

KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Kuhn-Zuber | Hoenig

Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger

Beratungsleitfaden

2. Auflage



Nomos

KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT

Sie arbeiten sich in ein neues Sachgebiet ein und benötigen rasch zuverlässige und umfassende Informationen? Sie möchten die wesentlichen Fakten zu Konzepten, Fällen, Arbeitsfeldern und Anwendungsgebieten der Sozialen Arbeit wissen, Good Practice-Beispiele kennenlernen und Handlungsempfehlungen für die Praxis erhalten? In der Reihe erscheinen Werke mit direktem Praxisbezug. Die Bände richten sich an Professionals, Berufseinsteiger:innen und -umsteiger:innen sowie an Studierende, gerade auch mit Blick auf Praxissemester und Anerkennungsjahr.

Gabriele Kuhn-Zuber | Ragnar Hoenig

Sozialleistungsansprüche für Flüchtlinge und Unionsbürger

Beratungsleitfaden

2., aktualisierte und erweiterte Auflage



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-0482-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-3978-8 (ePDF)

2., aktualisierte und erweiterte Auflage 2024

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2024. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort zur zweiten Auflage

Sozialleistungen für Flüchtlinge und Unionsbürger*innen sind nach wie vor Gegenstand zahlreicher gesetzgeberischer Aktivitäten – teils getrieben durch mangelnde finanzielle Ressourcen bei weiter hohen Zahlen von Menschen, die nach Deutschland migrieren, häufig auf der Suche nach Sicherheit und besseren (Über)Lebenschancen, teils auch getrieben durch die Zunahme rechtspopulistischer Stimmungen, die Geflüchteten oft unterstellen, nur wegen der Sozialleistungen nach Deutschland zu kommen. Die Neuauflage dieses Beratungsleitfadens gestaltete sich entsprechend schwierig, die letzten einzuarbeitenden Änderungen mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz und der Einführung einer Bezahlkarte sind quasi kurz vor Erscheinen erst in Kraft getreten. Die Komplexität der Materie nimmt allerdings nicht ab und stellt die Menschen, die in der Sozial- und Migrationsberatung tätig sind, weiterhin vor große Herausforderungen. Das Konzept des Beratungsleitfadens ist – nach vielen positiven Rückmeldungen aus der Leser*innenschaft – beibehalten worden: ausgehend von dem Überschreiten der Grenze bis hin zur Erteilung eines Aufenthaltstitels bzw. auch zur Ablehnung eines Schutzstatus⁴ werden im ersten Teil die Sozialleistungen angelehnt an den Aufenthaltsstatus dargestellt und am Ende jedes Kapitels überblicksartig zusammengefasst. Da ukrainische Geflüchtete durch die Anwendung der Massenzustroms-Richtlinie einen Sonderstatus haben, wird diese Personengruppe gesondert betrachtet. Auch Unionsbürger*innen unterliegen aufgrund des europäischen Gemeinschaftsrechts besonderen Regelungen, die es rechtfertigen, in einem zweiten Teil des Beratungsleitfadens aufgenommen zu werden. Abschließend bleiben in einem dritten Teil kurze Ausführungen zu den verwaltungsrechtlichen Regelungen und dem gerichtlichen Rechtsschutz.

Die Autor*innen dieses Beratungsleitfadens haben sich bewusst für eine gegenderte Schreibweise entschieden. Sprache soll inklusiv sein und alle Menschen unabhängig von ihrer geschlechtlichen Zuschreibung einbinden. Aus Platz- und Formatgründen ließ sich dies allerdings nicht für den Titel des Leitfadens realisieren. Eine Änderung des Titels von Flüchtlinge zu „Geflüchtete“ war aus organisatorischen Gründen in dieser Auflage auch nicht mehr zu realisieren. Der Begriff „Flüchtling“ ist (völker)rechtlich zwar mit Schutz und Rechten verbunden, stellt allerdings im Sprachgebrauch zu sehr auf einen passiven Status, eine Opferrolle, ab. Menschen, die gewaltsam vertrieben werden, sind aber nicht nur Opfer, sondern auch aktiv agierende Menschen, die als solche auch wahrgenommen werden sollten. Sollte es eine dritte Auflage dieses Beratungsleitfadens geben, wird diese Änderung aufgenommen.

Unser Dank gilt allen Menschen und Organisationen, die sich im Migrationsrecht engagieren und den Betroffenen mit Rat und Tat zur Seite stehen. Ihnen soll dieser Beratungsleitfaden eine hoffentlich gute Arbeitshilfe sein.

Der Beratungsleitfaden ist auf dem Rechtsstand von Mai 2024.

Berlin, den 3. Juni 2024

Prof. Dr. Gabriele Kuhn-Zuber

Prof. Dr. Ragnar Hoenig

Inhalt

| | |
|---|-----|
| Vorwort zur zweiten Auflage | 5 |
| Abkürzungsverzeichnis | 11 |
| Einleitung | 17 |
| Teil 1: Sozialleistungen für geflüchtete Menschen | 19 |
| 1. Einführung | 19 |
| 2. Grundlagen des Asylrechts | 21 |
| 2.1 Grundbegriffe | 21 |
| 2.2 Ablauf des Asylverfahrens | 22 |
| 2.3 Überblick über den Aufenthaltsstatus geflüchteter Menschen | 29 |
| 3. Sozialleistungen für geflüchtete Menschen | 31 |
| 3.1 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – Überblick | 32 |
| 3.2 Grenzübertritt und Ankunft | 34 |
| 3.3 In der zuständigen Erstaufnahmeeinrichtung / Im Ankunftszentrum | 35 |
| 3.3.1 Vor Erteilung des Ankunfts nachweises | 36 |
| 3.3.2 Nach Erteilung des Ankunfts nachweises | 38 |
| 3.3.3 Asylantragstellung | 66 |
| 3.4. Nach der Verteilung in den Bundesländern und Kommunen | 68 |
| 3.4.1 Sozialleistungen während des Asylverfahrens – bis einschließlich 36 Monate Aufenthalt | 71 |
| 3.4.2 Sozialleistungen während des Asylverfahrens ab dem 37. Monat des Aufenthalts – Analogleistungen | 87 |
| 3.5 Nach Abschluss des Asylverfahrens | 110 |
| 3.5.1 Aufenthaltstitel | 110 |
| 3.5.2 Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, 2 oder 3 AufenthG | 114 |
| 3.5.3 Aufenthaltserlaubnis nach §§ 23 Abs. 1, 24, 25 Abs. 4 Satz 1 oder Abs. 5 AufenthG | 143 |
| 3.5.4 Duldung nach § 60a AufenthG | 157 |
| 3.5.5 Weitere Fallkonstellationen des AsylbLG | 168 |
| 3.6 Exkurs: unbegleitete minderjährige Geflüchtete | 170 |
| 3.6.1 Ablauf des Verfahrens | 170 |
| 3.6.2 Unterbringung und Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge | 173 |
| 3.6.3 Schulische und berufliche Ausbildung | 173 |
| 3.7 Integrationskurse | 174 |
| 3.8 Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten | 177 |
| 4. Geflüchtete aus der Ukraine | 177 |
| 4.1 Aufenthalt | 178 |
| 4.2 Sozialleistungen | 181 |
| 4.2.1 Existenzsichernde Leistungen | 182 |
| 4.2.2 Weitere Sozialleistungen | 183 |
| Teil 2: Sozialleistungen für Unionsbürger*innen | 185 |
| 1. Einführung | 185 |

| | |
|--|------------|
| 2. Rechtsgrundlagen | 185 |
| 3. Aufenthaltsrecht von Unionsbürger*innen | 190 |
| 3.1 Aufenthaltsberechtigung nach der Richtlinie 2004/38 i.V.m. FreizügG/EU | 190 |
| 3.1.1 Aufenthaltsrecht in den ersten drei Monaten nach Einreise | 191 |
| 3.1.2 Aufenthaltsrecht über drei Monate als Erwerbstätige | 192 |
| 3.1.3 Aufenthaltsrecht über drei Monate zur Arbeitssuche | 198 |
| 3.1.4 Aufenthaltsrecht als Nicht-Erwerbstätige | 199 |
| 3.1.5 Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen und nahestehenden Personen | 200 |
| 3.1.6 Verlustfeststellung | 203 |
| 3.2 Aufenthaltsberechtigung aus der VO 492/2011 | 204 |
| 3.3 Aufenthaltsberechtigung aus anderen Gründen – insbesondere Aufenthaltsgesetz | 206 |
| 3.4 Daueraufenthaltsrecht | 207 |
| 3.5 Aufenthaltsrecht von Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs | 208 |
| 4. Existenzsichernde Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts | 210 |
| 4.1 Grundsicherung für Arbeitssuchende – Leistungen nach dem SGB II | 210 |
| 4.1.1 Leistungsberechtigung | 210 |
| 4.1.2 Leistungsausschlüsse für Unionsbürger*innen | 211 |
| 4.1.3 Leistungsausschluss für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) | 217 |
| 4.1.4 Rechtliche Bewertung der Leistungsausschlüsse | 218 |
| 4.2 Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII | 222 |
| 4.2.1 Leistungsberechtigung | 222 |
| 4.2.2 Leistungsausschlüsse nach dem SGB XII | 224 |
| 4.2.3 Überbrückungsleistungen | 225 |
| 4.2.4 Leistungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten des EFA | 230 |
| 4.3 Leistungen nach dem AsylbLG? | 231 |
| 5. Andere Sozialleistungen | 233 |
| 5.1 Kranken- und Pflegeversicherung | 233 |
| 5.2 Leistungen der Sozialhilfe | 236 |
| 5.3 Eingliederungshilfe | 236 |
| 5.4 BAföG und BAB | 237 |
| 5.4 Familienleistungen | 238 |
| 5.4.1 Kindergeld | 238 |
| 5.4.2 Elterngeld | 241 |
| 5.4.3 Unterhaltsvorschuss | 241 |
| Teil 3: Verwaltungsverfahren und Rechtsschutz | 245 |
| 1. Verwaltungsverfahren | 245 |
| 1.1 Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz | 245 |
| 1.1.1 Antrag und Verwaltungsverfahren | 245 |

| | | |
|---|---|------------|
| 1.1.2 | Besonderheiten bei der Aufhebung von Bescheiden im Asylbewerberleistungsrecht | 248 |
| 1.2 | Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II | 249 |
| 1.2.1 | Antrag und Verwaltungsverfahren | 249 |
| 1.2.2 | Besonderheiten bei der Aufhebung von Verwaltungsakten | 252 |
| 1.3 | Andere Sozialleistungen | 253 |
| 1.4 | Wenn die Behörde nicht entscheidet | 255 |
| 1.4.1 | Vorschusszahlung und Kostenerstattung | 255 |
| 1.4.2 | Untätigkeitsklage | 256 |
| 1.4.3 | Dienstaufsichtsbeschwerde | 256 |
| 2. | Rechtsschutzverfahren | 256 |
| 2.1 | Widerspruchsverfahren | 257 |
| 2.2 | Gerichtsverfahren | 260 |
| 2.3 | Einstweiliger Rechtsschutz | 263 |
| Literaturverzeichnis | | 267 |
| Sachregister | | 271 |
| Bereits erschienen in der Reihe KOMPENDIEN DER SOZIALEN ARBEIT | | 279 |

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung

| | |
|-------------|--|
| ABl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| a.E. | am Ende |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| aG | außergewöhnlich gehbehindert (Merkzeichen) |
| AGG | Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz |
| Alt. | Alternative |
| Art. | Artikel |
| AsylbLG | Asylbewerberleistungsgesetz |
| AsylG | Asylgesetz |
| AsylVfG | Asylverfahrensgesetz |
| AufenthG | Aufenthaltsgesetz |
| AufnahmeRL | Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96–116 |
| AV-Wohnen | Ausführungsvorschriften zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und §§ 35 und 36 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AV Wohnen) Berlin, vom 13.12.2022 (https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/ausfuehrungsvorschriften/av_wohnen-571939.php) |
| Az. | Aktenzeichen |
| AZR | Ausländerzentralregister |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BAB | Berufsausbildungsbeihilfe |
| BAföG | Bundesausbildungsförderungsgesetz |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BayEUG | Bayerisches Unterrichts- und Erziehungsgesetz |
| BbgSchulG | Schulgesetz Brandenburg |
| BeckOK SozR | Beck-Onlinekommentar Sozialrecht |

| | |
|------------|---|
| BEEG | Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz |
| BeschV | Beschäftigungsverordnung |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BGG | Behindertengleichstellungsgesetz |
| BKGG | Bundeskindergeldgesetz |
| Bl | blind (Merkzeichen) |
| BR-Drucks. | Bundesratsdrucksache |
| BremSchulG | Schulgesetz Bremen |
| BSG | Bundessozialgericht |
| BT-Drucks. | Bundestagsdrucksache |
| Buchst. | Buchstabe |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVG | Bundesversorgungsgesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| DV | Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge |
| EASY | Erstverteilung von Asylbegehrenden (auf die Bundesländer) |
| EFA | Europäisches Fürsorgeabkommen |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGBGB | Einführungsgesetz zum BGB |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EStG | Einkommenssteuergesetz |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUR | Euro |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EVS | Einkommens- und Verbrauchsstichprobe |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |

| | |
|-------------|---------------------------------|
| f. | folgende(r) |
| ff. | folgende |
| FGO | Finanzgerichtsordnung |
| FÖJ | Freiwilliges Ökologisches Jahr |
| FreizügG/EU | Freizügigkeitsgesetz/EU |
| FSJ | Freiwilliges Soziales Jahr |
| G | gebehindert (Merkzeichen) |
| GdB | Grad der Behinderung |
| GEAS | Gemeinsames Asylsystem |
| gem. | gemäß |
| GewO | Gewerbeordnung |
| GEZ | Gebühreneinzugszentrale |
| GFK | Genfer Flüchtlingskonvention |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GKV | Gesetzliche Krankenversicherung |
| Gl | gehörlos (Merkzeichen) |
| H | hilfebedürftig (Merkzeichen) |
| HmbSG | Schulgesetz Hamburg |
| HSchG | Schulgesetz Hessen |
| i.d.F. | in der Fassung |
| i.d.R. | in der Regel |
| i.H.v. | in Höhe von |
| i.S.d. | im Sinne des |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| IfSchG | Infektionsschutzgesetz |
| IntV | Integrationskursverordnung |
| JAmt | Jugendamt |
| j.L. | Langtext bei juris |
| Kap. | Kapitel |
| LSG | Landessozialgericht |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |

| | |
|------------------------|--|
| m.W.z. | mit Wirkung zum |
| MuKStiftG | Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ |
| NDV | Nachrichtendienst des Deutschen Vereins |
| Nr. | Nummer |
| NSchG | Schulgesetz Niedersachsen |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NZS | Neue Zeitschrift für Sozialrecht |
| OEG | Opferentschädigungsgesetz |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| PKV | Private Krankenversicherung |
| RBEG | Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz |
| RBSFV | Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung |
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| Rs. | Rechtssache |
| S. | Seite |
| s.o. | siehe oben |
| SchG Baden-Württemberg | Schulgesetz Baden-Württemberg |
| SchulG LSA | Schulgesetz Sachsen-Anhalt |
| SchulG M-V | Schulgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| SchulG Berlin | Schulgesetz Berlin |
| SG | Sozialgericht |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| sog. | sogenannte(r/s) |
| StAG | Staatsangehörigkeitsgesetz |
| STIKO | Ständige Impfkommision |
| Thür-SchulG | Schulgesetz Thüringen |
| u. | unten |
| u.a. | und andere |
| u.Ä. | und Ähnliche |

| | |
|-----------|---|
| u.U. | unter Umständen |
| UhVorschG | Unterhaltsvorschussgesetz |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| UN | Vereinte Nationen |
| v. | vom |
| v.a. | vor allem |
| VG | Verwaltungsgericht |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| VVG | Versicherungsvertragsgesetz |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WoGG | Wohngeldgesetz |
| z.B. | zum Beispiel |
| ZAR | Zeitschrift für Ausländerrecht |
| ZAV | Zentrale Auslands- und Fachvermittlung |
| Ziff. | Ziffer |

Einleitung

Der seit 2015 verstärkt begonnene und – seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine im Februar 2022 wieder ansteigende – Zuzug von Menschen aus den Krisenregionen der Welt stellt den deutschen Staat vor große Herausforderungen. Neben der Klärung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Fragen, die vor allem – allerdings nicht ausschließlich – Menschen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union betreffen, stehen Leistungen des Staates im Vordergrund, die den Lebensunterhalt der Einzelnen sichern helfen, die Fragen der Gesundheitsversorgung betreffen, die Integration in das Arbeitsleben und in die deutsche Gesellschaft fördern. Diese Leistungen betreffen zum großen Teil das Sozialrecht und als Leistungsträger die Kommunen, Landkreise und Sozialleistungsträger; sie sind bezüglich ihrer Rechtsgrundlagen, ihrer Voraussetzungen, ihrer Anspruchsinhalte abhängig vom jeweiligen Aufenthaltsstatus. So gibt es eine Verknüpfung zwischen zwei hochkomplexen Rechtsgebieten, die zudem ihrerseits noch ständigem Wandel und starken Aktivitäten des Gesetzgebers und einer unübersehbar gewordenen Rechtsprechung unterworfen sind: dem Asyl- und Aufenthaltsrecht auf der einen und dem Sozialrecht auf der anderen Seite. Beide Gebiete sind für Nichtjurist*innen an sich schon schwer erschließbar, ihr Zusammenspiel ist kaum zu durchschauen. Gleichwohl wird von Mitarbeiter*innen, die im Migrations- und Flüchtlingsbereich arbeiten, erwartet, dass sie die wesentlichen Grundzüge kennen und die betroffenen Menschen in allen Bereichen umfassend beraten und ihnen helfend zur Seite stehen. Auch wenn sich viele Fragen ohne die Hinzuziehung von Fachanwält*innen kaum befriedigend klären lassen, Aufenthaltstitel nur mit anwaltlicher Unterstützung erstritten, Sozialleistungsansprüche mit Widerspruchs- und Klageverfahren durchgesetzt werden, ist es für die Arbeit derjenigen, die mit und für geflüchtete Menschen oder Menschen aus den wirtschaftlichen Krisenregionen der EU tätig sind, unerlässlich, zumindest einen Überblick über die wichtigsten Rechtsgrundlagen zu haben. Die Mitarbeiter*innen in der Beratung sind erste Ansprechpartner*innen, sie sind diejenigen, die die Situation der Betroffenen aus erster Hand kennen und einschätzen können, welcher Handlungsbedarf besteht, wer welche (weiteren) Maßnahmen benötigt und wo diese beantragt werden müssen.

Ziel dieses Beratungsleitfadens ist die Darstellung der Sozialleistungen, die geflüchteten Menschen, einschließlich der Besonderheiten von geflüchteten Menschen aus der Ukraine, aber auch Unionsbürger*innen zustehen, die in unser Land kommen, vor Krieg, Verfolgung, Gewalt, vor Armut, Not und Elend geflohen sind. Asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen werden mit aufgenommen, sofern sie für den Erhalt der jeweiligen Sozialleistungen erforderlich sind; aufgrund der engen Verknüpfung ist es zwingend, hierbei einige Grundbegriffe zu erläutern. Allerdings werden die ausführliche Darlegung des Asylverfahrens bzw. die einzelnen Voraussetzungen für die Erlangung eines bestimmten Aufenthaltstitels außen vor gelassen; diese werden sach- und fachkundig in entsprechenden Asyl- und Ausländerrechtsbüchern, -handlungsleitfäden oder -broschüren, auch von Organisationen der Flüchtlingshilfe (z.B. Flüchtlingsrat Berlin, Gemeinnützige Gesell-

schaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.) oder von Wohlfahrtsorganisationen (z.B. Caritas oder Paritätischer Wohlfahrtsverband) besser erläutert.

Gegenstand des ersten Teils dieses Leitfadens sind – nach einer kurzen Darstellung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Grundbegriffe sowie eines kurzen Abrisses des Asylverfahrens – die Sozialleistungen mit den Schwerpunkten Sicherung des Lebensunterhalts, Gesundheitsversorgung und Eingliederung in das Arbeitsleben für geflüchtete (oder ankommende) Menschen und zwar jeweils anhand ihrer jeweiligen Aufenthaltssituation. Die Ansprüche werden vorgestellt, die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen erläutert und die Zuständigkeit der jeweiligen Sozialleistungen geprüft. Abschließend werden weitere mögliche Sozialleistungen und die zuständigen Träger überblicksartig dargestellt. Da geflüchtete Menschen aus der Ukraine einen „Sonderstatus“ haben, weil mit ihnen erstmals die bereits seit 2001 bestehende, aber bis 2022 nie angewendete Richtlinie 2001/55/EG (sog. Massenzustrom-Richtlinie) durch Beschluss des Rates in Kraft gesetzt wurde, werden Aufenthalt und Sozialleistungsansprüche dieser Personengruppe kurz gesondert erläutert.

Wirtschaftliche Krisen in verschiedenen, Mitgliedstaaten der EU führen darüber hinaus zu einer erheblichen Zuwanderung von Unionsbürger*innen. Diese Menschen haben aufgrund der Bestimmung des europäischen Gemeinschaftsrechts einen besonderen Status, der sie von denjenigen, die nicht aus den EU-Staaten kommen (sog. Drittstaatsangehörige), erheblich unterscheidet. Sie profitieren vom Grundsatz der Inländergleichbehandlung, vom Verbot der Diskriminierung sowie von den unionsrechtlichen Grundfreiheiten. Die Praxis zeigt, dass auch hier vielfältige Beratungsprobleme im sozialrechtlichen Bereich auftreten, die durch Rechtsprechung und Gesetzgebung immer komplexer werden. Deshalb sollen die möglichen Sozialleistungen – soweit sie sich von denen deutscher Staatsangehöriger unterscheiden – im zweiten Teil erläutert werden.

Der abschließende Teil dieses Leitfadens widmet sich dem Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren. Er soll denjenigen einen kurzen Überblick verschaffen, die Leistungen beantragen und/oder mit Widerspruch und Klage durchsetzen müssen.

Teil 1: Sozialleistungen für geflüchtete Menschen

1. Einführung

Entscheiden sich Menschen aus Kriegs- und Krisenregionen der Welt zur Flucht, haben sie häufig schwere Wege vor sich, die sie nicht nur finanziell stark fordern, sondern auf denen sie oft zahllosen Gefahren und drohender oder tatsächlicher Gewalt ausgesetzt sind. Sie kommen meist über das Mittelmeer oder den Landweg und durchqueren bei ihrer Flucht nach Deutschland zahlreiche andere Länder, die in der Regel auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind. Seit im Jahr 1993 das Asylrecht im Grundgesetz reformiert wurde, hat dieser Umstand erhebliche Bedeutung für das gesamte Asylverfahren. Bis zu diesem Zeitpunkt galt mit Art. 16 Abs. 2 GG: „*Politisch Verfolgte* genießen Asylrecht.“ als Grundrecht. Politisch verfolgt war, wer wegen seiner Rasse, seiner Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung staatlicher Verfolgung ausgesetzt war, die mit Gefahr für Leib und Leben oder Beschränkungen der persönlichen Freiheit verbunden war oder der Verfolgungsmaßnahmen befürchten musste, ohne dass sein Heimatstaat ihn davor schützte. Asylrecht bekam jemand nur, wenn er gezielt staatlich verfolgt oder nicht geschützt war und nur, wenn der Grund dafür in seiner Person lag. Gefahrensituationen wie Krieg, Umweltkatastrophen, Hunger, fehlende medizinische Versorgung u.Ä. führten nicht dazu, dass jemandem Asyl gewährt wurde.

Mit der *Verfassungsänderung* 1993 wurde Art. 16a GG eingefügt, der in Absatz 1 zwar immer noch das Asylrecht für politisch Verfolgte beinhaltet, auf den sich indessen nach den darauffolgenden Absätzen nur jemand berufen kann, der während seiner Flucht nicht durch einen Staat gekommen ist, der ihm Schutz gewähren könnte. Solche Staaten sind neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union andere Drittstaaten, die die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verabschiedet haben. Seit dem besteht das ursprüngliche Grundrecht auf Asyl dem Grunde nach nur noch für Menschen, die per Flugzeug und Visa in das Bundesgebiet einreisen; alle anderen durchqueren auf dem Landweg i.d.R. mindestens einen (sicheren Dritt-)Staat, in dem sie auch um Schutz hätten nachsuchen können. Auf das grundrechtliche Asylrecht kann sich zudem niemand berufen, der aus einem sog. *sicheren Herkunftsstaat* kommt. Sichere Herkunftsstaaten sind solche, bei denen aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. Dass die Zahl derer, die Asyl nach dem Grundgesetz erhalten, dementsprechend gering ist, ist so leicht nachvollziehbar. Ihr Anteil beträgt, gemessen an den positiven Entscheidungen über Asylanträge nach anderen Rechtsvorschriften, seit Jahren lediglich um rund ein Prozent¹.

1 Vgl. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2023, Stand: Februar 2024, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2023-asyl.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (7.4.2024, S. 35).

Seit 1993 spielen deshalb für die Entscheidung über Asyl in Deutschland der *internationale Flüchtlingsschutz* über die GFK sowie der Schutz über die EMRK inhaltlich die entscheidende Rolle. Die dazu gehörigen Regelungen finden sich im Asylgesetz (AsylG). Als Schutzgrundlage für Geflüchtete erstmalig in Kraft gesetzt wurde die Richtlinie 2001/55/EG, die sog. Massenzustromsrichtlinie. Sie gilt für Menschen, die nach Ausbruch des russischen Angriffskrieges aus der Ukraine im Februar 2022 geflohen sind und erforderte einen gesonderten Beschluss des EU-Rates.

Leistungen für Unterbringung, Sicherung des Lebensunterhalts und medizinische Versorgung sind bis zur Entscheidung über den Asylantrag und bei dessen Ablehnung im *Asylbewerberleistungsgesetz* geregelt. Dieses Gesetz trat 1993 zeitgleich mit der geänderten Verfassung in Kraft und sollte – neben der Gewährleistung des Existenzminimums von Asylantragsteller*innen – vor allem verhindern, dass materielle Anreize zur Flucht nach Deutschland führten. Die Leistungssätze waren dementsprechend niedrig und blieben dies fast 20 Jahre lang. Am 18.7.2012 entschied das Bundesverfassungsgericht auf Vorlage des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen, dass die seit 1993 unverändert gebliebenen Leistungen unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 GG) sind und der Gesetzgeber verpflichtet ist, eine Neuregelung zu treffen.² Seit 1.3.2015 galt dann eine Regelung, die weitgehend an den Regelbedarfen des SGB II und SGB XII orientiert war, die Grundstrukturen aber beibehielt. Bereits im Oktober 2015 gab es – in Reaktion auf die massive Fluchtbewegung des Jahres 2015 – mit dem *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*³ („Asylpaket I“) eine erneute Änderung. In den Erstaufnahmeeinrichtungen sollten vorrangig Sachleistungen gewährt und Geldleistungen immer nur einen Monat im Voraus ausgezahlt werden. Hinzu kamen weitere Möglichkeiten, um Leistungen einzuschränken. Ziel dieser Änderung war es u.a., „mögliche Fehlanreize zu beseitigen, die zu ungerechtfertigten Asylanträgen führen können“⁴. Die nächste Gesetzesänderung folgte dann wenige Monate später mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren⁵ („Asylpaket II“), das neben der Einführung des beschleunigten Asylverfahrens nach § 30a AsylG auch eine Kürzung der notwendigen persönlichen Bedarfe vorsah. Kurze Zeit darauf folgte das *Integrationsgesetz*⁶. Hierdurch wurden zwar zum einen weitere zusätzliche Arbeitsgelegenheiten und Integrationsmaßnahmen eingeführt, zum anderen aber v.a. auch bestehende Leistungseinschränkungen ausgeweitet. Im Jahr 2019⁷ wurden die Bedarfssätze nach dem AsylbLG neu berechnet und die Förderung der Berufsausbildung von Asylantragsteller*innen, Geduldeten sowie Inhaber*innen bestimmter humanitärer Aufenthaltserlaubnisse verbessert. Zeitgleich wurde die Wartezeit für den Wechsel von den originären Leistungen nach dem AsylbLG zu den Analog-Leistungen mit dem sog.

2 BVerfG 18.7.2012 – 1 BvL 10/10 und 1 BvL 2/11.

3 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015, BGBl. I S. 1722.

4 BT-Drucks. 18/6185 S. 1.

5 Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.3.2016, BGBl. I, S. 390.

6 Integrationsgesetz vom 31.7.2016, BGBl. I S. 1939.

7 Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes vom 13.8.2019, BGBl. I, S. 1290.

Geordnete-Rückkehr-Gesetz⁸ von 15 auf 18 Monate verlängert. Mit Urteil vom 19.10.2022⁹ hat das BVerfG die Anwendung der Regelbedarfsstufe 2 auf gemeinschaftlich untergebrachte erwachsene Leistungsbezieher*innen nach § 2 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 AsylbLG a.F. für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz vom 21.2.2024¹⁰ wurde die Wartezeit für die Analogleistungen erneut verlängert und zwar diesmal von 18 auf nunmehr 36 Monate. Anfang April 2024 hat sich die Bundesregierung nach langem Streit und auf erheblichen Druck – vor allem – der Bundesländer auf konkrete Regelungen für eine bundesweite Rechtsgrundlage zur Einführung einer Bezahlkarte für Leistungsbezieher*innen nach dem AsylbLG geeinigt. Die Regelungen wurden an das Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG) angehängt.¹¹

2. Grundlagen des Asylrechts

2.1 Grundbegriffe

Das Recht für Flüchtlinge ist innerstaatlich im Wesentlichen im *Asylgesetz* (AsylG, bis 2015: Asylverfahrensgesetz – AsylVfG) und im *Aufenthaltsgesetz* (AufenthG) geregelt. Hinzu kommen internationale Verträge wie die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) und die *Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten* (EMRK) sowie zahlreiche Verordnungen und Richtlinien innerhalb der EU, die aufgrund Art. 78 AEUV im Rahmen des gemeinsamen Asylsystems (GE-AS) verabschiedet wurden.

Während das *AufenthG* neben der „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“, der Ermöglichung und Gestaltung der „Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen“ Deutschlands auch der „Erfüllung der humanitären Verpflichtungen“ (§ 1 Abs. 1 AufenthG) dient, mithin das Aufenthaltsrecht auch für Flüchtlinge regelt, gilt das Asylgesetz ausschließlich für Ausländer*innen, die um Schutz in Deutschland nachsuchen. Dabei kann zwischen folgenden Personen unterschieden werden; die *Zuordnung* bestimmt im Wesentlichen auch die sozialrechtlichen Ansprüche:

- *Asylsuchende* oder Asylbegehrende (Asylantragsteller*innen oder Asylbewerber*innen): Menschen, die einen Schutzantrag beim BAMF gestellt haben bzw. stellen wollen, über den allerdings noch nicht entschieden ist.
- *Asylberechtigte*: Menschen, die vom BAMF eine Anerkennung nach Art. 16a GG als Asylberechtigte erhalten haben.
- *Anerkannte Flüchtlinge*: Menschen, die vom BAMF als Flüchtlinge nach §§ 3 ff. AsylG (Art. 1 GFK) anerkannt worden sind.

8 Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15.8.2019, BGBl. 2019 I S. 1294.

9 BVerfG 19.10.2022 – 1 BvL 3/21.

10 Gesetz zur Verbesserung der Rückführung vom 21.2.2024, BGBl. I Nr. 54.

11 Vgl. Art. 15 Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht (DÜV-AnpassG) vom 8.5.2024, BGBl. I Nr. 152.

- *Subsidiär Schutzberechtigte*: Menschen, die vom BAMF als subsidiär Schutzberechtigte nach § 4 AsylG anerkannt worden sind.

Zuständig für die Anerkennung als Asylberechtigte, Flüchtlinge oder Subsidiär Schutzberechtigte bzw. für die Aussetzung der Abschiebung ist das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF). Das BAMF wendet dabei im Wesentlichen die Regelungen des Asylgesetzes an; das Aufenthaltsgesetz nur, wenn das Asylgesetz darauf verweist. Das BAMF soll bei jeder Aufnahmeeinrichtung, die von den Bundesländern für Asylbewerber*innen eingerichtet wurde und die über mindestens 1.000 dauerhafte Unterbringungsplätze verfügt, in Abstimmung mit dem jeweiligen Bundesland eine so genannte Außenstelle einrichten. Bei den Außenstellen ist der Asylantrag zu stellen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Eine besondere Form der Außenstelle stellen die sog. *Ankunftscentren* dar. In ihnen sind unterschiedliche Stationen des Asylverfahrens gebündelt.¹² Eine weiterentwickelte Form dieser Ankunftscentren sind die sog. *AnkER-Zentren* (Ankunft, Entscheidung und Rückführung).¹³ Hier arbeiten das BAMF, die für die Aufnahme zuständigen Landesbehörden und die Ausländerbehörden zusammen. Zudem sind hier neben der staatlichen, unabhängigen und flächendeckenden Asylverfahrensberatung, integrationsvorbereitende und tagesstrukturierende Maßnahmen, die Rückkehrberatung sowie weitere Beratungs- und Betreuungsangebote der nichtstaatlichen Akteure angesiedelt.¹⁴

Die *Ausländerbehörden* in Bundesländern und Kommunen haben unterschiedliche Aufgaben, die den Aufenthalt von Ausländer*innen – nicht nur Asylsuchenden – betreffen. Sie unterstützen das BAMF beim Asylverfahren und entscheiden danach über alle aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten einschließlich der Beendigung des Aufenthalts. Sie wenden das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) an und das AsylG nur, wenn sie für das BAMF tätig werden.

2.2 Ablauf des Asylverfahrens

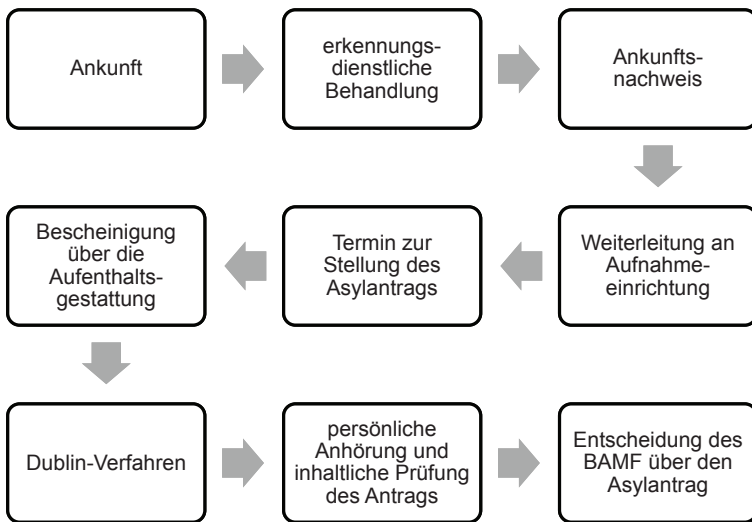
Das Asylverfahren ist gesetzlich genau geregelt. Die Regelungen für das *Asylverfahren* finden sich im Wesentlichen im AsylG. Welche Sozialleistungen geflüchtete Ausländer*innen erhalten, bestimmt sich danach, in welchem Abschnitt des Verfahrens sie sich gerade befinden. Wenn Geflüchtete in Deutschland die Grenze überschreiten, passiert zunächst folgendes:

12 NK-AuslR/Münch AsylG § 5 Rn. 20.

13 Die Bundesregierung von SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen hat sich im Koalitionsvertrag 2021-2025 darauf verständigt, das AnkER-Konzept nicht weiterzuverfolgen, vgl. SPD, Koalitionsvertrag 2021-2025, verfügbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (9.2.2024), S. 111.

14 BAMF, Evaluation der AnkER-Einrichtungen und der funktionsgleichen Einrichtungen, Forschungsbericht 37, 2021, verfügbar unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb37-evaluation-anker-fg-einrichtungen.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (9.2.2024), S. 16.

Abbildung 1



Nachfolgend werden die hier aufgezeigten Stationen des Asylverfahrens kurz beschrieben.

1. Ankunft

Reisen Ausländer*innen nach Deutschland ein, um hierzulande um Asyl nachzusuchen, wird zunächst ihre *Identität ermittlungsdienstlich gesichert* (§ 16 AsylG). Sie werden fotografiert, ihre Fingerabdrücke aufgenommen (nur bei Ausländer*innen ab sechs Jahren), persönliche Daten erhoben, die Ausweispapiere gespeichert, ggf. Tonaufnahmen zur Bestimmung des Herkunftsstaates hergestellt. Die Daten werden im Ausländerzentralregister (AZR) gespeichert. Auf die Daten können alle öffentlichen Stellen im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche zugreifen. Zuständig für die Identitätsfeststellung und -sicherung sind das BAMF, die Grenzbehörde, die Ausländerbehörden, die Polizei oder die Aufnahmeeinrichtung. Das Bundeskriminalamt leistet Amtshilfe bei der Identitätsfeststellung.

Wurden Ausländer*innen ermittlungsdienstlich behandelt und haben sie noch keinen Asylantrag gestellt, erhalten sie einen auf längstens sechs Monate befristeten *Ankunfts-nachweis*, mit dem die Meldung als Asylsuchende*r bescheinigt wird (§ 63a AsylG). Der Ankunfts-nachweis ist das wichtigste erste offizielle Dokument und berechtigt zum Aufenthalt in Deutschland und zum Bezug von Sozialleistungen (→ Kap. 3.3.2).

Abbildung 2



Außenseite links:
Angaben zu mitreisenden Kindern;
Außenseite Mitte:
Nummer des Ausländerzentralregisters (AZR);
QR-Code für Zugang zu personen-bezogenen
Daten sowie zur AZR-Nummer für beteiligte
Behörden maschinell auslesbar
Außenseite rechts:
Dokumentenbezeichnung

Innenseite links:
Angaben des Asylsuchenden
Innenseite Mitte:
Nummer des Ankunftsbescheinigung;
Lichtbild und Unterschrift des Asylsuchenden;
Angaben zum Aussteller;
Innenseite rechts:
Hinweise zu Angaben;
Gültigkeits- und ggf. Verlängerungsdatum;
Zuständige Aufnahmeeinrichtung;
Siegel der Behörde

Quelle: Bundesministerium des Innern (<https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Ankunftsbescheinigung.png>), „Ankunftsbescheinigung“

2. Weiterleitung an Aufnahmeeinrichtung

Nach der erkenntnisdienstlichen Behandlung sind die Ausländer*innen unverzüglich an die zuständige, und soweit diese nicht bekannt ist, an die nächstgelegene *Aufnahmeeinrichtung* (→ Kap. 3.3.2) zur Meldung weiterzuleiten. Die Aufnahmeeinrichtungen werden von den Bundesländern entsprechend ihrer Aufnahmequoten geschaffen. Die Erstverteilung erfolgt nach dem sog. *EASY¹⁵-Quotensystem*, das am sog. Königsteiner Schlüssel orientiert ist (§ 45 Abs. 1 AsylG). Es bestimmt, wie viel Asylsuchende jedes Bundesland aufnehmen muss und soll so eine angemessene Verteilung auf alle Bundesländer sicherstellen.¹⁶ Teilweise werden Asylsuchende auch nach Herkunftsstaat auf die Bundesländer aufgeteilt.

Wenn das Asylverfahren beschleunigt durchgeführt werden kann, ist für die Aufnahme die *besondere Aufnahmeeinrichtung* zuständig, die über einen freien Unterbringungsplatz im Rahmen des EASY-Quotensystems verfügt und bei der die ihr zugeordnete Außenstelle des BAMF (→ Kap. 2.1) Asylanträge aus dem Herkunftsland dieses Ausländers bearbeitet (§ 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Das beschleunigte Verfahren ist nach § 30a AsylG u.a. vorgesehen für Ausländer*innen,

- die Staatsangehörige eines sicheren Herkunftsstaates sind,
- die über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht haben,

15 EASY = Erstverteilung von Asylbegehrenden.

16 Die aktuellen Verteilungsquoten, die jährlich von einer Bund-Länder-Kommission festgelegt werden, finden sich unter www.bamf.de.

- die Identitäts- oder Reisedokumente mutwillig vernichtet haben,
- die einen Folgeantrag gestellt haben oder
- die aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen wurden.

Sichere Dritt- und sichere Herkunftsstaaten

Der Begriff des *sicheren Herkunftsstaates* findet sich bereits in Art. 16a Abs. 3 Satz 1 GG und wird in § 29a AsylG wieder aufgegriffen. Der Asylantrag von Ausländer*innen aus einem solchen sicheren Herkunftsstaat gilt als offensichtlich unbegründet; sollte entgegen der gesetzlichen Vermutung ihnen dennoch abweichend von der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat Verfolgung oder ernsthafter Schaden drohen, müssen sie entsprechende Tatsachen und Beweismittel angeben. Zu den sicheren Herkunftsstaaten gehören nach § 29a i.V.m. Anlage II AsylG: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Ghana, Kosovo, Republik Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Senegal, Serbien.

Zu den *sicheren Drittstaaten* gehören nach Art. 16a Abs. 2 Satz 1 GG die Mitgliedstaaten der EU sowie nach § 26a i.V.m. Anlage I AsylG Norwegen und die Schweiz. Ausländer*innen, die aus einem dieser Staaten eingereist sind, können sich ebenfalls nicht auf das Grundrecht auf Asyl berufen.

Sofern eine besondere Aufnahmeeinrichtung nicht (vorrangig) zuständig ist, erfolgt die Aufnahme durch die *Aufnahmeeinrichtung*, bei der sich die*der Ausländer*in gemeldet hat, wenn sie über einen freien Unterbringungsplatz im Rahmen des EASY-Quotensystems verfügt und die ihr zugeordnete Außenstelle des BAMF Asylanträge aus dem Herkunftsland der*des Ausländerin*Ausländers bearbeitet. Im Übrigen erfolgt die Verteilung auf die Aufnahmeeinrichtungen durch eine vom BMI bestimmte Verteilungsstelle und unter Beachtung des des EASY-Quotensystems.

Ausländer*innen sind verpflichtet, innerhalb der ersten 18 Monate – sechs Monate bei minderjährigen Kindern, deren Eltern und ledigen Geschwistern – in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (*Residenzpflicht*, § 47 Abs. 1 Satz 1 AsylG).

3. Persönliche Antragstellung und persönliches Gespräch

Nach der Aufnahme in die Aufnahmeeinrichtung erhalten die Ausländer*innen einen Termin zur Stellung des Asylantrages. Die Ausländer*innen sind verpflichtet, persönlich zu diesem Termin zu erscheinen (§ 23 Abs. 1 AsylG). Der förmliche Asylantrag, der grundsätzlich auch für ein minderjähriges, lediges Kind der*des antragstellenden Ausländerin*Ausländers gilt, ist i.d.R. bei der *Außenstelle des BAMF* (Ankunftszentrum oder AnKER-Einrichtung, → Kap. 2.1) zu stellen, die der für die Aufnahme der*des Ausländerin*Ausländers zuständigen Aufnahmeeinrichtung zugeordnet ist (§§ 14 f. AsylG). In materieller Hinsicht beinhaltet ein Asylantrag den schriftlich, mündlich oder auf anderer Weise geäußerten Willen, im Bundesgebiet Schutz vor politischer Verfolgung oder vor Abschiebung in einen Staat zu suchen, in dem der*dem Ausländer*in Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden droht (sog. Asylgesuch, § 13 AsylG).

Mit dem Asylgesuch bzw. dem förmlichen Asylantrag ist der Aufenthalt zur Durchführung des Asylverfahrens im Bundesgebiet gestattet (§ 55 Abs. 1 AsylG). Innerhalb von drei Arbeitstagen nach der Asylantragstellung wird der*dem Ausländer*in eine mit den Angaben zur Person und einem Lichtbild versehene Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung ausgestellt (*Bescheinigung über die Aufenthaltsgestattung*). Die Aufenthaltsgestattung ist räumlich auf den Bezirk der Aufnahmeeinrichtung beschränkt.

Vor einer inhaltlichen Prüfung des Asylantrages wird geprüft, ob Deutschland nach der *Dublin-III-Verordnung*¹⁷ innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Neben den Mitgliedstaaten der EU sind an diesem Verfahren auch Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz beteiligt. Ist ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig, dann ist der Asylantrag unzulässig und die*der Ausländer*in an den zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen. Werden Asylsuchende an die Bundesrepublik Deutschland überstellt, dann stehen sie den Ausländer*innen gleich, die in Deutschland um Asyl suchen (§ 22a Satz 1 AsylG).

Nach jahrelangen Diskussionen haben sich Rat und EU-Parlament im Dezember 2023 auf eine Reform des Asyl- und Migrationssystems der EU verständigt.¹⁸ Die Reform soll mit zehn EU-Rechtsakten umgesetzt werden, zu denen auch die Ablösung der Dublin-III-VO durch die neue Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement gehören soll. Die *Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement* soll u.a. die Kriterien für den zuständigen Mitgliedstaat klären und die Regelungen über die Überstellung straffen, die Mitgliedstaaten zur Erarbeitung von Nationalen Strategien zur Gewährleistung ausreichender Asyl- und Migrationskapazitäten verpflichten, Sekundärmigration innerhalb der EU begrenzen und einen neuen Solidaritätsmechanismus einführen.¹⁹ Das Paket wurde im Mai 2024 endgültig angenommen; die Mitgliedstaaten haben nun zwei Jahre Zeit, um die Rechtsakte in innerstaatliches Recht umzusetzen.²⁰

4. Persönliche Anhörung

Nach der Antragstellung findet eine *persönliche Anhörung* statt. Das BAMF ist zur persönlichen Anhörung verpflichtet und darf nur in wenigen Ausnahmefällen hiervon absehen (vgl. § 24 Abs. 1 AsylG). Weiterhin muss das BAMF die Ausländer*innen frühzeitig in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, über den Ablauf des Asylverfahrens, über die Rechte

17 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6. 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. 29.6.2013 L 180/31.

18 Rat der EU, Pressemitteilung vom 20.12.2023, verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/> (09.02.2024).

19 Rat der EU, Pressemitteilung vom 20.12.2023, a.a.O.

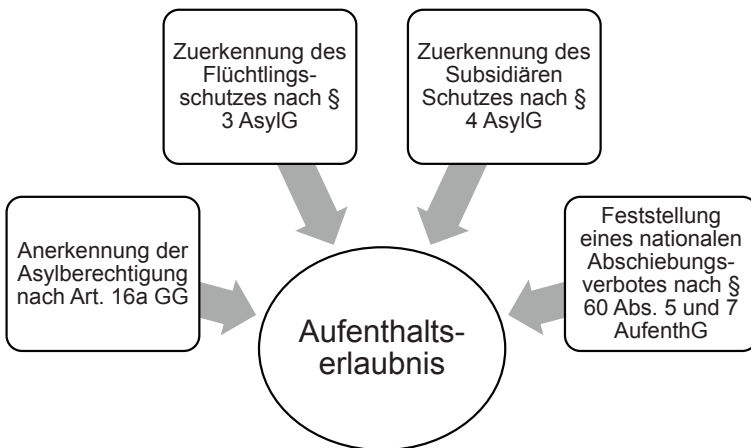
20 Rat der EU, Asyl- und Migrationsvorschriften der EU, verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/> (21.5.2024).

und Pflichten von Asylsuchenden im Verfahren, insbesondere über Fristen und die Folgen einer Fristversäumung, sowie über freiwillige Rückkehrmöglichkeiten informieren. Die Ausländer*innen müssen im Rahmen der persönlichen Anhörung selbst die Tatsachen vortragen, die ihre Furcht vor Verfolgung oder die Gefahr eines drohenden ernsthaften Schadens begründen, und die erforderlichen Angaben (z.B. über Wohnsitze, Reisewege, Aufenthalte in anderen Staaten) machen. Die Anhörung ist nicht öffentlich. Es können aber Vertreter*innen des Bundes, eines Landes oder des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen oder Bevollmächtigte (z.B. Rechtsanwält*innen) oder Verfahrensbeistände teilnehmen. Ausländer*innen, die nicht über hinreichende Deutschkenntnisse verfügen, ist von Amts wegen bei der Anhörung ein*e Dolmetscher*in, Übersetzer*in oder Sprachmittler*in zur Seite zu stellen (§ 17 AsylG). Die persönliche Anhörung wird protokolliert und der*dem Ausländer*in ist – spätestens mit der Entscheidung des BAMF – eine Kopie des Protokolls auszuhändigen.

5. Entscheidung des BAMF

Spätestens 21 Monate nach der Antragstellung muss das BAMF entscheiden (§ 24 Abs. 7 AsylG). Die *Entscheidung des BAMF* muss schriftlich ergehen, begründet und im Falle der Anfechtbarkeit unverzüglich zugestellt werden (§ 31 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Wird der Asylantrag nicht abgelehnt, hat die Entscheidung eine der folgenden vier Schutzformen zum Inhalt:

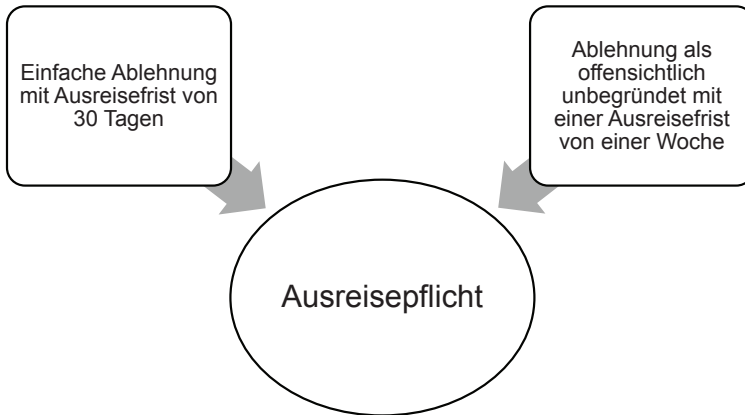
Abbildung 3



In bestimmten Fällen der Unzulässigkeit (z.B. bei bereits gewährtem Schutz in einem anderen Mitgliedstaat der EU, bei Aufnahmebereitschaft eines sicheren Drittstaates) und im Fall einer offensichtlichen Unbegründetheit des Asylantrages beträgt die *Ausreisefrist* eine Woche (§ 36 Abs. 1 AsylG). In sonstigen Fällen der Ablehnung beträgt die Ausreisefrist 30 Tage nach dem unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens (§ 38 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Für die Rückführungen sind die Ausländerbehörden zuständig, die aber unter Umständen die Rückführung vorü-

bergehend aussetzen und eine Duldung oder befristete Aufenthaltserlaubnis erteilen können, wenn Rückführungshindernisse vorliegen, die bei der Entscheidung des BAMF nicht berücksichtigt wurden oder berücksichtigt werden konnten. Wer sich weigert, freiwillig nach einer abgelehnten Asylantragstellung auszureisen, erhält ein *gesetzliches Einreise- und Aufenthaltsverbot*, das durch das BAMF befristet wird. Die Umsetzung dieses Verbotes erfolgt durch die Ausländerbehörden.

Abbildung 4



Ist der Schutzstatus geringer als gewünscht (z.B. Subsidiärer Schutz statt anerkannter Flüchtling oder Asylberechtigung) oder wird der Antrag auf Schutz abgelehnt, besteht die Möglichkeit, hiergegen *Rechtsmittel* einzureichen. Als Rechtsmittel steht den betroffenen Ausländer*innen die *Klage zum Verwaltungsgericht* und ggf. *einstweiliger Rechtsschutz* zur Verfügung. Klagen gegen Entscheidungen des BAMF nach dem AsylG müssen *innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung* der Entscheidung erhoben werden, der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO (Anordnung der aufschiebenden Wirkung, → Teil 3 Kap. 2.3) *innerhalb von einer Woche* (§ 74 Abs. 1 Satz 1 AsylG). Kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass der*dem Ausländer*in ein Schutz zugestanden hätte, dann hebt es die Entscheidung auf und verpflichtet das BAMF, den Schutz zu gewähren. Neben einer gerichtlichen Abänderung kann auch das BAMF seine Entscheidung korrigieren. So kann es die Anerkennung der Asylberechtigung oder der Flüchtlingseigenschaft widerrufen, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht mehr vorliegen, weil z.B. die Verfolgungs- und Gewaltsituation im Herkunftsstaat beendet ist oder wenn Ausschlussgründe für die Erteilung bekannt werden. Die Anerkennung kann außerdem zurückgenommen werden, wenn falsche Angaben gemacht wurden oder entscheidende Tatsachen verschwiegen wurden.

6. Landesinterne Verteilung

Mit der Entscheidung des BAMF, längstens aber 18 Monate (sechs Monate bei minderjährigen Kindern, ihren Eltern und volljährigen, ledigen Geschwistern