankfurt/Main
Telefon +49 69 24 23 14 10 · Fax +49 69 24 23 14 72
proasyl@proasyl.de · www.proasyl.de

Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln
BLZ 37020500 · Konto-Nr. 8047300
IBAN DE62 3702 0500 0008 0473 00
BIC BFSWDE33XXX

Refugees Welcome – Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Deutschland

Forderungen an Bund und Länder

23.09.2015

Inhalt

I. Einleitung.....	2
1. Aktuelle Flüchtlingsbewegungen.....	2
2. Koalitionsbeschluss: Desintegration und Entwürdigung.....	3
II. Forderungen an den Bund-Länder-Gipfel	4
III. Schnelle und faire Asylverfahren.....	5
1. Asylverfahren: Aktueller Stand.....	5
2. Schnellere Verfahren ohne Aushöhlung der Rechtsgarantien für Flüchtlinge.....	5
IV. Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland	7
1. Spracherwerb ermöglichen	7
2. Zugang zum Arbeitsmarkt schaffen.....	7
3. Zugang zu Bildung und Ausbildung.....	8
4. Integration von Flüchtlingen erfordert den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus	9
5. Stärkung der ehrenamtlichen Arbeit.....	10
V. Medizinische Behandlung von Flüchtlingen.....	11
1. Behandlung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen.....	11
2. Kein Sonderregime für Flüchtlinge – Zugang zum Gesundheitswesen schaffen	12
a) Notversorgung per Gesetz: Das Asylbewerberleistungsgesetz.....	12
b) Erster Schritt: Gesundheitskarte für alle Flüchtlinge	13
VI. Dublin ist gescheitert – Die Interessen der Flüchtlinge berücksichtigen	13
1. Asylverfahren im Zielstaat der Flüchtlinge durchführen.....	13
2. Die Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten	15
3. Die Quote – Neuauflage der Zwangsverteilung	15

I. Einleitung

Am 24. September 2015 werden bei einem Bund-Länder-Treffen Gesetzesvorschläge für die deutsche Flüchtlings- und Integrationspolitik diskutiert. PRO ASYL hat in den [Presseerklärungen vom 17. September](#) und [21. September](#) die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung ausführlich kommentiert und kritisiert.

PRO ASYL warnt, dass eine auf kurzfristige Maßnahmen zielende Flüchtlingspolitik von tagesaktuellen Entwicklungen überholt werden wird. Entscheidend sind mittel- und langfristige Veränderungen.

1. Aktuelle Flüchtlingsbewegungen

Die EASY-Statistik (August 2015) zeigt, dass aktuell die meisten Asylsuchenden aus Herkunftsländern kommen, die in Deutschland die höchsten Anerkennungsquoten haben: 68,7 Prozent von ihnen kommen aus den Bürgerkriegsländern Syrien (46.460 Personen, 44,5%), Afghanistan (11.522

Personen, 11%), Irak (9.262 Pers., 8,9%) und Somalia (1.185 Pers., 1,1%) sowie der Militärdiktatur Eritrea (3.316 Pers., 3,2%). Diese Menschen werden in Deutschland bleiben. Bereits jetzt leben europaweit die größten Communities von syrischen, irakischen und afghanischen Flüchtlingen in Deutschland: Über 150.000 Syrer, über 100.000 Iraker und rund 85.000 Afghanen.

In der Öffentlichkeit wird darüber diskutiert, warum aktuell so viele Menschen auf der Flucht nach Europa und insbesondere Deutschland sind. Dies hat unterschiedliche Gründe: In den Herkunftsländern der Flüchtlinge hat sich die Situation verschärft. Im Bürgerkriegsland Syrien ist nach vier Jahren weiterhin kein Ende des Konflikts in Sicht. Durch das militärische Vorgehen des Islamischen Staats im Nordirak sind viele Menschen zur Flucht gezwungen worden. Zugleich gehen den UN-Hilfsorganisationen in den Flüchtlingscamps in den Anrainerstaaten, wie beispielsweise Jordanien, die finanziellen Mittel zur Grundversorgung aus. Viele Flüchtlinge, die auf eine Weiterflucht lange Zeit verzichtet haben, treibt die aktuelle Perspektivlosigkeit auf die gefährlichen Wege. Unter den Flüchtlingen finden sich immer mehr Frauen, Kinder, Ältere und Kranke. Deswegen kommen tausende von Menschen auf den griechischen Inseln an. Die griechische Regierung hat die systematischen, [menschenrechtswidrigen Push-Back-Operationen in der Ägäis im ersten Halbjahr 2015](#) weitgehend eingestellt, sodass Flüchtlinge Europa erreichen können – weiterhin über gefährliche Reisen per Boot aus der Türkei.

2. Koalitionsbeschluss: Desintegration und Entwürdigung

Die Bundesregierung unter Angela Merkel hat ein humanitäres Zeichen gesetzt, indem sie zumindest kurzfristig die Grenzen nach Deutschland geöffnet und vielen Flüchtlingen die Einreise erlaubt hat. Kanzlerin Merkel hat zu Recht betont: „Das Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte kennt keine Obergrenze; das gilt auch für die Flüchtlinge, die aus der Hölle eines Bürgerkriegs zu uns kommen.“ Die Alternative zu legalen Einreisewegen für Flüchtlinge können wir an den EU-Außengrenzen beobachten: Nach und nach bauen die EU-Mitgliedstaaten Zäune und Abwehranlagen gegen Flüchtlinge auf und zwingen sie auf längere und gefährliche Wege. Eine konsequente Alternative zur Abschottung Europas muss in legalen Zugangsmöglichkeiten für Flüchtlinge bestehen. Auf der europäischen Ebene ist es zwingend notwendig, dass die Staaten jetzt solidarisch miteinander verhandeln bis eine tragfähige Lösung gefunden wird, die die Interessen der Flüchtlinge berücksichtigt. Weder Grenzsicherungen noch Haftlager mit Zwangsverteilung eines Teils der Schutzsuchenden sind eine Lösung.

Die humanitär ausgerichtete Politik der Bundesregierung wird allerdings durch den Koalitionsbeschluss vom 6. September konterkariert. Deutlich wird, dass der Bundesregierung ein Gesamtansatz in der Aufnahme- und Integrationspolitik für Flüchtlinge fehlt. Die Diskussion über integrationspolitische Maßnahmen wird von der Frage der Verteilung von Geldern dominiert, dabei bleiben nötige strukturelle Reformen außer Acht. Jeder Flüchtlingsgipfel, der nur die kurzfristige Aufstockung finanzieller Mittel für die Länder und Kommunen überwiegend für die Not- und Erstaufnahme beschließt, wird scheitern, wenn er auf eine konkrete Programmatik für die Lösung der anstehenden Probleme verzichtet.

Der Beschluss der Koalition vom 6. September geht im Wesentlichen auf ein Papier des Bundesinnenministeriums mit dem Titel „gesetzliche Änderungen zur Eindämmung der Asylummigration“ zurück. Der Name ist Programm: Die Bundesregierung setzt in Zeiten einer wachsenden Aufnahmebereitschaft von Flüchtlingen durch die Zivilgesellschaft auf Abschottung und Entrechtung der Flüchtlinge. Durch diese Politik der Entwürdigung wird das Ziel des Koalitionspapiers,

eine „nachhaltige Infrastruktur für Flüchtlinge und ihre Integration in unserem Land“ zu schaffen, ad absurdum geführt.

II. Forderungen an den Bund-Länder-Gipfel

Statt einer Abschottungspolitik, bedarf es guter Aufnahmestrukturen und Integrationsperspektiven für Flüchtlinge. Der Bund-Länder-Gipfel darf nicht nur über die Verteilung von Geldern verhandeln, sondern muss strukturelle Veränderungen in der Flüchtlingspolitik beschließen. Ansonsten wird die Aufnahme der aktuell ankommenden Flüchtlinge in Deutschland scheitern. PRO ASYL erhebt deswegen folgende Forderungen, die nachfolgend ausführlich begründet werden:

- Schnelle und faire Asylverfahren ohne Aushöhlungen der Rechtsgarantien Asylsuchender. Die bürokratische Trennung in Asylersuchen und Asylantrag muss aufgehoben werden. Wird nach der Einreise ein Asylwunsch geäußert, unterrichtet die Stelle, sofern es nicht das Bundesamt ist, das BAMF. Damit wird das Asylverfahren eröffnet. Die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BÜMA) entfällt. Das BAMF hat umgehend eine Anhörung durchzuführen. Die Entscheidung muss umgehend durch die Person, die die Anhörung durchgeführt hat, erfolgen.
- Die Ausweitung und Systematisierung der Prüfung der Asylanträge von Menschen, die kollektiv verfolgt werden. Diese Situation liegt derzeit bei Menschen aus Syrien und dem Irak vor. Das BAMF entscheidet bei ihnen meist im schriftlichen Verfahren. Auch für Flüchtlinge aus Somalia, Eritrea und andere Personengruppen sollte ein schriftliches Verfahren angewandt werden.
- Zur Entlastung des BAMF wird eine Altfallregelung erlassen mit einer Aufenthaltserlaubnis für Flüchtlinge, über deren Asylantrag seit einem Jahr nicht entschieden wurde.
- Die gesetzliche Verpflichtung nach drei Jahren regelmäßig einen Widerruf einer Anerkennung zu prüfen, muss entfallen.
- Die gesetzlich festgeschriebene Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften muss abgeschafft werden. Wer bei Familien oder Freunden unterkommen kann, muss die Möglichkeit dazu haben. Gleiches gilt, wenn eine Privatwohnung gefunden wird. Dies darf nicht durch die Zuweisung an ein bestimmtes Bundesland verhindert werden.
- Schaffung bezahlbaren Wohnraums für alle Menschen mit geringem Einkommen durch den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus durch den Bund.
- Sofortiger Zugang zu Sprachkursen und zu Qualifizierungen für alle Flüchtlinge. Dabei lehnt PRO ASYL eine Einteilung in Flüchtlinge mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive ab. Diese Einteilung kann nicht vor einem Asylverfahren stattfinden und eine Orientierung an Anerkennungsquoten ist mit dem Gedanken des individuellen Verfahrens unvereinbar.
- Gleichberechtigter Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt.
- Massive Investitionen in das Bildungs- und Ausbildungssystem und Abbau bürokratischer Hürden.
- Das ehrenamtliche Engagement braucht hauptamtliche Unterstützung, Koordination und Qualifizierung.
- EU-weite Freizügigkeit für Menschen, die in einem EU-Staat als international schutzberechtigt anerkannt sind.
- Dublin-III-Verordnung abschaffen: Schutzsuchende sollen in dem Land, das sie aufsuchen möchten, ihr Asylverfahren durchlaufen.

III. Schnelle und faire Asylverfahren

Flüchtlinge erwartet in Deutschland ein bürokratisches und schleppendes Asylverfahren, das Integration verhindert. Ein Blick auf die Länge der Asylverfahren im ersten Halbjahr 2015 verdeutlicht dies: Vergleichsweise schnelle Verfahren gibt es aktuell nur für SyrerInnen (4,0 Monate) und Flüchtlinge aus den Westbalkanstaaten (bspw. Kosovo mit 2,3 Monaten). Doch selbst für Flüchtlinge mit einer hohen Anerkennungsquote dauern die Verfahren unverhältnismäßig lange: beispielsweise Afghanistan 12,5 Monate; Eritrea 12,5 Monate; Irak, 7,6 Monate. In dieser Verfahrensdauer ist nicht miteingerechnet, dass Asylsuchende nach ihrer Registrierung in Deutschland zunächst eine „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende“ (BÜMA) erhalten und bis zur Eröffnung des Asylverfahrens nur eine vorübergehende Aufenthaltsgestattung haben. Die Asylverfahrensdauer sagt nichts über die tatsächliche Anwesenheit eines Flüchtlings in Deutschland aus, in vielen Fällen erhalten sie eine BÜMA für mehrere Monate. Ebenfalls nicht in der Verfahrensdauerstatistik enthalten sind dabei alle 237.877 beim BAMF anhängigen und unbearbeiteten Fälle (ein Plus von 110,7% zum Vorjahr) – denn sie sind logischerweise nicht entschieden. Eine Ursache für die steigenden Zahlen liegt in den fehlenden Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland. Damit werden viele Menschen in das Asylverfahren gedrängt. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, unbürokratischer zwischen dem Asylverfahren und anderen Aufenthaltsmöglichkeiten zu wechseln. Hierdurch könnte das Asylsystem entlastet werden. Die Interessen der betroffenen Personen sind hierbei hinreichend zu berücksichtigen.

1. Asylverfahren: Aktueller Stand

In der aktuellen Debatte werden kurze Asylverfahren gefordert. Hinter dieser Forderung versteckt sich oft der Wunsch nach schnelleren Abschiebungen. Ein Blick auf die Struktur des deutschen Asylverfahrens macht die tatsächlichen Gründe für die Verzögerungen deutlich. Asylverfahren können auch ohne Beschneidung von Rechten beschleunigt werden.

Wenn Asylsuchende nach Deutschland kommen, unterliegen sie vielen Behördenvorgängen. Zunächst werden sie durch die Bundespolizei aufgegriffen oder melden sich direkt bei einer Erstaufnahmeeinrichtung. Sodann wird ein Strafverfahren wegen illegalen Grenzübertritts nach § 95 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) eingeleitet, das jedoch oft wieder eingestellt wird. Die Flüchtlinge werden dann registriert und erhalten bei der Erstaufnahmeeinrichtung die sogenannte BÜMA als Aufenthaltsgestattung. Anschließend müssen sie ihren Asylantrag stellen. Dies können sie jedoch nicht selbst tun, vielmehr muss ihnen vom BAMF ein Termin zugeteilt werden. Erst wenn ihr Antrag erfolgreich gestellt wurde, werden sie nach einer gewissen Zeit zu einer Anhörung durch das BAMF eingeladen. Zwischenzeitlich muss zudem geprüft werden, ob der Asylsuchende bereits in einem anderen EU-Staat aufgegriffen wurde und möglicherweise im Rahmen der Dublin-III-Verordnung abgeschoben werden kann. Bei der Anhörung werden die Fluchtgründe dem sogenannten „Anhörer“ vorgetragen. Dieser schickt anschließend die Akte an den „Entscheider“, beide Personen sind oft nicht identisch. Schließlich ergeht nach einer gewissen Zeit die positive oder negative Entscheidung durch das BAMF. Insgesamt ist das Asylverfahren hoch bürokratisch und verhindert eine schnelle Integration von Flüchtlingen.

2. Schnellere Verfahren ohne Aushöhlung der Rechtsgarantien für Flüchtlinge

PRO ASYL setzt sich für schnellere und faire Asylverfahren ein, die das Herzstück der sorgsam materiellen Einzelfallprüfung nicht aushöhlen.

Gegenüber dem aktuellen bürokratischen Verfahren sollte die Asylantragsstellung gleich nach der Einreise möglich sein, entweder bei der Bundespolizei oder direkt in der Erstaufnahmeeinrichtung. Es gibt keinen sachlichen Grund für die wiederholte Speicherung von Daten an verschiedenen Stellen – in Zeiten digitaler Vernetzung. Auf die Einleitung eines Strafverfahrens soll verzichtet werden. Selbst der [Bund Deutscher Kriminalbeamter \(BDK\)](#) spricht sich für eine Entkriminalisierung von Flüchtlingen aus. Ebenso soll die BÜMA abgeschafft werden, das Asylverfahren muss umgehend eröffnet werden. Die anschließende Anhörung und Entscheidung hat durch eine Person zu erfolgen. Spätestens vier Wochen nach der Anhörung wird dem Asylsuchenden das Protokoll der Anhörung zugestellt. Die Entscheidung über den Asylantrag soll umgehend erfolgen, spätestens aber nach weiteren vier Wochen. Sollten Asylsuchende zwischenzeitlich weitere Fluchtgründe nachliefern oder traumatische und psychologische oder sonstige Probleme, die im Verantwortungsbereich des Flüchtlings liegen, nach den Standards der Aufnahmerichtlinie festgestellt werden (siehe Punkt V.1), tritt eine Fristhemmung der Entscheidung ein.

Für eine weitere Verkürzung der Asylverfahren sind alle Dublin-III-Verfahren umgehend einzustellen (vgl. Punkt V).

Zudem muss das BAMF nach jetziger Rechtslage regelmäßig drei Jahre nach Anerkennung des Flüchtlings erneut prüfen, ob die Gründe für einen Widerruf vorliegen (§ 73 Abs. 2a AsylVfG). Dieses bürokratische Widerrufsverfahren ist abzuschaffen.

Als weitere Verfahrensverkürzung schlägt PRO ASYL vor, das Instrument der Gruppenverfolgung großzügig anzuwenden. Eine solche liegt vor, wenn eine ganze Bevölkerung oder Teile davon kollektiv verfolgt werden. In diesem Fall wird angenommen, dass alle, die dieser Gruppe angehören, in Gefahr sind, verfolgt zu werden. Eine genaue Einzelfallprüfung ist deshalb unnötig. Diese Situation liegt derzeit bei allen Menschen aus Syrien und dem Irak vor. Das BAMF entscheidet bei ihnen meist im schriftlichen Verfahren. Diese Praxis der schriftlichen Verfahren muss ausgeweitet und systematisiert werden. Neben Flüchtlingen aus Syrien und Irak, müssen auch Flüchtlinge aus Eritrea und Somalia im schriftlichen Verfahren aufgrund einer Gruppenverfolgung anerkannt werden. Dieses Verfahren sollte auch auf eine Gruppenverfolgungssituation in anderen Ländern angewandt werden. Damit das Bundesamt wieder arbeitsfähig wird, fordert PRO ASYL eine Altfallregelung für Flüchtlinge, die sich seit einem Jahr in Deutschland aufhalten und über deren Asylantrag nicht entschieden wurde. Sie sollen im Zuge einer Gesetzesänderung nach einem Jahr automatisch eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die ihnen die Rechte wie Resettlement-Flüchtlingen nach § 23 Abs. 4 AufenthG gewährt. Dies dient der Entlastung des Bundesamtes.

Darüber hinaus müssen Bund und Länder eine flächendeckende qualifizierte Verfahrensberatung sicherstellen. Es gibt bislang nur vereinzelt das Angebot einer unabhängigen Beratung vor der Asylantragsstellung und der Anhörung, obwohl sich dies ebenfalls positiv auf Qualität und Dauer des Asylverfahrens auswirken würde.

IV. Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland

Die Bundesregierung, die Länder und Kommunen müssen ein Integrations- und Aufnahmeprogramm beschließen und finanzieren. Doch die alleinige Debatte über mehr Gelder wird nicht reichen – es bedarf auch in diesem Bereich umfassender struktureller Reformen.

1. Spracherwerb ermöglichen

Sprache ist ein zentraler Faktor, um Flüchtlingen den Zugang zum Bildungs- und Arbeitsmarkt zu ermöglichen, besonders wenn an Sprachkurse Praktika anschließen. Für Asylsuchende und Geduldete besteht kein Anspruch auf einen Sprachkurs. Während des Asylverfahrens oder nach Erteilung einer Duldung werden die Betroffenen hiervon ausgeschlossen. Integration wird auf Jahre strukturell versperrt. Die betroffenen Flüchtlinge sind auf Angebote von Ehrenamtlichen angewiesen, die jedoch weder den notwendigen Umfang, noch oftmals die Professionalität aufweisen können.

Erst nach der Anerkennung erhalten Flüchtlinge Zugang zu den Sprachförderprogrammen des Bundes, die durch das BAMF koordiniert werden. Aktuell wird darüber diskutiert, die Sprachkurse für Flüchtlinge mit einer sogenannten guten „Bleibeperspektive“ bereits für das Asylverfahren zu öffnen. Gemeint sind damit vor allem Flüchtlinge aus Syrien. Doch selbst durch diese Regelung würden tausende Menschen von den Sprachkursen ausgeschlossen, die in Deutschland bleiben werden. Der Bundesrat hatte noch im März 2015 gefordert, die Sprachkurse (600 Stunden) für alle Asylbewerber und Geduldete zu öffnen. Die Bund-Länder-Vereinbarung vom Juli 2015 sieht nur noch eine Öffnung für Asylbewerber mit „guter Bleibeperspektive“ und nur bei vorhandenen Kapazitäten vor (nur noch 300 Stunden). Die Unterscheidung von Flüchtlingen in diejenigen mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive ist höchst problematisch. Denn dies steht erst am Ende eines Asylverfahrens fest.

2. Zugang zum Arbeitsmarkt schaffen

In der öffentlichen Diskussion fordern viele Akteure aus der Politik und der Wirtschaft einen schnellen und effektiven Zugang von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Auch hier treffen Flüchtlinge auf erhebliche strukturelle Probleme. Arbeitsverbote gehören abgeschafft – auch nach § 33 BeschVO –, damit Flüchtlinge umgehend nach ihrer Einreise die Möglichkeit erhalten, selbstständig auf Arbeitssuche zu gehen.

Durch die Neuregelungen vom November 2014 unterliegen Flüchtlinge in Deutschland nur noch einem dreimonatigen Arbeitsverbot. Weiterhin ist ihnen während ihres Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung die Arbeitsaufnahme verboten. Durch die vom Bundesinnenministerium derzeit geplante Verlängerung der Aufenthaltsdauer in den Erstaufnahmeeinrichtungen auf sechs Monate, würde damit auch die Dauer der Arbeitsverbote faktisch erhöht werden.

Doch selbst nach Wegfall der dreimonatigen Verbotsfrist sind Asylbewerber und Geduldete mit erheblichen Problemen konfrontiert. Die Asylbewerber sind in ihrer Wohnsitzsuche durch Wohnsitzauflagen beschränkt. Eine freie Suche nach einem Arbeitsplatz ist Flüchtlinge damit oft nicht möglich.

Ein weiteres Problem stellt die Vorrangregelung dar, die bis zum 15. Monat des Aufenthalts des Asylsuchenden gilt. Sie bevorzugt Deutsche oder bevorrechtigte MigrantInnen. Das Verfahren ist kompliziert und beschäftigt das Ausländeramt und die Bundesagentur für Arbeit. Liegt dem Asylsuchenden ein Arbeitsangebot vor, muss er sich an die Ausländerbehörde wenden, in deren Ermessen die Erteilung einer Erlaubnis liegt, § 32 Abs. 1 Beschäftigungsverordnung. Die

Ausländerbehörde leitet den Antrag auf Erlaubnis an die zentrale Arbeits- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit weiter, die innerhalb einer Frist von zwei Wochen Versagungsgründe prüfen muss. Doch im Anschluss an dieses Verfahren unterliegt die Ausländerbehörde keiner Frist, dem Flüchtling die Arbeitserlaubnis zu erteilen. Viele Arbeitsangebote gehen verloren, weil die Ausländerbehörden die Anträge nicht zügig bearbeiten. Arbeitsverbote gehören abgeschafft, damit Flüchtlinge umgehend nach ihrer Einreise die Möglichkeit erhalten, selbstständig auf Arbeitssuche zu gehen.

3. Zugang zu Bildung und Ausbildung

Knapp 40.000 offene Lehrstellen existieren in Deutschland. Angesichts dessen, dass ein Drittel aller Neuankommenden Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre alt und ein Viertel zwischen 18 und 25 Jahre alt sind, dürften Flüchtlinge gute Chancen haben, eine Ausbildung zu erhalten. Jedoch bestehen zahlreiche Hürden. Der Verbleib in Großunterkünften und rechtliche Beschränkungen, halten junge Menschen von der Bildung fern. Asylsuchende brauchen ab dem Zeitpunkt ihrer Einreise einen gleichberechtigten und freien Zugang zu Bildungs-, Ausbildungseinrichtungen sowie zu Hochschulen.

Entscheidend ist, dass insbesondere junge Flüchtlinge Sprachkurse und Beschulungsangebote erhalten und hierdurch eine Qualifizierung sichergestellt wird, die fernab des Niedriglohnssektors eine Grundlage für den Arbeitsmarktzugang legt. Der Ausschluss von Asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen von den Integrationskursen führt dazu, dass sie viele Jahre ohne professionelle Sprachförderung und Perspektive in Deutschland ausharren. Die Bundesländer müssen zudem Neuzuwanderern über 18 Jahre systematisch das Nachholen von Schulabschlüssen ermöglichen. Ohne Schulabschluss können sie keine Ausbildung beginnen, ohne Ausbildung haben sie keine Möglichkeit eine qualifizierte Beschäftigung zu erhalten. Auch die Anerkennung der Berufserfahrungen und Qualifizierungen aus den Herkunftsländern der Flüchtlinge wird massiv erschwert.

Sowohl beim Schulzugang als auch beim Übergang in Ausbildungsverhältnisse werden Flüchtlingskinder benachteiligt. Vor allem für Schüler, die älter als 16 Jahre sind, gibt es erhebliche Probleme: Geduldeten Jugendlichen kann eine betriebliche Ausbildung durch die Ausländerbehörde sogar vollständig untersagt werden. Wer mit mehr als 16 Jahren einreist, hat zudem oft keine Chance eine Schule zu besuchen, da in manchen Bundesländern keine Schulpflicht mehr besteht und lokal spezielle Angebote fehlen. Für Jüngere gibt es regelmäßig Verzögerungen bei der Einschulung sowie Defizite bei den Sprachförderangeboten.

Für Flüchtlinge gibt es auch im Hochschulbereich strukturelle Probleme. Bei den meisten Universitäten werden Verwaltungsgebühren erhoben, deren Höhe sich viele Asylsuchende nicht leisten können. Aufgrund von Wohnsitzauflagen und der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen können Flüchtlingen mitunter nicht an Hochschulorte gelangen. Flüchtlinge stehen zudem vor dem praktischen Problem, dass sie bei ihrer Flucht oft ihre Zeugnisse nicht mitnehmen konnten. Sie können dann keine Nachweise bei den Universitäten erbringen. Zwar bieten viele Universitäten dankenswerterweise Gasthörerschaften für Flüchtlinge an, aber dies ist kein Ersatz für ein ordentliches Hochschulstudium. Gesetzlich vorgeschriebene Mindestaufenthaltszeiten beim BAföG (4 Jahre für BAföG, § Abs. 2a Bundesausbildungsförderungsgesetz; ab Januar 2016 ist die Frist auf 15 Monate herabgesetzt) behindern Studium und Ausbildung.

Die Bildungsinfrastruktur muss deshalb ausgebaut werden. Darunter fallen die Einstellungen neuer Lehrkräfte und ein Ausbau von Unterstützungsprogrammen wie den ESF-Bleiberechtsnetzwerken. Für die Hochschulen müssen die Studienplätze in den nächsten Jahren deutlich erhöht werden, um Flüchtlingen ein Hochschulstudium zu ermöglichen.

4. Integration von Flüchtlingen erfordert den Ausbau des sozialen Wohnungsbaus

Eine gelungene Integration von Flüchtlingen setzt voraus, dass sie nicht über Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen kaserniert werden. Sie brauchen außerhalb der Unterkünfte Anschluss an die Zivilgesellschaft und menschenwürdige Wohnbedingungen. Dabei verschlechtert sich die Unterbringungssituation von Flüchtlingen zusehends. Bereits 2014 hat PRO ASYL in einer [vergleichenden Studie](#) die erheblichen Differenzen in der Unterbringung von Flüchtlingen in den einzelnen Bundesländern nachgewiesen. Schon damals stellten die Unterfinanzierung der Kommunen und die Unterbringung von Flüchtlingen in großen Sammelunterkünften erhebliche Probleme dar. Die späte Verteilung in Kommunen verhindert Integration.

Der Bundesregierung fällt in der aktuellen Situation die Politik der Privatisierung von Wohnraum in den vergangenen Jahren auf die Füße. Die staatliche Pflicht, Flüchtlinge unter menschenwürdigen Bedingungen aufzunehmen, gerät dann an ihre Grenzen, wenn die Kommunen über keinen eigenen Wohnungsbestand mehr verfügen. Nach Angaben des [Bundesbauministeriums](#) hat der Bestand an öffentlich geförderten Sozialwohnungen in der Bundesrepublik 2015 seinen Tiefstand erreicht. Im Jahr 2013 gab es nur 1,48 Millionen Sozialwohnungen. Damit hat sich die Zahl gegenüber dem Vorjahr um 63.000 Wohnungen verringert. Nach wie vor fallen mehr Wohnungen aus der Mietpreisbindung heraus als zugebaut werden. Besonders in Sachsen ist der Bestand um 83,5% zurückgegangen.

Dieser massive Rückgang ist nicht nur für die Unterbringung von Flüchtlingen überaus problematisch, sondern betrifft alle Menschen, die lediglich über ein geringes Einkommen verfügen. In Bayern warten beispielsweise aktuell 35.000 Menschen auf eine Sozialwohnung, dort ist der soziale Wohnungsbau von 250.000 Wohnungen im Jahr 1999 auf nur noch 130.000 im letzten Jahr zurückgegangen (Quelle: [Süddeutsche Zeitung](#)).

Der Rückbau des sozialen Wohnungsbaus basierte auf politischen Entscheidungen. Bereits seit 1988 beobachten wir in Deutschland eine Entwicklung, die die [Wohnungspolitik zu einer Wohnungsmarktpolitik](#) umwandelt. Statt einer strukturellen Bereitstellung sozialen Wohnungsbaus wurden Instrumente wie das Wohngeld oder die Wohnkostenerstattung eingeführt, die jedoch die steigenden Mieten und den Wegfall von subventionierten Wohnungen bei weitem nicht kompensieren können. Nach Berechnungen des [Pestel-Instituts aus Hannover](#) gibt es zwischen dem Bedarf und dem tatsächlich geschaffenen öffentlichen Wohnraum eine Lücke von vier Millionen Wohneinheiten.

Doch statt diese Politik der Privatisierung zu stoppen und sowohl Flüchtlingen als auch einkommensschwachen BürgerInnen einen bezahlbaren Wohnraum zu garantieren, werden sich die Probleme in den nächsten Jahren noch verschärfen. Durch die Föderalismusreform von 2006 und die Neufassung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Grundgesetz hat der Bund die Kompetenz für die Wohnraumförderung komplett an die Länder abgegeben. Zwar ermöglicht die Übergangsregelung aus Art. 143c GG, dass der Bund bis 2019 noch Gelder in Höhe von 518,2 Millionen für den

Wohnraum an die Länder bereitstellt, danach wird die Förderung aber eingestellt. Die große strukturelle Finanzierungslücke steht deshalb den Ländern und Kommunen erst noch bevor.

Es sind diese strukturellen Probleme auf dem deutschen Wohnungsmarkt, die dazu führen, dass private Unternehmen Profite aus der Flüchtlingsunterbringung schlagen können. Da geeignete Gebäude durch den Staat verkauft wurden, müssen die Länder und Kommunen für höhere Preise private Unterkünfte anmieten oder rückkaufen. Ein Negativbeispiel ist hierbei das Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso) in Berlin, das vollkommen überteuert acht Millionen Euro an einen privaten Betreiber für eine Flüchtlingsunterkunft zahlte. Doch auch an anderen Orten können Betreiber durch die Notlage der Kommunen deutlich mehr Geld vom Staat verlangen als noch vor wenigen Jahren.

Die Flüchtlingszahlen werden in den nächsten Jahren vermutlich nicht wesentlich abnehmen. Deshalb ist es für eine mittel- und langfristige Planung erforderlich, dass der Bund wieder eine Kompetenz für den sozialen Wohnungsbau hat und dort massive Investitionen vornimmt. Dazu müssen auch neue Bauflächen erschlossen werden. Kurzfristig muss der Bund die Länder und Kommunen dabei unterstützen, Flüchtlinge menschenwürdig unterzubringen. Zeltstädte und überfüllte Erstaufnahmeeinrichtungen – gerade im Winter – sind keine Lösung und werden die Probleme nur weiter verschärfen, wenn nicht jetzt schon die Zeitschiene für menschenwürdige Lösungen festgelegt wird.

Grundsätzlich ist Flüchtlingen von Anfang an die Möglichkeit zu gestatten, privat bei Angehörigen und Freunden unterzukommen. Eigeninitiative sollte nicht unterbunden, sondern gefördert werden. Dies trüge auch zur Entspannung der Wohnungssituation bei und würde die Integration fördern. Das Asylrecht schafft die absurde Situation, dass Asylsuchende oft in Deutschland Kontakte haben, die ihnen eine private Unterbringung ermöglichen würden, sie aber in den Erstaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen. Flüchtlinge müssen aus den Erstaufnahmeeinrichtungen in private Wohnungen ausziehen können. Personen die Flüchtlinge aufnehmen, sollen hierfür einen staatlichen Zuschuss erhalten, der die Flüchtlinge bei der Unterbringung unterstützt. Damit Flüchtlinge selbstständig auf Wohnungssuche gehen können, muss ihnen ein Wohnberechtigungsschein ausgestellt werden.

5. Stärkung der ehrenamtlichen Arbeit

Wir erleben derzeit eine aktiv gelebte Willkommenskultur von tausenden Menschen in Deutschland, die Flüchtlingen bei der Integration helfen wollen. Doch nicht nur die Flüchtlinge brauchen Hilfe, auch die ehrenamtlichen HelferInnen müssen unterstützt werden. Fortbildungsangebote für Ehrenamtliche im Flüchtlingsbereich sind allerorten überbucht und verhindern die zeitnahe Qualifizierung der Unterstützung. Die geplante Verlängerung des Aufenthalts in den Erstaufnahmeeinrichtungen wird die ehrenamtliche Hilfe unterminieren: Ehrenamtliche werden schlicht keinen direkten Zugang zu den Flüchtlingen haben, um sie zu unterstützen.

Bei ehrenamtlicher Arbeit sind die Wissensvermittlung und Koordination der Angebote unabdingbar. Mehr ehrenamtliches Engagement muss mit dem Ausbau hauptamtlicher Strukturen einhergehen, die Beratung und Unterstützung anbieten. Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Flüchtlingsorganisationen werden täglich von unzähligen Ehrenamtlichen um Unterstützung gebeten, doch knappe Kapazitäten führen zu Überforderungen in den hauptamtlichen Strukturen.

Die Arbeit vieler Ehrenamtlicher wird durch Behördenversagen unterminiert. Laut einer [Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung](#) müssen Ehrenamtliche „ein

Defizit staatlicher Aufgaben ausgleichen, während ihre Möglichkeit, eine zivile Willkommensgesellschaft aufzubauen, durch diese Aufgaben behindert wird.“ Die Forscher meinen damit Behördengänge mit Flüchtlingen, die nötig werden, wenn die Verwaltung sprachlich und kulturell nicht auf Flüchtlinge eingestellt ist. Die Behörden haben ganz offiziell Beratungspflichten, die gesetzliche Grundlagen haben. Da sie diese Verpflichtungen nicht erfüllen und auf absehbare Zeit nicht erfüllen werden, ist eine strukturelle Finanzierung unabhängiger Beratungsangebote für die Integration der Flüchtlinge zielführender. Langfristig müssen strukturelle Änderungen in den Behörden bewirken, dass Behördengänge für Flüchtlinge verständlich und transparent werden, sodass dort ehrenamtliche Arbeit verzichtbar wird und sich auf die Integration von Flüchtlingen konzentrieren kann.

V. Medizinische Behandlung von Flüchtlingen

Die medizinische Versorgung von Flüchtlingen ist in Deutschland aufgrund des Sonderregimes durch das Asylbewerberleistungsgesetz diskriminierend und führt zu langfristigen Erkrankungen. Ein strukturelles Problem stellt die Finanzierung dar, denn die Kommunen tragen die Hauptlast. Die aktuell geplante Verlängerung des Verbleibs von Flüchtlingen in Erstaufnahmeeinrichtungen wird ihre medizinische Situation ebenfalls verschärfen: In vielen Einrichtungen gibt es schon jetzt keine ausreichende medizinische Behandlung.

1. Behandlung von Flüchtlingen in den Erstaufnahmeeinrichtungen

Viele Flüchtlinge erreichen Deutschland mit traumatischen Erfahrungen, die sie in ihrem Herkunftsland oder auf ihrer Flucht erlebt haben. Psychologische und traumatische Störungen sind ein großes Integrationshemmnis für Flüchtlinge. Sie müssen die Zeit haben, ihre Erfahrungen zu verarbeiten und Zugang zu erforderlichen Behandlungsmöglichkeiten erhalten.

Im Jahr 2013 wurde durch die EU die neue Aufnahme-Richtlinie (Aufnahme-RL) beschlossen, die gemeinsame Standards zur Aufnahme von Flüchtlingen festlegt. Bis zum 20. Juli 2015 hätte die Richtlinie in das deutsche Recht umgesetzt werden müssen, was jedoch durch die Bundesregierung unterlassen wurde. Wegen dieser Pflichtverletzung können sich Asylsuchende nun direkt auf die Ansprüche aus der Aufnahme-RL berufen. Eine wichtige Neuerung betrifft dabei die psychologische Behandlung von Personen mit besonderen Bedürfnissen (Art. 19, 21 Aufnahme-RL), die auf ihrer Flucht Traumatisierungen erlitten haben. Auch Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben (Art. 25 Abs. 1 Aufnahme-RL), ist Zugang zu einer entsprechenden medizinischen und psychologischen Behandlung zu gewähren.

Obschon aufgrund der Aufnahme-RL eine erhebliche Aufstockung der finanziellen Kapazitäten für die psychosozialen Zentren und deren Personal nötig wäre, geschieht aktuell das genaue Gegenteil. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage im Bundestag ([Bundestags-Drucksache 18/4622](#)) bekannt gegeben, dass aus dem europäischen Fördermitteltopf AMIF (Asyl, Migrations- und Integrationsfonds) künftig nur 2,15 Millionen Euro jährlich für die Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen bereit stehen werden. Geduldete sollen sogar ganz aus Behandlungen, die nach AMIF gefördert werden, ausgeschlossen werden. Die Bundesregierung zeigte sich in ihrer Antwort für eine Weiterförderung unzuständig und verwies auf die Zuständigkeit der Bundesländer und Kommunen. Die Konsequenz der unzureichenden Förderung ist verheerend: Von 22 psychosozialen Zentren haben nur 8 eine Förderzusage erhalten. Nach Aussage der [Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer](#) (BaFF) wird die Folge sein, dass Personal und

Leistungen gekürzt werden müssen. Einzelne Bundesländer versuchen die psychosozialen Zentren weiter zu finanzieren, von einer flächendeckenden Unterstützung kann aber keine Rede sein. Obschon aktuell also der Behandlungsbedarf enorm steigt, verweigert die Bundesregierung eine auf Dauer angelegte und institutionalisierte Finanzierung der psychologischen Behandlung von Flüchtlingen.

Hinzu kommt das strukturelle Problem, dass durch die Novellierung des Asylbewerberleistungsgesetzes die psychosozialen Zentren ihre KlientInnen nicht mehr über die Sozialämter abrechnen können. Denn die psychosozialen Zentren sind keine Vertragspartner der Krankenkassen. Eine Aufstockung der finanziellen Hilfen allein würde dieses strukturelle Problem nicht beseitigen.

2. Kein Sonderregime für Flüchtlinge – Zugang zum Gesundheitswesen schaffen

Die medizinische Versorgung von Flüchtlingen ist in Deutschland überaus problematisch. Im September 2014 verhandelten Bund und Länder über die Einführung einer Gesundheitskarte für Flüchtlinge, doch selbst dieser erste Reformschritt der auch verwaltungstechnisch Bürokratie abbauen würde, soll nach aktuellen Informationen nicht durch den nächsten Gipfel vom 24. September 2015 umgesetzt werden. Einige Bundesländer handeln dankenswerterweise dennoch und haben die Gesundheitskarte eingeführt, darunter Hamburg und Bremen sowie Nordrhein-Westfalen als erstes Flächenland. Jedoch erhalten die Asylbewerber damit weiter nur die eingeschränkten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Wünschenswert wäre jedoch ihre Gleichstellung mit den gesetzlich versicherten Anspruchsberechtigten und die Übernahme von Kosten der Sprachmittlung. Das Asylbewerberleistungsgesetz muss abgeschafft werden. Bis dahin ist Flüchtlingen eine Gesundheitskarte auszustellen.

a) Notversorgung per Gesetz: Das Asylbewerberleistungsgesetz

Das 1993 in Kraft getretene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) regelt die Sozialleistungen und die medizinische Versorgung von Flüchtlingen. Asylbewerber sind über die Sozialhilfeverwaltung krankenversichert. Vor einem Arztbesuch müssen sie sich vielerorts beim Sozialamt einen Krankenschein abholen. Die Kosten werden oft nur bei eindeutigen Notversorgungen übernommen, wie §§ 4 und 6 AsylbLG vorschreiben. Die Entscheidung über einen medizinischen Notfall treffen häufig medizinische Laien – [eine Folge des AsylbLG, die schon zum Tod von Flüchtlingen geführt hat.](#) Der Krankenschein wird durch das Sozialamt mit Anmerkungen für die ÄrztInnen versehen, dabei werden mitunter äußerst restriktive Auslegungen von § 4 AsylbLG abgedruckt. Viele ÄrztInnen zeigen sich in der Praxis angesichts der Gesetzeslage überfordert und verweigern manchmal selbst die Notversorgung oder entscheiden sich z.B. bei Zahnschmerzen zur Ziehung des Zahns statt zu einer kostenintensiveren Wurzelbehandlung.

Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich 2012 in einem wegweisenden Urteil mit dem AsylbLG. Damals konnte das Gericht nur über die Sätze der Geldleistungen von Flüchtlingen entscheiden: Es erklärte die zum damaligen Zeitpunkt seit 1993 unveränderten Geldleistungen nach § 3 AsylbLG für verfassungswidrig, denn ein menschenwürdiges Existenzminimum stehe deutschen und ausländischen Staatsangehörigen gleichermaßen zu. Das Gericht konnte in seiner Entscheidung nicht auf die medizinische Versorgung von Flüchtlingen eingehen. Aber sein berühmter Leitsatz: „Die Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren“ gilt auch für die als Abschreckungsinstrument konzipierte Notversorgung von Flüchtlingen.

b) Erster Schritt: Gesundheitskarte für alle Flüchtlinge

Das Modell der Gesundheitskarte existiert seit 2005 in Bremen und seit 2012 in Hamburg. Nordrhein-Westfalen hat sie als erstes Flächenland 2015 eingeführt. Mit ihr soll es Flüchtlingen unbürokratisch ermöglicht werden, einen Arzt aufzusuchen – ohne vorherige Genehmigung der Sozialbehörde. Die rechtliche Grundlage der Gesundheitskarte ist § 264 des fünften Sozialgesetzbuchs. Danach kann der Staat mit den Krankenkassen einen Vertrag zur Übernahme der Kosten für die Gesundheitsversorgung treffen. [In Bremen besteht beispielsweise eine Vereinbarung mit der AOK.](#) Die Behandlungskosten der Flüchtlinge erstattet der Staat direkt den Krankenkassen. Die Kosten für die Gesundheitsversorgung von AsylbLG-Betroffenen sind im Rahmen dieser Modelle nicht gestiegen – im Gegenteil, sie sind sogar gesunken, [in Hamburg beispielsweise um rund 1,6 Millionen Euro.](#)

Die Gründe hierfür sind offensichtlich: Laufende und nachhaltige medizinische Behandlungen sind letztlich weniger kostenintensiv als Operationen, die oft die Folge einer auf Notversorgung beschränkten Gesundheitsversorgung sind. Zudem spart der Staat mit der Gesundheitskarte die Bezahlung von eigenen Sachbearbeitern ein, denn die Krankenkassen verfügen über ausgebildetes Personal.

Ein organisatorisches Problem ergibt sich aber bei der Gesundheitskarte: Die Durchführung des AsylbLG obliegt den Ländern, die mit ihren Ausführungsgesetzen die konkrete Umsetzung an die Kommunen delegiert haben. Die Kommunen tragen daher auch die Kosten der Vereinbarungen mit den Krankenkassen. In Stadtstaaten wie Hamburg und Bremen ist dieses Problem einfacher zu handhaben, denn Stadtstaaten sind juristisch gesehen zugleich Bundesland und Kommune. In anderen Ländern hegen die Kommunen deshalb Bedenken hinsichtlich zusätzlicher Kosten für die Gesundheitsversorgung. Damit kein bundesweiter Flickenteppich entsteht, müsste die Gesundheitskarte daher bundeseinheitlich eingeführt werden. Dennoch begrüßt PRO ASYL, dass es in Hamburg und Bremen bereits eine Gesundheitskarte gibt und mit Nordrhein-Westfalen jetzt der größte Flächenstaat in dieser Sache vorangeht.

Auch wenn die Gesundheitskarte die bürokratischen Hürden für die Inanspruchnahme medizinischer Versorgung für Flüchtlinge erheblich senkt, ihre Stigmatisierung vermeiden und endlich Fachpersonal statt Laien über gesundheitliche Bedürfnisse entscheiden lassen würde: An der Aufrechterhaltung einer reinen Notversorgung würde sich bei Beibehaltung von §§ 4 und 6 AsylbLG nichts ändern. PRO ASYL fordert daher, dass das Asylbewerberleistungsgesetz abgeschafft wird und die Betroffenen dieselben Sozialleistungen erhalten wie andere Personen im Versicherungssystem. Bis dahin ist den Flüchtlingen eine Gesundheitskarte auszustellen.

VI. Dublin ist gescheitert – Die Interessen der Flüchtlinge berücksichtigen

1. Asylverfahren im Zielstaat der Flüchtlinge durchführen

Die Ereignisse der letzten Wochen zeigen deutlich: Das Dublin-System ist faktisch gescheitert. Es war von Beginn an ein unmenschliches System, das Europa zu einem Verschiebebahnhof von Flüchtlingen gemacht und die Situation in den Staaten an den Außengrenzen der EU massiv verschärft hat. In der kurzen Phase, in denen die Grenzen innerhalb Europas teilweise offen waren, haben Flüchtlinge die Möglichkeit gehabt, ihren Zielstaat eigenständig auszusuchen. Statt neuer Zwangsverteilungen

sollten die Interessen der Flüchtlinge im Vordergrund stehen. Dies ist auch im Interesse der Aufnahmestaaten.

PRO ASYL tritt mit der Diakonie Deutschland, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, der Arbeiterwohlfahrt, dem Jesuiten-Flüchtlingsdienst, dem Deutschen Anwaltsverein, dem Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein, der Neuen Richtervereinigung und der Rechtsberaterkonferenz dafür ein: Flüchtlinge sollen ihr Asylverfahren im Land ihrer Wahl durchlaufen ([Erstes Memorandum von 2013](#), [Neuaufgabe 2015](#)). Das Prinzip der freien Wahl bewirkt, dass Asylsuchende dort hingehen können, wo sie die Unterstützung ihrer Familien oder Communities erhalten. Damit würden die Interessen der Asylsuchenden berücksichtigt. Dies führt dazu, dass sie sich von Beginn an besser integrieren und zurechtfinden können. Eine [Studie der Bertelsmann-Stiftung \(„Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland“, Mai 2015\)](#) zeigt, wie wichtig Communities bei der Integration sind. Auch ein [Forschungsbericht des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge \(BAMF\)](#) („Warum Deutschland?“, September 2013) verdeutlicht die Relevanz, die Netzwerke von Angehörigen und Freunden bei der Zielstaatssuche von Flüchtlingen haben. Dies ist im bisherigen Dublin-System nicht vorgesehen. Außerdem könnten Menschenrechtsverletzungen an Flüchtlingen vermieden werden, wenn diese nicht länger zum Aufenthalt in Ländern gezwungen werden, die weder ein ordentliches Asylsystem noch ein Mindestmaß an menschenwürdiger Behandlung für sie bereithalten.

Aber auch pragmatische Aspekte sprechen für ein solches Konzept: Wenn Asylsuchende nicht zwangsweise in EU-Staaten abgeschoben werden können, wird verhindert, dass sie von einem EU-Land ins nächste wandern. Die sogenannte Sekundärwanderung innerhalb der EU wird vermieden. Die derzeit diskutierten Quoten und Verteilungsschlüssel lassen weiterhin die Interessen der Flüchtlinge außer Acht und hätten Zwangsverteilungen zur Folge. Da es keinen Grund zur Annahme gibt, dass die Flüchtlinge eine Zwangsverteilung per Quote akzeptieren, beseitigt auch die Quote die Sekundärwanderung und den daran geknüpften hohen Verwaltungsaufwand nicht. Durch das Modell der freien Wahl des Zufluchtsstaats können Kosten für die erheblich bürokratischen Verfahren zur Überstellung in andere EU-Staaten reduziert werden. Stattdessen müssen Länder wie Deutschland von der EU finanziell unterstützt werden. Ungleichgewichte zwischen den EU-Staaten können durch Finanztransfers ausgeglichen werden. Es ist sinnvoller Geld zu verschieben als Menschen.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen gegenseitig Statusentscheidungen anerkennen und dann Freizügigkeit gewähren. Gegenwärtig entfaltet die Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter die volle Wirkung nur in dem Land, das die Anerkennung ausgesprochen hat. Der beispielsweise in Ungarn oder Bulgarien zuerkannte Status vermittelt nur dort – nicht aber in Deutschland oder Frankreich – die von den europäischen Richtlinien versprochenen Rechte. Würden die positiven Entscheidungen jedoch (wie bereits jetzt die Ablehnungen) in ganz Europa gelten, könnte hierin ein Anreiz liegen, das Asylverfahren in diesen Ländern durchzuführen. Nach erfolgter Anerkennung könnte der Flüchtling entsprechend der Freizügigkeitsregelung für UnionsbürgerInnen weiterwandern. Die Flüchtlinge hätten eine Perspektive und zugleich Motivation, durch die Suche nach einem Arbeitsplatz die Freizügigkeitsvoraussetzungen zu schaffen. Gegenwärtig können Flüchtlinge gemäß § 4 der Daueraufenthaltsrichtlinie erst nach fünf Jahren Aufenthalt in der EU in andere Staaten mit den gleichen Rechten weiterreisen. Flüchtlinge brauchen die europäische Freizügigkeit und für Europa ist dies ein besseres Modell als eine Zwangsverteilung – gleich nach welchem Verfahren.

2. Die Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten

Als das Dublin-System 2003 neuverhandelt wurde, haben die reichen europäischen Kernstaaten, insbesondere Deutschland, die südlichen EU-Staaten mit dem Versprechen zur Zustimmung bewogen, finanzielle Mittel für die Flüchtlingsaufnahme bereit zu stellen. Die tatsächlichen Hilfen der EU waren marginal und setzten mit der Grenzagentur FRONTEX auf Abschottung statt auf Aufnahme. Zudem waren die Flüchtlingszahlen 2003 gegenüber den heutigen Zugangszahlen erheblich geringer und es gab noch keine EU-Wirtschaftskrise, die die südlichen EU-Staaten in die Rezession gestürzt hat. Die Ausgangsbedingungen von Dublin haben mit der heutigen Situation nichts zu tun, es war nur eine Frage der Zeit, bis diese Form der Zwangsverteilung faktisch außer Kraft gesetzt werden musste.

Heutzutage haben viele Flüchtlinge Verbindungen nach Deutschland und wollen zu ihren Angehörigen und Freunden. Aber auch die traditionellen Industrie- und Einwanderungsgesellschaften wie Großbritannien, Frankreich, Belgien oder die Niederlande sind Ziel der Flüchtlinge. Es kann nicht sein, dass Flüchtlinge über Kroatien, Slowenien, Ungarn und Österreich nach Deutschland weiterreisen und Länder wie die Niederlande, Dänemark, Frankreich, Belgien oder Großbritannien Flüchtlingen die Einreise verweigern. Die politischen Reaktionen aus diesen Staaten setzen auf Abschottung: Großbritannien und Frankreich versuchen mit aller Härte die Fluchtroute zwischen Calais und dem britischen Festland zu versperren. Großbritannien hat im letzten Jahr lediglich 31.000 Flüchtlinge (alle Zahlen: Stand 2014) aufgenommen, Frankreich 59.000, die Niederlande 24.000 und Belgien 14.000. Auch in Skandinavien schultert Schweden die Flüchtlingsaufnahme praktisch alleine (75.000). Norwegen (12.500), Finnland (3.500) und Dänemark (14.900) sind ebenfalls in der Verpflichtung, Flüchtlinge aufzunehmen. Diese Staaten haben die wirtschaftliche Kraft und die Strukturen, deutlich mehr Flüchtlingen die Aufnahme zu ermöglichen.

Auch die EU-Staaten in Osteuropa müssen in die Pflicht genommen werden, auch wenn die dortigen Strukturen und das gesellschaftliche Klima derzeit noch nicht darauf vorbereitet sind, große Zahlen an Flüchtlingen aufzunehmen. Auch hier muss kontinuierlich an der Umsetzung der gemeinsamen EU-Standards gearbeitet werden. Vertragsverletzungsverfahren gegen unwillige Staaten müssen eingeleitet werden.

3. Die Quote – Neuauflage der Zwangsverteilung

Aktuell wird bereits über die Zeit nach „Dublin“ diskutiert: Die EU-Kommission hat mit ihrer EU-Migrationsagenda vom 13.05.2015 die Idee einer quotalen Verteilung von Flüchtlingen in die Diskussion eingebracht. Bereits jetzt hat die EU über den Notfallmechanismus des Art. 78 Abs. 3 AEUV eine Verteilung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien angestrebt, doch die Verteilung erfolgt nur auf freiwilliger Basis. Deutschland ist in dieser Frage vorangegangen und hat sich zur Aufnahme bereit erklärt. Die Zahlen sind gering, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach Angaben von [UNHCR](#) bis Mitte September 2015 auf den griechischen Inseln über 288.000 und in Italien 121.000 Flüchtlinge angekommen sind. Die EU-Kommission möchte nur 50.400 Flüchtlinge aus Griechenland auf andere EU-Staaten verteilen, laut Aussage der Kommission jedoch nur syrische, eritreische und irakische Flüchtlinge. Eine der größten Flüchtlingsgruppen, die Afghanen, ist von der Verteilung ausgeschlossen. Die EU muss mehr tun, freiwillige Aufnahmequoten sind keine adäquate Antwort auf diese Zugangszahlen.

Als mittelfristige Lösungen haben Deutschland und Frankreich eine quotale Verteilung der Flüchtlinge über die Einrichtung von Hot-Spot-Centern in den EU-Grenzstaaten vorgeschlagen. Die von der EU

geplanten „Brennpunkte“ in Griechenland, Italien und Ungarn – bei Änderung der Fluchtrouten sicherlich auch anderswo – werden die Misere an Europas Rändern nicht beenden. PRO ASYL befürchtet, dass dort neue Haftzentren entstehen, in denen Flüchtlinge auf unabsehbare Zeit festgesetzt werden. Zehntausende Flüchtlinge sollen in den Hotspots mit EU-Hilfe registriert und einem Screening unterzogen werden. Ein Teil der Flüchtlinge mit guten Schutzperspektiven soll weiterverteilt werden. Offenkundig ist, dass ein großer Teil der Flüchtlinge die Voraussetzungen erfüllen wird, aber keinen Platz auf der Umverteilungsquote bekommt. Alle anderen sollen mithilfe von Frontex möglichst schnell abgeschoben werden. Wenn weiterhin die Asylanträge und Registrierungen ausschließlich in Griechenland, Italien oder Ungarn bearbeitet werden sollen, werden die Flüchtlinge in diesen Staaten einkaserniert. Und eine Zwangsverteilung nach Quote wird keinen Flüchtling aus Syrien, Irak oder Afghanistan, der seine Netzwerke in Deutschland oder anderen westlichen Industriestaaten hat, daran hindern, beispielsweise sich aus Estland erneut auf den Weg durch Europa zu machen. Auch mit der Quote wird die Folge sein: Die Flüchtlinge werden dorthin gehen, wo sie Anknüpfungspunkte haben; eine zwangsweise Zuständigkeitsverteilung wird das alte Dublin-System in neuem Gewand sein und erneut zu massenweisen innereuropäischen Abschiebungen führen.

Es braucht deshalb ein neues europäisches System, das ohne die Elemente der freien Wahl des Zufluchtsstaats, der EU-weiten Anerkennung der Asylentscheidung und der Freizügigkeit für die Anerkannten nicht funktionieren wird.

Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht

zum

Gesetzentwurf eines
Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes (BT-Drucksache
18/6185, Stand: 29.09.2015)

Stellungnahme Nr.: 53/2015

Berlin, im Oktober 2015

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Gisela Seidler, München (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Helmut Bäcker, Frankfurt/Main
- Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Breidenbach, Halle/Saale
- Rechtsanwalt Dr. Marco Bruns, Frankfurt/Main
(stellvertretender Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Tim W. Kliebe, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Kerstin Müller, Köln
- Rechtsanwalt Berthold Münch, Heidelberg
- Rechtsanwältin Eva Reichert, Köln
- Rechtsanwalt Rolf Stahmann, Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Eva Steffen, Köln (Berichterstatterin)

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, Berlin

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
- Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
- Landesministerien und Senatsverwaltungen für Arbeit und Soziales
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Arbeitsgruppen Inneres der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
- Arbeitsgruppen Menschenrechte und humanitäre Hilfe der im Bundestag vertretenen Parteien
- Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates
- Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik des Bundesrates
- Rechtsausschuss des Bundesrates
- UNHCR Deutschland
- Katholisches Büro in Berlin
- Bevollmächtigte des Rates der EKD bei der Bundesrepublik Deutschland
- Diakonisches Werk der EKD
- Deutscher Caritasverband
- Deutsches Rotes Kreuz
- AWO Bundesverband e.V.
- Flüchtlingsrat Berlin
- Jesuitenflüchtlingsdienst Deutschland
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
- PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgruppe für Flüchtlinge e. V.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Bundesvorstand)
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Landesverbände des DAV
- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht

- NVwZ
- ZAR
- Asylmagazin
- ANA
- Informationsbrief Ausländerrecht

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Deutsche Anwaltverein merkt vor Abgabe einer Stellungnahme zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz an, dass die Eile, mit der die gesetzlichen Regelungen umgesetzt werden sollen, der Sache nicht angemessen ist. Die einzig einer vordergründigen Opportunität geschuldete, überhastete Vorgehensweise des Gesetzgebers ist mit einem demokratischen Gesetzgebungsprozess nicht mehr in Einklang zu bringen. Hier werden ohne Not problematische, grundrechtsrelevante Weichenstellungen ohne Möglichkeit einer sachlichen Diskussion durchgezogen. Die weit über das sachlich begründbare hinausgehende Behandlung von Flüchtlingen, insbesondere aus den Balkanländern, steht nicht nur im Widerspruch zur Verfassung, sondern auch zu einem in Deutschland aus gutem Grunde jede Diskriminierung verbotenden Menschenbild.

A. Änderungen des Asylverfahrensgesetzes

1. Neue sichere Herkunftsstaaten

Mit der Gesetzesänderung erklärt der Gesetzgeber die Staaten Albanien, Montenegro und den Kosovo zu sicheren Herkunftsstaaten (Anlage II zu § 29a Asylgesetz-Entwurf (AsylG-E)).

Die Einstufung von Staaten als sichere Herkunftsländer setzt nach verfassungs- wie europarechtlichen Vorgaben eine sorgfältige und stichhaltige Aufklärung der Situation in den Herkunftsländern voraus (s. BVerfG, Urt. v. 14.05.1996, 2 BvR 1507/93, BVerfGE 94,115). Diese Vorgaben können in einem gesetzgeberischen Schnellverfahren, wie dem vorliegenden, nicht eingehalten werden. Daher verwundert es auch nicht, dass die gebotene umfassende Aufklärung und Überprüfung der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen ist.

- a. Die Gesetzesbegründung enthält zwar einige Hinweise darauf, welche völkerrechtlichen Abkommen die einzelnen Staaten unterzeichnet haben. Es kommt aber bei der Frage der Sicherheit nicht auf die vermeintlich gute Rechtslage an, sondern insbesondere auf die tatsächliche Lage (BVerfG, aaO).
- b. Es wird in der Gesetzesbegründung lediglich auf politische Verfolgung durch den Staat abgestellt. Damit geht der Gesetzgeber zurück auf die frühere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 16 GG, wonach das Asylgrundrecht grundsätzlich staatliche Verfolgung voraussetzte oder zumindest dem Staat zurechenbare nichtstaatliche Verfolgung. Die Beschränkung des Flüchtlingsschutzes auf die staatliche Verfolgung war allerdings schon immer umstritten, weil der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention eine solche Beschränkung nicht enthält. Art. 6 der Qualifikationsrichtlinie (RL/EU 2011/95 (QRL)) sieht nun ausdrücklich Schutz vor Verfolgung durch nicht-staatliche Akteure vor. Eine Untersuchung der Situation der Roma in den neuen sicheren Herkunftsstaaten wird vernachlässigt. Zwar wird die schwierige wirtschaftliche Lage erkannt, es wird aber nicht gesehen, dass diese Lage an die Volkszugehörigkeit anknüpfen kann und damit an ein Verfolgungsmerkmal der Genfer Konvention bzw. der QRL. Es wird insbesondere nicht gesehen, dass Angehörige ethnischer Minderheiten sehr häufig nichtstaatlichen Übergriffen ausgesetzt sind, ohne dass die jeweiligen Herkunftsstaaten faktisch genügend Schutz bieten würden.
- c. Darüber hinaus sind Angehörige von Minderheiten in den in Rede stehenden Staaten regelmäßig einer Kumulierung von diskriminierenden Maßnahmen ausgesetzt, die einen flüchtlingsrelevanten Grad erreichen können. Ausdrücklich sieht Art. 9 Abs.1 lit. b) QRL vor, dass auch die Kumulierung von Verfolgungshandlungen, die im Einzelnen den erforderlichen Grad der Verfolgungserheblichkeit nicht erreichen, für die Flüchtlingsanerkennung ausreichen können. Wenn der Gesetzgeber sieht, dass insbesondere die Lage der Minderheit der Roma in den sicheren Herkunftsländern nicht gut ist, dann liegt eine deutlich präzisere Prüfung der tatsächlichen Situation nahe.

- d. Geschlechtsspezifische Verfolgung, insbesondere sexualisierte Gewalt, wird nicht hinreichend untersucht. Bezüglich Albanien wird ausdrücklich von diskriminierenden Bräuchen für junge Mädchen berichtet, allerdings eine staatliche Billigung nicht erkannt. Darauf kommt es aber gemäß Art. 6 QRL nicht an. Bezüglich Kosovo und Montenegro wird geschlechtsspezifische Verfolgung gar nicht untersucht.
- e. Auch mangelnder Schutz vor mafiösen Strukturen, der in Extremfällen zu internationalem Schutz gemäß § 4 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) führen kann, wird nicht gesehen.

Zu begrüßen ist es, dass der Gesetzgeber der Bundesregierung immerhin eine Berichtspflicht zu den sicheren Herkunftsstaaten alle zwei Jahre auferlegt. Nur ist diese Pflicht wenig wert, wenn der Gesetzgeber bei der ersten Einstufung als sicherer Herkunftsstaat bereits seiner Verpflichtung auf Sorgfalt und Stichhaltigkeit nicht nachkommt.

2. Verlängerung der Verpflichtung, in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen

Der Gesetzgeber beabsichtigt, die Verpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, von drei auf sechs Monate zu verlängern (§ 47 AsylG-E). Für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten soll die Verpflichtung erst mit der Ausreise oder Abschiebung enden, es sei denn, der Asylantrag wird nicht als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgelehnt. Als Folge dieser Änderung wird auch die räumliche Beschränkung verlängert (§ 59a Abs. 1 S. 2 AsylG-E)

Ungeachtet der rechtlich fragwürdigen Vereinbarkeit der Regelung mit Europa- oder Verfassungsrecht, ist die Änderung schon deswegen nicht nachvollziehbar, weil die ohnehin knappen Wohnplatzressourcen in den Aufnahmeeinrichtungen damit weiter verknappt werden. Es müsste eigentlich die Wohnverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen verkürzt werden, damit Asylsuchende schneller in Gemeinschaftsunterkünfte oder – noch besser – in Privatwohnungen untergebracht werden können. Letzteres würde auch zu einer besseren und schnelleren Integration führen. Eine etwaige Verfügbarkeit für das Asylverfahren kann über § 10 AsylVfG geregelt werden.

Die Verlängerung der Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, ist jedenfalls unverhältnismäßig und erkennbar nicht geeignet, Asylverfahren zu beschleunigen.

Die Verlängerung der Wohnsitzverpflichtung ist auch mit der Aufnahmerichtlinie (RL/EU 2013/33) nicht vereinbar.

Art. 1 Abs. 2 der Aufnahme-RL sieht z.B. vor, dass ab dem vierten Aufenthaltsmonat der Zugang zu Bildung gewährleistet sein muss. Soll die Wohnsitzverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen in Gebieten mit fehlenden hinreichenden Bildungseinrichtungen erfolgen, müssten die Bildungseinrichtungen erst geschaffen werden.

Betroffen von der verlängerten Verpflichtung sind zudem alle Asylsuchenden, also auch besonders Schutzbedürftige, z.B. schwerst-traumatisierte Flüchtlinge aus Syrien. Es ist wissenschaftlich anerkannt, dass Traumatisierungen möglichst schnell behandelt werden müssen, damit die Erkrankung nicht chronifiziert und damit Folgeschäden verursacht. Eine erforderliche fachspezifische Behandlung ist bislang in Aufnahmeeinrichtungen regelmäßig nicht gewährleistet, allenfalls eine Erstversorgung. Mit der Verlängerung der Verpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, wird gerade die für eine schnellere und bessere Integration erforderliche psychische Gesundheit von traumatisierten Flüchtlingen verzögert. Das kann weder im Sinne des Gesetzgebers noch der Gesellschaft sein.

Weitere Vereinbarkeiten mit der Richtlinie bedürften einer näheren Untersuchung, für die die Zeit vom Gesetzgeber nicht gegeben wird.

3. Arbeitsverbot für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten

Geplant ist ein Arbeitsverbot für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 61 Abs. 2 AsylG-E).

Die Regelung steht im Widerspruch zu dem gesetzgeberischen Willen, Menschen mit Bleibeperspektive schnellstmöglich zu integrieren. Anders als im Gesetzentwurf dargestellt, ist die Herkunft aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ nicht gleichbedeutend mit einer fehlenden Bleibeperspektive. Eine Flüchtlingsanerkennung bleibt grundsätzlich möglich. Außerdem bleibt bei der Einstufung als sicherer Herkunftsstaat ein mögliches zielstaatsbezogenes nationales Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 und 7 S. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) grundsätzlich außer Betracht. Ein solches Abschiebungsverbot kann also auch bei Asylsuchenden vom Westbalkan vorliegen.

Es ist mit der gesetzgeberischen Intention besserer und schnellerer Integration nicht vereinbar, Ausländern mit potentieller Bleibeperspektive den Arbeitszugang und damit die Integration zu verwehren.

Die Regelung ist außerdem offensichtlich nicht mit Art. 15 Abs. 1 und 2 Aufnahme-RL vereinbar, wonach spätestens neun Monate nach Asylantrag der Arbeitsmarktzugang zuzulassen ist.

4. Vereinheitlichung der Rechtsmittelfristen

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt grundsätzlich die Vereinheitlichung von Fristen für Klagen und Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz in Dublin-Verfahren sowie Befristungsverfahren (§§ 34 Abs. 2 S. 2, 36 Abs. 3 und 74 Abs. 1 AsylG-E), da die unterschiedlichen Fristen bislang nicht selten zu Fristversäumnissen führten und damit zu Rechtsverlusten der Betroffenen.

Der Deutsche Anwaltverein hält es aber nach wie vor, auch unter Beschleunigungsgesichtspunkten, nicht für gerechtfertigt, diese Fristen auf eine Woche zu verkürzen. Mit Stellungnahme [14/2015](#) vom April 2015 hatte der Deutsche Anwaltverein die Vereinheitlichung von Fristen angemahnt, aber auch deutlich gemacht, dass die Länge der Fristen dem gesetzlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz genügen muss. Dabei bleibt es. Die erhebliche Zunahme der Zuwanderung von Asylsuchenden in Deutschland rechtfertigt es nicht, die gebotene Sorgfalt bei der Prüfung von Asylanträgen auch im Rechtsmittelverfahren durch kurze Rechtsmittelfristen zu vernachlässigen.

B. Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)

Bereits 1993 war der Anstieg der Flüchtlingszahlen zum Anlass genommen worden, Gesetzesverschärfungen und Sonderregelungen, u.a. in Gestalt des AsylbLG, mit Leistungsabsenkungen, diskriminierenden Sachleistungen und eingeschränkter Gesundheitsfürsorge zu schaffen. Es hat fast 20 Jahre gedauert, bis das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil vom 18.07.2012 der damit verfolgten Ausgrenzungs- und Abschreckungspolitik mit nachfolgenden unmissverständlichen Leitlinien eine klare Absage erteilt hat:

- Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive rechtfertigt es nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu beschränken.
- Das Existenzminimum muss ab Beginn des Aufenthalts in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein.
- Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren.
- Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern der Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.
- Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten.
- Migrationspolitische Erwägungen, Leistungen 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.

Dies ist der verfassungsrechtlich unmissverständliche Maßstab, an dem sich jede gesetzliche (Neu-) Regelung messen lassen muss.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Änderungen stellen ersichtlich einen offenen Verfassungsbruch dar und lassen sich darüber hinaus nicht mit den europarechtlichen Vorgaben der Aufnahmerichtlinie (RL/EU 2013/33) und den völkerrechtlichen

Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt und der Kinderrechtskonvention in Einklang bringen.

Die allein an das Merkmal der Herkunft anknüpfenden Sonderregelungen für die Staatsangehörigen aus den Balkan – und anderen (angeblich) sicheren Herkunftsstaaten – verstoßen darüber hinaus gegen das besondere Diskriminierungsverbot aus Art. 3 Abs. 3 GG.

Die dabei offen zugegebenen Gesetzesmotive: „Beseitigung von Fehlanreizen“ für die vorgesehenen Leistungsbeschränkungen und der Verweis auf Sachleistungen sind ebenso offenkundig verfassungswidrig wie die Leistungsbeschränkungen selbst.

Es fehlen zudem gemeinschaftsrechtlich zwingend vorgeschriebene Regelungen zur Versorgung und Unterbringung sowie Sicherstellung des Zugangs zu besonderen Hilfen für besonders schutzbedürftige Personen nach den Vorgaben der Aufnahme richtlinie.

Das in der Kinderrechtskonventionen verankerte Menschenrecht von Kindern auf Bildung und der Vorrang des Kindeswohl wird in den Neuregelungen ebenso missachtet wie der nicht nur verfassungsrechtlich geschützte, sondern auch im UN-Sozialpakt festgeschriebene Anspruch auf Teilnahme am kulturellen Leben.

Das Bundesverfassungsgericht hatte den Gesetzgeber 2012 aufgefordert, ein Gesetz zu schaffen, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen unter Einbeziehung der gemeinschaftsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen genügt. Der Gesetzgeber war dem erst nach fast drei Jahren mit seinem zum 01.03.2015 in Kraft getretenen Änderungsgesetz zum AsylbLG nachgekommen, um jetzt nach noch nicht einmal einem Jahr all diese Vorgaben wieder zu umgehen – so als hätte es die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nie gegeben.

Aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins sollte der Gesetzgeber von verfassungswidrigen sozialrechtlichen Maßnahmen zur Steuerung der Migration Abstand nehmen und den Blick deutlich stärker auf die sozialrechtliche Unterstützung der besseren und schnelleren Integration von Ausländern richten. Hier wäre z.B. denkbar, den Kreis derjenigen, die Anspruch auf Berufsausbildungsförderung erhalten, zu erweitern, indem z.B. nicht mehr nach der Art des Aufenthaltstitels differenziert wird.

C. Änderungen des Aufenthaltsgesetzes

1. Arbeitsverbot für geduldete Ausländer

Der Gesetzgeber plant in § 60a Abs. 6 AufenthG-E ein generelles Arbeitsverbot für Ausländer,

- wenn er sich in das Inland begeben hat, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen,
- aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können oder
- er Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftsstaates nach § 29a des Asylgesetzes ist und sein nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde.

Zu vertreten hat ein Ausländer die Gründe nach Satz 1 Nummer 2 insbesondere, wenn er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt.

Das nach dem Willen des Gesetzgebers kurzfristig in das AufenthG einzustellende Verbot der Aufnahme jeglicher Erwerbstätigkeit von geduldeten Menschen konterkariert die zum 1. August 2015 in Kraft getretenen Änderungen im AufenthG wie auch in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung. Es ist darüber hinaus mit Blick auf die Tragweite der von der Ausländerbehörde zu treffenden Versagens- bzw. Verbotsentscheidung zu unscharf gefasst.

Das ausländerrechtliche Arbeits- bzw. Beschäftigungsverbot ist bislang in § 33 BeschV geregelt. Mit der Einstellung dieses Verbots in das AufenthG soll nunmehr auch auf die Aufnahme bzw. die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 2 AufenthG erfasst werden.

Die derzeitige Praxis bei der Prüfung und dem Ausspruch des in § 33 BeschV geregelten Beschäftigungsverbots ist äußerst unterschiedlich. Es existieren in verschiedenen Bundesländern Erlasse, die die Anforderung an ein solches Verbot unterschiedlich ausgestalten. So gibt z. B. das Bayerische Innenministerium in seinem Erlass vom 31. März 2015 auch bei der Aufnahme einer Berufsausbildung eine „konsequente“ bzw. restriktive Handhabung dieses Beschäftigungsverbotes vor.

Diese regional stark divergierende Praxis ist vor dem Hintergrund, dass die Vorschrift des § 33 Abs. 1 BeschV ersichtlich keinen Raum für eine Ermessensentscheidung lässt, die die Ausländerbehörde vor Ort möglicherweise zu Gunsten des Betroffenen Ausländers treffen möchte, bedenklich. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut scheidet nämlich die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis zwingend aus, wenn die Ausländerbehörde zu dem Ergebnis kommt, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen, die der Ausländer selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können. Aufgrund dessen wird zum einen gefordert, den Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung vom Beschäftigungsverbot für geduldete Menschen auszunehmen (a.). Darüber hinaus wird zur Konkretisierung der vom Ausländer zu erbringenden Mitwirkungspflichten eine entsprechende Klarstellung im Gesetz gefordert (b.).

- a. Bereits im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts im Jahre 2013 war die Forderung aufgestellt worden, jugendliche oder heranwachsende geduldete Ausländerinnen und Ausländer vom Beschäftigungsverbot des § 33 BeschV auszunehmen. Die im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Ausschüsse hatten schon damals zu Recht darauf hingewiesen, dass das Beschäftigungsverbot dem öffentlichen Interesse von Bund und Ländern an der Sicherung des Fachkräftepotentials widerspricht, die unter anderem durch erhöhte Teilnahme von Jugendlichen mit Migrationshintergrund an der beruflichen Ausbildung erfolgen soll (BR-Drs. 182/1/13). Die von den Ausschüssen gewollte Privilegierung der jugendlichen und heranwachsenden Ausländerinnen und Ausländer beim Arbeitsmarktzugang ist dann bekanntlich im Jahre 2013 nicht in die BeschV übernommen worden. Die seinerzeit durch die Ausschüsse aufgestellte Forderung hat jedoch nichts an ihrer Aktualität verloren.
- Der Bundesrat hatte diese Forderung dann auch in seinem Änderungsvorschlag zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung aufgegriffen. Mit der Einfügung eines § 25c AufenthG-Neu wurde eine Rechtsgrundlage für einen humanitären Aufenthaltstitel postuliert, zeitlich angepasst an den Zweck einer zu absolvierenden Berufsausbildung.
- Auch diese Forderung konnte sich dann im Gesetzgebungsverfahren zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung nicht

durchsetzen. Die Bundesregierung hatte im Rahmen der Gegenäußerung zu der zuvor genannten Initiative des Bundesrats u. a. auf die neue Regelung in § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG hingewiesen, welche nunmehr seit dem 1. August 2015 die Rechtsgrundlage für eine so genannte „Ausbildungsduldung“ beinhaltet (vgl. hierzu BT-Drs. 18/4199).

Wenn nun aber der Gesetzgeber aus guten Gründen am 1. August 2015 eine so genannte „Ausbildungsduldung“ in § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG geschaffen hat, deren Stellenwert dann nochmals durch die kurzfristig umgesetzten Änderungen in der BeschV zur erleichterten Aufnahme von Praktika und anderen berufsvorbereitenden Maßnahmen für Asylbewerber und geduldete Personen unterstrichen worden ist, dann würde ein Inkrafttreten des § 60a Abs. 6 AufenthG-E in seiner jetzigen Fassung dieser Intention zuwiderlaufen. Zudem wurden mit der sog. „Ausbildungsduldung“ nur die Symptome des Problems, nicht aber dessen Wurzel – kurze Duldungszeiträume sowie eine unsichere Bleibeperspektive und den damit einhergehenden Spannungen für das Ausbildungsverhältnis – angegangen.

Es steht zu erwarten, dass die Ausländerbehörden – in einigen Bundesländern – die „Aufwertung“ des ausländerrechtlichen Beschäftigungsverbotes zum Anlass nehmen werden, dieses noch restriktiver zu handhaben. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollte daher noch folgende Regelung in § 60a Abs. 6 AufenthG aufgenommen werden:

„Satz 1 gilt nicht für jugendliche oder heranwachsende geduldete Ausländerinnen und Ausländer. Satz 1 gilt ferner nicht bei Aufnahme einer Berufsausbildung im Sinne des § 7 Abs. 2 SGB IV.“

- b. Aufgrund der gravierenden Auswirkungen des ausländerrechtlichen Beschäftigungsverbots, die nach der Praxis einiger Ausländerbehörden einem dauerhaften Arbeitsverbot gleichzusetzen sind, sollten die vom Ausländer zu erbringenden Mitwirkungspflichten bzw. die vom Gesetz erfassten schuldhaften Mitwirkungsversäumnisse konkret benannt werden. Nach der bislang zu § 33 Abs. 1 BeschV ergangenen gefestigten Rechtsprechung stehen nämlich nur solche Gründe der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis entgegen, die im Zeitpunkt der Entscheidung über die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis die Abschiebung verhindern.

Gründe, die den Vollzug ausschließlich in der Vergangenheit verzögert oder behindert haben, sind daher unbeachtlich. Die Voraussetzungen des § 33 BeschV können daher nur durch ein gegenwärtig an den Tag gelegtes schuldhaftes Mitwirkungsversäumnis erfüllt werden, welches kausal zu einem – ebenfalls gegenwärtigen – Abschiebungshindernis führt. Voraussetzung für die Feststellung eines zwingenden Versagungsgrundes nach § 33 BeschV ist darüber hinaus, dass das Verhalten des Ausländers alleinige Ursache dafür ist, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können. Kommt daher eine Abschiebung aus anderen, nicht im Verantwortungsbereich des Ausländers liegenden, Gründen nicht in Betracht, etwa weil entsprechende Flugverbindungen fehlen oder ein Abschiebestopp bezogen auf den Heimatstaat des Ausländers verfügt worden ist, liegt ein Versagungsgrund im Sinne des § 33 BeschV nicht vor.

Diese kleinen aber feinen Unterschiede mit gravierenden Auswirkungen werden in der Entscheidungspraxis vieler Ausländerbehörde oft übersehen. Vor diesem Hintergrund wird noch vorgeschlagen, die folgenden 2 Sätze in (*die jetzige Fassung des*) § 60a Abs. 6 AufenthG-E aufzunehmen:

„Hierbei sind nur solche schuldhaften Mitwirkungsversäumnisse zu beachten, die noch gegenwärtig bestehen und vom Ausländer noch nicht behoben worden sind. Kann eine Abschiebung aus anderen, nicht im Verantwortungsbereich des Ausländers liegenden, Gründen nicht vollzogen werden, etwa weil entsprechende Flugverbindungen fehlen oder ein Abschiebestopp betreffend den Heimatstaat verfügt worden ist, liegt kein Vertretenmüssen im Sinne des Satzes 2 vor.“

2. Verbot der Ankündigung einer Abschiebung

Der Gesetzgeber plant in § 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG-E ein Verbot der Ankündigung bevorstehender Abschiebungen, wenn die Ausreisefrist nicht eingehalten wird. Bei abgelehnten Asylsuchenden beträgt diese Frist nach bisheriger Rechtslage eine Woche bzw. 30 Tage (§ 36 Abs. 1, § 38 AsylVfG). Bei allen anderen Ausländern darf die Frist verlängert werden (§ 59 Abs. 1 S. 4 AufenthG). Der Gesetzgeber begründet dieses mit

- dem erhebliche Zustrom von Flüchtlingen im Sommer 2015 in das Bundesgebiet,
- vergeblichen Kosten einer gescheiterten Abschiebung,
- der Rückführungsrichtlinie.

Der Deutsche Anwaltverein hat erhebliche Bedenken gegen die Vorschrift. Sie ist verfassungs- und europarechtswidrig und auch nicht erforderlich.

- a. Die Regelung ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. Das Rechtsstaatsgebot ist verletzt. Dieses verlangt, dass die Tätigkeit der Behörden stets fair und transparent ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 5.11.2003, 2 BvR 1243/03, Rn. 67). Das Bundesverfassungsgericht hat verdecktes Behördenverhalten – durch den Einsatz verdeckter Ermittler – im Hinblick auf Drogen- und Terrorismusgefahren gebilligt. Unzweifelhaft können fiskalische Interessen verdecktes Behördenverhalten nicht rechtfertigen. Das gilt auch für die unterschiedslose Regelung einer unangekündigten Abschiebung unter Außerachtlassung des individuellen Verhaltens von Betroffenen.

- b. Die Regelung führt ferner dazu, dass Ausländern effektiver Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) bei bestehenden – jedoch von den Ausländerbehörden bestrittenen – rechtlichen oder tatsächlichen Ausreisehindernissen faktisch erschwert oder sogar vollständig verwehrt wird.
Unterschiedslos betroffen sind alle abgelehnten Asylsuchenden mit anderweitiger Bleibeperspektive. In vielen Fällen ist es den Betroffenen faktisch unmöglich, ihren vorübergehenden weiteren Verbleib im Bundesgebiet (z.B. bis zur Geburt eines deutschen Kindes, bis zur rechtskräftigen Entscheidung über den Asylfolgeantrag, bis zur Entscheidung über das Bleiberecht oder bis zur freiwilligen Ausreise) zu sichern. Das ist mit Art. 19 Abs. 4 GG nicht vereinbar und führt dazu, dass Betroffene die – ohnehin überlasteten – Verwaltungsgerichte mit Anträgen auf Erlass einstweiliger Anordnungen überziehen.

- c. Die Regelung widerspricht dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgebot. Abschiebungen entfalten eine Sperrwirkung. Es muss den Betroffenen die effektive Möglichkeit eingeräumt sein, eine solche Sperrwirkung zu verhindern.

Das nationale Recht sieht bei abgelehnten Asylsuchenden nicht die Möglichkeit vor, dass die Ausreisefrist verlängert wird. Da Asylsuchende in aller Regel mithilfe von Schleusern und ohne Pass oder sonstige Reisedokumente einreisen, wird es ihnen regelmäßig faktisch unmöglich sein, innerhalb der vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gesetzten Frist auszureisen. Damit sind praktisch alle abgelehnten Asylsuchenden von der geplanten Regelung betroffen. Sie können die Sperrwirkungen der Abschiebung nicht durch freiwillige Ausreise verhindern. Das ist unverhältnismäßig.

Die Unverhältnismäßigkeit der Regelung ergibt sich auch daraus, dass sie eine freiwillige Ausreise unter Hilfestellung der Internationalen Organisation für Migration (IOM) unmöglich macht. Viele abgelehnte Asylsuchende stehen wegen der geschuldeten Schleuserkosten nach Ablehnung ihres Asylantrags und der Verpflichtung ins Heimatland zurückzukehren vor dem wirtschaftlichen „Nichts“. Ohne Hilfestellung des IOM haben sie oft keine realistische Chance, im Herkunftsland wieder Fuß zu fassen.

- d. Gesetzliche Regelungen müssen erforderlich sein, um dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu genügen. Die Regelung ist nicht erforderlich, um die Zunahme der Zuwanderung von Flüchtlingen zu verhindern. Wie der Statistik der Asylverfahren vom September 2015 (Plenarprotokoll der 126. Sitzung des Bundestages vom 30.09.2015, Anlage 28) zu entnehmen ist, handelt es sich bei den einreisenden Asylsuchenden zum überwiegenden Teil um solche aus Syrien, Afghanistan und Irak, die große Chancen haben, einen Schutzstatus zugesprochen zu bekommen. Ein vollziehbare Ausreisepflicht und damit die Notwendigkeit einer Abschiebung wird es bei diesen Personen regelmäßig nicht geben.

Betroffen von der Regelung sind ferner auch nicht Asylsuchende, die über einen anderen zuständigen Staat gemäß der Dublin III-VO in das Bundesgebiet einreisen und in diesen anderen Staat überstellt werden sollen. Auf diese Überstellungen sind die Vorschriften der Dublin III-Verordnung anwendbar, sie ist aber keine Abschiebung im Sinne des AufenthG (OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 6.3.2014, 1 LA 21/14, juris). Abgesehen davon sieht auch Art. 26 Abs. 2 Dublin III-VO ausdrücklich vor, dass Betroffene sich freiwillig „auf eigene Initiative“ in den zuständigen Mitgliedstaat begeben dürfen. Die

Ausländerbehörden haben diese Möglichkeit zu prüfen (BVerwG, Urt. v. 17.9.2015, 1 C 26.14, juris). Dem würde eine von vornherein unangekündigte Überstellung nicht gerecht werden.

Betroffen sind im Wesentlichen Asylsuchende aus den sog. Balkanstaaten, deren Asylanträge in der Praxis regelmäßig als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden. Ausweislich der letzten Statistik zu Asylverfahren sind die Asylanträge von Asylsuchenden aus dem Westbalkan zuletzt erheblich zurückgegangen (Plenarprotokoll der 126. Sitzung des Bundestages vom 30.09.2015, Anlage 28), so dass nicht ersichtlich ist, warum diese Regelung jetzt noch erforderlich sein könnte, zumal sie wegen der Sperrwirkung kontraproduktiv zu der in der BeschV geschaffenen Möglichkeit steht, über das Visumsverfahren in den Arbeitsmarkt zuzuwandern.

Die Regelung ist – im Hinblick auf die fiskalische Erwägung des Gesetzgebers – auch deswegen nicht erforderlich, weil die Kostenregelung des §§ 67, 68 AufenthG bei einer gescheiterten Abschiebung den Ausländer zur Erstattung der Kosten verpflichtet, wenn der Abschiebungsversuch erforderlich war (BVerwG, Urt. v. 10.12.2014, 1 C 11.14, juris).

- e. Die Regelung ist auch mit der Rückführungsrichtlinie nicht vereinbar.
Erwägungsgrund 10 der Richtlinie sieht ausdrücklich den grundsätzlichen Vorrang der freiwilligen Ausreise vor. Erwägungsgrund 6 sieht vor, dass die Rückführung fair und transparent erfolgt. Erwägungsgrund 13 schreibt vor, dass Maßnahmen der Rückführung verhältnismäßig sein müssen. Es ist daher stets zu prüfen, ob die Maßnahme das mildeste Mittel ist. Anders als im Gesetzentwurf formuliert, erfordert die Rückführungsrichtlinie keine unangekündigte Abschiebung ausreisepflichtiger Ausländer, sie gibt diesen vielmehr die Garantie der freiwilligen Ausreisemöglichkeit, wenn keine Fluchtgefahr besteht. Erst dann, wenn eine – verlängerbare – Ausreisefrist verschuldet nicht wahrgenommen wird, dem Betroffenen das Verbleiben also individuell vorgeworfen werden kann, kommt eine Abschiebung in Betracht. Damit ist ein generelles Verbot der Ankündigung einer Abschiebung nicht vereinbar.

3. Ausschluss des Härtefallkommissionsverfahrens bei feststehendem Abschiebungstermin

In § 23a AufenthG-E ist geplant, das Verfahren bei der Härtefallkommission auszuschließen, wenn ein Abschiebungstermin feststeht. Diese Änderung wird vom Deutschen Anwaltverein als nicht zielführend abgelehnt. Das Härtefallkommissionsverfahren hat sich trotz erheblicher anfänglicher Bedenken einiger Bundesländer in den meisten Bundesländern bewährt. Es hat sich herausgestellt, dass das Verfahren in vielen humanitären Fällen, in denen eine Aufenthaltsbeendigung als nicht mehr vertretbar erschien, zu einer vernünftigen Lösung führen konnte. Ob ein humanitärer Einzelfall vorliegt, entscheidet sich nicht danach, ob ein Abschiebungstermin bevorsteht oder nicht, sondern hängt von anderen Umständen ab. Wird das Verfahren „benutzt“ um eine – auch unter humanitären Gesichtspunkten vertretbare – Abschiebung zu verhindern, wird es ausreichen, den einzelnen Mitgliedern der Kommission den Entscheidungsspielraum zu belassen, den Fall überhaupt in die Kommission einzubringen. Zudem hat die letzte Entscheidung ohnehin das zuständige Ministerium. Deswegen sollten die Regelungen, unter denen ein Verfahren zugelassen wird, weiterhin von den Bundesländern bestimmt werden.

Außerdem ist vollständig unklar, wie die Mitglieder der Kommission Kenntnis von einer Abschiebung haben sollen, die nicht angekündigt werden darf. In der Praxis wenden sich ausreisepflichtige Ausländer an Mitglieder der Kommission, damit diese ein – regelmäßig ausführliches und sorgfältig begründetes – Ersuchen in die Kommission einbringen. Mit dem Verbot der Ankündigung einer Abschiebung wird die Arbeit der Mitglieder der Kommission torpediert.



Berlin, 09. Oktober 2015

Neue Richtervereinigung e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin

An die
Mitglieder des
Innenausschusses des Deutschen
Bundestages
per E-Mail:
innenausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)414

Bundesbüro:

Martina Reeßing,

Leiterin des
Bundesbüros

Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Tel.: 030/420223-49

Fax: -50

bb@neuerichter.de

www.neuerichter.de

nachrichtlich z.K.:

Bundeskanzleramt
Bundesministerium des Innern
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
Landesministerien und Senatsverwaltungen für Justiz

Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BT-Drs. 18/6185

Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 12.10.2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Neue Richtervereinigung (NRV) erlaubt sich, auf diesem Wege eine schriftliche Stellungnahme abzugeben speziell zu zwei Punkten des o.g. Gesetzespaketes, die das verwaltungsgerichtliche Verfahren im Asylbereich betreffen. Dieser Weg mag ungewöhnlich sein, ist aber dem überaus ambitionierten Zeitplan zur Verabschiedung des Gesetzentwurfes geschuldet. Hier scheint weder Zeit zu sein für die Befassung des Rechtsausschusses im Bundesrat oder im Bundestag noch erhalten die Berufsverbände der Justiz Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der anstehenden Expertenanhörung.

Wir bitten deshalb um Berücksichtigung insbesondere folgender Punkte:

Sprecher des Vorstandes und Pressesprecher:

Martin Wenning-Morgenthaler, LAG Berlin- Brandenburg, Magdeburger Platz 1, 10785 Berlin, Martin.Wenning-Morgenthaler@neuerichter.de,
Tel.: 0177/20170 65 und 030/90171-349 (d.)

Brigitte Kreuder-Sonnen, LG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Brigitte.Kreuder-Sonnen@neuerichter.de, Tel.: 0451/3711809 (d.)

Weitere Mitglieder des Bundesvorstandes:

Ruben Franzen, AG Eilenburg, Walther-Rathenau-Str. 9, 04838 Eilenburg, Tel.: 03423/654-330 (d.)

Ferdinand Georgen, Ferdinand.Georgen@neuerichter.de, Kontakt über Bundesbüro

Jens Heise, SG Berlin, Invalidenstr. 52, 10557 Berlin, Jens.Heise@neuerichter.de, Tel.: 030/90227 - 3070 (d.)

Werner Kannenberg, Special Chamber of the Supreme Court, St. Nazim Gafurri 31, 10000 Pristina / Kosovo, Telefon (d.): 00386 4978 3994

Carsten Löbbert, AG Lübeck, Am Burgfeld 7, 23568 Lübeck, Carsten.Loebbert@neuerichter.de, Tel. 0451/3711576 (d.)

1.

Art. 1 Nr. 30 (i.V.m. Art. 7 Nr. 3b) des Gesetzentwurfs sieht eine Änderung des § 83 AsylVfG (und des § 52 Nr.2 VwGO) vor. Mit einem neuen § 83 Abs. 3 AsylG sollen die Landesregierungen ermächtigt werden, „durch Rechtsverordnung einem Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte Streitigkeiten nach diesem Gesetz hinsichtlich bestimmter Herkunftstaaten zuzuweisen, sofern dies für die Verfahrensförderung dieser Streitigkeiten sachdienlich ist“.

Diese Verordnungsermächtigung widerspricht der in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angelegten Regelungssystematik. § 3 Abs. 1 VwGO sieht für Änderungen in der Gerichtsorganisation und für die Zuweisung einzelner Sachgebiete oder Verfahren an ein einzelnes Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte ausdrücklich eine gesetzliche Regelung vor. Entsprechend sollte auch die Entscheidung darüber, ob ein Verwaltungsgericht – und wenn ja, welches - die Zuständigkeit für Asylverfahren bezüglich bestimmter Herkunftstaaten landesweit übernimmt, nicht der Landesregierung oder gar dem Justizministerium des Landes überlassen werden, sondern einer parlamentarisch legitimierten Entscheidung vorbehalten bleiben. Eine Ermächtigung zur Regelung durch Verordnung würde der Exekutive eine Einflussnahme auf die unabhängige Rechtsprechung ermöglichen, denn sie könnte sich auf diesem Wege der vielleicht unliebsamen Rechtsprechungspraxis eines bestimmten Verwaltungsgerichts kurzerhand entledigen - etwa weil ihr die Asyl-Anerkennungsquote des Gerichts zu hoch erscheint. Zu befürchten wäre zudem, dass eine Landesregierung von diesem Instrument nur deshalb Gebrauch macht, um sich der auf jeden Fall notwendigen Verstärkung des richterlichen Personals zu entziehen.

Diesem Verdacht sollte die Exekutive erst gar nicht ausgesetzt werden.

Bei Anordnung einer Regelung durch Gesetz würde sich zudem das Merkmal „für die Verfahrensförderung sachdienlich“ erübrigen – ein Merkmal, das in der fachlichen Diskussion bereits zutreffend als zu unbestimmt kritisiert worden ist; die rechtliche Angreifbarkeit darauf beruhender Verordnungen wäre vorprogrammiert.

2.

Art. 7 des Gesetzentwurfs sieht in Nr. 2 eine Änderung der §§ 17, 18 VwGO vor mit dem Ziel, die Möglichkeit der Verwendung von „Richtern auf Zeit“ in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen.

a.

Die NRV steht dem in § 11 DRiG vorgesehenen Richterverhältnis auf Zeit kritisch gegenüber; seiner Einführung gerade in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist auf jeden Fall aus verfassungsrechtlichen Gründen abzulehnen, handelt es sich doch gerade um diejenige Gerichtsbarkeit, die über die Rechtmäßigkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung entscheidet, also derjenigen Gewalt, der der Richter auf Zeit nicht nur vor seiner richterlichen Tätigkeit angehörte, sondern der er später auch wieder angehören wird.

Da die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu kontrollierende öffentliche Verwaltung in den gerichtlichen Verfahren stets beteiligt ist, kommt dem Gebot der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG) gerade hier eine besondere Bedeutung zu. Die Gerichte müssen deshalb als besondere, von der Exekutive strikt getrennte Institutionen gestaltet und besetzt werden. Die hier vorgesehene personelle Überschneidung zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden

wird dem vom Grundgesetz gewollten selbständigen Charakter der Gerichte nicht mehr gerecht.

Erhebliche Bedenken bestehen auch mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit gemäß Art. 97 GG.

Richter sind nach Art. 97 Abs. 1 GG weisungsunabhängig; ihre sachliche Unabhängigkeit wird durch die Garantie der persönlichen Unabhängigkeit in Art. 97 Abs. 2 GG institutionell gesichert. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG verdeutlicht das entsprechende gesetzliche Leitbild eines hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richters, d.h. eines Richters / einer Richterin auf Lebenszeit. Gemäß diesem Leitbild dürfen nicht auf Lebenszeit ernannte RichterInnen nur in den Grenzen eingesetzt werden, die sich nach verständigem Ermessen aus der Notwendigkeit, Nachwuchs heranzubilden, oder aus anderen zwingenden Gründen ergeben (BVerfGE 14, 156, 162). Die Verwendung von RichterInnen ohne diese Garantie der persönlichen Unabhängigkeit muss die Ausnahme bleiben.

Mit der persönlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren ist auch die vorgesehene Höchstdauer des zu verleihenden Amtes, denn das Richteramt darf „längstens für die Dauer seines Hauptamtes“ übertragen werden – dieses Hauptamt des Beamten wiederum kann aber aus Gründen sein Ende finden, die mit dem Richteramt nichts zu tun haben. Kurz gesagt bestünde auch hier die Möglichkeit, unliebsame Richter auf Zeit durch Beendigung des Hauptamtes zugleich ihres Richteramtes zu entheben. Dies kann und darf nicht sein. Auch Art. 92 GG setzt als Normalfall RichterInnen voraus, die unversetzbar und unabsetzbar ist (BVerfG, NVwZ 2007, 693, 694).

Ein Verstoß gegen diese Grundsätze kann Auswirkung auf die Gerichtsbesetzung und damit auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG entfalten (BVerfGE 14, 156, 162) und macht gerichtliche Entscheidungen unnötig angreifbar. Damit wiederum würde das Ziel der schnellen Entscheidung von Asylverfahren in sein Gegenteil verkehrt.

Nachvollziehbar würden die Rechtsschutzsuchenden einem Gericht mit Misstrauen begegnen, das mit RichterInnen besetzt ist, die Teil der öffentlichen Verwaltung sind und nach Ablauf ihrer - von vornherein zeitlich begrenzten – Tätigkeit als RichterIn dorthin zurückkehren. Aus dieser Form der Abhängigkeit von der Exekutive erwächst die Besorgnis einer verwaltungskonformen Entscheidungspraxis. Dies mag im Einzelfall unbegründet sein, allein der Anschein einer solchen Konformität muss aber vermieden werden: nicht nur zur Vermeidung von Befangenheitsanträgen und Besetzungsrügen, sondern um das generelle Vertrauen in die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht zu erschüttern. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den gesellschaftspolitischen Kontext, in dem die geplante Gesetzesänderung steht.

b.

Über diese grundsätzlichen Bedenken hinaus wird § 18 VwGO-E den sich aus dem Verfassungsrecht ergebenden Anforderungen auch nicht gerecht.

Erheblich zweifelhaft erscheint der unbestimmte Rechtsbegriff des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“. Mit dieser weiten Formulierung dürfte auch nicht ansatzweise sichergestellt sein, dass der Einsatz von Richtern auf Zeit nur aus zwingenden Gründen im o.g. Sinne erfolgt und damit tatsächlich die Ausnahme bleibt. Die Eingrenzung und Konturierung des „nur vorübergehenden Personalbedarfs“ als Rechtsbegriff ist kaum möglich.

Eine Prognose, ob ein Anstieg der Verfahrenszahlen im Asylbereich tatsächlich nur „vorübergehend“ oder doch eher nachhaltig ist, kann verlässlich nicht getroffen werden; sie bliebe rein spekulativ. Vorliegend steht der Personalbedarf im Zusammenhang mit der stetig und unabsehbar ansteigenden Zahl von Asylsuchenden und mit der kampagnenartigen und nicht voraussehbaren Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Insbesondere die Zahl der neu ankommenden Asylsuchenden müsste erwartbar rückläufig sein, um den Begriff „vorübergehend“ zu rechtfertigen. Eine solche Prognose kommt derzeit aber nicht in Frage, zumal die Zahl der Asylsuchenden und Flüchtlinge von Konfliktsituationen abhängt, auf die zumindest die deutsche Justizverwaltung keinen Einfluss hat, die vielmehr ein abgestimmtes Vorgehen der Staaten der EU voraussetzt. Selbst dieses ist derzeit aber nicht in Sicht.

Wird es sich also um ein länger andauerndes Phänomen handeln, ist die Beschäftigung von RichterInnen „auf Zeit“ schon von der Logik ihrer Bezeichnung und Rechtfertigung her erkennbar die falsche Antwort.

Die Beschäftigung von RichterInnen auf Zeit bis hin zur gesamten Dauer ihres Hauptamtes eröffnet zudem die nicht mehr zu kontrollierende Möglichkeit, Verwaltungsbeamte zu - nicht vollständig unabhängigen - Richtern zu ernennen und so Neueinstellungen zu umgehen. Damit ist nicht absehbar, inwieweit der Ausnahmefall eines Richters auf Zeit zum - gesetzlich unzulässigen - Regelfall wird.

Weiterhin ist weder in der Gesetzesbegründung ausgeführt noch sonst ersichtlich, welche zwingenden Gründe eine ausnahmsweise Beschäftigung von RichterInnen auf Zeit rechtfertigen sollten.

Auch die 1990'er Jahre waren geprägt von einer ansteigenden Zahl von Asylsuchenden. Die politische Reaktion damals bestand in der personellen Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit um durchschnittlich 30 %. Die eingestellten RichterInnen sind heute in einem Alter von Mitte bis Ende 50 Jahren. Realistisch muss man annehmen, dass der heute auf die Verwaltungsgerichte zukommende Anstieg von Verfahrenszahlen nicht nur zwei Jahre anhalten oder gar binnen zwei Jahren bewältigt sein wird. Die Erfahrung aus den 1990'er Jahren lehrt, dass neu eingestellte Probe-RichterInnen oder auch Richter kraft Auftrags auch über beispielsweise fünf Jahre hinweg beschäftigt sein werden und dann die absehbar frei werdenden Planstellen übernehmen können. Der personelle Bestand nach Abarbeitung der Asylverfahren würde sich automatisch wieder reduzieren.

Schließlich übersieht der Gesetzentwurf, dass für den Richter auf Zeit im Unterschied zum Richter kraft Auftrags die Vorschriften für Richter auf Probe nicht entsprechend geltend (vgl. § 16 Abs. 2 DRiG). Richter auf Zeit könnten mithin ab dem Tag ihrer Ernennung als Einzelrichter eingesetzt werden, da weder § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO noch § 76 Abs. 5 AsylVfG Anwendung fänden. Dies ist auf jeden Fall abzulehnen, denn die zum Richter auf Zeit ernannten Beamten verfügen regelmäßig ebenso wenig wie die RichterInnen auf Probe über die gebotene richterliche Erfahrung, um den besonderen tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen eines Asylverfahrens gerecht zu werden. In Asylstreitigkeiten wären sie in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes kraft Gesetzes Einzelrichter (§ 76 Abs. 4 Satz 1 AsylVfG) und müssten binnen Wochenfrist über Eilrechtsschutzanträge entscheiden (§ 36 Abs. 3 Satz 5 AsylVfG).

Zumindest für die Ungleichbehandlung mit den Richtern kraft Auftrags, die ebenfalls Beamte auf Lebenszeit sein müssen (§ 14 Abs. 1 DRiG), fehlt ein sachlicher Grund. Gleiches gilt für die Regelung zur Entlassung, Hier sind nicht die Vorschriften für Richter auf Probe und

Richter kraft Auftrags (§ 23 DRiG), sondern die allgemeinen Bestimmungen (§ 21, 30 ff. DRiG) anzuwenden, ohne dass ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung erkennbar wäre.

Auch bleibt die Vorschrift des § 29 Satz 1 DRiG unberücksichtigt. Sie sichert in ihrem Satz 1, dass bei einer gerichtlichen Entscheidung nicht mehr als ein Richter auf Probe oder eine abgeordnete Richterin mitwirken darf. Ohne eine Erstreckung dieser Regelung auf den nunmehr geplanten Richter auf Zeit im Sinne des § 18 VwGO-E ist nicht sichergestellt, dass bei einer Kammerentscheidung des Verwaltungsgerichts die Mehrheit der zur Entscheidung berufenen hauptamtlichen RichterInnen den vollen Schutz der persönlichen Unabhängigkeit genießen und die Verwendung von RichterInnen auf Zeit die Ausnahme im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bleibt.

Abschließend bleibt anzumerken, dass es in der aktuellen Situation zunächst vorrangig darauf ankommt, die Arbeitsfähigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sicherzustellen. Hier sind seit Jahren – und dies bereits ohne den aktuellen Anstieg der Zahl von Asylsuchenden – hundertausende Verfahren unerledigt geblieben. Ob es tatsächlich möglich sein wird, diese Bestände zeitnah abzubauen und zugleich(!) die Verfahrenszeiten zu verkürzen, darf bezweifelt werden. In Anbetracht des ohnehin schon beispiellos gestrafften Asylverfahrens dürfte jedenfalls sowohl den Parlamenten als auch den Landesjustizverwaltungen genügend Zeit bleiben, um über sinnvolle organisatorische und personelle Maßnahmen zur Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nachzudenken. Ob eine weitere Beschleunigung des gerichtlichen Asylverfahrens verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist bzw. welche Maßnahmen sich dazu eignen, sollte sorgsam geprüft und diskutiert werden. Einzelne Maßnahmen über das Knie zu brechen, nur weil sie mehr oder weniger zufällig von den Ländern in die aktuelle Diskussion gespeist worden sind, kann sich im Ergebnis jedenfalls kontraproduktiv auswirken.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Wenning-Morgenthaler

Sprecher des Bundesvorstandes der Neuen Richtervereinigung



Die Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)415

Andrea Voßhoff

Bundesbeauftragte für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,
Postfach 1468, 53004 Bonn

An den Vorsitzenden
des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn
Ansgar Heveling, MdB

nur per E-Mail an:
innenausschuss@bundestag.de

nachrichtlich nur per E-Mail an die Ob-
leute und Sprecher der Fraktionen:
stephan.mayer@bundestag.de
armin.schuster@bundestag.de
burkhard.lischka@bundestag.de
ulla.jelpke@bundestag.de
irene.mihalic@bundestag.de

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-100
TELEFAX (0228) 997799-550
E-MAIL ref7@bfdi.bund.de

INTERNET www.datenschutz.bund.de

DATUM Bonn, 08.10.2015
GESCHÄFTSZ. VII-206-4/044#0106

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei
allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Gesetzentwurf zur Änderung des AsylVfG, des AsylbLG und weiterer Gesetze
und MantelVO**

HIER **Kursorische Stellungnahme der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die
Informationsfreiheit**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

am 21. September 2015 erhielt ich vom Bundesministerium des Innern per E-Mail einen 61-seitigen Gesetzesentwurf zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz). Obwohl das Gesetz eine Vielzahl von datenschutzrechtlich relevanten Bestimmungen enthält, war ich in der vorgeschalteten Ressortabstimmung nicht beteiligt worden. Aufgrund meiner Intervention wurde mir die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt.

In der Kürze der Zeit war mir lediglich eine kursorische Stellungnahme möglich, die nur die drängenden datenschutzrechtlichen Fragen ansprechen konnte. Einige Veränderungen im Gesetzentwurf sind aber möglicherweise Folge meiner Stellungnah-



me (vgl. Nr. 1.) c und Nr. 2.) b.). Dies begrüße ich. Gleichwohl ist die Mehrzahl der von mir angesprochenen datenschutzrechtlichen Probleme unverändert im Gesetzentwurf enthalten. Deswegen möchte ich Ihnen für den weiteren Fortgang der Beratungen meine Überlegungen zu dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 18/6185) zugänglich machen:

1.) Artikel 1 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

a. Nr. 3 - Neuer Absatz 3 in § 7 Asylgesetz (AsylG)

Der neue Absatz 3 in § 7 AsylG bestimmt erstmals eine konkrete Löschfrist für Asylverfahrensakten. Eine solche gesetzliche Regelung von Löschfristen ist grundsätzlich zu begrüßen. Problematisch und anhand der Gesetzesbegründung nicht nachvollziehbar erscheint die Länge der zehnjährigen Löschfrist. Ich halte zumindest eine Ergänzung der Begründung im Hinblick auf die Notwendigkeit der zehnjährigen Löschfrist für erforderlich.

b. Nr. 4 - Neuer Satz 2 in § 8 Absatz 3 AsylG

Durch den eingefügten Satz 2 in § 8 Absatz 3 AsylG wird für eine Datenübermittlung vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an die Bundesagentur für Arbeit (BA) erstmals eine Rechtsgrundlage geschaffen. Das BAMF verfügt aber über erheblich mehr Daten als die BA für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach SGB III benötigt, etwa in Gestalt von Fingerabdrücken. Der Gesetzesentwurf legitimiert nur in pauschaler Weise die Übermittlung der erforderlichen Daten. Welche Daten erforderlich sind, wird jedoch weder im Gesetzestext noch in der Begründung genauer aufgelistet. Im Sinne der Rechtssicherheit und -klarheit für Rechtsanwender und Betroffene halte ich es für angezeigt, die zu übermittelnden Daten genauer einzugrenzen. Hierbei kann es sich nach dem in der Begründung angegebenen Zweck aus meiner Sicht lediglich um die Grunddaten, Adresse und den jeweiligen Stand des Asylverfahrens handeln. Sofern andere Daten übermittelt werden sollen, wäre dies gesondert zu begründen.



Weiterhin gebe ich zu bedenken, dass die BA nach § 283 Drittes Buch Sozialgesetzbuch über weit gefasste Forschungsbefugnisse verfügt, die aus meiner Sicht fallbezogen erheblich über den Kenntnisbedarf und die fachlichen Befugnisse des BAMF hinausgehen.

Verknüpfungen der umfangreichen Datensätze von BAMF und BA bedürfen einer restriktiv ausgerichteten und insoweit konkretisierten gesetzlichen Regelung unter dem Aspekt der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, die in der Gesetzesbegründung im Einzelnen nachvollziehbar dargelegt werden müsste.

c. Nr.21 – § 62 AsylG - Übermittlung von Gesundheitsdaten an das BAMF

§ 62 Absatz 2 AsylVfG regelt die Übermittlung der Ergebnisse von Gesundheitsuntersuchungen von Asylbewerbern an das BAMF. Bisher war diese Datenübermittlung nur an die für die Unterbringung zuständige Behörde vorgesehen. Gesundheitsdaten sind besondere Arten personenbezogener Daten nach § 3 Absatz 9 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Die Verarbeitung derartiger Daten steht unter dem besonderen Schutz des Gesetzes und ist nur unter erschwerten Bedingungen erlaubt.

Die Regelung hat im Nachgang zu und möglicherweise auch aufgrund meiner Stellungnahme eine erhebliche Einschränkung bezüglich Erkrankungen nach dem Infektionsschutzgesetz erfahren, was ich begrüße.

d. Nr. 23 - § 63a AsylG – Regelung der BüMA

Zunächst begrüße ich es, dass ein datenschutzrechtlich relevantes in der Praxis angewandtes Verfahren nunmehr auf eine gesetzliche Grundlage gestützt wird.

Von besonderem Interesse ist der Inhalt der künftig vom BMI durch Muster vorgegebenen Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA). Ich habe das BMI um weitere Beteiligung bei der Erstellung des Musters gebeten.

2.) Artikel 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

a. Nr. 7 - § 45a Absatz 3 - Rechtsverordnung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) wird mit der neu geschaffenen Vorschrift des § 45a AufenthG ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen, die u.a. die Datenverarbeitung des BAMF nach § 88a Absatz 3 AufenthG regelt.



Bei der Erarbeitung dieser Rechtsverordnung habe ich um Beteiligung sowie um Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Grundsätze, insbesondere der Prinzipien der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit gebeten.

b. Nr. 8 - § 49 Absätze 8 und 9 – Erkennungsdienstliche Maßnahmen

Die derzeit geltende Regelung sieht nur die Abnahme von Fingerabdrücken vor. Nach dem ursprünglichen Gesetzentwurf sollte der Ausländer standardmäßig erkennungsdienstlichen Maßnahmen unterzogen werden. Des Weiteren wurden die bisher enthaltenen Einschränkungen entfernt und damit der betroffene Personenkreis erweitert.

Möglicherweise aufgrund meiner Stellungnahme wurde die ursprünglich geplante Erweiterung des Grundrechtseingriffes im aktuellen Entwurf wieder zurückgenommen und nunmehr konkret auf Lichtbildaufnahmen und Fingerabdrücke beschränkt, was ich begrüße.

c. Nr. 12 - § 88a – Maßnahmen zur Deutschsprachförderung

Die Überschrift des neugefassten § 88a sollte um die jetzt erfassten Maßnahmen zur Deutschsprachförderung ergänzt werden.

Des Weiteren erscheint mir die Verwendung des Begriffes „Datennutzung“ in § 88a Absatz 1a AufenthG hier möglicherweise unpassend und ich vermute, dass sich hierunter auch Datenübermittlungen, also Datenverarbeitungen, verstecken könnten. Ich habe daher um genaue Prüfung der Begrifflichkeiten anhand von § 3 Absatz 4 und 5 BDSG gebeten.

d. Nr. 13 – § 89 – Datenabgleich des BKA

Der neu eingefügte Satz 2 in Absatz 1 erlaubt dem BKA den Zugriff auf Daten, die das BKA für eigene Zwecke gespeichert hat. Eigentlich soll das BKA nach dem unveränderten Satz 1 lediglich Amtshilfe bei der Auswertung der erhobenen Daten (idR Fingerabdrücke) leisten. Der neu eingefügte Satz 2 soll hierbei ausweislich der Gesetzesbegründung dazu dienen, Doppelerfassungen zu vermeiden. Dafür wurde jedoch bereits das EURODAC-Verfahren geschaffen. Nach dem Gesetzentwurf wäre nach meinem Verständnis auch ein Abgleich der auf Basis des AufenthG erhobenen Daten mit den erkennungsdienstlichen Daten, die in zu polizeilichen Zwecken geführten Datenbanken (AFIS, INPOL) gespeichert sind, möglich. Diese Erweiterung der Datenzugriffsbefugnisse des BKA stellt eine erhebliche Vertiefung des Grundrechtseingriffes dar, der einer fundierten Begründung bedarf. Eine solche liegt jedoch –



möglicherweise in Verkenntung der bereits bestehenden Möglichkeiten zur Vermeidung von Doppelerfassungen (EURODAC) – nicht vor. Vor allem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass anders als im derzeit geltenden Gesetz die Befugnisse des BKA nicht mehr an zusätzliche Bedingungen (Gefahrenabwehr) geknüpft sind.

3.) Artikel 4 - Bundesmeldegesetz

Der Gesetzesentwurf sieht die Einführung dreier neuer Sätze in § 27 Absatz 3 des Bundesmeldegesetzes vor. Damit soll das in einigen Ländern praktizierte Listenverfahren zur Erfüllung der Meldepflicht auf das Bundesmeldegesetz übertragen werden.

Für eine belastbare datenschutzrechtliche Bewertung der Gesetzesänderung ist erforderlich, zu erfahren, welche konkreten personenbezogenen Daten in den Listen bzw. den Kopien der ausländerrechtlichen Erfassung enthalten sind. Die Gesetzesbegründung gibt hierzu keine Auskunft.

Bei einer Datenübermittlung, unabhängig ob auf dem Papier- oder auf elektronischem Weg, ist die Datensicherheit zu beachten. Entsprechende Hinweise in der Gesetzesbegründung hierzu wären hilfreich.

4.) Artikel 11 Nr.2 – Einfügung eines Satz 4 in § 291 Absatz 2a SGB V

Die vorliegende Regelung bestimmt, dass die elektronische Gesundheitskarte die Angabe enthalten soll, dass der Karteninhaber Asylbewerber ist.

Der Gesetzesentwurf enthält keine Begründung, warum die elektronische Gesundheitskarte diese Angabe enthalten muss. Der Hinweis auf den „besonderen Status dieses Personenkreises“ in der Begründung hierzu ist jedenfalls nichtssagend und nicht ausreichend. Im Übrigen wird im ersten Absatz der Begründung zu Nummer 2 nur der Gesetzestext wiedergegeben. Der Absatz 2 der Begründung zu Art. 11 Nr. 2 bezieht sich lediglich auf die technische Umsetzung der Änderung. Eine materielle Begründung, warum der Status als Asylbewerber auf der elektronischen Gesundheitskarte erfasst werden soll, findet sich nicht.



SEITE 6 VON 6

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, ich möchte Sie bitten, den Mitgliedern des Innenausschusses dieses Schreiben für die weitere Befassung mit dem Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes zu übermitteln. Es würde mich sehr freuen, wenn die von mir geäußerten datenschutzrechtlichen Kritikpunkte von den Mitgliedern des Innenausschusses des Deutschen Bundestages in den weiteren Beratungen aufgegriffen werden könnten.

Mit freundlichen Grüßen


Andrea Voßhoff

Frankfurt, 9.10.2015

**Stellungnahme zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, BR Drs. 446/15, v. 29.9.2015**

Inhalt

Vorbemerkung.....	1
Zu Art. 1: Änderung des Asylverfahrensgesetzes / Asylgesetz.....	2
1. Ausweitung des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen, § 47 Abs. 1 AsylG-E.....	2
2. Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen bis zur Abschiebung für Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsländern“, § 47 Abs. 1a AsylG-E.....	3
3. Einführung einer BüMA, § 63a AsylG-E.....	4
4. Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als „sichere Herkunftsstaaten“, Anlage II zu § 29 a AsylG-E	5
Zu Art. 2: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG).....	7
1. Kürzung des Existenzminimums für Anerkannte, Geduldete und weitere Gruppen, § 1a AsylbLG-E	7
2. Sachleistungen in Erstaufnahmeeinrichtungen, § 3 Abs. 1 S. 6 AsylbLG-E	8
Zu Art. 3: Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG).....	9
1. Verbot der Ankündigung der Abschiebung, § 59 Abs. 1 AufenthG-E.....	9
2. Verkürzte Geltung von Abschiebestopps, § 60a Abs. 1 AufenthG-E.....	9
3. Dauerhafte Arbeitsverbote für Staatsangehörige sicherer Herkunftsstaaten	10
4. Sprachkurse nur bei „guter Bleibeperspektive“, § 44 Abs. 4 AufenthG-E.....	10

Vorbemerkung

PRO ASYL hat bereits in einer gesonderten Stellungnahme eine Kurzbewertung des Gesetzentwurfs vorgenommen und Vorschläge zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingen unterbreitet.

Mit dieser Stellungnahme möchten wir die im vorgelegten Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen im Einzelnen bewerten. Kritisieren möchten wir die vorgesehenen extrem kurzen Fristen für das Gesetzgebungsverfahren, die eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf und den darin erhaltenen Verschärfungen erheblich erschweren. Der Gesetzentwurf wurde

am 29. September 2015 im Kabinett beschlossen. Bis zum 16. Oktober 2015 soll bereits das gesamte Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sein – inklusive Sachverständigenanhörung und Zustimmung des Bundesrates. Dies hat mit einem demokratischen Verfahren nichts mehr zu tun. Wie soll eine einigermaßen ernst gemeinte öffentliche Auseinandersetzung über die geplanten Rechtsänderungen in solch kurz bemessenen Fristen möglich sein? Es ist zu befürchten, dass die große Mehrheit der Abgeordneten die Folgewirkungen der Gesetzesänderungen nicht ansatzweise überblicken. Das ist nicht nur aus demokratischen Gründen problematisch. Da die geplanten Regelungen schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte und rechtsstaatliche Garantien enthalten, ist die Verabschiedung des Gesetzes im Schnellverfahren umso problematischer. Wir sehen Teile des geplanten Gesetzes als offen verfassungswidrig an und werden Klagen bis zum Bundesverfassungsgericht unterstützen.

In der Zwischenzeit sind die Asylsuchenden die Leidtragenden. Sie müssen die Folgen der neuen Verschärfungen tragen: längere Aufenthalte in höchstproblematische Massenunterkünften, Sachleistungen zur Abschreckung, verfassungswidrige Leistungskürzung unterhalb des Existenzminimums, Arbeitsverbote, unangekündigte Abschiebungen und eine weitere Entkernung des Grundrechts auf Asyl durch die Einstufung weiterer Länder als „sichere Herkunftsländer“. Mit all diesen Verschärfungen fällt die Bundesregierung zurück in alte Abwehrstrategien, die Abschreckung und Entwürdigung zum Kern deutscher Flüchtlingspolitik machen. Mit einer an Grund- und Menschenrechten orientierten Flüchtlingspolitik ist dies nicht vereinbar.

Zu Art. 1: Änderung des Asylverfahrensgesetzes / Asylgesetz

Das Asylverfahrensgesetz soll in „Asylgesetz“ umbenannt werden. Dies ist sachgerecht, da bereits durch die Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie die materiellen Vorschriften zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und des subsidiären Schutzes in das Gesetz aufgenommen wurden. Damit wird nicht mehr nur das Verfahren, sondern auch das materielle Asylrecht geregelt. Die Umbenennung des Gesetzes ist damit folgerichtig.

1. Ausweitung des Aufenthalts in Erstaufnahmeeinrichtungen, § 47 Abs. 1 AsylG-E

Generell wird die Dauer der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen von bis zu drei auf bis zu sechs Monate erhöht. Bislang sieht § 47 Abs. 1 vor, dass „Ausländer, die einen Asylantrag bei einer Außenstelle des Bundesamtes zu stellen haben“, verpflichtet sind, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu drei Monaten in einer für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung wohnen müssen.

Nach § 61 Abs. 1 AsylVfG darf ein Ausländer für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, keine Erwerbstätigkeit ausüben. Im Übrigen kann nach § 61 Abs. 2 AsylVfG einem Ausländer, der sich seit drei Monaten im Bundesgebiet gestattet aufhält, die Beschäftigung erlaubt werden, wenn u.a. die Bundesagentur zugestimmt hat.

Bewertung:

PRO ASYL lehnt die Ausweitung der maximalen Dauer der Unterbringung in der Erstaufnahmeeinrichtung ab. Diese Regelung bewirkt das Gegenteil, von dem, was das Gesetz beabsichtigt. Die

Folge sind fehlende Integrationsmöglichkeiten der Flüchtlinge in den Kommunen und weitere Eskalation der Gewalt innerhalb der Unterkünfte. Die doppelte oder dreifache Belegung bestehender Einrichtungen führt zu unhaltbaren Zuständen. Für die betroffenen Flüchtlinge ist die Situation in den Erstaufnahmeeinrichtungen nicht hinnehmbar: Die Lebensbedingungen in derartigen Massenunterkünften schüren Konflikte. Sie bieten nicht die Rückzugsräume, die Schutzsuchende nach den langen Strapazen einer Flucht dringend benötigen. Die Betroffenen sind zur Untätigkeit verdammt. Die Verlängerung des Aufenthalts von Asylsuchenden in Erstaufnahmeeinrichtungen ist deswegen verfehlt. Schon jetzt mangelt es an Plätzen in den Erstaufnahmeeinrichtungen.

Statt den Aufenthalt in Erstaufnahmeeinrichtungen zu verlängern, müssen die Asylsuchenden so schnell wie möglich in die Kommunen umverteilt werden, in denen Integration ermöglicht werden kann. PRO ASYL fordert Integration vom ersten Tag an. Spracherwerb, Eingliederungen in den Arbeitsmarkt sowie die Beschulung der Kinder müssen so schnell wie möglich erfolgen.

2. Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen bis zur Abschiebung für Flüchtlinge aus „sicheren Herkunftsländern“, § 47 Abs. 1a AsylG-E

Für Asylsuchende aus sog. „sicheren Herkunftsländern“ wird eine unbegrenzte Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen angeordnet (bis zur Entscheidung, Ausreise oder Abschiebung). Unter Berücksichtigung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausweitung der Liste gem. Anlage II zu § 29a sollen folgend Länder als sicher gelten: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien.

Bewertung:

Auch für die Gruppen, die aufgrund der Anwendung der Regelung zu den sicheren Herkunftsländern keine längeren Bleibeperspektiven in Deutschland eingeräumt werden, muss ein menschenwürdiges Leben ermöglicht werden.

Die dauerhafte Unterbringung dieser Asylsuchenden – praktisch vor allem aus dem Westbalkan – in Erstaufnahmeeinrichtungen stellt eine massive Diskriminierung dar. So sind sie etwa dauerhaft vom Arbeitsverbot, das in Erstaufnahmeeinrichtungen gilt, betroffen sein. Außerdem können ihnen selbst die Leistungen, die ihre individuellen Bedürfnisse sichern sollen, nur als Sachleistungen gewährt werden. Die Stigmatisierung dieser Gruppen, die mit der Entrechtung einhergeht, ist damit vorprogrammiert.

PRO ASYL ist der Auffassung, dass es kein Zwei-Klassen-System bei der Aufnahme von Asylsuchenden geben darf. Ein solches ist diskriminierend und mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar – denn ob ein Asylantrag berechtigt ist oder nicht, steht erst am Ende eines Asylverfahrens fest und darf nicht vorweggenommen werden. Die EU-Aufnahmerichtlinie lässt im Übrigen eine solche diskriminierende Behandlung nach Herkunft nicht zu – sie garantiert vielmehr ein

Recht auf eine menschenwürdige Unterbringung und den Anspruch von Kindern auf Bildung für alle Asylsuchenden.

3. Einführung einer BüMA, § 63a AsylG-E

Es wird eine Rechtsgrundlage für die Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) eingeführt. Demnach wird einem Ausländer, der nach Asyl nachgesucht, aber noch keinen Asylantrag gestellt hat, unverzüglich eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender ausgestellt. Sie ist längstens auf einen Monat zu befristen, kann jedoch um jeweils zwei Wochen verlängert werden.

Bewertung:

PRO ASYL lehnt die Einführung der BüMA als neue Rechtsfigur ab. Sie legalisiert eine sehr problematische Praxis und wird die Asylverfahren weiter in die Länge ziehen. Damit wird das Gegenteil von dem erreicht, was eigentlich Ziel des Gesetzes sein soll.

Indem Asylsuchenden eine BüMA erteilt wird, wird die Registrierung als Asylantragsteller und die Erteilung einer Bescheinigung über die Gestattung verzögert. Dies hat verschiedene negative Folgen.

Die BüMA-Praxis verhindert zum Beispiel schon heute die Zusammenführung von Familien. Aus der Praxis werden folgende Fallkonstellationen berichtet: Die Ehefrau eines schon in Deutschland lebenden Flüchtlings flieht nach Deutschland. Anstatt die Ehefrau zu ihrem Mann ziehen zu lassen, wird sie aus Bayern nach Baden Württemberg gebracht und in einer dortigen Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht. Ihre Mitgeführten Kopien von Heiratsurkunden und Dokumente über den Wohnort und Status des Ehemanns werden ignoriert. Bemühen sich die Eheleute sodann um eine Umverteilung der Ehefrau zu ihrem Ehemann, wird dies mit der Begründung abgelehnt, dies sei rechtlich erst dann möglich, wenn der Asylantrag registriert sei. Die Folge der BüMA-Vergabe ist also, dass Eheleute unnötig über Monate getrennt bleiben.

Außerdem wirkt sich die BüMA negativ im Zusammenhang mit den Dublin-Verfahren aus. Denn einige der Fristen im Dublin-Verfahren beginnen nicht an zu laufen, so lange nicht der Asylantrag gestellt worden ist. Die Fristen im Dublin-Verfahren haben den Sinn, die Asylzuständigkeitsbestimmung zu beschleunigen. Wenn ein Staat nicht innerhalb von drei Monaten nach Antragstellen den eigentlich zuständigen anderen EU-Staat zur Aufnahme des Asylbewerbers ersucht, wird er selbst für das Asylverfahren zuständig. Sinn und Zweck ist es, dass der Asylbewerber schnell Klarheit über den für ihn zuständigen Staat hat. Mit der der BüMA-Praxis wird verhindert, dass ein Asylantrag formell gestellt ist. Damit laufen die Dublin-Fristen nicht. Die Auswirkung davon ist, dass erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt die Frist für ein Ersuchen anfängt zu laufen. Das Bundesamt könnte so womöglich noch nach einem Jahr oder später das Dublin-Verfahren

starten. Den Asylsuchenden, die sich womöglich bereits in Deutschland integriert haben, könnte so noch die Dublin-Abschiebung nach Ungarn oder Italien drohen.

Die BüMA ist außerdem mit der Asylverfahrens-Richtlinie der EU nicht vereinbar. Die BüMA wird für vier Wochen erteilt und jeweils um zwei Wochen verlängert. Eine Obergrenze ist nicht vorgesehen. Das heißt, dass es unbestimmt lange dauern kann, bis eine Registrierung des Asylantrags erfolgen muss. Dies ist mit der Asylverfahrens-Richtlinie deswegen nicht vereinbar, da diese in Art. 6 eine Registrierung der Asylanträge innerhalb von drei Tagen vorsieht. Werden Anträge bei unzuständigen Behörden gestellt, verlängert sich die Frist auf sechs Tage und im Falle von hohen Zahlen auf zehn Tage. Diese Frist von maximal zehn Tagen darf jedoch nicht überschritten werden. Das heißt, dass eine BüMA maximal für zehn Tage ausgestellt werden darf. Diese Rechtslage ist jetzt schon geltendes Recht, da die Umsetzungsfrist der Asylverfahrens-Richtlinie am 20. Juli 2015 abgelaufen ist und Behörden die Richtlinienbestimmungen zu beachten haben. Die geplante BüMA-Regelung ist hiermit nicht vereinbar.

Für die oben beschriebene Problematik der Dublin-Fristen ergibt sich hieraus: Unter Anwendung der AsylVf-RL ist davon auszugehen, dass die Frist für ein Übernahmearbeiten spätestens zehn Tage nach dem Asylgesuch zu laufen beginnt.¹

4. Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als „sichere Herkunftsstaaten“, Anlage II zu § 29 a AsylG-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten im Sinne von § 29a AsylG-E einzustufen. PRO ASYL hatte bereits die Einstufung von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina im September 2014 gerügt. Auch die Situation in den Staaten Albanien, Kosovo und Montenegro kann keinesfalls als „sicher“ gelten. Bereits letztes Jahr hat PRO ASYL das von Dr. Marx und Dr. Waringo erarbeitete Gutachten „Albanien und Montenegro: Zur faktischen und rechtlichen Bewertung der Ausweitung des Gesetzgebungsvorhabens der Großen Koalition zur Einstufung von Westbalkanstaaten als „sichere Herkunftsstaaten“ auf die Länder Albanien und Montenegro“ veröffentlicht, indem auch für diese Länder ausführlich begründet wurde, warum eine Einstufung als sichere Herkunftsländer nicht gerechtfertigt ist. Auf die Ausführungen dort sei an dieser Stelle verwiesen.²

In aller Kürze sei die Menschenrechtslage dieser Länder skizziert.

In **Albanien** sind schwerwiegende Diskriminierungen von Angehörigen gesellschaftlicher Minderheiten und ein korruptes staatliches System in Verbindung mit schwerwiegenden Störungen des Gerichtssystems festzustellen. Sowohl das Auswärtige Amt wie auch der Kommissar für Menschenrechte des Europarates stellen ein hohes Maß an „Korruption, Nepotismus und organisier-

¹ Vgl. VG Frankfurt, B.v. 7.7.2015 - 8 L 2244/15.F.A.

² http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2014/PRO_ASYL_Gutachten_zu_Einstufung_von_Albanien_und_Montenegro_als_sichere_Herkunftslander_Juni_2014.pdf

tes Verbrechen und eine Kultur der Straflosigkeit und fehlenden Implementierung der vorhandenen Regelwerke“ fest. Diese schwerwiegenden Defizite würden das wirksame Funktionieren des Gerichtssystems ernsthaft beeinträchtigen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit aushöhlen. Das Auswärtige Amt berichtet ferner über erhebliche gesellschaftliche Diskriminierungen von Roma und „Ägyptern“. Diese würden nicht nur ausgegrenzt, sondern seien auch Opfer einer diskriminierenden Verwaltungspraxis. Weiterhin werde der Zugang zum Arbeitsmarkt, Schulsystem und zur Gesundheitsversorgung für Roma in diskriminierender Weise eingeschränkt. **Montenegro** wird seit einem Vierteljahrhundert von der Dynastie des Milo Djukanovic geführt. Es handelt sich um eine Staatsgründung vom Geiste und Fleische der Mafia. Internationale Organisationen kritisieren die mangelnde Unabhängigkeit des Justizsystems, den endemischen Machtmissbrauch der Polizei, die selbst im Balkanvergleich herausragende Korruption, den Einfluss des organisierten Verbrechens auf den Staatsapparat und die weitgehende Straflosigkeit bei schweren Verbrechen. Einschüchterungsversuche gegen Journalisten sind an der Tagesordnung. Soweit sie Opfer von Anschlägen wurden, sind viele bis heute nicht aufgeklärt. Der **Kosovo** wird als sicher eingestuft, obschon der fortwährende Bundeswehreinsatz im Rahmen von KFOR die prekäre Sicherheitslage im Kosovo illustriert und unter anderen Minderheiten Roma dort struktureller Diskriminierung ausgesetzt sind. Nach dem Kosovokrieg haben im Zuge der ethnischen Segregation härteste Verfolgungen von Roma, Ashkali und sogenannten Ägyptern stattgefunden. Der Minderheitenexodus als Folge systematischer Ausgrenzung und Diskriminierung ging der aktuellen Auswanderungswelle der Kosovoalbaner voraus.

Abgesehen davon, dass die Lage in den besagten Ländern eine Einstufung als „sicherer Herkunftsstaat“ nicht rechtfertigt, ist das vorgegebene Ziel der Reduktion von Asylantragszahlen zumindest weitgehend hinfällig. Die EASY-Statistik vom Juli 2015 zeigt, dass weitaus weniger Flüchtlinge aus dem Kosovo, Serbien, Mazedonien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina nach Deutschland kommen als öffentlich suggeriert wird. Während im Februar 2015 noch 16.616 Personen (42,7 % aller Zugänge) aus dem Kosovo stammten, ist das Kosovo, ebenso wie Bosnien-Herzegowina und Montenegro, im Juli 2015 nicht mehr unter den zehn wichtigsten Herkunftsländern vertreten, die Quote lag damit unter 1,6 %. Ähnlich verhält es sich mit Serbien. Hier sank die Zahl der Zugänge von 6,3 % auf 2,4 % (von 2.446 auf 1.867), bei Mazedoniern von 3,0% auf 2,3%. Lediglich bei Flüchtlingen aus Albanien gibt es weiterhin hohe Zugangszahlen (17.346 Personen im Juli 2015, 20,9% der Antragsteller). Berichte aus den Transitländern deuten darauf hin, dass auch hier die Zahlen stark zurückgehen werden. Wegen der hohen Zahl von nicht registrierten Asylsuchenden sagen die aktuellen Statistiken des BAMF (24,4. % der Antragsteller kommen aus sechs Balkanländern³) nicht viel über die tatsächlichen Verhältnisse aus.

Die geplante Ausweitung der Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ ist ganz offensichtlich der Versuch, Abschreckung zu betreiben – unter Missachtung des Grundgesetzes und der Vorgaben des europäischen Asylrechts.

³ BAMF, Asylgeschäftsstatistik für den Monat September 2015, siehe:

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201509-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

Zu Art. 2: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)

Nachdem das AsylbLG erst im Jahr 2014 an die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 angepasst wurde, sieht der aktuelle Gesetzentwurf gravierende Rückschritte vor. Dabei werden verfassungsrechtliche Vorgaben eklatant missachtet.

1. Kürzung des Existenzminimums für Anerkannte, Geduldete und weitere Gruppen, § 1a AsylbLG-E

Der Gesetzentwurf sieht eine Ausweitung der Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG vor. Für vollziehbar Ausreisepflichtige, die keine Ausreisefrist gesetzt bekommen haben oder bei denen die Frist abgelaufen ist, wobei sie verschuldet nicht ausgereist sind, kann künftig das sog. Taschengeld gestrichen werden. Ebenso bei Flüchtlingen, die über EU-Relocation-Programme in ein anderes EU-Land umverteilt worden sind.

Bewertung:

Der Gesetzentwurf wurde so gefasst, dass Dublin-Fälle von den Leistungskürzungen nach §1a Abs. 2 AsylbLG erfasst sein könnten. Das heißt, dass alle Asylsuchende, bei denen die Zuständigkeit eines anderen EU-Landes festgestellt worden ist, ca. 40 % weniger Sozialleistungen erhalten als die Sätze des AsylbLG normalerweise vorsehen. Denn die Bedarfe für das soziokulturelle Existenzminimum (Stichwort: Taschengeld) sollen nicht gewährt werden.

Rechtlich funktioniert dies durch eine indirekte Verweiskette. Denn unter den neuen Ausschlussmechanismus fällt, wer „keine Ausreisefrist“ gewährt bekommen hat (§ 1a Abs. 2 AsylbLG). Dies sind klassischer Weise die Dublin-Fälle. 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) eine Grenzübertrittsbescheinigung.

Dass im Dublin-Verfahren die Mindest-Sozialleistungen für Asylbewerber nicht einfach wegen eines anstehenden Überstellungstermins gekürzt werden dürfen, hat der EuGH in seinem Urteil vom 27.9.2012 festgestellt (Rs. C-179/11, *Cimade, GISTI* gegen Frankreich). Nur wenn der Betroffene tatsächlich überstellt wird, verliert er seinen Status als Asylbewerber und die damit verbundenen Rechte.

Bei den sogenannten Dublin-Flüchtlingen handelt es sich um eine große Gruppe. Schon im letzten Jahr waren es ca. 30.000 Personen, die einen Dublin-Bescheid erhalten haben. Wegen der steigenden Asylzahlen – auch wenn Dublin bei Syrern derzeit nicht angewandt wird – wird sich die Zahl der Betroffenen um ein Vielfaches potenzieren. Offen ist gegenwärtig, wie das Bundesamt z.B. die afghanischen Flüchtlinge behandeln wird, die im Sommer dieses Jahres über Ungarn und Österreich nach Deutschland eingereist sind.

Ebenso sollen nach dem Gesetzentwurf Flüchtlinge, die z.B. in einem anderen EU-Staat einen Schutzstatus erhalten haben oder in einen anderen EU-Staat verteilt worden sind, vom soziokulturellen Existenzminimum ausgeschlossen werden – ungeachtet dessen, dass sie in den anderen EU-Ländern oft keine Lebensperspektive haben oder selbst Menschenrechtsverletzungen erleiden müssen. Auf die dramatische Situation von anerkannten Flüchtlingen z.B. in Bulgarien hatte

PRO ASYL am 16. April 2015 hingewiesen und massive Menschenrechtsverletzungen in einer Dokumentation zahlreicher Einzelfälle öffentlich gemacht.

Die Große Koalition will damit einen Paragraphen verschärfen, der schon jetzt von vielen Gerichten als verfassungswidrig eingeschätzt wird. Für die Geduldeten sieht schon der bisherige § 1a AsylbLG in bestimmten Fällen eine Leistungskürzung auf das „unabweisbar gebotene“ vor. Dies ist mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar.

PRO ASYL hält den Vorstoß der Großen Koalition insgesamt für verfassungswidrig, da er gegen die Menschenwürde und das Sozialstaatsprinzip verstößt. Das Bundesverfassungsgerichts hat in seinem Grundsatzurteil vom 18. Juli 2012- 1 BvL 10/10 -, - 1 BvL 2/11 - ausdrückliche festgestellt:

„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. Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland nicht auf Dauer aufhalten. Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.“ (Rn. 120, Hervorhebung durch Pro Asyl)

2. Sachleistungen in Erstaufnahmeeinrichtungen, § 3 Abs. 1 S. 6 AsylbLG-E

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass während der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen nicht mehr wie bisher das physische Existenzminimum als Sachleistung gewährt wird (Wohnen, Kleidung, Essen etc.), sondern auch das sozio-kulturelle Existenzminimum, das sog. Taschengeld (Fahrkarten, Kommunikation, sonst. persönliche Bedarfe).

Bewertung:

Durch die geplante Änderungen erhalten die Behörden die Ermächtigung, allen in Aufnahmeeinrichtungen und über die sechs Monate hinaus auch den in Sammelunterkünften untergebrachten Asylsuchenden (also nicht mehr nur den Geduldeten wegen fehlender Mitwirkung!) jegliches Bargeld zu entziehen und ihnen das "Taschengeld" von 140 Euro für den persönlichen Bedarf dauerhaft willkürlich zu kürzen oder auch komplett streichen.

Stattdessen sollen die Asylsuchenden künftig für den persönlichen Bedarf "Sachleistungen" beantragen, also für jede Sim-Karte, eine Briefmarke, Fahrkarte zum Arzt, Besuch bei einer Beratungsstelle oder Anwalt usw. erst einen begründeten Antrag bei der Lagerleitung der Erstaufnahmeeinrichtung stellen müssen. Diese höchstpersönlichen Bedarfe, deren Garantie das BVerfG

aus der Menschenwürde herleitet, können sinnvollerweise nur durch Bargeld sichergestellt werden. Man stelle sich den bürokratischen Aufwand vor, den es heißen würde, wenn künftig staatliche Behörden den Kauf jeder einzelner Busfahrkarte organisieren müssen. Es ist zu befürchten, dass in der Praxis die neue Regelung dazu führt, dass das sozio-kulturelle Existenzminimum gar nicht mehr gewährt wird.

Zu Art. 3: Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes enthält massive Verschärfungen, die humanitäre Spielräume in Teilen völlig beseitigen.

1. Verbot der Ankündigung der Abschiebung, § 59 Abs. 1 AufenthG-E

Bei Abschiebungen soll künftig keine vorherige Ankündigung mehr erfolgen (§ 59 AufenthG-E).

Bewertung:

Damit sollen überfallartige Nacht- und Nebelabschiebungen weiter legitimiert und ausgeweitet werden. Schon im bisherigen Recht sind Abschiebungen ohne Ankündigung möglich. Mit der geplanten Regelung sollen diese nun flächendeckende Praxis werden, indem die Ankündigung einer Abschiebung verboten wird.

Wer sich einmal in die Betroffenen hineinversetzt hat, weiß, dass dies eine inhumane Vorgehensweise ist, die viel Schmerz und Schaden verursacht. Häufig sind Kinder betroffen, die aus ihrer gewohnten Umgebung heraus gerissen werden und in ein Land abgeschoben werden, das sie oftmals nur aus den Erzählungen ihrer Eltern kennen. Spricht man mit Kindern beispielsweise im Kosovo, die aus Deutschland abgeschoben worden sind, so stellt man fest, dass diese immer noch traumatisiert sind von der Erfahrung einer solchen Nacht-und-Nebel-Abschiebung.

Die Abschiebung ohne Ankündigung ist mit dem Rechtsstaat nicht vereinbar. In keinem anderen Rechtsgebiet werden derartig stark in Grundrechte eingreifende Maßnahmen vollzogen, ohne dass sie vorher angekündigt werden. Dieses Ansinnen ist völlig inakzeptabel und muss unbedingt verhindert werden.

2. Verkürzte Geltung von Abschiebestopps, § 60a Abs. 1 AufenthG-E

Bislang haben die Länder die Möglichkeit, bis zu sechs Monate lang anzuordnen, für bestimmte Ausländergruppen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Abschiebung auszusetzen. Die Dauer von solchen Abschiebestopps soll nun auf drei Monate reduziert werden.

Bewertung:

Mit der Verkürzung der Abschiebestopps auf drei Monate werden humanitäre Spielräume der Länder eingeschränkt. Laut Gesetzesbegründung soll dies dem bundeseinheitlichen Verwaltungs-

vollzug dienen.⁴ Dieses Argument vermag nicht zu überzeugen. Das Interesse an humanitären Lösungen überwiegt das an einer Bundeseinheitlichkeit des Vollzugs. Zunächst einmal ist das Argument der Einheitlichkeit nicht besonders überzeugend, weil die Flüchtlingsgruppen in der Regel sehr uneinheitlich auf die Bundesländer verteilt. Es ist deswegen sachgerecht, wenn die Bundesländer, in denen die größten Gruppen bestimmter Staatsangehöriger leben, auch unabhängig von den anderen Ländern humanitäre Abschiebestopps erlassen können.

In den letzten Jahren kam es immer wieder zu Winterabschiebe-Erlasse der Länder. Dies ist aus humanitären Erwägungen heraus sehr zu begrüßen. Mit der geplanten Verschärfung nimmt man den Ländern diese Möglichkeit für humanitäres Handeln. Damit wird es zu humanitäre Härten kommen, die völlig inakzeptabel sind.

3. Dauerhafte Arbeitsverbote für Staatsangehörige sicherer Herkunftsstaaten

§ 60a Abs. 6 AufenthG-E sieht vor, dass einem Geduldeten, der Staatsangehöriger eines sicheren Herkunftslandes ist, und dessen nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde, die Ausübung der Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden darf.

Bewertung:

Die geplante Regelung stellt ein dauerhaftes Arbeits- und Ausbildungsverbot für Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ dar. PRO ASYL lehnt dies ab. Man nimmt damit Menschen, die womöglich dauerhaft hier leben, weil Abschiebungshindernisse bestehen, jede Chance auf ein eigenständiges Leben. Den Jugendlichen wird die Perspektive genommen, eine Ausbildung machen zu können und jemals auf eigenen Füßen stehen zu können. Stattdessen werden die Betroffenen von staatlichen Leistungen dauerhaft abhängig sein. Ein vom Staat verordnetes Leben in Armut und Abhängigkeit wird hier rechtlich verankert. Eine Schikane, die mit den Menschenrechten nicht vereinbar ist. Ein jeder muss die Chance haben, von staatlichen Leistungen unabhängig sein zu können.

4. Sprachkurse nur bei „guter Bleibeperspektive“, § 44 Abs. 4 AufenthG-E

Nach § 44 Abs. 4 AufenthG-E wird die Möglichkeit geschaffen, dass auch Asylsuchende und Geduldete an Sprachkursen teilnehmen können. Die Sprachkurse werden nur insoweit angeboten, soweit Kursplätze vorhanden sind. Außerdem werden Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaa-ten“ generell von den Integrationskursen ausgeschlossen.

Bewertung:

Zwar erkennt die Gesetzesbegründung an, wie wichtig ein frühzeitiger Spracherwerb ist, um die Integrationschancen zu erhöhen. Allerdings wird diese Erkenntnis völlig unzureichend im Gesetz aufgenommen. Denn die Asylsuchenden und Geduldeten haben keinen Anspruch auf einen Integrationskurs. Damit kann in der Praxis nicht sichergestellt werden, dass die Kurse in ausrei-

⁴ Gesetzentwurf, S. 67.

chender Zahl auch tatsächlich angeboten werden. Das politische Ziel, den frühzeitigen Spracherwerb von Flüchtlingen zu fördern, wird auf diese Weise verfehlt.

Dass Menschen aus sicheren Herkunftsländern von der Möglichkeit des Spracherwerbs ausgeschlossen werden sollen, reiht sich ein in die diskriminierenden Regelungen, die den Gesetzentwurf durchziehen. Dass es sich beispielsweise bei Roma aus Serbien um eine Personengruppe handelt, die nicht dauerhaft hier bleiben wird, ist in keiner Weise für alle zutreffend. Sehr viele dieser Menschen sind beispielsweise erkrankt und dürfen gar nicht abgeschoben werden. Sie werden geduldet. Dass diese Menschen jegliche Integrationschance verweigert wird, ist mit den Menschenrechten nicht vereinbar und setzt die bereits in den Herkunftsländern erfahrene massive Diskriminierung in Deutschland fort. PRO ASYL fordert eine Streichung dieser Diskriminierung und die Einführung von Integrationskursen für alle Asylsuchenden, möglichst von Anfang an.

FLÜCHTLINGSRAT BERLIN e.V.

Menschenrechte kennen keine Grenzen



Flüchtlingsrat Berlin e.V. Georgenkirchstr. 69-70 10249 Berlin

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)418

Flüchtlingsrat Berlin e.V.
Georgenkirchstraße 69/70
10249 Berlin
Tel: (030) 24344 5762
Fax: (030) 24344 5763
buero@fluechtlingsrat-berlin.de
www.fluechtlingsrat-berlin.de

An die
Mitglieder des
Innenausschusses des Deutschen Bundestages

Berlin, 11. Oktober 2015

nur per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir erlauben uns, Ihnen anbei unaufgefordert unsere Stellungnahme zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzesentwurf zu übermitteln, und bitten Sie freundlich um Weiterleitung an die Mitglieder des Innenausschusses. Wir danken für Ihre Bemühungen und bitten um Entschuldigung für die Kurzfristigkeit.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

i.A. Georg Classen

Stellungnahme zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzesentwurf

Wir beschränken uns angesichts des Zeitdrucks auf zwei aus unserer Sicht wesentliche Aspekte der geplanten Gesetzgebung:

- Rechtsunsicherheit und neue Integrationshindernisse durch Einführung der Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) als neuem Quasi-Aufenthaltstitel für Asylsuchende - § 63a AsylVfG
- Option zur dauerhaften Streichung des Taschengeldes für Asylsuchende in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften - § 3 Abs. 1 und 2 AsylbLG

"Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender" (BüMA) - neue Rechtsunsicherheiten und mittelbare Integrationshindernisse - § 63a AsylVfG

Die **aufenthalts- und sozialrechtlichen Konsequenzen der BüMA sind nicht geregelt**. Das gilt ebenso für Ansprüche Asylsuchender im Zeitraum von der Einreise und Vorsprache bei den zuständigen Behörden bis zur förmlichen Ausstellung der BüMA. Eine Bescheinigung über die "**Aufenthaltsgestattung**" wird erst bei förmlicher **Asylantragstellung beim BAMF** ausgestellt. Die Wartezeit bis zur förmlichen Asylantragstellung beim BAMF beträgt jedoch derzeit bis zu 9 Monate.¹

¹ Laut Bayerischem Rundfunk vom 02.10.2015 beträgt der Zeitraum vom Asylgesuch bis zur förmlichen Asylantragstellung für Syrer in München acht Monate www.br.de/nachrichten/fluechtlinge-verfahren-bamf-100.html

Der Bundesratsinnenausschuss merkt hierzu in **BR-DRs. 446/1/15** vom 8.10.2015 an: "*Aktuellen Pressemeldungen des BAMF zufolge halten sich derzeit bundesweit etwa 290 000 Asylsuchende auf, die auf einen Termin zur Stellung eines förmlichen Asylantrags beim BAMF warten.*"

Zugleich fordert der Bundesrat, die **BüMA mit unbefristeter Gültigkeit** auszustellen.

Zu den genannten 290.000 hinzu kommen dürften weitere 50.000 bis 100.000 Asylsuchende, die zwar ein **Asylgesuch stellen wollen**, von den Behörden aber **noch nicht bedient werden konnten**, und weder in EASY erfasst sind noch eine BüMA erhalten haben. Beispiele dazu siehe anbei.

Wenn durch § 63a AsylVfG die BüMA zum "**Quasi-Aufenthaltstitel**" erhoben wird, legt der formale **Unterschied zur "Aufenthaltsgestattung"** nahe, dass es sich um einen anderen Aufenthaltsstatus handelt. Zwar entsteht die Aufenthaltsgestattung gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 AsylVfG mit dem Asylgesuch. Diese Fiktionswirkung gilt jedoch nicht bei unerlaubter Einreise über einen sicheren Drittstaat, § 55 Abs. 1 Satz 3 AsylVfG. Ob ein Asylgesuch oder eine BüMA eine Fiktionswirkung als Aufenthaltsgestattung entfaltet, ist somit für Dritte im Rechtsverkehr nicht erkennbar.

Aus dem **Nichtbesitz der "Aufenthaltsgestattung"** und der in vielen Fällen **ebenfalls fehlenden BüMA** ergeben sich in der Praxis erhebliche Unsicherheiten für die Rechtsanwendung, die den Zugang der geflüchteten Menschen zu Existenzsicherung sowie zu Bildung, Beruf und sozialer Teilhabe an der Gesellschaft verhindern bzw. zeitlich erheblich verzögern.

- **Nicht geregelt ist für Inhaber einer "BüMA" die medizinische Versorgung und Existenzsicherung nach dem AsylbLG.** Voraussetzung für den Anspruch Asylsuchender auf Existenzsicherung ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG, dass diese "eine Aufenthaltsgestattung nach dem AsylVfG besitzen".

Zwar haben auch "*vollziehbar Ausreisepflichtige*" nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG Anspruch auf Leistungen, die Ausreisepflicht dürfte durch das Asylgesuch aber obsolet sein. Für Asylsuchende ohne Aufenthaltsgestattung ist bislang nur für das Flughafenasylverfahren der Leistungsanspruch geregelt, § 1 Abs. 1 Nr. 3 AsylbLG.

Aus der **fehlenden Leistungsberechtigung nach AsylbLG** ergibt sich für Asylsuchende ohne und mit BüMA ein **Anspruch auf Sozialhilfe** nach § 23 Abs. 1 SGB XII, insbesondere auf Hilfe zum Lebensunterhalt und Krankenhilfe nach dem 3. und 5. Kapitel SGB XII. Für den Anspruch von Ausländern auf Sozialhilfe nach § 23 SGB XII reicht der *tatsächliche Aufenthalt* im Inland, und aufgrund der fehlenden Aufenthaltsgestattung greift auch der Ausschluss AsylbLG-Berechtigter von der Sozialhilfe nicht. Der Anspruch auf Sozialhilfe dürfte jedoch in der Praxis bei den Leistungsbehörden kaum durchsetzbar und politisch auch nicht beabsichtigt sein.

Notwendig ist somit eine **Regelung des sozialrechtlichen Leistungsanspruchs Asylsuchender sowohl vor Erteilung der BüMA als auch mit BüMA in § 1 Abs. 1 AsylbLG.**

- Die **Wartezeiten** für den **nach 3, 15 bzw. 48 Monaten** stufenweise geöffneten **Arbeitsmarktzugang** Asylsuchender in § 32 **Beschäftigungsverordnung** stellen explizit auf einen "gestatteten" **Aufenthalt** ab. Somit zählen Zeiten mit BüMA für die Wartezeit ggf. nicht, so dass sich die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme entsprechend verzögert.
- Auch die **Wartezeiten** in § 8 Abs. 2 und Abs. 2a **BAföG** stellen für den Zugang geduldeter Flüchtlinge und von Flüchtlingen mit subsidärem Schutz zur Ausbildungsförderung auf einen "gestatteten" **Aufenthalt** ab. Auch insoweit verlängern sich die Zeiten des erzwungenen "Nichtstuns" bis zur Aufnahme einer Ausbildung entsprechend.
- Das **gesamte Aufenthalts- und Sozialrecht** ist auf die sozialrechtlichen Konsequenzen der BüMA abzuprüfen. Es ist nicht Zweck der BüMA, mittelbar ein **umfassendes Integrationsverbot** zu bewirken, dessen Dauer nur davon abhängt, wann das BAMF ggf. freie Termine zur förmlichen Asylantragstellung anzubieten hat. So gilt zB gemäß § 41 Abs. 2 SchulG Berlin die **Schulpflicht** explizit auch mit Gestattung oder Duldung,

aber nicht mit BüMA. Ohne Schulpflicht wird die Aufnahme der Kinder in der Praxis häufig *"mangels Kapazität"* verweigert.

- Unsicherheiten schafft die BüMA auch im **Rechtsverkehr**, insbesondere ihre fehlende Eigenschaft als Identitätspapier. Diese Unsicherheiten befördert auch die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/6185):
"Das BMI kann nach dem erweiterten § 88 ein Muster für die BüMA bestimmen... Eine dokumententechnische Aufwertung ist damit nicht verbunden. ... (Die BüMA) dient weiterhin nur als Nachweis, dass der Inhaber als Asylsuchender registriert wurde und berechtigt ist, sich zu der im Dokument genannten Aufnahmeeinrichtung zu begeben, um dort bei der Außenstelle des Bundesamts einen Asylantrag zu stellen. Sie hat nur einen geringen Beweiswert im Rechtsverkehr, da sie ohne dokumententechnische Sicherungselemente wie etwa Wasserzeichen ausgestellt wird. Zudem beruht die Identität ausschließlich auf den Angaben des Ausländers und ist regelmäßig auch noch nicht durch die Abnahme von Fingerabdrücken gesichert. Die BüMA kann daher auch in Zukunft nicht zur Identifizierung des Ausländers dienen."
- Probleme können sich durch die fehlende Eignung als Identitätspapier beispielsweise dann ergeben, wenn mit BüMA **Postzustellungen** entgegengenommen werden sollen, Anträge bei **Behörden** oder Gericht gestellt werden sollen, **Geburten** registriert, ein Kind zur **Kita** oder **Schule** angemeldet werden soll, ein **Miet- oder Arbeitsvertrag** abgeschlossen oder ein **Bankkonto** eröffnet werden soll.

Im Ergebnis stellt sich die Frage, ob die dargestellten Ausschlüsse sozial- und integrationspolitisch gewollt und sinnvoll sind, ob sie mit und dem Maßgaben der EU-Asylaufnahmerichtlinie vereinbar sind, oder ob es sich gar um ein bewusstes Abschreckungsszenario handelt.

Streichung des Barbetrags zum persönlichen Bedarf für Asylsuchende - Änderung § 3 Abs. 1 und 2 AsylbLG

Seit es zum **Zwecke der Abschreckung** in Deutschland Sammellager, Sachleistungen und Leistungskürzungen für Asylsuchende gibt, d.h. seit 1980/81, war es bei allen zunächst in § 120 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und seit 1993 im AsylbLG zu migrationspolitischen Zwecken getroffenen Kürzungen am Existenzminimum unumstritten, dass im Rahmen der Persönlichkeitsrechte und **allgemeinen Handlungsfreiheit** (Art 2 Abs. 1 GG) den Asylsuchenden stets ein gewisser Anteil des Regelbedarfs, eben der persönliche Bedarf, als **persönlicher Barbedarf** bzw. **Taschengeld** ausgezahlt werden musste und muss.

Eine vollständige - wohl aber verfassungswidrige - Streichung des Barbetrags für den persönlichen Bedarf war bislang allenfalls als **Sanktion für Geduldete nach § 1a AsylbLG**, nicht jedoch als Abschreckungsmaßnahme für sich unstrittig rechtskonform verhaltende Asylsuchende vorgesehen.

Es geht bei den nunmehr geplanten Änderungen nicht nur darum, in Rückabwicklung des sog. "Kretschmann-Asylkompromisses" vom Oktober 2014 die Sachleistungen wieder einzuführen. Anders als bisher sollen die Behörden gemäß § 3 Abs. 1 und 2 AsylbLG den Asylsuchenden künftig jegliches Bargeld, d.h. das **"Taschengeld"** zur Deckung ihres **soziokulturellen Teilhabebedarfs** an der Gesellschaft und **zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen** (Telefon, Fahrgeld, Anwalt, Kommunikation, Bildung, Kultur usw.) unter Hinweis auf die Substitution dieses Bedarfs durch Sachleistungen in den EAEs und GUs **dauerhaft teilweise oder vollständig streichen** können.

Mit Hilfe des umstrittenen § 7a AsylbLG können ergänzend dazu auch bereits **vorhandenes Bargeld** und Wertgegenstände **beschlagnahmt** und eingezogen werden. Die Menschen sollen somit die Lager möglichst überhaupt nicht mehr verlassen, da dort laut Gesetzesbegründung *"die für den notwendigen persönlichen Bedarf gebotenen Mittel zeitnah und unbürokratisch durch Sachleistungen sichergestellt werden"* können.

Zugleich ist die Ausweitung der Einweisung in **Erstaufnahmeeinrichtungen** von **drei auf sechs Monate** und damit mittelbar auch eine Ausweitung der Residenzpflicht, des Wohnverbotes, des Arbeitsverbotes (§ 61 AsylVfG) und des Sachleistungsprinzips für Essen, Kleidung, Hygienebedarf usw. geplant.

Die **Wirksamkeit** derartiger Ausgrenzungs- und Abschreckungsmaßnahmen zur Zuwanderungsbegrenzung ist empirisch nicht erwiesen. Die für alle Asylsuchenden erschwerte, um Monate oder Jahre verzögerte Integration

in die Aufnahmegesellschaft trifft die in ihrer Mehrzahl dauerhaft bleibeberechtigten Geflüchteten und wird für den Staat immense Folgekosten nach sich ziehen. Langzeitarbeitslosigkeit und Wohnungslosigkeit führen auch bei auch Inländern häufig zu dauerhaften sozialen Schwierigkeiten bei der Integration in die Gesellschaft.

Die vorgesehenen Einschränkungen des Barbedarfs sind **verfassungswidrig**, weil nur der **Gesetzgeber** die Höhe des Bedarfs ermitteln und festsetzen darf, und weil Kürzungen des nach Art. 1 und 20 GG als Grundrecht garantierten menschenwürdigen Existenzminimums zum **migrationspolitischen Zwecken** der Abschreckung von vorneherein unzulässig sind, vgl. BVerfG vom 18.07.2012 zum AsylbLG.

Die Festlegung des Taschengeldes darf daher nicht den Ländern oder Kommunen vor Ort überlassen werden. Dabei fehlt im Gesetzentwurf und der Begründung jede Konkretisierung, welche Bedarfspositionen durch Sachleistungen substituiert werden können und sollen, und wie die **Substitution des Barbedarfs durch Sachleistungen** erfolgen soll. Der BMI-Entwurf verwies insoweit noch auf die Möglichkeit kostenlosen WLANs in der Unterkunft und die Möglichkeit einer Vereinbarung über die Freifahrt für Asylsuchende mit einem entsprechenden Identitätspapier im ÖPNV der Kommune. Aber wie funktioniert dies mit einer wie erwähnt nicht dokumentenechten BüMA? Und was nutzt kostenloses WLAN, wenn man kein WLAN-fähiges Smartphone und keinen Laptop besitzt?

Beim Mobilitätsbedarf stellt sich die Frage, ob man eine Monatskarte erhält, oder **jede Einzelfahrt begründet beantragen** muss. Muss man bei der Aufnahmeeinrichtung jedes Mal eine Fahrkarte beantragen, wenn man zum Sozialamt oder zum Arzt fahren will? Muss auch für die Fahrkarte zum Kulturverein, zur psychosozialen Beratung oder zur Asylberatung, zum Anwalt und zum Gericht für einen Beratungshilfeschein ein begründeter Antrag gestellt werden? In Berlin sind für solche Termine meist Entfernungen von 10 und mehr km zurückzulegen, die nicht zu Fuß zu bewältigen sind. In ländlichen Regionen ist die Fahrt in die Kreisstadt zu Behörden oder Ärzten oft 30 oder 50 km weit.

Wer entscheidet darüber, ob ein notwendiger Bedarf vorliegt? Sind Fahrkarten auch für Besuche bei Freunden oder Bekannte notwendig? Müssen all diese **persönlichen Dinge dem Unterkunftsgeber offengelegt und begründet** werden? Wie soll man spontan benötigte Unterwegsverpflegung und Getränke besorgen, wenn man unerwartet lange an der Ausländerbehörde, am Sozialamt oder beim Arzt warten oder ein Krankenhaus aufsuchen musste? All dies überlässt der Gesetzentwurf dem Ermessen und damit faktisch der Willkür der Kommunen und Sachbearbeiter, die das in der Praxis nicht nach objektiven Kriterien leisten können.

Im Ergebnis ist wie bereits beim Sachleistungsprinzip absehbar, dass bundesweit **der Barbetrag je nach politischer Couleur** festgesetzt, gekürzt oder gestrichen werden wird. Verfassungskonform ist das nicht.

Fehlende objektive Bemessung und Überprüfbarkeit - Sachleistungen sind verfassungswidrig

Neben dem fehlenden gesetzlichen Maßstab spricht die faktische **Unmöglichkeit einer effektiven tatsächlichen und rechtlichen Kontrolle**, ob der individuelle Bedarf durch die erbrachten Sachleistungen tatsächlich ausreichend gedeckt ist, dagegen, dass eine verfassungskonforme Sachleistungsversorgung überhaupt möglich ist.

Dies betrifft sowohl den persönlichen Bedarf zur soziokulturellen Teilhabe und Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen, als auch die Versorgung mit Sachleistungen für Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege, Ge- und Verbrauchsgüter des Haushalts und den Ernährungsbedarf.

Im Ergebnis wird zur Durchsetzung einer ausreichenden Bedarfsdeckung durch Sachleistungen den Asylsuchenden die nicht zu erfüllende **Darlegungslast** dafür auferlegt, was und wieviel er wovon warum noch benötigt, und was er an Sachleistungen ggf. jeweils "zuwenig" erhalten hat. Dass ein Verweis auf die individuelle Darlegung des nicht gedeckten notwendigen Bedarfs nicht zielführend ist, hat das BVerfG in seinem Urteil vom 18.07.2012 bereits hinsichtlich **§ 6 AsylbLG** festgestellt. Auf die Möglichkeit der Beantragung und Darlegung des individuell nicht gedeckten Bedarfs nach § 6 AsylbLG hatten bis dahin Leistungsbehörden und Gerichte Asylsuchende regelmäßig verwiesen, die gegen die zu niedrigen Grundleistungsbeträge des § 3 AsylbLG geklagt hatten.²

² Vgl. BVerfG 18.7.2012 a.a.O., Rn 73, 82, 115.

Anhand welcher Maßstäbe sollte ein Asylsuchender beispielsweise nachweisen und darlegen können, dass er heute z.B. **eine Scheibe Brot und/oder Käse zu wenig** erhalten hat, und zuwenig Obst, Gemüse, Milch usw. Wie kann er insoweit seinen individuellen (um wieviel höheren?) Bedarfs glaubhaft machen, quantifizieren und praktisch und rechtlich durchsetzen, um heute und künftig quantitativ und qualitativ ausreichend Nahrungsmittel zu erhalten?³ Wie lässt sich der Bedarf an **Telefongesprächen**, Internetnutzung, Briefmarken, **Fahrtkosten**, Papier usw. individuell darlegen und quantifizieren?

Wie kann ein Flüchtling seinen aktuellen Verbrauch und seinen ungedeckt gebliebenen Bedarf an Lebensmitteln, Kleidung und Schuhen konkret unter Beweis stellen? Muss er zur Glaubhaftmachung seines ungedeckten Ernährungsbedarfs **ärztliche Atteste** oder **ernährungswissenschaftliche Gutachten** zu seinem individuellen Kalorien- und Nährstoffbedarf vorlegen. Wie kann er diese beschaffen, wer bezahlt ihm die Attestgebühren und Gutachtenkosten? Wie soll er seinen **Bedarf an Information** und zur **Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen**, seinen Bedarf zur **soziokulturellen Teilhabe an der Gesellschaft** und die dafür jeweils aufzuwendenden Kosten darlegen? Ist er hierbei letztlich nicht immer auf das Wohlwollen von Sachbearbeitern und Sozialrichtern angewiesen, die ebenso nicht in der Lage sind, sich mit derartigen Details in jedem Einzelfall im Rahmen einer umfassenden Beweiserhebung tatsächlich umfassend auseinanderzusetzen?

- **Sachleistungen** sind **systembedingt keiner effektiven gerichtlichen Kontrolle zugänglich** und genügen schon deshalb nicht den Maßstäben für eine verfassungskonforme Sicherung des Existenzminimums.

Im Ergebnis bleiben festzuhalten, dass eine **verfassungskonform bedarfsdeckende Gewährung von Sachleistungen**, wie sie das Urteil des BVerfG zum AsylbLG fordert, in der Praxis **unmöglich** ist. Rothkegel kritisiert das Sachleistungsprinzip zu Recht als Prinzip "Vogel friss oder stirb."⁴

Die den Sachleistungen naturgemäß innelebende **Willkür** bei der Festlegung des Existenzminimumsbedarfs bewirkt eine umfassende **Demütigung** und **Entmündigung** der Flüchtlinge mit dem Ziel, sie davon abzuhalten nach Deutschland zu kommen. Somit liegt auch eine nach dem BVerfG-Urteil unzulässige Einschränkung des menschenwürdigen Existenzminimums **zu migrationspolitische Zwecken** vor.⁵

Die umfassenden Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Persönlichkeitsrechte der Flüchtlinge durch das Sachleistungsprinzip sind in ihrer Kumulation mindestens ebenso verfassungswidrig wie die bisherigen Leistungssätze des AsylbLG.

- Das **Sachleistungsprinzip des § 3 AsylbLG** ist **zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums ungeeignet**. Es ist allenfalls für eine Übergangsfrist von wenigen Tagen für die Versorgung mit Essen und Körperpflege hinnehmbar, sowie ggf. in Gemeinschaftsunterkünften für den Teilbedarf an Haushaltsenergie und Hausrat.

Durch das geplante **Sachleistungsprinzip** auch für den persönlichen Bedarf werden die asylsuchenden Menschen jeder Selbstbestimmung beraubt. Sie werden in einen Zustand verzweifelter Hilflosigkeit versetzt ohne über ihre eigenen Lebensumstände bestimmen zu können. Die geradezu vollständige Einschränkung der Handlungsfähigkeit ist gegen jede Menschenwürde. Viele der Geflüchteten werden durch diese Umstände psychisch und physisch absehbar dauerhaft zu Grunde gerichtet.

Anlagen:⁶

- Wartebescheinigung LAGeSo Berlin für Syrer - Wiedervorsprache in 2 1/2 Monaten, kein Termin für Asylantragstellung BAMF
- Wartebescheinigung EAE Friedland für Iraker - Termin für Asylantragstellung BAMF in 5 Monaten
- BüMA München für Afghanen - Termin für Asylantragstellung BAMF in 8 Monaten

³ Wir beobachten regelmäßig, dass bereits die Quantität des an Asylsuchende ausgelieferten Essens für viele Flüchtlinge - zumal bei individuell unterschiedlichem Kalorienbedarf - nicht reicht, wenn z.B. zum Abendessen nur ein Teebeutel, drei dünne Scheiben Brot und etwas Belag geliefert werden.

⁴ Vgl. Rothkegel, a.a.O.

⁵ Vgl. BVerfG 18.7.2012 a.a.O., Rn 121.

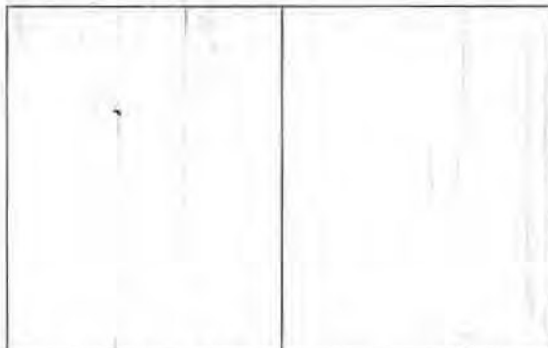
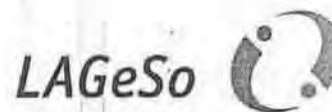
⁶ Die Anlagen zum download: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Anlagen_Stellungnahme_FR_AsyLG_2015.pdf

Landesamt für Gesundheit und Soziales
Zentrale Aufnahmeeinrichtung des Landes Berlin
für Asylbewerber (ZAA)



Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin
Postfach 310929, 10639 Berlin (Postanschrift)

N 49



Haus

A

Geschäftszeichen

Bei Antwort bitte angeben

Bearbeiter/in:

Dienstgebäude: Turmstraße 21, Haus A
10559 Berlin

Zimmer:

Haus J

Telefon:

(030) 90229

intern:

(9229)

Telefax:

(030) 90229 3099

Vermittlung:

(030) 90229 0

E-Mail:

poststelle@
lageso.berlin.de
(nicht für Dokumente mit elektr. Signatur)

Datum:

27.08.2015

**Bescheinigung gilt als
Identitätsnachweis – bitte nicht
abnehmen!**

Name	Vorname	Geburtsdatum	Rolle
			Haushaltsvorstand

hat/haben am 26.08.2015 in der Zentralen Aufnahmeeinrichtung des Landes Berlin für Asylbewerber vorgespochen und konnte/konnten leider nicht abgefertigt werden. Sie wurden wurde aufgefordert, am 09.11.2015 erneut vorzusprechen.

☒ **Termin: Haus A, Kasse am 28.08.2015 von 09.00 bis 12.00 Uhr**

☒ **Termin: Röntgenbus am 31.08.2015 um 14:24 Uhr mit Nr. 89**

Auszahlung der Leistungen gem. § 3 (1 und 2) AsylbLG vom 26.08.2015 bis 08.11.2015 in Höhe von 450,00 €

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

STREIT® GmbH
The Management Company
Lahnstraße 27-29
64625 Bensheim
Tel. 06251 / 7098-0
www.streit-online.de



Verkehrsverbindungen:
Eingang Turmstr. 21
U 9 Turmstraße
Kein Fahrstuhl vorhanden
Bus M 27, 245, TXL
Haltestelle U-Turmstraße
Bus 101, 123, 187
Haltestelle Turmstr./Lübecker Str.
Internet: <http://www.lageso.berlin.de>

Sprechzeiten:
Montag bis Donnerstag
von 09.00 - 12.30 Uhr und
von 13.30 - 15.00 Uhr
Freitag von 09.00 - 13.00 Uhr
und nach Vereinbarung. Die Ausgabe von Wartenummern endet jeweils eine Stunde vor Ende unserer Sprechzeit.



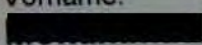

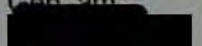


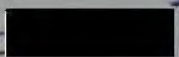
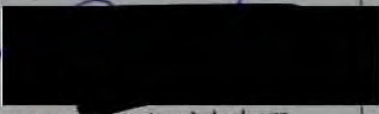
**Zahlungen bitte
bargeldlos an die
Landeshauptkasse**
Klosterstr. 59
10179 Berlin

Geldinstitut
Postbank Berlin
Landesbank Berlin
Deutsche Bundesbank
Filiale Berlin

Kontonummer
58 100
IBAN: DE47100100100000058100
0 990 007 600
IBAN: DE25100500000990007600
10 001 520
IBAN: DE5310000000010001520

Bankleitzahl
100 100 10
BIC: PBNKDEFF100
100 500 00
BIC: BELADEBEXX
100 000 00
BIC: MARKDEF1100


Landesaufnahmebehörde Niedersachsen (LAB-Ni)
 Standort Grenzdurchgangslager Friedland
 Heimkehrer Str. 18, 37133 Friedland, ☎ 05504/803-0

Name: 		
Vorname: 	Aktenzeichen: 	
Geb. am: 	Objekt: Friedland	
Haus: 	Religion: 	
Ankunft: 27.08.2015		Im Auftrag  Sachbearbeiter
Friedland, den 15.09.2015		
		Unterschrift des Inhabers 


ist in der o.g. Einrichtung untergebracht

Dieser Ausweis ist kein Personalpapier-Ersatz


Sozialdienst

 Datum **Sofort**
 Zi. 326 / 327 / 329 / 331 / 332

Röntgen/Arzt

 18/09/2015
 Datum 08:00 Uhr

Sozialamt / Kasse 13.00 Uhr

 27.10.2015
 Datum
 Zi. 104
 Datum
 Datum

BAMF-Antragstellung

19.01.2016
 Datum 7.30 Uhr
 Info

BAMF-Anhörung

 Datum
 Wartebereich C



Termin zur Aktenanlage am

9.6.16

HS 581

Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender

Gültig bis (maximal 1 Woche)

09.06.2016

Option-Nr.

BY

MID

Aufnahme eines Studiums oder einer sonstigen Berufsausbildung sowie Erwerbstätigkeit nicht gestattet. Der Aufenthalt ist bis zu einer anderen Entscheidung auf den Bezirk der zuständigen Aufnahmeeinrichtung beschränkt. Der unerlaubt eingereiste Ausländer hat sich unverzüglich zu der für ihn zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu begeben!

Dienst-
siegel



Anzahl der gemeinsam einreisenden Personen	ausstellende Behörde	nächste Aufnahmeeinrichtung	zuständige Aufnahmeeinrichtung
3	AE München Heidemannstr. 60 80939 München		AE München Heidemannstr. 60 80939 München

Ausländer

- Name
- Vorname
- Geburtsdatum/-ort
- Staatsangehörigkeit
Afghanistan
- Sprachkenntnisse
Dari
- Geschlecht
männlich
- Familienstand
verheiratet
- Kinder (nur bei gemeinsamer Einreise):
 - Name, Vorname, Geburtstag, Geschlecht
weiblich
 - Name, Vorname, Geburtstag, Geschlecht

Ehegatte/Lebensgefährte (nur bei gemeinsamer Einreise)

- Name
- Vorname
- Geburtsdatum/-ort
- Staatsangehörigkeit
Afghanistan
- Sprachkenntnisse
Dari
- Geschlecht
weiblich
- Familienstand
verheiratet
- Name, Vorname, Geburtstag, Geschlecht
- Name, Vorname, Geburtstag, Geschlecht

9. Nachweise über Familienangehörige (Ehegatten, Eltern, minderjährige Kinder) in der Bundesrepublik oder sonstige zwingende Gründe für eine zielgerichtete Verteilung (nur von AE auszufüllen):

10. Einreise in das Bundesgebiet

11. Grund der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet

17.09.2015

Einbehaltene Unterlagen:

- ☒ keine
- ☐ Nationalpass
- ☐ Personalausweis
- ☐ Sonstige Unterlagen

Ausfertigung für:

- Ausfertigende Stelle
- Aufnehmende Dienststelle
- Gesundheitsbehörde
- Ausländerbehörde
- BAMF
- Ausländer
- Ehegatte/Kind

ED-Behandlung erfolgt am:

Ort, Datum, Unterschrift des Ausländers

München, 01.10.2015

[Signature]

Ort, Datum, Unterschrift des Sachbearbeiters

München, 01.10.2015

[Signature]

Regierung von Oberbayern
ggfs. Azd. BAMF, 14-6755-666-15-Webn
Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber, München
Verwaltungsgebäude Haus 39
Heidemannstraße 60
80939 München