

Referat Migration und Integration

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlsruhe 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihr Ansprechpartner
Jakob Mast
Telefon-Durchwahl 0761 200-467
Email: Jakob.Mast@caritas.de
www.caritas.de

Datum 19.09.2024

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems und

zum Entwurf eines Gesetzes der Fraktion der CDU/CSU zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland

Der Deutsche Caritasverband nimmt anlässlich der Befassung im Innenausschuss des Deutschen Bundestags Stellung zum "Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems" (Gesetzesentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der FDP, Fraktion der SPD). Angesichts der politischen Debattenlage und der Rezeption, welche die Vorschläge der Opposition erfahren, bewerten wir auch den "Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland" der CDU/CSU Fraktion.

Nach dem Anschlag von Solingen sehen sich Gesetzgeber und Exekutive gefordert, Konsequenzen zu prüfen und Schritte zu ergreifen, die die Sicherheit in Deutschland erhöhen und terroristischen Aktivitäten entgegenwirken. Der Deutsche Caritasverband verurteilt den mörderischen Anschlag und erklärt sein tiefes Mitgefühl mit allen direkt oder indirekt Betroffenen, insbesondere mit den Familien der Opfer. Absehbar wirksame Maßnahmen für mehr Sicherheit werden durch den Deutschen Caritasverband ausdrücklich begrüßt. Die nun vorgeschlagenen Gesetzesänderungen messen wir daran, ob sie die Sicherheit in Deutschland erhöhen oder zu wirksamen Verbesserungen führen können. Neben Gesetzesänderungen müssen untergesetzliche Maßnahmen zur Prävention und gegen (Selbst)Radikalisierung in den Blick genommen und verbessert werden. Der Deutsche Caritasverband regt an, dass Schritte in diese Richtung unternommen werden.

Bei der Bewertung der durch die Fraktionen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bleiben aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes Zweifel an der Zielgenauigkeit. Den unverkennbaren Überbietungswettbewerb mit immer weitreichenderen Forderungen, das Migrations- und Flüchtlingsrecht einzuschränken, betrachten wir mit Sorge. Der Deutsche Caritasverband negiert nicht den Handlungsbedarf in diesem Politikfeld. Nach den Erfahrungen der Migrationsdienste der Caritas vor Ort binden die häufigen Änderungen im Migrationsrecht aber sehr viele Kapazitäten insbesondere in (bereits jetzt vielerorts stark überlasteten) Ausländerbehörden und erschweren so häufig die Arbeit. Wiederholte kurzfristige Gesetzesänderungen sollten daher nachrangig sein gegenüber einer Prüfung zur besseren Durchsetzung bestehender Regelungen.

Da Armut, Unsicherheit und Perspektivlosigkeit mit zu den wichtigsten Gründen für Gewalt, Straffälligkeit und Radikalisierung zählen, wäre es (auch nach unseren Erfahrungen bundesweit und in der internationalen Arbeit) ein gutes „Investment“ in mehr Sicherheit, insbesondere bei der Integrationsförderung, der psychosozialen Betreuung von Schutzsuchenden und bei der Migrationsursachenbekämpfung (wie der Entwicklungszusammenarbeit) nicht wie geplant zu kürzen. Die Anstrengungen in diesen Bereichen sollten vielmehr erhöht werden. Wenn der Terroranschlag eines Einzelnen dazu führt, dass Menschen, die in Deutschland vor Terror und Gewalt Schutz suchen, pauschal unter Verdacht geraten und Diskurse über das Migrationsgeschehen in seiner Gesamtheit zunehmend irrational geführt werden, müssen andere Lösungen gesucht werden als Abschiebungsverschärfungen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung nimmt der Deutsche Caritasverband zu einigen der in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Regelungen Stellung und hofft darauf, dass die vielfältigen Erfahrungen der Caritas unter anderem in der Arbeit mit geflüchteten Menschen dem Gesetzgeber neue Blickwinkel auf die vorgeschlagenen Regelungsinhalte eröffnen.

I. „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ (Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der FDP, Fraktion der SPD)

1. Leistungsausschluss

Bei Personen, für die im Rahmen des Dublin-Verfahrens durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die Zuständigkeit eines anderen Staates festgestellt wurde, sollen keine Sozialleistungen mehr erbracht werden. Nach der geplanten Neuregelung soll das dann der Fall sein, wenn der zuständige Mitgliedstaat seine Zuständigkeit durch Zustimmung oder Fristablauf (Art. 25 Dublin-III-VO) bestätigt hat, das Bundesamt die Abschiebung nach § 34a Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 AsylG angeordnet hat und die Person vollziehbar ausreisepflichtig ist.

Bisher erhalten diese Personen bis zur tatsächlichen Ausreise Leistungen nach AsylbLG. Der Gesetzentwurf sieht in einem entsprechend ergänzten § 1 Abs. 4 AsylbLG-E vor, dass dieser Personenkreis künftig für maximal zwei Wochen Überbrückungsleistungen erhält, die lediglich das physische Existenzminimum (d.h. Unterkunft, Ernährung sowie Körper- und Gesundheitspflege) sicherstellen. Danach sollen keine Leistungen mehr gewährt werden.

Solange Leistungen überhaupt gewährt werden, sollen Geldleistungen ausgeschlossen sein. Die Möglichkeiten in besonderen Härtefällen „sonstige Leistungen“ nach § 6 AsylbLG zu gewähren, sollen gestrichen und besondere Bedarfe nur noch bei einer außergewöhnlichen Härte befriedigt werden (§ 1 Abs. 4 Sätze 5 und 6 AsylbLG-E).

Bewertung

Die geplante Neuregelung richtet sich gegen die sogenannte Sekundärmigration und soll dazu beitragen, dass der beschriebene Personenkreis in den zuständigen Mitgliedstaat ausreist. Unsere Zweifel, ob die Regelung zur Erreichung dieses Ziels geeignet ist, bestehen fort.

Die praktischen Erfahrungen des Deutschen Caritasverbandes mit derartigen Leistungsausschlüssen für EU-Bürger_innen zeigen, dass das Fehlen von existenzsichernden Leistungen nicht dazu führt, dass der Ausreisewille steigt. Regelmäßig sind die Gründe in Deutschland zu bleiben, wie z.B. das familiäre Zusammenleben oder fehlende Perspektiven im Heimatland, stärker. Auch bei der sogenannten Sekundärmigration stehen meist solche Aspekte im Vordergrund. Teilweise wird eine Rückführung deswegen auch von Gerichten untersagt. Bei bislang Ausgeschlossenen beobachten wir leider, dass es zu Verelendung kommt, gesundheitliche Langzeitschäden entstehen und insbesondere auch, dass sie Opfer von Arbeitsausbeutung werden. Bei dem Personenkreis, der durch die Neuregelung nun ebenfalls von Leistungen ausgeschlossen werden soll, ist ein ähnlicher Effekt zu befürchten – insbesondere, weil sie in der Praxis keine Möglichkeit haben, freiwillig in den zuständigen Mitgliedstaat zu reisen.

Bezüglich der Möglichkeit der freiwilligen, eigenständigen Reise in den zuständigen Mitgliedstaat muss der Gesetzesbegründung, die eine kurzfristige Rückkehr in diesen Mitgliedstaat für unproblematisch hält (S. 30), deutlich widersprochen werden. Die aktuelle Dienstanweisung des BAMF stellt klar, dass einer freiwilligen Ausreise im Rahmen des Dublin-Verfahrens „aus Sicherheitsgründen“ derzeit nicht zugestimmt wird. Es müssten also neue rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die dies erlauben. Damit wäre aber die Weiterreise noch nicht legalisiert, da sowohl mögliche Transitstaaten als auch der Zielstaat eine Reise ohne gültige Papiere regelmäßig als illegal behandeln. Die betroffenen Personen müssten also entsprechende Reisedokumente erhalten, was bisher nicht gesichert ist.

Bei dem hier angesprochenen Personenkreis ist somit die freiwillige Reise in den zuständigen Mitgliedstaat nicht ohne weiteres möglich (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015; 1 C 26/14).¹ Folglich kann sie auch nicht als Mitwirkungspflicht angesehen werden, um der Notlage auf diesem Weg abzuwehren. Auch die Aufnahme einer Arbeit ist (anders als z.B. bei EU-Bürger_innen) als Selbsthilfeoption ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund dürfte die Regelung auch gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Menschenrecht auf eine menschenwürdige Existenzsicherung (Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG; BVerfGE 125, 175) verstoßen.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes steht der Gesetzentwurf auch im Widerspruch zur noch geltenden Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU). Sie definiert unter anderem Mindeststandards für die medizinische Versorgung. Dazu gehört für Personen mit besonderen Bedürfnissen „die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe“. Dieser Standard würde insbesondere bei Personen mit besonderer körperlicher oder psychischer Einschränkung unterschritten, sofern keine außerordentliche Härte bejaht würde.

Ein weiteres Problem der geplanten Neuregelung ist, dass sie die Inanspruchnahme des (verfassungsrechtlich garantierten) Rechtsweges erschwert, da der Leistungsausschluss bereits in der Zeit vor der endgültigen gerichtlichen Entscheidung greifen soll, die Betroffenen aber keine legale Möglichkeit haben, während des Gerichtsverfahrens ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

¹ Es gibt in bei Dublin-Fällen keinen Vorrang der freiwilligen Ausreise und keine Pflicht, Überstellungen ohne Verwaltungszwang zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. September 2015; 1 C 26/14)

Nach dem Anschlag von Solingen ist es verständlich, dass der Gesetzgeber nichts unversucht lässt, um weitere Taten dieser Art zu verhindern. Dazu kann auch gehören, die Rücküberstellung im Dublin-Verfahren zu verbessern. Dafür müssen vor allem Abläufe in den Behörden und die Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten verbessert werden. Es dürfen aber nicht alle Personen, für die ein anderer Mitgliedsstaat zuständig ist, dem Elend überlassen werden, weil eine Rücküberstellung aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht erfolgt.

2. Widerruf von Asyl- und Flüchtlingsstatus bei Reisen ins Heimatland

Mit der neuen Regelung wird nach § 73 Abs. 1 S. 3 AsylG-E vermutet, dass sich Asylberechtigte und Geflüchtete bei einer Reise in das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, freiwillig dem Schutz dieses Staates unterstellen, was zum Widerruf des Schutzstatus in Deutschland führt. Dies soll nur dann nicht gelten, wenn die Reise „sittlich zwingend geboten“ ist. Mit § 47b AsylG-E wird zudem eine Anzeigepflicht der Reisen gegenüber der Ausländerbehörde eingeführt, die auch für Menschen mit subsidiärem Schutz und Abschiebungsverboten nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG gilt.

Bewertung:

Die Reise in das Heimatland ist bereits nach geltendem Recht als Widerrufsgrund in § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 AsylG normiert – allerdings nur, wenn sich die Person dort niederlässt. Dies wie auch die weiteren Widerrufsgründe des § 73 Abs. 1 AsylG entsprechen Inhalt und Systematik der Art. 1 C GFK und Art. 11 der EU-Anerkennungsrichtlinie; die geplante darüberhinausgehende Regelung würde diesen widersprechen. Das Unterschützen gem. § 73 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG umfasst gerade nicht die bloße Rückkehr ins Herkunftsland und meint primär die Inanspruchnahme von diplomatischem bzw. konsularischem Schutz.² Die neue Regelung würde zu erheblicher Unsicherheit führen, nicht zuletzt weil der unbestimmte Rechtsbegriff „sittlich geboten“ in der Rechtspraxis absehbar zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten führen würde.

3. Gleichstellung von Jugend- mit Freiheitsstrafen

Sorgenvoll betrachtet der Deutsche Caritasverband insbesondere die an diversen Stellen des „Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems“ weitergehende Gleichstellung von Jugendstrafen mit Freiheitsstrafen nach dem Erwachsenenstrafrecht, z.B. in §§ 54 Abs. 2b, 60 Abs. 8 Nr. 3, Abs. 8a AufenthG-E.

² siehe BeckOK AuslR/Fleuß, 42. Ed. 1.7.2024, AsylG § 73 Rn. 16, beck-online; BeckOK MigR/Camerer, 18. Ed. 15.1.2024, AsylG § 73 Rn. 7, beck-online.

II. Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung des illegalen Zustroms von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland” (der CDU/CSU Fraktion

Das Gesetz der CDU/CSU-Fraktion schlägt drei Änderungen im Aufenthaltsgesetz vor: Eine Änderung der Zweckbestimmung des AufenthG in § 1 AufenthG, zusätzliche Befugnisse der Bundespolizei bei der Aufenthaltsbeendigung ausreisepflichtiger Personen und eine Abschaffung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. Im Nachfolgenden wird der letztgenannte Änderungsvorschlag bewertet.

Vorgesehen ist eine Änderung des § 36a AufenthG, durch die subsidiär Schutzberechtigte vollständig vom Familiennachzug ausgeschlossen werden.

Bewertung:

Diverse Studien haben die Auswirkungen des Zusammenlebens mit der Familie untersucht und decken sich mit den Erfahrungen, die in den Migrationsdiensten der Caritas gemacht werden:

Eine erfolgreiche Familienzusammenführung

- trägt deutlich zur psychischen Stabilisierung der Schutzberechtigten bei und führt dazu, dass der Anteil der Flüchtlinge mit psychischen Erkrankungen wie Depressionen oder Angsterkrankungen abnimmt;³
- trägt dazu bei, dass die Schutzberechtigten positive Pläne für die Zukunft fassen und sich auf Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration konzentrieren;⁴
- und führt dazu, dass die Geflüchteten sich am neuen Wohnort zugehörig, sich sicher und beheimatet fühlen.⁵

Die gegenteiligen Effekte treten ein und verfestigen sich, wenn Geflüchtete langfristig ohne ihre Familie leben müssen. Die Gefahr von psychischer Destabilisierung, auf Dauer fehlende Deutschkenntnisse oder unzureichende Integration in den Arbeitsmarkt und Entfremdung steigt. Grundsätzlich verpflichten Art. 6 des Grundgesetzes und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention dazu, die familiären Bindungen in angemessener Weise zu berücksichtigen.

³ Choumanivong, C., Poole, G., & Cooper, A. (2014): Refugee family reunification and mental health in resettlement. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 9(2), 89–100; Löbel, L. M., & Jacobsen, J. (2021): Waiting for kin: a longitudinal study of family reunification and refugee mental health in Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(13), 2916–2937; Hvidtfeldt, C., Petersen, J.H. & Norredam, M. (2022): Waiting for family reunification and the risk of mental disorders among refugee fathers: a 24-year longitudinal cohort study from Denmark. *Soc Psychiatry Psychiatr Epidemiol* 57, 1061–1072.

⁴ Gindling, T. & Poggio, S. (2010): The Effect of Family Separation and Reunification on the Educational Success of Immigrant Children in the United States. IZA Discussion Paper No. 4887. Gambaro, L.; Kreyenfeld, M.; Schacht, D. & Spieß, C. K. (2018): Refugees in Germany with children still living abroad have lowest life satisfaction, DIW Weekly Report, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 8, Iss. 42, pp. 415-425. Bakker, L., Dagevos, J. & Engbersen, G. (2014): The Importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees. A Study on the Impact of Length of Stay in Asylum Accommodation and Residence Status on Socio-Economic Integration for the Four Largest Refugee Groups in the Netherlands. *Int. Migration & Integration* 15, 431–448.

⁵ Family Reunification. A barrier or facilitator of integration? Strik, M.H.A.; Hart, B. de; Nissen, E.J.W. 2013; Brooke Wilmsen (2011): Family Separation: The Policies, Procedures, and Consequences for Refugee Background Families, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 30, Issue 1, March 2011, Pages 44–64.

Für Kinder ist das Recht auf Zusammenführung mit der Familie durch Art.10 der UN-Kinderrechtskonvention besonders geschützt.

Entscheidend ist, ob die Familie auch im Herkunftsland zusammenleben könnte, was bei Bürgerkriegsflüchtlingen ebenso zu verneinen ist wie bei Personen mit Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Auch die Möglichkeit, in einem Drittstaat legal und sicher zusammen zu leben, ist nur einem sehr kleinen Teil der Familien möglich. Der starke Schutz, den die Familie bei anerkannten Flüchtlingen hat, muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch subsidiär Schutzberechtigten zugutekommen. Dies gilt im Besonderen für Kinder und Jugendliche, die ansonsten jahrelang getrennt von den Eltern im Herkunfts- oder Erstfluchtland verbleiben müssten.

Vor dem Hintergrund, dass die meisten subsidiär Schutzberechtigten absehbar langfristig in Deutschland bleiben werden, ist es sowohl aus menschen- und kinderrechtlicher als auch aus integrationspolitischer Sicht nicht zu empfehlen, den Familiennachzug für diese Personengruppe zu versagen.

Freiburg, 19.09.2024
Deutscher Caritasverband e.V.
Präsidentin
Eva Maria Welskop-Deffaa

Kontakte

Jakob Mast, Referent für Flucht und Asyl,
Tel. 0761/200-467; jakob.mast@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda, Referentin für Migrations- und Integrationspolitik und- recht,
Tel. 0761/200-371; elke.tiessler-marenda@caritas.de

Charlotte Föcking, Referentin für Flucht und Asyl
Tel. 0761/200-8418; charlotte.foecking@caritas.de