

Berlin, 08.07.2025

## **Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 24.06.2025) und**

**dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem (Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern vom 10.06.2025)**

Die vorliegenden Referentenentwürfe beinhalten die größte Änderung der deutschen Asylgesetzgebung seit dem Asylkompromiss 1993. Eine Stellungnahmefrist von gerade einmal 6 Werktagen kann der Bedeutung und Tragweite, aber auch der Komplexität der Reform nicht annähernd gerecht werden. So können die Erfahrungen aus der Praxis eines im Bereich der Aufnahme und Integration Geflüchteter tätigen Wohlfahrtsverbandes keinesfalls in angemessener Weise in das Gesetzgebungsverfahren einfließen. Der Paritätische Gesamtverband kann vor diesem Hintergrund nur zu ausgewählten Aspekten Stellung nehmen. Der Paritätische kritisiert darüber hinaus, dass viele der in Folge der Verbände- und Länderbeteiligung zu dem bereits im Jahr 2024 vorgelegten Referentenentwurf erfolgten Verbesserungen des Gesetzesentwurfs wieder rückgängig gemacht wurden. Stattdessen wurden weitere Verschärfungen eingefügt, 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 Arbeitskräftewandels, als politisch vollkommen verfehlt ansieht.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass die Neuregelungen extrem 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.<sup>1</sup>

**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 sowie der damit einhergehenden unbefristeten Wohnverpflichtung, Bewegungseinschränkungen sowie Leistungskürzungen**
- **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 verweisen wir über die Ausführungen in dieser Stellungnahme hinaus auf unser gemeinsames Positionspapier “Kinderrechte wahren: Zehn Empfehlungen für die Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Deutschland”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Hruschka/Nestler, Gutachten “Kinderrechtliche Aspekte der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“, Juni 2025, S. 14ff.

<sup>2</sup> 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/themen/migration-und-internationale-kooperation/>

## Inhaltsverzeichnis

Gewährung von Rechtsauskunft und die Zugangsbeschränkungen für Rechtsauskunft Leistende und Rechtsberater*innen (§§ 12b, 12c, 70 AsylG-E; §§ 14a, 15a 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
Familieneinheit wahren (§ 26 AsylG-E) .....	8
Sichere Dritt- und Herkunftsstaaten (§§ 27, 29 AsylG-E) .....	10
Einführung von Aufnahmeeinrichtungen für Sekundärmigration (§§ 44 Abs. 1a, 46 Abs. 1, 1a, 47a AsylG-E).....	11
Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse im Kontext der Unterbringung in Aufnahmeeinrichtungen (§§ 44 Abs. 2, 46 Abs. 2, 49 Abs. 2 AsylG-E) .....	14
Wohnverpflichtung in Sekundärmigrationszentren (§ 47 Abs. 1b AsylG-E).....	17
Arbeitserlaubnis (§ 61 AsylG-E).....	17
Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentziehung von Schutzsuchenden (§§ 68ff. AsylG-E, §§ 14a, 15a AufenthG-E).....	18
Überprüfung an der Außengrenze und im Inland (§§ 14a, 15a AufenthG-E).....	23
Zuständigkeit im Screeningverfahren/ Vulnerabilitätsprüfungen (§ 71 Abs. 3 Nr. 9 und Abs. 4a AufenthG-E).....	24
Gesetzliche Verankerung des Monitoring-Mechanismus .....	26
Änderungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (§§ 1 Abs. 4, 1a Abs. 1 bis 9, 4 Abs. 4 AsylbLG-E) .....	26

## **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, 15a 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 AsylVerfVO und Art. 21 AMMVO 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.

#### **Zugangsbeschränkungen für Rechtsauskunft Leistende und Rechtsberater\*innen (§§ 12c AsylG-E und 70 Abs. 3 AsylG-E sowie §§ 14a Abs. 3, 15a Abs. 6 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 15a AufenthG-E ausgenommen.

###### **Bewertung**

Der Paritätische Gesamtverband begrüßt, dass im Vergleich zum letzten Referentenentwurf 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-Verordnung (2024/1348 EU) 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 – und die reguläre Inobhutnahme beginnt frühestens ein Monat nach der vorläufigen Inobhutnahme (§ 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 2025<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup> 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>

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.

## **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 die in Artikel 45 Absatz 1 der Asylverfahrens-VO normierten Fälle begrenzt werden, in denen diese Verfahren verpflichtend durchzuführen sind. 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. Der Gesetzgeber sollte von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen und klarstellend regeln, dass allein in verpflichtenden Fällen von der Durchführung von Grenzverfahren Gebrauch gemacht wird.

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 Kinder gehören, nicht ins Grenzverfahren gehören. 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. 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.

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 der Antrag auf einstweilige Rechtsschutz auch binnen einer Woche zu begründen ist, nicht mit dem Recht auf effektiven Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG in Einklang zu bringen und muss zwingend an allgemeines Verwaltungsrecht angepasst werden.

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

### **Regelungsgehalt**

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

### **Bewertung**

Für das sog. Pilotprojekt fehlt die einschlägige Rechtsgrundlage. So wurde die Asylverfahrens-Richtlinie, welche hier als einschlägig genannt wird, laut Feststellung der als Hüterin der Verträge hierfür zuständigen EU-Kommission bereits vollständig in deutsches Recht umgesetzt.<sup>4</sup>

Darüber hinaus enthält die Richtlinie keine § 18a Abs. 1a Nr. 6 entsprechende Quotenregelung, auf die die vorliegende Norm gestützt werden könnte. Eine Anwendung des Außengrenzverfahrens auf Anerkannte im Sinne des § 18a Abs. 1a Nr. 1 hingegen ist 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 ausschließlich für unbegleitete Minderjährige, bei denen der Vorrang der vorläufigen Inobhutnahme zu berücksichtigen ist.

Ein Vorgriff auf die erst im Juni 2026 inkrafttretende Asylverfahrens-Verordnung hingegen ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht zulässig, das geplante Pilotprojekt für Außengrenzverfahren sollte folglich unterbleiben.

## **Familieneinheit wahren (§ 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 Asylanträge von jedem Mitglied der Familie zwingend individuell geprüft werden. Im Falle der Ablehnung des Asylantrags eines

---

<sup>4</sup> [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-im-oktober-entscheidungen-zu-deutschland-2019-10-10\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-im-oktober-entscheidungen-zu-deutschland-2019-10-10_de)

Familienmitgliedes, wird dieser Person zur Wahrung der Familieneinheit unter den in Art. 23 der QualifikationsVO 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 Qualifikationsverordnung 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.

Auch wenn durch Art. 23 der Verordnung (EU) 2024/1347 (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 geregelt werden, dass Familienangehörigen von Schutzberechtigten mit einem Reiseausweis für Flüchtlinge in der Regel ein Reisepass für Ausländer auszustellen ist. 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.”

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass auch verheiratete Minderjährige, deren Ehe unwirksam oder aufgehoben ist, von der in Artikel 23 QualifikationsVO vorgesehenen Wahrung der Familieneinheit profitieren - wie es Art. 23 Abs. 7 S. 2 QualifikationsVO ausdrücklich ermöglicht und bislang im Rahmen des Familienasyls erfolgt ist.

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

### **Regelungsgehalt**

§ 27 AsylG-E regelt, 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.

### **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 versperrt wird.

Die Regelungen sind 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 AVVO) und „sicherer Drittstaaten“ (Art. 60 AVVO) 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, 1a, 47a AsylG-E)**

#### **Regelungsgehalt**

Laut § 44 Abs. 1a AsylG-E sollen 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. § 46 AsylG regelt die Verteilung auf diese Einrichtungen. Gem. § 47a Abs. 1 AsylG-E sollen ausnahmslos alle Bewohner\*innen dieser Einrichtungen unbefristet bis zur Entscheidung über den Asylantrag bzw. zur freiwilligen Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung bzw. -anordnung in der Einrichtung verbleiben. In § 47a Abs. 2 AsylG-E wird den Behörden die Möglichkeit gewährt, den Aufenthalt auf diese Aufnahmeeinrichtungen zu begrenzen und Meldepflichten zu verhängen. § 47a AsylbLG-E Abs. 4 regelt die Möglichkeit, den von den genannten Auflagen Betroffenen das vorübergehende Verlassen der Aufnahmeeinrichtung zu erlauben. Die Regelung des § 47a Abs. 1 AsylG-E geht im Juni 2026 in den § 47 Abs. 1a 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.<sup>5</sup> Gleiches gilt für sogenannte „Dublin-Zentren“.<sup>6</sup> 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.

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

#### Dauer der Wohnpflicht

Der Paritätische kritisiert nachdrücklich, dass für die Wohnpflicht in den neu zu schaffenden Aufnahmeeinrichtungen keine Höchstfristen geregelt sind, wie sie bspw. aus § 47 Abs. 1 S. 1 AsylG bekannt sind. Dies ist umso bedeutender, da zukünftig potentiell fast alle in Deutschland um Asyl nachsuchende Personen in solchen Einrichtungen untergebracht werden könnten. Eine unbefristete Wohnverpflichtung ist allgemein unverhältnismäßig. Dies gilt insbesondere für Familien mit minderjährigen Kindern, für die in § 47 Abs. 1 AsylG eine Höchstfrist von 6 Monaten für die Wohnverpflichtung geregelt ist.

Im Falle der Beibehaltung der Regelung empfiehlt der Paritätische einen Verweis auf die in § 47 AsylG geregelten Fristen für die Dauer der Wohnverpflichtung. Höchstgrenzen sind darüber hinaus sowohl in § 47a AsylG-E wie auch § 47 AsylG insbesondere für besonders vulnerable Personen zu normieren. Gleiches gilt für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 47 Abs. 1a AsylG). Die Ausweitung der Fristen durch die Länder sollte gestrichen werden (§ 47 Abs. 1b AsylG). Zudem sollte sichergestellt werden, dass die in „Sekundärmigrationszentren“ verbrachte Zeit im Falle einer Umverteilung auch auf die Wohnverpflichtung gem. § 47 AsylG-E angerechnet wird.

Ausweislich § 47a Abs. 1 AsylG-E müssen Personen bis zur Entscheidung über ihren Asylantrag in der Aufnahmeeinrichtung verbleiben. In der Gesetzesbegründung wird jedoch hiervon abweichend die Entscheidung im Zuständigkeitsbestimmungsverfahren genannt. Da bei der Verteilung nicht einbezogen wird, ob die zugeordnete Außenstelle des BAMF die inhaltliche Prüfung der Asylanträge gewährleisten kann, ist die Bezugnahme auf das Zuständigkeitsbestimmungsverfahren sinnvoller. Bei einer Zuständigkeit Deutschlands sollte die Wohnverpflichtung gem. § 47a AsylG-E daher enden und die Person in eine reguläre Aufnahmeeinrichtung umverteilt werden.

#### Bewegungseinschränkungen

Der Paritätische wendet sich auch mit Nachdruck gegen die in § 47a Abs. 2 AsylG-E geregelten Bewegungseinschränkungen und Meldepflichten. 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.

---

<sup>5</sup> [https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Stellungnahmen/Positionspapier\\_AnKER\\_150618\\_final.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahmen/Positionspapier_AnKER_150618_final.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/oeffentliche-stellungnahme-zum-dublin-zentrum-von-einer-gruppe-gefluechteter-menschen-aus-der-erstaufnahmeeinrichtung-eisenhuettenstadt/>

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 hinausläufe 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 bei den Auflagen 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 – also de-facto Haft. 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 (Rn. 250). Dies zum einen, da die Bewegungsfreiheit in alle Richtungen hin auf den Bereich der Aufnahmeeinrichtung eingeschränkt ist, zum anderen, da es sich nicht um eine kurzfristige Dauer der Maßnahme handelt. So gibt es keine tageszeitliche Begrenzung der Auflagen, ein bestimmter Ort des Aufenthalts ist vorgeschrieben und die Ausnahmenvorschriften sind nicht ausreichend, um die Fortbewegungsfreiheit dem eigenen Willen gemäß auszuüben. Solch kumulativen Erwägungen sind auch laut Erwägungsgrund 22 der Aufnahme-Richtlinie besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

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

Die Fluchtgefahr ist im Normtext zu regeln, nicht allein in der Gesetzesbegründung. Diese ist zudem im Referentenentwurf noch zu umfassend geregelt.

Zudem soll laut Art. 9 Abs. 1 Aufnahme-Richtlinie die Bewegungseinschränkung insbesondere bei Personen Anwendung finden, bei denen bereits festgestellt wurde, dass sie sich in einem anderen Mitgliedsstaat aufzuhalten haben. Hierzu ist jedoch erst ein Zuständigkeitsverfahren abzuschließen. Entsprechend muss festgelegt werden, dass die Anordnungen erst nach einem negativ beschiedenen Zuständigkeitsbestimmungsverfahren verhängt werden dürfen.

Zudem müssen Anhaltspunkte für die Verhältnismäßigkeitsprüfung normiert und geregelt werden, wie die besonderen Bedürfnisse von Personen zu beachten sind.

Überdies muss die Liste der Gründe, bei deren Vorliegen ein Verlassen der Aufnahmeeinrichtung zwingend ermöglicht werden muss, deutlich ausgeweitet und konkretisiert werden. Dies betrifft mindestens die in der Gesetzesbegründung benannten gesundheitlichen, familiären oder religiösen Gründe sowie Termine bei Rechtsanwält\*innen und Fachberatungsstellen.

Es sollte zudem explizit im Normtext geregelt werden, dass die Auflagen von Amts wegen regelmäßig zu überprüfen sind, wenn sie länger als zwei Monate angewandt werden (Art. 9 Abs. 5 S. 4 Aufnahme-Richtlinie).

### 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 Zentren 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, wie es im Regierungsentwurf bereits der Fall war.

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. Eine Identifizierung besonderer Schutzbedarfe muss bundesweit systematisch, flächendeckend und frühzeitig im gesamten Aufnahmeprozess erfolgen. 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.

Um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten und den Bezug der Regelung auf europäische Vorgaben zu verdeutlichen, sollte Art. 24 der Aufnahme-Richtlinie im Wortlaut von § 44 Abs. 2 AsylG-E auch explizit benannt werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Begriff der „besonderen Bedürfnisse“ richtlinienkonform auszulegen ist und alle Personengruppen umfasst, die in Artikel 24 aufgelistet sind. Hierzu verweisen wir auf den Kabinettsentwurf vom 27.11.2024 mit folgendem ergänzenden Wortlaut: „Schutzbedürftige Personen sind insbesondere Personen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Personen, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen, einschließlich posttraumatischer Belastungsstörung, Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.“

### **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.<sup>7</sup>

## **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 Neufassung wird in § 49 Abs. 2 S. 1 AsylG-E ergänzt, dass eine Entlassung in der Regel erst nach Durchführung der Anhörung erfolgt. Der Entlassungsgrund "aus anderen zwingenden Gründen" wird aus der Ermessensformel ersatzlos gestrichen. Laut Gesetzesbegründung soll durch die Regelung jedoch erreicht werden, dass es sich im Falle zwingender Gründe um eine gebundene Entscheidung handelt.

### **Bewertung**

Der Paritätische fordert mit Nachdruck eine Überarbeitung der Regelung, insbesondere vor dem Hintergrund der Einrichtung von Aufnahmeeinrichtungen, die eine unbegrenzte Wohnverpflichtung vorsehen (§§ 47a Abs. 1, 47 Abs. 1b AsylG-E). Zudem wird in den Begründungen zur Schaffung dieser Einrichtungen explizit auf § 49 Abs. 2 AsylG-E verwiesen. In der derzeitigen Form ist die neue Regelung insbesondere für vulnerable Personengruppen äußerst problematisch.

Die neu hinzugefügte Einschränkung in § 49 Abs. 2 S. 1 AsylG-E ist im Lichte der Aufnahme-Richtlinie unzulässig, denn bei nicht bedarfsgerechter Unterbringung muss eine Entlassung unabhängig vom Zeitpunkt erfolgen, um die Rechte der Schutzsuchenden zu wahren. Dies ist auch praktisch notwendig, da bedarfsgerechte Unterbringung oft die Voraussetzung für eine faire und effektive Nutzung der Anhörung darstellt. Der Paritätische fordert daher die Streichung von § 49 Abs. 2 S. 1 AsylG-E.

Mit Blick auf die Streichung der Aufhebung aus zwingenden Gründen im Normtext plädiert der Paritätische dafür, zur Formulierung des Regierungsentwurfs zurückzukehren, in dem die Aufhebung aus zwingenden Gründen als gebundene Entscheidung normiert war. Hierbei ist auch gem. § 44 Abs. 2a AsylG und § 44 Abs. 2 AsylG-E i.V.m. Art. 24 Aufnahme-RL als 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 AVVO auf Entlassung aus dem Grenzverfahren).

---

<sup>7</sup> <https://matchin-projekt.de/veroeffentlichung-des-policy-papers-zum-projekt-matchin/>

## **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 über ihren Asylantrag 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 unbedingt der Normierung von Höchstauern für die Wohnverpflichtung. Auch hierzu gelten die obigen Ausführungen zu Sekundärmigrationszentren.

## **Arbeitserlaubnis (§ 61 AsylG-E)**

### **Regelungsgehalt**

Asylsuchenden ist 6 Monate nach der Registrierung ihres Asylantrags die Ausübung einer Beschäftigung zu erlauben. Dies gilt nicht, wenn das BAMF zuvor bereits eine Entscheidung getroffen hat oder die antragstellende Person die Verzögerung der Entscheidung über ihren Antrag selbst zu verantworten hat. Zudem wird die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eingefordert oder auf den Fall abgestellt, dass durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Sofern ein beschleunigtes Verfahren gem. § 42 Abs. 1 Buchstaben a) bis f) der Asylverfahrens-VO durchgeführt wird, wird die Erlaubnis widerrufen oder entzogen.

### **Bewertung**

Die Regelung dient der Umsetzung von Art. 17 der Aufnahme-Richtlinie.

In der Richtlinie wird geregelt, dass der Arbeitsmarktzugang "spätestens" nach 6 Monaten ermöglicht werden muss. 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.

Das Erfordernis der Zustimmung der Bundesagentur führt in der Praxis oftmals dazu, dass Arbeitsverhältnisse nicht zustande kommen. Hier sollte aus Sicht des Paritätischen 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, 15a AufenthG-E)**

Sowohl der GEAS-Reform als auch der deutschen Umsetzung liegt eine massive Ausweitung der Möglichkeiten zugrunde, Schutzsuchende in ihrer Bewegungsfreiheit zu beschränken oder ihnen diese sogar durch Haft zu entziehen. Dabei sollte Haft stets das letzte Mittel (ultima ratio) sein, muss verhältnismäßig sein und darf nicht nur deswegen angewendet werden, weil die Person Schutz sucht.

Die Praxis der letzten Jahre in unterschiedlichen EU-Ländern hat 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.

Mit dem Referentenentwurf für ein GEAS-Umsetzungsgesetz wird eine möglichst weitgehende Anwendung von Freiheitsbeschränkung und -entziehung umgesetzt. Hierzu gehören verschiedene Regeln im Rahmen des Screenings (u.a. eine neue „Überprüfungshaft“, §§ 14a, 15a 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 für Schutzsuchende entschieden ab. Im Rahmen der Umsetzung der Aufnahme-Richtlinie, die nicht unmittelbar in Deutschland Anwendung findet, kann die Bundesregierung für die Schutzsuchenden günstigere Regelungen treffen. Hiervon muss sie Gebrauch machen.

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 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 (§ 68 AsylG-E)**

### **Regelungsgehalt**

Die Regelung besagt, dass die zuständigen Behörden anordnen können, dass sich eine Person ausschließlich in einer Aufnahmeeinrichtung nach § 47 AsylG-E aufzuhalten hat. 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. Die Anordnung wird als insbesondere zulässig normiert bei Personen, für die ein anderer Mitgliedsstaat zuständig ist, denen ein anderer Mitgliedsstaat bereits internationalen Schutz gewährt hat oder die sich aufgrund einer Überstellung nach Deutschland in der Bundesrepublik aufzuhalten haben. Fluchtgefahr wird widerleglich vermutet bei der Verletzung von Mitwirkungspflichten oder dem Vorliegen von Gründen für die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens. Ein vorübergehendes Verlassen des Aufenthaltsortes kann erlaubt werden. Die Anordnung einer Meldepflicht ist möglich. Die Anordnungen können für eine Höchstdauer von einem Jahr verhängt werden. Die Gewährung von Leistungen kann vom tatsächlichen Aufenthalt der Person an dem betreffenden Ort abhängig gemacht werden.

### **Bewertung**

Wie bereits oben dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit zur Durchführung des Asylverfahrens ab.

§ 68 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 § 68 AsylG-E nicht verpflichtend. Eine gesetzliche Regelung sollte ihre Anwendung ausschließen oder in ihrem Anwendungsbereich stark einschränken und Ausnahmen für vulnerable Personen einführen.

Die neue Möglichkeit der Einschränkung der Bewegungsfreiheit in § 68 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.

Wie schon unter § 47a AsylG-E ausgeführt, drohen die Auflagen einen Freiheitsentzug im Sinne des BVerfG zu konstituieren. Dies insbesondere, da bei einem Verstoß gegen die Anordnungen Haft droht. Auch stellt sich auch im Kontext des § 68 AsylG die Frage, ob die geplante Regelung überhaupt dem Willen des europäischen Gesetzgebers entspricht (siehe auch hierzu oben zu § 47a AsylG-E).

Die optionale Umsetzung der Regelung in nationales Recht schießt darüber hinaus noch über die Richtlinie hinaus, indem der Begriff der Fluchtgefahr äußerst weit definiert wird, womit fast alle in Deutschland asylsuchenden Personen in diese Kategorie fallen können. So ist bspw. nicht ersichtlich, weshalb alle der in Artikel 42 Abs. 1 oder 3 der Asylverfahrens-VO genannten Gründe die widerlegbare Vermutung einer Fluchtgefahr darstellen sollen. Beispielhaft sei hier die Schlussfolgerung genannt, dass eine Fluchtgefahr bei jeder Person vorliegt, die die Staatsangehörigkeit eines Herkunftsstaates besitzt, dessen EU-weite Anerkennungsquote unter 20% liegt. Ein solcher Grund dürfte mitunter auch gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern die Einhaltung einer Verteilentscheidung oder die zügige Durchführung des Asylverfahrens eine Anordnung „aus Gründen der öffentlichen Ordnung“ rechtfertigt. Durch diese Auslegung von Artikel 9 Abs. 1 der Aufnahme-Richtlinie kann praktisch jede um Asyl ersuchende Person von Bewegungseinschränkungen betroffen sein. Die möglichen Gründe für die Anordnung von Bewegungseinschränkungen sind entsprechend enger zu fassen.

Im Ergebnis fehlt es an einer ausreichend normierten Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine solche Prüfung sollte entsprechend normiert werden und insbesondere ein umfassenderer Katalog an zu prüfenden mildereren Mitteln aufgenommen werden.

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 § 68 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 Kontakte Hilfe zu suchen, verschärft ihre Lebenssituation weiter und entzieht ihnen die Möglichkeit, ihre Rechte durchzusetzen.

In diesem Kontext sieht es der Paritätische auch als problematisch an, dass mögliche Gründe für die Bewilligung eines Antrags auf Erlaubnis zum Verlassen der Einrichtung in § 68 AsylG-E nicht normiert werden. Hier besteht die Gefahr der willkürlichen Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Eine Normierung von Erlaubnisgründen ist im Falle der Bewegungseinschränkung in § 47a AsylG-E in der Gesetzesbegründung erfolgt. Die in der Stellungnahme dort entsprechend geäußerten Empfehlungen gelten auch im Falle des § 68 AsylG-E.

## **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 oben dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit zur Durchführung des Asylverfahrens ab. Die Möglichkeit einer Asylverfahrenshaft sollte daher gesetzlich ausgeschlossen werden.

Der Verband begrüßt jedoch die im Vergleich zum vorherigen Referentenentwurf vorgenommenen Verbesserungen u.a. hinsichtlich der normierten Haftgründe und Haftdauer.

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

Wie schon für § 68 AsylG-E bemerkt, ist die Normierung der Voraussetzungen für die Annahme einer Fluchtgefahr zu umfassend geregelt und bedarf der Präzisierung.

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 oben dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit zur Durchführung des Asylverfahrens ab.

Der Paritätische Gesamtverband empfiehlt für den Vollzug einer Asylverfahrenshaft die Beachtung der folgenden Punkte:

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

### **Bewertung**

Besonders vulnerable Schutzsuchende sollten grundsätzlich nicht inhaftiert werden oder haftähnlichen Bedingungen ausgesetzt werden. Der Paritätische fordert daher die Streichung des § 70a AsylG-E. Stattdessen ist eine Klarstellung aufzunehmen, dass die Inhaftierung Schutzsuchender mit besonderen Bedürfnissen stets unzulässig ist.

Besonders gravierend ist, dass der Referentenentwurf unter bestimmten Voraussetzungen selbst die Inhaftierung von Kindern vorsieht. 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 Strafhäft 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 (Committee on the Rights of the Child, General Comment 23, Rn. 10.ff.) 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 (European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) Position, Statement on “Ending detention of children for immigration purposes” (2019)). Der UN-Kinderrechtsausschuss hat die Bundesregierung erst vorletztes Jahr aufgefordert, Migrationshaft von Kindern und Jugendlichen in Deutschland

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

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

### **Bewertung**

Wie bereits oben dargelegt, lehnt der Paritätische Gesamtverband jegliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit zur Durchführung des Asylverfahrens ab.

§ 70b AsylG-E dient der Umsetzung von Artikel 5 der 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 Grenzurückführungsverordnung 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 den Normtext konkretisierenden Abweichungen vom Wiederholungsverbot (Referentenentwurf zum GEAS-Anpassungsgesetz, S. 56). 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.

## **Änderungen des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)**

### **Überprüfung an der Außengrenze und im Inland (§§ 14a, 15a 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 § 15a AufenthG-E wird das Screening-Verfahren im Inland geregelt. Hierzu werden u.a. das Festhalten und Verbringen der Person zum Zwecke der Durchführung des Verfahren sowie die Voraussetzungen für die “Überprüfungshaft” beim Screening im Inland geregelt. In § 15a Abs. 5 AufenthG-E wird festgelegt, dass die betroffene Person sich weiterhin für die Behörden verfügbar halten muss und 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 § 15a 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 § 14 AsylG-E, da sich die Personen hier regelmäßig in Transitzonen aufhalten, die sie nicht selbständig 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.

Hinsichtlich der Einschränkungen beim Zugang zu Einrichtungen siehe die allgemeinen Ausführungen zu Zugangsbeschränkungen weiter oben. 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**

Die Zuständigkeit für die nach Art. 12 Abs. 3 Screening-VO vorgeschriebene Vulnerabilitätsprüfung im Screeningverfahren sollte aus Sicht des Paritätischen bei den für das Asyl- und Aufnahmeverfahren verantwortlichen Behörden (BAMF und den aufnehmenden Landesbehörden) liegen, keinesfalls jedoch bei der Polizei. 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 entsprechende fachliche Stellen einbezogen werden (siehe Artikel 8 Abs. 9 S. 3 der Screening-VO).

Der Paritätische Gesamtverband kritisiert, dass im vorliegenden Referent\*innenentwurf die noch im Kabinettsentwurf vom 27.11.2024 enthaltene Maßgabe, dass die Gesundheitskontrollen von medizinisch qualifiziertem Personal durchzuführen sind, nun entfallen ist und fordert zwingend, diese Ergänzung wieder aufzunehmen.

Gleiches gilt für die im Kabinettsentwurf 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 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.

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.

## **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-Verordnung und Art. 43 Abs. 4 der Asylverfahrens-Verordnung 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.

Zudem 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**

In § 1 Abs. 4 AsylbLG wird 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. Für sie soll ab der Überstellungsentscheidung über zweiwöchige Überbrückungsleistungen hinaus kein Anspruch mehr auf Leistungen nach dem AsylbLG bestehen. In Härtefällen kann vom Leistungsausschluss abgewichen werden. Die Voraussetzung, dass im Falle einer Überstellungsentscheidung die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Ausreise festgestellt worden sein muss, entfällt.

### **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 Entscheidungen<sup>8</sup> 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 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 Leistungstreichungen 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).

Dass dieses Merkmal von zentraler Bedeutung ist, zeigt Rechtsprechung, wonach 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. Entsprechend lehnt der Paritätische es ab, dass das Tatbestandsmerkmal der rechtlichen und tatsächlichen Ausreisemöglichkeit gestrichen wird. Insbesondere für die Rechtsanwendung ist die

---

<sup>8</sup> Papier der Gemeinnützigen Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.:  
[https://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen\\_und\\_uebersichten/Dublin\\_AsyLbLG-Ausschluss.pdf](https://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Dublin_AsyLbLG-Ausschluss.pdf)

explizite Nennung dieses Tatbestands, der auch ohne Erwähnung Anwendung finden würde, entscheidend.

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 Verletzung 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.

## **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 Paritätisch 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 Grenzurückführungsverordnung 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 Personenkreis 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 „missbilligtem Verhalten“ gesprochen wird und die Einschränkungen somit eindeutig an eine Verhaltensbesserung geknüpft werden.

Darüber hinaus wird in Art. 23 Abs. 2 Buchstabe e) der Aufnahme-Richtlinie normiert, dass nur ein Verstoß gegen die Vorschriften des Unterbringungscentrums 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.

Mit Blick auf die vorliegende Regelung kritisiert der Verband darüber hinaus zunächst, dass die Regelung unverhältnismäßig ausgestaltet ist, da bereits einmalige Versäumnisse von bspw. einer Meldung 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 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 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.

### **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 überdies 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 repressiven Charakter hätten und damit verfassungswidrig wären (BVerfG, Urteil vom 5. November 2019; 1 BvL 7/16 sowie 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. Hinzu kommt, dass die Einschränkungen auch in dem Falle

greifen würden, in dem die Person Rechtsbehelf eingelegt hat. Somit drohen Einschränkungen auch in Fällen, in denen eine Überstellung aus rechtlichen Gründen gar nicht erfolgen dürfte, diese Entscheidung jedoch noch aussteht.

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 Bedarfen, 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 Maßnahmen 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-RL 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 haben, da Personen gem. § 1 Abs. 1 Nr. 6 AsylbLG von der Regelung nicht erfasst sind. Auch sind Minderjährige nicht erfasst, die einen Folgeantrag gestellt haben (§ 1 Abs. 1 Nr. 7 AsylbLG). Diese sollten als Antragsteller\*innen jedoch auch Art. 22 Abs. 2 Aufnahme-RL erfasst sein.

Der Paritätische weist zudem darauf hin, dass besonders bei geflüchteten Kindern mit Behinderung gewährleistet werden muss, dass sie vollumfänglichen Zugang zu demselben 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 vorigen Kabinettsentwurf umgesetzt wurde. Die Einschränkungen 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 beziehen. 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 im AsylbLG-Bezug abhelfen.

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

Berlin, 08.07.2025

Katja Kipping, Geschäftsführerin

### **Kontakt**

Thorben Knobloch ([asylpolitik@paritaet.org](mailto:asylpolitik@paritaet.org))

Susann Thiel ([flucht@paritaet.org](mailto:flucht@paritaet.org))

Kerstin Becker ([almik@paritaet.org](mailto:almik@paritaet.org))