

Münster, 23.9.2015

Entrechtung per Gesetz: Bundesregierung plant umfassendes Desintegrationsprogramm für Flüchtlinge

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zum so genannten „[Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz](#)“ vorgelegt. Entgegen seinem Namen handelt es sich in Wahrheit um ein Integrationsverhinderungsgesetz, das viele mühsam erreichte Verbesserungen, die erst kürzlich in Kraft getreten waren, wieder einstampft. Der Gesetzentwurf ist eine in Paragrafen gegossene Rolle rückwärts – als wären die jahrelangen Diskussionen um Willkommenskultur und Paradigmenwechsel spurlos an der Bundesregierung vorbei gegangen.

Statt Asylverfahren zu beschleunigen, hat der zwischen Union und SPD abgestimmte Entwurf vorrangig das Ziel, die Integration und Teilhabe großer Flüchtlingsgruppen gesetzlich zu verhindern. Mit dem Vorhaben sollen die Betroffenen sozial vollständig entrechtet werden – das Aufenthaltsrecht soll mit einer umfassenden sozialen Exklusion flankiert und durchgesetzt werden. Dabei spielt die Frage nach integrations- und sozialpolitischer Sinnhaftigkeit ebenso wenig eine Rolle wie die offensichtliche Verfassungswidrigkeit einiger Regelungen.

Die systematische soziale Entrechtung soll zum effektiven Instrument des Ausländer- und Ordnungsrechts gemacht werden. Dass es sich dabei um eine integrations- und sozialpolitische Geisterfahrt handelt, dass es geradezu absurd ist, den Angehörigen der künftigen EU-Mitgliedsstaaten nun jegliche Teilhabe zu verweigern, stört nur wenig. Schließlich geht es ums Prinzip.

Einer der wenigen im Ansatz positiven Aspekte ist die geplante Öffnung der Arbeitsmigration aus den Balkanstaaten (die gleichwohl einen „Spurwechsel“ nicht eröffnet) sowie die (zu kurz greifende) Öffnung der Sprachkurseangebote.

Im folgenden ein (unvollständiger) Überblick:

Arbeitsverbot für alle Asylsuchenden: Künftig sechs statt drei Monate.

Die Pflicht, in zentralen Aufnahmeeinrichtungen leben zu müssen, wird für sämtliche Asylsuchenden – unabhängig vom Herkunftsland – von drei auf bis zu sechs Monate ausgeweitet. Da Asylsuchenden für die Dauer, in der sie verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben, keine Erwerbstätigkeit erlaubt werden darf, führt dies indirekt zu einer Verlängerung der Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang. Diese war erst im vergangenen Jahr auf drei Monate verkürzt worden, nun wird sie durch die Hintertür wieder verlängert. (§ 47 i. V. m. § 61 AsylG-E)

Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“: Unbefristetes und zwingendes Arbeitsverbot

Für Personen aus den so genannten „sicheren Herkunftsstaaten“ (aktuell Serbien, Mazedonien, Bosnien, Ghana und Senegal, nach dem Entwurf zusätzlich: Kosovo, Albanien und Montenegro) besteht künftig ein gesetzliches Verbot, eine Arbeitserlaubnis erhalten zu können. Dies gilt sowohl für Personen *während* des Asylverfahrens, da diese bis zu ihrer Abschiebung oder Ausreise der Lagerpflicht („Aufnahmeeinrichtung“) unterliegen – mit der Folge eines Arbeitsverbots. Es gilt aber auch für Personen *nach* Ablehnung des Asylantrags und damit der Erteilung einer Duldung, weil die neue Regelung in § 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG-E ein solches zwingendes Arbeitsverbot vorsieht bei Personen, deren Asylantrag nach § 29a des neuen Asylgesetzes abgelehnt worden ist. Dies betrifft Personen aus den so genannten sicheren Herkunftsstaaten. Das Arbeitsverbot wird auch die Aufnahme einer betrieblichen Berufsausbildung, eines Freiwilligendienstes oder eines Praktikums ausschließen. Das Arbeitsverbot soll weiterhin wie bisher für Personen mit Duldung gelten, die eingereist sind, um Sozialhilfe zu erlangen oder die ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben.

Ausbildungs- und Studierverbot: Viele Geduldete sollen von Bildung ausgeschlossen werden

Für Personen mit Duldung, die aus „sicheren Herkunftsstaaten“ stammen, die eingereist sind, um Sozialleistungen zu erhalten oder die ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben, soll künftig ein zwingendes Bildungsverbot gelten: Das Studier- und Bildungsverbot wird sich auf alle Bildungsmaßnahmen erstrecken, die nicht der allgemeinen Schulpflicht unterliegen – davon kann das Studium oder eine schulische Berufsausbildung umfasst sein, aber auch das Abendgymnasium, die Abendrealschule, das Berufskolleg oder die Oberstufe.

Gesellschaftliche Isolation: Lagerpflicht ohne Schulpflicht für Menschen aus „sicheren Herkunftsstaaten“

Personen und Familien aus den so genannten sicheren Herkunftsstaaten sollen einer unbefristeten Lagerpflicht in so genannten „Aufnahmeeinrichtungen“ unterliegen – die faktisch Abschiebungslager sind. In einigen Bundesländern würden Kinder in diesen Aufnahmeeinrichtungen noch nicht einmal der Schulpflicht unterliegen: In NRW etwa beginnt die Schulpflicht erst mit Zuweisung in die Kommunen – die bei unbefristeter Lagerpflicht nicht mehr erfolgen wird.

Entmündigung:

Sachleistungen statt Bargeld in den Aufnahmeeinrichtungen

Das geänderte Asylbewerberleistungsgesetz sieht zwingend vor, in Aufnahmeeinrichtungen künftig auch den „notwendigen persönlichen Bedarf“ (das so genannte Taschengeld) „soweit wie möglich“ durch Sachleistungen zu decken.

Kommunale Willkür:

Sachleistungen statt Bargeld in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften

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“. Da die ganz überwiegende Zahl der Asylsuchenden nach der Erstaufnahme in kommunalen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sein dürfte, sind dem längst überwunden geglaubten Sachleistungsprinzip wieder Tür und Tor geöffnet – je nach politischem Willen von Kommunen und Ländern. Diese Regelung betrifft Leistungsberechtigte aus allen Herkunftsstaaten.

Relativierung der Menschenwürde:

Leistungskürzung nach § 1a AsylbLG auf das physische Existenzminimum

Neben den bereits jetzt bestehenden Leistungseinschränkungen für ausreisepflichtige Personen und Personen mit Duldung, die aus Sicht der Ausländerbehörde entweder eingereist sind, um Sozialleistungen zu erhalten oder die ihr Abschiebungshindernis selbst zu vertreten haben, auf das „unabweisbar Gebotene“, werden weitere Leistungskürzungen vorgesehen:

- 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 soll gelten für Personen mit Aufenthaltsgestattung oder vollziehbarer Ausreisepflicht, wenn für sie aufgrund einer Umsiedlungsaktion der EU ein anderer EU-Staat zuständig ist, oder wenn sie als Schutzberechtigte eigentlich in einem anderen EU-Staat leben müssen – auch wenn sie dort von Obdachlosigkeit und sozialer Isolation bedroht sind. Das europäische Versprechen der Freizügigkeit gilt eben nur für „uns“, nicht für „die anderen“.

Abgesehen von der Frage, wer eigentlich „vollziehbar ausreisepflichtig“ ohne Duldung sein soll und was der Unterschied zwischen dem „unabweisbar gebotenen“ und dem „physischen Existenzminimum“ sein soll, sind diese Regelungen offenkundig mit der Verfassung nicht zu vereinbaren – wie auch ein juristischer Laie ziemlich schnell erkennen sollte. Das Bundesverfassungsgericht hatte am 18. Juli 2012 entschieden:

„Auch eine kurze Aufenthaltsdauer oder Aufenthaltsperspektive in Deutschland rechtfertigt es im Übrigen nicht, den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf die Sicherung der physischen Existenz zu beschränken. Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt, dass das Existenzminimum in jedem Fall und zu jeder Zeit sichergestellt sein muss. Art. 1 Abs. 1 GG garantiert ein menschenwürdiges Existenzminimum, das durch im Sozialstaat des Art. 20 Abs. 1 GG auszugestaltende Leistungen zu sichern ist, als einheitliches, das physische und soziokulturelle Minimum umfassendes Grundrecht. (...) Die einheitlich zu verstehende menschenwürdige Existenz muss daher ab Beginn des Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland realisiert werden.“ (...) „Migrationspolitische Erwägungen, die Leistungen an Asylbewerber und Flüchtlinge niedrig zu halten, um Anreize für Wanderungsbewegungen durch ein im internationalen Vergleich eventuell hohes Leistungsniveau zu vermeiden, können von vornherein kein Absenken des Leistungsstandards unter das physische und soziokulturelle Existenzminimum rechtfertigen. Die in Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde ist migrationspolitisch nicht zu relativieren.“

Die Gesetzesbegründung aus dem BMAS geht auf diesen offensichtlichen Widerspruch mit keinem Wort ein – vermutlich aus gutem Grund, weil der Widerspruch selbst unter erheblichen intellektuellen Verrenkungen nicht aufzulösen wäre.

Öffnung der Integrationskurse mit angelegter Kette: Nur wenige dürfen deutsch lernen.

Als eine der wenigen positiven Aspekte sieht der Gesetzentwurf eine vorsichtige Öffnung der Integrationskurse auch für Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung vor. Aber:

- Personen mit Aufenthaltsgestattung sollen nur dann zu Integrationskursen zugelassen werden können, wenn „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“. Laut Gesetzesbegründung soll dies bei Asylsuchenden erfüllt sein, „die aus einem Land mit einer hohen Anerkennungsquote kommen oder bei denen eine belastbare Prognose für einen erfolgreichen Asylantrag besteht.“
- Personen mit Duldung sollen nur dann zum Integrationskurs zugelassen werden können, wenn sie eine „Ermessensduldung“ nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG besitzen. Dies dürfte nur bei den wenigsten der Fall sein. Üblich ist eine Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG, weil eine Abschiebung unmöglich ist, weil ein rechtliches oder tatsächliches Abschiebungshindernis besteht. Personen mit einer Duldung sind also auch nach der geplanten Neuregelung regelmäßig von Integrationskursen ausgeschlossen.

Berufsbezogene Sprachkurse: Große Gruppen werden ausgeschlossen

Die berufsbezogene Sprachförderung – hiermit dürften wohl die ESF-BAMF-Sprachkurse gemeint sein – wird künftig auch im AufenthG gesetzlich verankert. Allerdings werden im Gesetz berufsbezogene Sprachkurse für Personen mit Aufenthaltsgestattung aus „sicheren Herkunftsstaaten“ ausdrücklich ausgeschlossen. Dies ist eine Verschlechterung gegenüber der geltenden Rechtslage.

Bundesagentur für Arbeit: Förderung nur für einige

Da die Wartefrist für den Arbeitsmarktzugang für Personen mit Aufenthaltsgestattung auf bis zu sechs Monate verlängert wird, stehen die Betroffenen während dieser Zeit den Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit nicht zur Verfügung. Dementsprechend können mit Ausnahme der Beratung keine Leistungen der Arbeitsagentur erbracht werden. Um diese Lücke zu schließen, sollen künftig ausdrücklich bestimmte Leistungen erbracht werden dürfen: Neben der Beratung gilt dies für die Vermittlung, die Potenzialanalyse sowie die Förderung aus dem Vermittlungsbudget, die Förderung von Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie die Finanzierung von Basissprachkursen. Dies ist sinnvoll. Aber: Natürlich sind Personen ausgeschlossen, bei denen kein „rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“. Dann spielt auch deren vielleicht außergewöhnlich gute Qualifikation und hohe Motivation keine Rolle – schließlich geht es, wie gesagt, ums Prinzip!

Ähnliches gilt für die neue Möglichkeit der Bundesagentur für Arbeit, Basissprachangebote zu finanzieren: Hiervon sind Personen mit einer Aufenthaltsgestattung aus einem „sicheren Herkunftsstaat“ ausgeschlossen.

Gesundheitskarte im AsylbLG: Der Landesfürst entscheidet.

Die Einführung einer Gesundheitskarte wird künftig vom Willen der jeweiligen Landeregierung abhängen: Wenn das Land eine entsprechende Vereinbarung mit den Krankenkassen abschließen will, darf letztere sich nicht verweigern. Dies ist keine wirklich Verbesserung gegenüber der jetzigen Rechtslage. Und ob die Länder derartige Vereinbarungen treffen wollen? NRW hat sie bereits abgeschlossen – ohne Gesetzesänderung. Und Bayern? Ein aktuelles Bild von der Facebook-Seite der CSU sagt mehr als tausend Worte:



Frau Aigner schreibt dazu:

„Die elektronische Gesundheitskarte an Flüchtlinge zu vergeben, ist der falsche Weg. Das führt zu nicht kontrollierbaren Leistungsausweitungen und erweckt in den Herkunftsländern den Eindruck einer umfassenden kostenlosen Gesundheitsversorgung in Deutschland. Das bisherige System mit Berechtigungsscheinen des Sozialamts für die medizinische Behandlung von Flüchtlingen hat sich bewährt, und wir sollten dabei bleiben.“

Alles klar?

Spurwechsel? Keine Spur!

Die immer lauter eingeforderte Möglichkeit nach einem „Spurwechsel“ – also einer aufenthaltsrechtlichen Alternative zum Asylverfahren – kommt im Gesetzentwurf mit keiner Silbe vor. Im Gegenteil: Durch die Einführung von Einreisesperren für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, die Beschränkung der Ermessensduldung während der Ausbildung auf Personen unter 21 Jahren bei gleichzeitigem Ausschluss von Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“, das Leerlaufen der gerade eingeführten Bleiberechtsregelung durch flächendeckende Arbeitsverbote, ist der Spurwechsel sogar noch viel schwieriger als zuvor.

Zugleich bleiben bestehende Hürden unangetastet: Ein Wechsel aus der Aufenthaltsgestattung oder der Duldung in die Blaue Karte-EU, in eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums, der Ausbildung oder der Beschäftigung bleibt gesetzlich ganz überwiegend ausgeschlossen.

Neue Wege: Arbeitsmigration aus den Balkanstaaten wird erleichtert.

Einer der wenigen inhaltlich vom Ansatz her zu begrüßenden Punkte ist die geplante Einführung eines [§ 26 Abs. 2 BeschV](#):

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Für Staatsangehörige von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien können in den Jahren 2016 bis einschließlich 2020 Zustimmungen zur Ausübung jeder Beschäftigung erteilt werden. Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn der Antrag auf Erteilung des Aufenthaltstitels bei der jeweils zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsstaat gestellt wurde und der Antragsteller in den letzten 24 Monate vor Antragstellung nicht nach dem Asylbewerberleistungsgesetz anspruchsberechtigt war.“

Das heißt: Angehörige dieser (zukünftig als sicher definierten) Herkunftsstaaten haben künftig die Möglichkeit, 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" erfüllen. 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:

1. Sie stellen den Antrag auf Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis aus dem Ausland; d. h. sie halten das Visumverfahren ein;
2. Sie waren innerhalb der letzten 24 Monate nicht leistungsberechtigt nach dem AsylbLG in Deutschland - das heißt in der Regel: Sie haben in dieser Zeit keinen Asylantrag gestellt;
3. Die Bundesagentur für Arbeit (ZAV) hat ihre Zustimmung erteilt - inkl. Vorrangprüfung und Prüfung der Beschäftigungsbedingungen. Die Zustimmung der ZAV entfällt hier nur nach den allgemeinen Regelungen (also wenn die normalen Voraussetzungen für die Blaue Karte-EU erfüllt sind oder die Person einen deutschen Hochschulabschluss besitzt). Die Vorrangprüfung entfällt nur, wenn die besonderen Voraussetzungen für die Blaue Karte-EU erfüllt sind, wenn die Person einen deutschen Ausbildungsabschluss besitzt, oder es sich um Mangelberufe handelt.

Diese Regelung führt eine Art Vorgriffsregelung für die Staatsangehörigen der Balkanstaaten im Hinblick auf den in absehbarer Zeit folgenden EU-Beitritt ein und eröffnet Alternativen zum Asylverfahren. Dass eine zweijährige Sperre nach einem Asylverfahren in Deutschland besteht, schließt indes einen Großteil der in Frage kommenden Personen wiederum aus und ist somit kontraproduktiv.

Hohe Bleibeperspektive, geringe Bleibeperspektive: Die Stochastik wird zum Verteilungskriterium sozialer Teilhabe

Laut Wikipedia handelt es sich bei der „Stochastik“ um die *Kunst des Vermutens* oder *Ratekunst*. Sie ist ein Teilgebiet der Mathematik und fasst als Oberbegriff die Gebiete Wahrscheinlichkeitstheorie und Statistik zusammen.

Die „Ratekunst“ – also die Prognose, ob jemand über eine geringe oder über eine hohe Bleibeperspektive verfügt – scheint mehr und mehr zum Instrument der Verteilung von Teilhabechancen zu werden.

Allein: Die Frage, ob jemand eine „hohe“ oder „geringe“ Bleibeperspektive hat, ist nicht *Ausgangspunkt*, sondern *Ergebnis* bestimmter rechtlicher Regelungen. Das heißt: Über die Gestaltung des Rechts wird die Bleibeperspektive erst zu einer „hohen“ oder „geringen“ gemacht.

Der Begriff der „geringen Bleibeperspektive“ ist faktisch nichts anderes als ein semantisch aufgehübschtes Synonym für die in den ideologischen Debatten der 1980er und 90er Jahre genutzten Kampfbegriffe „Asylbetrüger“ oder „Scheinasylanten“. Nur: Richtiger wird er auch durch den Einsatz rhetorischen Weichspülers nicht.

Menschen halten sich schlichtweg nicht an die in sie hinein projizierte „geringe Bleibeperspektive“. Sie bleiben dennoch lange oder für immer hier, sie kommen wieder oder schaffen sich selbst eine hohe Bleibeperspektive.

Die politische Diskussion um die „Gastarbeiter“ der 60er und 70er Jahre und die „Wirtschaftsflüchtlinge“ der 80er und 90er Jahre ging bereits in die gleiche Richtung: Auch diesen Gruppen war damals eine „geringe Bleibeperspektive“ zugeschrieben worden. Unter anderem dies war der Grund, warum soziale Teilhabe verweigert oder nicht für notwendig erachtet wurde. Erst sehr viel später hat man erkannt, dass die damalige Politik eine integrations- und sozialpolitische Geisterfahrt war, die später aufwändig und schmerzhaft korrigiert werden musste. Muss nun derselbe Fehler zum dritten Mal wiederholt werden?

Die niedersächsische Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe, Doris Schröder-Köpf, sorgt sich völlig zurecht vor einem „Rückfall in alte Reflexe“ und warnt davor, „wieder in das alte Spiel zu verfallen und die Welt in gute Flüchtlinge und schlechte Flüchtlinge zu unterteilen“.

Es ist interessant, dass die Gebrauchsanleitungen, die bereits in den 1980er und 1990er Jahren alles andere als hilfreich waren, nun erneut aus der Schublade gezogen werden sollen. Diese Herangehensweise ist nicht nur sozial- und integrationspolitisch falsch. Sie führt neben der verordneten sozialen Exklusion einer ganzen Bevölkerungsgruppe auch zu einem gesellschaftlichen Klima der „Verachtung“ gegenüber Menschen mit „geringer Bleibeperspektive“ – übersetzt: Menschen aus dem Balkan. Unausgesprochen, aber in Wahrheit gemeint: Roma.