



Frankfurt am Main, 20.09.2024

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Bundestags zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems

Am 23. September 2024 werden bei der Anhörung zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems gleich drei Gesetzentwürfe diskutiert. Es ist zu bezweifeln, dass angesichts der Kürze der Vorbereitungszeit und der im Vergleich zum Umfang der Maßnahmen kurzen Dauer der Anhörung die Tragweite der vorgeschlagenen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verschärfungen ausreichend diskutiert werden kann. Und das, obwohl Maßnahmen vorgeschlagen werden, gegen die es gravierende europa- und verfassungsrechtliche Bedenken gibt (so ist u.a. die Neuregelung bezüglich Widerruf nach Reisen in das Herkunftsland weder mit der Genfer Flüchtlingskonvention noch mit dem Europarecht vereinbar, siehe [hier](#) für eine Einordnung).

PRO ASYL möchte auf die aus Sicht der Organisation gravierendste Verschärfung aufmerksam machen: Der geplante Sozialleistungsausschluss von Asylsuchenden, die dem Dublin-Verfahren unterliegen. Dieser ist eindeutig verfassungswidrig: Zum einen, weil er gegen die Menschenwürde verstößt, Menschen das zum Leben existenziell Notwendige zu entziehen. Zum anderen, weil die Sanktion rein repressiv ist und die Menschen in der Regel nicht selbstständig ausreisen und so ihre Situation „beheben“ können. Es wäre zudem ein Affront gegen das Bundesverfassungsgericht, in diesem Jahr zum zweiten Mal das Asylbewerberleistungsgesetz zu ändern, ohne bestehende Rechtsprechung umzusetzen. Ein Leistungsausschluss steht auch im Widerspruch zur EU-Grundrechtecharta. Würde der Gesetzeswortlaut tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden, dann würde dies zu einer bis heute in Deutschland unbekanntem Obdachlosigkeit von schutzsuchenden Menschen führen. Eine unerträgliche Situation, die schon in einigen EU-Ländern Realität ist. Dies ist einer der Gründe, weshalb Menschen sich gezwungen sehen, innerhalb der EU weiter zu fliehen.

Die neuen Gesetzesvorschläge reißen sich ein in eine zunehmend getriebene Politik, in der selbst verfassungs- und menschenrechtliche Bedenken einfach beiseite gewischt werden, wenn es um Verschärfungen in der Asylpolitik geht. [Gemeinsam mit 26 anderen Organisationen](#) hat PRO ASYL Anfang September an die Bundesregierung appelliert: „Handlungsfähigkeit beweist sich durch realistische, wertegeleitete und rechtskonforme Politik. Anstatt sich zu stets neuen Verschärfungen treiben zu lassen, muss die Bundesregierung für ein Europa der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte einstehen. Für alle Menschen.“ Mittlerweile wird dieser Appell von [229 Organisationen](#) und fast 50.000 Einzelpersonen unterstützt (Stand 19.09.2024).

Zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, BT-Drucksache [20/12805](#)

Artikel 4: Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Der Gesetzentwurf sieht Änderungen im § 1 Abs. 4 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vor: Bestimmten Gruppen geflüchteter Menschen soll selbst die grundlegendste Versorgung verweigert werden. Selbst in eng begrenzten Härtefällen soll kaum mehr als das physische Überleben gesichert werden.

Neu in die Norm aufgenommen werden ausreisepflichtige Menschen, deren Asylantrag wegen der Zuständigkeit eines anderen Dublin-Vertragsstaats als unzulässig eingestuft und für die eine Abschiebungsanordnung erlassen wurde; die Entscheidung muss noch nicht rechtskräftig sein – es können also noch Gerichtsverfahren anhängig sein. Bis zum 30. Juni 2024 lebten 6.840 Personen in Deutschland, für die ein anderer Mitgliedstaat als zuständig erachtet wurde und die zugleich ausreisepflichtig sind und damit potenziell von der Neuregelung betroffen wären (BT-Drs. 20/8304). Von der Verschärfung der Norm sind aber auch Ausreisepflichtige, die in einem anderen EU-Staat noch fortbestehenden internationalen Schutz (Flüchtlingsschutz oder subsidiären Schutz) erhalten haben, betroffen. Menschen mit Duldung sind von der Regelung nicht erfasst. Die bisher bereits für Dublin-Fälle vorgesehene, auch inhaltlich bislang nicht ganz so weit gehende Leistungskürzung nach § 1a Abs. 7 AsylbLG wird gestrichen.

Der geplante Leistungsausschluss ist – wie im Folgenden dargelegt wird – verfassungs- und europarechtswidrig. Die Lebensrealität der Betroffenen wird verkannt. PRO ASYL fordert, dass der § 1 Abs. 4 AsylbLG-E aus dem Gesetzentwurf gestrichen wird. Anstatt das AsylbLG weiter zu verschärfen, muss bestehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden. Dem gesamten Sondergesetz begegnen verfassungsrechtliche Bedenken, weshalb sich PRO ASYL für dessen Abschaffung einsetzt.

Keine Leistungen mehr nach zwei Wochen

Die Betroffenen sollen nach dem § 1 Abs. 4 AsylbLG-E künftig grundsätzlich „keinen Anspruch auf Leistungen“ nach dem AsylbLG mehr haben. Vorgesehen sind lediglich „Überbrückungsleistungen“ bis zur Ausreise, maximal zwei Wochen lang. Diese Überbrückungsleistungen umfassen ausschließlich Sachleistungen für Unterkunft, Ernährung, Körper- und Gesundheitspflege sowie eine gegenüber der ohnehin problematischen Krankenversorgung des AsylbLG nochmals reduzierte Variante. Kleidung und Hausrat dürfen nur in Ausnahmefällen geleistet werden, Leistungen nach § 6 AsylbLG, die zum Beispiel im Fall von Pflegebedürftigkeit oder Behinderung nötig werden, gar nicht mehr. Geldleistungen sind gesetzlich ausgeschlossen. Reisekosten werden nur auf Antrag und als Darlehen gewährt. Nach zwei Wochen fallen die betroffenen Menschen aus dem Leistungsbezug heraus.

Lediglich in Einzelfällen „außergewöhnlicher Härte“ sollen Leistungen hinzukommen können (bislang galt dies für „besondere Härten“), auch über zwei Wochen hinaus. Doch selbst in Härtefällen sollen zur Sicherung des rein physischen Überlebens („Bett, Brot, Seife“) lediglich die Krankenversorgung nach § 4 AsylbLG und Leistungen zur „Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern“ hinzukommen. Mittel zur Sicherung der sozialen Existenz oder gar ein Barbetrag sind vom Gesetz ausgeschlossen, ebenso wie Leistungen nach § 6 AsylbLG. Damit werden insbesondere die existenziellen, besonderen Bedarfe

etwa kranker, alter, traumatisierter Menschen, bei Schwangerschaft oder von Gewalt betroffenen Frauen in der Neuregelung an keiner Stelle berücksichtigt, nicht einmal im Rahmen von Härtefällen.

Der Leistungsausschluss ist eindeutig verfassungswidrig

Menschen das zum Leben existenziell Notwendige zu entziehen, ist jedoch mit dem ersten Grundsatz unserer Verfassung unvereinbar: der Menschenwürde. Das Bundesverfassungsgericht hat schon 2012 in einer wegweisenden Entscheidung festgehalten, dass das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ausnahmslos gilt – für alle Menschen, auch für geflüchtete. Dazu gehört sowohl die Sicherung der physischen Existenz – Unterkunft, Ernährung und Körperhygiene – als auch ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe: die Sicherung der soziokulturellen Existenz. Der Mensch ist ein soziales Wesen. Im Asylbewerberleistungsgesetz sind die Leistungen für Geflüchtete unterhalb des üblichen in Deutschland geltenden Standards im Sozialrecht festgelegt – allein deshalb bestehen von Anfang an verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Gesetz.

Als eines der Grundprinzipien stellten die Verfassungsrichter*innen das Prinzip auf, dass geringere Leistungen sachlich und nicht politisch begründet werden müssen:

„Falls der Gesetzgeber bei der Festlegung des menschenwürdigen Existenzminimums die Besonderheiten bestimmter Personengruppen berücksichtigen will, darf er bei der konkreten Ausgestaltung existenzsichernder Leistungen nicht pauschal nach dem Aufenthaltsstatus differenzieren. Eine Differenzierung ist nur möglich, sofern deren Bedarf an existenznotwendigen Leistungen von dem anderer Bedürftiger signifikant abweicht und dies folgerichtig in einem inhaltlich transparenten Verfahren anhand des tatsächlichen Bedarfs gerade dieser Gruppe belegt werden kann.“ ([BVerfG](#), Urteil vom 18.07.2012, 3. Leitsatz)

Hieran hält sich der Gesetzgeber mit der neuen Verschärfung einmal mehr nicht. In der Gesetzesbegründung wird nur darauf abgestellt, dass die Personen regelmäßig ohne „unverhältnismäßigen Aufwand“ das Land verlassen und in den zuständigen Mitgliedstaat reisen könnten. Das ist aber gerade nicht der Fall (siehe weiter unten). Das im Jahr [2023](#) in nur 9 Prozent der Fälle eine Überstellung stattgefunden hat, in denen der andere Mitgliedstaat bereits zugestimmt hat, zeigt, dass in den meisten Dublin-Fällen gerade nicht von einem kürzeren Aufenthalt in Deutschland und einem daraus folgenden geminderten Bedarf an Sozialleistungen auszugehen ist.

Mehrfach hat das höchste deutsche Gericht einzelne zu niedrige Leistungen des Gesetzes [korrigiert](#). Das [letzte Urteil aus dem Jahr 2022](#) wurde noch nicht im Asylbewerberleistungsgesetz umgesetzt. Dafür müsste die geminderte Bedarfsstufe für Alleinstehende in Gemeinschaftsunterkünften gestrichen werden. Wenn jetzt schon zum zweiten Mal in diesem Jahr das Asylbewerberleistungsgesetz verändert wird, ohne die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes umzusetzen, ist dies ein klarer Affront gegen das höchste deutsche Gericht. Mindestens ein Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung ist auch derzeit vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. PRO ASYL fordert mit [200 zivilgesellschaftlichen Organisationen fordern](#) die Abschaffung des Gesetzes.

Zweck der Regelung geht an Realität vorbei

Laut Gesetzentwurf hat der Sozialleistungsausschluss folgenden Zweck:

„Mit der Änderung sollen diese Personen nun angehalten werden, in den für die Prüfung ihres Antrags zuständigen Staat zurückzukehren, um die Ihnen dort zustehenden Aufnahmeleistungen entsprechend der [Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU], zu beziehen. Mit dem Ausschluss von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz für bestimmte Fälle der Sekundärmigration, wird die Durchsetzung der [Dublin-III-Verordnung] (EU) gefördert.“ (S. 20 des Gesetzentwurfes)

Die Logik scheint zu sein, dass die Betroffenen – sobald sie keine Leistungen mehr bekommen und ihnen die Obdachlosigkeit droht – sich gezwungen sehen werden, Deutschland zu verlassen und in den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat zu gehen, um dort Leistungen zu beziehen. Diesem Zweck liegen aber falsche Annahmen zu Grunde: Zum einen dürfen die Betroffenen in der Regel nicht freiwillig in den zuständigen Mitgliedstaat ausreisen. Hierzu hält die Dienstanweisung Dublin des BAMF fest:

„Aus Sicherheitsgründen wird derzeit freiwilligen Überstellungen aus den MS nicht zugestimmt. Freiwillige Ausreisen in die MS werden daher nur in Ausnahmefällen vom Bundesamt befürwortet. [...] Welche Art der Überstellung gewählt wird, liegt im Ermessen des überstellenden MS. Es besteht kein Rechtsanspruch des Asylbewerbers auf eine freiwillige Ausreise. Der Gesetzgeber hat sich mit § 34a Abs. 1 AsylG bewusst für eine kontrollierte Überstellung [Person wird bis zum Beförderungsmittel begleitet] entschieden.“ (S. 168 [Dienstanweisung Dublin](#))

In der Gesetzesbegründung findet sich zwar noch folgende Ergänzung: *„Zudem muss die Ausreise tatsächlich möglich sein. Fehlt es an diesen Voraussetzungen, erfolgt keine Überstellung und die Ausreisepflicht ist ausgesetzt. Damit erfolgt kein Leistungsausschluss.“ (S. 30 des Gesetzentwurfes)* Jedoch fehlt es an einer entsprechenden Konkretisierung im Gesetzestext selbst, der nur auf die Abschiebungsanordnung abstellt.

Mangelnde Möglichkeiten der freiwilligen Ausreise sind auch für die rechtliche Einordnung entscheidend: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Hartz-IV-Sanktionsurteil deutlich gemacht, dass rein repressive Sanktionen verfassungswidrig sind. In den Leitsätzen heißt es: *„Zudem muss es den Betroffenen tatsächlich möglich sein, die Minderung existenzsichernder Leistungen durch eigenes Verhalten abzuwenden; es muss also in ihrer eigenen Verantwortung liegen, in zumutbarer Weise die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Leistung auch nach einer Minderung wieder zu erhalten.“ (BVerfG, Urteil vom 5.11.2019)* Das wird bei Dublin-Überstellungen regelmäßig nicht der Fall sein.

Regelung verstößt gegen aktuelles und neues EU-Recht

Die Neuregelung ist zudem geradezu doppelt europarechtswidrig: Die aktuelle Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) schließt in Art. 20 Abs. 5 S. 2 eine pauschale Kürzung für bestimmte Personengruppen aus. Auch ein asylrechtlich nicht zuständiger Mitgliedstaat muss ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und die erforderliche medizinische und sonstige Hilfe insbesondere für vulnerable Personen leisten. Die neue, bis Mai 2026 umzusetzende, EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2024/1346) sieht in Art. 21 Abs. 1 S. 1 zwar vor, dass bestimmte Rechte auf Versorgung in unzuständigen Staaten entfallen. Aber auch in diesem Fall ist eine vollständige Leistungsstreichung nicht zulässig, sondern es

muss ein der EU-Grundrechtecharta und internationalen Verpflichtungen entsprechender Lebensstandard garantiert werden (Art. 21 Abs. 1 S. 2 RL 2024/1346).

Der EuGH hat bezüglich des Minimums der stets zu gewährleistenden Leistungen festgestellt:

„Art. 20 Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2013/33/EU [...], ist im Licht von Art. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat [...] keine Sanktion vorsehen kann, mit der die im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen [...], die sich auf Unterkunft, Verpflegung und Kleidung beziehen, auch nur zeitweilig entzogen werden, weil diese Sanktion dem Antragsteller die Möglichkeit nähme, seine elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen. Bei der Verhängung anderer Sanktionen nach Art. 20 Abs. 4 der Richtlinie sind unter allen Umständen die in Abs. 5 dieses Artikels genannten Voraussetzungen, insbesondere die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und die Achtung der Menschenwürde, zu beachten. Im Fall eines unbegleiteten Minderjährigen müssen die Sanktionen im Hinblick insbesondere auf Art. 24 der Charta der Grundrechte unter besonderer Berücksichtigung des Kindeswohls ergehen.“ ([EuGH](#), Urteil vom 12.11.2019)

Drohen Obdachlosigkeit und Verelendung von Schutzsuchenden in Deutschland?

Was ist das Ziel der Regierungsfractionen und der Bundesregierung mit der Neuregelung? Der Gesetzeswortlaut scheint eindeutig: Für vollziehbar ausreisepflichtige Dublin-Fälle soll es nur zwei Wochen lang Leistungen geben, danach nur in absoluten Härtefällen – in dieser Logik heißt das, dass in den meisten Fällen keine Leistungen mehr zugeteilt werden sollen. Laut § 3 AsylbLG sind die Grundleistungen u.a. „Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege“. Wenn betroffenen Personen nach zwei Wochen keine Überbrückungsleistungen zugeteilt werden, dann müssten also auch Leistungen für Unterkunft und Ernährung eingestellt werden. Werden die hier schutzsuchenden Menschen also auf die Straße gesetzt? Müssen sie von Obdachlosenunterkünften aufgenommen werden, um nicht im Park schlafen zu müssen? Stehen sie bei den Suppenküchen an oder betteln sie auf der Straße, um zu überleben?

Es spricht einiges dafür, dass dies letztlich nicht Realität werden wird. Denn auch als Dublin-Fälle abgelehnte Asylsuchende sind weiter verpflichtet, in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen (§ 47 AsylG), die Bundesländer müssen sie damit eigentlich auch weiter unterbringen. Es wäre absurd und nicht zu rechtfertigen, wenn die betroffenen Personen dort dann aber nicht essen und sich waschen dürfen. Außerdem ist der Leistungsausschluss so offensichtlich grundgesetz- und europarechtswidrig, dass die Sozialgerichte bei entsprechenden Klagen den Ausschluss aufheben dürften. Es ist aber nicht auszuschließen, dass einige Behörden anfangen zu versuchen, den Willen des Gesetzgebers 1:1 in die Tat umzusetzen, Betroffene keine ausreichende Unterstützung für Klagen haben und es so tatsächlich zu einer in Deutschland bislang unbekanntem Obdachlosigkeit von schutzsuchenden Menschen kommt.

Die Neuregelung des § 1 Abs. 4 AsylbLG ist selbst in der Logik eines Staates, der Migration angeblich besser steuern und kontrollieren will, um ein funktionierendes Gemeinwesen zu gestalten, widersinnig.

In vielen EU-Staaten herrschen schon menschenunwürdige Zustände

Ein Sozialleistungsausschluss in Deutschland wird zudem absehbar nicht dazu führen, dass Antragsteller*innen Deutschland verlassen und in den nach der Dublin-III-VO zuständigen Mitgliedstaat bzw. den Mitgliedstaat der Schutzgewährung zurückkehren werden – selbst wenn eine

freiwillige Ausreise möglich sein sollte. In den meisten Fällen haben die Antragsteller*innen gute Gründe, warum sie den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat verlassen haben: mangelnder Zugang zum Aufnahmesystem während des Asylverfahrens, massive Gewalterfahrungen durch Staatsbedienstete bspw. im Rahmen von sogenannten Pushbacks. Oder die schlechte Aussicht, nach erfolgreichem Abschluss eines Asylverfahrens ohne jegliche Unterstützung und Möglichkeit, durch legale Arbeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern, auf der Straße zu landen. In diesem Kontext sei verwiesen auf die bestehende oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bspw. in Bezug auf Griechenland und Italien (siehe z.B. einen [aktuellen Bericht zur Situation von in Griechenland Schutzberechtigten](#) von PRO ASYL und Refugee Support Aegean). Zudem verfügen viele Antragsteller*innen über familiäre Verbindungen in Deutschland, die sie andernorts nicht haben.

Zwar haben Eilanträge gegen Dublin-Überstellungen nach Italien und Griechenland eine hohe Erfolgsquote (66 Prozent Italien, 100 Prozent Griechenland, BT-Drs. 20/8304), doch läuft der Verweis auf die Möglichkeit, einen Rechtsbehelf gegen einen Dublin-Bescheid oder einen Drittstaaten-Bescheid einzulegen, in der Praxis oft ins Leere, weil Klage und Eilantrag in beiden Fällen innerhalb einer Woche erhoben werden müssen. In beiden Fällen besteht zwar kein Anwaltszwang, aber ohne qualifizierte anwaltliche Begleitung sind die Klagen aussichtslos. Es gibt aber viel zu wenige qualifizierte Rechtsanwälte*innen. Und die Kosten für eine anwaltliche Vertretung sind für viele Betroffene zu hoch, so dass es schon jetzt für die meisten Antragsteller*innen unmöglich ist, einen effektiven Rechtsbehelf gegen einen Dublin-Bescheid oder Drittstaatenbescheid einzulegen. Dies würde durch den Sozialleistungsausschluss weiter verschärft werden, weil sich die Antragsteller*innen eine anwaltliche Vertretung nicht mehr leisten können.

Frage der Wirkung eines Eilantrags auf den Leistungsausschluss

In der Regel zur aktuellen Leistungskürzung im §1a Abs. 7 AsylbLG steht: „Satz 1 [die Leistungskürzung] gilt nicht, sofern ein Gericht die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Abschiebungsanordnung angeordnet hat.“ Eine gleiche Formulierung ist im neuen Leistungsausschluss für Dublin-Fälle nach § 1 Abs. 4 AsylbLG-E nicht vorgesehen. Während von der aktuellen Leistungskürzung sowohl Personen mit Aufenthaltsgestattung als auch vollziehbar ausreisepflichtige Personen betroffen sein können, ist der Leistungsausschluss nur für vollziehbar ausreisepflichtige Personen vorgesehen, wobei dies laut § 1 Abs 1 Nr. 5 AsylbLG auch gilt „wenn eine Abschiebungsandrohung noch nicht oder nicht mehr vollziehbar ist“. Damit stellt sich die Frage, wie sich nach der neuen Regelung ein erfolgreicher Eilantrag auswirkt – schließlich hat ein Verwaltungsgericht eine hinreichende Wahrscheinlichkeit festgestellt, dass zum Beispiel im zuständigen Mitgliedstaat Verelendung drohen könnte und deswegen aufschiebende Wirkung der Klage angeordnet. Eine Rückführung ist bis zum Abschluss des Klageverfahrens folglich nicht möglich. In der Praxis wird die Aufenthaltsgestattung regelmäßig erst nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder bei Eilantrag erst nach dessen Ablehnung entzogen – damit würden die Personen nicht unter den Ausschluss fallen (vgl. §§ 67 Abs. 1 Nr. 5 und 34a Abs. 2 AsylG). Der Gesetzeswortlaut ist diesbezüglich jedoch missverständlich, denn eigentlich bleibt die Ausreisepflicht „vollziehbar“, aber nicht „vollstreckbar“ (vgl. NK-AuslR § 67 AsylG Rn. 76 ff.). Es wäre sinnvoll, dass bei Beibehaltung der Norm zumindest eine Klarstellung bezüglich der Wirkung von Eilanträgen im neuen Gesetzeswortlaut aufgenommen wird, da sich in der Praxis immer wieder zeigt, dass es ansonsten zu Missverständnissen oder auch zu rechtswidrigem Behördenhandeln kommen kann.