



**Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –
zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren
(BT-Drs. 18/7538)**

Die beiden großen christlichen Kirchen nehmen anlässlich der Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu ausgewählten Regelungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (BT-Drs. 18/7538) Stellung.

Der Entwurf sieht mit der Einführung beschleunigter Verfahren für Personen, denen man missbräuchliches Verhalten vorwirft, eine grundlegende Änderung im Bereich des Flüchtlingsrechts vor. Zwar sehen die Kirchen angesichts der hohen Anzahl von eingereisten Asylbewerbern und der nach wie vor sehr hohen Anzahl von nicht bearbeiteten Asylanträgen¹ die Notwendigkeit, Verfahren effektiv auszugestalten. Dies darf allerdings nicht auf Kosten der Fairness der Verfahren gehen.² Deshalb schlagen die Kirchen vor, bei der Ausgestaltung der beschleunigten Verfahren den betroffenen Personenkreis zu überdenken sowie verpflichtend vorzusehen, den betroffenen Asylbewerbern Zugang zu einer Verfahrensberatung und zu Rechtsanwälten zu gewähren.

Die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Geschützten lehnen beide Kirchen ab. Da unbegleitet eingereiste Minderjährige besonders vulnerabel sind und sie darüber hinaus während der Wartezeit ihren Anspruch auf Elternnachzug verlieren können, ist die Gruppe von dieser Regelung in besonderer Weise betroffen. Die Kirchen halten es deshalb aus sachlichen Erwägungen und humanitären Überlegungen heraus für geboten, unbegleitet eingereiste Minderjährige von der Regelung in § 104 Abs. 13 AufenthG-E auszunehmen. Dies hatte der Gesetzentwurf in einer Vorversion³ des nun vorliegenden Entwurfs vorgesehen. Der nun getroffene Kompromiss - ein Verweis auf §§ 22 und 23 AufenthG - lässt aus Sicht der Kirchen nur eingeschränkt hoffen, dass die besondere Härtesituation, die durch die Aussetzung für Minderjährige entstehen wird, tatsächlich abgefedert werden kann.

Ebenfalls kritisch bewerten die Kirchen die Änderungen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Das gilt sowohl für den regelhaften Abzug von 10.- € von den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz⁴ als auch für die Ausweisung neuer Personengruppen, die künftig nach § 1a AsylbLG-E unter das Existenzminimum abgesenkte Leistungen erhalten sollen.

¹ Im Easy System wurden für das gesamte Jahr 2015 1.091.894 Zugänge von Asylsuchenden registriert. Dabei sind allerdings Doppelregistrierungen nicht auszuschließen. Ende 2015 lagen 365.000 anhängige Asylverfahren vor.

² Vgl. dazu die Leitsätze, die die Deutsche Bischofskonferenz auf ihrer Frühjahrskonferenz am 18. Februar verabschiedet hat: „Als Christen sind wir dazu berufen, für die Freiheit und Würde jedes Menschen einzutreten. Ausgehend von dieser Überzeugung setzen wir uns dafür ein, dass gerade in Krisenzeiten grundlegende rechtsstaatliche, humanitäre und soziale Errungenschaften gesichert werden. Jeder Mensch, der bei uns Zuflucht sucht, hat Anspruch auf ein faires Verfahren und eine menschenwürdige Behandlung. Dies gilt auch für jene, die nicht dauerhaft in Deutschland bleiben können. Auch für sie tragen wir Verantwortung. Des Weiteren kommt der Einheit der Familie eine große Bedeutung zu. Sie ist ein hohes Gut, für das wir einstehen. An diesen Grundsätzen muss sich die deutsche und europäische Flüchtlingspolitik messen lassen.“ (Leitsätze, S. 8).

³ Referentenentwurf vom 19.11.15.

⁴ Der Abzug von 10.- € gilt für alleinstehende Asylbewerber; bei Haushalten mit mehreren Familienangehörigen erfolgt er anteilig.

Besorgt zeigen sich die Kirchen auch angesichts der Anhebung der Anforderungen für den Nachweis medizinischer Beeinträchtigung. Das gilt sowohl für die Regelung im Rahmen der Prüfung nationaler Abschiebungshindernisse nach § 60 Abs. 7 AufenthG-E als auch für die Durchführung von Abschiebungen von kranken oder traumatisierten Personen.

Die nun eingeführte Verpflichtung für Träger von Asylbewerberunterkünften, sich von Haupt- und Ehrenamtlichen ein erweitertes polizeiliches Führungszeugnis vorlegen zu lassen, halten die Kirchen für ein sinnvolles und wichtiges Signal. Um einen umfassenderen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexuellen Übergriffen zu gewährleisten, schlagen die Kirchen jedoch vor, die Verpflichtung nicht lediglich als „Soll-“, sondern als „Ist-Regelung“ auszugestalten. Darüber hinaus plädieren sie dafür, in den Wortlaut des § 44 AsylG weitere Maßnahmen zum Schutz von Minderjährigen sowie von Frauen aufzunehmen.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 - Änderung des Asylgesetzes

Zu Nr. 6 und Nr. 7: § 30a und § 33 AsylG-E

Beide Kirchen erkennen angesichts der hohen Anzahl von Asylbewerbern und der nach wie vor hohen Anzahl von nicht bearbeiteten Asylanträgen die Notwendigkeit an, Asylverfahren zügiger durchzuführen.⁵ Schnelle Verfahren sind - neben der finanziellen Entlastung von Ländern und Kommunen - auch für den einzelnen Asylbewerber von Vorteil, da der Zeitraum der aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit möglichst kurz ist. Aus Sicht der Kirchen ist es allerdings unerlässlich, dass Asylverfahren nicht nur effektiv, sondern auch fair durchgeführt werden.

Als Kompromiss zwischen den in den Koalitionsfraktionen diskutierten Vorschlägen – einerseits Transitzone für Schutzsuchende an den Grenzen und andererseits Registrierungszentren im Landesinneren einzurichten – haben sich die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD auf die Einführung beschleunigter Verfahren geeinigt.⁶ Künftig sollen Personengruppen, denen ein missbräuchliches Verhalten unterstellt wird, in speziellen Aufnahmeeinrichtungen einem Schnellverfahren unterzogen werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entscheidet innerhalb einer Woche. Beachten die Asylbewerber bestimmte Pflichten wie eine verschärfte Residenzpflicht und Melde- oder Mitteilungspflichten nicht, tauchen sie unter oder reisen während des Verfahrens in ihre Herkunftsländer, wird ihr Verhalten als Nichtbetreiben gewertet – der Asylantrag gilt dann nach § 33 Abs. 1 AsylG-E als zurückgenommen; das BAMF stellt das Asylverfahren nach § 33 Abs. 5 S. 1 AsylG-E ein. Zwar kann der Asylbewerber beim ersten Verstoß gegen die Residenz-, Mitteilungs- oder die anderen in § 33 normierten Pflichten einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens stellen - bei erneutem Verstoß wird sein Antrag jedoch nur noch als Folgeantrag nach § 71 AsylG gewertet. Die ursprünglichen Gründe, die den Betroffenen im Herkunftsland zur Flucht bewogen haben, können in diesem Rahmen dann nicht mehr geltend gemacht werden.

Auswahl des Personenkreises

Angesichts dieser einschneidenden Rechtsfolge ist es wichtig, die von der Regelung Betroffenen umsichtig auszuwählen. Bedenken bestehen aus Sicht der Kirchen vor allem hinsichtlich der Folgeantragsteller (§ 30a Abs. 1 Nr. 4 AsylG-E) sowie der Gruppe von Personen, die ihren Pass mutwillig zerstört haben oder haben sollen (§ 30a Abs. 1 Nr. 3 AsylG-E). Zwar sind beide Gruppen auch im personellen Anwendungsbereich für

⁵ Vgl. Fn 1.

⁶ Vgl. Beschluss der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD vom 5.11.2015 (S. 1f.)

beschleunigte Verfahren der EU-Asylverfahrensrichtlinie⁷ aufgeführt, die Einrichtung des Instruments der beschleunigten Verfahren steht allerdings im Ermessen der Mitgliedstaaten. Auch müssen keineswegs alle Fallgruppen von Asylbewerbern, die nach der Richtlinie beschleunigten Verfahren unterzogen werden können, in das nationale Gesetz übernommen werden. Insofern könnte und – aus Sicht der Kirchen – sollte der Gesetzgeber den nun vorgeschlagenen personellen Anwendungsbereich einer erneuten Prüfung unterziehen.

§ 30a Abs. 1 Nr. 4 AsylG-E eröffnet den Behörden, **Folgeanträge** im beschleunigten Verfahren zu behandeln. Statistisch gesehen sind das nicht viele Fälle – im letzten Jahr waren lediglich 7,3 % aller Anträge Folgeanträge.⁸ Im Januar 2016 lag der Prozentsatz der Folgeanträge bei lediglich 3,1 %.⁹ Mit dieser Regelung soll sicherlich auf den Umstand reagiert werden, dass Folgeanträge in der Praxis nur selten Aussicht auf Erfolg haben und mitunter gestellt werden, um Zeit zu gewinnen. Personen, die einen Folgeantrag stellen, halten sich jedoch meist schon seit einem längeren Zeitraum im Inland auf, unter Umständen besitzen sie bereits eine eigene Wohnung und haben Integrationsleistungen erbracht. Diese Personen zur Wohnsitznahme in gesonderten Einrichtungen zu verpflichten, halten beide Kirchen für nicht sachgerecht. Die Einreichung eines Folgeantrags wird auch keineswegs in allen Fällen taktisch motiviert sein: So fallen unter die Gruppe der Folgeantragsteller auch Personen, die aufgrund einer veränderten Situation im Heimatland nunmehr tatsächlich Aussicht auf Asyl haben – z.B. Personen, die während des zweiten Golfkrieges bereits einen Antrag auf Asyl gestellt, nach dessen Ablehnung in den Irak zurückgekehrt sind und nun erneut einen Antrag auf Asyl stellen. Auch Menschen, die nach dem Abschluss des Asylverfahrens neue Asylgründe verwirklichen, beispielsweise weil sie zum Christentum konvertiert sind und deshalb in bestimmten Herkunftsstaaten von Verfolgung bedroht sind, fallen in diese Kategorie. Dieser Personengruppe pauschal Missbrauch zu unterstellen und sie beschleunigten Verfahren zu unterziehen, erscheint nicht angemessen.

Auch die Asylanträge von Personen, die ihren Pass oder ein anderes **Identitätsdokument vernichtet** haben, bzw. bei denen die Umstände für eine solche Handlung sprechen, sollen nach § 30a Abs. 1 Nr. 3 AsylG-E beschleunigt bearbeitet werden können. Die Regelung setzt voraus, dass diese Zerstörung „mutwillig“ erfolgt sein muss. Dabei handelt es sich um einen Rechtsbegriff aus dem Bereich der Verfahrenskostentragung.¹⁰ Fraglich ist, wann eine mutwillige Beseitigung der Papiere gegeben sein soll: eine nicht unerhebliche Gruppe von Asylbewerbern wird die Papiere zwar absichtlich vernichtet haben, diese Handlung wird jedoch weder gegen deutsche Behörden gerichtet gewesen oder auch nur in Blick auf das Asylverfahren erfolgt sein. So werden Identitätspapiere oftmals auf der Flucht aus Angst vor Entdeckung vernichtet. Nicht selten behalten auch Schlepper Identitätspapiere ein oder raten dazu, diese zu beseitigen. In diesen Fällen kann nicht pauschal von einem rechtsmissbräuchlichen Täuschungsverhalten gegenüber den deutschen Behörden ausgegangen werden. Als besonders bedenklich erscheint den Kirchen, dass es nach § 30a Abs. 1 Nr. 3 letzter Halbsatz AsylG-E für die Durchführung von beschleunigten Verfahren auch ausreicht, wenn die Umstände offensichtlich die Annahme rechtfertigen, dass Identitätsdokumente mutwillig vernichtet oder beseitigt wurden. Sollte dieses

⁷ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlamentes und Rates vom 26.6.13 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Anerkennung des internationalen Schutzes. Art. 31 Abs. 8 f) regelt, dass die Verfahren von Asylfolgeantragstellern beschleunigt durchgeführt werden können; Art. 31 Abs. 8 d) sieht das für die Gruppe der Personen, die ihren Pass beseitigt haben, vor.

⁸ <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html>.

⁹ <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/02/asylantraege-januar-2016.html>.

¹⁰ Mutwilligkeit ist Tatbestandsmerkmal in § 114 ZPO, § 166 VwGO, § 76 FamFG, § 128 VVG, § 1 BerHG, § 1579 BGB, § 11a ArbGG und § 142 FGO.

Tatbestandsmerkmal bereits zu bejahen sein, wenn Asylbewerber keine Reise- oder Identitätsdokumente vorweisen können, wäre eine sehr große Gruppe von Asylsuchenden betroffen. Zu den oben aufgeführten Fallgruppen, denen keine Täuschungsabsicht vorgeworfen werden kann, kämen dann beispielweise noch Personen, denen ihre Pässe auf der Flucht von Dritten entwendet wurden.

Im Wortlaut von § 30a Abs. 1 Nr. 2 AsylG-E ist eine Abweichung von den Vorgaben von Art. 31 Abs. 8c) der EU Asylverfahrensrichtlinie zu verzeichnen: Täuscht ein Asylbewerber die Behörden durch falsche Angaben oder Dokumente, durch das Verschweigen wichtiger Informationen oder durch das Zurückhalten von Dokumenten über seine Identität, können nach dem Text der Richtlinie beschleunigte Verfahren nur dann durchgeführt werden, wenn sich dieses Verhalten negativ auf die Entscheidung im Asylverfahren hätten auswirken können. Täuschungen, die keine Auswirkungen haben, können hingegen nach dem Wortlaut der Richtlinie nicht zur Durchführung eines beschleunigten Verfahrens führen. Dies sollte präzisierend in § 30a Abs. 1 Nr. 2 AsylG-E aufgenommen werden.

Die Kirchen plädieren dafür, sowohl bei Asylfolgeantragstellern als auch bei Personen, die ihren Pass vernichtet haben, darüber nachzudenken, ob sie in den Anwendungsbereich der beschleunigten Verfahren fallen sollen. Zumindest sollte § 30a Abs. 1 Nr. 3 letzter Halbsatz gestrichen werden. Es muss darüber hinaus sichergestellt werden, dass minderjährige Asylsuchende und traumatisierte Personen keine beschleunigten Verfahren durchlaufen müssen.

Rechtsberatung und anwaltliche Vertretung

Die Ausgestaltung der beschleunigten Verfahren im Rahmen §§ 30a und 33 AsylG-E birgt die Gefahr, dass Asylanträge nicht in der gebotenen Sorgfalt überprüft werden und Schutzbedürftige als solche nicht erkannt werden können. Denn für die Schnellverfahren ist weder eine Verfahrensberatung noch eine umfassende anwaltliche Begleitung vorgesehen; beidem kommt in einem Verfahren mit verkürzten Fristen allerdings besondere Bedeutung zu. Da Asylbewerber in den speziellen Erstaufnahmeeinrichtungen einer verschärften Residenzpflicht unterliegen und ihnen sowohl für die Vorbereitung auf die Anhörung als auch im Falle einer Ablehnung ihres Gesuchs nur wenig Zeit zur Verfügung steht, plädieren die Kirchen dafür, den Zugang zu verfahrensrechtlicher Beratung und anwaltlicher Vertretung verpflichtend vorzusehen. Das Flughafenverfahren, an das sich die Regelung laut Begründung in Bezug auf die zeitlichen Abläufe anlehnt,¹¹ sieht in § 18a Abs. 1 Satz 5 AsylG vor, dem Ausländer zumindest nach der Anhörung durch das BAMF Gelegenheit zu geben, mit einem Rechtsbeistand seiner Wahl Verbindung aufzunehmen. Die Kirchen regen an, eine rechtsanwaltliche Beratung zumindest am Tage des ablehnenden Bescheides zu gewährleisten.

Zu Nr. 8: § 44 Abs. 3 AsylG-E

Nach § 44 Abs. 3 AsylG-E „sollen“ sich die Träger der Aufnahmeeinrichtungen von Personen, die in diesen Einrichtungen mit der Beaufsichtigung, Betreuung, Erziehung oder Ausbildung Minderjähriger oder mit vergleichbaren Tätigkeiten betraut sind, ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen lassen, um die Eignung der Personen für die genannten Tätigkeiten überprüfen zu können. Diese Regelung werten die Kirchen als wichtiges Signal und Schritt in die richtige Richtung. Beide Kirchen schlagen jedoch vor, eine Ist-Regelung vorzusehen und diese Verpflichtung damit bindend auszugestalten.

¹¹ BT-Drs. 18/7538, S. 2.

Auch eine verbindliche Verpflichtung der Träger, Einblick in ein erweitertes Führungszeugnis zu nehmen, kann jedoch nur ein Baustein des Schutzkonzepts für Minderjährige sein. So können etwa Personen, die bisher nicht strafrechtlich in Erscheinung getreten sind, nicht als potentielle Täter erkannt werden. Es ist deshalb erforderlich, weitere Maßnahmen zu ergreifen. Dazu sind bereits Vorschläge wie bauliche Maßnahmen (getrennte sanitäre Anlagen, abschließbare Zimmer und spezielle Rückzugsräume), verpflichtende Schulungen von Mitarbeitern sowie die Einrichtung eines niedrighschwelligem Beschwerdemanagement unterbreitet worden.¹²

Von diesen Maßnahmen würden sowohl Kinder und Jugendliche als auch Frauen profitieren. Die Kirchen regen an, im Rahmen des § 44 AsylG verpflichtende Maßnahmen vorzusehen, um - wie von Art. 18 Abs. 4 der EU Aufnahmerichtlinie¹³ vorgesehen, - Übergriffe und geschlechtsbezogene Gewalt einschließlich sexueller Übergriffe und Belästigung zu verhindern.

Artikel 2 - Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 60 Abs. 7 Sätze 2 bis 4 AufenthG-E

In § 60 Abs. 7 wird durch die Sätze 2 bis 4 eine Konkretisierung hinsichtlich des Vorliegens einer konkreten Gefahr durch gesundheitliche Gründe eingefügt, die zu einem Verbot der Abschiebung führt. Eine solche soll nur dann vorliegen, wenn eine lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankung vorliegt, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würde. Des Weiteren legt § 60 Abs. 7 S. 3 AufenthG-E fest, dass die medizinische Versorgung im Zielstaat nicht gleichwertig mit der Versorgung in der Bundesrepublik sein muss. Für das Vorliegen einer ausreichenden gesundheitlichen Versorgung soll es nach § 60 Abs. 7 S. 4 AufenthG-E in der Regel genügen, wenn sie in einem Teil des Zielstaats gewährleistet ist. Ausweislich der Gesetzesbegründung¹⁴ sind „inländische Gesundheitsalternativen“ aufzusuchen.

Die Kirchen plädieren dafür, auch weiterhin eine Einzelfallprüfung vorzusehen, ob ein Abschiebungsschutz wegen fehlender Gesundheitsversorgung erteilt werden muss. Aufgrund der Vielzahl möglicher Erkrankungen und Zielstaaten verbieten sich unseres Erachtens Pauschalierungen in diesem Bereich. Das Verbot der Abschiebung aufgrund drohender Gefahr für Leib und Leben nach § 60 Abs. 7 AufenthG ist direkter Ausfluss des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 1 Abs. 1 GG. Der Verweis auf eine nur in einem Teil des Zielstaats gewährleistete Gesundheitsversorgung greift dem Wortlaut nach deshalb zu kurz. Vielmehr muss sichergestellt sein, dass die medizinische Versorgung für jeden Betroffenen im Einzelfall tatsächlich und unter zumutbaren Anstrengungen zugänglich ist. So kann der Verweis auf eine Privatklinik, in der die notwendige Behandlung erfolgen könnte, beispielsweise nicht ausreichen, wenn der Betroffene keinen Zugang zu dieser Behandlung hat. Diesen Gedanken greift auch die Gesetzesbegründung auf.¹⁵ Aus Sicht der Kirchen sollte sich allerdings schon aus dem Gesetzestext zweifelsfrei ergeben, dass die medizinische Versorgung in jedem Einzelfall gewährleistet sein muss.

¹² Vgl. z.B. Rabe, Heike (2015): Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften sowie den Beschluss der EKD Synode vom 11.11.15 zum Schutz von geflüchteten Mädchen, Frauen und Müttern mit Kindern in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften (http://www.ekd.de/synode2015_bremen/beschluesse/s15_02_ii_schutz_von_gefluechteten_frauen_und_maedchen.html).

¹³ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.13 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

¹⁴ BT-Drs. 18/7538 S. 19.

¹⁵ BT-Drs. 18/7538, S. 19: „Dem Ausländer ist es insbesondere zumutbar, sich in einen bestimmten Teil des Zielstaates zu begeben, in dem für ihn eine ausreichende medizinische Versorgung gewährleistet ist.“

§ 60 Abs. 7 S. 3 AufenthG-E stellt darüber hinaus fest, dass die ärztliche Behandlung, die im Zielstaat zur Verfügung steht, nicht gleichwertig mit der in der Bundesrepublik Deutschland sein muss. Dieser Grundsatz wird schon heute in der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung angewandt. Allerdings kann der Vollzug der Abschiebung aufgrund der grundgesetzlichen Gewährleistungen unabhängig von der Qualität der Gesundheitsversorgung im Zielstaat dann nicht durchgesetzt werden, wenn dem Betroffenen dort Gefahr für Leib oder Leben droht. Deshalb ist stets im Einzelfall zu beurteilen, ob die ärztliche Behandlung im Zielstaat für den Betroffenen im Einzelfall ausreicht und im Falle der Zurückführung eine Gefahr für Leib oder Leben besteht. Wir plädieren deshalb dafür, den Hinweis auf die Unschädlichkeit eines etwaigen niedrigeren Versorgungsniveaus im Zielstaat zu streichen.

Die Gesetzesbegründung führt aus, dass in Fällen von PTBS eine schwerwiegende Erkrankung, die zu einem Verbot der Abschiebung führt, regelmäßig nicht angenommen werden kann.¹⁶ Auch beim Vorliegen psychischer Erkrankungen, die (medikamentös) behandelbar sind, muss allerdings gewährleistet sein, dass diese Behandlung für den Betroffenen im Zielstaat unter zumutbaren Bedingungen individuell erreichbar ist. Auch bei PTBS muss die Feststellung, ob es sich um eine schwerwiegende Erkrankung handelt, die sich durch eine Abschiebung in den Zielstaat wesentlich verschlechtern würde, zwingend in jedem Einzelfall getroffen werden.

Schließlich wird in der Gesetzesbegründung darauf verwiesen, dass eine schwerwiegende Erkrankung grundsätzlich nicht zu einem Verbot der Abschiebung führen könne, wenn die Krankheit bereits bei Einreise in die Bundesrepublik vorlag.¹⁷ Auch dieser Auslegung steht, nach Einschätzung der Kirchen, das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 1 Abs. 1 GG entgegen. Allein die Tatsache, dass eine Erkrankung bereits bei Einreise vorlag, hat keinerlei Auswirkungen auf die Einschätzung, die zu einem Verbot nach § 60 Abs. 7 AufenthG führt. Die Begründung lässt dabei auch außer Acht, dass eine Krankheit, an der der Betroffene bereits bei seiner Einreise nach Deutschland leidet, erst auf der Flucht aufgetreten sein oder sich während der Aufenthaltsdauer verschlechtern haben kann. Eine Abschiebung kann nicht mit der Begründung vollzogen werden, dass eine Behandlung des Betroffenen im Zielstaat auch nicht möglich gewesen wäre, wenn er sich überhaupt nicht auf den Weg in die Bundesrepublik gemacht hätte. Diesem Ergebnis stehen die Gewährleistungen des Grundgesetzes entgegen.

Zu § 60a Abs. 2c AufenthG-E

Mit § 60a Abs. 2c S. 1 AufenthG-E wird die gesetzliche Vermutung aufgestellt, dass gesundheitliche Gründe einer Abschiebung nicht entgegenstehen. Beide Kirchen geben zu bedenken, dass auch dies gegen Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 1 Abs. 1 GG verstoßen könnte. Die gesetzliche Vermutung kann der Ausländer nach § 60a Abs. 2c S. 2 AufenthG-E nur durch die Vorlage einer qualifizierten ärztlichen Bescheinigung widerlegen. Die zuständige Behörde darf das Vorbringen des Ausländers zu seiner Erkrankung gem. § 60a Abs. 2d S. 2 AufenthG nur berücksichtigen, wenn die qualifizierte ärztliche Bescheinigung unverzüglich vorgelegt wurde. Eine Ausnahme ist möglich, wenn der Ausländer unverschuldet an der Einholung einer Bescheinigung gehindert war oder anderweitige tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer lebensbedrohlichen oder schwerwiegenden Erkrankung, die durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würde, vorliegen.

¹⁶ BT-Drs. 18/7538 S. 19.

¹⁷ ebenda.

Ausweislich der Gesetzesbegründung kann eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung nur durch einen approbierten Arzt erfolgen.¹⁸ Damit sind qualifizierte Bescheinigungen von Psychologen ausgeschlossen. Gerade bei psychischen Erkrankungen erfolgt eine Behandlung aber häufig durch einen Psychologen und nicht durch einen Psychiater. Dies beruht unter anderem auch auf der sehr langen Wartezeit, die sowohl bei niedergelassenen Psychiatern wie auch für eine Behandlung in einer Klinik mittlerweile bestehen. Die Kirchen plädieren dafür, auch die Vorlage einer qualifizierten Bescheinigung durch Psychologen miteinzubeziehen. Durch die Regelung in § 60a Abs. 2d S. 2 AufenthG-E, dass die qualifizierte Bescheinigung bei verspäteter Vorlage von der Behörde nicht berücksichtigt werden darf, wird die Verantwortung auf die Beamten vor Ort verlagert. Diese müssen tatsächliche Anhaltspunkte, die für eine schwerwiegende Erkrankung sprechen, erkennen und dementsprechend handeln. Die Vielzahl denkbarer Erkrankungen, die der Reisefähigkeit entgegenstehen können, macht diese Aufgabe extrem schwierig und ist dazu geeignet, die betroffenen Beamten zu überfordern. Die Kirchen regen deshalb an, diese Regelung zu streichen oder bei verspäteter Vorlage einer qualifizierten Bescheinigung wenigstens deren Überprüfung vorzusehen.

Zu § 104 Abs. 13 AufenthG-E

Durch § 104 Abs 13 AufenthG-E soll der Familiennachzug zu subsidiär Geschützten für zwei Jahre ausgesetzt werden.

Für beide Kirchen stellt die Familie ein sehr hohes Gut dar. Familie bietet den Raum, in dem besonderes Vertrauen wächst und in dem die Menschen dauerhaft Verantwortung füreinander übernehmen; die Einheit der Familie erachten die Kirchen deshalb als besonders schützenswert.¹⁹ Die Kirchen plädieren deshalb dafür, den Familiennachzug zu subsidiär Geschützten nicht für die Dauer von zwei Jahren auszusetzen.

Mit Wirkung zum 1. August 2015 wurde auch für subsidiär Geschützte der privilegierte Familiennachzug ermöglicht. Seitdem können sie ihre Angehörigen nachziehen lassen, ohne dass die zuvor geltenden hohen Anforderungen wie der Nachweis ausreichenden Wohnraums, einfacher Sprachkenntnisse oder aber der Lebensunterhaltssicherung erfüllt werden müssen. Beide Kirchen hatten sich seit langem für die Ermöglichung des erleichterten Familiennachzugs auch für subsidiär Geschützte eingesetzt, da die tatsächliche Lebenssituation von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten nicht voneinander zu unterscheiden ist. Auch Bundestag und Bundesrat hatten sich auf diese Tatsache bezogen. Für beide Gruppen – so die Gesetzesbegründung – sei es nicht möglich, die Familieneinheit in einem anderen Land herzustellen.²⁰ An der Vergleichbarkeit der Lebenssituation dieser beiden Gruppen hat sich seitdem nichts geändert.

In der politischen Debatte wurde häufig darauf hingewiesen, dass der Familiennachzug ausgesetzt werden müssen, um zu verhindern, dass eine große Anzahl Schutzsuchender auf diesem Weg nach Deutschland komme. Gegen diese Einschätzung sprechen aber die

¹⁸ BT-Drs. 18/7358, S. 19.

¹⁹ So auch der Beschluss der EKD Synode zur Sicherung der Rechte Geflüchteter in Deutschland vom 11. 11.15 Dort heißt es: „Die Synode bittet den Rat, sich gegenüber der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass das Recht auf Familiennachzug wie bisher auch für subsidiär Geschützte gilt. Familie ist der Raum, in dem Vertrauen wächst und in dem die Menschen dauerhaft Verantwortung füreinander übernehmen. Gerade für Menschen auf der Flucht ist das Zusammensein der Familie elementar und ein wesentlicher Faktor der Integration. Das gilt selbstverständlich auch für die Gruppe der syrischen Flüchtlinge“. (http://www.ekd.de/synode2015_bremen/beschluesse/s15_beschluss_02_II_5_BV_KGBS_zur_Sicherung_der_Rechte_Gefluechteter.html.) Vgl. auch die Leitsätze, die die Deutsche Bischofskonferenz auf ihrer Frühjahrskonferenz am 18. Februar verabschiedet hat (Fn. 2).

²⁰ BT-Drs. 4097, S. 46

aktuellen Zahlen. Zwar ist nicht statistisch erfasst, wie viele Familienangehörige von subsidiär Geschützten einen Aufenthaltstitel zum Zwecke des Familiennachzugs erhalten haben.²¹ Allerdings haben nur äußerst wenige Personen den Status als subsidiär Geschützte erhalten.²² Außerdem stehen Nachzugswillige vor eklatanten praktischen Problemen, die die Einlösung des Anspruchs erheblich verzögern. Nachzugswilligen Familienangehörigen, die einen Antrag auf ein Visum in einem der Anrainerstaaten Syriens stellen möchten, werden beispielsweise im Moment Termine zur Vorsprache bei der deutschen Auslandsvertretung für Ende diesen bzw. Anfang nächsten Jahres angeboten. Wenn die Aussetzung des Familiennachzugs aufrechterhalten wird, sprechen sich die beiden großen Kirchen zumindest dafür aus, die Voraussetzungen des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte, die bis zum 1. August 2015 galt, wieder aufleben zu lassen. Dies sah die Vorversion des nun vorliegenden Gesetzentwurfs vor.²³ Es ist nicht nachvollziehbar, wieso ein Familiennachzug auch dann untersagt werden soll, wenn die Betroffenen ausreichenden Wohnraum sowie die Sicherung des Lebensunterhalts nachweisen können.²⁴

Die Einschränkung des Familiennachzugs für subsidiär Geschützte wird ein großes Integrationshindernis darstellen. Für die bereits Eingereisten erschwert sich die Integration in Deutschland entscheidend, da die Sorge um ihre Familienangehörigen, die sich noch im Herkunftsland oder auf der Flucht befinden, im Vordergrund stehen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass sich Familien vermehrt gemeinsam auf den lebensgefährlichen Weg nach Europa machen oder die Familienangehörigen, die zurückgeblieben sind, ihren Verwandten auf diesem Weg folgen. Den Betroffenen bleibt dabei keine andere Wahl als sich in die Hände von Schleppern und Schleusern zu begeben. Diese Befürchtung scheint sich bereits bewahrheitet zu haben; der UNHCR hat im Januar bei Registrierungen in Griechenland einen eklatanten Anstieg des Anteils von asylsuchenden Frauen und Kindern festgestellt.

Die Aussetzung des Familiennachzugs soll auch für subsidiär geschützte Kinder und Jugendliche, die ohne ihre Eltern eingereist sind, gelten. In der Diskussion zur Einschränkung des Familiennachzugs wurde dies insbesondere mit der Schutzbedürftigkeit der unbegleiteten Minderjährigen begründet. Diese würden von ihren Eltern in die Hände von Schleppern gegeben, um ihren Familien den einfachen Weg des Familiennachzugs nach Europa zu ermöglichen. Verwiesen wird dabei immer wieder auf den „enormen Anstieg“ unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge. Ein Blick auf die Zahlen der vergangenen Jahre zeigt allerdings, dass sich der Anteil der unbegleiteten Minderjährigen an der Gruppe der Schutzsuchenden seit Jahren auf einem ähnlichen Niveau bewegt²⁵. Auch in der aktuellen Situation hat sich diese statistische Zusammensetzung nicht geändert. Vielmehr hat der Anstieg der absoluten Zahl an Schutzsuchenden auch zu einem proportionalen Anstieg der unbegleiteten Minderjährigen geführt.

Es ist zu erwarten, dass viele der unbegleitet Eingereisten während der zweijährigen Wartefrist volljährig werden. Da die Einreise der Eltern bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres erfolgen muss, wird eine Familienzusammenführung dann nicht mehr möglich

²¹ Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf Frage 1a) und 1b) sowie 2 a) bis c) der Kleinen Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 18/7200).

²² Von den 140.915 Personen, die internationalen Schutz erhielten, waren das lediglich 0,6% (1.707 Entscheidungen).

²³ Referentenentwurf vom 19.11.15.

²⁴ Nach der bis zum 1.8.15 geltenden Rechtslage erlegte dem nachzugswilligen Ehepartner zu subsidiär Geschützten gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 AufenthG i.V.m. 29 Abs. 3 AufenthG auf, einfache Deutschkenntnisse vor der Einreise nachzuweisen. Für syrische Staatsangehörige war davon aber angesichts der akuten Bürgerkriegssituation abgesehen worden.

²⁵ Siehe die Zugangszahlen zu unbegleiteten Minderjährigen des BAMF, abrufbar unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/um-zahlen-entwicklung.html?nn=7495604>, zuletzt abgerufen am 22.2.2016.

sein. Für viele der unbegleiteten Minderjährigen, die vom vorübergehenden Ausschluss des Familiennachzugs betroffen sein werden, wird der Anspruch damit auf Dauer vereitelt werden. Dies ist aus humanitären Erwägungen abzulehnen - es kann auch nicht Ziel des Gesetzgebers sein.

Beide Kirchen unterhalten Einrichtungen, in denen unbegleitete Minderjährige betreut werden. Den Vorwurf, dass Eltern ihre Kinder „vorausschicken“, um sich damit später selbst eine Einreise zu ermöglichen, bestätigen Berichte der Einrichtungen sowie kirchlicher Beratungsstellen nicht. Gerade viele der männlichen Minderjährigen fliehen in einem Alter, in dem sie in ihren Herkunftsländern tatsächlich einer Verfolgungsgefahr ausgesetzt sind. In Eritrea etwa droht der Einzug zum Militärdienst, dessen Ende häufig ungewiss ist und in großem Maß von der Willkür staatlicher Stellen abhängt. Auch in Syrien können die männlichen Jugendlichen zum Kriegsdienst herangezogen werden. In Afghanistan droht die Zwangsrekrutierung durch die Taliban oder örtliche Warlords. Neben dem Aspekt der Gefährdung spielen aber auch ökonomische Überlegungen eine Rolle: Wenn Familien nicht über die finanziellen Mittel verfügen, allen Familienmitgliedern die Flucht zu ermöglichen, wird derjenige ausgewählt, der die besten Chancen hat, die Strapazen der Flucht zu überstehen. In diesen Fällen wird oft der älteste Sohn geschickt, um wenigstens ihm ein Leben in Sicherheit zu ermöglichen. Und nicht zuletzt werden viele Familien auf der Flucht getrennt; ein Vorausschicken des Minderjährigen findet in diesen Fällen überhaupt nicht statt.

Den Kompromiss, wonach für unbegleitete Minderjährige mit subsidiärem Schutz in begründeten Einzelfällen bei dringenden humanitären Gründen eine Aufnahme der Eltern aus dem Ausland gemäß § 22 AufenthG und im Wege von Kontingenten nach § 23 AufenthG erfolgen können soll, halten die Kirchen nicht für geeignet, um den Härten des Ausschlusses adäquat zu begegnen.

Über den Elternnachzug im Rahmen einer Einzelfallprüfung gemäß § 22 S. 1 AufenthG entscheidet das Auswärtige Amt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern. Die sehr hohen Anforderungen, die bisher an diese Norm gestellt werden, führen dazu, dass die Regelung nur selten zur Anwendung kommt. So können Hinweise auf die allgemeinen Verhältnisse im Heimatstaat nicht berücksichtigt werden. Eine Erteilung des Einreisevisums scheidet ferner in der Regel dann aus, wenn der Ausländer auf finanzielle Unterstützung angewiesen ist. Des Weiteren muss sich der Ausländer in einer besonders gelagerten Notsituation befinden, die ein Eingreifen zwingend erfordert und es rechtfertigt, ihn – im Gegensatz zu anderen Ausländern in vergleichbarer Lage – aufzunehmen. Diese Voraussetzungen hält etwa das VG Berlin für praktisch kaum erfüllbar.²⁶ Als problematisch erscheint darüber hinaus, dass § 22 Satz 1 AufenthG vorrangig auf die Situation der Person, die sich noch im Ausland befindet, abstellt. Aus Sicht der Kirchen muss deshalb über die bisherige Anwendungspraxis hinaus sichergestellt werden, dass zumindest dann von einem Härtefall auszugehen ist, wenn der Anspruch des unbegleitet eingereisten Minderjährigen auf Nachzug der Eltern während der zweijährigen Wartefrist erlöschen würde.

Artikel 3 - Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Zu Nr. 1: § 3 Abs. 1 S. 8 AsylbLG-E

Der Gesetzesentwurf sieht unter Verweis auf den perspektivisch noch begrenzten Aufenthalt des Asylbewerbers während der ersten 15 Monate eine Reduzierung des Leistungsniveaus

²⁶ Urteil des VG Berlin v. 24.05.2007, Az: 4 V 22.06.

für alleinstehende Leistungsberechtigte um 10.- € vor. Ausgehend von der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) aus dem Jahr 2008 werden die Bestandteile aus dem Leistungskatalog herausgenommen, die aus Sicht des Gesetzgebers künftig als nicht bedarfsrelevant anzusehen sind. Die Herausnahme der Positionen knüpfe an die mangelnde Aufenthaltsverfestigung an. Wegen der ungesicherten Bleibeperspektive sei von einem nur kurzfristigen Aufenthalt auszugehen. Erst eine längere Verweildauer – so die Begründung – und die damit einhergehende Integrationstiefe bzw. Einbindung in die Gesellschaft rechtfertige die Berücksichtigung dieser Ausgaben.²⁷ Wie bereits bei vorherigen Novellierungen des AsylbLG²⁸ erläutert der Gesetzgeber jedoch nicht, inwiefern eine mangelnde Aussicht auf einen Daueraufenthalt den existentiellen Bedarf der Betroffenen beeinflussen soll. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seiner Entscheidung vom 18. Juli 2012 ein eigenständiges Leistungsrecht für Asylbewerber und ggf. weitere Gruppen von Ausländern nicht grundsätzlich verworfen. Ein solches Sonderregime im Bereich der Gewährung existenzsichernder Leistungen wurde dabei aber an die Bedingung geknüpft, dass der Bedarf der davon betroffenen Personen „von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann“. Leistungsabweichungen für bestimmte Personengruppen können also nur mit Bedarfsabweichungen in derselben Höhe verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.²⁹ Ausführungen, inwiefern die fehlende Aussicht auf einen Daueraufenthalt den existentiellen Bedarf der Betroffenen beeinflussen soll, fehlen in der Begründung. Auf die Darlegung dieses Zusammenhangs käme es jedoch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entscheidend an.³⁰

Zu Nr. 2: § 11 Abs. 2a AsylbLG-E

Nach § 11 Abs. 2 2a AsylbLG-E sollen künftig Asylbewerber bis zur Ausstellung eines Auskunftsnaachweises nach § 63a AsylG nur noch abgesenkte Leistungen nach § 1a Abs. 2 S. 2 bis 4 AsylbLG erhalten. Dies gilt auch für vollziehbar Ausreisepflichtige, die aus einem sicheren Drittstaat stammen, sowie Folge- und Zweitanspruchssteller, wenn sie einer Wohnsitzauflage unterliegen. Diesen Personengruppen stehen lediglich Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege zur Verfügung, die als Sachleistungen erbracht werden sollen. Um den vollen Leistungsumfang zu erhalten, muss ein Asylbewerber sich künftig registrieren lassen und sich in die für ihn zuständige Aufnahmeeinrichtung begeben. Die abgesenkten Leistungen dienen also der Sicherstellung einer möglichst frühzeitigen Registrierung und einem schnellen Aufsuchen der zuständigen Aufnahmeeinrichtung.³¹ Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dürfen Leistungseinschränkungen allerdings nicht auf migrationspolitischen Erwägungen beruhen³², sondern können lediglich mit einem konkreten, eingeschränkten Bedarf der Hilfebedürftigen begründet werden. Ein solcher ist für diesen Zeitraum allerdings nicht ersichtlich.

Dass es sich dabei, wie die Gesetzesbegründung ausführt,³³ um einen regelmäßig kurzfristigen Zeitraum handele, kann vor diesem Hintergrund für die Rechtfertigung der Absenkung keine Rolle spielen. Denn anders als die Gesetzesbegründung nahelegen

²⁷ BT-Drs. 18/7538, S. 22.

²⁸ Vgl. dazu BT-Drs. 18/7538, S. 22 mit Verweis auf die Gesetzesbegründung vom 10.12.14 (BT-Drs. 18/2592).

²⁹ So bereits die gemeinsame Stellungnahme des Leiters des Katholischen Büros und des Bevollmächtigten des Rates der EKD vom 7.1.13 zum Gesetzentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, vgl.:

<http://www.ekd.de/bevollmaechtigter/stellungnahmen/2013/86233.html>.

³⁰ Ebenda.

³¹ Vgl. Gesetzesbegründung S. 25.

³² Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18.7.12,

³³ Vgl. BT-Drs. 18/7538, S. 25.

scheint,³⁴ ist die Tatsache, dass die Leistungskürzung nur für eine kurze Dauer angeordnet wird, für die Frage, welche Bedürfnisse bei den Leistungsberechtigten vorliegen, gerade nicht relevant. Darüber hinaus kann noch nicht einmal als sicher gelten, dass der Zeitraum der Leistungskürzung tatsächlich überschaubar ist. Von kirchlichen Beratungsstellen wird berichtet, dass Asylsuchende in einigen Regionen mehrere Monate auf ihre Registrierung warten.³⁵

³⁴ Dort heißt es auf S. 25: „Zudem erscheint die in dieser Phase noch nicht gesichert, dass das Asylgesuch im Inland tatsächlich weiter verfolgt beziehungsweise der Eintritt in das vorgesehene Asylverfahren tatsächlich angestrebt wird, so dass auch die Bleibeperspektive erheblich ungesichert erscheint. Insofern berücksichtigt die Regelung zugleich den Gedanken der BVerfG-Rechtsprechung vom 18. Juli 2012 betreffend der Annahme einer reduzierten Bedarfslage bei prognostisch nur kurzfristigem Aufenthalt.“

³⁵ Hat der Leistungsberechtigte die fehlende Ausstellung nicht zu vertreten, sieht § 11 Abs. 2a S. 2 Nr. 3 AsylbLG-E eine Ausnahme von der Einschränkung der Leistungsberechtigung vor.