



Der Bevollmächtigte des Rates

KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE

Katholisches Büro in Berlin



**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 –**

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz)

Beide Kirchen danken dem Bundesministerium des Inneren für die Zusendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz) und nutzen gern die Gelegenheit, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen. Aufgrund der eingeräumten Frist von lediglich einem Tag beschränken sich die Kirchen vorläufig auf einige Anmerkungen und behalten sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Erwägungen vorzutragen. Insbesondere ist aufgrund des Zeitmangels die gebotene gründliche Analyse der Rechtslage und der tatsächlichen Umstände in den Staaten, die als sichere Herkunftsstaaten eingeordnet werden sollen, nicht abschließend möglich.

Der Gesetzentwurf soll insbesondere der Beschleunigung von Asylverfahren dienen. Gleichwohl sind Regelungen vorgesehen, die dazu geeignet erscheinen, Personen, die lediglich im Besitz einer Duldung sind, auf Jahre in diesem Status zu halten und ihnen eine aktive Teilnahme am Erwerbsleben zu verwehren. Die Kirchen plädieren dafür, die Erleichterungen, die in den letzten Jahren für diese Personengruppe erreicht werden konnten, nicht rückgängig zu machen.

Die nun avisierte Unterscheidung in Personen mit und ohne Bleibereichtsperspektive¹ empfinden beide Kirchen als sehr problematisch. Bei großem Verständnis für das Bedürfnis, angesichts der hohen Anzahl von Schutzsuchenden das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie Länder und Kommunen zu entlasten, ist diese Einteilung aus Sicht der Kirchen nicht sachgerecht. Sie entspricht auch nicht dem auf eine individuelle Prüfung ausgerichteten Asylrecht. Diese Bedenken gelten auch bei den Regelungen, die Personengruppen aufgrund einer prognostizierten schlechten Bleibeperspektive von Integrationsmaßnahmen ausschließen.

Die Kirchen begrüßen die vorgesehene Änderung des § 26 BeschV-E, wonach Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien in den Jahren 2016 bis einschließlich 2020 die Zustimmungen zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden kann. Auch die Ermöglichung der Teilnahme an Integrationskursen für Geduldete begrüßen beide Kirchen als einen Schritt in die richtige Richtung.

Zu den ausgewählten Regelungen im Einzelnen:

¹ Vgl. Gesetzentwurf S. 1, S. 26, S. 28, S. 48f.

Zu Artikel 1: Änderung des Asylverfahrensgesetzes:

Nr. 15: § 47 AsylVfG-E

Die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, auf sechs Monate auszuweiten, könnte die Situation von Betroffenen aus Sicht der Kirchen erheblich verschlechtern. Die Ausstattung von Aufnahmeeinrichtungen ist oftmals provisorisch. Sie sind darüber hinaus derzeit enorm überbelegt.² In vielen Fällen werden zunächst als Notaufnahme in Betrieb genommene Einrichtungen (Tragflughallen, Industriegebäude, Zeltstädte) in Aufnahmeeinrichtungen umgewandelt. Aufgrund dieser Umstände steht Asylsuchenden in diesen Einrichtungen oft keine Privatsphäre zur Verfügung, was zu Spannungen und Gewalteskalationen zwischen einzelnen Bewohnern oder Bewohnergruppen, oder aber zwischen Bewohnern und Einrichtungspersonal führen kann. Darunter leiden insbesondere Familien mit Kindern.

Nach § 59a Abs. 1 AsylVfG-E soll sich auch der Zeitraum der Residenzpflicht auf bis zu sechs Monaten verlängern. Für den gleichen Zeitraum soll nach § 3 Abs. 1 AsylbLG-E die Ausgabe von Leistungen so weit wie möglich als Sachleistungen erfolgen. Diese Maßnahmen sollen Fehlanreize, die zu einem weiteren Anstieg ungerechtfertigter Asylanträge führen können, beseitigen bzw. die Rückführung abgelehnter Asylsuchender zu vereinfachen.³ Abgesehen von den fehlenden Kapazitäten in den Aufnahmeeinrichtungen vieler Bundesländer, die aktuell zu einer schnellen Weiterverweisung an die Kommunen führen, bezweifeln die Kirchen, dass diese Maßnahmen einen effektiven Beitrag zur Bewältigung der hohen Asylbewerberzahlen leisten können. In jedem Fall schränken sie die im letzten Herbst im Rahmen des Rechtstellungsverbesserungsgesetzes beschlossenen Regelungen zur Lockerung der Residenzpflicht, die beide Kirchen begrüßt haben, ein.⁴ Eine Entlastung der Unterbringungssituation könnte stattdessen tatsächlich eintreten, wenn man Asylsuchenden eröffnete, bei Verwandten, Bekannten oder Freunden zu wohnen.

Nr. 34: Anlage II zu § 29a AsylG-E:

Nach der wiederholt zum Ausdruck gebrachten Überzeugung der Kirchen muss jeder Asylantrag unvoreingenommen und gründlich geprüft werden.⁵ Für Antragsteller aus sicheren Herkunftsländern ist die Beweislast gesteigert. Sie müssen beweisen, dass gerade ihnen Verfolgung droht – obwohl das Land, aus dem sie kommen, als sicher gilt. Das schmälert die Erfolgsaussichten der Anträge. Darüber hinaus ist die Rechtsschutzmittelfrist auf eine Woche verkürzt. In dieser Zeit einen Anwalt zu finden, der sich einarbeitet und Klage einreicht, ist – insbesondere vor dem Hintergrund der sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten – äußerst schwierig. Die Kirchen haben deshalb das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten stets als eine Einschränkung des individuellen Grundrechts auf Asyl gewertet.

Beide großen Kirchen bezweifeln darüber hinaus, dass die hohen europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten gegeben sind: Neben der Prüfung der formalen Erfordernisse,⁶ die für diese Einstufung vorliegen müssen, muss auch die tatsächliche Lage in den betroffenen Staaten betrachtet werden. Unter anderem ist zu überprüfen, ob staatliche Stellen Schutz vor Verfolgungshandlungen bieten bzw. bieten können.

² Teilweise beträgt die Überbelegung - wie beispielsweise in Karlsruhe – das 8-fache.

³ So Gesetzesbegründung, S. 26 sowie auch Koalitionsbeschluss vom 6.9.2015.

⁴ Vgl. Gemeinsame Stellungnahme zum Rechtstellungsverbesserungsgesetz: <https://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2014/95608.html>

⁵ Vgl. zuletzt die Pressemitteilung des Leiters des Katholischen Büros Prälat Dr. Jüsten und des Bevollmächtigten des Rates der EKD Prälat Dr. Dutzmann vom 10.9.2015, abrufbar unter: <http://www.dbk.de/presse/details/?presseid=2890&cHash=26b3653b0dcac44b5546ec97b26a7118>, zuletzt abgerufen am: 22.9.2015; Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes vom 28.2.2014, abrufbar unter: http://www.kath-buero.de/files/Kath_theme/Stellungnahmen/2014/Stellungnahme%20der%20Kirchen-AsylVfG-2014-02-28.pdf, zuletzt abgerufen am 22.9.2015.

⁶ Art.30 RL 2005/85/EG i.V.m. Anhang II bzw. Art. 37 RL 2013/32/EG i.V.m. Anhang I.

Die Gesetzesbegründung stellt vor allem auf die formalen Erfordernisse ab und betont, dass in den drei genannten Staaten keinerlei politische bzw. staatliche Verfolgung stattfindet. Ob eine Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure (oder) durch Verfolgungshandlungen im Sinn der Qualifikationsrichtlinie⁷ stattfindet, wird nicht geprüft. Für alle drei Staaten wird lediglich 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.“⁸ Der Gesetzentwurf geht nicht darauf ein, ob sich im Fall der genannten Staaten Diskriminierungstatbestände zu einer Verfolgung im asylrelevanten Sinn verdichten.

Eine Verfolgungshandlung im Sinne der Qualifikationsrichtlinie liegt gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. a) 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.⁹ Das BVerwG hat klargestellt, dass Diskriminierungen im Rahmen der Prüfung, ob eine Verfolgungshandlung vorliegt nicht vorschnell ausgeschlossen werden dürfe.¹⁰ Da die Prüfung des Vorliegens von Verfolgungshandlungen durch die Einstufung eines Landes als sicherer Herkunftsstaat zumindest teilweise vorweggenommen wird¹¹, muss die Prüfung, ob eine Verfolgung durch kumulierte Diskriminierung vorliegen könnte, im Gesetzgebungsverfahren vorgenommen werden.

Berichten von Amnesty International zufolge werden Roma und weitere Minderheiten im Kosovo in vielen Bereichen diskriminiert. Häufig erhalten sie keinen oder nur erschwerten Zugang zu Bildung, Arbeit und Wohnung.¹² Ähnliche Berichte liegen auch für die Situation in Albanien vor.¹³ Die völkerrechtliche Anerkennung des Kosovo haben noch nicht alle Staaten vollzogen – immer noch befinden sich fast 5.000 KFOR Soldaten¹⁴ dort im Einsatz. Auch mit diesen Fragen setzt sich die Gesetzesbegründung nicht auseinander.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Einstufung von Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien als sichere Herkunftsstaaten verdeutlichen, dass sich die 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.¹⁵

Demgegenüber unterliegen die Antragszahlen aus dem Kosovo, der erst mit dem vorliegenden Gesetzentwurf als sicheres Herkunftsland eingeordnet werden soll, großen Schwankungen.¹⁶ Es scheinen also auch andere Maßnahmen,¹⁷ die rechtstaatlich nicht bedenklich sind, zu einem Absenken der Antragszahlen zu führen. Außerdem zeigt sich anhand der bisher nicht veröffentlichten EASY-Statistikdaten

⁷ RL 2011/95/EU.

⁸ Gesetzesbegründung S. 40, S. 41, S. 42.

⁹ 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.

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

¹¹ BVerfG Beschluss v. 15.5.1996 – 2 BvR 1507 und 1508/93.

¹² Amnesty International, abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/asylpolitik/2010/5/situation-der-roma-im-kosovo>, zuletzt abgerufen am 23.9.2015.

¹³ Amnesty International, abrufbar unter: <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/albania/report-albania/>.

¹⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Im Kosovo wurde ein Pilotprojekt Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt etabliert und die Bevölkerung vor Ort über die schlechten Chancen von Asylanträgen aufgeklärt

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.¹⁸

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.¹⁹ Diese gelten auch für die nun vorgeschlagenen Absätze 2 und 3.

§ 1a Abs. 2 AsylbLG-E soll den Behörden künftig eröffnen, vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen aus von ihnen selbst zu vertretenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, auf Leistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG-E zu beschränken, die lediglich das physische Existenzminimum gewährleisten. Diese Regelung soll – so der Beschluss des Koalitionsausschusses²⁰ – 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 18.7.2012²¹ 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 Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Eine Reduktion der Leistungen auf solche, die lediglich das physische Existenzminimum abdecken, ist demnach unzulässig.

Die Leistungen, die lediglich das physische Existenzminimum gewährleisten sollen, können laut Begründung über Sach- oder Geldleistungen erbracht werden,²² In den Bundesländern, in denen Sachleistungen (wieder) eingeführt werden, wird den Leistungsbeziehern damit sogar die Möglichkeit genommen, 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.

Darüber hinaus überzeugt die Regelung auch aus systematischen Erwägungen nicht. So sieht der – aus Sicht der Kirchen verfassungswidrige – § 1a Abs. 1 Nr. 2 AsylbLG-E bereits Sanktionsmöglichkeiten für Personen vor, bei denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können. Warum die Leistung an dieselbe Personengruppe für das identische

¹⁸ 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/)

¹⁹ So bereits die gemeinsame Stellungnahme Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes: <https://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2013/86233.html>.

²⁰ Beschluss des Koalitionsausschusses vom 6.9.2015.

²¹ BVerfG Urteil v. 18.8.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

²² Gesetzgebung, S. 43.

Verhalten in Absatz 1 auf das unabweisbar Gebotene, in Absatz 2 jedoch auf das zur Gewährleistung des physischen Existenzminimum Erforderliche reduziert werden soll, ist nicht nachvollziehbar.

Der in § 1a Abs. 3 1. Alt. AsylbLG-E aufgeführten Gruppe von Leistungsbeziehern kann darüber hinaus kein rechtsmissbräuchliches Verhalten zur Last gelegt werden. Bei den in Abweichung von der Dublin III Verordnung umgesiedelten Personen handelt es sich beispielsweise um prima facie Flüchtlinge aus Syrien oder Eritrea, zu deren Übernahme sich Deutschland zur Entlastung von anderen EU Mitgliedstaaten im Rahmen von so genannten „Relocation“ Programmen bereit erklärt hat.²³ Der Flüchtling hat also nicht selbst entschieden, den für ihn nach der Dublin III Verordnung zuständigen Mitgliedstaat zu verlassen; seine Umsiedlung wurde staatlicherseits angeordnet. Eine Reduktion von Leistungen erscheint in diesen Fällen – unabhängig von den bereits dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken – nicht rechtfertigbar.

Unter der in § 1a Abs. 3 2. Alt. AsylbLG-E genannten Gruppe von in einem anderen EU-Mitgliedstaat bereits Anerkannten befinden sich auch Personen, die in dem eigentlich für sie zuständigen Mitgliedstaat keinerlei soziale Unterstützung erhalten. Oftmals droht ihnen bei einer Rückkehr Obdachlosigkeit und soziale Verelendung. Zumindest in den Fällen, in denen eine Traumatisierung oder körperliche Beeinträchtigung vorliegt, die das Überleben unter solchen Bedingungen unwahrscheinlich erscheinen lässt, ist aus Sicht der Kirchen eine Leistungsreduzierung ebenfalls nicht gerechtfertigt.

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 Nr. 1 AsylbLG-E 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 Nr. 2 und § 1a Abs. 2 AsylbLG-E 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 Ausreisepflichtung gerichtet.

Die Gruppe der umgesiedelten prima facie Flüchtlinge in § 1a Abs. 3 1. Alt. AsylbLG-E haben sich wie oben dargelegt keiner ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht verweigert. Die in § 1a Abs. 3 2. Alt. AsylbLG-E aufgeführte Gruppe der in einem anderen Mitgliedstaat Anerkannten kann durch die Mitwirkung – ihrer Ausreise in den für sie zuständigen Mitgliedstaat – zumindest in den Fällen nicht zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit beitragen, wenn dieser ihnen keine soziale Unterstützungsleistung gewährt.

Darüber hinaus sieht § 1a AsylbLG – anders als die Sanktionsregelungen in SGB II und XII – keine abgestufte Leistungsreduktion vor; auch ist im AsylbLG keine Rechtsfolgenbelehrung durch die Behörden vorgesehen. Familienangehörige, unabhängig von einem etwaigen eigenen Fehlverhalten, sind in die Leistungsreduktion explizit miteinbezogen. Allein aus diesen Gründen sind Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Regelung angebracht.

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

²³ Beschluss des Rates der europäischen Justiz- und Innenminister vom 22.9.2015.

Nr. 3: § 3 Abs. 1 AsylbLG-E

Die Regelung führt für Asylsuchende, die noch verpflichtet sind, in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylVfG zu wohnen, auch in Bezug auf Leistungen, die zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt werden, den Vorrang des Sachleistungsprinzips ein. Bisher konnten Asylsuchende diese Bedürfnisse durch das so genannte Taschengeld decken, das sie für Beförderungsentgelte im Rahmen von Besuchen bei Familienangehörigen oder Anwälten, für Telekommunikationskosten oder aber für persönliche Hygieneartikel ausgeben konnten. Künftig sollen diese Bedürfnisse so weit wie möglich durch Sachleistungen gedeckt werden. Angesichts der logistischen Probleme, mit denen Aufnahmeeinrichtungen zur Zeit zu kämpfen haben und in Anbetracht des erheblichen administrativen Aufwands und der höheren Kosten, die mit Sachleistungen einhergehen, scheint diese Regelung nicht zu einer Entlastung beizutragen. Die Kirchen schlagen vor, zur ursprünglichen Fassung des § 3 AsylbLG zurückzukehren.

Nr. 8: § 14 AsylbLG-E

Die Befristung der Anspruchseinschränkung auf zunächst sechs Monate in § 14 Abs. 1 AsylbLG-E kann den unter Nr. 2b) formulierten Bedenken insofern nicht entgegen stehen, als dass die Leistungseinschränkungen fortzusetzen sind, wenn die Voraussetzungen für ihre Anordnung weiter vorliegen. Das wird in den in § 1a AsylbLG-E geregelten Fallgruppen bis zur Ausreise der betroffenen Leistungsberechtigten jedoch stets der Fall sein.

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 dem Sinn der Regelung des § 23a AufenthG entgegen. Den Ländern wird durch die Einrichtung von Härtefallkommissionen die Möglichkeit gegeben, Voraussetzungen festzulegen, unter denen sie von einem Härtefall ausgehen.

Eine individuelle Härte, die zu einer positiven Entscheidung einer Härtefallkommission geführt hat und vom jeweils zuständigen Landesminister als solcher anerkannt wurde, darf nicht nur deshalb nicht zu einem Aufenthaltstitel führen, weil ein Rückführungstermin bereits konkret feststeht. Der bereits anberaumte Rückführungstermin hat keine Aussagekraft auf die im Einzelfall vorliegende Härte.

Die Kirchen, die sich für die Aufnahme der Härtefallregelung in das Aufenthaltsgesetz stark gemacht haben, 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 ist²⁴, 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 Ausländer, die eine Asylgestattung besitzen und bei denen ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt nicht zu erwarten ist; dies wird bei Asylbewerbern aus einem sicheren Herkunftsstaat vermutet.

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

Die Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende und Geduldete und die Einführung berufsbezogener Sprachkurse begrüßen die beiden großen Kirchen ausdrücklich. Den Betroffenen wird der Einstieg ins Berufsleben und damit die Integration in den Arbeitsmarkt deutlich erleichtert. Die Kirchen warnen aber 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 Unterscheidung ist vor der Durchführung eines Asylverfahrens 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. Die beiden Kirchen teilen darüber hinaus die Sorge, dass gerade rechte Gruppierungen eine solche Einteilung als Unterstützung ihrer Position wahrnehmen könnten. Schließlich ist zu bedenken, dass das von einem Asylsuchenden während der Dauer seines Asylverfahrens erworbene Wissen auch im Falle seiner Rückkehr als Zuwachs von Kenntnissen und damit auch im Herkunftsland verwendbare Ressource zu werten ist.

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

Zu Nr. 10 a): § 60a AufenthG

§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E

§ 60a Abs. 2 Satz 1 sieht nunmehr vor, die Abschiebung eines Ausländers nur noch dann auszusetzen, wenn tatsächliche oder rechtliche Gründe, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, eine Abschiebung unmöglich machen.

Diese Regelung ist systemwidrig. So ist etwa in § 25b Abs. 2 Nr. 1 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei nachhaltiger Integration ausgeschlossen, wenn der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzlich falsche Angaben, durch Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindert oder verzögert. Auch an anderer Stelle des Gesetzentwurfs – in § 60a Abs. 6 AufenthG-E – werden unterschiedliche Rechtsfolgen für Ausländer mit einer Duldung vorgesehen, je nachdem, ob sie die Abschiebehindernisse zu vertreten haben oder nicht.

Die Kirchen halten diese Regelung außerdem für verfassungswidrig bedenklich. Wenn Abschiebehindernisse – gleich welcher Art – vorliegen, führt dies dazu, dass die Ausreisepflicht des betroffenen Ausländers nicht durch die Ausübung unmittelbaren Zwangs vollzogen werden kann. Dem Betroffenen ist in der Folge selbst dann eine Duldung zu erteilen, wenn er das Abschiebungshindernis zu vertreten hat. Das BVerfG formuliert dazu: „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.“²⁵ Für einen unregelmäßigen Aufenthalt eines Ausländers, der sich im Bundesgebiet aufhält, lässt die Systematik des Aufenthaltsgesetzes keinen

²⁵ Urteil des BVerfG v. 6.3.2003 – 2 BvR 397/02, dort noch in Bezug auf das AuslG.

Raum. „Die tatsächliche Hinnahme des Aufenthalts außerhalb förmlicher Duldung, ohne daß die Vollstreckung der Ausreisepflicht betrieben wird, sieht das Gesetz nicht vor“.²⁶

Die Kirchen plädieren deshalb dafür, den Einschub in § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E ersatzlos zu streichen.

Nr. 10 c): § 60a Abs. 6 AufenthG-E

§ 33 BeschV wird durch diese Norm in das AufenthG überführt und verschärft. Ausländern, die eine Duldung besitzen, darf nunmehr neben der Ausübung einer Erwerbstätigkeit auch die Aufnahme oder Fortführung einer Bildungsmaßnahme, die nicht der allgemeinen Schulpflicht unterliegt, nicht erlaubt werden. Voraussetzung ist, dass sie sich ins Inland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen, aufenthaltsbeendende 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 Arbeitsmöglichkeiten und Bildungsoptionen halten die Kirchen für nicht sachgerecht.

Es kann nicht Ziel sein, die Praxis der Kettenduldungen wiederaufleben zu lassen und eine voraussichtliche nicht unerhebliche Anzahl an Menschen über einen langen Zeitraum ohne rechtmäßigen Aufenthaltsstatus und damit in großer rechtlicher Unsicherheit zu belassen. Die Kirchen befürchten, dass so die im August 2015 in Kraft getretene Bleiberechtsregelung des § 25b AufenthG leerlaufen könnte.

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

Zu Artikel 5: Änderung der Bundesärzteordnung (BÄO)

Durch die Änderung der Bundesärzteordnung soll mit der Einführung des § 10c BÄO-E 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 Personen glaubhaft machen kann, dass sie über eine abgeschlossene Ausbildung als Arzt verfügt, eine Approbation nach §§ 3 ff. BÄO aber 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, ausschließlich zur medizinischen Versorgung Asylsuchender herangezogen werden sollen. Beide großen Kirchen befürchten, dass durch diese Maßnahme die Sicherstellung einer qualifizierten ärztlichen Versorgung gefährdet ist. Darüber hinaus erscheint ihnen die Beschränkung auf eine Versorgung von Asylsuchenden durch Asylsuchende bedenklich.

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

²⁶ So das BVerwG in seinem Urteil vom 21.3.2000 – 1 C 23/99.

Um ein Absinken der medizinischen Standards zu verhindern, sollte Artikel 5 in seiner jetzigen Form gestrichen werden.

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 werden.

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 sehr eingeschränkten Niveau erhalten.

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts²⁷ sind geringere Leistungen im Bereich der Existenzsicherung – wozu Gesundheitsleistungen zu zählen sind – nur durch entsprechend geringere Bedarfe zu rechtfertigen. Inwieweit sich der medizinische Bedarf von Leistungsempfängern des Asylbewerbersleistungsgesetzes von dem der übrigen Bevölkerung unterscheiden soll, erschließt sich nicht.

Auch Personen, die Leistungen nach dem AsylbLG beziehen, genießen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit und benötigen im Krankheitsfall medizinische Behandlung. 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 23. September 2015

²⁷ BVerfG Urteil v. 18.8.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.