

Diakonie Deutschland | Postfach 40164 | 10061 Berlin

An die

- Diakonischen Werke in der Diakonie  
Deutschland - Evangelischer  
Bundesverband
- Fachverbände in der Diakonie  
Deutschland -  
Evangelischer Bundesverband

Zur Kenntnis

Gliedkirchen der Evangelischen Kirche in  
Deutschland  
Freikirchen (und altkonfessionelle Kirchen)

Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin  
Telefon: +49 30 65211-1632  
Telefax: +49 30 65211-3632  
maria.loheide@diakonie.de

Berlin, 2. September 2016

**Rundschreiben Nr. 14/2016**

## **Grundlagen des Flüchtlingsrechts und aktuelle Rechtsentwicklungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

in den Jahren 2015 und 2016 wurde in hoher Geschwindigkeit eine Reihe von  
Gesetzen zum Flüchtlingsrecht durch das Gesetzgebungsverfahren gebracht. Mit  
diesem Rundschreiben möchten wir Ihnen einen Überblick über die Grundlagen  
des Flüchtlingsrechts und die Rechtsänderungen der Jahre 2015 und 2016 geben.

Nachdem im Jahr 2015 sehr viele Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind,  
sind es in diesem Jahr nur noch verhältnismäßig wenige. Nach der  
Ausnahmesituation des vergangenen Jahres erleben wir nun, dass die Aufnahme  
von Flüchtlingen langsam wieder in geordnetere Bahnen kommt. Viele Flüchtlinge  
und ihre Familien müssen aber immer noch auf den Abschluss ihres  
Asylverfahrens und ein normales Leben jenseits von Sammelunterkünften warten.  
Die Herausforderungen haben sich verändert. Jetzt ist daran zu arbeiten, dass sich  
die Geflüchteten, die nach Deutschland gekommen sind und **Rechtsanspruch auf  
Schutz** nach deutschem und europäischem Recht und der Genfer  
Flüchtlingskonvention haben, eine soziale und wirtschaftliche Existenz in  
Deutschland aufbauen können. **Integration** ist das Schlüsselwort in der  
öffentlichen Debatte. Wir sprechen lieber von **Teilhabe** an allen Bereichen des  
gesellschaftlichen Lebens, an Bildung, Arbeit, Gesundheitsversorgung.

### **I. Grundlagen des Flüchtlingsrechts**

#### **1. Das Recht auf Schutz, ein faires Asylverfahren und effektiven Rechtsschutz**

Viele Flüchtlinge, die nach Deutschland gekommen sind, werden in Deutschland  
bleiben. Praktisch gesprochen deswegen, weil ihnen wegen Krieg und Verfolgung  
in ihrem Herkunftsstaat keine andere Wahl bleibt. Rechtlich gesprochen können sie

Diakonie Deutschland  
Evangelisches Werk für  
Diakonie und Entwicklung e.V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin

Telefon: +49 30 652 11-0  
Telefax: +49 30 652 11-3333  
diakonie@diakonie.de  
www.diakonie.de

Registergericht:  
Amtsgericht  
Berlin (Charlottenburg)  
Vereinsregister 31924 B

Evangelische Bank eG  
BIC GENODEF1EK1  
IBAN:  
DE42520604100000405000

USt-IdNr.: DE 147801862

Barrierefreier Parkplatz in  
der Tiefgarage

deswegen in Deutschland bleiben und haben Rechtsanspruch auf Schutz, weil sie als **Asylberechtigte, Flüchtlinge** oder **subsidiär Schutzberechtigte** anerkannt sind bzw. ein **menschenrechtliches Abschiebeverbot** besteht, zum Beispiel weil ihnen bei Ausreise in den Herkunftsstaat Folter oder eine existenzielle Gefahr aufgrund einer dort nicht behandelbaren Krankheit droht. Der **Rechtsanspruch auf Schutz ist** gekoppelt mit einem **Recht auf ein faires Asylverfahren** und **effektiven gerichtlichen Rechtsschutz**.

Die beiden **Hauptformen des sog. internationalen Schutzes** sind die Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter. Das Recht auf Schutz erhalten nach Anerkennung auch Ehe- und Lebenspartner sowie minderjährige Kinder.

Die Anerkennung als **Asylberechtigte/r** basiert auf dem Asylgrundrecht des **Grundgesetzes (GG)**, auf dessen Schutz sich seit der Grundgesetzänderung 1993 nicht mehr berufen kann, wer aus einem EU-Staat oder einem sicheren Drittstaat einreist. Praktisch sehr viel häufiger erfolgt deshalb die Anerkennung als Flüchtling, die auf dem Flüchtlingsbegriff der **Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)** beruht. Danach ist **Flüchtling**, wer begründete Furcht vor zielgerichteter Verfolgung aufgrund seiner „Rasse“ (Begriff der GFK), Nationalität, Religion, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe hat und dessen Herkunftsland ihm keinen Schutz bietet. Der **subsidiäre Schutz** ist ein ergänzender Schutz, der gewährt wird, wenn eine Person zwar nicht oder nicht nachweisbar die genannten Kriterien für die Ankerkennung als Flüchtling erfüllt, aber nicht in sein/ihr Herkunftsland zurückkehren kann, weil dort ein europarechtlich näher definierter ernsthafter Schaden, etwa die individuelle Bedrohung im Rahmen eines Bürgerkriegs droht. Im Hinblick auf den Schutz und die Sicherheit, die die Anerkennung als Flüchtling einerseits und als subsidiär Schutzberechtigter/r andererseits bieten, gibt es bisher in Deutschland keine sehr großen Unterschiede (siehe aber die jüngsten Einschränkungen beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, unten II.4). Die Ankerkennung als Flüchtling bietet aber einen stärkeren Schutz.

Für die Ausgestaltung des Schutzes und den Schutz vor Abschiebung sind auch die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**, die **UN-Kinderrechtskonvention (CRC)** und die **EU-Grundrechtecharta (GRC)** wichtig. Das Asylgrundrecht wurde 1948/1949 im GG verankert, in einer Zeit, in der mindestens 12 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene in deutschen Städten und Dörfern lebten. Und auch die GFK, die EMRK und die UN-Menschenrechtsabkommen wurden von den Staaten unter dem Eindruck von massenhafter Flucht und Vertreibung infolge des Zweiten Weltkrieges und der NS-Schreckensherrschaft erarbeitet und unterzeichnet. Deutschland ist im Kreise der Staatengemeinschaft daran gebunden.

## 2. Rechte von Asylbewerbern und anerkannten Flüchtlingen

Die GFK enthält auch Regelungen über die Rechte, die anerkannte Flüchtlinge haben, etwa im Hinblick auf den Zugang zu **Arbeit** und **Bildung**. Weitaus ausführlicher und detaillierter sind sowohl das Asylverfahren, als auch die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber sowie die Voraussetzungen und der Inhalt des Schutzes in verbindlichen **EU-Richtlinien** geregelt. Darin ist auch geregelt, dass die spezielle Situation von **besonders schutzbedürftigen** Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern, Opfern von Menschenhandel, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, besonders zu berücksichtigen ist.

Die **Familieneinheit** wird durch unser Grundgesetz, das Europarecht und verschiedene Menschenrechtsabkommen geschützt. EU-Richtlinien und das deutsche Aufenthalts- und Asylrecht enthalten dazu konkrete Vorschriften.

### 3. Ausschluss des Flüchtlingsschutzes, Abgelehnte Schutzsuchende, Ausweisung und Abschiebung(sverbote)

Die **Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigte/r ist ausgeschlossen**, wenn die Person vor Antragstellung zum Beispiel Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder sehr schwere, grausame Straftaten begangen hat. Die Anerkennung ist auch ausgeschlossen, wenn – in extremen Ausnahmefällen – von der Person für die Zukunft eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit des Landes ausgeht. Ansonsten müssen sich natürlich Asylsuchende und Flüchtlinge wie Deutsche und andere Ausländer auch nach dem **Strafrecht** verantworten, wenn sie eine Straftat begangen haben. **Ausweisung und Abschiebung** unterliegen **bei Asylsuchenden und anerkannten Schutzberechtigten** engen völkerrechtlichen Grenzen („**Refoulement-Verbot**“) und bleiben immer das **letzte Mittel für extreme Ausnahmefälle**. Nach umfassender **Abwägung** muss im Einzelfall entschieden werden, ob das staatliche Interesse an der Ausweisung/Abschiebung z. B. wegen der Gefährlichkeit des Täters größer ist als das berechtigten Bleibeinteresse des/der Betroffenen. Ohne Ausnahme sind Abschiebungen nach dem GG und der EMRK dann verboten, wenn die betroffene Person durch die Abschiebung z. B. schwersten Gesundheitsgefährdungen oder der Gefahr der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt würde (**absolutes Abschiebungsverbot**).

Abgelehnte Schutzsuchende, die nicht die Voraussetzungen für die Anerkennung als international Schutzberechtigte erfüllen, sind in der Regel **ausreisepflichtig**. Wenn keine freiwillige Ausreise erfolgt, kann es zur zwangsweisen **Abschiebung** kommen. Diese scheidet in der Praxis häufig daran, dass der **Herkunftsstaat nicht bereit ist, diese Personen wieder aufzunehmen**. Dies gilt zum Beispiel nach wie vor für die Maghreb-Staaten. Die Betroffenen müssen häufig über lange Jahre als Geduldete in Deutschland leben. Das deutsche **Abschieberecht** wurde **im Jahr 2015 dreimal verschärft**.

## II. Aktuelle Rechtsentwicklungen

### 1. Überblick

Die Jahre 2015 und 2016 waren von einer Welle von Gesetzen zur Änderung des Aufenthalts- und Asylrechts geprägt, die hier nicht in allen Einzelheiten dargestellt werden kann.

Insbesondere zu nennen sind eine **neue Bleiberechtsregelung, die Asylpakete I und II, Gesetze zur Änderung des Ausweisungs- und Abschieberegts** (u. a. das sog. Köln-Gesetz) und **das Integrationsgesetz**. Die Diakonie Deutschland hat differenziert Stellung bezogen und viele Punkte deutlich kritisiert (zu finden auf der Homepage der Diakonie Deutschland).

Einige **wenige, aber unzureichende Verbesserungen gab es im Hinblick auf den Zugang zu Sprachkursen, zu Arbeit und Arbeitsförderung für Asylsuchende und Geduldete**. Insbesondere **der Zugang zum Arbeitsmarkt** ist für Flüchtlinge immer noch **stark beschränkt**. Und auch wer Arbeit hat, bekommt nicht unbedingt ein sicheres Aufenthaltsrecht. Das schreckt viele Betriebe von der Einstellung von Auszubildenden und Arbeitnehmern ab.

Viele Gesetzesänderungen sollten ersichtlich ein politisches Signal setzen oder dem Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen dienen (so die Regelung zur **bundesweiten Verteilung unbegleiteter Minderjähriger** im Asylpaket I oder die **Wohnsitzzuweisung** für anerkannte Flüchtlinge im Integrationsgesetz). **Aspekte des Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes blieben dabei zum Teil ebenso auf der Strecke wie wirksame Instrumente zur Förderung von sozialer Teilhabe**.

### 2. Neue Bleiberechtsregelung

Im Juli 2015 wurde eine an sich positiv zu bewertende **Bleiberechtsregelung** verabschiedet, wonach Ausländer, die sich seit 8 Jahren (bzw. nach 6 Jahren, wenn er/sie mit einem minderjährigen Kind lebt) mit

einer Duldung in Deutschland leben, eine Aufenthaltserlaubnis bekommen sollen. Leider wird diese Regelung von **den Behörden so restriktiv angewandt, dass sie in der Praxis kaum eine Rolle spielt.**

### 3. Bundesweite Verteilung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

Mit dem Asylpaket II wurde im November 2015 durch das sog. Umverteilungsgesetz die zentrale bundesweite Verteilung von unbegleiteten Minderjährigen innerhalb Deutschlands eingeführt. Dass das Gesetz ein zahlenorientiertes Quotenverfahren und nicht ein am individuellen Kindeswohl ausgerichtetes Modell gewählt hat, hat sehr negative Konsequenzen für die Betroffenen. In der Praxis werden viele unbegleitete Minderjährige nicht nach den gesetzlichen Vorschriften versorgt. Große Defizite gibt es aufgrund des Umverteilungsverfahrens u. a. im Hinblick auf die Zusammenführung mit Verwandten und Bezugspersonen, die Gesundheitsversorgung sowie die Sicherstellung des Schulbesuchs und die Unterstützung im Asylverfahren.

### 4. Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Eine besonders gravierende Änderung enthielt das Asylpaket II mit der Aussetzung des Familiennachzugs. Das bis dahin bestehende Recht der Kernfamilie (Ehegatten, Kinder, Eltern von Minderjährigen) auf Nachzug zu anerkannt subsidiär Schutzberechtigten wurde für 2 Jahre ausgesetzt. Für die Betroffenen bedeutet dies angesichts der u. U. monatelangen Flucht und langen Wartens auf die Entscheidung über ihren Asylantrag eine Familientrennung von häufig 4 bis 5 Jahren. Hieß es bei Erlass des Gesetzes noch, diese Regelung betreffe nicht viele Menschen, hat sich die Entscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nun erheblich verändert. Neuerdings erhalten sehr viele Syrer, die bisher fast durchweg als Flüchtlinge anerkannt wurden „nur“ noch subsidiären Schutz, - häufig zu Unrecht -. Damit unterfallen sie der Neuregelung über die Aussetzung des Familiennachzugs. Aber auch bei den Flüchtlingen, die ihre Familien nach Deutschland nachholen dürfen, gibt es Probleme, weil es aufgrund bestehender organisatorischer und personeller Mängel praktisch nur sehr schwer möglich ist, die nötigen Anträge auf Familiennachzug bei den Botschaften in der Herkunftsregion zu stellen.

### 5. Neue „sichere“ Herkunftsstaaten

Mit dem Asylpaket I wurden Albanien, Kosovo und **Montenegro als „sichere Herkunftsstaaten“** eingestuft. Derzeit wird diskutiert, ob auch Marokko, Algerien und Tunesien als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden sollen. Das scheidet derzeit noch an der Zustimmung des Bundesrats. Die Einstufung als „sicherer“ Herkunftsstaat bedeutet, dass vermutet wird, dass es in diesen Ländern nicht zu Verfolgung und Gefahren kommt, die in Deutschland zur Anerkennung als Schutzberechtigter führen. Ist die generelle Einstufung unzutreffend oder besteht für den Antragsteller im Einzelfall doch eine Gefahr, hat er/sie es sehr viel schwerer, das im Asylverfahren geltend zu machen.

### 6. „Gute“ und „schlechte“ „Bleibeperspektive“

Eine weitere pauschale, auf die Einzelnen oft nicht zutreffende Einteilung ist die Unterscheidung nach **sog. guter und schlechter „Bleibeperspektive“**. Sie soll entscheidend sein z. B. für den Zugang zu Integrationskursen oder zur Arbeitsmarktförderung. Eine gute Bleibeperspektive wird derzeit bei Menschen aus Syrien, Iran, Irak und Eritrea angenommen. Z. B. Afghanen, bei denen die Anerkennungsquote 2015 bei über 47 % lag, bleiben von vielen Leistungen ausgeschlossen und haben während der langen Dauer des Asylverfahrens keine Chance, Schritte der Integration in Deutschland zu gehen.

### 7. Reduzierung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Durch das Asylpaket I und das Integrationsgesetz wurden die **Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz** für verschiedene Gruppen von Asylsuchenden auf den sog. unabweisbaren Bedarf **reduziert**, der das sog. **sozio-kulturelle Existenzminimum nicht mit abdeckt** und deswegen nach unserer Auffassung verfassungswidrig ist. Durch das Integrationsgesetz werden die

Leistungen auch für diejenigen reduziert, die einen Sprachkurs nicht ordnungsgemäß besuchen oder einen ihnen zugewiesenen 80 Cent-Job nicht ausfüllen. Bundesweit fehlt es allerdings an Sprachkursen und ein 80 Cent-Job ist kein ausreichendes Instrument der Heranführung an den Arbeitsmarkt.

## 8. Hohe Hürden für den unbefristeten Aufenthaltstitel

Das Integrationsgesetz hat es anerkannten Flüchtlingen erschwert, sich eine selbstbestimmte Existenz in Deutschland aufzubauen. Bisher war es vom Gesetzgeber so geregelt und gewollt, dass anerkannte Flüchtlinge drei Jahre nach ihrer Ankerkennung mit der **Niederlassungserlaubnis** einen unbefristeten Aufenthaltstitel bekommen, um sich auf dieser sicheren Grundlage eine soziale und wirtschaftliche Existenz in Deutschland aufzubauen. Das wurde nun geändert: Künftig müssen für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach drei bzw. fünf Jahren u. a. Sprachkenntnisse, Einkünfte in bestimmter Höhe und Wohnraum nachgewiesen werden. Ausnahmen für besonders Schutzbedürftige und Härtefallregeln sind dabei völlig unzureichend, so dass es viele Flüchtlinge geben wird, die die gesetzten Hürden beim besten Willen nicht werden überwinden können.

## 9. Wohnsitzzuweisung

Für ebenso integrationshemmend halten wir die im Integrationsgesetz geregelte **Wohnsitzzuweisung**, die es den Bundesländern erlaubt, ohne Rücksicht auf bereits vorhandene individuelle Integrationserfolge der Betroffenen anerkannte Flüchtlinge zur Wohnsitznahme an einem anderen Ort zu verpflichten. Dabei ist gesetzlich nicht hinreichend gesichert, dass die Belange besonders Schutzbedürftiger berücksichtigt werden oder dass es am Ort der Wohnsitzzuweisung wirklich gute Voraussetzungen für die soziale Eingliederung, also etwa Arbeitsplätze, Schulen und Sprachkurse gibt. Wir befürchten, soweit diese Bestimmung tatsächlich angewandt wird, vielfache Härten, vor allem für besonders Schutzbedürftige und eine negative Wirkung für die Integration.

In Deutschland leben immer mehr Menschen ohne Schutzstatus und jegliche Teilhabe. Die Zahl der – oft langjährig – Geduldeten hat sich seit Mitte 2013 auf ca. 160.000 fast verdoppelt, etwa ein Drittel der Geduldeten ist minderjährig, ca. 33.000 der Geduldeten leben bereits seit mehr als 5 Jahren in Deutschland. Sie haben kaum Zugang zu Arbeit und Ausbildung. Das gilt für die Zeit nach ihrer Ablehnung und auch dann, wenn sie langfristig nicht abgeschoben werden können. Soziale Teilhabe und Integration sind unter diesen Voraussetzungen kaum möglich. Die Diakonie und ihre Einrichtungen unterstützen vielerorts gerade die Geduldeten. Die Diakonie setzt sich dafür ein, dass die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit langjährig Geduldeter durch eine Stichtagsregelung und die Erteilung von Aufenthaltstiteln beendet wird.

Mit freundlichen Grüßen



Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik