



Ausschussdrucksache 21(4)086 J
vom 3. November 2025

Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Constantin Hruschka, Evangelische Hochschule Freiburg
vom 3. November 2025

Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des
Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**

BT-Drucksache 21/1848

und

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der
Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem**

BT-Drucksache 21/1850

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
zu den Gesetzentwürfen

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des
Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
(GEAS-Anpassungsgesetz)
BT-Drucksache 21/1848

und

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

Zusammenfassung	2
1. Vorbemerkungen	3
a. Wiederholungsverbot	3
b. Reformvorhaben	4
2. Kinderrechte und Rechte von vulnerablen Personen im GEAS	5
a. Ausgangslage.....	5
b. Kinderrechtliche Empfehlungen.....	6
c. Vorschläge für Änderungen im Hinblick auf Kinder und Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asylverfahren.....	9
3. Verfahrensablauf	10
a. Screening	10
Rechtslage	10
Vorschläge für Änderungen im Rahmen des Screening	11
b. Zuständigkeitsbestimmung (Dublin-Verfahren)	12
Ausgangslage	12
Vorschläge zu den Dublin-Verfahren	12
c. Zulässigkeitsverfahren.....	12
d. Materielle Asylverfahren	13
Vorschläge zu materiellen Asylverfahren	14
Sichere Herkunftsstaaten	14
Ausdrückliche und stillschweigende Rücknahme	14
Schutzgewährung	14

4. Freiheitsbeschränkungen und Freiheitsentziehung	14
5. AsylbLG – Leistungsausschluss	15
6. Weitere Aspekte.....	17
Pflichten des BAMF und Rolle des BAMF in der Rechtsauskunft	17
Datenschutz.....	17
UNHCR.....	17
Kopien von Dokumenten	18
Anhörung	18
Umsetzung des GEAS-Anpassungsfolgendengesetz.....	18

Zusammenfassung

Die gewählte Form der Anpassung des deutschen Rechts an die GEAS-Reform birgt vielen Risiken für die konkrete Anwendung, da es notwendig sein wird, vorrangig die europäischen Verordnungen direkt anzuwenden und ergänzend die deutschen Rechtsgrundlagen insbesondere das AsylG, das AufenthG und das AsylbLG im Blick zu behalten. Dies kann und wird – zumindest in einer ersten Phase – die Rechtsanwendung auf allen Ebenen (Behörden, Gerichte, rechtliche Unterstützung und betroffene Personen) erschweren und höchstwahrscheinlich zunächst zur Verlangsamung von Verfahren führen. Angesichts dieser absehbaren Entwicklung und der Kürze der noch zur Verfügung stehenden Zeit, empfehle ich auf die angedachten Pilotprojekte (Artikel 1 der BT-Drucksache 21/1848) zu verzichten.

Besonderer Anpassungsbedarf für den vorliegenden Gesetzentwurf besteht bei der Umsetzung der Garantien für vulnerable Personen und bei den Regelungen zu Rechtsauskunft, Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Zudem sollten insbesondere die Inhaftierungsmöglichkeiten für Kinder und vulnerable Personen (§ 70a AsylG-E¹), die Vorschriften zum Screening (§ 14a, § 15b und § 71 AufenthG-E), die Regelungen zu den Aufenthaltsbeschränkungen und Asylverfahrenshaft (§ 68 ff. AsylG-E) und der Leistungsausschluss und weitere geplante Änderungen des AsylbLG (§ 1 Abs. 4 AsylbLG-E und § 1a AsylbLG-E) nochmals einer kritischen Prüfung unterzogen und entsprechend überarbeitet werden.

Darüber hinaus wäre es sinnvoll einige Vorschriften, die dem Unionsrecht widersprechen, aus dem Asylgesetz, dem Aufenthaltsgesetz und dem Asylbewerberleistungsgesetz zu streichen oder unionsrechtskonform umzuformulieren.²

¹ Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Regelungen der Gesetzentwürfe durch ein „-E“ (für Entwurf) kenntlich gemacht. Diese beziehen sich angesichts des Vorschlag Artikel 1 zu streichen, beim AsylG immer auf die Vorschläge in Artikel 2 des Entwurfs für ein GEAS-Anpassungsgesetz (BT-Drs. 21/1848).

² Etwa § 18 und § 26a AsylG sowie § 12a, § 15 und § 62b AufenthG.

1. Vorbemerkungen

a. Wiederholungsverbot

Die Anpassung des nationalen Rechtsrahmens zur Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ist (nicht nur) in Deutschland eine Mammutaufgabe, die – trotz der großzügig bemessenen Frist zur Umgestaltung des rechtlichen Rahmens von zwei Jahren – schwer zu bewältigen sein wird. Es ist nicht davon auszugehen, dass ab Juni 2026 die Strukturen bereitgestellt sind und das Wissen so weit aktualisiert ist, dass die Reform reibungslos umgesetzt werden kann. Es wird Geduld und viele praktische Aushandlungsprozesse brauchen, um die Reform umzusetzen. Insofern ist es bedauerlich, dass sich die europarechtlich keinesfalls zwingende Position³, dass verbindliche europarechtliche Regelungen aus einer Verordnung nicht im nationalen Recht wiederholt werden dürfen („Wiederholungsverbot“), bei der Gesetzgebungstechnik durchgesetzt hat. Der übergeordnete Wirksamkeitsgrundsatz („effet utile“) hätte wohl ein anderes Ergebnis sehr viel näher gelegt. Damit und mit den häufig sehr technisch und wenig nachvollziehbaren formulierten Verweisen in den Gesetzentwürfen bleibt die Chance einer bereinigenden Reform des Asylgesetzes (AsylG) ungenutzt. Neben den ohnehin einer Umsetzungsverpflichtung unterliegenden Normen der Neufassung der Aufnahmerichtlinie⁴ wäre gerade aufgrund des hybriden Charakters der Asylverfahrensverordnung⁵, die durch viele Verweise ins nationale Recht und auf nationale Umsetzungsspielräume, etwa bei den Grenzverfahren⁶ aber auch bei der Regelung zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung⁷, geprägt ist, eine Nennung und Wiederholung der Normen im nationalen Recht sehr hilfreich gewesen. Diese Abkehr von der gewählten Methode („Rumpfgesetz“) zu einer vollständigen Version des AsylG und der weiteren Regelungen könnte in der Kürze der nunmehr bis zur Anwendung zur Verfügung stehenden Zeit nicht mehr realistisch umgesetzt werden. Es könnte aber ein lohnendes Projekt für die Konsolidierung der Umsetzung der Reform darstellen, sich nach der ersten Evaluierung der Anwendung einer umfassenderen und verständlicheren Sichtbarmachung der Reform insbesondere im Asylgesetz zu widmen. Noch realistisch machbar wäre allerdings eine an einer besseren Verständlichkeit orientierte Anpassung der Benennung der zitierten Verordnungen (also etwa statt „Verordnung (EU) 2024/1348“ „Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348“) und die konsequentere Nennung der Kurzinhalte der referenzierten Normen (also etwa statt „Fälle nach Artikel 43 der Verordnung (EU) 2024/1348“ „Grenzverfahren nach Artikel 43 der Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348“⁸).

³ Vgl. dazu etwa Hruschka, Constantin: Umsetzung verboten?: Vom Normwiederholungsverbot zum Normwiederholungsgebot, VerfBlog, 2025/6/13, <https://verfassungsblog.de/umsetzung-verboten/>, DOI: 10.59704/dbab7a613aad0a91, s. auch Hruschka, Constantin/Nestler, Robert, Kinderrechtliche Aspekte der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, Gutachten im Auftrag 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, Juli 2025, S. 12 f., verfügbar unter: <https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2025/07/gutachten-geas-hruschka-nestler-2025.pdf>.

⁴ Richtlinie (EU) 2024/1346 (im Folgenden AufnahmeRL).

⁵ Verordnung (EU) 2024/1347 (im Folgenden AsylVfVO).

⁶ Art. 43 ff. AsylVfVO.

⁷ Art. 15 ff. AsylVfVO.

⁸ S. § 70 Abs. 4 AsylG-E und § 70a Abs. 7 AsylG-E.

b. Reformvorhaben

Die GEAS-Reform wurde acht Jahren nach den ersten Vorschlägen der EU-Kommission für eine Reform verabschiedet. Aus dem Reformpaket des Jahres 2016 wurde lediglich die Verordnung zu einer EU-Asylagentur (EUAA) verabschiedet⁹, die eine Aufwertung des 2010 durch eine Verordnung eingerichteten EU-Asylunterstützungsbüros EASO¹⁰ zur Folge hatte.

Wesentliche Grundlage für die weiteren Änderungen waren die Rechtstexte zum neuen Asyl- und Migrationspaket vom 23. September 2020¹¹. Die im Mai 2024 verabschiedeten und im Amtsblatt der EU veröffentlichten¹² Normen umfassen insgesamt zehn Rechtsakte, davon neun direkt anwendbare¹³ Verordnungen. Besonders bedeutsam sind die Screening-Verordnung VO (EU) 2024/1356¹⁴, die Regelungen zur Zuständigkeit in der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung VO (EU) 2024/1351¹⁵, die Regelungen zum internationalen Schutz in der Anerkennungsverordnung VO (EU) 2024/1347¹⁶, die Asylverfahrensverordnung VO (EU) 2024/1348 und die Regelungen zum Status während des Verfahrens in der Neufassung der Aufnahme-Richtlinie RL (EU) 2024/1346. Die Neufassung der Eurodac-Verordnung VO (EU) 2024/1358¹⁷ ist insbesondere aufgrund der vielen neuen Speichersachverhalte und der stark erweiterten Zugriffsrechte für Behörden bedeutsam. Jedenfalls für den deutschen Kontext spielen die restlichen Rechtsakte, namentlich die Verordnung zum Rückkehrgrenzverfahren VO (EU) 2024/1349, die Screening-Konsistenz-Verordnung VO (EU) 2024/1352 und Resettlement-Rahmen-Verordnung VO (EU) 2024/1350 aktuell eine völlig untergeordnete Rolle.

Aktuell unverändert und weiterhin von Bedeutung bleiben die Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG - RRL) und die der Schutzgewährung für Geflüchtete aus der Ukraine zugrundeliegende Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (RL 2001/55/EG). Zur Reform der Rückführungsrichtlinie liegt ein Vorschlag der EU-Kommission aus dem März 2025 vor, der die Schaffung einer Rückführungsverordnung zum Gegenstand hat.¹⁸ Das Rückführungssystem ist insgesamt kein originärer Teil des GEAS, da die gesetzgeberische Zuständigkeit der Union auf Art. 79 AEUV fußt, also im Bereich der Einwanderungspolitik und nicht der Asylpolitik angesiedelt ist. Erst durch die Regelungen zum Grenzverfahren und die systematische Verknüpfung von Asyl- und Rückkehrentscheidung als Regelfall gem. Art. 37 AsylVfVO werden asylverfahrensbedingte Abschiebungsanordnungen und -androhungen strukturell Teil des Asylverfahrens.

⁹ Verordnung (EU) 2021/2303. Mit Wirkung vom 19. Januar 2022 hat die EUAA ihre Arbeit aufgenommen und EASO – bei weitgehender personeller und inhaltlicher Kontinuität – formal abgelöst.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 439/2010.

¹¹ COM(2020) 609 final.

¹² ABl L v. 22.05.2024.

¹³ Vgl. Art. 288 AEUV.

¹⁴ Im Folgenden: ScreeningVO.

¹⁵ Im Folgenden: AMMVO.

¹⁶ Im Folgenden: AnerkennungsVO.

¹⁷ Im Folgenden: EurodacVO.

¹⁸ COM (2025) 101 vom 11. März 2025.

Verschiedene weitere Rechtsebenen sind im sog. Mehrebenensystem für die Anwendung des GEAS von Bedeutung. Dies sind vor allem völkerrechtliche Verträge, insbesondere aus dem Bereich des Menschenrechtsschutzes wie die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) und weitere Menschenrechtsverträge; das Europäische Primärrecht, vor allem die Grundrechtecharta (GRC); sowie das nationale Recht also insbesondere das AsylG, das AufenthG und das AsylbLG, von Bedeutung. Zwischen diesen besteht jedoch ein Rangverhältnis, sodass bei der Auslegung und der Anwendung des nationalen Rechts sowohl die völkerrechtlichen Standards als auch das Europäische Primär- und Sekundärrecht zwingend zu beachten sind. Die GEAS-Reform enthält dementsprechend verbindliche Vorgaben für das nationale Recht. In diesem System haben „die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht [...] Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten“¹⁹.

2. Kinderrechte und Rechte von vulnerablen Personen im GEAS

a. Ausgangslage

Laut der Begründung beider Gesetzentwürfe soll das GEAS nicht nur dazu beitragen, „EU-weit die Gewährung internationalen Schutzes insgesamt zu steuern und zu ordnen“ und irreguläre Migration zu begrenzen, sondern auch dazu „humanitäre Standards für Geflüchtete und ihre Familienangehörigen sowie vulnerable Asylsuchende zu schützen bzw. zu verbessern.“²⁰ In dieser Hinsicht hat der Gesetzentwurf in dieser Hinsicht eine Schieflage, da weder die generellen „Garantien für Minderjährige“ (Art. 13 ScreeningVO, Art. 23 AMMVO, Art. 22 AsylVfVO und Art. 26 AufnahmeRL) noch weitere spezielle Garantien für Minderjährige und/oder unbegleitete Minderjährige (vgl. etwa Art. 25 AMMVO, Art. 23 AsylVfVO, Art. 16 und 27 AufnahmeRL), noch die Garantien für Personen mit besonderen Bedürfnissen im Verfahren und bei der Aufnahme (Art. 21 AsylVfVO, Art. 24 und 25 AufnahmeRL) in geeigneter Weise wiedergegeben sind. Da der Schwerpunkt im Gesetzentwurf zum GEAS-Anpassungsgesetz im Wesentlichen auf die Umsetzung jener Normen der Aufnahmerichtlinie gelegt wurde, die sich mit der Freiheitsbeschränkung und der Freiheitsentziehung beschäftigen (§§ 68 ff. AsylG-E), fehlen essentielle Garantien für vulnerable Personen generell und für Kinder insbesondere. Das weitgehende Fehlen einer Umsetzung der Art. 24 bis 27 AufnahmeRL ist dabei angesichts der Umsetzungsverpflichtung der Aufnahmerichtlinie auch nicht mit der direkten Anwendbarkeit der Normen zu erklären. Die an die Bundesländer gerichtete Soll-Vorschrift des § 44 Abs. 2 AsylG-E bei der Unterbringung geeignete Maßnahmen zu treffen, um „besondere Bedürfnisse der Ausländer bei der Aufnahme zu identifizieren und zu berücksichtigen und den Schutz von Frauen, Kindern und weiteren schutzbedürftigen Personen zu gewährleisten“, reicht nicht aus, um den Garantien der Aufnahmerichtlinie

¹⁹ Vgl. Verträge von Lissabon, Anhang, Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz A. Nr. 17 – Abl. EU 2008, Nr. C 115, S. 344; vgl. auch Art. 23 GG.

²⁰ BT-Drs. 21/1848, S. 2 und BT-Drs. 21/1850, S. 2.

ausreichend Rechnung zu tragen. Einerseits besteht eine europarechtliche Verpflichtung, der mit einer Soll-Vorschrift und ohne Berücksichtigung der Vorgaben von Art. 25 Abs. 2 AufnahmeRL, der die Durchführung durch geschultes Personal, die Dokumentation und die mögliche Weiterleitung an Fachstellen umfasst, nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Darüber hinaus ist nur die Unterbringung erfasst und nicht alle möglichen besonderen Bedürfnisse im Rahmen der Aufnahme, wie dies die AufnahmeRL vorsieht. Daher besteht entsprechender unionsrechtlicher Nachbesserungsbedarf bei der Regelung des § 44 Abs. 2 AsylG-E.

Begrüßenswert ist, dass mit dem Vorschlag im GEAS-Anpassungsfolgendengesetz (BT-Drs. 21/1850) die Verpflichtung aus Art. 22 Abs. 2 AufnahmeRL, die Gleichbehandlung asylsuchender Kinder mit Kindern mit deutscher Staatsangehörigkeit zu gewährleisten, durch eine Änderung des AsylbLG und des SGB V erreicht werden soll.

b. Kinderrechtliche Empfehlungen

Der Autor dieser Stellungnahme hat im Juli 2025 zusammen mit Robert Nestler ein Gutachten mit dem Titel „**Kinderrechtliche Aspekte der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**“ veröffentlicht.²¹ Die dort ausführlich analysierte Rechtslage ist Grundlage für die nachfolgenden Empfehlungen, auf das Gutachten wird daher vollumfänglich verwiesen. Das Gutachten orientiert sich am Verfahrensablauf und die nachfolgenden Ausführungen sind dementsprechend thematisch geordnet. In dem Gutachten haben die Autoren folgende Hinweise zum Umsetzungsbedarf der Kinderrechte identifiziert:

„Bisher ist eine umfassende Umsetzung der Garantien für Minderjährige aus den verschiedenen Rechtsakten nicht vorgesehen, obwohl dies rechtlich erforderlich wäre, um deren praktische Umsetzung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang wäre es insbesondere notwendig, die Rechte und Garantien, die Kindern aus der ScreeningVO, AMMVO, der AsylVfVO und der AufnahmeRL zustehen, deutlich sichtbar zu machen und die Umsetzung durch entsprechende Verfahren zur Bestellung von Vormundschaften und anderen Vertretungspersonen abzusichern.“

„Die bisher geplante Umsetzung der GEAS-Reform ist europarechtswidrig, da sie gegen die Prinzipien der Normklarheit, der Rechtssicherheit und der praktischen Wirksamkeit („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. Insbesondere die vorgesehenen Verbesserungen im Bereich der Kinderrechte müssen daher umfassend durch einen

²¹ Gutachten im Auftrag 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, Juli 2025, verfügbar unter: <https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2025/07/gutachten-geas-hruschka-nestler-2025.pdf>.

Einbezug in das AsylG, das AufenthG und das AsylbLG abgesichert werden. Zudem muss aus den Normen klar erkennbar sein, welche Rechte aufgegriffene und asylsuchende Kinder haben, wie die Verfahren durchgeführt werden und welche Kompetenzen die handelnden Personen und Behörden haben.“

„Die systematische Beachtung der Kinderrechte ist durch den Einbezug kinderrechtlicher Expertise in die Ausgestaltung der Verfahrensabläufe des Screening sicherzustellen. Die systematische Hinzuziehung des zuständigen Jugendamtes bei den konkreten Kontrollen und dem Screening an den Außengrenzen muss daher gewährleistet werden.“

„Das Screening muss für Kinder mit Blick auf das Kindeswohl ausgestaltet sein. Das bedeutet einerseits für unbegleitete Minderjährige, dass eine (vorläufige) Inobhutnahme allen weiteren Verfahrensschritten vorgelagert sein muss. Andererseits muss für alle Minderjährigen das Screening an Orten durchgeführt werden, an denen eine kindgerechte Unterbringung möglich ist. Erforderlich sind darüber hinaus kindgerecht aufgearbeitete Informationen über das Verfahren und ein frühzeitiger Zugang zu rechtlicher Beratung und Vertretung.

Zudem sind Verfahrensabläufe beim Screening einzurichten, die eine schnelle Bestimmung möglicher besonderer Bedürfnisse, die sich aus der Minderjährigkeit oder anderen Vulnerabilitäten ergeben, unter Einbezug von unabhängigen Fachorganisationen und -personen ermöglichen. Für unbegleitete Minderjährige muss darüber hinaus der Zugang des Jugendamts zum Zweck der Inobhutnahme sowie der Zugang zu Rechtsberatung sichergestellt sein. In Bezug auf begleitete Minderjährige muss des Weiteren für deren Eltern oder Betreuungspersonen direkt nach einem Zugriff Zugang zu einer Rechtsvertretung verfügbar sein. Diese Vorgehensweise sollte gesetzlich geregelt werden.“

„Eine Asylantragstellung durch unbegleitete Minderjährige in eigenem Namen sollte nicht möglich sein. Vor einer Antragstellung sollte eine Inobhutnahme und Klärung der Situation durch Vormund und Rechtsvertretung erfolgen. Die Regelungen der GEAS-Reform zu Vormundschaft und Rechtsvertretung müssen auf der nationalen Ebene umgesetzt werden, um den Vorrang der Kinder- und Jugendhilfe bedarfsgerecht auszugestalten. Es sollte daher ein entsprechender Rechtsbehelf geschaffen werden.

Das in der Screening-Verordnung vorgesehene Monitoring sollte zudem kinderrechtliche Aspekte mit Blick auf Auftrag und Planung umfassend berücksichtigen.“

„Im Screening-Verfahren und im Asylverfahren müssen alle Personen, die dies angeben, als minderjährig behandelt werden.“

„Die das Screening und die Asylverfahren betreffenden datenschutzrechtlichen Regelungen sollten überprüft werden, um sicherzustellen, dass Daten von Kindern

ausschließlich im Einklang mit den Regelungen des GEAS erhoben werden und datenschutzrechtliche Standards jederzeit eingehalten werden.“

„Das bestehende System in § 42a SGB VIII muss bereits zum Zeitpunkt des Screening greifen. Nur so kann für alle folgenden Schritte sichergestellt werden, dass die Vertretungsperson bestellt ist.“

„Es dürfen keine Zuständigkeitsbestimmungen durchgeführt werden, die zu Zwangsmaßnahmen gegen unbegleitete Minderjährige führen können. Überstellungen von unbegleiteten Minderjährigen in Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach der AMMVO sollten daher nur auf freiwilliger Basis und zu Familienangehörigen, Geschwistern sowie Verwandten oder aus Gründen, die auf Freiwilligkeit beruhen und dem Schutz des Kindeswohls dienen, durchgeführt werden.“

„Kindern ist eine Rechtsvertretung während des gesamten Verfahrens zur Verfügung zu stellen.“

„Kinder (begleitet wie unbegleitet) sollten grundsätzlich aus Grenzverfahren und von beschleunigten Verfahren ausgenommen werden.“

„Kinder sind grundsätzlich von beschleunigten Verfahren auszunehmen, es sei denn, damit wäre eine schnelle Schutzgewährung oder anderweitige Aufenthaltssicherung verbunden.“

„Eine Abschiebung von Kindern in einen Drittstaat, zumal wenn keine persönlichen oder familiären Verbindungen bestehen, ist mit dem Kindeswohl unvereinbar und darf daher nicht erfolgen.“

„Die kinderspezifische Auslegung der Gründe für eine Schutzgewährung sollte gerade im Lichte der Rechte aus der KRK weiter vorangetrieben werden. Die sich entwickelnde internationale Praxis in diesem Bereich muss sich daher stärker in der Entscheidungspraxis und in den entsprechenden Dienstanweisungen des BAMF niederschlagen.“

„Von der geplanten Umgestaltung des Familienasyls ist abzusehen, da die geplante Neuregelung die bewährten Abläufe stark verändert und die Gefahr unterschiedlicher Status innerhalb einer Familie erhöht.“

„Die Unterbringung von Minderjährigen darf ausschließlich in geeigneten Unterkünften erfolgen, die den Standards der AufnahmeRL entsprechen. Dies gilt sowohl für begleitete als auch unbegleitete Kinder. Für unbegleitete Minderjährige gilt zudem das Primat der Jugendhilfe. Eine Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen mit erwachsenen Personen muss daher vermieden werden. Familien mit Kindern müssen ebenfalls in kindgerechten Unterkünften untergebracht werden. Hierzu sollten flächendeckend

Mindeststandards umgesetzt werden. [...] Es sollte klargestellt werden, dass die Vorgaben von § 44 Abs. 2 AsylG-E bereits während des Screening anwendbar sind. Ein Ausschluss aus der regulären Unterbringung nach einer Entscheidung im Rahmen des Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens widerspricht europa- und verfassungsrechtlichen Standards, so dass auch in diesem Kontext die Anwendung des AsylbLG nicht ausgeschlossen werden darf.“

„Die Notwendigkeit, Gewaltschutzkonzepte, die ein besonderes Augenmerk auf den Schutz von Kindern legen sollten, für alle im Rahmen der Reform ermöglichten neuen Unterbringungsformen zu entwerfen und umzusetzen, muss gesetzlich verankert werden. Hierfür bedarf es jedoch einer Änderung der bisher für diese neuen Unterbringungsformen vorgesehenen Regelungen [...] sowie einer Anpassung der bestehenden Gewaltschutzkonzepte für Unterkünfte nach dem AsylG im Lichte des § 68 AsylG-E.“

„§ 68 AsylG-E sollte gestrichen werden. Erfolgt keine Streichung von § 68 AsylG-E ist, etwa durch die Einfügung eines klarstellenden Satz 4 in § 68 Abs. 1 AsylG-E, der Schutz von Minderjährigen durch den Ausschluss einer Unterbringung Minderjähriger in einer solchen Einrichtung zu gewährleisten.“

Ein solcher Satz 4 des § 68 AsylG-E könnte etwa lauten: „Eine Anordnung nach Satz 1 ist für Minderjährige und Familien mit minderjährigen Kindern ausgeschlossen.““

„Die Inhaftierung von Minderjährigen sollte gesetzlich ausgeschlossen sein. § 70a AsylG-E sollte daher entsprechend geändert werden und klarstellen, dass eine Inhaftierung von Kindern nicht möglich ist.“

c. Vorschläge für Änderungen im Hinblick auf Kinder und Personen mit besonderen Bedürfnissen im Asylverfahren

Die meisten dieser Hinweise wären mit einer systematischen, das Screening mitumfassenden Umsetzung der Garantien der Aufnahmerichtlinie erfüllbar. Vorrangig empfehle ich daher die umfassende wortlautgetreue Umsetzung der Garantien aus der Aufnahmerichtlinie.

Die im Zuge der Feststellung besonderer Bedürfnisse bei der Aufnahme getroffenen Feststellungen sollten auch die Grundlage für die Feststellung der besonderen Bedürfnisse im Asylverfahren, deren Umsetzung nach § 5 Abs. 1 AsylG-E Aufgabe des BAMF ist, darstellen.

An den entsprechenden Stellen im AsylG-E (§ 18a und § 30 AsylG-E) sollte auch für begleitete Kinder klargestellt werden, dass Kinder grundsätzlich nur in den zwingend vorgeschriebenen Fällen einem Grenzverfahren oder einem beschleunigten Verfahren unterliegen.

In allen asylverfahrensrechtlichen Fragen sollte eine Rechtsvertretung für Kinder zur Verfügung stehen. Bei unbegleiteten Minderjährigen reicht die Tätigkeit des „Vertreters“ nach Art. 27 AufnahmeRL nicht aus, um die Rechtsvertretung abzusichern, da die beistehende Rolle des „Vertreters“ und die Rolle der Rechtsvertretung strukturell unterschiedlich sind. Bei gleichzeitiger Übernahme beider Aufgaben könnte die Vertretung des Kindes in einen Rollenkonflikt kommen.

Kinder sollten grundsätzlich nicht in Aufnahmeeinrichtungen nach § 47 Abs. 1b AsylG-E untergebracht werden und generell von Maßnahmen zur Freiheitsbeschränkung nach § 68 und § 68a AsylG-E ausgenommen sein.

Zudem sollte es ausgeschlossen sein, dass Kinder in Asylverfahrenshaft genommen werden dürfen. Eine entsprechende Änderung von § 70a AsylG-E wird empfohlen.

Da der EuGH in seiner Rechtsprechung das deutsche Familienasyl nicht als unionsrechtswidrig bezeichnet hat, könnte es sich anbieten, dieses beizubehalten, um nicht zu viele etablierte Strukturen zu verändern, da die auf Art. 23 AnerkennungsVO basierende Neuregelung komplizierter ist als die bisherige Regelung. Die notwendige vorgelagerte Prüfung des Schutzbedarfs könnte durch einen Zusatz in § 26 Abs. 3 und 5 AsylG abgesichert werden. Dieser könnte lauten: „sofern sie nicht selbst die Voraussetzungen für den internationalen Schutz im Sinne der AnerkennungsVO (EU) 2024/1347 erfüllen“.

3. Verfahrensablauf

a. Screening

Rechtslage

In Deutschland hat Außengrenzen im Sinne des Art. 5 ScreeningVO nur an internationalen Flug- und Seehäfen. Binnengrenzen werden durch vorläufig eingeführte Grenzkontrollen nicht zu Außengrenzen. Die Regeln für Außengrenzkontrollen sind nur in Teilen entsprechend angewendet.²² Die Fiktion der Nichteinreise ist auch bei vorläufig wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen nicht auf die Situation der Einreise an der Binnengrenze anwendbar.²³ Nicht zuletzt deshalb unterscheidet die ScreeningVO das verpflichtende Screening an der Außengrenze (Art. 5 ScreeningVO) vom Screening im Hoheitsgebiet (Art. 7 ScreeningVO). Der Begriff „Hoheitsgebiet“ umfasst den gesamten Schengenraum als das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und nicht lediglich das

²² Vgl. Art. 31 SGK.

²³ Vgl. EuGH, Urteil vom 21. September 2023, Rs. C-143/22, ADDE u. a. Rn. 34 ff.; sowie EuGH, Urteil vom 19. März 2019, C-444/17, Arib u. a., Rn. 45; ausführlich etwa Huber/Mantel/Nestler/Vogt, § 13 AufenthG.

Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates. Das Screening nach Art. 5 Abs. 1 lit. a ScreeningVO wird dementsprechend nur bei Personen durchgeführt, die eine Außengrenze unbefugt übertreten, während das Screening nach Art. 7 Abs. 1 ScreeningVO im „Hoheitsgebiet“ der Mitgliedstaaten nur zur Anwendung kommt, wenn die Person noch kein Screening durchlaufen hat und bereits in den Schengenraum eingereist ist. Die ScreeningVO stellt entsprechend in ErwG 21 klar, dass „[u]nbeschadet der Vorschriften für Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten [...] die Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, die beim unbefugten Überschreiten dieser Binnengrenzen aufgegriffen wurden, [...] den in dieser Verordnung festgelegten Vorschriften für die Überprüfung innerhalb des Hoheitsgebiets und nicht den Vorschriften für die Überprüfung an der Außengrenze“ unterliegt. Ist die Einreise in den Schengenraum erfolgt, ist auch ein Grenzverfahren, das ausschließlich vor der Einreise über eine Außengrenze stattfinden kann, nicht möglich,²⁴ da sich wie der EuGH klargestellt hat, die Verfahren strukturell unterscheiden²⁵. In diesen Fällen ist weder eine Zurückweisung noch eine Zurückschiebung ohne formalisierte Kooperation mit dem Nachbarstaat möglich. Diese kann durch gemeinsame Polizeiarbeit nach Art. 23a des Schengener Grenzkodex (SGK) oder unter Einhaltung der Verfahrensbestimmungen eines Rückübernahmeabkommens erfolgen. Eine Zurückweisung oder Zurückschiebung von asylsuchenden Personen und von Personen, deren Schutzbedarf schon von einem Mitgliedstaat anerkannt wurde, darf auch in diesen Fällen nicht erfolgen.

Vorschläge für Änderungen im Rahmen des Screening

Alle Normen, die geeignet erscheinen, die Unterscheidung zwischen Binnen- und Außengrenzverfahren und damit auch beim Screening aufzuheben oder unklarer werden zu lassen, sollten im Zuge der Normbereinigung gestrichen werden. Dies gilt insbesondere für die Regelung zu Zurückweisungen und Zurückschiebungen, namentlich § 18 Abs. 2 bis 4 AsylG und § 15 AufenthG. Im Falle rechtmäßig wiedereingeführter Grenzkontrollen ergeben sich die Handlungsmöglichkeiten an der Binnengrenze unmittelbar aus dem Schengener Grenzkodex, so dass die genannten Regelungen auch für diese Fälle nicht notwendig sind. Sie entsprechen zudem nicht den Vorgaben der Dublin-Verordnung zur verpflichtenden Durchführung eines Zuständigkeitsbestimmungsverfahrens bzw. der Rückführungsrichtlinie und müssten daher ohnehin unangewendet bleiben.²⁶

Im Rahmen des Screening ist es zudem erforderlich, die Sicherheitskontrolle nach Art. 15 und 16 ScreeningVO sowie die vorläufige Vulnerabilitätsprüfung nach Art. 12 Abs. 3 und 4 ScreeningVO genauer zu regeln, als dies bisher der Fall ist.

Im Fall der Feststellung einer „Bedrohung für die innere Sicherheit“ (Art. 15 Abs. 1 ScreeningVO) ist die Folge bei einem Screening nach Art. 5 ScreeningVO im Falle eines

²⁴ Vgl. auch Hruschka/Nestler, Kinderrechtgutachten, Fn. 3.

²⁵ Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 19. März 2019, C-444/17, Arib u. a.

²⁶ Huber/Mantel/Nestler/Vogt, § 15 AufenthG und Huber/Mantel/Nestler/Vogt, § 18 AsylG.

Asylantrags eine automatische Zuweisung in das Grenzverfahren. Wird die Bedrohung für die innere Sicherheit im Rahmen eines Screening oder auf andere Weise festgestellt, ist die Folge die Zuständigkeit des Erstantragstaates (Art. 16 Abs. 4 AMMVO). Die entsprechenden Zuständigkeitsfolgen sollten im nationalen Recht explizit geregelt werden. Ein Zuständigkeitsbestimmungsverfahren nach den Kriterien findet in diesen Fällen nicht statt (vgl. Art. 16 Abs. 4 UAbs. 3 AMMVO).

Da die Zuständigkeit für das Screening durch § 71 AufenthG-E, den Grenzbehörden und den Polizeibehörden des Landes zugewiesen werden soll, ist es für die verpflichtende vorläufige Vulnerabilitätsprüfung zentral, dass die Einbindung der fachlichen Expertise gesetzlich geregelt wird. Dies wäre etwa durch eine § 71 Abs. 4b AufenthG-E nachgebildete Zuständigkeitszuweisung an Fachbehörden (etwa Jugendämter und andere geeignete Stellen) gewährleistet. Alternativ könnte die Initiative für die vorläufige Feststellung zur Vulnerabilität im Rahmen der Mitwirkungspflicht durch eine Ergänzung von § 82 AufenthG sichergestellt werden. Sollte dieser Weg gewählt werden, wäre es notwendig auch eine entsprechende Beratung zur Durchführung und den möglichen Effekten einer vorläufigen Vulnerabilitätsprüfung vorzusehen.

b. Zuständigkeitsbestimmung (Dublin-Verfahren)

Ausgangslage

Die Zuständigkeitsbestimmung nach der AMMVO (bisher bekannt als „Dublin-Verfahren“ erfordert nur wenig Umsetzung im nationalen Recht, da sie im Wesentlichen unmittelbar gilt. Die Rechtschutzregelung des § 34a AsylG-E ist allerdings sprachlich nicht einfach nachzuvollziehen und birgt das Risiko, das nicht klar zwischen der Zuständigkeitsentscheidung und der Überstellungsentscheidung unterschieden wird. Da Art. 16 Abs. 3 AMMVO für ein Überstellungsverbot nunmehr im Einklang mit der Rechtsprechung auf das Erfordernis systemischen Mängel verzichtet, ist es zentral, dass die Folgen des Vorliegens von Abschiebungsverboten klar benannt werden.

Vorschläge zu den Dublin-Verfahren

§ 34a Abs. 2 AsylG-E sollte so gefasst werden, dass die Konsequenz des Vorliegens eines Abschiebungsverbotes klargestellt ist. Die Norm könnte etwa lauten: „Liegt ein Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes vor, darf keine Abschiebungsanordnung oder -androhung erlassen werden.“

c. Zulässigkeitsverfahren

Die vorgeschlagene Regelung in § 29 AsylG-E entspricht den Vorgaben der Asylverfahrensverordnung. Allerdings weicht Reihenfolge von Art. 38 AsylVfVO ab, was in der Praxis zu Verwirrung führen kann. Es wäre daher wünschenswert, hier in jedem Fall einen Gleichlauf mit Art. 38 AsylVfVO herzustellen, wenn die Möglichkeiten der Unzulässigkeitsgründe voll ausgeschöpft werden sollen. In diesem Kontext ist darauf

hinzuweisen, dass ein Auseinanderfallen nach § 26a AsylG und nach § 27 AsylG-E zu sicheren Drittstaaten bestimmten Staaten vermieden werden sollte. Aktuell sind lediglich Staaten auf der Liste, die nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht als Drittstaaten sondern als EU-Partnerstaaten zu betrachten sind, so dass die Regelung zu Zeit keinen rechtmäßigen Anwendungsbereich hat.

d. Materielle Asylverfahren

Falls der Asylantrag zulässig und Deutschland zuständig ist, führt das BAMF ein materielles Asylverfahren durch. Unabhängig von der Verfahrensart muss eine Entscheidung über den Schutzbedarf getroffen werden, wenn der Antrag nicht von der betroffenen Person zurückgenommen wird oder als zurückgenommen gilt.²⁷ Beide Möglichkeiten der Verfahrensbeendigung ohne Prüfung des Schutzbedarfs regelt § 32 AsylG-E in einer Norm. Dies ist insofern problematisch, da im Falle der stillschweigenden Rücknahme ein Rechtsbehelf vorgesehen ist.

Im Falle der Gewährung internationalen Schutzes, richtet sich der rechtliche Status nach der AnerkennungsVO. Erfolgt keine Schutzgewährung und liegen auch keine Abschiebungsverbote vor, findet die Rückführungsrichtlinie Anwendung. Dies gegebenenfalls in Verbindung mit der RückkehrgrenzverfahrensVO, wenn ein Grenzverfahren nach § 18a AsylG-E durchgeführt wurde. Die RückkehrgrenzverfahrensVO ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung.²⁸ Um den Aufenthalt beenden zu können, muss eine Rückkehrentscheidung mittels einer Abschiebungsandrohung ergehen.²⁹ Aktuell ist der Status der Personen, die aus Gründen des Art. 5 RRL gem. § 34 Abs. 1 Nr. 4 AsylG keine Abschiebungsandrohung erhalten, ungeklärt. Dasselbe gilt für Abschiebungsverbote in Fällen des Vorliegens von Ausschlussgründen. Einige Fallkonstellationen sind dabei durch das AufenthG geregelt und durch die Rechtsprechung des EuGH präzisiert worden. Sofern zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote oder Rückführungshindernisse nach der Rückführungsrichtlinie vorliegen oder eine zeitnahe Rückführung offensichtlich ausgeschlossen ist, darf keine Rückkehrentscheidung getroffen werden.³⁰ Der Status der jeweiligen Person richtet sich dann nach dem nationalen Recht, das ihrer rechtlichen Situation Rechnung tragen muss.³¹ Die Duldung ist, da sie die Ausreisepflicht voraussetzt

²⁷ Vgl. Art. 40 (ausdrückliche Rücknahme) und Art. 41 (stillschweigende Rücknahme) AsylVfVO; eine stillschweigende Rücknahme wird insbesondere bei Nichtmitwirkung, Nichtteilnahme an Verfahrensschritten und bei der Verletzung von Meldepflichten angenommen.

²⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 3 RGVfVO, der unter anderem auf Art. 6 Abs. 4 RRL verweist, der wiederum die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten enthält, „jederzeit [...] einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen“.

²⁹ Vgl. dazu Huber/Mantel/Gordzielik/Bergmann, § 59 AufenthG Rn. 7 ff. und Huber/Mantel/Broscheit, § 34 AsylG Rn. 9 ff.

³⁰ Vgl. dazu insbesondere EuGH, Urteil vom 8. Mai 2018, Rs. C-82/16, K. A. u. a., Rn. 104 ff. und EuGH, Urteil vom 15. Februar 2023, Rs. C-484/22, GS, Rn. 27; die Prüfung des Vorliegens solcher Hindernisse ist nach § 34 Abs. 1 AsylG dem BAMF zugewiesen.

³¹ Vgl. EuGH, Urteil vom 22. November 2022, Rs. C-69/21, Medizinisches Cannabis; in Deutschland erhalten Personen, bei den Abschiebungsverbote festgestellt wurden, in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG, während in den anderen geschilderten Situationen, jedenfalls zumindest eine Duldung

bisher kein gangbarer Weg zur Statusklärung. Eine solche sollte spätestens dann erfolgen, wenn der EuGH seine Rechtsprechung in diesem Bereich weiter konsolidiert.

Vorschläge zu materiellen Asylverfahren

Sichere Herkunftsstaaten

Der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten steht aus meiner Sicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sicheren Herkunftsstaaten entgegen, da der EuGH für die Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten dem nationalen Recht überantwortet hat.³² Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts verlangt die Einbeziehung des Bundesrates und ermöglicht – anders als das EU-Recht – eine Bestimmung als sicherer Herkunftsstaat nur, wenn das ganze Land für alle Personen verfolgungssicher ist.³³

Ausdrückliche und stillschweigende Rücknahme

Die Regelung des § 32 AsylG-E sollte die beiden Normen der AsylVfVO klarer auseinanderhalten, da die entsprechenden Entscheidungen in Bezug auf die Rechtsschutzmöglichkeiten unterschiedliche Rechtsfolgen haben. Dies könnte beispielsweise durch eine Splittung in Abs. 1 und Abs. 2 erfolgen.

Schutzgewährung

Die Regelungen des § 60 Abs. 8 AufenthG-E, die in § 3 Abs. 2 AsylG-E in Bezug genommen werden, begegnen im Hinblick auf die niedrige Schwelle aber der ein Ausschluss möglich sein soll, rechtlichen Bedenken. Sie sollten daher entsprechend an das erforderliche Niveau, dass nach der AnerkennungsVO für einen Ausschluss vorgegeben ist, namentlich „eine besonders schwere Straftat“ im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe e AnerkennungsVO angepasst werden.³⁴

4. Freiheitsbeschränkungen und Freiheitsentziehung

Die Regelungen der §§ 68 ff. AsylG-E sollten im Lichte der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 4. und 5. August 2025³⁵ nochmals genau überprüft werden. Gerade die klare Übertragung des Richtervorbehalts des Art. 104 Abs. 2 GG auf alle Formen der Abschiebungshaft, gibt Anlass die Anordnungsmöglichkeiten durch die Behörden, die die Regelungen vorsehen nochmals zu überprüfen. Nach den Entscheidungen ist zumindest zweifelhaft, ob Raum für eine widerlegliche Vermutung der Fluchtgefahr verbleibt. Da die Entscheidungen sich aus zu Freiheitsbeschränkungen äußern, sollte die Überprüfung alle Normen der §§ 68 ff. umfassen.

zu erteilen ist. Eine Duldung ohne Abschiebungsandrohung ist allerdings ein Systembruch, da die Duldung eine vollziehbare Ausreisepflicht voraussetzt.

³² Vgl. EuGH, Urte. v. 1. August 2025, C-758/24, C-759/24.

³³ Vgl. BVerfGE 94, 115.

³⁴ Vgl. dazu Huber/Mantel/Endres de Oliveira/Hruschka/Mantel, § 60 Abs. 8 AufenthG.

³⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 4. August 2025 - 2 BvR 329/22 und 2 BvR 330/22 sowie Beschl. v. 5. August 2025 - 2 BvR 1191/22 und die entsprechende Pressemitteilung vom 28. Oktober 2025.

Insgesamt begegnen die Aufnahmeeinrichtung zur Durchführung von Verfahren bei Sekundärmigration nach § 44 Abs. 1a AsylG-E insbesondere praktischen Bedenken, da jedenfalls bei der aktuellen Überstellungsquote eine Umverteilung von zehntausenden Asylsuchenden nach dem Scheitern der Dublin-Überstellung, die seit Jahren aus verschiedenen Gründen Realität ist führen. Zudem muss in jedem Einzelfall geprüft werden, in welchem Staat sich die Person gem. Art. 17 Abs. 4 AMMVO aufhalten muss, und ob Ausnahmen von der Aufenthaltspflicht nach Art. 18 Abs. 3 und 4 AMMVO vorliegen.

5. AsylbLG – Leistungsausschluss

Das AsylbLG regelt unter anderem die Leistungen für asylsuchende und ausreisepflichtige Personen. Nach der Aufnahmerichtlinie der EU³⁶ sind asylsuchenden Personen „Unterkunft, Verpflegung und Kleidung in Form von Sach- oder Geldleistungen oder Gutscheinen oder einer Kombination davon sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs“ zu gewähren, um für diese Personen „einen „angemessenen Lebensstandard“ zu gewährleisten.³⁷ Diese Verpflichtung gilt grundsätzlich auch in sog. Dublin-Verfahren also in Verfahren, in denen aufgrund der Dublin-Verordnung ein anderer Staat als Deutschland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist oder sein könnte.

Gleichzeitig werden schon länger die Leistungen für Personen, für die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in einem Bescheid („Dublin-Bescheid“) festgestellt hat, dass ein anderer europäischer Staat für das Asylverfahren zuständig ist, nicht mehr vollumfänglich gewährt. Zwischen August 2019 und Oktober 2024 galt gem. § 1a Abs. 7 AsylbLG a.F. eine automatische Leistungseinschränkung für asylsuchende Personen, denen ein Dublin-Bescheid zugestellt wurde. Seit 31. Oktober 2024 sind asylsuchende Personen für deren Asylverfahren ein anderer Staat zuständig ist, sogar ab Zustellung des Bescheids von Leistungen nach dem AsylbLG ganz ausgeschlossen (§ 1 Abs. 4 Nr. 2 AsylbLG), wenn das BAMF im Bescheid feststellt, dass die (selbstorganisierte) Ausreise in den zuständigen Staat „rechtlich und tatsächlich möglich ist“. Nach der Rechtsprechung gilt dies nur bis zum Ablauf der Überstellungsfrist, da nach deren Ablauf Deutschland für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig wird und (spätestens dann) wieder vollumfänglich Leistungen gewähren muss.³⁸

In einem Vorlageverfahren des BSG hat der Generalanwalt Richard de la Tour am 23. Oktober 2025 seine Schlussanträge vorgelegt. Nach seiner überzeugenden Ansicht sind schon die früheren Leistungseinschränkungen des § 1a Abs. 7 AsylbLG a.F. europarechtswidrig,³⁹ dies gilt – angesichts der Ausführungen zum Recht auf einen angemessenen Lebensstandard – ebenfalls für den aktuell geltenden Leistungsausschluss. Bei diesem ist bisher zudem unklar welche Leistungen zu gewähren sind, da die Versorgung der Personen – da sind sich alle handelnden Behörden einig – nicht komplett eingestellt werden darf.

³⁶ Richtlinie 2013/33/EU (AufnahmeRL).

³⁷ Art. 17 Abs. 5 AufnahmeRL.

³⁸ Vgl. BSG, Urt. v. 25.7.2024 – B 8 AY 7/23 R.

³⁹ Siehe dazu auch schon Hruschka, ZIAS 2020, 113, 119 ff.

Da der Generalanwalt im Wesentlichen auf Rechtsprechung des EuGH verweist, die eindeutig belegt, dass (auch) die Regelung des § 1 Abs. 4 AsylbLG in ihrer aktuellen Fassung unionsrechtswidrig ist, müssten die deutschen Behörden und Gerichte die Regelung unangewendet lassen, um die weitere effektive Geltung und die volle Wirksamkeit der Vorgaben der Aufnahme richtlinie sicherzustellen. In dieser Hinsicht hält der EuGH in ständiger Rechtsprechung fest, dass „erforderlichenfalls [...] jede — auch spätere — entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet“ bleiben muss. Rechtsanwendende Behörden und Gerichte dürfen nicht „die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten.“⁴⁰

Als Konsequenz der Ausführungen des Generalanwalts ergeben sich auch weitere Fragen hinsichtlich der Unionsrechtswidrigkeit der aktuellen deutschen Rechtslage und Praxis etwa hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Bezahlkarte oder hinsichtlich der Ungleichbehandlung von asylsuchenden Personen aus sicheren Herkunftsländern beispielsweise bei der Unterbringung, beim Zugang zu Integrationskursen und beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Darüber hinaus sind die Ausführungen des Generalanwalts zum angemessenen Lebensstandard deswegen besonders relevant, weil zukünftig mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen und nach Art. 18 AMMVO⁴¹ und Art. 21 Neufassung der AufnahmeRL⁴² grundsätzlich die Leistungsberechtigung ab der Zustellung des Dublin-Bescheids entfallen soll. Dies steht allerdings unter dem Vorbehalt „der Notwendigkeit, einen Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen sicherzustellen.“⁴³

Letzterer Aspekt spiegelt sich nicht im GEAS-Anpassungsgesetz, vielmehr ist die Fortführung des Leistungsausschlusses geplant.⁴⁴ Dadurch ist klar, dass der angemessene Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht nicht sichergestellt ist. Die geplante Regelung muss aus unionsrechtlicher Sicht also entweder gestrichen oder so angepasst werden, dass der angemessene Lebensstandard zukünftig in jeder Situation während des gesamten Dublin-Verfahrens gewährleistet ist.

Dies wäre am besten dadurch gewährleistet, wenn möglichst schnell klargestellt würde, dass Asylsuchende in Dublin-Verfahren auch nach dem Dublin-Bescheid weiterhin über ein Anwesenheitsrecht (also eine Aufenthaltsgestattung) verfügen, wie dies der BayVGH überzeugend dargestellt hat.⁴⁵ Keine Regelung der Aufnahme richtlinie oder der zukünftig geltenden AMMVO stellt die Rolle als „Antragsteller“ während des gesamten Dublin-Verfahrens in Frage. Dies gilt auch dann, wenn wie nach Anwendungsbeginn der GEAS-Reform Leistungseinschränkungen rechtlich möglich sind. Diese Einschränkungsmöglichkeiten umfassen lediglich die materiellen Leistungen nach dem Dublin-Bescheid

⁴⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 9.3.1978 – Rs. 106/77 (Simmenthal II), Tenor.

⁴¹ Verordnung (EU) 2024/1351.

⁴² RL 2024/1346/EU.

⁴³ So der Wortlaut der beiden genannten Bestimmungen.

⁴⁴ Vgl. zur Begründung der Fortführung der Regelung BT-Drs. 21/1848, S. 145 f.

⁴⁵ Vgl. etwa BayVGH, Urt. v. 21.05.2025 – 19 B 24.1772, Rn. 24 ff.

sowie den Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt nach Art. 17-20 AufnahmeRL, nicht aber das Aufenthaltsrecht. Die Einschränkungen sind zudem beschränkt auf eine Leistungshöhe, die die Mindestschwelle der Menschenwürde nicht unterschreitet. Im Sinne einer endgültigen Klärung wäre es daher wünschenswert, dass der EuGH zeitnah über das Vorlageverfahren entscheidet und dann die nationale Rechtslage zügig angepasst wird.

Auf die Weiterführung des Leistungsausschlusses sollte daher verzichtet werden und dieser gestrichen werden.

6. Weitere Aspekte

Pflichten des BAMF und Rolle des BAMF in der Rechtsauskunft

Zur Klarstellung sollte § 24 AsylG nicht gestrichen werden, sondern die Normen nennen, die die Pflichten der Asylbehörde normieren.

§ 12b AsylG-E sollte gestrichen werden, da er auf einem Missverständnis der rechtlichen Natur der Rechtsauskunft nach Art. 16 beruht. Die verfahrensleitende Behörde kann ganz offensichtlich keine Rechtsauskunft zum Verfahren erteilen, die über die bestehenden Informationsverpflichtungen hinausgeht. Die in Art. 16 AsylVfVO enthaltenen ähnlichen Verpflichtungen sind strukturell unterschiedlich. Selbstverständlich muss das BAMF die Informationen zum Verfahren erteilen, die in § 12b AsylG-E angesprochen sind (früher „AVB Stufe 1“). Dass die unentgeltliche Rechtsauskunft nicht von der Asylbehörde erteilt werden kann, zeigt etwa Art. 12 AsylVfVO, der eine Verbindung der Anhörung zur Zulässigkeit und zur Begründetheit erlaubt, wenn die asylsuchende Person „vorab über diese Möglichkeit informiert wurde und sich mit seinem Rechtsberater gemäß Artikel 15 oder mit einer Person, die mit der Bereitstellung von Rechtsauskunft betraut ist, gemäß Artikel 16 beraten konnte.“ Eine solche Beratung über das sinnvolle Vorgehen in einem Asylverfahren sollte von einer neutralen Stelle und nicht von der das Verfahren führenden Behörde erteilt werden.

Dementsprechend sollte in § 12a AsylG erwähnt werden, dass die dortige Asylverfahrensberatung als Umsetzung von Art. 16 AsylVfVO anzusehen ist.

Datenschutz

Mangels eigener Expertise wird auf eine Kommentierung der datenschutzrechtlichen Implikationen der Änderungen am AZRG und der Durchführungsverordnung verzichtet.

UNHCR

Die Streichung von § 9 AsylG sollte überdacht werden, da die völkerrechtliche Rolle von UNHCR über die Regelung von Art. 6 AsylVfVO hinausgeht. Gerade die Rolle von UNHCR nach Art. 35 GFK hat weitere über individuelle Verfahren hinausgehende Aspekte.⁴⁶ Die entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen sollten daher klar benannt bleiben.

⁴⁶ Vgl. HK-GFK Frei/Hruschka, Art. 35 GFK.

Kopien von Dokumenten

Streichung von Abs. 4 missverständlich – da eine Sicherstellung an Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 Bst. f nicht verpflichtend ist, muss die sich daran anschließende Konsequenz (Anfertigen und Übergabe der Kopien) aus dem Gesetz ergeben. Bspw. „In Anwendung von Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 AsylVfVO ist das BAMF für das Erstellen und die Übergabe der Kopien zuständig.“ Diese Zuweisung der Zuständigkeit ist erforderlich, um die Übergabe sicherzustellen, wie dies Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 AsylVfVO vorsieht.

Anhörung

Die Regelung von § 25 AsylG-E entspricht nicht den Vorgaben von Art. 4 AnerkennungsVO und von Art. 13 AsylVfVO. Auf diese Regelungen sollte verwiesen werden. Die Umsetzung ist angesichts der Verordnungsregelungen nicht erforderlich.

Umsetzung des GEAS-Anpassungsgesetzes

In Einklang mit Art. 35 AufnahmeRL sollten Artikel 3 und 4 des GEAS-Anpassungsgesetzes am 12. Juni 2026 in Kraft treten.