

# Stellungnahme

|  |
|--|
| <p>Deutscher Bundestag<br/>Innenausschuss</p> <p>Ausschussdrucksache</p> |
|--|

|  |
|--|
| <p><b>Diakonie</b> <br/><b>Deutschland</b></p> |
|--|

|   |
|---|
| <p>Evangelischer Bundesverband<br/>Evangelisches Werk für Diakonie<br/>und Entwicklung e.V.</p> |
|---|

|  |
|--|
|  |
|--|

|   |
|---|
| <p>Vorstand Sozialpolitik</p> <p>Maria Loheide<br/>Caroline-Michaelis-Straße 1<br/>10115 Berlin<br/>Telefon: +49 30 65211-1632<br/>Telefax: +49 30 65211-3632<br/>maria.loheide@diakonie.de</p> |
|---|

## **Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (sog. „Asylpaket II“)**

Die Diakonie Deutschland nimmt nachfolgend Stellung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren. Aufgrund der kurzen Frist von weniger als einem Tag, die den Verbänden zur Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Verfügung stand, war es der Diakonie Deutschland nicht möglich, ihre Expertise bereits gegenüber dem Bundesinnenministerium einzubringen. Eine Bewertung des Gesetzesvorhabens ist jedoch angesichts der geplanten weitreichenden Maßnahmen unabdingbar. Wir bitten, die Stellungnahme im parlamentarischen Verfahren bei der weiteren Beratung und Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Auch wenn die Begründung des Gesetzesvorhabens als Ziel beschleunigte Asylverfahren benennt, führen die geplanten Maßnahmen tatsächlich jedoch zu mehr Bürokratie bei der Erstaufnahme von Asylsuchenden, erschweren diese und führen so mitnichten zu einer angestrebten Verkürzung und Effektivierung. Mit dem Vorhaben könnte der Erosion rechtsstaatlicher Standards der Weg bereitet werden. Abschreckungsmaßnahmen im Gesetzesvorhaben werden nicht zu einer effektiven Reduzierung der Zuwanderung führen, solange die Ursachen, allen voran der Krieg in Syrien, fortbestehen.

Die im Asylpaket II vorgenommenen Verschärfungen beim Familiennachzug und im Sozialleistungsbereich werden nicht dazu führen, dass weniger Menschen in Deutschland Schutz suchen, jedoch wird die Integration der Ankommenden erheblich erschwert, das ohnehin komplexe Verfahren weiter verkompliziert und die für die Integration wichtige und anhaltende Aufnahmebereitschaft und Unterstützung der einheimischen Bevölkerung unterminiert.

Kirche und Diakonie sind bereit, ihre Ressourcen zur gelingenden Aufnahme zur Verfügung zu stellen, und stellen jeden Tag unter Beweis, was Willkommenskultur in Deutschland durch die Zivilgesellschaft erreichen kann.

Insbesondere folgende Maßnahmen hält die Diakonie Deutschland für integrationspolitisch verfehlt, unverhältnismäßig verwaltungsaufwändig und zum Teil rechtsstaatlich und verfassungsrechtlich bedenklich:

- Errichtung besonderer Asylerstufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern, Folgeantragsteller oder Personen, deren Pass nicht vorliegt; dort ist kein Zugang zu Information und Rechtsberatung trotz extrem kurzer Verfahrens- und Rechtsmittelfristen vorgesehen, jedoch Sachleistungen, Wohnpflicht und Aufenthaltsbeschränkungen.
- Erhebliche qualitative und zeitliche Einschränkungen bei der Glaubhaftmachung krankheitsbedingter Abschiebungshindernisse (unverzögliche Vorlage der Bescheinigung allein von approbierten Ärzten) und beim Zugang zur medizinischen Versorgung im Zielstaat.
- Unverhältnismäßige Sanktionierung bei Verstößen gegen die staatliche Verteilentscheidung nach dem starren EASY-System, das keine Härtefälle für Familienzusammenführung oder Ausnahmetatbestände vorsieht und erst nach Asylantragstellung eine Korrektur ermöglicht, teilweise mit erheblicher Zeitverzögerung.
- Ausschluss von Familienzusammenführung von Ehegatten, Kindern und Eltern von unbegleiteten Minderjährigen für zwei Jahre für einen Teil International Schutzberechtigter nach § 4 AsylG (Subsidiärschutz).
- Verfassungsrechtlich bedenkliche und bürokratische generelle Leistungskürzung in der Erstaufnahmephase nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Diakonie Deutschland widerspricht im Übrigen der Feststellung der Bundesregierung, dass viele der in 2015 gestellten Asylanträge keine Aussicht auf Erfolg haben. Im Jahr 2015 wurde qualitativ und quantitativ die höchste Schutzquote in Deutschland seit Einführung des Asylverfahrens 1953 erreicht. Das Bundesamt hat bei 60% der geprüften Asylanträge Schutz gewährt, im Dezember 2015 lag dieser Wert sogar bei 80% (sog. bereinigte Schutzquote).<sup>1</sup> Daher muss die schnelle Integration der anerkannten Flüchtlinge Vorrang haben vor neuen Maßnahmen, das Asylrecht zu verschärfen.

In vielen Bundesländern sind nach Monaten von teilweise chaotischen Zuständen praktikable Lösungen für die Flüchtlingsaufnahme mit den beteiligten Akteuren gefunden worden, eine Konsolidierungsphase hat begonnen. Vormalig erreichte gute Standards bei der Unterbringung und im Asylverfahren müssen nun wieder hergestellt werden. Die vorgesehenen gesetzgeberischen Verschärfungen sind durch den erhöhten Verwaltungsaufwand jedoch kontraproduktiv und verunsichern sowohl Haupt- und Ehrenamtliche in der Flüchtlingsarbeit als auch in den Regeldiensten im Sozial- und Gesundheitsbereich. Zudem trifft die Errichtung von Aufnahmezentren mit beschleunigten Asylverfahren auf weitere Veränderungen: Derzeit wird die Erstaufnahme in den Bundesländern neu strukturiert und es werden Ankunftszentren geschaffen, die die Asylsuchenden vorkategorisieren sollen. Dadurch ergeben sich bereits große strukturelle Veränderungen auch im Bereich der Flüchtlingsarbeit und der Asylverfahrens- und Sozialberatung.<sup>2</sup>

Die Diakonie Deutschland lehnt die geplanten Regelungen ab und spricht sich für Maßnahmen zur tatsächlichen Unterstützung der Flüchtlingsaufnahme vor Ort aus:

- Vor der Verteilentscheidung nach dem EASY-System müssen Familienbindungen in Deutschland ebenso wie vorhandener Wohnraum berücksichtigt werden.
- Statt Einführung von Wohnpflichten und verstärkter Aufenthaltsbeschränkungen („Residenzpflicht“) muss es interessierten Kommunen und Regionen durch Schaffung flexibler Anreizmechanismen ermöglicht werden, Asylsuchende und Schutzberechtigte zusätzlich in ihrer Region aufzunehmen.
- Schaffung von dezentralem Wohnraum für Flüchtlinge in der Anschlussunterbringung, Abschaffung von dauerhaften Massenunterkünften über 500 Personen.

---

<sup>1</sup> [Aktuelle Zahlen zu Asyl](#) BAMF vom 4.02.2016, S. 10

<sup>2</sup> [BAMF Auskunft](#) vom 21.12.2015 zu den neuen Ankunftszentren

- Einführung einer Höchstgrenze für die Verweildauer in und das Betreiben von Notunterkünften. Verpflichtende Gewaltschutzkonzepte für Betreiber von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften.
- Schaffung einer Altfallregelung für Asylsuchende, die länger als ein Jahr auf eine Entscheidung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge warten, oder bei Asylverfahren von insgesamt länger als drei Jahren Gesamtdauer.
- Wiedereinführung der schriftlichen Anhörungsverfahren für Eritreer, Iraker und Syrer, gegebenenfalls weiterer Gruppen, wenn der Ankunftsnachweis ausgestellt wurde.
- Dublin-Verfahren, 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 Folgenden nimmt die Diakonie Deutschland zu einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung:

### **Artikel 1 Änderung des Asylgesetzes**

#### Nr. 2 § 5 Abs. 5 AsylG-E Besondere Aufnahmeeinrichtungen (BAE) und Nr. 6 § 30a AsylG-E Beschleunigtes Verfahren

In den geplanten besonderen Aufnahmeeinrichtungen sollen bestimmte Asylsuchende gem. § 30a Abs.1 AsylG-E untergebracht werden und einem besonderen beschleunigten Asylverfahren unterliegen. Darunter sollen laut Gesetzentwurf Antragsteller aus sog. „sicheren Herkunftsstaaten“ fallen sowie Folgeantragsteller und Personen, die über die Identität getäuscht haben und bei denen der Pass mutwillig vernichtet oder beseitigt wurde oder bei denen es „schwerwiegende Gründe“ für die Annahme gibt, dass sie „eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen“. Ausgenommen sind lediglich unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die der Inobhutnahme der Jugendämter unterliegen. Sonstige besonders schutzwürdige Personen im Sinne von Art. 21 der Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU sind nicht von diesem Verfahren ausgenommen. Bei der Aufnahme der Personengruppe der sog. „Passunterdrücker“ in den Adressatenkreis der besonderen Ausnahmeeinrichtungen muss die Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU berücksichtigt werden, die feststellt, dass, solange ein Antragsteller seinen Antrag rechtfertigen kann, das Fehlen von Dokumenten bei der Einreise oder die Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente nicht automatisch die Inanspruchnahme eines beschleunigten Verfahrens zur Folge haben sollte.<sup>3</sup>

#### Kein garantierter Zugang zu Rechtsberatung oder Sprachmittlung

Trotz der geplanten kurzen Verfahrensdauer von einer Woche bis zur erstinstanzlichen Entscheidung, gegen die nur innerhalb einer Woche geklagt werden kann, ist keine unentgeltliche Rechtsberatung oder ein Verfahrensbeistand vorgesehen. Bei den geplanten beschleunigten Verfahren muss jedoch ebenso wie beim Flughafenverfahren die Möglichkeit einer kostenlosen rechtskundigen Beratung über die Erfolgsaussichten des Rechtsmittels gegeben sein. Dies kann effektiv nur mittels einer ausreichenden Sprachmittlung geschehen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht unter dem Gesichtspunkt der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG im Jahr 1996 festgestellt.<sup>4</sup>

Das ähnlich gelagerte beschleunigte Verfahren in der Schweiz, das in einem Pilotverfahren in Zürich erprobt wird, sieht eine Vielzahl von Rechtsschutzgarantien vor. Danach erhält jede asylsuchende Person zu Beginn der Vorbereitungsphase sowohl eine unabhängige Verfahrensberatung durch Sozialarbeitende als auch eine unentgeltliche Rechtsvertretung durch Anwältinnen und Anwälte. Die Rechtsvertretung erhält

<sup>3</sup> Erwägungsgrund (21) Richtlinie 2013/32/EU

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil v. 14.05.1996 - 2 BvR 1516/93 -

im Verlauf des Verfahrens vorab einen Entwurf des beabsichtigten Asylentscheides und ist mit dem Entscheider in Kontakt. Zu diesem Entwurf kann die Vertretung innerhalb von 24 Stunden Stellung nehmen. Es stellt sich bei beschleunigten Verfahren die Frage der rechtlichen Vertretbarkeit, wenn kein Rechtsbeistand gegeben ist, zudem ist dieser oft Voraussetzung für die rasche Durchführung von Verfahren. Die Diakonie Deutschland hält die Einführung beschleunigter Verfahren nur unter Einführung vergleichbarer Standards wie im Flughafenverfahren oder im Schweizer Modell für zulässig.

#### Residenzpflichtverstoß kann zu Ausschluss im Asylverfahren führen

In den geplanten Aufnahmezentren soll eine strenge Wohnpflicht und sog. Residenzpflicht (räumliche Aufenthaltsbeschränkung) gelten, bei einem Verstoß dagegen soll eine Rücknahme des Asylantrags fingiert werden, was durch einen Wiederaufnahmeantragsverfahren rückgängig gemacht werden kann. Bei einem zweiten Verstoß gegen die räumliche Beschränkung soll nur noch ein Folgeantrag möglich sein, bei dem nur Fluchtgründe seit dem ersten Antrag geprüft werden. Die Geltendmachung der ursprünglichen Fluchtgründe ist dann ausgeschlossen. Dies ist unverhältnismäßig, da es einem Ausschluss aus dem Asylverfahren gleichkommt, und es kann einen Verstoß gegen das Refoulement-Verbot entsprechen. Überdies ist eine solche Sanktion nicht in der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU vorgesehen. Auch wenn Gründe für Abschiebungshindernisse vorliegen, sind diese qualitativ nicht deckungsgleich mit denen, die im Rahmen des Flüchtlingsschutzes überprüft werden. So schützt z.B. § 60 Abs. 7 AufenthG nur dann, wenn ein Betroffener sehenden Auges in den sicheren Tod abgeschoben wird. Der Flüchtlingsschutz schützt demgegenüber ethnische oder religiöse Minderheiten auch dann, wenn ihnen eine Menschenrechtsverletzung z.B. durch willkürliche Haft droht. Die geplante Regelung kann GFK-Flüchtlinge der Gefahr des Refoulements aussetzen (verbotene Zurückweisung in ein Land, in dem Verfolgung oder schwere Menschenrechtsverletzungen drohen), dies ist mit dem Völkerrecht nicht vereinbar.

#### Verkürzte Rechtsschutzfristen nur mit Verfahrensgarantien

Durch die geplante Verfahrensdauer von einer Woche, der Rechtsmittelfrist von ebenfalls einer Woche ist es unabdingbar, bei einer Einführung der beschleunigten Verfahren in die Verfahrensgarantien der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU, sowie die Regelungen der Aufnahme richtlinie 2013/33/EU, insbesondere Art. 21 bis 25 einzuhalten. Die Asylverfahrensrichtlinie erlegt die Pflicht auf, rechtzeitig und umfassend unentgeltlich über das Verfahren unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Asylsuchenden zu informieren, auch mithilfe der erforderlichen Sprachmittlung und den Zugang zu Rechtsberatung und Flüchtlingsorganisationen zu gewähren (Art. 12, 19 Asylverfahrensrichtlinie). Ebenso sind Garantien für besonders Schutzbedürftige zu beachten, die voraussetzen, dass die Mitgliedstaaten besonders Schutzbedürftige zunächst identifizieren (Art. 24 Asylverfahrensrichtlinien und Art. 21-25 Aufnahme richtlinie). Nur so kann der Zugang zu den ihnen zustehenden Rechten gewährleistet werden. Bisher sind die beiden Asylrichtlinien nicht in deutsches Recht umgesetzt worden. Der Gesetzentwurf führt demnach ein beschleunigtes Verfahren ein, hat aber gleichzeitig die dazugehörigen Verfahrensgarantien unzulässigerweise nicht vorgesehen. Die Nichtumsetzung der beiden Richtlinien kann nicht mit dem Hinweis darauf gerechtfertigt werden, dass andere EU-Staaten ebenfalls säumig sind, da im EU-Recht das Reziprozitätsprinzip im Gegensatz zum Völkerrecht nicht gilt.

#### Nr. 3 § 20 Abs.1 AsylG-E, Nr. 4 § 22 Abs. 3 AsylG-E Nr. 5 § 23 Abs. 2 AsylG-E Sanktionen bei Verstoß gegen die staatliche Zuweisungsentscheidungen und Aufenthaltsbeschränkungen

Die Zuweisungsentscheidung für Asylsuchende an eine Erstaufnahmeeinrichtung bzw. eine Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge soll stärker durchgesetzt werden. Dies soll durch das Ruhen des Verfahrens bzw. der Einstellung des Asylverfahrens gemäß § 33 Abs.1, 5 und 6 Asylgesetz-E geschehen, wenn der Zuweisungsentscheidung nicht Folge geleistet wird. Es ist gerade jedoch nicht angezeigt, die Nichtbefolgung der Entscheidung zu sanktionieren, sondern das Zuweisungssystem des

EASY-Verfahrens zu flexibilisieren, damit die Zuweisungsentscheidung aus wichtigem Grund abgeändert und damit auch von den Betroffenen akzeptiert werden kann.

Asylsuchende werden nach dem EASY-System vollautomatisiert verteilt. Das ist effizient und effektiv, führt jedoch teilweise zu humanitären Notlagen als auch zu unnötiger Belegung von Unterbringungsplätzen. Derzeit findet eine erste Kurzregistrierung durch die Bundespolizei in Grenznähe statt mit anschließender Weiterleitung in eine Erstaufnahmeeinrichtung. Dort erfolgt eine Zuweisung über das EASY-Verfahren.

Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass viele Asylsuchende Angehörige in Deutschland haben, bei denen sie wohnen könnten. Dies betrifft insbesondere Kinder und Jugendliche oder junge Volljährige. Gesetzliche Regelungen verhindern dies, insbesondere, wenn die Angehörigen in einem anderen Bundesland leben als dem, dem der jeweilige Flüchtling nach der EASY-Systementscheidung zugeordnet wurde. So musste das BAMF im Dezember 2015 konstatieren, dass im Vergleich die Zahl der Inobhutnahmen unbegleiteter Minderjähriger viel höher ist als die von ihnen gestellten Asylanträge. Damit wird deutlich, dass ein relevanter Anteil dieser Kinder und Jugendlichen auf einen Asylantrag verzichtet und sie – bzw. ihre gesetzlichen Vertreter – einen anderen aufenthaltsrechtlichen Weg suchen, um nicht in die EASY-Umverteilung zu gelangen, sondern gleich in der Nähe der Angehörigen wohnen zu können.

Zwar besteht die Möglichkeit, einen länderübergreifenden Umverteilungsantrag nach § 51 AsylVfG zu stellen, jedoch ist die formale Stellung des Asylantrags Voraussetzung. Eine Chance auf Bewilligung haben auch dann nur die Anträge, bei denen es sich entweder um Mitglieder der Kernfamilie, wie Ehepartner oder Eltern und ihre minderjährigen Kinder handelt, oder eine besondere humanitäre Härte besteht. Das sind in der Regel schwere, chronische Krankheiten, Behinderungen oder Pflegebedürftigkeit entsprechend dem sog. Hamburger Katalog, der Ausnahmekriterien von dem EASY-System auflistet, jedoch rechtlich nicht bindend ist.

Da bis zur Asylantragstellung aktuell oft mehrere Monate vergehen, beträgt die Wartezeit bis zu einer Entscheidung über diese Umverteilungsanträge häufig über ein Jahr. Solange müssen die Flüchtlinge untergebracht werden, auch wenn sie bei ihren Angehörigen leben könnten

Getrennt werden systembedingt oft auch Familien, wenn sie nacheinander einreisen. Auch gibt es Trennungskonstellationen bei zeitgleicher Einreise: Das volljährige Geschwisterkind wird nach dem EASY-System verteilt, das minderjährige nach dem Verteilungsverfahren des SGB VIII. Sie leben nun in unterschiedlichen Bundesländern.

Auch treten Fallkonstellationen auf, die dem sog. Hamburger Katalog zuwider laufen. Dieser sieht Möglichkeiten der Familienzusammenführung auch jenseits der Kernfamilie aufgrund einer humanitären Härte vor. Die Anwendung des Katalogs ist freiwillig.

Ohne die Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Antragsteller, die oft Grundrechtsrelevanz besitzen und eine staatliche Notunterbringung entbehrlich machen könnten, werden die Durchsetzung der Zuweisungsentscheidungen und die geplanten Sanktionierungen weder verstanden noch befolgt werden. Die Umsetzung nachfolgender Vorschläge käme nicht nur den Flüchtlingen entgegen, die unter der Trennung leiden, sondern würde auch den Verwaltungsaufwand mit nachträglichen Umverteilungsanträgen und Kosten der Trennung z.B. der Unterbringung reduzieren.

- Die Sanktionen, die für die Nichteinhaltung der Zuweisung vorgesehen sind, sollten gestrichen werden, zumindest dann, wenn Gründe der Familienzusammenführung bestehen.

- Schon bei der ersten Kurzregistrierung durch die Bundespolizei sollten die Flüchtlinge nach Angehörigen in Deutschland (idealerweise sogar in der EU) befragt werden. Sie sollten in die dem Wohnort der Angehörigen nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung geschickt werden, wo sie dann auch verbleiben können sollten.
- Analog der Dublin III-Verordnung sollte es auch innerhalb Deutschlands verbindliche Regelungen geben, damit Familienmitglieder aus humanitären Gründen zusammenleben können.
- Das EASY-System sollte so verändert werden, dass die Möglichkeit besteht, sofort entsprechend dem Hamburger Katalog Zuweisungen vornehmen zu können, um die Zahl nachträglicher Umverteilungsanträge zu reduzieren und die Zeit der Trennung von Familienangehörigen zu verkürzen.
- Eine private Unterbringung bei Angehörigen sollte gesetzlich ermöglicht und vereinfacht werden.
- Die Verteilungssysteme nach EASY und SGB VIII müssen so aufeinander abgestimmt werden, dass (volljährige und minderjährige) Geschwister zusammen bleiben können.

#### Nr. 7 § 33 AsylG-E Nichtbetreiben des Verfahrens als Sanktion

Der Gesetzgeber plant eine Verschärfung bei Nichtbetreiben des Asylverfahrens. So soll die Vermutung für das Nichtbetreiben künftig bei Verstoß gegen die Aufenthaltsbeschränkung („Residenzpflicht“), bei „Untertauchen“ und bei Verletzung von Mitwirkungspflichten angenommen werden. Das Verfahren kann nur einmal wieder aufgenommen werden, bei einer wiederholten Pflichtverletzung gilt der ursprüngliche Antrag nur noch als Folgeantrag. Es kann nicht wieder aufgenommen werden, wenn neun Monate nach Einstellung des Verfahrens vergangen sind. Bei den derzeitigen Wartezeiten erfährt ein Asylsuchender die Einstellung des Verfahrens jedoch teilweise erst neun Monate nach Einstellung. Bisher sieht § 33 AsylG außerdem vor, dass eine Aufforderung ergehen muss, das Verfahren zu betreiben, bevor eine Rücknahme des Asylantrags fingiert wird. Dies soll nun bereits nach einem Hinweis möglich sein.

Diese Verschärfungen sind zu streichen und der § 33 in seiner ursprünglichen Form zu belassen. Besonders ist der Verstoß gegen die Residenzpflicht nicht mit einem fehlenden Verfahrensinteresse gleichzusetzen, eine solche Regelung hat auch keine entsprechende Grundlage in der Asylverfahrensrichtlinie 2013/32/EU. Insgesamt ist die geplante Neuregelung zu unkonkret bezüglich der bloßen Hinweispflicht und auch zu unbestimmt bezgl. des Kriteriums des „Untertauschens“. Auch sind die Rechtsfolgen unverhältnismäßig bezüglich der Fiktion eines Folgeantrags bei wiederholten Verstößen und bei einer Einstellung aufgrund Zeitablaufs. Es ist bereits absehbar, dass eine solche Regelung ein nicht unerhebliches Klageaufkommen bewirken wird.

#### **Artikel 2 Änderung des Aufenthaltsgesetzes**

##### Nr.1 § 60 Abs.7 S.2-4 AufenthG-E Abschiebungsverbote aus medizinischen Gründen

Durch § 60 Abs.7 S.3 AufenthG-E will der Gesetzgeber ein Abschiebungsverbot bei drohender Gefahr für Leib oder Leben aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr gelten lassen, wenn eine ausreichende medizinische Versorgung nur in einem Teil des Zielstaats der Abschiebung gewährleistet ist. Die geplante Regelung widerspricht jedoch der Rechtsprechung, nach der es bei der Beurteilung der schwerwiegenden Gesundheitsgefahr auf die Zugangsmöglichkeit im jeweiligen Einzelfall ankommt und nicht pauschal der Zugang zu ausreichender Versorgung angenommen werden kann. Die Voraussetzungen des Abschiebungsverbots gem. § 60 Abs.7 Satz 1 AufenthG können nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch dann vorliegen, wenn im Herkunftsland zwar geeignete Behandlungsmöglichkeiten bestehen, die für den betreffenden Rückkehrer aber im Einzelfall aus

finanziellen oder sonstigen Gründen nicht erreichbar sind.<sup>5</sup> Eine ausreichende medizinische Versorgung, auch wenn sie nur in einem Teil des Zielstaates gewährleistet ist, ist für den Einzelnen unerheblich, wenn sie für ihn nicht auch zugänglich ist. Bei Abschiebungen in einen Drittstaat muss weiterhin berücksichtigt werden, dass hiervon betroffene Personen - anders als bei der Rückführung in ihr Heimatland - regelmäßig weder auf verwandtschaftliche Hilfe noch auf ein soziales Netzwerk bei der Suche nach einer Unterkunft für die Zeit unmittelbar nach ihrer Rückkehr zurückgreifen können. Insbesondere bei der Abschiebung von Familien mit Neugeborenen und Kleinstkindern bis zum Alter von drei Jahren hat die Ausländerbehörde in Abstimmung mit den Behörden des Zielstaats sicherzustellen, dass die Familie bei der Übergabe an diese eine gesicherte Unterkunft erhält, um erhebliche konkrete Gesundheitsgefahren in dem genannten Sinne für diese in besonderem Maße auf ihre Eltern angewiesenen Kinder auszuschließen.<sup>6</sup> Ob ein im Vergleich zu deutschen Standards niedrigeres Niveau der Krankenbehandlung im Zielstaat besteht oder nicht, ist dabei unerheblich, da es im Einzelfall nur darauf ankommen muss, ob eine lebensbedrohende Erkrankung adäquat behandelt werden kann oder nicht.

#### Nr. 2 § 60a Abs. 2c und 2d AufenthG-E

Zunächst ist bei der geplanten Regelung zu kritisieren, dass bei ausreisepflichtige Personen, insbesondere abgelehnte Asylantragsteller, eine gesetzliche Vermutung aufgestellt wird, dass der Gesundheitszustand einer Abschiebung grundsätzlich nicht entgegensteht. Der Generalverdacht, dass diese Personen ihre Symptome lediglich vortäuschen, um nicht abgeschoben zu werden, ist empirisch nicht belegt. Laut der geplanten Regelung soll künftig nur noch ein „qualifiziertes ärztliches Attest“ zu einer „Beeinträchtigung“ der Abschiebung führen können. Ebenso soll ein Attest nicht mehr berücksichtigt werden dürfen, wenn es nicht unverzüglich vorgelegt wird. Dies ist nicht sachgerecht, insbesondere ist bei den geplanten beschleunigten Verfahren eine Berücksichtigung von Abschiebungshindernissen bei einer gesamten Verfahrensdauer innerhalb von zwei Wochen nahezu ausgeschlossen. Die Diakonie Deutschland stimmt zu, dass zur Beurteilung des Gesundheitszustands von Asylsuchenden oder ausreisepflichtigen Menschen Standards erfüllt werden müssen. Die im Gesetzentwurf geplante Regelung stellt dieses aber nicht sicher. Es ist sachlich nicht nachvollziehbar, warum ein Attest nur durch einen approbieren Arzt oder Ärztin vorgelegt werden darf. Das alleinige Vorliegen einer Approbation als Arzt, ohne Weiterbildung zur Diagnostik und Behandlung psychischer Erkrankungen, genügt nicht, um beispielsweise eine psychische Erkrankung gesichert zu diagnostizieren. Dies verstößt außerdem gegen das Psychotherapeutengesetz, welches die statusmäßige Gleichstellung von Psychologen und Psychotherapeuten mit den ärztlichen Berufsgruppen vorsieht. Für die Bescheinigung psychischer Erkrankungen sollte allein fachlich spezialisiertes Personal wie ärztliche Psychotherapeuten, Fachärzte für Psychiatrie und Psychotherapie sowie der Facharzt für Psychosomatische Medizin und Psychotherapie oder psychologische Psychotherapeuten zugelassen werden.

#### Zu § 60a Abs. 2d AufenthG-E

Die Anforderung, eine Bescheinigung einer posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) unverzüglich nach der Abschiebungsandrohung vorzulegen, widerspricht Erkenntnissen der Wissenschaft, wonach eine PTBS teilweise erst nach erheblichen Zeiträumen erkannt werden kann. Wird ein Gutachten nicht unmittelbar nach Erhalt der Abschiebungsandrohung vorgelegt, soll es keine Berücksichtigung mehr finden können. Wird nach Erhalt des Gutachtens der Termin bei der Ausländerbehörde um mehr als zwei Wochen verzögert, darf auch das Gutachten nicht mehr berücksichtigt werden. Zudem ist die nach wie vor unzureichende gesundheitliche Versorgung von Flüchtlingen, insbesondere solange sie der deutschen

---

<sup>5</sup> vgl. BVerwG, Urteil v. 29.10.2002 - 1 C 1.02 -

<sup>6</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss v. 17.09.2014 - 2 BvR 1795/14 – RN 13,14

Sprache nicht mächtig sind, nicht geeignet, dieses Kriterium zu erfüllen. In der Flüchtlingshilfe wurden aufgrund der unzureichenden Versorgung von Flüchtlingen im gesundheitlichen Regelsystem psychosoziale Zentren aufgebaut, da sie trotz dringender Behandlungsbedürftigkeit teilweise als Leistungsbezieher nach dem Asylbewerberleistungsgesetz keinen Zugang zur Regelgesundheitsversorgung haben. Hier bestehen regelmäßig Wartezeiten von einem halben Jahr, teilweise von über einem Jahr. Aufgrund dieser Überlastung ist es umso schwieriger, zeitnah Gutachten zu erstellen, die eine Aussetzung der Abschiebung bewirken könnten.

Erkrankungen sollen der Abschiebung nicht entgegenstehen, wenn sie bereits vor der Einreise bestanden haben. Wie unterschieden werden soll, ob Erkrankungen bereits bestanden haben oder erst in der Bundesrepublik entstanden sind, ist nicht nachvollziehbar. Im Regelfall wird dies nur auf einer fachlich nicht abgesicherten Annahme beruhen können.

Nr. 4 § 104 Abs. 13 AufenthG-E: Ausnahmsloser Ausschluss des Familiennachzugs der Kernfamilie (Ehegatten, Kinder, Eltern von Minderjährigen) bei einem Teil international Schutzberechtigter (Subsidiärschutz) für zwei Jahre

Im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wurde der subsidiäre Schutz dem Schutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention unter dem Oberbegriff internationaler Schutz nahezu gleichgestellt, mit wenigen Ausnahmen. Der Familiennachzug richtet sich nach der Familienzusammenführungsrichtlinie aus dem Jahr 2003, die jedoch bisher nicht novelliert und entsprechend angepasst wurde. Der Gesetzgeber setzte im Jahr 2015 diese Angleichung im europäischen Recht um, sodass der Familiennachzug für Personen mit einem subsidiären Schutzstatus ebenso privilegiert sein sollte wie bei Asylberechtigten und Personen mit Schutzstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention. So trat zum 1.08.2015 ein erleichterter Familiennachzug unter Absehen von der Sicherung des Lebensunterhalts und von ausreichendem Wohnraum in Kraft. Damit läuft die geplante Rücknahme des Familiennachzugs der Entwicklung zu einem erweiterten Flüchtlingsbegriff des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zuwider. Überdies wird nicht die bis zum 01.08.2015 gültige Regelungen nach § 29 Abs. 3 AufenthG wieder in Kraft gesetzt, sondern darüber hinaus der Familiennachzug ausnahmslos ausgesetzt, auch für den Nachzug der Eltern zu ihren minderjährigen anerkannten Kindern nach § 36 AufenthG. Damit haben die Ausländerbehörden auch in Fällen, in denen der Familiennachzug unbedingt zu gewähren ist, keinen Ermessensspielraum.

Auch aus praktischen Erwägungen ist die Gleichsetzung richtig. Ehe und Familie sind grundgesetzlich geschützt. Das Recht auf Familiennachzug wird gewährt, da das Leben von Ehe und Familie bei anerkanntem Schutzbedarf nicht im Herkunftsland möglich ist.

Subsidiär Schutzberechtigte dürfen zwar in Deutschland bleiben, weil ihnen im Herkunftsland zum Beispiel Folter oder Krieg drohen würden. Ihre Kernfamilien –Ehegatten und minderjährige Kinder – sind jedoch ebenso schutzbedürftig. Ihnen wird jedoch zwei Jahre lang der Nachzug verwehrt. Die Trennung der Kinder von ihren Eltern widerspricht Art. 9 und 10 der UN-Kinderrechtskonvention, der Richtlinie 2003/86EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) sowie Art 6 Abs. 1 des Grundgesetzes.

Für die Flüchtlinge bedeutet der ausgesetzte Familiennachzug, dass sie im schlimmsten Fall bis zu fünf Jahre von ihrer Familie getrennt sein werden: Das Asylverfahren dauert derzeit ab Stellung des Asylgesuchs meist mehr als zwölf Monate, zwei Jahre beträgt die Wartefrist für die Familienangehörigen. Zudem müssen die Nachzugsberechtigten häufig länger als ein Jahr auf einen Termin bei der jeweiligen deutschen Botschaft warten, um ein Visum zu erhalten. Für geflüchtete Kinder und Jugendliche bedeutet



dies sogar die dauerhafte Trennung von ihren Eltern, da die Familienzusammenführung von minderjährigen Kindern nur dann erfolgen kann, wenn die Kinder bei Einreise der Eltern noch nicht volljährig geworden sind. Integration ist ein Familienprojekt. Wenn Flüchtlingen mit subsidiärem Schutz nicht mehr gestattet ist, Ehepartner, Kinder oder Eltern behindert das die Integration der betroffenen Menschen, die bereits in Deutschland leben.

Zudem wird die Aussetzung des Familiennachzuges den Zuzug von Flüchtlingen nicht verringern. Oft begeben sich Familienväter allein auf den gefährlichen Fluchtweg und bringen Frauen und Kinder vorübergehend in Sicherheit, um sie später nachzuholen. Ist dieser sichere Weg versperrt, begeben sich Frauen und Kinder selbst auf die Flucht übers Mittelmeer und werden zudem in die Hände von Schleusern getrieben. Die geplante Aussetzung des Familiennachzuges hat bereits Auswirkungen: Im Januar waren mehr als die Hälfte der über Griechenland in die EU eingereisten Flüchtlinge Frauen und Kinder. Im Juni 2015 lag dieser Anteil noch bei 27 Prozent. Die Größenordnung für den Familiennachzug ist überschaubar. Im Jahr 2015 wurden bei insgesamt 282.726 Asylentscheidungen in 137.136 Fällen die Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingschutzkonvention erteilt und in nur 1707 Fällen der subsidiäre Schutz. Der subsidiäre Schutz entspricht damit 1,2% aller International Schutzberechtigten in 2015.<sup>7</sup> Bei den Unbegleiteten Minderjährigen lag die Zahl des Subsidiärschutzes im dritten Quartal 2015 bei 3,9 % (22 Fälle) aller international Schutzberechtigten (560).<sup>8</sup> Für die von der geplanten Verschärfung betroffenen Flüchtlinge stellt die ausnahmslose Aussetzung des Familiennachzuges jedoch eine unverhältnismäßige Einschränkung dar. Durch das Stichtagsmodell wird es außerdem nach dem geplanten Aufleben der Regelung anschließend absehbar zu einer hohen Antragszunahme kommen, die wieder zu einem Bearbeitungsstau und de-facto zu einer noch längeren Aussetzungsfrist führen wird.

Die Diakonie Deutschland fordert daher, § 104 Abs. 13 AufenthG-E ersatzlos zu streichen und den Familiennachzug für subsidiär Geschützte in vollem Umfang zu belassen, insbesondere für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz, die ein Recht auf Nachzug der Eltern uneingeschränkt erhalten müssen, wenn der Antrag auf internationalen Schutz positiv beschieden wurde.

Auch die am 11.02.2016 im Nachgang zur Kabinettsentscheidung am 3.02.2016 beschlossene „Härtefallregelung“ ist hierbei keine adäquate Lösung, da dort lediglich auf die gesetzlichen Möglichkeiten einer Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen gem. §§ 22, 23 AufenthG hingewiesen wird. Einen Familien- oder Elternnachzug hierüber zu konstruieren ist nicht vorgesehen und angesichts der sowohl vom Auswärtigen Amt und den Landesinnenverwaltungen sehr restriktiv gehandhabten Regelungen nicht zweckmäßig. Auf zukünftige und im Ausmaß und Zeitrahmen ungewisse europäische Aufnahmekontingente zu verweisen ist angesichts des verfassungsrechtlich verbrieften Schutzes von Ehe und Familie nicht hinnehmbar.

### **Artikel 3 Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

#### Nr.1 § 3 Abs.1 S.8 AsylbLG-E Absenkung des Regelsatzes um 5-8 Euro in einer Erstaufnahme-einrichtung

Der Gesetzgeber will mit dieser Maßnahme einzelne Verbrauchspositionen aus der Bemessung der Leistungen nach dem AsylbLG herausrechnen, die nach seiner Wertung „nicht als existenznotwendiger Bedarf anzuerkennen sind“. Erst mit einer entsprechenden „Integrationstiefe“ sollen die Ausgaben für Fernseh- und Videogeräte, Datenverarbeitungsgeräte und Software, langlebige Gebrauchsgüter und

<sup>7</sup> [Asylgeschäftsstatistik](#) BAMF Dezember 2015 vom 6.01.2016

<sup>8</sup> Ergänzende Asylstatistik BT-Drucksache 18/6860 S. 51

Ausrüstung für Kultur, Sport und Erholung, Reparaturen und Installation von langlebigen Gebrauchsgütern und außerschulischer Unterricht und Hobbykurse als bedarfsrelevant anerkannt werden.

Die Diakonie Deutschland widerspricht dieser Bewertung und hält eine weitere Kürzung des Regelsatzes in der Erstaufnahmephase für verfassungsrechtlich bedenklich und integrationspolitisch verfehlt. Die von der Bundesregierung eingeschlagene Maxime der Integration von geflüchteten Personen von Anfang an beinhaltet auch die Gewährung des sozio-kulturellen Existenzminimums von Beginn an, insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen Rekordschutzquoten bei Asylanträgen. Gerade wegen der fluchtypischen Begleitumstände haben Asylsuchende zu Anfang ihres Verfahrens möglicherweise höhere und andere Bedarfe, die der Gesetzgeber nicht ermittelt und hinzuaddiert. Insbesondere sind Datenverarbeitungsgeräte und dazugehörige Software wie außerschulischer Unterricht nicht erst nach 15 Monaten bedarfsrelevant, sondern für die Kommunikation mit der Heimatland und für das Erlernen der deutschen Sprache erforderlich.

#### Nr.2 § 11 Abs. 2 AsylbLG-E Leistungen nach § 1a AsylbLG bis zum Ausstellen des Ankunftsnachweises

Die Einschränkung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vor Ausstellung eines Ankunftsnachweises soll der Durchsetzung der Zuweisungsentscheidung dienen, wie auch die Regelungen in §§ 22, 22, und 23 Asylgesetz-E. Flüchtlinge kommen der Zuweisungsentscheidung oft aus wichtigem Grund nicht nach, insbesondere dann nicht, wenn Familien auseinander gerissen sind. Dies betrifft zum Beispiel nacheinander eingereiste Angehörige der Kernfamilie, aber auch der erweiterten Familie, wenn Familienangehörige aufeinander angewiesen sind. Hier sollte die Familienzusammenführung bei der Zuweisung sofort möglich sein. Derzeit kann ein Umverteilungsantrag erst nach formeller Asylantragstellung gestellt werden. Dies ist teilweise erst mehrere Monate nach Einreise möglich. Daher wäre die Flexibilisierung des EASY- Systems und die Möglichkeit einer Änderung der Zuweisungsentscheidung einer Sanktionierung bei Nichtbefolgen vorzuziehen. Dies würde im Sinne der Familieneinheit sachgerecht und würde zusätzlichen bürokratischen Aufwand zum Zwecke der Leistungseinschränkung, zum Beispiel, wem die Verzögerung der Ausstellung des Ankunftsnachweises anzulasten ist, entbehrlich machen. Angesichts dessen, dass Leistungsbehörden teilweise nicht in der Lage sind, überhaupt Leistungsbescheide zu erlassen und Leistungen auszuführen, ist dieser zusätzliche Aufwand nicht zu vertreten und daher ungeeignet und unverhältnismäßig. Im Übrigen führt der Ausschluss von Leistungen nach § 3 - 6 zum Ausschluss von Leistungen, die gerade „zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind“, obwohl hier gerade die Durchsetzung einer Mitwirkungspflicht angestrebt wird. Es werden nur noch Leistungen zur Deckung des „Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege“ gewährt.

Berlin, 12. Februar 2016

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik