

Berlin, 30.10.2025

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Bundestags-Drucksache 21/1848) und

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem (Bundestags-Drucksache 21/1850)

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe beinhalten die größte Änderung der deutschen Asylgesetzgebung seit dem Asylkompromiss 1993. Der Paritätische kritisiert, dass diese zahlreiche Verschärfungen enthalten, die über die zwingenden Vorgaben der europäischen Verordnungen und Richtlinie hinausgehen und in Teilen gegen Grund- und Menschenrechte der Betroffenen verstoßen. Insbesondere aber liegt dem vorliegenden Gesetzesentwurf erneut ein Abschreckungs- und Abschottungsgedanke zugrunde, den der Paritätische Gesamtverband nicht nur als inhuman, sondern vor dem Hintergrund der Notwendigkeit internationaler Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz sowie des demographischen Wandels und des damit einhergehenden Fach- und Arbeitskräftemangels, als politisch vollkommen verfehlt ansieht. Insbesondere die zahlreichen Möglichkeiten der Inhaftierung und Bewegungseinschränkungen für Asylsuchende lehnt der Verband als unverhältnismäßig ab.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Neuregelungen äußerst unübersichtlich gestaltet sind und das schon jetzt äußerst komplexe Rechtsgebiet des Asyl- und Aufenthaltsrechts noch weiter verkomplizieren werden. Die Rechtsklarheit und -sicherheit wird hierunter massiv leiden, Verwaltungsverfahren werden sich verzögern und die Zahl der Gerichtsverfahren steigen. Selbst für Expert*innen ist mit dem vorliegenden Entwurf nur schwer erkennbar, durch welche konkreten Normen aus den insgesamt zehn EU-Verordnungen sowie der Aufnahme-Richtlinie die bislang geltenden Regelungen des deutschen Rechts ab 2026 abgelöst werden sollen. Eine übersichtlichere Regelung ist aus diesem Grund unabdingbar und stellt auch keinen Verstoß gegen das sogenannte Normwiederholungsverbot des EU-Rechts dar, wonach Vorschriften aus EU-Verordnungen im nationalen Recht nicht wiederholt werden sollen. Sie ist vielmehr europarechtlich geboten, da die bisher geplante Umsetzung der GEAS-Reform gegen die Prinzipien der Normklarheit, der Rechtssicherheit und der praktischen Wirksamkeit des Europarechts („effet utile“) verstößt. Für die Umsetzung der GEAS-Reform muss eine Regelungstechnik gewählt werden, die die Notwendigkeit der praktischen Wirksamkeit der Neuregelungen im Sinne des

Unionsrechts systematisch in den Blick nimmt und durch Übernahme der Normen ins deutsche Recht sichtbar macht.¹

Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes müssen insbesondere folgende Änderungen am Gesetzesentwurf vorgenommen werden:

- **Ausschluss von Regelungen, die zu unverhältnismäßiger Anwendung von Haft und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit Schutzsuchender führen**
- **Keine Einführung von Aufnahmeeinrichtungen für Verfahren zur Sekundärmigration, von Bewegungseinschränkungen und den damit verbundenen Sanktionen**
- **Gewährleistung einer systematischen Identifizierung und Berücksichtigung von Schutzbedarfen bei der Unterbringung und Entlassung aus Aufnahmeeinrichtungen sowie im Asylverfahren**
- **Sicherstellung des Vorrangs der Kinder- und Jugendhilfe in allen Verfahren, auch an der Grenze und im Screening**
- **Gesetzliche Verankerung eines effektiven und ausreichend finanzierten unabhängigen Monitoringmechanismus**
- **Streichung der Leistungsausschlüsse und -kürzungen im Asylbewerberleistungsgesetz**
- **Streichung der über die europarechtlichen Vorgaben hinausgehenden Regelungen im Außengrenzverfahren**
- **Streichung europarechtswidriger Regelungen zur Verweigerung der Einreise in § 18 AsylG**

Hinsichtlich der Belange von Kindern verweist der Verband über die Ausführungen in dieser Stellungnahme hinaus auf das Positionspapier „Kinderrechte wahren: Zehn Empfehlungen für die Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Deutschland“.²

¹ Hruschka/Nestler, Gutachten „Kinderrechtliche Aspekte der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“, Juni 2025, S. 14ff. Abrufbar unter: <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/gutachten-zu-kinderrechtlichen-aspekten-der-reform-des-gemeinsamen-europaeischen-asylsystems/>

² Gemeinsames Positionspapier von Bundesfachverband Minderjährigkeit und Flucht (BuMF) e.V., Der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Kinderhilfswerk e.V., Deutsches Komitee für UNICEF e.V., Kindernothilfe e.V., Save the Children Deutschland, SOS-Kinderdorf e.V., Terre des Hommes Deutschland, World Vision Deutschland: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/POSITIONSPAPIER_KR_GEAS_SEPTEMBER_2025-1.pdf.

Inhaltsverzeichnis

Gewährung von Rechtsauskunft und die Zugangsbeschränkungen für Rechtsauskunft Leistende und Rechtsberater*innen (§§ 12b, 12c, 70 AsylG-E; §§ 14a, 15b AufenthG-E).....	4
Einreichung eines Asylantrags (§ 14 AsylG-E)	5
Verweigerung der Einreise (§ 18 Abs. 2 - 4 AsylG)	6
Asylverfahren an der Grenze und Pilotprojekt zur Durchführung von Außengrenzverfahren (§ 18a AsylG-E)	6
Familienasyl (§ 26 AsylG-E)	9
Sichere Dritt- und Herkunftsstaaten (§§ 27, 29b AsylG-E)	10
Einführung von Aufnahmeeinrichtungen für Sekundärmigration (§§ 44 Abs. 1a, 46 Abs. 1 und 1a, 47a, 68 AsylG-E).....	11
Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse im Kontext der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen (§§ 44 Abs. 2, 46 Abs. 2, 49 Abs. 2 AsylG-E)	15
Wohnverpflichtung in Sekundärmigrationszentren (§ 47 Abs. 1b AsylG-E)	17
Arbeitserlaubnis (§ 61 AsylG-E)	18
Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung von Schutzsuchenden (§§ 68ff. AsylG-E, §§ 14a, 15b AufenthG-E).....	19
Überprüfung an der Außengrenze und im Inland (§§ 14a, 15b AufenthG-E).....	25
Zuständigkeit im Screeningverfahren/ Vulnerabilitätsprüfungen (§ 71 Abs. 3 Nr. 9 und Abs. 4a AufenthG-E).....	26
Gesetzliche Verankerung des Monitoring-Mechanismus	28
Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (§§ 1 Abs. 4, 1a Abs. 1 bis 9, 4 Abs. 4 AsylbLG-E)29	

Zu ausgewählten Regelungen im Einzelnen:

Änderung des Asylgesetzes (AsylG)

Gewährung von Rechtsauskunft und die Zugangsbeschränkungen für Rechtsauskunft Leistende und Rechtsberater*innen (§§ 12b, 12c, 70 AsylG-E; §§ 14a, 15b AufenthG-E)

Gewährung von Rechtsauskunft (§ 12b AsylG-E)

Regelungsgehalt

§ 12b AsylG sieht vor, dass das BAMF auf Ersuchen des Antragstellers unentgeltliche Rechtsauskunft nach Art. 16 Asylverfahrens-VO (Verordnung (EU) 2024/1348) und Art. 21 Asyl- und Migrationsmanagement-VO (Verordnung (EU) 2024/1351) gewährt.

Bewertung

Die durch die Wohlfahrtsverbände angebotene behördenunabhängige, individuelle Asylverfahrensberatung nach §12a AsylG beinhaltet unentgeltliche Rechtsauskunft sowie Rechtsberatung nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz. Dieses Angebot trägt zu fairen, rechtsstaatlichen und effizienten Asylverfahren bei. Auch angesichts der weitreichenden und tiefgreifenden Änderungen durch die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), mit erheblichen Auswirkungen auf die Betroffenen, ist aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands mit einem erhöhten Auskunfts- und Beratungsbedarf zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist der bedarfsgerechte Ausbau der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung sowie der besonderen Rechtsberatung für queere und weitere vulnerable Antragstellende zwingend notwendig und bedarf einer entsprechenden Verankerung im Bundeshaushalt.

Zugangsbeschränkungen für Rechtsauskunft Leistende und Rechtsberater*innen (§§ 12c AsylG-E und 70 Abs. 3 AsylG-E sowie §§ 14a Abs. 3, 15b Abs. 5 AufenthG-E)

Regelungsgehalt

Mit den neu eingeführten Normen soll der Zugang für Personen oder Organisationen, die Asylsuchenden Beratung oder Rechtsauskunft gewähren, im Grenzverfahren, Haftzentren oder sonstigen abgeschlossenen Einrichtungen beschränkt werden können. Dies soll dann gelten, wenn es für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Einrichtungen objektiv erforderlich ist und der Zugang dadurch nicht erschwert oder unmöglich gemacht wird. Rechtsvertreter*innen werden hiervon in § 12c AsylG-E sowie §§ 14a und 15b AufenthG-E ausgenommen.

Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband begrüßt, dass eine Ausnahme für Rechtsvertreter*innen aufgenommen wurde. Eine solche explizite Ausnahme sollte zu Zwecken der Klarstellung auch in § 70 AsylG-E aufgenommen werden.

Der Verband lehnt jedoch die beabsichtigte Einschränkung des Zugangs von sonstigen Personen oder Organisationen, die Rechtsauskunft oder -beratung gewähren, ab. Aus unserer Beratungspraxis wissen wir, dass es immer wieder unter Verweis auf den Betrieb einer Einrichtung zu Einschränkungen des Zugangs zu Asylsuchenden insbesondere für

Nichtregierungsorganisationen kommen kann. Gerade in Situationen, in denen Asylsuchende in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sind und nicht ohne weiteres Beratungsstellen oder Rechtsanwält*innen aufsuchen können, ist es essentiell, dass der Zugang zu den Asylsuchenden für alle Rechtsauskunft und -beratung gewährenden Personen und Organisationen sichergestellt ist, um das Recht auf effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Einschränkungen des Zugangs sind zudem europarechtlich nicht geboten. Daher sollte geregelt werden, dass der Zugang für die genannten Personen und Organisationen stets und ausnahmslos sichergestellt werden muss.

Für den Fall der Einführung von Zugangsbeschränkungen muss zumindest gesetzlich geregelt werden, in welchen konkreten Fällen und in jeweils welcher Form Einschränkungen für die jeweils genannten Personen und Organisationen begründet werden können. Die Nennung zweier Beispiele in der Gesetzesbegründung reicht für eine solche Klarstellung aus Sicht des Paritätischen nicht aus. Zudem sollte geregelt werden, dass die Verweigerung des Zugangs stets einer Einzelfallbegründung bedarf.

Der Verband regt zudem an, die jeweiligen Rechtsgrundlagen für den Zugang von Personen und Organisationen, die Beratungsleistungen anbieten, im jeweiligen Normtext explizit zu benennen (u.a. Art. 8 Abs. 6 Verordnung (EU) 2024/1356; Artikel 18 Absatz 3 und Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2024/1348). Als Beispiel kann hierbei die Formulierung des Satzes 1 der Begründung zu § 12c AsylG-E dienen.

Einreichung eines Asylantrags (§ 14 AsylG-E)

Regelungsgehalt

Mit der Neuregelung des § 14 AsylG-E wird die Möglichkeit der schriftlichen Antragstellung von einer vorherigen Anzeige und einer sich daran anschließenden Entscheidung des BAMF abhängig gemacht. Dies gilt selbst für Personen, die sich in Haft, einer Pflegeeinrichtung oder einer Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe aufhalten (§ 14 Abs. 2 AsylG-E).

Bewertung

Das neue Verfahren zur Einreichung eines schriftlichen Asylantrags ist überkomplex und fehleranfällig und bewirkt einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auch seitens des BAMF. Die bisherige Möglichkeit zur Einreichung eines schriftlichen Antrags sollte aus diesem Grund beibehalten werden. Darüber hinaus muss im Rahmen des § 14 AsylG-E ausdrücklich geregelt werden, dass bei unbegleiteten Minderjährigen aus Gründen des Kindeswohls von der 21-Tages-Frist zur Einreichung eines Asylantrags gemäß Art. 33 Abs. 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Asylverfahrens-VO (Verordnung (EU) 2024/1348) abgewichen werden kann.

Grund hierfür ist, dass die Asylantragstellung im Rahmen des SGB VIII erst im Rahmen der regulären Inobhutnahme vorgesehen ist (§ 42 Abs. 2 S. 5 SGB VIII). Diese erfolgt in der Praxis aber erst ab Bestellung eines Vormunds, wobei die reguläre Inobhutnahme frühestens einen Monat nach der vorläufigen Inobhutnahme beginnt (§ 42b Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII). Die Einreichung eines Asylantrags binnen 21 Tagen ab Registrierung ist für die Jugendämter in der Praxis in aller Regel unmöglich, so dass hier eine entsprechende Ausnahme zwingend erforderlich ist, um dem Kindeswohl gerecht zu werden und eine Asylantragstellung für unbegleitete Minderjährige nicht unmöglich zu machen.

Verweigerung der Einreise (§ 18 Abs. 2 - 4 AsylG)

Regelungsgehalt

§ 18 Abs. 2 – 4 AsylG, auf deren Grundlage es an der deutschen Grenze immer wieder zu Zurückweisungen oder Zurückschiebungen von Asylsuchenden kommt, die nach Deutschland einreisen wollen, wird mit dem GEAS-Umsetzungsgesetz nicht geändert.

Bewertung

Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist die europarechtskonforme Ausgestaltung des deutschen AsylG, AufenthG und AsylbLG sowie weiterer Gesetze. Mit diesem Vorhaben stehen die vorgenannten Regelungen in § 18 Abs. 2 – 4 AsylG in Widerspruch, da diese durch vorrangiges Europarecht verdrängt werden, insbesondere die Dublin-III-Verordnung bzw. ab Juni 2026 die AMM-VO.

Die Europarechtswidrigkeit bspw. von Zurückweisungen gem. § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG wurde jüngst erst durch Rechtsprechung bestätigt. So hat das Verwaltungsgericht Berlin in einem Beschluss vom 02. Juni 2025³ entschieden, dass sich die Bundespolizei für Zurückweisungen an der Binnengrenze nicht auf § 18 Abs. 2 Nr. 1 AsylG berufen könne, da die Dublin-III-Verordnung Vorrang habe und die nationale Regelung entsprechend überlagere.

Daher sind § 18 Abs. 2 – 4 AsylG zu streichen.

Asylverfahren an der Grenze und Pilotprojekt zur Durchführung von Außengrenzverfahren (§ 18a AsylG-E)

Asylverfahren an der Grenze (§ 18a AsylG-E)

Regelungsgehalt

Der neu gefasste § 18a AsylG-E regelt ein „Asylverfahren an der Grenze“ (Asylgrenzverfahren) und ersetzt die bisherigen Regelungen zum Flughafenverfahren. Die Voraussetzungen für die Durchführung eines solchen Asylgrenzverfahrens ergeben sich laut Normtext aus den Artikeln 43 bis 54 der Asylverfahrens-VO. Eine Entscheidung erfolgt innerhalb von 8 Wochen nach der Registrierung des Antrags, eine Verlängerung auf maximal 12 Wochen ist möglich. Die Frist für einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz wird von 3 Tagen auf eine Woche erhöht, wobei auch die Antragsbegründung innerhalb einer Woche erfolgen muss. Bei fehlender oder fehlerhafter Rechtsmittelbelehrung wird die Frist auf 3 Monate begrenzt. Eine Entscheidung durch das Gericht muss innerhalb von 2 Wochen erfolgen. Die bisher geltenden Bedingungen für die Erlaubnis der Einreise vor unanfechtbarem Abschluss des Verfahrens im Rahmen des bislang geltenden Flughafenverfahrens werden aufgehoben. Im Fall eines Asylantrags von unbegleiteten Minderjährigen muss innerhalb von 6 Wochen über den Antrag entschieden werden. Im Klageverfahren minderjähriger Antragsteller muss die Klage innerhalb von zehn Tagen begründet werden und das Gericht innerhalb von vier Wochen entscheiden. Wird der Asylantrag

³ VG Berlin, 6 L 191/25 u.a., Beschluss vom 2. Juni 2025, <https://www.asyl.net/view/vg-berlin-keine-zurueckweisung-an-der-grenze>

Minderjähriger als unzulässig abgelehnt, weil ein sicherer Drittstaat bestimmt wurde oder ein anderer Mitgliedsstaat Schutz gewährt hat, beträgt die Frist für die Begründung zwei Wochen.

Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband lehnt generell das Konzept, aber auch die konkret geplante Ausgestaltung der Asylgrenzverfahren in Deutschland ab. Hierbei handelt es sich um Verfahren, in denen bestimmte Asylantragstellende aufgrund der Fiktion der Nicht-Einreise weitgehend abgeschottet von der Außenwelt ihr Asylverfahren innerhalb von 12 Wochen durchlaufen sollen. Dies geht mit tiefgreifenden Rechtseingriffen einher, v.a. hinsichtlich der Freiheits- und Verfahrensrechte der Betroffenen. Ihre Anwendung ist daher auf das vorgegebene Mindestmaß zu reduzieren.

Die Durchführung von Grenzverfahren sollte daher auf europarechtlich verpflichtende Fälle beschränkt werden. Bisher verweist der Normtext generell für die Durchführung von Grenzverfahren auf die Artikel 43 bis 54 der Asylverfahrens-VO. Allerdings ist die Durchführung von Grenzverfahren über die in Artikel 45 Abs. 1 geregelten Fälle hinaus fakultativ, der Mitgliedstaat „kann“ sie gem. Artikel 43 Abs. 1 Satz 1 Asylverfahrens-VO durchführen, muss aber nicht.

Sofern die Durchführung von Grenzverfahren nicht auf die in Artikel 45 Absatz 1 Asylverfahrens-VO genannten Fälle beschränkt wird, muss gesetzlich normiert werden, wie die Entscheidung über die Durchführung von Grenzverfahren in den Fällen ihrer optionalen Anwendung zu treffen ist, um Rechtsunsicherheit und Willkür vorzubeugen.

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass vulnerable Personen, wozu insbesondere minderjährige Kinder gehören, in den fakultativen Fällen nicht ins Grenzverfahren zugewiesen werden. Insbesondere für unbegleitete Minderjährige gilt das Primat der Kinder- und Jugendhilfe und somit die Sicherstellung der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII durch die Jugendämter. Um Fehler in der Rechtsanwendung zu vermeiden, sollten die Ausführungen zu unbegleiteten Minderjährigen sowie besonders vulnerablen Personen aus der Begründung in den Normtext aufgenommen werden.

Asylverfahren, die Kinder und Jugendliche betreffen – unabhängig davon, ob sie unbegleitet oder im Familienverbund reisen – müssen rechtssicher, individuell und kindgerecht gestaltet sein. Grenzverfahren und beschleunigte Verfahren sind hierfür in der Regel nicht geeignet, da sie den besonderen Schutzbedürfnissen Minderjähriger oft nicht gerecht werden. Diese benötigen im Asylverfahren ausreichend Zeit, Stabilität und psychosoziale Unterstützung, um ihre Fluchtgründe verständlich und sicher darlegen zu können. Gerade kindspezifische Fluchtgründe – etwa weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsrekrutierung oder innerfamiliäre Gewalt – werden häufig erst in einem geschützten Rahmen erkennbar. Die Bundesregierung sollte im Rahmen der GEAS-Umsetzung daher sicherstellen, dass Asylverfahren für Minderjährige nicht pauschal beschleunigt oder im Rahmen von Grenzverfahren durchgeführt werden, sondern immer eine sorgfältige, individuelle Prüfung im besten Interesse des Kindes erfolgt.

Hierbei ist sicherzustellen, dass die für die Umsetzung von Art. 53 Asylverfahrens-VO (Verordnung (EU) 2024/1348) erforderlichen strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass die sich aus dem Schutzbedarf vulnerabler

Personengruppen abzuleitenden besonderen Verfahrensgarantien tatsächlich gewährleistet bzw. das Asylgrenzverfahren nicht durchgeführt oder vorzeitig beendet werden (Art. 21 Abs. 2 Asylverfahrens-VO). Dies gilt insbesondere bei zunächst nicht erkennbarer Vulnerabilität im Falle von psychisch erkrankten, traumatisierten und von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffenen Personen.

Der Paritätische begrüßt, dass die Rechtsmittelfrist zur Gewährleistung einheitlicher Fristen im Rechtsverkehr auf eine Woche festgelegt wurde und somit über dem Mindestmaß von 5 Tagen liegt. Allerdings sollte in diesem Sinne auch keine Abweichung von den üblichen Vorgaben der Verwaltungsgerichtsordnung bei fehlender oder fehlerhafter Rechtsbehelfsbelehrung erfolgen. Gleiches gilt für die Regelung betreffend § 36 Abs. 2 AsylG-E (Verfahren bei Unzulässigkeit und offensichtlicher Unbegründetheit) und betreffend § 74 AsylG-E (Klagefrist, Zurückweisung verspäteten Vorbringens, Verhandlung durch den abgelehnten Richter). Insbesondere aber ist die Vorgabe, dass Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz auch binnen Fristen zwischen sieben und 14 Tagen zu begründen sind, nicht mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG in Einklang zu bringen. Diese muss daher zwingend an allgemeines Verwaltungsrecht angepasst werden.

Pilotprojekt zur Durchführung von Außengrenzverfahren (§ 18a AsylG-E)

Regelungsgehalt

Bereits vor dem Inkrafttreten der Asylverfahrens-VO am 12. Juni 2026 soll ein Pilotprojekt zur Erprobung von Außengrenzverfahren an deutschen Flughäfen möglich sein. Zu betroffenen Gruppen dieses sog. Pilotprojekts gehören neben den für das Grenzverfahren nach der Asylverfahrens-VO vorgesehenen Gruppen auch Asylsuchende, für die ein anderer EU-Mitgliedstaat zuständig ist sowie in einem anderen Mitgliedstaat anerkannte Schutzsuchende.

Bewertung

Aus Sicht des Paritätischen sollte das Pilotprojekt nicht umgesetzt werden.

Unter anderem fehlt die einschlägige Rechtsgrundlage. Ein Vorgriff auf die erst im Juni 2026 inkrafttretende Asylverfahrens-VO ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht zulässig. Der Gesetzgeber beruft sich stattdessen auf die aktuell geltende Aufnahme-Richtlinie 2013/32/EU. Diese wurde jedoch laut Feststellung der als Hüterin der Verträge hierfür zuständigen EU-Kommission bereits vollständig in deutsches Recht umgesetzt.⁴

Darüber hinaus enthält die Richtlinie keine § 18a Abs. 1a Nr. 6 AsylG-E entsprechende Quotenregelung, auf die die vorliegende Norm gestützt werden könnte. Eine Anwendung des Außengrenzverfahrens auf Anerkannte im Sinne des § 18a Abs. 1a Nr. 1 AsylG-E ist zudem systemwidrig, da in einem anderen EU-Mitgliedstaat anerkannte Schutzsuchende bei ihrer Einreise über einen deutschen Flughafen sich in der Regel nicht in einem Außengrenzverfahren, sondern an einer EU-Binnengrenze befinden. Unklar ist auch, wie im Rahmen des sog. Pilotprojekts die besonderen Verfahrensgarantien für vulnerable Antragstellende gemäß Art. 24 und 25 der Asylverfahrens-Richtlinie sichergestellt werden sollen. Dies gilt insbesondere, aber nicht

⁴ https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-im-oktober-entscheidungen-zu-deutschland-2019-10-10_de

ausschließlich für unbegleitete Minderjährige, bei denen der Vorrang der vorläufigen Inobhutnahme zu berücksichtigen ist. Die nun vorgenommene explizite Benennung der Geltung der genannten Garantien für Minderjährige in der Begründung des Kabinettsentwurfs ist hierfür nicht ausreichend. Im Falle der Beibehaltung des Pilotprojekts sollte die Anwendung des Flughafenverfahrens im Rahmen dieses Projekts bei besonders vulnerablen Personen vielmehr gesetzlich ausgeschlossen werden.

Familienasyl (§ 26 AsylG-E)

Regelungsgehalt

Der § 26 AsylG, in dem bisher das Familienasyl geregelt war, wird neu geregelt. Anstelle der bisherigen Möglichkeit, den Schutzstatus von Familienangehörigen abzuleiten, sieht die geplante Neuregelung in § 26 AsylG-E vor, dass die Asylanträge eines jeden Mitglieds der Familie zwingend individuell geprüft werden müssen. Im Falle der Ablehnung des Asylantrags eines Familienmitgliedes, wird dieser Person zur Wahrung der Familieneinheit unter den in Art. 23 der Qualifikations-VO näher bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, die derjenigen des schutzberechtigten Familienmitglieds entspricht (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG-E).

Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband spricht sich dafür aus, das in der deutschen Praxis bewährte Instrument des Familienasyls beizubehalten. Eine Streichung würde sich nicht nur negativ auf den Schutz von Familienangehörigen auswirken, sondern auch einen erheblichen Mehraufwand für das BAMF bedeuten, da für jeden Familienangehörigen ein eigenes individuelles Asylverfahren durchgeführt werden müsste.

Das Familienasyl dient vorrangig der Verfahrensvereinfachung, indem es eine gesonderte Schutzprüfung für Familienangehörige überflüssig macht, wenn ein Familienmitglied bereits Schutz erhalten hat. Dabei umfasst der Begriff „Familie“ gemäß der Asylverfahrens-VO und der Qualifikations-VO (Verordnung (EU) 2024/1347) Ehepartner, minderjährige Kinder sowie in bestimmten Fällen auch andere abhängige Verwandte, wie ältere oder behinderte Angehörige, die mit dem Familienmitglied mit Schutzstatus in einem Haushalt leben. Die Regelung des § 26 AsylG orientiert sich an dieser Definition, um sicherzustellen, dass insbesondere schutzbedürftige Familienmitglieder durch den Schutzstatus eines Familienangehörigen ebenfalls geschützt werden können.

Der als Begründung für eine Streichung herangezogene Art 23. Abs. 2 Qualifikations-VO sieht dieses Instrument zwar nicht ausdrücklich vor, verbietet eine Beibehaltung des deutschen Familienasyls aber auch nicht. Der EuGH hat im Jahr 2021 klargestellt, dass das Familienasyl gemäß § 26 AsylG mit den Vorgaben des aktuell geltenden EU-Rechts vereinbar ist.⁵ In der Begründung der Entscheidung hat der EuGH unter anderem auf die Möglichkeit und Notwendigkeit einer kinderrechtskonformen Auslegung des EU-Rechts hingewiesen und gleichzeitig erwähnt, dass ein Erlass günstigerer Normen nicht ausgeschlossen sei.

⁵ EuGH, Urteil vom 09. November 2021, Rs. C-91/20, LW.

Auch wenn durch Art. 23 der Qualifikations-VO sowie den darauf beruhenden Neuregelungen in § 25 AufenthG-E aufenthaltsrechtliche Auffanglösungen vorgesehen sind, so dass auch Familienangehörige von Schutzberechtigten, die nach Prüfung ihres Schutzgesuchs keinen Schutztitel erhalten haben, einen Aufenthaltstitel erhalten können, stellen sich durch die Streichung Folgeprobleme in der Praxis. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Passbeschaffung, da aufgrund eines Aufenthaltstitels aus familiären Gründen kein Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention besteht. Auch für Familienangehörige von Schutzberechtigten ist es jedoch in der Regel unzumutbar, zum Zwecke der Passbeschaffung die Botschaft ihres Herkunftslandes zu besuchen, da ein solcher Besuch bspw. ihre Familienangehörigen im Herkunftsland gefährden könnte.

Sollte es tatsächlich zu einer Streichung des Familienasyls kommen, so muss zumindest gesetzlich geregelt werden, dass Familienangehörigen von Schutzberechtigten mit einem Reiseausweis für Flüchtlinge in der Regel ein Reisepass für Ausländer auszustellen ist. Bisher geschieht dies ausschließlich in der Begründung zu den Änderungen in § 25 AufenthG-E. Hierfür könnte an die Formulierung in der Kabinettsbefassung vom 27. November 2024 angeknüpft werden. In § 25 Abs. 1 AufenthG wäre dann folgender Satz 2 hinzuzufügen:

„Die Zumutbarkeit der Passbeschaffung richtet sich, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach § 26 Absatz 2 oder 3 des Asylgesetzes festgestellt hat, dass die Voraussetzungen des Artikels 23 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2024/1347 vorliegen, nach der Zumutbarkeit der Passbeschaffung für den Asylberechtigten.“

Sichere Dritt- und Herkunftsstaaten (§§ 27, 29b AsylG-E)

Regelungsgehalt

Die §§ 27 und 29b AsylG-E regeln, dass die Bundesregierung zukünftig per Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats sichere Drittstaaten (§ 27 AsylG-E) bzw. sichere Herkunftsstaaten (§ 29b AsylG-E) i.S.v. Art. 64 der Asylverfahrens-VO bestimmen kann. Neben dieser Ausweitung von sicheren Staatenkonzepten auf nationaler Ebene können gemäß Art. 60 und Art. 61 Asylverfahrens-VO auch auf europäischer Ebene sog. „sichere Dritt- und Herkunftsstaaten“ bestimmt werden. Im Falle sicherer Herkunftsstaaten sollen zukünftig durch die Bundesregierung rückwirkende Arbeitsverbote ausgeschlossen werden, sofern die potentiell betroffenen Personen vor der Einstufung keinen Asylantrag oder einen Asylantrag gestellt haben, der nicht im beschleunigten Verfahren geprüft wird (§ 29b Abs. 2 AsylG-E).

Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband lehnt die Konzepte sicherer Drittstaaten sowie sicherer Herkunftsstaaten ab und hat sich wiederholt gegen eine Ausweitung dieser Konzepte ausgesprochen. Im Fall der „sicheren Herkunftsstaaten“, da sie das individuelle Recht auf ein faires Asylverfahren und durch erheblich verkürzte Fristen den Zugang zum effektiven Rechtsschutz gefährden; im Fall der „sicheren Drittstaaten“, weil bei dessen Anwendung auf einen angeblichen Schutz in einem Drittstaat verwiesen wird und in der Folge der Zugang zu Flüchtlingsschutz in der EU potentiell versperrt wird.

Entsprechend sollte eine Ablehnung als unzulässig aufgrund der sicheren Drittstaat-Regelung nicht erfolgen (§ 29 Nr. 3 und 4 AsylG-E). Diese ist europarechtlich auch nicht vorgeschrieben (Artikel 38 Absatz 1 Buchstabe b) Asylverfahrens-VO). In jedem Fall sollte eine solche Ablehnung für Familien und Minderjährige ausgeschlossen werden.

Die Regelungen in den §§ 27 und 29b AsylG-E sind ebenfalls optional, gem. Art. 64 Abs. 1 der Asylverfahrens-VO können die Mitgliedstaaten zusätzlich sichere Dritt- bzw. Herkunftsstaaten bestimmen, sind dazu jedoch nicht verpflichtet. Auch die Ausgestaltung des Verfahrens steht ihnen offen. Bereits jetzt sind beide Konzepte in Art. 16a GG verankert, wobei diese höhere Standards für die Einstufung als sicherer Dritt- bzw. Herkunftsstaaten vorgeben und in beiden Fällen nur per Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates als „sicher“ eingestuft werden (Art. 16a Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG) können.

Durch die Regelung wird die bisher für die Bestimmung sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten benötigte Zustimmung des Bundestags sowie Mitbestimmung des Bundesrats umgangen. Damit wird die Frage der Bestimmung sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten auch der - in der Vergangenheit durchaus kontroversen - politischen Debatte entzogen. Angesichts der teils gravierenden rechtlichen Folgen für die Betroffenen, darf diese Entscheidung jedoch nicht ohne Beteiligung der demokratischen Öffentlichkeit und insbesondere der Zivilgesellschaft erfolgen.

Da mit dieser Regelung die Liste sicherer Dritt- bzw. Herkunftsstaaten für Anträge auf Asyl gem. Art. 16a GG und solche auf internationalen Schutz unterschiedlich ausfallen könnten, könnte es in der Folge dazu kommen, dass im Rahmen des Asylverfahrens ein Herkunftsstaat als „nicht sicher“ im Hinblick auf die Gewährung des Grundrechts auf Asyl im Sinne des Art. 16a GG gilt, aber als „sicher“ im Hinblick auf die Prüfung des internationalen Schutzes - in der Folge würden auch unterschiedliche Rechtsmittelfristen und Verfahrensnormen Anwendung finden. Darüber hinaus könnten noch Listen „sicherer Herkunftsstaaten“ (Art. 62 Asylverfahrens-VO) und „sicherer Drittstaaten“ (Art. 60 Asylverfahrens-VO) auf EU-Ebene hinzu kommen. Die Existenz von drei verschiedenen Listen zur Bestimmung sicherer Herkunfts- oder Drittstaaten widerspricht der eigentlichen Logik des Umsetzungsgesetzes, das laut § 2 Abs. 1 AsylG-E gerade vorsieht, dass es einheitliche Verfahren geben soll, indem die Regeln u.a. der Asylverfahrens-VO und der Qualifikations-VO auch für Verfahren zur Anerkennung der Asylberechtigung angewendet werden sollen.

Der Paritätische fordert daher, von einer Einführung der Regelungen abzusehen.

Einführung von Aufnahmeeinrichtungen für Sekundärmigration (§§ 44 Abs. 1a, 46 Abs. 1 und 1a, 47a, 68 AsylG-E)

Regelungsgehalt

Laut § 44 Abs. 1a AsylG-E können die Länder spezielle Einrichtungen für die Aufnahme von Personen einrichten, die über einen anderen EU-Mitgliedsstaat eingereist sind, von diesem einen gültigen Aufenthaltstitel bzw. ein gültiges Visum ausgestellt bekommen oder internationalen Schutz gewährt bekommen haben. Das Vorliegen der ersten beiden Tatbestände soll in der Zeit vor Inkrafttreten der europäischen Verordnungen anhand von Beweismitteln und Indizien ermittelt werden. § 46 AsylG regelt die Verteilung auf diese Einrichtungen. Gem. § 47a AsylG-E sind die auf diese Einrichtungen verteilten Personen verpflichtet, während des Verfahrens zur

Prüfung der Zuständigkeit bzw. Zulässigkeit in der Einrichtung zu wohnen, bei einer Unzulässigkeitsentscheidung zudem bis zur Ausreise oder dem Vollzug der Abschiebungsandrohung. Die Wohnpflicht endet jedoch in jedem Fall nach maximal 24 Monaten bzw. 12 Monaten im Falle von Familien oder wenn die Zuständigkeit Deutschlands festgestellt wird. Den Behörden wird zudem die Möglichkeit gewährt, den Aufenthalt auf diese Aufnahmeeinrichtungen zu begrenzen und Meldepflichten zu verhängen. Hierfür muss Fluchtgefahr bestehen, die jedoch im Falle der betroffenen Personen stets widerleglich vermutet wird, da sie sich in einem anderen Mitgliedsstaat aufzuhalten haben. Für die Widerlegung muss nachgewiesen werden, dass aufgrund von persönlichen Verhältnissen und Bindungen zur Bundesrepublik ein Entzug vom Zulässigkeitsverfahren oder der Überstellung ausgeschlossen werden kann. Hierbei sind besondere Bedürfnisse zu berücksichtigen, eine unverhältnismäßige Einschränkung der Rechte der Betroffenen ist auszuschließen. Die Höchstdauer für die Auflagen beträgt zwischen 6 und 12 Monaten. Eine Anordnung ist bei Familien und nicht vollziehbar ausreisepflichtigen Personen nur zur Nachtzeit zulässig. Die Behörden können das vorübergehende Verlassen der Aufnahmeeinrichtung erlauben. Im Kontext einer möglichen Erwerbstätigkeit soll das Verlassen regelmäßig erlaubt werden. In bestimmten Fällen soll dies nur geschehen, wenn „zwingend gebotene sittliche Verpflichtungen“ wahrzunehmen sind. Keine Erlaubnis ist nötig für Termine bei Gericht und Behörden oder für den Besuch von Regelschulen durch Minderjährige. Bei einer Verletzung der Pflichten drohen ab Juni 2026 Haft (§ 69 Abs. 1 Nr. 2 AsylG-E) oder ab Inkrafttreten Leistungskürzungen (1a Abs. 8 AsylbLG-E). Die Regelung des § 47a Abs. 1 AsylG-E geht im Juni 2026 in den § 47 Abs. 1b AsylG-E über. Die übrigen Regelungen des § 47a AsylG-E gehen dann in § 68 AsylG-E über.

Bewertung

Der Paritätische lehnt die Schaffung der gesonderten Aufnahmeeinrichtungen sowie die damit einhergehenden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und Meldepflichten ab. Die Paragraphen zur Schaffung, Verteilung auf und Verpflichtung zur Wohnsitznahme in diesen Einrichtungen sollten daher gestrichen werden. Die Anordnung von Bewegungseinschränkungen und Meldepflichten sollte zudem gesetzlich ausgeschlossen werden.

Die Schaffung solcher Aufnahmeeinrichtungen sorgt nicht nur bei den für die Aufnahme zuständigen Bundesländern für enormen zusätzlichen Aufwand durch ein neu zu errichtendes Parallelsystem der Aufnahme von Asylsuchenden. Wie bereits die Einrichtung von AnKER-Zentren zeigte, geht die Schaffung separater Aufnahmeeinrichtungen, die primär dem Zweck der Überstellung bzw. Abschiebung dienen, darüber hinaus mit schwerwiegenden Problemen für die Betroffenen wie auch ihren Integrationsprozess einher.⁶ Gleiches gilt für sogenannte „Dublin-Zentren“.⁷ Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit könnte in Deutschland zu geschlossenen Zentren führen, in denen einer Vielzahl von Personen das Verlassen der Einrichtung – außer ggfs. für bestimmte Termine – verboten wird.

⁶ https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahmen/Positionspapier_AnKER_150618_final.pdf

⁷ <https://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/oeffentliche-stellungnahme-zum-dublin-zentrum-von-einer-gruppe-gefluechteter-menschen-aus-der-erstaufnahmeeinrichtung-eisenhuettenstadt/>

Für den Fall der Beibehaltung dieser speziellen Aufnahmeeinrichtungen empfiehlt der Paritätische, folgende Punkte zu beachten:

Dauer der Wohnpflicht

Der Paritätische spricht sich grundsätzlich gegen eine Wohnverpflichtung in Erstaufnahmeeinrichtungen aus. Im Falle ihrer Beibehaltung sind die nun normierten Höchstfristen für die Wohnverpflichtung mit 24. bzw. 12 Monaten jedoch zu hoch angesetzt. Sie sollten mindestens auf das Niveau der in § 47 AsylG normierten Höchstfristen abgesenkt werden. Für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten sollten ebenfalls Höchstfristen gelten (§ 47 Abs. 1a AsylG). Die Möglichkeit der Ausweitung der Fristen durch die Länder sollte gestrichen werden (§ 47 Abs. 1b AsylG).

Es sollte zudem in §§ 47a und 47 Abs. 1b AsylG-E gesetzlich normiert werden, dass die Wohnpflicht auch dann endet, wenn Deutschland aufgrund des Verstreichens der Frist für die Stellung des Aufnahmegesuchs bzw. der Durchführung der Überstellung zuständig wird (Art. 39 Abs. 1 und 46 Abs. 2 der AMM-VO). Hierfür bedarf es keiner Feststellung durch das Bundesamt. Dies wird bereits in der Begründung zu § 47a AsylG-E normiert, sollte jedoch im Normtext verankert werden. Zumindest muss der entsprechende Passus aus der Begründung zu § 47a AsylG-E auch in die Regelung zu § 47 Abs. 1b AsylG-E aufgenommen werden.

Bewegungseinschränkungen

Der Paritätische wendet sich mit Nachdruck gegen die vorgesehenen Bewegungseinschränkungen und Meldepflichten in §§ 47a bzw. 68 AsylG-E. Als Umsetzung von Art. 9 Aufnahme-Richtlinie sind die Regelungen nicht zwingend durch EU-Recht vorgegeben. Der Gesetzgeber sollte aus Sicht des Paritätischen die Anwendung dieser Instrumente gesetzlich ausschließen.

Die Regelung ist aus Sicht des Verbands aus verschiedenen Gründen problematisch. Zunächst stellt sich die Frage, ob die geplante Regelung, die einen Aufenthalt in der Einrichtung vorschreibt, überhaupt dem Willen des europäischen Gesetzgebers entspricht. Denn die englische und die französische Sprachfassung der Aufnahme-Richtlinie verwenden den Begriff „to reside“/„résider“, was im Deutschen eigentlich mit „wohnen“ übersetzt wird und nicht mit „aufhalten“. Damit ergibt sich jedoch ein anderes Verständnis der Regelung, die dann primär auf eine Wohnverpflichtung hinausliefe und nicht auf eine Verpflichtung zum permanenten Aufenthalt in der Einrichtung, die nur durch eine erteilte Erlaubnis verlassen werden darf.

Es droht zudem die Gefahr, dass es sich im Falle von Auflagen, die eine hinsichtlich der Tageszeit unbegrenzte Bewegungseinschränkung verfügen, um eine Freiheitsentziehung im Sinne des in der Begründung zitierten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, 246 ff.) handelt. Dies aufgrund der Tatsache, dass die Betroffenen mittels psychischen Zwangs in ihrer Bewegungsfreiheit in alle Richtungen hin eingeschränkt werden. Laut BVerfG liegt ein psychisch wirksamer Zwang dann vor, wenn ein gesetzliches Verbot besteht, dieses hoheitlich durchgesetzt werden kann, ein klarer Bezug zur Fortbewegungsfreiheit besteht und beständige Kontrollen des Verbots möglich sind. Durch die Möglichkeit der Kürzungen von Sozialleistungen auf unter 40% des Existenzminimums (§ 1a Abs. 8 AsylbLG-E) bei Verstoß gegen die angeordneten Pflichten, dem klaren Verbot des Verlassens der Unterbringung sowie der vielfältigen und einfachen Kontrollmöglichkeiten innerhalb der Einrichtungen, sind diese

Voraussetzungen erfüllt (siehe zum Zwangscharakter auch die Ausführungen zu § 1a Abs. 8 AsylbLG). Anders als im vom BVerfG diskutierten Fall der Corona-Ausgehsperrungen liegt auch eine entsprechende Eingriffsintensität vor, um eine Freiheitsentziehung i. S. v. Art. 104 Abs. 2 GG zu konstituieren. Dies zum einen, da die Bewegungsfreiheit in alle Richtungen hin auf den Bereich der Aufnahmeeinrichtung eingeschränkt ist, zum anderen, da es sich, sofern eine tageszeitliche Begrenzung fehlt, nicht um eine kurzfristige Dauer der Maßnahme handelt. Auch sind die Ausnahmenvorschriften nicht ausreichend, um die Fortbewegungsfreiheit dem eigenen Willen gemäß auszuüben. Insbesondere in den Fällen, in denen eine Verlassenserlaubnis nur für „zwingend gebotene sittliche Verpflichtungen“ gewährt werden soll, ist dies anzunehmen, da hier in der Praxis absehbar nur in absoluten Ausnahmefällen eine Verlassenserlaubnis begründet werden dürfte. So ist der Maßstab u.a. aus § 73 Abs. 7 AsylG bekannt, wo er nur dann als erfüllt angesehen wird, wenn es sich um eine schwerwiegende Erkrankung oder den Tod eines Familienmitglieds handelt. Den hier angestellten kumulativen Erwägungen sind auch laut Erwägungsgrund 22 der Aufnahme-Richtlinie besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Auch bei Beschränkungen der Bewegungsfreiheit zur Nachtzeit könnte eine Freiheitsentziehung vorliegen. Das Bundesverfassungsgericht lehnte das Vorliegen einer erheblichen Eingriffsintensität bei den Bewegungseinschränkungen während der Covid-19-Pandemie zwar u.a. mit Verweis auf die zeitliche Beschränkung der Ausgangsbeschränkungen ab. Allerdings waren in diesem Falle noch zwei weitere Kriterien erfüllt, was im Falle der Bewegungseinschränkungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs nicht gilt. Demnach war bei den Bewegungseinschränkungen während der Pandemie die Eingriffsintensität nicht gegeben, da kein fester Ort des Aufenthalts vorgegeben war und es zahlreiche Ausnahmen gab. Beides trifft auf die Sekundärmigrations-Aufnahmeeinrichtungen nicht zu, denn hier ist ein fester Ort vorgegeben und die normierten Regelausnahmen sind für gewöhnlich allein zur Tageszeit einschlägig (Gerichts- und Behördentermine sowie Arbeitsverhältnisse). Somit könnte auch hier die für einen Freiheitsentzug notwendige Eingriffsintensität vorliegen.

Besonders problematisch stellt sich auch die widerlegliche Vermutung der Fluchtgefahr dar. Diese kommt in Verbindung mit den enorm hohen Anforderungen an eine mögliche Widerlegung einer pauschalen Annahme von Fluchtgefahr ohne Einzelfallprüfung gleich. Dies widerspricht jedoch der Definition von Fluchtgefahr gem. Art. 2 Abs. 11 der Aufnahme-Richtlinie sowie Art. 2 Abs. 18 AMM-VO, wonach für eine Fluchtgefahr „im Einzelfall [...] besondere Gründe und Umstände, die auf objektiven, im nationalen Recht festgelegten Kriterien beruhen [...]“ vorliegen müssen.

Sollte die Regelung beibehalten werden, sind die folgenden Punkte aus Sicht des Paritätischen zu beachten:

Der Tatbestand der Fluchtgefahr ist zu weit gefasst und ungenügend geregelt. Stattdessen sollten die Behörden anhand klarer Kriterien Fluchtgefahr nachweisen müssen. Im Falle der Beibehaltung der widerleglichen Vermutung sollte der Maßstab für die Widerlegung abgesenkt und konkretisiert werden.

Zudem müssen Anhaltspunkte für die Verhältnismäßigkeitsprüfung normiert werden. Eine solche Prüfung sollte entsprechend eingeführt und insbesondere ein umfassenderer Katalog an zu prüfenden mildernden Mitteln aufgenommen werden. Für Familien mit minderjährigen Kindern,

besonders vulnerable Personen und nicht-ausreisepflichtige Personen sollte die Verhängung von Bewegungseinschränkungen zudem ausgeschlossen werden.

Überdies muss die Liste der Gründe, bei deren Vorliegen ein Verlassen der Aufnahmeeinrichtung zwingend ermöglicht werden muss, deutlich ausgeweitet und konkretisiert werden. Hier sollte mindestens auf die in der Gesetzesbegründung des Referentenentwurfs genannten gesundheitlichen, familiären oder religiösen Gründe abgestellt werden. Das Kriterium der „zwingend gebotenen sittlichen Verpflichtung“ sollte gestrichen werden, da es zu unverhältnismäßigen Einschränkungen der Betroffenen führen würde. Zudem muss eine Erlaubnis des Verlassens für Termine bei Rechtsanwält*innen und Fachberatungsstellen normiert werden, sowie die Möglichkeit des Verlassens bei Anliegen im Zusammenhang mit besonderen Schutzbedarfen.

Da es sich aus Sicht des Paritätischen bei den Bewegungseinschränkungen um eine Freiheitsentziehung handeln kann, sollten auch die Garantien im Rahmen der Inhaftnahme, die in den jeweiligen Aufnahme-Richtlinien geregelt sind, Anwendung finden. Es sollte insbesondere explizit im Normtext geregelt werden, dass die Auflagen von Amts wegen regelmäßig zu überprüfen sind und die strengeren Vorgaben aus Art. 11 Aufnahme-Richtlinie herangezogen werden.

Vulnerable Personen

Mit Blick auf besonders schutzbedürftige Personen muss zudem gesetzlich geregelt werden, dass die in § 44 Abs. 2a AsylG bzw. § 44 Abs. 2 AsylG-E verankerten Garantien auch für die Einrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration gelten. Darüber hinaus sollten die in § 44 Abs. 2 AsylG-E (Identifizierung besonderer Unterbringungsbedarf) und 46 Abs. 2 und 3 AsylG-E (Berücksichtigung besonderer Bedarfe bei der Verteilung) normierten Garantien ebenfalls in ihrer Geltung vorgezogen werden und zeitgleich mit der Einrichtung der neuen Aufnahmeeinrichtungen wirksam werden.

Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse im Kontext der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen (§§ 44 Abs. 2, 46 Abs. 2, 49 Abs. 2 AsylG-E)

Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen, hier: Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse (§ 44 Abs. 2 AsylG-E)

Regelungsgehalt

Nach dem neu gefassten § 44 Abs. 2 AsylG-E sollen die Länder geeignete Maßnahmen treffen, um bei der Unterbringung besondere Bedürfnisse bei der Aufnahme zu identifizieren und zu berücksichtigen. Auch der Schutz von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen soll gewährleistet werden. Gem. § 53 Abs. 3 AsylG-E gilt dies auch entsprechend für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften. Durch die gesetzliche Anpassung wurde Artikel 24 der Richtlinie (EU) Nr. 2024/1346 (Aufnahme-Richtlinie), der die Pflicht zur Berücksichtigung der speziellen Situation von vulnerablen Personen bei der Aufnahme regelt, in deutsches Recht überführt, zumindest in Bezug auf den Kontext der Unterbringung.

Bewertung

Der Paritätische begrüßt die Vorgaben zur Identifizierung und Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse von vulnerablen Personen bei der Aufnahme. Mit der Verankerung im AsylG ist nun der Grundstein gelegt, die besonderen Bedarfe bei der Unterbringung von vulnerablen Menschen von vornherein mitzudenken. Wichtig ist auch, dass der Schutz vor Gewalt von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen im Gesetzeswortlaut erhalten bleibt.

Um den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, die sich neben der Aufnahme-Richtlinie u.a. aus der UN-Kinderrechtskonvention, der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW, der UN-Behindertenrechtskonvention, der Europäischen Charta für Menschenrechte und der Istanbul-Konvention ergeben, vollumfänglich zu entsprechen, braucht es jedoch weitere konkrete und verbindliche Vorgaben. So sollten die Länder verpflichtet werden, besondere Schutzbedarfe systematisch, flächendeckend und frühzeitig im gesamten Aufnahmeprozess zu identifizieren und zu beachten. Bisher ist dies als „Soll“-Regelung gefasst. Um der Verpflichtung zum Schutz vor Gewalt bei der Unterbringung gerecht zu werden, fordert der Paritätische zudem eine gesetzliche Verankerung der Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften des BMBFSFJ, die Leitlinien zur Entwicklung, Umsetzung und dem Monitoring von unterkunftsspezifischen Schutzkonzepten enthalten. Zudem sollten Kinderschutzkonzepte gesetzlich verbindlich normiert werden.

Bestimmung der zuständigen Aufnahmeeinrichtung, hier: Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse bei der Aufnahme (§ 46 Abs. 2 AsylG-E)

Regelungsgehalt

Gem. § 46 Abs. 2 AsylG-E müssen künftig besondere Bedürfnisse bei der bundesweiten Verteilung bzw. Zuweisung zu Aufnahmeeinrichtungen berücksichtigt werden. Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 7 Abs. 3 der Aufnahme-Richtlinie.

Bewertung:

Der Paritätische begrüßt die Verankerung der Berücksichtigung spezifischer Bedarfe vulnerabler Gruppen bei der bundesweiten Verteilung. Wurde bisher lediglich nach Königsteiner Schlüssel verteilt, so ermöglicht die Anpassung in § 46 Abs. 2 AsylG-E nun die besonderen Bedarfe von Geflüchteten im EASY-Verteilungssystem tatsächlich zu vermerken und zu berücksichtigen.

Wie bereits formuliert, setzt sich der Paritätische für eine bundesweit systematische, flächendeckende und frühzeitige Identifizierung besonderer Schutzbedarfe im gesamten Aufnahmeprozess ein. Nur so sind Versorgungsansprüche vulnerabler Schutzsuchender, inklusive der Bereitstellung entsprechender Unterstützungsleistungen, gesichert.

Daher braucht es noch weitere Vorgaben bzw. eine Konkretisierung der Ausgestaltung des Identifizierungsverfahrens. Hierzu verweisen wir auf aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse eines effizienten algorithmengestützten Matching-Verfahrens, das insbesondere Vulnerabilitäten systematisch erfasst und berücksichtigt.⁸

⁸ <https://matchin-projekt.de/veroeffentlichung-des-policy-papers-zum-projekt-matchin/>

Die Unterbringung und Versorgung von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten müssen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe erfolgen. Familien mit Kindern müssen zudem kindgerecht untergebracht werden. Es braucht darüber hinaus auch eine einheitliche Regelung auf Bundes- und Länderebene, um den Zugang zu regulären Schulen sicherzustellen. Es sollte keine segregierte Unterrichtung in Unterkünften geben (vgl. Art. 16 Abs. 1 Aufnahme-Richtlinie). Zudem ist der Zugang nach zwei Monaten nach Antragstellung zu gewährleisten (Art. 16 Abs. 2 Aufnahme-Richtlinie).

Entlassung aus der Aufnahmeeinrichtung, hier: Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse (§ 49 Abs. 2 AsylG-E)

Regelungsgehalt

In der derzeit geltenden Fassung regelt § 49 AsylG wann die Verpflichtung, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, endet. Nach § 49 Abs. 2 AsylG kann diese Verpflichtung aus Gründen der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit oder Ordnung, zur Sicherstellung der Unterbringung und Verteilung oder aus anderen zwingenden Gründen beendet werden. In der Gesetzesbegründung des Kabinettsentwurfs werden diese Gründe nun als „besondere Härten“ normiert.

Bewertung

Aus Sicht des Paritätischen ist in § 49 Abs. 2 AsylG-E auch gem. § 44 Abs. 2a AsylG und § 44 Abs. 2 AsylG-E i.V.m. Art. 24 Aufnahme-Richtlinie ein Anspruch zu formulieren, dass eine Entlassung in Fällen, in denen eine bedarfsgerechte Unterbringung nicht gewährleistet ist, erfolgen muss (siehe analog Anspruch aus Art. 53 Abs. 2 Asylverfahrens-VO auf Entlassung aus dem Grenzverfahren).

In der Begründung sollte der Maßstab der besonderen Härte gestrichen werden, da er in der Rechtsanwendung dazu führen könnte, dass besonders vulnerable Personen nicht aus der Einrichtung entlassen werden, wenn ihnen mit Blick auf vergleichbar vulnerable Personen kein besonderer Nachteil entsteht. Die Entlassung sollte vielmehr stets dann erfolgen, wenn besondere Schutzbedarfe nicht versorgt werden können.

Wohnverpflichtung in Sekundärmigrationszentren (§ 47 Abs. 1b AsylG-E)

Regelungsgehalt

In § 47 Abs. 1b AsylG-E wird festgelegt, dass Personen, die in eine Aufnahmeeinrichtung zur Durchführung von Verfahren zur Sekundärmigration verteilt worden sind, bis zur Entscheidung im Zuständigkeits- bzw. Zulässigkeitsverfahren oder, bei Ablehnung, bis zur Ausreise oder Abschiebung in der Einrichtung verbleiben müssen.

Bewertung

Der Paritätische fordert mit Nachdruck, dass Aufnahmeeinrichtungen zur Durchführung von Verfahren zur Sekundärmigration nicht eingeführt werden. Entsprechend sollte § 47 Abs. 1b AsylG-E gestrichen werden. Für die Begründung der Ablehnung gelten die bereits erfolgten Ausführungen zu Sekundärmigrationszentren.

Im Falle der Beibehaltung der Regelung bedarf es der expliziten gesetzlichen Normierung der Beendigung der Wohnpflicht gem. § 49 Abs. 2 AsylG sobald besondere Bedarfe nicht mehr berücksichtigt werden können, wie es u.a. in der Begründung zu § 44 AsylG-E geregelt ist.

Arbeitserlaubnis (§ 61 AsylG-E)

Regelungsgehalt

Wie bisher ist die Erwerbstätigkeit grundsätzlich für die Dauer der Wohnpflicht in der Aufnahmeeinrichtung untersagt. Davon abweichend ist die Erwerbstätigkeit nach 3 Monaten zu erlauben, falls das Bundesamt noch keine Entscheidung getroffen hat und nach 6 Monaten, wenn bereits Aufnahmegesuche oder Wiederaufnahmemitteilungen gem. der AMM-VO gestellt bzw. übermittelt wurden oder die Person in einem anderen Mitgliedsstaat Schutz erhalten hat. Bei Durchführung eines beschleunigten Verfahrens ist die Erlaubnis nicht zu erteilen bzw. zu widerrufen oder zurückzunehmen. Sofern keine Wohnpflicht besteht, ist nach 3 Monaten Aufenthalt in Deutschland die Erwerbstätigkeit zu erlauben. Die Arbeitserlaubnis soll nicht erteilt werden, wenn die Person wiederholt und erheblich gegen bestimmte Mitwirkungspflichten verstoßen hat. Geduldeten Personen soll nach 6 Monaten Duldungsbesitz die Erwerbstätigkeit erlaubt werden, sofern keine konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen. Sollten sie die Voraussetzungen für eine Ausbildungsduldung erfüllen, wird die Vorduldungszeit auf 3 Monate abgesenkt. Für Personen aus sicheren Herkunftsländern bleibt das Arbeitsverbot bestehen.

Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband spricht sich gegen jegliche Arbeitsverbote aus und fordert daher, § 61 AsylG-E so auszugestalten, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt sowohl für Personen mit Aufenthaltsgestattung (§ 61 Abs. 1 S. 2 AsylG) wie auch einer Duldung (§ 61 Abs. 1 S. 3 AsylG) ohne Wartezeiten möglich ist. Im Einklang mit Erwägungsgrund 51 der Aufnahme-Richtlinie sollte auch die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit erlaubt werden. Auch die Arbeitsverbote beim Verstoß gegen Mitwirkungspflichten sollten aus Sicht des Paritätischen gestrichen werden.

Die aufwändigen Prüfverfahren führen in der Praxis oftmals dazu, dass Arbeitsverhältnisse nicht zustande kommen. Insbesondere (nachträgliche) Arbeitsverbote aufgrund von Verstößen gegen Mitwirkungspflichten dürften einen hohen Prüfaufwand bedeuten und Arbeitgeber*innen verunsichern. Aus Sicht des Paritätischen sollte vielmehr eine Erlaubnisfiktion geregelt werden, der gemäß nach einer bestimmten Frist ein Antrag auf Erlaubnis eines Arbeitsverhältnisses als positiv beschieden gilt.

Im Normtext sollte zudem klargestellt werden, dass auch während eines Rechtsbehelfsverfahrens eine Arbeitserlaubnis möglich ist. Bisher konnte die Arbeitserlaubnis grundsätzlich bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens erteilt werden (§ 61 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AsylG). Im nun vorliegenden Gesetzesentwurf wird geregelt, dass eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, wenn das BAMF noch keine Entscheidung getroffen hat. Die Behörden könnten nun mitunter in der Praxis bereits erteilte Arbeitserlaubnisse nach der Entscheidung des BAMF wieder entziehen, auch wenn die betroffene Person gegen die Entscheidung Klage eingelegt hat. Dies würde jedoch Art. 17 Abs. 9 der Aufnahme-Richtlinie widersprechen: Demnach darf der Zugang zur Arbeitserlaubnis nicht während eines Rechtsbehelfsverfahrens entzogen werden, bei dem die

antragstellende Person bis zur Zustellung der Gerichtsentscheidung im Inland verbleiben darf. Die Regelung in § 61 AsylG-E ist daher entsprechend klarstellend so anzupassen, dass auch Personen im Rechtsbehelfsverfahren die Arbeitserlaubnis erteilt werden kann bzw. nicht entzogen werden darf.

Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung von Schutzsuchenden (§§ 68ff. AsylG-E, §§ 14a, 15b AufenthG-E)

Sowohl im Rahmen der GEAS-Reform wie auch in der deutschen Umsetzung erfolgt eine massive Ausweitung der Möglichkeiten Schutzsuchende in ihrer Bewegungsfreiheit zu beschränken oder ihnen diese sogar durch Haft zu entziehen. Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit droht zudem zu haftähnlichen Situationen oder Freiheitsentziehung zu führen.

Die Praxis der letzten Jahre in unterschiedlichen EU-Ländern hat jedoch gezeigt, dass unter solchen Umständen keine fairen Asylverfahren möglich sind und die Betroffenen unter einem hohen psychischen Druck stehen. Haft führt zu (Re-)Traumatisierungen und Krankheit und steigert die Suizidalität.

Daher darf Haft stets nur als letztes Mittel (ultima ratio) angewendet werden, muss verhältnismäßig sein und darf nicht nur erfolgen, weil die Person Schutz sucht. Diese Bedingungen drohen durch die nationale Umsetzung der GEAS-Reform verletzt zu werden.

Mit dem Kabinettsentwurf für ein GEAS-Umsetzungsgesetz wird eine über die europarechtlichen Verpflichtungen weit hinausgehende Anwendung von Freiheitsbeschränkung und -entziehung umgesetzt. Hierzu gehören verschiedene Regeln im Rahmen des Screenings (u.a. eine neue „Überprüfungshaft“, §§ 14a, 15b AufenthG), ein neuer Artikel zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit (§ 68 AsylG-E), die Einführung einer Asylverfahrenshaft (§ 69 Abs. 1 AsylG-E), eine vorläufige Ingewahrsamnahme (§ 69 Abs. 4 AsylG-E) und sowohl eine Haft als auch eine Ingewahrsamnahme im Rückführungsverfahren an der Grenze (§ 70b Abs. 1 und Abs. 3 AsylG-E).

Der Paritätische Gesamtverband lehnt diese massiven Ausweitungen von Haft und haftähnlichen Maßnahmen wie Bewegungseinschränkungen für Schutzsuchende entschieden ab und fordert, dass diese nicht über das europarechtlich zwingend vorgegebene Maß hinaus ausgeweitet werden.

Im Falle der Beibehaltung fordert der Paritätische Gesamtverband, die Sicherstellung unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung für jegliche Form von Haft und Freiheitseinschränkung im Rahmen des Screening-, Asyl- und Rückführungsverfahrens. Das heißt einerseits, dass der Zugang zur behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung gemäß § 12a AsylG in allen Einrichtungen sichergestellt und bedarfsgerecht finanziert werden muss. Angesichts der gravierenden Grundrechtseinschränkungen ist darüber hinaus in Haft- und haftähnlichen Situationen eine anwaltliche Vertretung sicherzustellen. Entsprechend ist auch von der geplanten Abschaffung des Pflichtanwalts in § 62d AufenthG abzusehen.

Beschränkung der Bewegungsfreiheit in sonstigen Aufnahmeeinrichtungen (§ 68a AsylG-E)

Regelungsgehalt

Im Kabinettsentwurf werden für Sekundärmigrations-Aufnahmeeinrichtungen sowie sonstige Aufnahmeeinrichtungen unterschiedliche Formen der Bewegungseinschränkungen normiert. Die Bewegungseinschränkung für Sekundärmigrations-Einrichtungen werden in § 68 AsylG-E geregelt und wurden bereits weiter oben besprochen.

Die im Vergleich zum Referentenentwurf neu geschaffene Regelung in § 68a AsylG-E räumt den zuständigen Behörden die Möglichkeit ein, eine Person darauf zu verpflichten, sich ausschließlich in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 47 AsylG-E aufzuhalten. Zulässig ist die Anordnung nur, wenn sie verhältnismäßig ist, Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegen oder Fluchtgefahr besteht und die Flucht durch die Beschränkung der Bewegungsfreiheit wirksam verhindert werden kann. Ein vorübergehendes Verlassen des Aufenthaltsortes kann erlaubt werden, wobei die Erlaubnis im Kontext eines Arbeitsverhältnisses regelmäßig erteilt werden soll und für Termine bei Gericht und Behörden sowie den Besuch einer Regelschule keine Erlaubnis nötig ist. Die Anordnung einer Meldepflicht ist möglich. Die Anordnungen können für eine Höchstdauer von insgesamt einem Jahr verhängt werden. Für Familien und Kinder sowie nicht vollziehbar ausreisepflichtigen Personen darf das Verlassensverbot nur für die Nachtzeit angeordnet werden. Bei einer Verletzung der Pflichten drohen Haft (§ 69 Abs. 1 Nr. 2 AsylG-E) oder Leistungskürzungen (§ 1a Abs. 8 AsylbLG-E).

Bewertung

Wie bereits dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit zur Durchführung des Asylverfahrens ab, die über das europarechtlich zwingend vorgegebene Maß hinausgehen. Bewegungseinschränkungen drohen einen Freiheitsentzug darzustellen, schränken die Rechte besonders vulnerabler Schutzsuchender ein, verhindern faire Asylverfahren und sorgen für hohen psychischen Druck und Leid bei den Schutzsuchenden.

Die Möglichkeit der Einschränkung der Bewegungsfreiheit in § 68a AsylG-E könnte in Deutschland zu bisher so nicht vorhandenen geschlossenen Zentren führen, in denen einer Vielzahl von Personen das Verlassen der Einrichtung – außer ggfs. für bestimmte Termine – verboten wird. § 68a AsylG-E dient der Umsetzung von Artikel 9 Abs. 1 Aufnahme-Richtlinie. Dieser stellt es den Mitgliedstaaten frei, den Aufenthalt an einem bestimmten Ort anzuordnen. Entsprechend ist die Umsetzung in § 68a AsylG-E nicht verpflichtend. Eine gesetzliche Regelung sollte ihre Anwendung ausschließen.

Wie schon zu §§ 47a und 68 AsylG-E ausgeführt, drohen die Auflagen, sofern sie auch außerhalb der Nachtzeit gelten, eine Freiheitsentziehung gem. Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG i.V.m. Art. 104 GG zu konstituieren. Auch stellt sich auch im Kontext des § 68a AsylG die Frage, ob die geplante Regelung überhaupt dem Willen des europäischen Gesetzgebers entspricht (siehe hierzu die Ausführungen zu §§ 47a und 68 AsylG-E).

Vulnerable Gruppen werden vom Anwendungsbereich der Regelung nicht ausreichend ausgenommen. Es wird lediglich normiert, dass den besonderen Bedürfnissen bei der Anordnung Rechnung zu tragen ist. Dies ist unzureichend. Die Beschränkung der Bewegungsfreiheit nach §

68a AsylG-E stellt aus Sicht des Paritätischen einen ungerechtfertigten Eingriff in die Rechte schutzsuchender Menschen dar, der insbesondere für vulnerable Menschen ins Gewicht fällt. Kinder, kranke Menschen, Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt oder Menschen mit Behinderungen stehen ohnehin vor erheblichen bürokratischen, rechtlichen und finanziellen Hürden. Es ihnen in derart schwierigen Lebenssituationen über einen längeren Zeitraum zu erschweren, sich außerhalb der Einrichtung bei (Fach)Ärzt*innen, Beratungsstellen und sozialen Kontakten Hilfe zu suchen, verschärft ihre Lebenssituation weiter und entzieht ihnen die Möglichkeit, ihre Rechte durchzusetzen

Im Falle der Beibehaltung von Bewegungseinschränkungen sollten folgende Punkte beachtet werden:

Es fehlt an einer ausreichend normierten Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine solche Prüfung sollte entsprechend eingeführt und insbesondere ein umfassenderer Katalog an zu prüfenden mildernden Mitteln aufgenommen werden.

Eine Anwendung auf Familien mit minderjährigen Kindern, nicht-ausreisepflichtige Personen sowie besonders vulnerable Personen sollte ausgeschlossen werden. Für vulnerable Gruppen muss zumindest sichergestellt werden, dass ein Verlassen der Einrichtung für alle im Zusammenhang mit ihren Schutzbedarfen bestehenden Zwecke regelmäßig erlaubt wird, bspw. Ärzt*innen-Termine oder zum Zwecke von Beratung und zur Wahrnehmung von Angeboten mit Bezug auf die Versorgung besonderer Schutzbedarfe.

Auch sollten u.a. die Tatbestände der Fluchtgefahr sowie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung genauer bzw. enger gefasst werden. So wird der Begriff der Fluchtgefahr beispielsweise nicht näher definiert. Problematisch ist auch, dass bspw. der Tatbestand der Sicherstellung der öffentlichen „Sicherheit und Ordnung“ laut Gesetzesbegründung auch dann bereits erfüllt sein kann, wenn die Anordnung der zügigen Durchführung des Asylverfahrens dient.

Überdies muss die Liste der Gründe, bei deren Vorliegen ein Verlassen der Aufnahmeeinrichtung zwingend ermöglicht werden muss, deutlich ausgeweitet und konkretisiert werden. Hier sollte mindestens auf die in der Gesetzesbegründung des Referentenentwurfs genannten gesundheitlichen, familiären oder religiösen Gründe abgestellt werden. Zudem muss eine Erlaubnis des Verlassens für Termine bei Rechtsanwält*innen und Fachberatungsstellen normiert werden, sowie die Möglichkeit des Verlassens bei Anliegen im Zusammenhang mit besonderen Schutzbedarfen.

Es sollte zudem explizit im Normtext geregelt werden, dass die Auflagen von Amts wegen regelmäßig zu überprüfen sind. Da es sich bei den Bewegungseinschränkungen um Freiheitsentziehung handeln kann, sollten hier die strengeren Vorgaben aus Art. 11 Aufnahme-Richtlinie herangezogen werden.

Asylverfahrenshaft (§ 69 AsylG-E)

Regelungsgehalt

Mit dem neuen § 69 AsylG-E wird eine bisher so im deutschen Recht nicht bekannte „Asylverfahrenshaft“ in Umsetzung von Art. 10 Aufnahme-Richtlinie eingeführt. Er normiert u.a. die Voraussetzungen, unter denen eine schutzsuchende Person unter richterlichem Vorbehalt in

„Asylverfahrenshaft“ genommen werden darf (§ 69 Abs. 1 AsylG-E), die Unzulässigkeit der Haft bei der Verfügbarkeit milderer Mittel, insbesondere einer Sicherheitsleistung (§ 69 Abs. 2 AsylG-E), und das vorübergehende Festhalten und Ingewahrsam-Nehmen ohne richterliche Anordnung (§ 69 Abs. 4 AsylG-E).

Bewertung

Wie bereits dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Formen von Haft zur Durchführung des Asylverfahrens ab. Haft darf stets nur ultima ratio sein und niemals allein aufgrund der Tatsache, dass eine Person um Schutz nachsucht, verhängt werden. Durch Inhaftierung kann ein faires Asylverfahren nicht mehr sichergestellt werden und droht enormer psychischer Druck und Leid bis hin zu (Re-)Traumatisierungen und erhöhter Suizidalität der Schutzsuchenden. Die Regelungen zur Asylverfahrenshaft dienen der Umsetzung von Artikel 10 der Aufnahme-Richtlinie, wonach Mitgliedstaaten die von der Regelung erfassten Personen in Haft nehmen „dürfen“. Es besteht keine Verpflichtung zur Umsetzung. Die Asylverfahrenshaft sollte aus Sicht des Paritätischen daher gesetzlich ausgeschlossen werden.

Im Falle der Regelung einer Asylverfahrenshaft sollten folgende Punkte beachtet werden:

Die Voraussetzungen für die Annahme einer Fluchtgefahr sind zu umfassend geregelt und bedürfen der Präzisierung.

Mit dem Kabinettsentwurf neu eingeführt wurde zudem der Tatbestand der Möglichkeit der Inhaftierung bei fehlender Identitätsfeststellung, sofern dies auf ein Verschulden der betroffenen Person zurückgeht und diese sich durch Untertauchen der späteren Identitätsfeststellung entziehen will. Dieser bedarf einer weiteren Präzisierung. So ist beispielsweise nicht geregelt, wann Anhaltspunkte für ein Untertauchen zum Zwecke der Vereitelung der Identitätsfeststellung vorliegen.

Auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung ist unzureichend geregelt. In § 69 Abs. 2 AsylG-E sollte eine vollumfängliche Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie ein umfassenderer Katalog an zu prüfenden milderen Mitteln aufgenommen werden. Die alleinige Nennung der Möglichkeit einer Sicherheitsleistung ist angesichts der Tatsache, dass Asylsuchende in der Regel - insbesondere angesichts der unterhalb des Existenzminimums liegenden Leistungssätze des AsylbLG - nur über äußerst geringe finanzielle Mittel verfügen, nicht ausreichend.

Vollzug der Asylverfahrenshaft (§ 70 AsylG-E)

Regelungsgehalt

In § 70 AsylG-E wird der Vollzug der Asylverfahrenshaft geregelt. Demnach müssen die betroffenen Personen in speziellen Hafteinrichtungen untergebracht werden, sofern dies nicht möglich ist, wird deren getrennte Unterbringung von Strafgefangenen und Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben, geregelt (§ 70 Abs. 1 AsylG-E). In § 70 Abs. 2 und 3 AsylG-E wird der Zugang zu den Hafteinrichtungen für internationale Organisationen, Familienangehörige, Rechtsbeistand, Rechtsberater und Mitarbeiter*innen von „anerkannten, einschlägig tätigen Nichtregierungsorganisationen“ geregelt.

Bewertung

Wie bereits dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Formen von Haft zur Durchführung des Asylverfahrens ab. Haft darf stets nur ultima ratio sein und niemals allein aufgrund der Tatsache, dass eine Person um Schutz nachsucht, verhängt werden. Durch Inhaftierung kann ein faires Asylverfahren nicht mehr sichergestellt werden und droht enormer psychischer Druck und Leid bis hin zu (Re-)Traumatisierungen und erhöhter Suizidalität der Schutzsuchenden. Die Regelungen zur Asylverfahrenshaft dienen der Umsetzung von Artikel 10 der Aufnahme-Richtlinie, wonach Mitgliedstaaten die von der Regelung erfassten Personen in Haft nehmen „dürfen“. Es besteht keine Verpflichtung zur Umsetzung. Die Asylverfahrenshaft sollte aus Sicht des Paritätischen daher gesetzlich ausgeschlossen werden.

Im Falle der Regelung einer Asylverfahrenshaft sollten folgende Punkte für den Vollzug beachtet werden:

Für den Zugang zu in Haft genommenen Personen gem. § 70 Abs. 2, 3 AsylG-E gilt, dass es sich um einen Anspruch der genannten Organisationen und Personen handelt. Es sollte daher eine Formulierung in den Normtext aufgenommen werden, wonach dieser Zugang auch „sicherzustellen ist“.

In § 70 Abs. 3 AsylG sind die Einschränkungen des Zugangs aufzuheben. Hierzu sei auf die Ausführungen zu § 12c AsylG-E verwiesen. Zumindest sollte die explizite Ausnahme von Rechtsvertreter*innen auch in § 70 Abs. 3 AsylG-E aufgenommen werden.

Ausgehend von Erwägungsgrund 34 der Aufnahme-Richtlinie sollte in § 70 Abs. 4 AsylG-E nicht allein die Information über die Möglichkeit (unentgeltlicher) Rechtsberatung und -vertretung normiert werden, sondern auch, dass über Organisationen und Personengruppen informiert werden muss, die Rechtsberatung leisten.

Die in § 70 Abs. 4 AsylG-E erwähnte Möglichkeit zu unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung für die Asylverfahrenshaft ist gesetzlich zu verankern. Im Übrigen gelten diesbezüglich die weiter oben allgemein zur Haft angestellten Ausführungen.

Inhaftnahme von Asylsuchenden mit besonderen Bedürfnissen (§ 70a AsylG-E)

Regelungsgehalt

Die neue Norm regelt die Inhaftnahme von Asylantragstellenden mit besonderen Bedürfnissen. Laut § 70a Abs. 1 AsylG-E sind bei der Entscheidung über die Inhaftnahme jegliche sichtbare Merkmale, Äußerungen oder Verhaltensweisen zu berücksichtigen, die auf besondere Aufnahmebedürfnisse hinweisen. § 70a Abs. 2 AsylG-E schließt eine Inhaftnahme aus, sofern diese die körperliche oder psychische Gesundheit ernsthaft gefährden würde. § 70a Abs. 3 AsylG-E schließt die Inhaftnahme von Minderjährigen nicht vollumfänglich aus, d.h. in Ausnahmefällen können Minderjährige in Haft genommen werden.

Bewertung

Eine Inhaftnahme oder haftähnliche Bedingungen für besonders vulnerable Schutzsuchende müssen gesetzlich ausgeschlossen werden. Der Paritätische fordert daher die Streichung der

Regelungen des § 70a AsylG-E. Stattdessen ist eine Klarstellung aufzunehmen, dass die Inhaftierung Schutzsuchender mit besonderen Bedürfnissen stets unzulässig ist.

Besonders gravierend ist, dass unter bestimmten Voraussetzungen selbst die Inhaftierung von Kindern möglich wäre. Minderjährige dürfen gemäß § 70a Abs. 3 AsylG-E gemeinsam mit ihren Eltern oder primärer Betreuungsperson oder wenn sie unbegleitet sind, wenn die Haft sie schützt, in „Ausnahmefällen als letztes Mittel“ und nachdem eine Prüfung ergeben hat, dass die Inhaftnahme ihrem Wohl dient, in Haft genommen werden. Für den Paritätischen steht fest, dass Haft niemals dem Kindeswohl dienen kann. Im Kontext von Strafhaft kann das Kindeswohl ausnahmsweise hinter die staatlichen Interessen an der Anordnung von Haft zurücktreten. Bei Migrationshaft ist dies niemals der Fall. Die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) verbietet diese eindeutig und ohne Ausnahme, egal ob bei Ein- oder Ausreise.⁹ Es ist bekannt, wie gravierend die Auswirkungen von Abschiebungshaft auf die Psyche und Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sein können, selbst bei wenigen Tagen oder Wochen.¹⁰ Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Bundesregierung erst vorletztes Jahr aufgefordert, Migrationshaft von Kindern und Jugendlichen in Deutschland ausnahmslos zu verbieten.¹¹

Im Falle der Beibehaltung der Regelung sollten folgende Punkte beachtet werden:

Eine Inhaftnahme sollte erst nach vollständigem Abschluss der Vulnerabilitätsprüfung erfolgen dürfen und auch nur in dem Fall, dass in der Hafteinrichtung die besonderen Bedarfe vollständig versorgt werden können. Zudem müssen auch nicht-sichtbare Schutzbedarfe, bspw. im Fall von geschlechtsspezifischer Gewalt, Folter oder anderer unmenschlicher Behandlung, im Normtext berücksichtigt werden und eine Haft ausschließen.

Der periodische Zeitraum der regelmäßigen Überprüfung der Haft muss eindeutig normiert und auf die kürzest mögliche Dauer reduziert werden.

Die Ausnahme bei Gesundheitsgefahren gem. § 70a Abs. 2 AsylG-E sollte bei jeglichen und nicht bloß „ernsthaften“ Gesundheitsgefahren greifen. Bei Beibehaltung sollte genauer normiert werden, was unter „ernsthaft“ zu verstehen ist.

Der Paritätische begrüßt die Aufnahme einer Regelung für trans- und intergeschlechtliche sowie nichtbinäre Personen, allerdings ist aus Sicht des Verbandes zu regeln, dass der geäußerte Willen nicht nur beachtet werden „soll“, sondern dies verbindlich geschieht, also zu beachten „ist“.

Haft im Rückführungsverfahren an der Grenze (§ 70b AsylG-E)

Regelungsgehalt

Die Einführung des § 70b AsylG-E regelt die neu geschaffene Haft im Rückführungsverfahren an der Grenze. Hierzu werden u.a. die Voraussetzungen für die Vermutung bzw. das Vorliegen objektiver Anhaltspunkte einer Fluchtgefahr geregelt (§ 70b Abs. 1 AsylG-E) und festgelegt, wann

⁹ Committee on the Rights of the Child, General Comment 23, Rn. 10.ff.

¹⁰ European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) Position, Statement on „Ending detention of children for immigration purposes“ (2019).

¹¹ Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations Germany (2022), CRC/C/DEU/CO/5-6, para. 40 (e).

eine Person festgehalten und vorübergehend in Gewahrsam genommen werden darf (§ 70b Abs. 2 AsylG-E).

Bewertung

Wie bereits dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Formen von Haft zur Durchführung des Asylverfahrens ab. Haft darf stets nur ultima ratio sein und niemals allein aufgrund der Tatsache, dass eine Person um Schutz nachsucht, verhängt werden. Durch Inhaftierung kann ein faires Asylverfahren nicht mehr sichergestellt werden und droht enormer psychischer Druck und Leid bis hin zu (Re-)Traumatisierungen und erhöhter Suizidalität der Schutzsuchenden. § 70b AsylG-E dient der Umsetzung von Artikel 5 der Grenzurückführungs-VO (Verordnung (EU) 2024/1349), wonach Mitgliedstaaten die von der Regelung erfassten Personen in Haft nehmen „können“. Es besteht keine Verpflichtung zur Umsetzung. Die Haft im Rückführungsgrenzverfahren sollte aus Sicht des Paritätischen daher gesetzlich ausgeschlossen werden.

Für den Fall der Beibehaltung der Regelung sollten die folgenden Punkte beachtet werden:

Die Prüfung milderer Mittel sollte explizit im Normtext geregelt und auf die in Art. 5 Abs. 5 der Grenzurückführungs-VO genannten Leitlinien der Asylagentur der Europäischen Union sowie weitere mildere Mittel verwiesen werden.

Die Höchstdauer der Haft ist im Gesetz zu benennen. Hieran zeigt sich exemplarisch die Bedeutung von Abweichungen vom Wiederholungsverbot. Für die in Haft genommene Person ist die gesetzlich festgelegte Höchstdauer von entscheidender Bedeutung. Diese ist jedoch nur in Artikel 5 der Grenzurückführungs-VO geregelt. Da dieser wiederum auf Artikel 4 Abs. 2 der Grenzurückführungs-VO verweist, ist die Regelung für die Betroffenen nicht klar und transparent. Entsprechend sollte die Regelung in diesem Sinne geprüft und überarbeitet werden.

Es sollte zudem gesetzlich geregelt werden, dass die Vorgaben aus § 70a AsylG-E auch im Falle der Haft im Rückführungsgrenzverfahren Anwendung finden.

Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)

Überprüfung an der Außengrenze und im Inland (§§ 14a, 15b AufenthG-E)

Regelungsgehalt

Der § 14a AufenthG-E regelt das Screening-Verfahren an der Außengrenze. Er regelt die „Verbringung“ einer Person an einen Ort zur Durchführung des Verfahrens sowie die Voraussetzungen, unter denen eine Person für die Durchführung des Screening-Verfahrens an der Außengrenze in Haft genommen werden darf (Überprüfungshaft). In § 14a Abs. 3 AufenthG-E wird die Beschränkung des Zugangs zu Orten geregelt, an denen das Screening-Verfahren an der Außengrenze durchgeführt wird.

In § 15b AufenthG-E wird das Screening-Verfahren im Inland geregelt. Hierzu werden u.a. das Festhalten und Verbringen der Person zum Zwecke der Durchführung des Verfahrens sowie die Voraussetzungen für die „Überprüfungshaft“ beim Screening im Inland normiert. Geregelt werden im Kabinettsentwurf nun auch die Fälle, in denen vom Festhalten oder der Überprüfungshaft abzusehen ist. Es wird darüber hinaus festgelegt, dass die betroffene Person sich weiterhin für die

Behörden verfügbar halten muss und es wird den Behörden die Möglichkeit gegeben, die Person zu verpflichten in einer bestimmten Unterkunft zu wohnen und sich ausschließlich im Gebiet einer bestimmten Kommune aufzuhalten. Ebenso wird die Beschränkung des Zugangs zu Orten geregelt, an denen das Screening-Verfahren durchgeführt wird.

Bewertung

Wie bereits oben dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit zur Durchführung des Asylverfahrens ab. Es besteht keine europarechtliche Verpflichtung für die Haftregelungen in §§ 14a Abs. 2 sowie § 15b Abs. 2 AufenthG-E.

Entsprechend sollte geregelt werden, dass Personen im Rahmen des Screening-Verfahrens nicht inhaftiert werden. Für den Fall ihrer Beibehaltung sollten die folgenden Punkte beachtet werden:

Die verschiedenen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit („Verbringen“, „Festhalten“ „Ingewahrsamnahme“, „Überprüfungshaft“) sind klar voneinander abzugrenzen, um de-facto Inhaftierungen zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für § 14a AsylG-E, da sich die Personen hier regelmäßig in Transitzone aufhalten, die sie nicht selbstständig verlassen können, weshalb regelmäßig irrtümlich auf eine Haftanordnung verzichtet werden könnte.

Es muss in allen Fällen eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung normiert werden. Die Prüfung milderer Mittel sollte explizit im Normtext geregelt werden. Hierzu sollte auf die in Art. 5 Abs. 5 der Grenzurückführungs-VO genannten Leitlinien der Asylagentur der Europäischen Union sowie entweder im Gesetzestext oder der Begründung weitere mildere Mittel verwiesen werden.

Schließlich ist sowohl im Screening- als auch in allen anderen Verfahrensformen jederzeit das Primat der Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen. Dies bedeutet, dass eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII durch die Jugendämter dem Screening vorgeschaltet sein muss. Die Unterbringung, Versorgung sowie der Zugang zu Bildung und medizinischer Betreuung erfolgen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Auch für begleitete Minderjährige, die nicht durch die Jugendhilfe betreut werden, müssen während des gesamten Screenings kindgerechte Standards gelten. Dazu gehören eine kindgerechte Unterbringung, Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und psychosoziale Unterstützung sowie der Schutz durch geschultes Personal und funktionierende Gewaltschutzkonzepte der Unterkünfte.

Hinsichtlich der Einschränkungen beim Zugang zu Einrichtungen gelten die weiter oben bereits dargelegten Bewertungen zu Zugangsbeschränkungen allgemein. Gleiches gilt hinsichtlich der Gewährleistung von unentgeltlicher Rechtsberatung und -vertretung.

Zuständigkeit im Screeningverfahren/ Vulnerabilitätsprüfungen (§ 71 Abs. 3 Nr. 9 und Abs. 4a AufenthG-E)

Regelungsgehalt

Die Vorschriften gem. § 71 Abs. 3 Nr. 9 und Abs. 4a AufenthG-E benennen die zuständigen Überprüfungsbehörden im Screeningverfahren. Zuständig für die Überprüfung an den Außengrenzen bzw. bei grenzüberschreitendem Verkehr (§ 71 Abs. 3 Nr. 9 AufenthG-E) sind die Bundespolizei, der Zoll sowie einzelne Landespolizeien. Sie sollen für die Durchführung der in der Screening-VO beschriebenen Prozesse zuständig sein - mit Ausnahme der vorläufigen Gesundheitskontrolle, die von Landesgesundheitsbehörden oder anderen nach Landesrecht zu

bestimmenden Behörden übernommen wird. Die Vulnerabilitätsprüfung wird hier hingegen nicht ausgeschlossen.

Für das Screeningverfahren im Inland (§ 71 Abs. 4a AufenthG-E) sollen Polizeivollzugsbehörden der Länder sowie andere nach Landesrecht zu bestimmende Behörden zuständig sein. Die Öffnungsklausel ermöglicht es den Ländern, die Zuständigkeiten festzulegen und auf bestimmte Behörden zu begrenzen.

Bewertung

Obwohl die Reform neue Pflichten zur Identifikation und Betreuung Schutzbedürftiger vorsieht, bleiben zentrale Schutzlücken bestehen: Die vorgesehene Vulnerabilitätsprüfung erfolgt in extrem kurzen Fristen und häufig durch nicht ausreichend geschulte Behörden, wodurch nicht sichtbare Traumata und geschlechtsspezifische Gewalterfahrungen oft unerkannt bleiben. Zudem fehlen bundesweit einheitliche Mindeststandards für Gewaltschutz, psychosoziale Versorgung und geschlechtssensible Unterbringung.

Die Zuständigkeit für die nach Art. 12 Abs. 3 Screening-VO vorgeschriebene Vulnerabilitätsprüfung im Screeningverfahren sollte aus Sicht des Paritätischen keinesfalls bei der Polizei liegen. Artikel 2 Nr. 10 der Screening-VO sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Behörden als „Überprüfungsbehörden“ für einzelne Aufgaben des Screenings, wie die Vulnerabilitätsprüfung, zu benennen. Von dieser Möglichkeit ist Gebrauch zu machen, so dass nicht mehr die Polizeibehörden für die Vulnerabilitätsprüfung zuständig sind. Zusätzlich sollte normiert werden, dass für die Vulnerabilitätsprüfung unabhängige fachliche Stellen und Organisationen einzubeziehen sind (siehe Artikel 8 Abs. 9 S. 3 der Screening-VO).

Mit Blick auf Minderjährige ist im Screening- als auch in allen anderen Verfahrensformen jederzeit das Primat der Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen. Entsprechend muss eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII durch die Jugendämter dem Screening vorgeschaltet sein. Die Alterseinschätzung muss, wie bisher, in der Zuständigkeit des Jugendamtes im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme verbleiben. Bestehen Zweifel an der Volljährigkeit, ist zugunsten der betroffenen Person von ihrer Minderjährigkeit auszugehen. Das Alter darf nicht allein aufgrund des äußeren Erscheinungsbilds eingeschätzt werden. Medizinische Methoden zur Alterseinschätzung dürfen, wenn überhaupt, nur mit Zustimmung der Vormund*innen und rechtlichen Vertreter*innen angewendet werden. Neben der Alterseinschätzung sind von Amts wegen auch andere Schutzbedarfe zu ermitteln (Art. 20 Asylverfahrens-VO).

Der Paritätische Gesamtverband kritisiert, dass im vorliegenden Kabinettsentwurf die noch im Kabinettsentwurf vom 27.11.2024 (Bundestags-Drucksache 20/13964) enthaltene Maßgabe in § 71 Abs. 4b AufenthG-E, dass die Gesundheitskontrollen von medizinisch qualifiziertem Personal durchzuführen sind, nun entfallen ist und fordert zwingend, diese Ergänzung wieder aufzunehmen. Besonders problematisch ist aus Sicht des Verbandes auch die Änderung im Kabinettsentwurf, wonach körperliche Eingriffe nicht mehr ständig, sondern nur noch im Rahmen der Gesundheitskontrolle durch einen Arzt vorgenommen werden muss. Es sollte stattdessen zur Formulierung des Referentenentwurfs zurückgekehrt werden, dass körperliche Eingriffe stets nur durch einen Arzt erfolgen dürfen.

Gleiches gilt für die im Kabinettsentwurf aus dem November 2024 (Bundestags-Drucksache 20/13964) noch vorhandenen Regelungen in §§ 14a Abs. 3 sowie 15a Abs. 6 AufenthG-E, wonach die zuständigen Überprüfungsbehörden sicherzustellen haben, dass die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung durch spezialisiertes und geschultes Personal durchzuführen ist. Die entsprechenden Absätze aus dem Kabinettsentwurf vom November 2024 sind wieder aufzunehmen.

Die Screeningentscheidung hat überdem erhebliche Auswirkungen auf das Asylverfahren, bspw. bei der Zuweisung ins Grenzverfahren, Altersfeststellungen und vorläufige Vulnerabilitätsprüfungen. Daher sollte im Sinne der Rechtsklarheit und -sicherheit ein gegen die Screeningentscheidung statthafter Rechtsbehelf im AufenthG normiert werden.

Gesetzliche Verankerung des Monitoring-Mechanismus

Regelungsgehalt

Der vorliegende Gesetzesentwurf bleibt hinter den europarechtlichen Vorgaben zurück, da er bislang keine ausdrückliche gesetzliche Verankerung eines nationalen Monitoring-Mechanismus vorsieht. Nach Art. 10 der Screening-VO (Verordnung (EU) 2024/1356) und Art. 43 Abs. 4 der Asylverfahrens-VO sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen unabhängigen Mechanismus einzurichten, der die Einhaltung von Europarecht und völkerrechtlichen Standards im Screening- und Außengrenzverfahren überprüft.

Bewertung

Die gesetzliche Regelung dieses Mechanismus ist zwingend erforderlich und muss in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden.

Dabei ist sicherzustellen, dass dem Monitoring-Mechanismus der vollständige Umfang an Aufgaben übertragen wird, der europarechtlich vorgegeben ist. Dies umfasst insbesondere die Überwachung der Einhaltung menschen- und flüchtlingsrechtlicher Vorgaben wie des Zugangs zu einem fairen Asylverfahren, des Refoulement-Verbots, des Kindeswohls sowie der gesetzlichen Vorgaben zur Inhaftierung. Von zentraler Bedeutung ist zudem, dass dem Mechanismus ausdrücklich die Aufgabe eines Beschwerdemechanismus übertragen wird. Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass Anschuldigungen über Rechtsverstöße wirksam und unverzüglich untersucht werden, entsprechende Ermittlungen eingeleitet und deren Fortgang überwacht werden.

Der Monitoring-Mechanismus muss zudem die Bedürfnisse und Rechte geflüchteter Kinder berücksichtigen, u.a. bei der Methodik des Mechanismus und den Schulungsprogrammen, und hierfür auch mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet sein.

Darüber hinaus muss es sich um einen unabhängigen Mechanismus handeln, weshalb unabhängige Institutionen mit der Aufgabe betraut werden sollten. In Deutschland kommen hierfür insbesondere das Deutsche Institut für Menschenrechte sowie die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter in Betracht. Beide Institutionen sind von ihrer Struktur und ihrem Auftrag her unabhängig und verfügen über die notwendige Expertise, um die anspruchsvollen Aufgaben eines Monitoring- und Beschwerdemechanismus glaubwürdig und wirksam wahrzunehmen. Ihre

Beteiligung an der Ausgestaltung und Umsetzung des Mechanismus ist unverzichtbar und muss gesetzlich sichergestellt werden.

Darüber hinaus ist der Monitoring-Mechanismus so auszustatten, dass er seine Aufgaben auch tatsächlich erfüllen kann. Ohne eine angemessene personelle, finanzielle und strukturelle Ausstattung bleibt der Mechanismus wirkungslos und verfehlt den Zweck der europäischen Regelungen.

Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (§§ 1 Abs. 4, 1a Abs. 1 bis 9, 4 Abs. 4 AsylbLG-E)

Für den Paritätischen Gesamtverband ist das auf der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip begründete Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum unteilbar. Es muss entsprechend für alle sich in Deutschland aufhaltenden Menschen gleichermaßen gewährleistet werden. Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbands kann das AsylbLG mit seinen unterhalb der regulären Sozialleistungssystemen angesiedelten Leistungen kein menschenwürdiges Existenzminimum garantieren. Das AsylbLG sollte daher abgeschafft werden.

Leistungsausschluss (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E)

Regelungsgehalt

Der Leistungsausschluss in § 1 Abs. 4 AsylbLG-E wird im Gesetz sowohl in Artikel 4 wie in Artikel 5 geändert. Artikel 4 tritt am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft, Artikel 5 ab dem 12. Juni 2026.

In Artikel 4 wird geregelt, dass die Voraussetzung der zusätzlichen Prüfung der rechtlichen und tatsächliche Möglichkeit der Ausreise entfällt. Stattdessen wird geregelt, dass diese Prüfung bereits mit einem Bescheid des Bundesamts über die Abschiebungsanordnung gem. § 34a Abs. 1 S. 1 AsylG erfolgt ist.

In Artikel 5 wird in § 1 Abs. 4 AsylbLG-E eine zusätzliche Gruppe normiert, für die unter bestimmten Voraussetzungen ein Ausschluss von Leistungen nach dem AsylbLG gilt. Bei dieser Gruppe handelt es sich um Personen, die über einen Flughafen oder Hafen eingereist sind, denen die Einreise verweigert wurde und eine Überstellungsentscheidung erhalten haben. In der Regel dürften dies Personen sein, in deren Fall im Grenzverfahren die Zuständigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaates festgestellt wurde. Hinzu kommt, dass der Leistungsausschluss nicht zur Anwendung kommen darf, sofern ein Gericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamts angeordnet hat.

Bewertung

Der Leistungsausschluss in § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 AsylbLG-E ist aus Sicht des Paritätischen nicht mit Verfassungs- und Europarecht vereinbar. Dies zeigen auch die mittlerweile zahlreichen Entscheidungen¹² zum Leistungsausschluss in Dublin-Fällen.

Anwendung findet dieser Leistungsausschluss im Falle einer Überstellungsentscheidung, wobei eine selbstinitiierte Ausreise der Betroffenen regelmäßig nicht vorgesehen ist. Selbst wenn eine

¹² Papier der Gemeinnützigen Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.:
https://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Dublin_AsylbLG-Ausschluss.pdf

selbstinitiierte Ausreise realisiert würde, müssten erst in einem behördlichen Verfahren die Bedingungen für eine Ausreise geschaffen werden, bspw. die Ausstellung von Reisepapieren oder eine Erlaubnis zur Durchreise angrenzender EU-Staaten. Folglich haben es die betroffenen Personen regelmäßig nicht selbst in der Hand, Deutschland zu verlassen und es kann dementsprechend keine „Selbsthilfeobliegenheit“ konstruiert werden, weshalb die Leistungstreihungen rein repressiven Charakter hätten und damit verfassungswidrig wären (BVerfG, Urteil vom 5. November 2019; 1 BvL 7/16 sowie BSG, Urteil vom 29. März 2022).

Auch muss laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu jeder Zeit das physische wie auch das soziokulturelle Existenzminimum gesichert sein (BVerfG, Urteil vom 12. Mai 2021; 1 BvR 2682/17). Die geplanten Änderungen würden die Gewährleistung des physischen Existenzminimums nach den zweiwöchigen Überbrückungsleistungen vom Vorliegen einer besonderen Härte abhängig machen. Allerdings wäre selbst in Härtefällen die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums in Form des „notwendigen persönlichen Bedarfs“ ausgeschlossen, da Leistungen nach § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG nicht gewährt werden dürfen. Eine verfassungskonforme Auslegung, die es erlaubte, in Härtefällen auch Leistungen des notwendigen persönlichen Bedarfs zu gewähren, wäre somit nicht mehr möglich. Damit wäre die Regelung nicht verfassungskonform.

Der Leistungsausschluss ist auch europarechtlich nicht haltbar. So verstößt ein vollständiger Leistungsausschluss gegen Artikel 18 Abs. 1 UAbs. 2 AMM-VO, in dem explizit festgehalten ist, dass trotz Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates ein „Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta und internationalen Verpflichtungen“ sichergestellt werden muss. Laut Rechtsprechung des EuGH umfassen die Garantien der Grundrechtecharta die Befriedigung elementarster Bedürfnisse und die Pflicht, einen Zustand zu vermeiden, in dem den betroffenen Personen Verelendung droht oder aber ihre physische und psychische Gesundheit beeinträchtigt werden könnte (EuGH, u.a. Urteil vom 19. März 2019; C-163/17).

Auch bleibt gem. Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 AMM-VO der Anspruch auf eine Gesundheitsversorgung gemäß Art. 22 der Aufnahme-Richtlinie erhalten. Diese kann zwar auf eine Notversorgung reduziert werden, allerdings sind solche Einschränkungen für Minderjährige und Personen mit besonderen Bedarfen ausgeschlossen. Der in § 1 Abs. 4 AsylbLG normierte pauschale Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG, auch bei Härtefällen, verstößt gegen diese Regelung.

Im Falle der Beibehaltung ist die zusätzliche Prüfung des Tatbestandsmerkmals der rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeit der Ausreise beizubehalten. Es sollte klarstellend geregelt werden, dass diese Prüfung mit dem Bescheid des Bundesamts über die Abschiebungsanordnung nicht bereits abgeschlossen ist. Dies wird auch durch die Rechtsprechung bestätigt, der zufolge die formale Feststellung des BAMF, die Ausreise sei rechtlich und tatsächlich möglich, für einen Leistungsausschluss nicht ausreicht. Stattdessen muss die Möglichkeit zur Ausreise stets geprüft werden. Die Empfehlung des BMI an die Länder, den Leistungsausschluss in Dublin-Fällen bei der Zuständigkeit Italiens oder Griechenlands trotz Vorliegens einer Abschiebungsanordnung nicht anzuwenden, weist ebenfalls auf die Notwendigkeit weiterer Prüfschritte über die bloße Überstellungsentscheidung hinaus hin. Schließlich zeigt sich auch in den detaillierten Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu verschiedenen Fallkonstellationen, dass dieses Merkmal regelmäßig gesondert zu prüfen ist.

Die Regelung, dass bei aufschiebender Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamts der Leistungsausschluss keine Anwendung finden darf, ist in die Regelung in Artikel 4 aufzunehmen und somit zeitlich vorzuziehen.

Leistungskürzungen allgemein (§ 1a Abs. 1 bis 5 AsylbLG-E)

Regelungsinhalt

Die in den jeweiligen Regelungen normierten Leistungseinschränkungen werden jeweils auf unterschiedliche Weise auf die Gruppe derjenigen ausgeweitet, die über einen Flughafen oder Hafen eingereist sind und denen die Einreise noch nicht oder bereits schon verweigert wurde.

Bewertung

Der Paritätische wendet sich grundsätzlich gegen die Leistungseinschränkungen gem. § 1a Abs. 1 AsylbLG, die regelmäßig unter 40% der Regelsätze nach SGB XII liegen (Frerichs in jurisPK-SGB XII, 4. Aufl. 2024, § 5 AsylbLG Rn. 30) und durch den pauschalen Ausschluss von Leistungen gem. § 6 AsylbLG insbesondere vulnerable Gruppen wie Menschen mit Behinderungen oder chronisch kranke Personen von einer angemessenen Gesundheitsversorgung ausschließen.

Die Leistungseinschränkungen sind somit verfassungsrechtlich unverhältnismäßig und gesellschafts- wie integrationspolitisch durch die Beförderung einer extremen Prekarität der Betroffenen fatal. Sie sollten somit abgeschafft werden, im vorliegenden Fall jedoch zumindest die Ausweitung des Kreises der von den Einschränkungen Betroffenen unterbleiben.

Leistungskürzungen im Rückführungsgrenzverfahren (§ 1a Abs. 1 AsylbLG-E)

Regelungsinhalt

Die Leistungseinschränkungen gem. § 1a Abs. 1 AsylbLG werden auf Personen ausgeweitet, die über einen Flughafen oder Hafen eingereist sind und denen die Einreise verweigert wurde. Dies dürften in der Regel Personen im Rückführungsgrenzverfahren sein.

Bewertung

Die Einschränkungen nach § 1a Abs. 1 AsylbLG finden Anwendung, sobald ein Ausreisetermin sowie eine Ausreisemöglichkeit feststeht und greifen ab dem Tag der geplanten Ausreise. Damit ist die Rückführung gemeint.

Der Paritätische empfiehlt die Regelung aus den bereits genannten, aber auch europarechtlichen Gesichtspunkten zu streichen.

Die europarechtlichen Bedenken erstrecken sich insbesondere auf Personen im Rückführungsgrenzverfahren. Laut Art. 4 Abs. 2 Grenzurückführungs-VO haben Personen im Rückführungsgrenzverfahren Anspruch auf Leistungen, die denen für Asylbewerber*innen gem. Art. 19 und 20 der Aufnahme-Richtlinie gleichwertig sind. Eine Leistungskürzung gemäß der in § 1a Abs. 1 AsylbLG-E genannten Tatbestände ist dort nicht vorgesehen. Auch ist fraglich, ob Leistungen nach § 1a Abs. 1 AsylbLG den europarechtlich normierten „angemessenen Lebensstandard“ erlauben, wie die Vorlage des BSG an den EuGH bzgl. der ehemaligen Leistungseinschränkungen nach § 1a Abs. 7 AsylbLG-alt zeigt.

Leistungseinschränkungen bei Beeinträchtigung der Ordnung der Unterkunft, bedrohlichem oder gewalttätigem Verhalten (§ 1a Abs. 7 AsylbLG-E)

Regelungsgehalt

Die Regelung des neu eingeführten Absatzes besagt, dass die Leistungen von Leistungsberechtigten nach § 1 Abs. 1 AsylbLG auf das Niveau der Leistungen nach § 1a Abs. 1 AsylbLG gekürzt werden, wenn sie die Ordnung in der jeweiligen Unterkunft schwerwiegend beeinträchtigt, sich dort gewalttätig verhalten oder Personen bedroht haben. Die Kürzungen müssen dabei hinreichend begründet und verhältnismäßig sein. Sie dürfen höchstens für 2 Monate verhängt werden, bei der Dauer der Kürzungen sind zudem Art und Umfang sowie Umstände des Verstoßes zu berücksichtigen.

Bewertung

Der Paritätische Gesamtverband plädiert dafür, die Regelung zu streichen.

Die Regelung dient der Umsetzung von Artikel 23 Abs. 2 Buchstabe e) der Richtlinie (EU) Nr. 2024/1346 (Aufnahme-Richtlinie). Sie schießt dabei zunächst durch den Verweis auf § 1 Abs. 1 AsylbLG über den Anwendungsbereich der Richtlinie hinaus, in der Leistungskürzungen und -entziehungen nur für Asylsuchende gem. der AMM-VO vorgesehen sind. In der vorliegenden Regelung werden u.a. auch Personen einbezogen, die über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder 25 Abs. 5 AufenthG verfügen, ebenso wie Menschen mit einer Duldung nach § 60a AufenthG. Dieser Personkreis hat nicht zwingend einen Asylantrag gestellt oder ein Asylverfahren durchlaufen.

Aus Sicht des Verbandes verstößt die Regelung gegen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zur Rechtmäßigkeit von Sanktionen im Leistungsbezug, da sie rein repressiver Natur sind. Dies ist der Fall, da sie sich auf Fehlverhalten in der Vergangenheit beziehen („beeinträchtigt oder [...] bedroht oder [...] verhalten hat“) und nicht normiert wird, durch welches zumutbare Verhalten die Sanktionen abgewendet werden könnten (BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. 131; zur Anwendbarkeit auf das AsylbLG siehe Siefert/Siefert, 2. Aufl. 2020, AsylbLG § 5 Rn. 38).

Unbeachtlich der ohnehin umstrittenen Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Sanktionen nach § 1a AsylbLG, steht die Regelung auch der bisherigen Systematik des Sanktionsregimes im AsylbLG entgegen. Deren Zweck besteht zum einen in der Beendigung von Rechtsmissbrauch sowie der Einhaltung des Asyl- und Migrationsrechts, insbesondere hinsichtlich der Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen (BeckOK AuslR/Spitzlei, 42. Ed. 1.7.2024, AsylbLG § 1a Rn. 9; Siefert/Siefert, 2. Aufl. 2020, AsylbLG § 1a Rn. 3). Die genannten Tatbestände des schwerwiegenden Verstoßes gegen die Ordnung der Unterkunft sowie gewalttätiges Verhalten oder Bedrohung knüpfen jedoch nicht an den aufenthaltsrechtlichen Status der Person oder damit verbundene Maßnahmen an. Zum anderen knüpft das Sanktionsregime im AsylbLG an den Nachranggrundsatz staatlicher Leistungen an (BeckOK AuslR/Spitzlei, 42. Ed. 1.7.2024, AsylbLG § 1a Rn. 9). Die vorgesehene Sanktion stehen allerdings in keinem ersichtlichen Zusammenhang mit der Überwindung einer Hilfebedürftigkeit. Das Bundesverfassungsgericht sieht dies jedoch als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Leistungskürzung an (BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. 126 und 127).

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Anspruch auf Sicherstellung des physischen und sozialen Existenzminimums „selbst durch vermeintlich ‚unwürdiges‘ Verhalten nicht verloren“ gehe; dieser könne „selbst denjenigen nicht abgesprochen werden, denen schwerste Verfehlungen vorzuwerfen sind“ (BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. 120). Entsprechend sieht das Bundesverfassungsgericht die Durchsetzung von Mitwirkungspflichten als rechtswidrig an, wenn diese „auf eine staatliche Bevormundung oder Versuche der ‚Besserung‘ gerichtet sind“ (BVerfG, Urteil vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. 127). Dieses Ansinnen kommt beispielsweise in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck, wenn dort von „missbilligem Verhalten“ gesprochen wird und die Einschränkungen somit eindeutig an eine Verhaltensbesserung anknüpfen.

Darüber hinaus wird in Art. 23 Abs. 2 Buchstabe e) der Aufnahme-Richtlinie normiert, dass nur ein Verstoß gegen die Vorschriften des Unterbringungszentrums zu Einschränkungen führen darf. Im vorliegenden Normtext reicht jedoch ein Verstoß aus, der die Ordnung in der Unterkunft „schwerwiegend beeinträchtigt“. Somit müsste nicht gegen eine bekannte Vorschrift verstoßen, sondern allein die Ordnung faktisch beeinträchtigt worden sein. Allein in der Gesetzesbegründung findet sich der Begriff „Vorschrift“, wobei auf die jeweilige Hausordnung und „Regelungen, die der gemeinsamen Sicherheit dienen und für die Ordnung in der Einrichtung entscheidende Bedeutung haben“ verwiesen wird. Diese Formulierungen sind jedoch zu ungenau. Somit drohen im Effekt Personen sanktioniert zu werden, ohne dass diese gegen ihnen bekannte Regeln verstoßen haben.

Problematisch ist auch, dass im Normtext eine Höchstdauer von 2 Monaten normiert wird, in der Gesetzesbegründung jedoch festgehalten wird, dass die Einschränkungen so lange fortgesetzt werden können, wie das „missbilligte Verhalten“ fortbesteht. Die Einschränkungen sind auch aus dem Grund abzulehnen, dass es keine nähere Ausgestaltung des Zusammenhangs zwischen Dauer der Leistungseinschränkungen und Art des Verstoßes bzw. Verhaltens gibt. Somit ist wahrscheinlich, dass auf gleichartige Tatbestände mit Einschränkungen von stark unterschiedlicher Dauer reagiert wird.

Abseits verfassungs- und europarechtlicher Bedenken ist die Regelung auch mit Blick auf ihre Arbeit der Behörden problematisch. Die Bewertung, ob die jeweiligen Tatbestände erfüllt sind, obliegt der jeweils zuständigen Behörde, die den entsprechenden Verwaltungsakt erlassen muss, und laut Normtext dabei die Umstände und die Art des Verstoßes in ihre Entscheidung einbeziehen soll. Somit käme auf die Behörden eine umfassende Aufklärungsarbeit zu. Zumindest müsste sie wohl alle Beteiligten anhören, um sich ein ausreichend fundiertes Bild davon zu machen, ob ein Tatbestand erfüllt wurde. Dies dürfte weder zuverlässig zu leisten sein, noch zu einer Entlastung von Behörden oder Gerichten beitragen.

Leistungseinschränkungen bei Verstoß gegen Pflichten gem. § 47a AsylG-E bzw. § 68 AsylG-E (§§ 1a Abs. 8 und 11 Abs. 2 AsylbLG-E)

Regelungsgehalt

Eine Verletzung der Pflichten zum Aufenthalt in einer Aufnahmeeinrichtung bzw. der korrespondierenden Meldepflichten in §§ 47a bzw. 68 AsylG-E führt zu Kürzung von Leistungen auf das Niveau der in § 1a Abs. 1 AsylbLG normierten Leistungen.

Bewertung

Der Paritätische lehnt die Leistungseinschränkungen gem. §§ 1a Abs. 8 und 11 Abs. 2 AsylbLG ab. Dies zum einen aufgrund seiner grundsätzlichen Ablehnung von Leistungskürzungen und den grundsätzlich mit den in § 1a AsylbLG normierten Leistungen verbundenen verfassungs- und europarechtlichen Problemen.

Hinsichtlich des Gesetzentwurfs kritisiert der Verband zunächst, dass die unverhältnismäßige Ausgestaltung der Regelung, da bereits einmalige Versäumnisse zur Kürzung führen.

Problematisch ist aus Sicht des Verbands zudem, dass Kürzungen gem. § 1a Abs. 8 AsylbLG-E mittelbar dazu beitragen, dass die Verpflichtungen gem. §§ 47a bzw. 68 und 68a AsylG-E einen Freiheitsentzug konstituieren können. Durch die Leistungskürzung auf unter 40% der Regelsätze des SGB XII (Frerichs in jurisPK-SGB XII, 4. Aufl. 2024, § 5 AsylbLG Rn. 30) wird auf die Betroffenen ein psychisch wirkender Zwang ausgeübt, der insbesondere im Zusammenspiel mit der Androhung von Haft (§ 69 AsylG-E) sowie den übrigen Elementen der Freiheitsbeschränkung nach §§ 47a bzw. 68 und 68a AsylG-E einen Freiheitsentzug begründen kann (BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, 246 ff.; siehe hierzu auch die Ausführungen zu §§ 47a und 68 AsylG-E).

Leistungseinschränkungen bei Überstellungsentscheidung im Rahmen des Solidaritätsmechanismus (§ 1a Abs. 9 AsylbLG-E)

Regelungsgehalt

Die Regelung sieht vor, dass Personen, für die eine Überstellungsentscheidung im Rahmen des Solidaritätsmechanismus getroffen wurde, ab Zustellung des Bescheids nur noch Leistungen gem. § 1a Abs. 1 AsylbLG erhalten, auch wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist. Im Kabinettsentwurf wurde zudem aufgenommen, dass eine Abschiebungsanordnung gem. 34a AsylG ergangen sein muss und im Falle der Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die Entscheidung des Bundesamts die Leistungskürzungen keine Anwendung finden.

Bewertung

In der Begründung bezieht sich der Gesetzgeber auf Normen der zugrundeliegenden Verordnungen, die Leistungseinschränkungen bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten oder bei bestimmten Verhaltensweisen erlauben (Artikel 17 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2024/1351 und Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe b) der Richtlinie (EU) 2024/1346). Allerdings wird im Normtext zu § 1a Abs. 9 AsylbLG-E keine Verletzung einer solchen Mitwirkungspflicht oder ein bestimmtes Verhalten der Betroffenen benannt, an das die Leistungseinschränkungen anknüpfen. Vielmehr ist allein der Umstand, dass eine Überstellungsentscheidung zugestellt wurde, Grund für die Leistungseinschränkung. Die Betroffenen würden somit bloß für ihre Anwesenheit nach Zustellung der Entscheidung sanktioniert und dies zudem ausweislich des Normtexts zwingend.

Aus Sicht des Paritätischen begegnen die Leistungseinschränkungen erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. So ist eine selbstinitiierte Ausreise der Betroffenen nicht vorgesehen. Um eine solche Ausreise zu ermöglichen, müssten erst in einem behördlichen Verfahren die Bedingungen für eine Ausreise geschaffen werden, bspw. die Ausstellung von Reisepapieren oder eine Erlaubnis zur Durchreise angrenzender EU-Staaten. Folglich haben es die betroffenen Personen regelmäßig nicht selbst in der Hand, Deutschland zu verlassen und es kann

dementsprechend keine „Selbsthilfeobliegenheit“ konstruiert werden, weshalb die Leistungskürzungen rein repressiv wirkten und damit verfassungswidrig wären (BVerfG, Urteil vom 5. November 2019; 1 BvL 7/16 und BSG, Urteil vom 29. März 2022; B 4 AS 2/21).

Die Kürzungen sind überdies nicht allein dadurch zu rechtfertigen, dass eine zeitnahe Ausreise der Betroffenen zu erwarten ist. Aus der Praxis ist bekannt, dass Überstellungsentscheidungen nicht bedeuten, dass mit den Mitgliedsstaaten, in die überstellt werden soll, auch eine zeitnahe Überstellung realisiert werden kann. Auch eine zwischenzeitlich eingetretene Reiseunfähigkeit könnte dem entgegenstehen. Da für die Einschränkungen jedoch allein auf die Zustellung der Überstellungsentscheidung abgehoben wird und es sich um eine gebundene Entscheidung handelt, finden diese Erwägungen keine Anwendung.

Auch bleibt gem. Art. 18 Abs. 1 UAbs. 1 AMM-VO der Anspruch auf eine Gesundheitsversorgung gemäß Art. 22 der Aufnahme-Richtlinie erhalten. Diese kann zwar laut Aufnahme-Richtlinie auf eine Notversorgung reduziert werden. Allerdings sind solche Einschränkungen für Minderjährige und Personen mit besonderen Bedürfnissen, wie beispielsweise Menschen mit Behinderungen, ausgeschlossen. Der in § 1a Abs. 1 AsylbLG normierte pauschale Ausschluss von Leistungen nach § 6 AsylbLG, auch bei Härtefällen, verstößt jedoch gegen diese Regelung.

Gesundheitsleistungen für Minderjährige (§ 4 Abs. 4 AsylbLG-E)

Regelungsgehalt

Mit der Gesetzesänderung wird minderjährigen Leistungsberechtigten, die selbst über eine Aufenthaltsgestattung verfügen, einen Asylantrag gestellt haben oder sich im Grenzverfahren befinden, abweichend von § 4 Abs. 1 bis 3 AsylbLG Zugang zu den Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung nach §§ 47 bis 52 SGB XII gewährt. Zuzahlungen und Eigenbeteiligungen werden übernommen. Bei Eintritt der Volljährigkeit werden bereits begonnene medizinische Behandlungen weiter gewährt. Dies gilt auch für Personen, die vor Eintritt der Volljährigkeit Leistungen gem. § 40 SGB VIII erhalten haben.

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient die Regelung der Umsetzung von Art. 22 Abs. 2 der Aufnahme-Richtlinie. Dieser umfasst die Gleichstellung minderjähriger Antragsteller*innen sowie der minderjährigen Kinder von Antragsteller*innen mit minderjährigen Staatsangehörigen des Aufnahmestaats bei Gesundheitsleistungen.

Bewertung

Der Paritätische begrüßt diese Gleichstellung grundsätzlich.

Allerdings setzt die Regelung Art. 22 Abs. 2 Aufnahme-Richtlinie nicht vollständig um. So wird die Gleichstellung auf Kinder beschränkt, die selbst über eine Aufenthaltsgestattung verfügen, einen Asylantrag gestellt haben oder sich im Grenzverfahren befinden. Nicht erfasst sind jedoch bspw. die minderjährigen Kinder von Antragsteller*innen, sofern für die Kinder selbst kein Asylantrag gestellt wurde, da Personen gem. § 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG von der Regelung nicht erfasst sind.

Auch bezieht sich die Übergangsregelung nun nicht mehr auf „medizinische Maßnahmen“ sondern „medizinische Behandlungen“. Dadurch könnte der Anwendungskreis der Übergangsregelung eingeschränkt werden, was zu einer Verschlechterung der gesundheitlichen Versorgung der Betroffenen führen würde. Es ist daher zur vorherigen Formulierung zurückzukehren.

Der Paritätische weist zudem darauf hin, dass besonders bei geflüchteten Kindern mit Behinderung gewährleistet werden muss, dass sie vollen Zugang zum Katalog von Gesundheits- und behinderungsbedingten Teilhabe- und Pflegeleistungen haben, der allen anderen Kindern zusteht (Art. 22 Abs. 2 Aufnahme-Richtlinie i.V.m. Art. 23 UN-KRK, 24 UN-KRK, Art. 7 UN-BRK).

Darüber hinaus fordert der Paritätische Gesamtverband die Ausweitung dieser Angleichung für alle minderjährigen Kinder im AsylbLG, wie sie bereits im Kabinettsentwurf vom 27.11.2024 (Bundestags-Drucksache 20/13964) umgesetzt wurde. Die Einschränkung der aktuellen Regelung auf Minderjährige im Asylverfahren stehen in Widerspruch zu Art. 3 und Art. 24 der UN-Kinderrechtskonvention. Nach Art. 3 ist bei allen behördlichen Entscheidungen das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen. Art. 24 der UN-Kinderrechtskonvention sieht einen Anspruch jedes Kindes auf das erreichbare „Höchstmaß“ an Gesundheit und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen vor. Es gibt keinen ausländerrechtlichen Vorbehalt zur Geltung der UN-Kinderrechtskonvention. Mit einer solchen umfassenden Gleichstellung würde auch der Rechtsprechung nachgekommen, die durchweg eine solche Gleichstellung verlangt und in der Praxis regelmäßig anordnet. Eine entsprechende Anpassung der Rechtslage ist somit überfällig und würde sowohl Behörden wie auch Gerichte nachhaltig entlasten.

Ohne eine solche Ausweitung käme es überdies zu Fällen, in denen eine Behandlung von Begünstigten der neuen Regelung nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen fortgesetzt werden könnte. So würden Minderjährige bspw. bei einem negativen Ausgang des Asylverfahrens zwar mitunter weiterhin AsylbLG beziehen, könnten Behandlungen aber nur noch über die Regelung in § 6 AsylbLG erhalten. Damit ginge zum einen die Gefahr einher, dass die zuständigen Behörden eine Weiterbehandlung verweigern; zum anderen wären die Betroffenen mit umständlichen bürokratischen Hürden konfrontiert. All dies kann bei zeitkritischen oder intensiven Behandlungsansätzen auch zu schwerwiegenden gesundheitlichen Folgen für die Betroffenen führen. Auch diesem Szenario würde eine Ausweitung auf alle Minderjährigen abhelfen.

Darüber hinaus fordert der Paritätische grundsätzlich die Angleichung an die reguläre Gesundheitsversorgung für alle Personen im AsylbLG, unabhängig von ihrem Alter.

Berlin, 30.10.2025

Joachim Rock

Hauptgeschäftsführer

Kontakt

Thorben Knobloch (asylpolitik@paritaet.org)

Susann Thiel (flucht@paritaet.org)

Kerstin Becker (almik@paritaet.org)