

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems (Bundestagsdrucksache 20/12805)

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Berlin, 20.09.2024

Die Diakonie Deutschland sieht sich zu einigen ausgewählten Punkten des oben genannten Gesetzentwurfs veranlasst, unaufgefordert Stellung zu nehmen. Die geplanten Regelungen wirken sich zum Teil erheblich auf die Grund- und Menschenrechte von Schutzsuchenden in Deutschland aus und berühren das Arbeitsfeld unserer Migrationssozialarbeit. Wir sehen es kritisch, dass diese weitreichenden Grundrechtseingriffe in einem gesetzgeberischen Schnellverfahren ohne Verbändebeteiligung beschlossen werden sollen.

1) Leistungsausschluss bei „Dublin-Fällen“ (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)

Der Entwurf sieht vor, dass in „Dublin-Fällen“, d.h. wenn die Abschiebung einer schutzsuchenden Person in einen anderen europäischen Staat, der für die Durchführung des Asylverfahrens nach der „Dublin-III Verordnung“ (Dublin-III VO) zuständig ist, angeordnet wurde, im Falle einer Hilfebedürftigkeit nur noch einmalig innerhalb von zwei Jahren für längstens zwei Wochen eingeschränkte Leistungen nach dem AsylbLG gewährt werden.

Zu diesen eingeschränkten Leistungen zählen Ernährung, Unterkunft sowie eingeschränkte Gesundheitsleistungen („Physisches Existenzminimum“). Nur in „außergewöhnlichen Härtefällen“ oder zur „Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern“ wird der Leistungsumfang erhöht, wobei jedoch auch in diesem Falle nur eine eingeschränkte Leistungserhöhung erfolgen soll, die „sonstige Leistungen“ nach § 6 AsylbLG zur Sicherung des Lebensunterhalts und der Gesundheit per se ausschließt. Leistungen über einen Zeitraum von zwei Wochen hinaus werden nur erbracht, „soweit dies im Einzelfall auf Grund besonderer Umstände zur Überwindung einer außergewöhnlichen Härte und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage unabweisbar geboten ist, insbesondere bei amtsärztlich festgestellter Reiseunfähigkeit“.

Die Diakonie Deutschland lehnt den geplanten Leistungsausschluss in „Dublin-Fällen“ entschieden ab. Die Regelung ist in vielen Punkten sehr unklar, erscheint gesellschafts- und sozialpolitisch unverantwortlich und verstößt gegen verfassungs- und europarechtliche Vorgaben.

a) Drohende „Papierlosigkeit“ bei „Dublin-Fällen“

Zunächst ist zu befürchten, dass nach Inkrafttreten dieser Regelung Bundesländer davon absehen werden, Betroffenen nach einem Dublin-Bescheid weiterhin Duldungen auszustellen. Der Leistungsausschluss bezieht sich nur auf Fälle, in denen nach einem Dublin-Bescheid keine Duldung ausgestellt wird, denn § 1 Abs. 4 S. 1 AsylbLG-E verweist auf § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG (vollziehbare Ausreisepflicht) und nicht auf § 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG (Duldungsbesitz). Die Frage, ob nach einem „Dublin-Bescheid“ eine Duldung ausgestellt werden muss, wird unterschiedlich bewertet. So entnehmen wir aus unserer Beratungspraxis, dass beispielsweise in Schleswig-Holstein, Hamburg, Brandenburg und Baden-Württemberg Duldungen ausgestellt werden, nicht jedoch in Bayern, Sachsen und Niedersachsen. Der zufällige Ausgang des vorgeschalteten automatisierten EASY-Verfahrens zur Bestimmung der zuständigen Aufnahmeeinrichtung, bzw. des zuständigen Bundeslandes würde also die Frage eines drohenden Leistungsausschlusses entscheiden. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass Länder sich zur Anpassung ihrer Rechtsauffassung zur Frage der Duldungserteilung veranlasst sehen könnten, je nachdem ob sie den Leistungsausschluss befürworten oder ablehnen. Im Falle einer Befürwortung möglicherweise auch, um Negativanreize für eine Antragstellung in ihrem Bundesland zu schaffen.

b) Unklares Verhältnis zwischen Leistungsausschluss und Wohnverpflichtung

Die Gesetzesbegründung lässt die wesentliche Frage unbeantwortet, wie die geplante Neuregelung in Bezug auf bestehende Regelungen zur Wohnverpflichtung und Aufnahme bei „Dublin-Fällen“ in Aufnahmeeinrichtungen zu verstehen ist. Nach § 47 Abs. 1a AsylG besteht bei „Dublin-Fällen“ eine Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Aufnahmeeinrichtung bis zur Abschiebung in den zuständigen Mitgliedstaat unabhängig von AsylbLG-Leistungsansprüchen oder -ausschlüssen. Diese Regelung bezweckt u. a. die Durchführbarkeit von Dublin-Überstellungen und wird in der Praxis oft ergänzt durch sog. „Nachtzeitverfügungen“, die das Verlassen der Einrichtung in der Nacht untersagen. Neben der bundesrechtlichen Vorschrift in § 47 Abs. 1a AsylG regeln die Aufnahmegesetze der Länder die Aufnahme von Schutzsuchenden in den Landesunterkünften - ebenfalls unabhängig von etwaigen Leistungsansprüchen.

Das etwaige Nebeneinander-Wirken von Wohnsitznahmeverpflichtung in der Erstaufnahme einerseits und einem vollständigem Leistungsausschluss andererseits wirft die Frage auf, auf welcher Rechtsgrundlage etwa Unterkunft, Strom, Heizung und Ernährung in der Erstaufnahmeeinrichtung gewährt werden würde, wenn diese nicht mehr als Leistungen nach dem AsylbLG gewährt werden könnten, bzw. ob ein Hungern und Dursten im kalten und dunklen Zimmer in der Erstaufnahme erfolgen müsste. Zu dieser menschenrechtlich sehr relevanten Frage enthält der Gesetzentwurf keine klaren Hinweise.

c) Unklarheit bzgl. drohender Obdachlosigkeit

Ginge ein Leistungsausschluss einher mit einer Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung, würde dies eine massenhafte Obdachlosigkeit von Schutzsuchenden in Deutschland nach sich ziehen. Kommunen müssten im Rahmen des Ordnungsrechts, bzw. der Gefahrenabwehr Schutzsuchende in Obdachlosenunterkünften einweisen und Maßnahmen gegen das Erfrieren, Verhungern und gegen lebensbedrohliche Krankheiten ergreifen. Auch bezüglich einer derartigen Folge enthält der Gesetzentwurf in seiner Begründung keine klaren Aussagen.

d) Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben

Unabhängig von der Frage, ob Betroffene weiter wohnverpflichtet, aber leistungslos, oder obdachlos und leistungslos gestellt werden würden, käme in beiden Varianten eines Leistungsausschlusses hinzu, dass diese Personen sich weiterhin einer Dublin-Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat

nicht entziehen dürften, bzw. - dem intendierten Gesetzeszweck des Leistungsausschlusses entgegenstehend - gerade nicht freiwillig ausreisen könnten. Soweit ein Asylantrag als "unzulässig" abgelehnt wird, weil nach den Kriterien der Dublin-III VO ein anderer europäischer Mitgliedstaat zuständig ist, erfolgt - anders als bei allen anderen negativen Asylentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) - keine Ausreiseaufforderung mit einer Ausreisefrist. Vielmehr sieht das Dublin-Verfahren grundsätzlich eine zwingende Abschiebung (Überstellung) in den zuständigen europäischen Mitgliedstaat innerhalb der Überstellungsfrist vor. Eine freiwillige Ausreise in den zuständigen Mitgliedstaat ist in diesem Zeitraum grundsätzlich nicht vorgesehen (vgl. Dienstanweisung des BAMF zum Dublin-Verfahren (02/2023, S. 163).

Betroffene verstoßen während des Laufens der Überstellungsfrist somit auch nicht gegen eine Ausreiseverpflichtung aus dem ablehnenden BAMF-Bescheid, sondern bleiben bis zur Abschiebung "nur" verpflichtet, in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (s.o.). Hinzu kommt, dass einige Mitgliedstaaten wie Italien, Griechenland oder Bulgarien derzeit keine oder nur in ganz geringem Umfang Personen zurücknehmen, für die Deutschland ein Übernahmeersuchen gestellt hat. Die Gesetzesbegründung auf S. 30 geht insofern von der falschen Annahme aus, dass es für die Betroffenen „im Regelfall mit keinem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, Deutschland kurzfristig wieder zu verlassen und in den zuständigen Mitgliedstaat zurückzukehren“.

Diesem Irrtum folgend steht der Leistungsausschluss auch nicht unter dem Vorbehalt einer realen und zumutbaren Möglichkeit, sich im zuständigen Mitgliedsstaat melden zu können, um dort entsprechend den Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie untergebracht zu werden. Gerade ein solcher Vorbehalt wäre vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bayerischen Landessozialgerichts zur aktuellen Regelung in § 1 Abs. 4 AsylbLG, die einen Leistungsausschluss für anerkannte Schutzberechtigte mit Schutzstatus in einem anderen Mitgliedsstaat vorsieht, jedoch zwingend erforderlich. Das Gericht sieht in der bestehenden Vorschrift als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein pflichtwidriges Verhalten, welches nur im pflichtwidrigen Verweilen im Bundesgebiet bestehen kann und neben der „Kenntnis von der Rückkehrmöglichkeit mit Fristsetzung“ auch die „zumutbare und mögliche Rückkehr in das zuständige Land“ beinhaltet (LSG München, Urteil v. 09.03.2023 – L 8 AY 110/22).

Schon allein vor diesem Hintergrund erscheint der geplante Leistungsausschluss in § 1 Abs. 4 AsylbLG-E, der wie eine Sanktion wirkt, verfassungsrechtlich höchst problematisch, da es Betroffene grundsätzlich nicht selbst in der Hand haben, die Situation des "Verweilens bis zur Überstellung" zu verhindern oder zu beenden. Eben diese Möglichkeit sieht das Bundesverfassungsgericht jedoch als zwingend bei Sozialleistungskürzungen zur Vereinbarkeit mit der grundrechtlichen Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums an. Es muss den Betroffenen "tatsächlich möglich sein, die Minderung existenzsichernder Leistungen durch eigenes Verhalten abzuwenden; es muss also in ihrer eigenen Verantwortung liegen, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Leistung auch nach einer Minderung wieder zu erhalten" (Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG, vgl. BVerfG, Urteil vom 05.11.2019 – 1 BvL 7/16). Dies ist während des "Verweilens bis zur Überstellung" regelmäßig nicht der Fall.

Selbst wenn unterstellt würde, dass der vorgesehene Leistungsausschluss keinen Sanktionscharakter habe, muss in einem transparenten Verfahren dargelegt werden, wieso nach zwei Wochen gekürzter Leistung der Bedarf der betroffenen Personen auf Existenzsicherung entfällt und nur in außerordentlichen Härtefällen gedeckt wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ist bei Schutzsuchenden eine Leistungskürzung auf Null unzulässig. Der Gesetzgeber darf bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen auch nicht pauschal nach dem

Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus ausländischer Staatsangehöriger ist nur möglich, sofern “deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade von Menschen, die diesen Aufenthaltsstatus haben, belegt werden kann” (ständige Rechtsprechung, zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. Oktober 2022 - 1 BvL 3/21 -, Rn. 53, 56). Hierzu macht die Gesetzesbegründung jedoch keine Angaben.

Die in Ausnahmefällen länger andauernde Gewährung von Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums in außerordentlichen Härtefällen ist unserer Einschätzung nach evident unzureichend. Der Staat ist im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass Hilfebedürftigen existenzsichernde Mittel zur Verfügung stehen, wenn diese nicht anderweitig erlangt werden können. Daraus ergibt sich auch unmittelbar ein Leistungsanspruch für die Grundrechtsträger, da “das Grundrecht die Würde jedes individuellen Menschen schützt und sie in solchen Notlagen nur durch materielle Unterstützung gesichert werden kann” (ebenda Rn. 53).

e) Verstoß gegen europarechtliche Vorgaben

Ebenfalls unabhängig von der Frage, ob Betroffene weiter wohnverpflichtet aber leistungslos oder obdachlos und leistungslos gestellt werden würden, verstößt ein pauschaler Leistungsausschluss in „Dublin-Fällen“ aus Sicht der Diakonie Deutschland gegen die Mindeststandards der noch bis 2026 geltenden EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU), insbesondere Art. 17 AufnRL, der materielle Leistungen und Gesundheitsleistungen für Asylsuchende vorsieht, die sich an den Sozialleistungen der einheimischen Bevölkerung orientieren sollen. Menschen im Dublin-Verfahren genießen als Asylantragstellende nach ständiger Rechtsprechung des EuGHs die Rechte aus der Aufnahmerichtlinie, auch wenn gegen sie eine Überstellungsentscheidung nach der Dublin-III VO ergangen ist (Urteil vom 27. September 2012, Cimade und GISTI, C-179/11, Rn. 43, zuletzt Urteil vom 14.01.2021 - C-322/19; C-385/19 K.S. u.a. gg. Irland). Die Aufnahmerichtlinie garantiert eine menschenwürdige Unterbringung von Schutzsuchenden (Erwägungsgrund 11 AufnRL) und enthält Standards für Unterkunft, Verpflegung und medizinische Versorgung (Art. 2 Buchst. g und Art. 19 AufnRL). Die medizinische Versorgung muss gem. Art. 19 mindestens die unbedingt erforderliche Behandlung, bei Personen mit besonderen Bedürfnissen sogar die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe, einschließlich etwaiger psychologischer Betreuung umfassen.

Das Bundessozialgericht hat erst im Juli 2024 dem EuGH die Frage vorgelegt, ob die aktuelle Rechtslage des Asylbewerberleistungsgesetzes gegen EU-Recht verstößt, die es gem. § 1a Abs. 7 AsylbLG ermöglicht, Schutzsuchenden im laufenden Dublin-Überstellungsverfahren pauschal vom soziokulturellen Existenzminimum auszuschließen (Leistungsreduzierung auf die Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege). Diese reduzierten Leistungen würden - entgegen Art. 17 AufnRL - erheblich von den Sozialleistungen der einheimischen Bevölkerung abweichen. Diesen Zweifeln an der bestehenden Rechtslage folgend, wären Leistungskürzungen auf null bzw. nur bei außergewöhnlicher Härte mit dem geltenden EU-Recht erst recht nicht vereinbar.

Der pauschale Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG, der sogar während der Überbrückungsleistungen gelten soll, hat zur Folge, dass eine Behandlung chronischer Erkrankungen nicht erfolgen oder nicht fortgeführt werden kann, wenn keine Schmerzen oder akuter Behandlungsbedarf dies erfordern oder die Behandlung aus medizinischen Gründen unaufschiebbar ist. Eine Versorgung mit Hilfsmitteln wie Brillen oder Rollstühle und eine psychotherapeutische Unterstützung wird für die Betroffenen somit zwar nicht gänzlich unmöglich gemacht, aber zusätzlich weiter erschwert, bzw. in der faktisch unmöglich gemacht.

2) Widerrufsprüfung bei Heimatreisen (§ 47b AufenthG-E)

Nach der geplanten Neuregelung in § 47b AufenthG-E sollen Personen, denen im Asylverfahren ein Schutzstatus (Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärer Schutz) zuerkannt wurde oder für die ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG festgestellt wurde, künftig jede Reise in den Herkunftsstaat unter Benennung des Reisegrundes gegenüber der zuständigen Ausländerbehörde anzeigen. Ein Verstoß gegen diese Anzeigepflicht soll als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Die Ausländerbehörde soll diese Anzeige dann an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zur Prüfung des Widerrufs weiterleiten. In § 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E wird die gesetzliche Vermutung aufgenommen, dass Betroffene sich mit jeder Reise in den Herkunftsstaat erneut freiwillig dem Schutz des Herkunftsstaates unterstellen, es sei denn, es erfolgt eine Widerlegung, dass die Reise "sittlich zwingend" geboten war.

Verstoß gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und die EU-Qualifikationsrichtlinie

Heimatreisen von Schutzberechtigten spielen in der Beratungspraxis unserer Fachdienste eine bedeutsame Rolle. Insbesondere nach langjährigem Aufenthalt in Deutschland entstehen Bedürfnisse verschiedenster Art, die einen Besuch im Heimatland für Schutzberechtigte nachvollziehbar machen. Hierzu zählt z. B. das Abschiednehmen von einer lebensbedrohlich erkrankten Person, z.B. einem Elternteil. Die Neuregelung macht solche Besuche für Schutzberechtigte derart risikoreich, dass aus Perspektive eines Migrationsfachdienstes von Heimatreisen grundsätzlich zwingend abgeraten werden muss. Vor dem Hintergrund der differenzierten völker- und europarechtlichen Vorgaben zu Heimatreisen schießt die Regelung damit auf belastende Art und Weise über ihr Ziel hinaus. Nach völker- und europarechtlichen Vorgaben setzt das Erlöschen der Schutzzuerkennung u. a. voraus, dass sich Betroffene wieder dem Schutz des früheren Heimatstaates unterstellen, wozu vor allem die Inanspruchnahme diplomatischen und konsularischen Schutzes gehört. Als weiterer Erlöschens- bzw. Widerrufsgrund gilt die Rückkehr und das Sich-Niederlassen im Herkunftsstaat (Art. 1 C der Genfer Flüchtlingskonvention, Art. 11 der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU), Art. 11 der künftigen Qualifikationsverordnung (VO [EU] 2024/1347), § 73 Abs. 1 AsylG). Dass ein bloßer Besuch im Heimatstaat künftig automatisch zum (widerlegbaren) Widerruf führen soll, widerspricht damit den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben.

Ein angemessener Interessenausgleich könnte in einer bedingten Vorabgenehmigung zu finden sein. Schutzberechtigte zeigen ihre Heimatreise, wie vorgesehen, unter Nennung des Reisegrundes, (z.B. eine Beerdigung) an, bekommen dann eine Genehmigung unter bestimmten Bedingungen. Damit wären einerseits die Grenzen zulässigen Handelns verdeutlicht und andererseits vorherige Rechtsklarheit für die Betroffenen bei einer Heimatreise im konkreten Einzelfall erzeugt. Auf diese Weise können viele langjährige behördliche und gerichtliche Verfahren nach erfolgtem Widerruf vermieden werden.

Wir bitten darum, diese Bedenken bei Ihren Beratungen über den Gesetzentwurf zu berücksichtigen, und stehen bei Rückfragen sehr gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung.