



GGUA · Hafenstraße 3–5 · 48153 Münster

Claudius Voigt

Tel. 02 51 / 1 44 86 - 26

Mobil 01 57 80 49 74 23

Fax 02 51 / 1 44 86 - 10

voigt@ggua.de

Münster, 10. September 2024

Es drohen Hunger und Obdachlosigkeit: Menschen im Dublin-Verfahren sollen systematisch verelenden

Das, was bisher undenkbar war, ist jetzt Teil eines [Gesetzentwurfs](#): Menschen, für deren Asylverfahren nach den Dublin-Regelungen ein anderer EU-Staat zuständig ist, sollen in Deutschland systematisch verelenden. Ein Ausschluss von sämtlichen Leistungen des AsylbLG soll dazu führen, dass selbst existenziellste Grundbedürfnisse wie Unterkunft, Verpflegung und medizinische Behandlung normalerweise gar nicht mehr, sondern nur noch in außergewöhnlichen Ausnahmefällen sichergestellt werden. Dabei wird auch keine Rücksicht darauf genommen, ob es sich um besonders schutzbedürftige Personen handelt, die besondere Bedürfnisse haben – wie etwa Menschen mit Behinderung, schweren Erkrankungen oder alte Menschen. Man nimmt allen Ernstes in Kauf, dass Menschen nach zwei Wochen aus den Unterkünften in die Straßenobdachlosigkeit und extreme Armut gezwungen werden.

Dass der Gesetzentwurf offensichtlich weder mit Unionsrecht noch mit der Verfassung zu vereinbaren ist, stört dabei nicht. Es scheint zur politischen Strategie geworden zu sein, Regelungen zu beschließen, die später absehbar für rechtswidrig erklärt werden. Das dauert aber einige Zeit, und zumindest so lange kann man die (menschen-)rechtswidrige Praxis schon mal umsetzen.

Hafenstraße 3–5
48153 Münster

Tel. 02 51 / 1 44 86 - 0

Fax 02 51 / 1 44 86 - 10

info@ggua.de

www.ggua.de

Mitglied im Paritätischen
Wohlfahrtsverband

Rechtsform: eingetragener Verein (e. V.)
Registergericht: Amtsgericht Münster, VR 2347

Vertretungsberechtigt gem. § 26 BGB:
Christina Couceiro Nieto, Anton Degenhardt,
Kirsten Eichler, Dominik Hüging
(Schatzmeister), Claudius Voigt, Verena
Wörmann, Saskia Zeh

Datenschutzbeauftragte:
Simone Hemken, IST-planbar GmbH

Spendenkonto:
IBAN: DE50 4036 1906 0304 2222 00
BIC: GENODEM11BB

Wer soll von Leistungen ausgeschlossen werden?

Der Gesetzentwurf sieht in § 1 Abs. 4 AsylbLG neu vor, vollziehbar ausreisepflichtige Personen, für deren Asylverfahren ein anderer Dublin-Staat zuständig ist, **nur noch für zwei Wochen** Leistungen für das physische Existenzminimum zu gewähren und sie danach von sämtlichen Leistungen auszuschließen. Dies gilt, wenn

- das BAMF eine **Unzulässigkeitsentscheidung** und
- eine **Abschiebungsanordnung** erlassen hat und
- die Person **vollziehbar ausreisepflichtig** ist, sie aber **keine Duldung** hat.

Dies gilt schon dann, wenn die Unzulässigkeitsentscheidung noch nicht unanfechtbar ist. Betroffen davon sind Personen, denen keine Duldung erteilt wird. In einigen Bundesländern bzw. bei einigen Ausländerbehörden wird nach der Unzulässigkeitsentscheidung und Eintreten der vollziehbaren Ausreisepflicht keine Duldung erteilt, obwohl die Überstellung nicht unmittelbar erfolgen kann. Dies dürfte zwar rechtswidrig sein, weil „*die Systematik des Ausländergesetzes [...] grundsätzlich keinen Raum für einen derartig unregelmäßigen Aufenthalt*“ kennt (vgl.: Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.3.2003; [2 BvR 397/02](#)). Aber die Praxiserfahrung zeigt, dass zunehmend die Duldung verweigert und stattdessen aufenthaltsrechtlich nicht vorgesehene Fantasiepapiere ausgestellt werden. Daher ist zu befürchten, dass eine größer werdende Zahl von Menschen unter den neuen Ausschluss fallen würde.

Zweiwöchige Überbrückungsleistungen nur für das physische Überleben

Personen, die dem neuen Leistungsausschluss unterliegen, haben nur noch einen Anspruch auf „**Überbrückungsleistungen**“ – einmalig innerhalb von zwei Jahren. Diese „Überbrückungsleistungen“ werden bis zur Ausreise, **längstens aber für zwei Wochen** gewährt. Der Umfang entspricht den Leistungen nach § 1a Abs. 1 sowie § 4 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 AsylbLG. Das bedeutet, dass in den zwei Wochen ausschließlich folgende Leistungen gewährt werden:

- Leistungen des **rein physischen Existenzminimums** für „*Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege*“. Nur in Ausnahmefällen besteht zusätzlich Anspruch auf Kleidung und Hausrat (§ 1a Abs. 1 AsylbLG).
- **Notfall-Gesundheitsversorgung** bei akuten Erkrankungen oder Schmerzzuständen (ohne Vorsorgeuntersuchungen oder Impfungen!) sowie medizinische Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt (§ 4 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 AsylbLG).

Die Gewährung von Geldleistungen soll dabei gesetzlich ausgeschlossen werden.

Kategorisch und auch in Härtefällen ausgeschlossen sind nach dem Gesetzentwurf demnach auch in den zwei Wochen künftig:

- sämtliche Leistungen des **sozialen Existenzminimums** (z. B. Mobilität, Telekommunikation),
- die Behandlung **chronischer Erkrankungen**,
- Teilhabeleistungen nach § 6 AsylbLG für Menschen mit **Behinderung**,
- Leistungen für **Pflegebedürftige**, z. B. Pflegesachleistungen
- Zusatzbedarfe für **Schwangere** (jenseits medizinischer Bedarfe)
- Leistungen zur Erfüllung einer **verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht** (z. B. Passbeschaffung, Kosten der freiwilligen Ausreise)
- usw.

Nach den zwei Wochen: Das physische Überleben darf nur noch bei „außergewöhnlicher Härte“ gesichert werden, das soziale Überleben keinesfalls

Der Gesetzentwurf sieht zusätzlich eine so genannte „Härtefallregelung“ vor. Diese bezieht sich auf zwei Konstellationen:

- Die Überbrückungsleistungen in den zwei Wochen müssen im Falle einer „außergewöhnlichen Härte“ einige wenige **zusätzliche Leistungen** umfassen.
- Nach den zwei Wochen müssen Leistungen nur im Falle einer „außergewöhnlichen Härte“ **überhaupt noch gewährt** werden – allerdings nur die Leistungen für **das physische Überleben**. Die Leistungen für das soziale Überleben sind auch dann kategorisch ausgeschlossen.

Für beide Öffnungen soll künftig eine „**außergewöhnlichen Härte**“ Voraussetzung. Dies ist eine extrem hohe Hürde, es handelt sich um die härteste Härte, die das Gesetz kennt. Sie ist wesentlich schwerer zu erfüllen als eine „besondere Härte“, die aktuell schon für eine andere Gruppe im Gesetz steht (das sind bislang in bestimmten Fällen Personen, die in einem anderen EU-Staat einen Schutzstatus haben oder auch bestimmte nicht-erwerbstätige Unionsbürger*innen). Eine drastische Verschärfung!

Bislang war es für ausgeschlossene Menschen möglich, in besonderen **Härtefällen** auch die Leistungen des sozialen Existenzminimums sowie die zusätzlichen Leistungen des § 6 AsylbLG beanspruchen zu können – sowohl innerhalb der zwei Wochen als auch danach.

Dies wird nun weitestgehend ausgeschlossen: Denn selbst im Falle einer „**außergewöhnlichen Härte**“ dürfen neben dem rein physischen Überleben zusätzlich **ausschließlich**

- **Schutzimpfungen** und **Vorsorgeuntersuchungen** (§ 4 Abs. 1 S. 2)
- sowie in **unaufschiebbaren Fällen Zahnersatz** geleistet werden (§ 4 Abs. 1 S. 3 AsylbLG).
- Für **Kinder** besteht ein neu vorgesehener zusätzlicher Anspruch auf Leistungen „zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern“ – vom Wortlaut her aber auch nur bei der berüchtigten „außergewöhnlichen Härte“.

Das ist erbärmlich! Aufgrund des Vorrangs des Kindeswohls wäre zwingend gewesen, zumindest Minderjährige von sämtlichen Kürzungen oder gar Streichungen von vornherein auszunehmen!

Diese so genannten „Härtefallleistungen“ sind sowohl während der zweiwöchigen Überbrückungsleistungen vorgesehen, als auch danach, sofern *„dies im Einzelfall auf Grund besonderer Umstände zur Überwindung einer außergewöhnlichen Härte und zur Deckung einer zeitlich befristeten Bedarfslage unabweisbar geboten ist, insbesondere bei amtsärztlich festgestellter Reiseunfähigkeit“*.

Welch ein Menschenbild, welches Verständnis von Menschenwürde steht dahinter, wenn selbst die Befriedigung eines Grundbedürfnisses wie Essen oder Unterkunft von einer „außergewöhnlichen Härte“ abhängig gemacht wird und nur im Ausnahmefall erlaubt sein soll? Der Normalfall soll aus Sicht der Koalition hingegen sein, Menschen in die Obdachlosigkeit und in Hunger zu zwingen.

Die Leistungen des sozialen Existenzminimums sowie erforderliche Leistungen für besonders schutzbedürftige Personen sind hingegen nach dem Gesetzentwurf selbst im Falle einer außergewöhnlichen Härte kategorisch ausgeschlossen. Hierbei handelt es sich um eine deutliche Verschärfung gegenüber der aktuellen Rechtslage, die darüber hinaus von den Gerichten in der Luft zerrissen werden dürfte.

Der Ausschluss ist verfassungswidrig

Es ist offensichtlich, dass diese Neuregelung verfassungswidrig ist – und zwar mindestens aus zwei Gründen:

- Die Betroffenen haben es **nicht selbst in der Hand**, wann und wie sie ausreisen. Damit kann jedoch die Ausreise auch nicht als „Selbsthilfeobliegenheit“ konstruiert werden (vgl.: BVerfG, Urteil vom 5. November 2019; 1 BvL 7/16 sowie BSG, Urteil vom 29. März 2022, B 4 AS 2/21). In Dublin-Fällen ist die freiwillige Ausreise momentan „aus Sicherheitsgründen“ normalerweise nicht möglich (vgl.: BAMF: Dienstanweisung Dublin, S. 168). Selbst wenn das BAMF in Ausnahmefällen einer freiwilligen Ausreise zustimmen sollte, ist ein zeitaufwändiges bürokratisches Verfahren erforderlich, auf das die Betroffenen keinerlei Einfluss haben. Denn anders als EU-Bürger*innen oder Personen mit einem Aufenthaltstitel können Asylsuchende nicht einfach innerhalb der EU reisen. Hierfür müssen Papiere ausgestellt werden, die Durchreise durch andere Staaten ist nicht erlaubt usw. Somit haben es Menschen im Dublin-Verfahren nicht in der Hand, wann und wie sie in den zuständigen Mitgliedsstaat ausreisen – selbst wenn sie wollten. In der Folge kann von ihnen die gar nicht ohne weiteres mögliche Ausreise logischerweise auch nicht als „Selbsthilfeobliegenheit“ erwartet werden. Eine Leistungsstreichung ist aus diesem Grund eine unzulässige „rein repressive Sanktion“ und verfassungswidrig.

Beispiel Italien: Seit fast zwei Jahren nimmt Italien keine Menschen im Dublin-Verfahren zurück. Dennoch erlässt das BAMF eine

Unzulässigkeitsentscheidung und eine Abschiebungsanordnung. Die Betroffenen würden daher – sofern sie keine Duldung erhalten – dem Leistungsausschluss unterliegen. Sie können aber weder zwangsweise überstellt werden, noch können sie nach Italien ausreisen. Die Bundesregierung plant sie nun auszuhungern, obwohl sie die Situation nicht beeinflussen können. Es liegt auf der Hand, dass dies verfassungswidrig ist.

- Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen sowohl das **physische** als auch das **soziale Existenzminimum** stets und zu jeder Zeit sichergestellt werden: *„Die Gewährleistung lässt sich nicht in einen „Kernbereich“ der physischen und einen „Randbereich“ der sozialen Existenz aufspalten, denn die physische und soziokulturelle Existenz werden durch Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG einheitlich geschützt“* (BVerfG, Urteil vom 12. Mai 2021 (1 BvR 2682/17). Dass nach der Gesetzesänderung das physische Überleben von einer „außergewöhnlichen Härte“ abhängig gemacht wird und das soziale Existenzminimum kategorisch ausgeschlossen werden soll, ist somit nicht verfassungskonform. Im Gegensatz zur aktuellen Rechtslage etwa bei EU-Bürger*innen sieht die Gesetzesänderung auch keinen Spielraum für eine verfassungskonforme Auslegung zu.

Abgesehen davon ist es auch aus anderen Gründen offenkundig verfassungswidrig, Menschen in die Straßenobdachlosigkeit zu zwingen oder noch nicht einmal die Ernährung sicherzustellen.

Der Ausschluss ist unionsrechtswidrig

Die Ausschlüsse sind weder mit der aktuell geltenden Aufnahmerichtlinie zu vereinbaren, noch mit der ab Mai 20206 umzusetzenden neuen Aufnahmerichtlinie.

- Die **aktuelle Aufnahmerichtlinie** (RL 2013/33/EU), die auch für Personen während des Dublin-Verfahrens gilt, schließt eine pauschale Kürzung für bestimmte Personengruppen aus. Es muss stets eine begründete Einzelfallentscheidung unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit getroffen werden. Dabei müssen auch im unzuständigen Mitgliedsstaat Leistungen erbracht werden, die *„ein menschenwürdiges Leben ermöglichen und vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten gewährleisten“* (Erwägungsgrund Nr. 11 RL 2013/33/EU). Aus dem Begriff „angemessener Lebensstandard“ ergibt sich, dass die Leistungen wohl kaum auf die Sicherung der rein physischen Existenz reduziert werden dürfen. „Bett, Brot, Seife“ haben mit einem angemessenen Lebensstandard erkennbar nichts zu tun, sondern sind das absolute Minimum, das auch bei Sanktionen eingehalten werden müsste. Die medizinische Versorgung muss gem. Art. 19 mindestens die „unbedingt erforderliche Behandlung“, bei Personen mit besonderen Bedürfnissen die „erforderliche medizinische und sonstige Hilfe“ umfassen. Auch dies ist im Falle eines Ausschlusses von § 6 AsylbLG nicht gewährleistet.

- Die **neue Aufnahmerichtlinie** (RL (EU) 2024/1346) sieht in Art. 21 vor, dass Betroffene ab der Zustellung der Überstellungs-Entscheidung „*keinen Anspruch auf die im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteile gemäß den Artikeln 17 bis 20*“ im unzuständigen Mitgliedsstaat mehr haben. Darunter fallen der Zugang zum Arbeitsmarkt (Art. 17), der neu eingeführte Zugang zu Sprachkursen (Art. 18) und der Anspruch auf materielle Leistungen (Art. 19 und 20). Allein der Anspruch auf Gesundheitsversorgung bleibt unabhängig davon aufrechterhalten (Art. 22). Diese kann auf eine Notversorgung beschränkt bleiben. Neu ist jedoch, dass Minderjährige immer einen Anspruch auf eine uneingeschränkte Gesundheitsversorgung haben, ebenso wie Antragstellende mit besonderen Bedürfnissen. Letzteres ist nach der vorgeschlagenen Gesetzesänderung aufgrund des Verbots, Leistungen nach § 6 AsylbLG zu gewähren, nicht erfüllt. Darüber hinaus schreibt Art. 21 S. 2 die Pflicht vor, „*einen Lebensstandard im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen sicherzustellen.*“ Dies bedeutet, dass insbesondere die EU-Grundrechtecharta (GRCh) stets berücksichtigt werden muss. Demnach muss zumindest gewährleistet sein, die „*elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen, wie insbesondere sich zu ernähren, sich zu waschen und eine Unterkunft zu finden*“. Es darf keine Situation entstehen, die die „*physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigte oder sie in einen Zustand der Verelendung versetzte, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre*“. (vgl.: EuGH, u.a. Urteil vom 19. März 2019; C-163/17). Dieser „Standard“ wird gelegentlich zynisch als „Bett, Brot, Seife“ bezeichnet, was in Deutschland jedoch prinzipiell dem rein physischen Existenzminimum entsprechen dürfte.

Ein vollständiger Leistungsausschluss ist somit auch nach neuem EU-Recht unzulässig. Im Falle eines Leistungsausschlusses gem. § 1 Abs. 4 AsylbLG würde im Rahmen einer unionsrechtskonformen Auslegung über die Härtefallregelung mindestens ein Anspruch auf Ernährung, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitsversorgung über zwei Wochen hinaus bis zur tatsächlichen Ausreise bestehen. Es liegt also gleichsam immer eine außergewöhnliche Härte vor.

Für Kinder (Vorrang des Kindeswohls) und andere schutzbedürftige Personen mit besonderen Bedürfnisse wäre die pauschale Kürzung per se unzulässig. Die Gesundheitsversorgung darf für Kinder und schutzbedürftige Personen nicht eingeschränkt werden (Art. 22 Richtlinie (EU) 2024/1346). § 1 Abs. 4 AsylbLG sieht jedoch nur vor, dass besondere Bedürfnisse von Kindern abgedeckt werden müssen - aber wiederum nur im Falle einer außergewöhnlichen Härte. Ein Rückgriff auf § 6 AsylbLG ist ansonsten ausgeschlossen – etwa für Menschen mit Behinderungen, bei Pflegebedürftigkeit, schweren Erkrankungen, Schwangerschaft usw. Daher ist die von der Bundesregierung vorgeschlagene Änderung auch in dieser Hinsicht unzulässig.

Abgesehen von diesen rechtlichen Erwägungen stellt sich die Frage, was in die Parteien gefahren ist, einen solchen Vorschlag zu machen?! Hat die gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit der Rechtsradikalen und der

Rassist*innen mittlerweile eine so starke Wirkmacht, dass selbst die bürgerliche Mitte glaubt, diese in Gesetzesform gießen zu müssen?