

Stellungnahme

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 Freiwilligenjahresdienstes 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 "Arzthelfers" 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