



## **Stellungnahme des AWO Bundesverbandes**

**zum vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze (Asylbeschleunigungsgesetz) und zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung, der Integrationskursverordnung und weiterer Verordnungen**

**Stand 23.09 2015**

Der AWO Bundesverband bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Es sei jedoch vorangestellt, dass die Stellungnahme auf Grund der äußerst kurzen Frist nicht als abschließend betrachtet werden kann, sondern den Stand der bisherigen Erkenntnisse widerspiegelt.

Es werden mehrere Gesetze verändert und eine neue Verordnung geschaffen, die mehrere bestehende Verordnungen verändert.

1. Asylverfahrensgesetz
2. Asylbewerberleistungsgesetz
3. Aufenthaltsgesetz
4. Bundesmeldegesetz
5. Bundesärzteordnung
6. Baugesetzbuch
7. Verwaltungsgerichtsordnung
8. SGB III und V
8. Finanzausgleichsgesetz u.a. Gesetze und Rechtsverordnungen

Die neue Verordnung s.o. verändert Inhalte der bisherigen:

- Beschäftigungs-Verordnung
- Integrationskurs-VO
- Energieeinsparungs-VO
- Zulassungs-VO für Vertragsärzte

Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs ist im Wesentlichen die Beschleunigung der Asylverfahren, sogenannte Fehlanreize zu beseitigen, Durchsetzung der Ausreisepflichten, bauplanerische Erleichterungen bei der Unterbringung und die Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung von Flüchtlingen.

Allerdings enthält der Entwurf darüber hinausgehende politisch bedeutsame Ansätze. Eine zu begrüßende Neuregelung ist die geplante Einführung des §26, Absatz 2 Beschäftigungs-VO, die den Angehörigen der zukünftig als sicher definierten Herkunftstaaten künftig die Möglichkeit eröffnet, eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 zum Zwecke der Beschäftigung zu erhalten, auch wenn sie nicht die Voraussetzungen der Blauen Karte-EU erfüllen und auch, wenn sie keine Berufsqualifikation entsprechend der "Positivliste" mitbringen.

Auch für nicht qualifizierte (Helfer-)Tätigkeiten können sie - ähnlich Personen aus den USA, Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland und San Marino - künftig eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis erhalten. Dies funktioniert jedoch nur unter drei Voraussetzungen: Sie stellen den Antrag auf Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis aus dem Ausland; d. h. sie halten das Visumverfahren ein; sie waren innerhalb der letzten Monate nicht leistungsberechtigt nach dem AsylbLG in Deutschland - das heißt in der Regel: Sie haben in dieser Zeit keinen Asylantrag gestellt; und die Bundesagentur für Arbeit (ZAV) hat ihre Zustimmung erteilt - inkl. Vorrangprüfung und Prüfung der Beschäftigungsbedingungen. Die Vorrangprüfung entfällt nur, wenn die besonderen Voraussetzungen für die Blaue Karte-EU erfüllt sind, wenn die Person einen deutschen Ausbildungsabschluss besitzt oder es sich um Mangelberufe handelt.

Diese Regelung ist aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt sehr zu begrüßen und führt eine Art Vorabregelung für die Staatsangehörigen der ehemaligen jugoslawischen Staaten (soweit noch keine EU Mitgliedsstaaten) im Hinblick auf den in absehbarer Zeit folgenden EU-Beitritt ein und sie eröffnet für die Menschen tatsächliche Alternativen zum Asylverfahren.

Die Änderungen des SGB III und des Aufenthaltsg i.V.m. der Integrationskursverordnung zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt für Asylbewerber und u.U. auch Geduldete sind im Wesentlichen ebenfalls zu begrüßen.

Es ist sinnvoll, dass Flüchtlinge, deren Antrag voraussichtlich Erfolg haben wird, schon während des Asylverfahrens zu Deutsch- und Integrationskursen zugelassen werden können, soweit Plätze vorhanden sind. Allerdings fehlen hier derzeit noch ausreichende und flächendeckende Angebote. Aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt sollten auch Asylbewerber, deren Erfolgsaussichten nicht auf Anhieb positiv eingeschätzt werden an dem Angebot partizipieren dürfen.

Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylbewerber wird durch die Arbeiterwohlfahrt begrüßt. Allerdings ist die vorgesehene Regelung, die Krankenkasse zur Übernahme von Krankenbehandlungen für Asylbewerber, die Empfänger von Gesundheitsleistungen im Sinne des Asylbewerberleistungsgesetzes sind, zu verpflichten, und zwar nur dann, wenn sie durch eine zuständige Behörde mindestens auf Ebene der Landkreise oder kreisfreien Städte dazu aufgefordert wird. Dieses ist nicht ausreichend, um eine flächendeckende Gleichbehandlung sicher zu stellen. Im Umkehrschluss bedeutet dieses auch, dass diese Verpflichtung entfällt, wenn die Krankenkasse nicht durch die zuständige Behörde dazu aufgefordert wird.

Dem Entwurf zufolge soll die elektronische Gesundheitskarte eine Angabe über den besonderen Status des Karteninhabers und damit über das begrenzte Leistungsspektrum nach den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes enthalten. Dies dürfte die Aufrüstung der EDV-Systeme, sowohl bei den Kassen als auch bei den Vertragsärzten und -psychotherapeuten mit den entsprechenden Kosten erforderlich machen.

Zur Beschleunigung von Verfahren und der Beseitigung von Fehlanreizen werden durch gesetzliche Änderungen im Wesentlichen folgende Maßnahmen ergriffen:

- Die Verpflichtung zum Wohnen in einer Erstaufnahmeeinrichtung wird von 3 auf 6 Monate ausgeweitet und für Flüchtlinge aus sogenannten sicheren Her-

kunftsländern auch darüber hinaus bis zur Abschiebung oder Ausreise, obwohl die Erstaufnahmelager hoffnungslos überbelegt sind.

- In den Erstaufnahmeeinrichtungen werden nur noch Sachleistungen ausgegeben. Auch nach der Zuweisung in die Kommunen kann künftig der „notwendige persönliche Bedarf“, also das so genannte Taschengeld, „soweit wie möglich auch durch Sachleistungen gedeckt werden“.
- Vollziehbar Ausreisepflichtige sollen künftig nur noch die Leistungen des „physischen Existenzminimums“ erhalten (das heißt: einen umgerechneten Regelbedarf von 216 statt 359 Euro), wenn sie aus selbst zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können. Das gleiche gilt für Personen, die innerhalb der EU umgesiedelt wurden oder bereits in einem anderen EU Land Schutz erhalten haben, sollen nur noch das physische Existenzminimum erhalten (§1a Absatz 3 Asylbewerberleistungsgesetz).
- Die Liste der sicheren Herkunftsstaaten wird neben den bestehenden Ländern (Ghana Senegal, Bosnien-Herzegowina, Serben und Mazedonien) auf Kosovo, Albanien und Montenegro ausgedehnt.
- Vorgesehen ist die Einführung der Gesundheitskarte (SGB V, §264), allerdings je nach Entscheidung der Landesregierung und die Ermächtigung weiterer Ärzte und entsprechender Einrichtungen zur ambulanten psychotherapeutischen und psychiatrischen Versorgung.
- Vorgesehen ist auch der Einsatz von Asylbegehrenden in Aufnahmeeinrichtungen als Heilkundige unter der Aufsicht und Verantwortung eines Arztes zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung.
- Vorgesehen sind zum Teil zeitlich befristete Änderungen des Baugesetzbuches und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes
- Es werden lt. Berichten neue, sehr große Unterbringungseinrichtungen zentral eingerichtet

### **Zu den Maßnahmen nehmen wir wie folgt Stellung:**

#### **Einführung von verpflichtenden Sachleistungen**

Der Gesetzesentwurf untergräbt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht hatte 2012 in einem Urteil entschieden, dass die Menschenwürde „migrationspolitisch nicht relativierbar“ ist. Ein Absenken der Sozialleistungen unter das soziokulturelle Existenzminimum ist mit dem Verfassungsgerichtsurteil unvereinbar. Es ist zu befürchten, dass diese Regelung auch jene Flüchtlinge trifft, die in den letzten Wochen von der Bevölkerung an den Bahnhöfen mit Hilfsgütern und Willkommengesten empfangen wurden.

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 18.07.2012 ausgeführt:

RN 120 „Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigt es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss. Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht. Ausländische Staatsangehörige verlieren den Geltungsanspruch als soziale Individuen nicht dadurch, dass sie ihre Heimat verlassen und sich in der Bundesrepublik Deutschland

nicht auf Dauer aufhalten. Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.“

RN 121 „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“

Abgesehen von der Frage, wer eigentlich „vollziehbar ausreisepflichtig“ ohne Duldung ist, und wie unterschieden werden soll zwischen dem „physischen Existenzminimum“ und dem „unabweisbar gebotenen“, sind diese Regelungen offenkundig verfassungswidrig. Aus der jahrelangen Erfahrung mit Asylsuchenden in den Unterkünften und Erstaufnahmeeinrichtungen resultieren umfangreiche Stellungnahmen der Arbeiterwohlfahrt und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zur Versorgung mit Sachleistungen, die belegen, dass die Einführung von Sachleistungen keineswegs den angestrebten Effekt bewirken werden.

Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus vor, dass alle Menschen in den Erstaufnahmeeinrichtungen nur noch Unterstützung in Form von Sachleistungen erhalten sollen. Das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum aus Art. 1 und Art. 20 GG umfasst neben der physischen Existenz auch *Leistungen für ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe und zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen*. Art. 1 Abs. 1 GG begründet diesen Anspruch als ein Menschenrecht. *„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. ... Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“* So das BVerfG-Urteil v. 18.07.2015 zum AsylbLG, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718\\_1bvl001010.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/ls20120718_1bvl001010.html), Leitsätze sowie Rn 120, 121.s.o.

Wenn die Abschiebung eines Flüchtlings aus von ihm selbst zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden kann, soll er/sie Arbeitsverbote erhalten und ebenfalls von den Sozialleistungen ausgeschlossen werden. Diese Regelung wird viele bislang geduldete Flüchtlinge treffen, da einem großen Teil von ihnen unterstellt wird, sie seien selbst dafür verantwortlich, dass sie nicht abgeschoben werden können. In der Praxis werden diese Voraussetzungen durch die Ausländerbehörden sehr unterschiedlich und i. d. R. zum Nachteil der Menschen ausgelegt.

### **Längerer Verbleib in den Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE):**

Alle Flüchtlinge müssen statt bisher drei künftig bis zu sechs Monate in der Erstaufnahmeeinrichtung (EAE) bleiben (§ 47 AsylverfG). In dieser Zeit sollen sie kein Bargeld, sondern nur Sachleistungen erhalten. Flüchtlinge aus den sicheren Herkunftsländern

ländern (§ 47,1a AsylverfG) bleiben so lange wie das Verfahren dauert, ggfs. über sechs Monate hinaus bis zu ihrer Abschiebung oder Ausreise in den EAEs, bzw. Großeinrichtungen (siehe grauer Kasten unten).

Weiterhin ist bekannt geworden, dass die Bundesregierung **drei große Verteilzentren für Flüchtlinge** plant. Mit diesen Verteilzentren soll München bzw. Bayern entlastet werden.

Ein weiteres Zentrum ist geplant in Brandenburg, in Selchow am Flughafen BER in zwischen alter und neuer Startbahn gelegenen Messehallen der Länder Berlin und Brandenburg. Eigentümer dieser Hallen sind Gesellschaften der Länder Berlin und Brandenburg, weshalb es auch einer politischen Entscheidung der Länder Brandenburg und Berlins bedarf, um das Verteilzentrum ggf. zu realisieren. Die ExpoCenter Airport Berlin Brandenburg GmbH gehört der ZukunftsAgentur Brandenburg GmbH (ZAB) und der Messe Berlin GmbH zu je 50 %, <http://www.berlin-expocenter-airport.de>, Siehe auch : <http://www.taz.de/Neues-Verteilzentrum-in-Schoenefeld/!5230611/>

In der Lüneburger Heide auf einem Bundeswehrstandort bei Fallingbostel will man bis zu 6000 Flüchtlinge unterbringen und räsoniert bereits darüber, dass dieses Lager auch einen Gleisanschluss benötigt:

<https://www.kreiszeitung.de/lokales/heidekreis/bad-fallingbostel-ort28275/grindel-einsatz-beeindruckend-notaufnahmelager-besteht-wohl-laenger-5533289.html>

In der komplett umzäunten ehemaligen autonomen US-Siedlung "Patrick Henry Village" bei Heidelberg ist ein in Zentrum für bis zu 10 000 Flüchtlinge geplant [http://www.rnz.de/nachrichten/heidelberg\\_artikel,-Patrick-Henry-Village-als-Aufnahmezentrum-Heidelberg-akzeptiert-und-applaudiert-\\_arid,127265.html](http://www.rnz.de/nachrichten/heidelberg_artikel,-Patrick-Henry-Village-als-Aufnahmezentrum-Heidelberg-akzeptiert-und-applaudiert-_arid,127265.html)

**Diese Regelungen sind aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt nur scheinbar geeignet, die krisenhafte Situation bei der Aufnahme und Versorgung der ankommenden Flüchtlinge zu entlasten oder zu verbessern. Die AWO befürchtet, dass durch solche Großunterkünfte die Ressentiments in der Bevölkerung deutlich ansteigen werden. Dieses einerseits, weil die geplante große Anzahl von Menschen in Unterkünften für die einheimische Bevölkerung beängstigend sein kann und es rechtsgerichteten Gruppen einfacher macht, Ängste zu schüren und andererseits, da Regionen für die Großunterkünfte gewählt wurden, die nur schwierig den Kontakt zur Bevölkerung ermöglichen werden. Gerade dieser bewusst hergestellte Kontakt zwischen den Menschen auf der Flucht und den Einheimischen hat sich aber bewährt als wirkungsvolle Maßnahme zum sozialen Zusammenhalt und zur Willkommenskultur.**

Darüber hinaus ist nach unseren Erkenntnissen die Ausstattung der EAEs oftmals provisorisch, die Ausweitung der Plätze und des Verbleibs ist deshalb grundsätzlich problematisch; es sei denn es würden EAE Plätze mit einer Beleg-Obergrenze und guten Standards geschaffen. Das scheint aber derzeit nicht realistisch.

Sie sind im Gegenteil hoffnungslos überbelegt (teilweise wie in Karlsruhe 8-fach). Es ist außerdem der Trend zu verzeichnen, als Notaufnahme in Betrieb genommene Einrichtungen (Tragflughallen, Industriegebäude, Zeltstädte) in EAEs umzuwandeln.

Unseren Erkenntnissen nach steht Asylsuchenden keine Privatsphäre zur Verfügung. Dies führt zu Spannungen und oftmals zu Gewaltsituationen sowohl zwischen einzelnen Bewohnern oder Bewohnergruppen, als auch zwischen Bewohnern und Einrichtungspersonal. Darunter leiden insbesondere Familien und Kinder.

Mit der Verpflichtung, in der EAE sechs statt drei Monate zu verbleiben, soll sich auch der Zeitraum verlängern, innerhalb dessen die Residenzpflicht gilt und das Arbeitsverbot, welches gerade auf drei Monate beschränkt wurde. Da Asylsuchenden für die Dauer, in der sie verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, keine Erwerbstätigkeit erlaubt werden darf, führt dies indirekt zu einer Verlängerung der Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang.

Eine Entlastung der EAEs könnte eintreten, wenn Asylsuchenden von Anfang an ermöglicht würde, bei Verwandten, Bekannten oder Freunden zu wohnen. Das ist bisher nur in wenigen Bundesländern und nur in Ausnahmefällen möglich.

Diese Maßnahmen stellen somit Abschreckungsmaßnahmen für potentielle Asylbewerber dar, die jedoch die Lebensbedingungen der bereits untergebrachten Flüchtlinge in nicht akzeptabler Art und Weise verschlechtern. Der AWO Bundesverband tritt dafür ein, dass Menschen, die hier Schutz suchen, auch menschenwürdig untergebracht werden.

### **Einschränkungen für Geduldete**

Im vorliegenden Entwurf wird in § 60a AufenthG, der die Erteilung einer Duldung regelt, der Abs. 6 neu eingefügt. Er verbietet die Ausübung einer Erwerbstätigkeit und die Aufnahme oder Fortführung von Bildungsmaßnahmen, bei Ausländern, die sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen; die den Nichtvollzug von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen selbst zu vertreten haben; und die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftslands sind.

Alle diese Flüchtlinge, wenn sie nicht mehr der allgemeinen Schulpflicht unterliegen, sondern bspw. die Realschule, das Gymnasium oder eine Universität besuchen oder eine sonstige Ausbildung machen, müssten diese sofort beenden.

Diese Regelungen verkehren die bei den letzten Gesetzesänderungen erzielten Fortschritte (Zugang zu Bildung und Ausbildung, stichtagsfreie Bleiberechtsregelung für junge Geduldete) in ihr Gegenteil. Dank des jahrelangen gesellschaftlichen Einsatzes von Wohlfahrtsverbänden, von Kirchen, Gewerkschaften, Wirtschaftsunternehmen, Flüchtlingsräten, PRO ASYL und weiten Teilen der Politik wurde gerade eine stichtagsfreie Bleiberegulung für langjährig Geduldete geschaffen.

Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf vor, dass Asylsuchende monatelang in nicht hinnehmbare Warteschleifen gezwängt werden können, indem die bereits vom BAMF angewandte Praxis, vor Beginn des Asylverfahrens die Asylsuchenden mit einer „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender“ (sog. BÜMA) auszustatten, auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wird. (§ 63a AsylVfG). Diese Praxis erzeugt bereits jetzt wochen- bis monatelange Wartezeiten bis der eigentliche Asylantrag überhaupt gestellt werden kann.

## **Einsatz von Asylbegehrenden in Aufnahmeeinrichtungen als Heilkundige unter der Aufsicht und Verantwortung eines Arztes zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung**

Die Bundesärzteordnung soll um eine vorübergehende zweijährige Ermächtigung von Flüchtlingen mit ärztlichen Vorerfahrungen zur Sicherstellung der ärztlichen Versorgung der Asylbewerber erweitert werden

Die Tätigkeit soll unter der Verantwortung eines Arztes erfolgen. Wegen der Sicherstellung der ärztlichen Versorgung und dem Mangel vor Ort ist dieses Ansinnen des Gesetzgebers zwar nachvollziehbar, jedoch scheinen die Kriterien und die Prüfung der Voraussetzungen für die Ermächtigung noch nicht ausgereift.

In Anbetracht haftungsrechtlicher Fragen für den verantwortlichen Arzt, aber auch mit der bedenklichen Kreation eines Semi-Arztes für Flüchtlinge scheint diese Lösung nicht sinnvoll. Es stellt sich die Frage, ob Vertrags-Ärzte sich auf solch eine unerprobte Verantwortungsübernahme mit für sie eventuell unabsehbaren Rechtsfolgen im Falle eines Schadens überhaupt einlassen werden.

Aus unserer Sicht wäre eine ordnungsgemäße Erteilung der Approbation oder einer Berufserlaubnis nach geltendem Recht möglich und sinnvoll. Das neue Anerkennungsgesetz ermöglicht die Substituierung gegebenenfalls fehlender Unterlagen zum Nachweis der ärztlichen Qualifikation.

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt nutzt die Gelegenheit und unterbreitet seinerseits mit dieser Stellungnahme Vorschläge für eine echte Entlastung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und zur Beschleunigung von - gleichzeitig fairen – Verfahren. Maßstab ist die menschenwürdige Behandlung von Flüchtlingen in Deutschland.

Wirklich entlastend für das Bundesamt wäre eine Altfallregelung zur Entlastung für Personen, die über ein Jahr auf die Entscheidung des BAMF warten und die Erteilung eines Aufenthaltstitels nach § 23 Abs. 4 AufenthG.

Entlastend für das beteiligte Personal wäre zudem die zeitlich befristete Aussetzung des Dublinverfahrens für bestimmte Herkunftsländer, um die Kapazitäten der Mitarbeiter für die Bearbeitung von Asylanträgen nutzen zu können. (Im 1. Quartal 2015 führten nur 11, 5 % der Rücküberstellungsversuche zu einer tatsächlichen Abschiebung).

Eine weitere Möglichkeit stellt das schriftliche Verfahren dar, wenn es nicht nur für Eritreer, Iraker und Syrer, sondern auch für Somalier und gegebenenfalls weitere Gruppen eingeführt würde. Darüber hinaus plädieren wir für eine dauerhafte Abschaffung der Verpflichtung, nach drei Jahren Widerrufsverfahren durchzuführen und dafür, zur Entlastung der Bundespolizei, deren Verpflichtung, bei Schutzsuchenden Anzeige wegen illegaler Einreise zu erstatten, abzuschaffen.

AWO Bundesverband  
Berlin, den 23.09.2015