



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 –
zur Öffentlichen Anhörung im Innenausschuss 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 Asylbewerberleistungsgesetz 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 (Tragflughallen, 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

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-fluec0htlingsunterkunft-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 ca. 4 Wochen, aus Baden-Württemberg wird zum Teil von Weiterverlegungen nach wenigen Tagen berichtet.

zwischen Bundeskanzlerin und Regierungschefinnen und –chefs der Länder getroffenen Vereinbarung dafür einsetzt, § 47 Abs. 1a S. 1 AsylG nicht als Soll- sondern als Kann-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 Entlastung 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 darauf 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

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.

nach Art. 6 Abs. 5 Asylverfahrensrichtlinie maximal zehn Tage. Diese Vorgaben sind nach 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 nachsuchen, 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 glaubhaft machen 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. Zahlen EA/FA aus **Mazedonien**: Oktober 14: 950; Nov. 14: 926, Dez 14: 689, Jan. 15: 919, Feb. 15: 958, März 15: 1.186; Apr 15: 972, Mai 15: 996, Juni 1.514 Zahlen der EA/FA aus **Serbien**: Okt. 14: 3122; Nov. 14: 3570; Dez. 14: 3369; Jan. 15: 3.328; Feb. 15: 2.849; März 15: 2833, Apr. 15: 2.279; Mai 15: 1.990; Jun. 15: 2.240.

²⁸ Zahlen der Erstantragsteller und Folgeantragsteller aus dem **Kosovo**: Okt. 14: 1.196; Nov. 14: 1.622; 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 betrachten, 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 aus anderen Transformationsländern bekannte Schwächen aufweise³⁷, die

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 BT-Drs. 18/6185, S. 54.

Korruptionsbekämpfung trotz vielfältiger Anstrengungen noch in keinem hochrangigen Fall zu einer Verurteilung geführt habe³⁸ und Angehörige der Roma und „Ägypter“ nach wie vor in vielen Belangen gesellschaftlich benachteiligt seien³⁹. 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 Cannabisanbau⁴⁰, 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.⁴¹ 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.⁴² 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 darüber herrscht, „dass Diskriminierung und soziale Ausgrenzung zwar eine erhebliche Härte darstellen können, jedoch selten mit Verfolgung oder ernsthaften Schaden im asylrelevanten Sinne gleichzusetzen“⁴³ seien. Daneben wird festgestellt „Auch wenn die wirtschaftliche und soziale Lage von weiten Teilen der Bevölkerung wie insbesondere großen Teilen der Roma-

³⁸ BT-Drs. 18/6185, S. 54.

³⁹ BT-Drs. 18/6185, S. 55.

⁴⁰ BT-Drs. 18/6185, S. 54.

⁴¹ Art. 9 RL 2011/95/EU.

⁴⁵ BT-Drs. 18/6185, S. 54.

⁴³ BT-Drs. 18/6185, S. 58.

Minderheit weiterhin schwierig ist, findet eine asylrelevante Verfolgung nicht statt.“⁴⁴ 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.⁴⁵ 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 2014⁴⁶ 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.⁴⁷

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“⁴⁸ 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.“⁴⁹ 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. 57.

⁴⁵ BT-Drs. 16/6185, S. 57.

⁴⁶ <http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/861-france-withdraws-kosovo-from-list-of-safe-countries-of-origin.html>.

⁴⁷ <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=201990&fonds=DCE&item=1>.

⁴⁸ BT-Drs. 18/6185, S. 60.

⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.⁵¹ Von dieser Einschränkung ausgenommen sind Personen, die an der Ausreise unverschuldet, z.B. wegen Reiseunfähigkeit oder fehlender faktischer Reisemöglichkeit,⁵² 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 Ratsbeschlusses⁵³ 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 Koalitionsausschusses⁵⁴ und Beschluss des Bundesländer-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,⁵⁵ 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.

⁵⁰ So bereits die gemeinsame Stellungnahme Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes: <https://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2013/86233.html>.

⁵¹ Begründung S. 62.

⁵² Ebenda.

⁵³ 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.

⁵⁸ Beschluss des Koalitionsausschusses vom 6.9.2015.

⁵⁵ Gesetzbegründung, 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.⁵⁶

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 sie 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 geplanten 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 persönlichen

⁵⁶ EuGH, Urteil vom 27.09.2012, Cimade gg. Ministre de L'interieur, 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 Existenzminimums dar.⁵⁷ 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. 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 ist⁵⁸, 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 lediglich abhängig von Kapazitäten des Anbieters zu ermöglichen. Angesichts der großen

⁵⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen unter Nr. 2b zu § 1a AsylbLG-E.

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

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,⁵⁹ 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 Durchsetzung der Ausreiseverpflichtung wie es einige Länder wie zum Beispiel Niedersachsen⁶⁰ unterhalten, das sich in der Praxis bewährt hat.

⁵⁹ Vgl. Stellungnahme der BAGFW zum Gesetzentwurf Neubestimmung Bleiberecht und Aufenthaltsbeendigung, Ausschussdrucksache 18 (4) 260, S. 4.

⁶⁰ 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 29.9.2015 – 61 – 12231/3.

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, 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 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 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 geringeren Niveau erhalten, Personen, die als Versicherte oder nach § 264 Abs. 2 Satz 1 SGB V Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung erhalten.

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts in dem Urteil vom 18. Juli 2012⁶¹ können geringere Leistungen im Bereich der Existenzsicherung – wozu

⁶¹ BVerfG Urteil v. 18.8.2012 – 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

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