

# Inhalt

<i>Constantin Hruschka/Constanze Janda/Konstanze Jüngling</i> Vorwort	3
<i>Bischof Klaus Krämer</i> 40 Jahre Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht – Begrüßung	7
<i>Klaus Barwig</i> 40 Jahre Hohenheimer Tage – Ein Zwischenruf	11
<i>Afina Albrecht</i> Vorübergehender Schutz und Teilhabe der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine	21
<i>Uwe Berlit</i> Ein Jahr Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz	31
<i>Hannah Franz</i> Aktuelle Entwicklungen der Abschiebungshaft	59
<i>Michael C. Hermann</i> Migrantische Kriminalität – was ist dran an der Behauptung des Notstands?	79
<i>Constanze Janda</i> Leistungsausschlüsse und -einschränkungen im AsylbLG	83

*Inhalt*

<i>Anna Kompatscher, Sarah Lang, Maria Wirth</i> Gesundheitsversorgung von illegalisierten Migrant:innen	107
<i>Katrin Lehmann</i> Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?	127
<i>Philipp Richter</i> Digitalisierung der Migrationsverwaltung	137
<i>Stephan Schiele</i> Perspektiven von Kriegsgeflüchteten aus der Ukraine	151

# Vorwort



Weltpolitisch wie auch migrationspolitisch stehen wir derzeit an einem Wendepunkt: Nicht weniger als der internationale Frieden, die Zukunft der so genannten westlichen Wertegemeinschaft mit den USA stehen auf dem Spiel. Zugleich geraten auch in Europa wesentliche menschenrechtliche Errungenschaften unserer Nachkriegsordnung unter Rechtfertigungs- und Überlebensdruck. Nationale „Lösungen“ und Alleingänge werden in vielen Politikfeldern zur Regel – in kaum einem Feld so verdichtet wie in der Migrationspolitik.

Darüber hinaus ist auf europäischer Ebene eine wachsende formale wie faktische Akzeptanz weitreichender Einschränkungen des Rechts auf Asyl zu beobachten. In Deutschland werden – begleitet von politischen Forderungen nach einer vollständigen Abschaffung des individuellen Asylrechts oder gar nach einem Austritt aus der Europäischen Menschenrechtskonvention – grundlegende menschenrechtliche Prinzipien offen in Frage gestellt. Eine auf der Würde des Menschen aufbauende Migrationspolitik muss in dieser Situation neu verteidigt und proaktiv vertreten werden.

Vor dem Hintergrund eines zunehmend als migrations skeptisch präferierten gesellschaftlichen Klimas, in dem die Diskussionen um die Asylpolitik dominieren und damit ein großer Teil der Migration nach Deutschland ignoriert wird, haben die von Personen aus dem Asylbereich begangenen Gewalttaten in Solingen, Magdeburg, Aschaffenburg, München und Berlin auch den vorgezogenen Bundestagswahlkampf

## Vorwort

maßgeblich geprägt. Das Ergebnis ist ein Koalitionsvertrag, der der Begrenzung von „illegaler“ Migration (die auch wieder im Aufenthaltsgesetz festgeschrieben wurde) deutliche Priorität einräumt. Dabei wird auch die Verhinderung legaler Migration zu anderen als Arbeitszwecken verstärkt in den Blick genommen und eingeschränkt oder temporär ausgeschlossen. Trotz des klaren Bekenntnisses zum Grundrecht auf Asyl im Koalitionsvertrag geht es auch hier es bei vielen Vorhaben ans menschenrechtlich und rechtsstaatlich „Eingemachte“ – angefangen bei den Zurückweisungen von Schutzsuchenden an den deutschen Grenzen bis hin zur Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten oder der Abschaffung des verpflichtenden Rechtsbeistands in Abschiebungshaftverfahren. Gleichzeitig soll Deutschland laut Koalitionsvertrag weiterhin ein weltoffenes und einwanderungsfreundliches Land bleiben. Unter anderem sollen die Fachkräfteeinwanderung vorangetrieben, mehr in Integration investiert, Hürden für Asylsuchende bei der Beschäftigungsaufnahme abgebaut werden. Ob und inwieweit diese widersprüchlichen Zielsetzungen in der Praxis umgesetzt und miteinander vereint werden können, bleibt abzuwarten.

Entsprechend intensiv diskutierten bei den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht im Mai 2025 rund 300 Vertreter:innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Rechtsprechung, NGOs und den Kirchen aktuelle migrationspolitische Entwicklungen aus verschiedenen und mitunter kontroversen Perspektiven. Im Fokus der Tagung, die in diesem Jahr ihr 40-jähriges Bestehen beging, standen die Pläne der neuen Bundesregierung. Auch zahlreiche Dauer- und Zukunftsthemen wie die Klimamigration, die Lage in Syrien, die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie Strategien gegen Rassismus in Zeiten erstarkenden Rechtspopulismus und -extremismus fanden Eingang in die Tagung und die Diskussionen.

Die Beiträge in diesem E-Journal basieren auf Vorträgen, die von den Referierenden gehalten und für die Publikation aufbereitet wurden. Sie widmen sich unter anderem aktuellen Fragen der Abschiebungshaft, der menschenrechtlichen Ausgestaltung des Aufenthaltsrechts so-

wie Aspekten geschlechtergerechter Gesetzgebung. Damit geben sie einen repräsentativen Einblick in die Breite und Tiefe der auf der Tagung geführten Diskussionen. Sie legen Zeugnis ab von dem gemeinsamen Bemühen um eine menschenrechtsbasierte Migrationspolitik – eine solche ist gerade angesichts der gegenwärtigen politischen Großwetterlage notwendig. Denn nur eine solche Perspektive kann angesichts der anfangs geschilderten größeren Herausforderungen auf der globalen Ebene eine wertebasierte Grundlage für eine gelingende Migrationspolitik in den Blick nehmen und aktuell halten. Das Ziel der Tagung und der Beiträge ist es, jenseits der aktuellen Tendenz zur Symbolpolitik, einen auf praktische Themenstellungen ausgerichteten Diskurs zu ermöglichen.

Freiburg, Speyer und Stuttgart, im Juli 2025

Constantin Hruschka, Constanze Janda und Konstanze Jüngling



*Bischof Dr. Klaus Krämer*

## 40 Jahre Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht

### Begrüßung



Die Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht sind eine wichtige Säule des Engagements unserer Diözese im Themenfeld Migration. Dass sich die Tagung in den 40 Jahren ihres Bestehens zur bedeutendsten migrationsrechtlichen Veranstaltung in Deutschland und darüber hinaus entwickelt hat, gibt nicht nur Anlass zum Nachdenken und Innehalten, sondern ist auch Grund zur Freude und zum Feiern. Gerade in Zeiten, in denen die Rechte von Migrant:innen neu erstritten und verteidigt werden müssen, stellen die Hohenheimer Tage einen unverzichtbaren Ort der fachlich fundierten Debatte dar.

Hervorgegangen sind die Hohenheimer Tage aus einer heftigen Auseinandersetzung um den Ehegatten-Nachzug der so genannten „Gastarbeiter“ Anfang der 80er Jahre. Viele Bundesländer wollten diesen Nachzug einschränken und zur Vermeidung von „Scheinehen“ eine dreijährige Wartefrist nach der Eheschließung ins Gesetz einbringen. Die katholische Kirche und der Deutsche Caritasverband zogen damals vor das Bundesverfassungsgericht. Und das mit Erfolg: die Wartefrist wurde zumindest auf ein Jahr verkürzt. Damals bildete sich ein Kreis von Juristinnen und Juristen, der entschlossen war, dieses Anliegen – eine christliche Option für die Fremden – dauerhaft in die politische Diskussion einzubringen. Das war die Geburt der „Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht“, die unter der Verantwortung des damaligen Akademiedirektors Heinz Tiefenbacher 1985 an den Start gingen. Klaus Barwig hat die

Tagung über 33 Jahre vorbereitet, begleitet und geprägt. 2019 wurde er für seine Verdienste mit dem Bundesverdienstkreuz ausgezeichnet. Seit 2018 trägt Dr. Konstanze Jüngling als seine Nachfolgerin im Fachbereich Migration und Menschenrechte die Verantwortung für die Tagung.

Die Hohenheimer Tage haben seit 40 Jahren einen festen Ort in unserer Diözese. Sie liegen uns am Herzen, weil unsere Kirche, unsere Diözese ohne Migration überhaupt nicht vorstellbar wäre. Das gilt zum einen, weil ohne die Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten vieles in unserer Diözese gar nicht stattfinden könnte. Allein hier an der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart verfügen 37% der Mitarbeitenden über einen so genannten Migrationshintergrund. Beim Caritasverband unserer Diözese arbeiten Menschen aus ca. 40 Nationen. Allein bei der Paul Wilhelm von Kepler-Stiftung, die zum Diözesancaritasverband gehört und Hilfe für alte und kranke Menschen anbietet, arbeiten Menschen aus 67 Ländern.

Katholiken anderer Muttersprache sind ein wichtiger Teil unserer Diözese. Rund ein Viertel der Katholik:innen in unserer Diözese sind Menschen mit ausländischem Pass. In der Fülle ihrer Muttersprachen, Erfahrungshorizonte und Perspektiven sind sie lebendiger Ausdruck der Vielfalt in unserer Diözese. Sie sind nicht aus unserem Miteinander wegzudenken. Der kulturelle und religiöse Pluralismus prägt unsere Gesellschaft und unsere katholische Kirche. Katholik:innen anderer Muttersprache sind nicht nur vielsprachig, sondern auch vielfältig. Sie kommen aus 182 unterschiedlichen Nationen. Sie bereichern unseren Lebensraum und unseren Glauben mit der Vielfalt ihrer Bräuche, ihrer Frömmigkeitskulturen und religiösen Ausdrucksformen.

Migration gehört zu unserer Diözese – zur katholischen Kirche in unserem Land. Migration gehört aber auch zu unserem Glauben. Das Alte Testament ist voll von Migrationsgeschichten. Angefangen vom Auszug der Israeliten aus Ägypten. Die soziale Sorge für Flüchtlinge und Fremde gehört zum Grundbestand des alttestamentlichen Ethos. Denn jeder Mensch ist Ebenbild Gottes. Unabhängig von seinen Eigenschaften, Fähigkeiten, Herkunft, Geschichte und seiner Religionszugehörigkeit hat

jeder Mensch einen unbedingten Wert. Diesen Wert gilt es zu achten und zu verteidigen.

Das Gemeinsame Wort der Kirchen (2021) fasst den Anspruch der Bibel im Bereich Flucht wie folgt zusammen: „Die Bibel erinnert gegenwärtige Migrationspolitik daran, dass der Schutz des Lebens jedes einzelnen Menschen eine heilige Pflicht ist. Aufgabe der Kirchen ist es, den Schutz und die Würde des Einzelnen im Blick zu haben und für die damit verbundenen Rechte einzutreten.“

Wie sehr dieser Schutz und die Würde des Einzelnen immer wieder von Neuem erstritten, verteidigt und ausgehandelt werden muss, zeigt sich eindrücklich an den migrationspolitischen Diskussionen der letzten Wochen und Monate, in denen selbst das individuelle Recht auf Asyl per se in Frage gestellt wurde. Wenn es ans „Eingemachte“, an den Kern des eigenen Glaubens geht, muss sich Kirche klar und eindeutig zu Wort melden. Hier können wir nicht schweigen – sonst würden wir unserem Auftrag als Christ:innen nicht gerecht.

Eines haben die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte überdeutlich gezeigt: Die großen Fragen der Migration lassen sich nicht nationalstaatlich denken und lösen. So wenig der Mensch mit wachsender Entfernung an Würde verliert, so wenig kann sich der Anspruch der Kirche auf die Grenzen des eigenen Nationalstaats beschränken. „Gemeinsam mit weiteren internationalen Organisationen ist es den Kirchen ein Anliegen, zu einer menschenwürdigen globalen Migrationsordnung beizutragen und der weltweiten sozialen Ungerechtigkeit entgegenzuwirken.“ (Migrationswort der Kirchen, S. 140). Global denken, Fluchtursachen angehen, für weltweite Gerechtigkeit eintreten – das mag vielen in Zeiten zunehmender Renationalisierung, zunehmender nationaler Egoismen wie eine Träumerei, wie eine Utopie vorkommen. Doch genau dafür machen wir uns stark. Als „Ort der Träumer“ bzw. als „Ort des Traums von der migrationspolitischen Vernunft“ hat Heribert Prantl die Hohenheimer Tage 2015 bezeichnet – ich bin stolz, einen solchen Ort in meiner Diözese zu wissen. Hohenheim war immer schon – und vor allem in den zurückliegenden 40 Jahren – ein Ort des globalen Weitblicks, des

*Bischof Dr. Klaus Krämer*

Blicks über den eigenen Tellerrand, an dem Fragen in einer Weise diskutiert werden, wie es dem jeweiligen Sachstand und den sich daraus ergebenden Bedürfnissen der betroffenen Menschen entspricht – und nicht dem jeweiligen Zeitgeist.

Und so sind die Hohenheimer Tage nicht zuletzt auch ein „Ort der Demokratie“ – wie sie von der Süddeutschen Zeitung 2009 treffend charakterisiert wurden. Gerade in Zeiten, in denen das Thema Migration wie kaum ein anderes zu politischer Polarisierung und gesellschaftlicher Spaltung führt sind solche Orte, an denen die fachlich fundierte Debatte, der streitbare und gleichzeitig mit dem nötigen Respekt geführte sachliche Diskurs einen Platz haben von unschätzbarem Wert. Und so wünsche Ihnen nun in den nächsten Tagen, gute Ideen, mutige Träume und natürlich bei allem: Gottes Segen für den erfolgreichen Verlauf der Tagung.

*Klaus Barwig*

## 40 Jahre Hohenheimer Tage

### Ein Zwischenruf



Liebe Hohenheimer Gemeinde,  
es ist mir eine große Ehre und ebensolche Freude, anlässlich des Jubiläums nochmal aus dem Ruhestand und der Entfernung zu Ihnen im Rahmen eines Zwischenrufs zum Stand der migrationspolitischen und -rechtlichen Debatte insbesondere in Deutschland sprechen zu dürfen.

Vieles von dem, was ich in den letzten Jahren zur Migrationspolitik lese, höre und sehe, scheint mir sehr vertraut und Einiges hängt mir – ich gebe es als Rentner gerne zu – in der wiederholten Wiederkehr zum Halse heraus.

Aber: Es gibt gerade hier in Hohenheim gute Gründe, trotz allem stolz zurückzublicken und auch in Zukunft beharrlich zu bleiben. Darum soll es mir im Ergebnis vor allem gehen. Die Ausführungen in einer Reihe der bisherigen Beiträge belegen eindrücklich, wie viel von bisher Erreichten fester Bestandteil unserer rechtlichen Grundregeln und Ausgestaltungen im Ausländer-, Flüchtlings- und Staatsangehörigkeitsrecht geworden ist.

Was damals deutlich wurde: dass 1981, also fast 30 Jahre nach dem ersten Anwerbevertrag mit Italien verfassungsrechtliche Grundsätze – in diesem Fall die Einheit von Ehe und Familie – massiv in Frage gestellt wurden. Hintergrund war, dass 1980 erstmals die Zahl von 100.000 Asylsuchenden überschritten wurde.

Wir konnten uns damals nicht vorstellen, was uns mit unserer Hohenheimer Initiative – einer hier vorbereiteten und begleiteten Verfassungsbeschwerde – bevorstand.

Was sich daraus über vier Jahrzehnte entwickelt hat, ist wiederholt und ausführlich beschrieben worden und erfüllt mich mit großer Dankbarkeit: Dass sich im Lauf der Jahre eine Vielzahl von Menschen in unterschiedlichsten Zusammenhängen an diesem Ort zusammengefunden haben, um sich zu vergewissern, wie ein aufs Humanum ausgerichtetes Migrationsrecht unter Beachtung internationaler Zusammenhänge auszugestalten ist.

Wir haben dies immer als Dienst an unserem Gemeinwesen verstanden und vertreten.

Vor diesem Hintergrund erlaube ich mir einige Anmerkungen aus meiner ganz persönlichen Sicht, Erfahrung und auch Hoffnung.

Am 8. Dezember vergangenen Jahres hatte die islamistische Rebellensallianz Haiat Tahrir al-Scham (HTS) die Kontrolle über Damaskus übernommen.

An diesem denkwürdigen Sonntag feierten Menschen mit ihren Freunden den nicht für möglich gehaltenen Sturz des Mörders Assads und seiner Gefolgsleute und gleichzeitig waren am Montagmorgen in dem aus Sicht der Bundesregierung modernsten Einwanderungsland die ersten politischen Rückkehrsignale zu hören, angefacht durch das nachwirkende Treibmittel Wahlkampf.

Und – nicht überraschend, weil zum Reflex gehörend: Die Idee von Rückkehrprämien.

Das gab es bereits seit der Ölkrise 1974 und erneut anlässlich des Friedensschlusses beim Balkankrieg: Deutschland aktivierte seine jahrzehntelange Erfahrung, wie man begonnene Integrationsprozesse konsequent ignoriert und gleich unmittelbar abbricht, wenn die großen Ziele Rückkehr und „Rückführung“ als Symbole politischer Entschlossenheit locken.

Verschärfungen im Aufenthalts- und Flüchtlingsrecht, Einschränkungen im Familiennachzug soweit es national nur irgend ging – ebenfalls alte Bekannte des Migrationsrechts – hatten die letzten Jahre der vormaligen GroKo und der Ampel ohnehin geprägt. Schließlich verläuft die migrationspolitische Springprozession von Integrationserwartung und

Rückkehrförderung zuverlässig seit Jahrzehnten nach diesem Muster. Löbliche Ausnahme war 2022 die EU-weit einheitliche Aufnahme der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine über die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von 2001.

Steigen die Zugangszahlen etwa nur deswegen weiterhin, weil nicht konsequent genug abgeschoben wird? War die Zustimmung zur europäischen Freizügigkeit für Unionsbürger und ihre Familien etwa ein migrationspolitischer Unfall? Also diesmal alles effektiver machen? Die an mittlerweile mehr als 250.000 Syrer „verramschten“ deutschen Pässe schnell wieder einsammeln?

Und als es dann auf Weihnachten zugeht, fiel mir vor diesem Hintergrund spontan Folgendes für eine imaginäre Ansprache ein, die ich unserem Bundespräsidenten gerne entworfen hätte (leider hat er nicht danach gefragt). Daher also fiktiv:

*Als der Bundespräsident seine Weihnachtsansprache beendet hatte, fiel auf, dass ein eigentlich vorgesehener Absatz aus nicht mehr nachvollziehbaren (technischen?) Gründen verschwunden war. Dies war dem Bundespräsidenten sehr peinlich, zumal es ein Herzensanliegen von ihm beinhaltete und auf die Schnelle kein Schuldiger für die Panne gefunden werden konnte. Schließlich war Weihnachten und alle entweder weit weg und/oder im Kreis ihrer Familien.*

*Also beschloss der Bundespräsident, die Sache in seiner Neujahrsansprache wieder auszubügeln. Und der schon vorbereitete Text wurde um diesen Absatz erweitert:*

*„Liebe Syrerinnen und Syrer, macht Euch keine Sorgen: Wir freuen uns mit Euch und sind wie Ihr erleichtert, dass ein Regime in Eurem Land überwunden ist, welches für viele von Euch der Grund war, die geliebte Heimat zu verlassen und in der Ungewissheit der Fremde eine neue Existenz zu wagen. Mittlerweile sind die meisten von Euch bei uns gut angekommen. Und das muss flüchtlingsrechtlich so sein und wir brauchen Euch in allen Bereichen unserer Arbeitswelt. Was wären Ge-*

Klaus Barwig

*sundheitswesen oder Altenpflege, Dienstleistungen aller Art ohne Euch? Ich habe mir von unseren Statistikern sagen lassen, dass etwa 80.000 von Euch in sog. Engpassberufen tätig sind, darunter auch mehr als 5.300 Ärztinnen und Ärzte. Und ein namhafter Teil von Euch hat sich – teilweise durchaus schweren Herzens – für eine Zukunft in unserem Land entschieden und hat oder wird sich einbürgern lassen. Die Zahlen steigen von Jahr zu Jahr – trotz teilweise allzu langer Warte- und Bearbeitungszeiten (woran wir unbedingt etwas ändern müssen). Der Schulerfolg Eurer Kinder verbessert sich kontinuierlich. Und immer mehr von Euch finden ihr Auskommen durch Beschäftigung oder Selbständigkeit. Gerade Euch möchten wir nicht gerne verlieren. Aber wir verstehen und respektieren den Wunsch vieler unter Euch, am Neuanfang Eures Landes und Eurer Gesellschaft in Syrien aktiv mitzuwirken und das mitzunehmen, was Ihr hier erfahren, erlernt und erworben habt. Und sollten sich Eure Pläne und Hoffnungen in der alten Heimat nicht erfüllen – vieles ist derzeit noch ungewiss und daher riskant –, seid Ihr bei einer eventuellen Rückkehr erneut willkommen. Wie gesagt: Wir verzichten nur ungern auf Euch als Arbeitskräfte und Mit-Träger der Zukunft unserer Gesellschaft. Ich bin deshalb dem Deutschen Institut der Wirtschaft sehr dankbar, das dieser Tage feststellte: „Erwerbstätige Syrer sind eine Stütze für den deutschen Arbeitsmarkt. Umso wichtiger ist es, dass sie eine langfristige verlässliche Bleibeperspektive bekommen. Klare politische Rahmenbedingungen sind notwendig, um sowohl Unternehmen als auch den Beschäftigten langfristige Planungssicherheit zu gewährleisten.“ Dem kann ich mich nur anschließen.*

*Die Erfahrungen vergangener Fluchtbewegungen aus dem Balkankrieg und besonders in jüngerer Zeit aus dem russischen Überfall auf die Ukraine haben uns viel gelehrt und wir müssen die Konsequenzen hieraus mit Blick auf Eure aktuelle Situation hin klug und menschlich angemessen bedenken und daraus eine vernünftige Politik in Eurem und unserem Interesse umsetzen.*

*Ich wünsche besonders Euch für das kommende Jahr gute und hoffentlich auch tragfähige Entscheidungen in dieser für uns alle unerwar-*

*tet eingetretenen neuen Situation. Und wenn Ihr einen Neuanfang in der alten Heimat wagen solltet: Haltet unser Land und die Menschen, die Euch aufgenommen und begleitet haben, in guter Erinnerung beim Aufbau Eures Gemeinwesens.“*

Nun ist – wie wir alle wissen – der Anlass für diese Worte leider ungenutzt verstrichen.

Der Griff in die migrationspolitische Mottenkiste dominiert unsere Debatten: Rückkehrprämien bevor überhaupt klar war, wohin das Ganze sich in Syrien entwickeln würde. Koste es was es wolle, ohne Rücksicht auf Verluste, Hauptsache weg.

### Regelfall: Die Blickverengung

Es ist einigermaßen erstaunlich, dass trotz aller bekannter Fakten auch aktuell wieder ein beträchtlicher Teil – nicht nur der Migrantinnen und Migranten mit Schutzstatus – verunsichert ist und in der politischen Diskussion wieder einmal ein verengter Blick herrscht: Geflüchtete sobald als möglich zurück, Straftäter so schnell wie möglich raus, Grenzen soweit als möglich dicht. Das garantiert Zustimmung.

Dabei war und ist der Großteil der Migration Arbeitsmigration und die Hälfte davon waren EU-Bürgerinnen.

Auf der Suche nach Indikatoren für diese Verengung, lohnt ein erweiterter Blick in die Historie des Migrationsrechts und die leitenden Prinzipien:

### Von der „Würdigkeit“ zu den „Belangen“

Die „Würdigkeit“ als dem Leitprinzip der Ausländerpolizeiverordnung von 1939 wandelte sich mit dem erst 1965 in Kraft getretenen Auslän-

derrecht der Bundesrepublik Deutschland (10 Jahre nach dem ersten Anwerbevertrag!) zum Vorrang der „Belange der Bundesrepublik Deutschland“ und dem damit verbundenen Erlaubnisvorbehalt.

Zwei Grundsätze sind dabei – teilweise bis heute – jedenfalls für einwanderungswillige Drittstaatsangehörige prägend geblieben:

- *Nützlichkeit* – mit der Tendenz zur Reduzierung der Menschen auf ihre Arbeitskraft
- *Vorläufigkeit* – anknüpfend an das bis in die 80er Jahre in den Köpfen vieler Politiker vorhandene Rotationsmodell, das auch die Betroffenen lange selbst als ihre eigene Perspektive sahen

## Das Gegenprinzip: Verwurzelung

Viele unter uns haben sich an der permanenten Auseinandersetzung um eine stärkere Gewichtung des seit den 70er Jahren stattfindenden Verwurzelungsgeschehens insbesondere der nachgezogenen oder hier geborenen Kinder und den sich daraus ergebenden Rechtsfolgen beteiligt. Übrigens ein starkes – wenn nicht das – Movens der Hohenheimer Tage.

Und wenn man die statistischen Größen von Aufenthaltsdauer, Aufenthaltsstatus und die ökonomischen und gesellschaftlichen Effekte betrachtet, stellen sich eine Reihe bislang immer noch nicht eindeutig beantworteter Fragen. Solange diese ungeklärt bleiben und viele sich dagegen auf den im öffentlichen Sprachgebrauch inzwischen angekommenen Kampfbegriff der Remigration fokussieren, ist eines klar: Weiterhin und andauernde Verunsicherung vieler Menschen im Land, deren inneres oder tatsächliches Weggehen wir uns eigentlich nicht leisten können:

- Wann wird das „Wir“ in unserem Sprachgebrauch angekommen sein, das „unsere“ zugewanderten Mitbürger selbstverständlich einschließt und nicht mehr zwischen „uns“ und „denen“ (vielfach in der vierten Generation) unterscheidet? Dann sind es

auch „unsere“ Muslime, was heißt, dass sie dazugehören und aus dieser Zugehörigkeits-Perspektive auch mit Erwartungen der westlich geprägten „Mehrheitsgesellschaft“ (was immer das auch wieder heißt) gelassener umgehen können.

- Wie lange wollen wir noch betonen, dass sich die zugewanderten Mitbürger in „unsere Gesellschaft“ integrieren sollen?
- Warum tun wir uns im ausländerrechtlichen Bereich bis heute schwer mit der Beratungspflicht mit Herstellungsanspruch analog zum Sozialrecht? Ein Indikator für das Immer-noch-Festhalten am Vorläufigkeitsprinzip?
- Warum immer noch „Vernichtung“ statt großzügiger Anrechnung von Vor-Aufenthaltszeiten? Warum muss in Deutschland zurückgelegte Lebenszeit und damit Integrationsleistung aufenthaltsrechtlich für nichtig erklärt werden?
- Warum müssen geduldete gut integrierte Jugendliche oder junge Erwachsene während einer einjährigen „Vorduldungszeit“ ihre Rückführung fürchten, statt wie ihre Klassenkameraden unbeschwert ihren Schulerfolg und ihre Volljährigkeit mit einem Aufenthaltstitel zu genießen?
- Behördenalltag: Laut der Website der Einbürgerungsbehörde Kölns dauert es bereits *12 Monate*, bis überhaupt ein Termin zur Antragstellung vereinbart werden kann. Nach der Antragstellung dauert es noch weitere 6–8 Monate, bis der Antrag bearbeitet wurde – in Sachsen nach Angaben des Innenministeriums 6–30 Monate. Mitte vergangenen Jahres stapelten sich laut einer Umfrage des Mediendienstes Migration bei den 45 bevölkerungsreichsten Städten Deutschlands mehr als 200.000 Einbürgerungsanträge. Das sind ja Wartezeiten wie bei den Deutschen Botschaften im Familiennachzug.
- Und wenn sich in Deutschland Hochqualifizierte ernsthaft den Weg- oder Weiterzug in ein anderes Land überlegen, liegt dies auch daran, dass sie für die Verlängerung ihres Aufenthaltstitels die Nacht (oder gar Nächte) vor der Behörde verbringen müssen.

*Klaus Barwig*

Und noch einige Gedanken zu den unerledigten Schlüsselbereichen:

*Familiennachzug* – der Ausgangspunkt der Hohenheimer Tage 1985: Es geht nicht nur belastende Risiken, sondern vielmehr um die Chancen für viele der betroffenen Menschen im familiären Zusammenleben in der Fremde – gerade in der ersten Zeit des Aufenthalts. Bekannterweise sind wir lange weit hinter den vor Jahren vereinbarten jährliche Kontingenten für subsidiär geschützte Personen zurückgeblieben, bevor für sie jetzt für zwei Jahre wieder ganz dicht gemacht werden soll.

*Bildung und Identität*: Muttersprachlicher Ergänzungsunterricht: Wenn dies dazu führt, dass ein Teil „unserer“ Kinder durch externe Verantwortlichkeiten für Konzepte und Personal kultureller Verwirrung ausgesetzt werden, sind wir unserer Verantwortung gegenüber dieser nachwachsenden jungen Generation Deutscher nicht gerecht geworden. Übrigens: Rechtsgrundlage bis heute ist die EU-Richtlinie 77/486 EWG aus 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern zur Erhaltung deren Rückkehrfähigkeit.

*Verunsicherung contra Integration*: Wenn Forderungen nach Rückkehr, Aufenthaltsbeendigung und restriktiveren Aufnahmeverfahren aufkommen, wissen viele nicht mehr, ob sie auch gemeint sind oder nicht und ob es vielleicht besser ist, zu gehen. Gehört es nicht zur gesellschaftspolitischen Verantwortung, hier für möglichst große Klarheit zu sorgen?

*Arbeitsmarktpolitische Vernunft*: Wenn es aber vor dem Hintergrund alltäglicher Lebenswirklichkeit um verbesserte Übergänge von humanitären Aufenthalt in den Arbeitsmarkt mit Aufenthaltsperspektive geht, wird unter Verweis auf vermeintliche Pull-Faktoren immer noch auf eine strikte Trennung gepocht – unter Hinnahme der bekannten Folgen, zu denen der Bezug steuerfinanzierter Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gehört. Wo bleibt das hörbar und kontinuierlich formulierte Eigeninteresse der Arbeitgeber?

Gezielte *Skandalisierungen* von Gewalttaten ausländischer (männlicher) Täter kurz vor Wahlen führen im partei-politischen Diskurs im Ergebnis zuverlässig zu einem Rechtsruck, der anschließend Begründungen für Restriktionen im Migrationsrecht rechtfertigen soll.

Dagegen blieben für das migrationspolitische Klima sehr wesentliche Problemfelder wie Clan-Kriminalität, Mafia-Strukturen und käufliche Pässe als Eintrittskarten in die EU ungelöst – ein ebenso dauerhaftes wie außerordentlich wirksames Gift für die Debatten in Europa.

### Fazit: Wertschätzung statt Gleichgültigkeit

Wenn wir die Belange der Bundesrepublik Deutschland wirklich ernst nähmen, sollte der öffentliche Diskurs um die gesellschaftliche und ökonomische Bedeutung unserer Einwanderer realitätsnäher und ehrlicher stattfinden.

Der Medienwissenschaftler Bernhard Pörksen beschreibt dies jüngst in einem seiner Spiegel-Essays (16) so: „Eine Asylpolitik, die geeignet wäre, humanitäre Orientierung, effektive Steuerung, ökonomisches Eigeninteresse und Populismusbekämpfung zu verbinden, bleibt weitgehend diffus. So entsteht ein programmatisches Vakuum, eine Leerstelle – der ideale Tummelplatz für Populisten.“

Wertschätzung der dauerhaft notwendigen Mitgestaltung unseres Gemeinwesens sollte die bis heute bestehenden und immer wieder aufkommenden Rückführungsphantasien endgültig auf den Müllhaufen unserer mittlerweile 70jährigen Zuwanderungsgeschichte befördern.

Dafür standen die Hohenheimer Tage seit ihrer Gründung vor 40 Jahren.

Und so sind wir weiterhin auf einem wohl unendlichen Weg: Nämlich dem Weg zur Einsicht über die Unsinnigkeit undifferenzierten „Wegwünschens“.

Bleiben wir also selbstbewusst und aufrecht „Gutmenschen“, weil wir

*Klaus Barwig*

Gutes für die Menschen in unserem Gemeinwesen wollen. Und weil „Gutmenschen“ zu den Bewahrern eines Schatzes in unserem Gemeinwesens gehören: *Der Empathie: Gegen alles Verächtlich-Machen. Und gegen die zunehmenden Tendenzen der Delegitimierung unserer Demokratie und ihrer staatlichen Organe.*

Und wenn der verstorbene Papst Franziskus in Lampedusa über Europas Umgang mit Geflüchteten sprach und sagte: »Wir leben in einer Gesellschaft, die die Erfahrung des Weinens vergessen hat«, dann kann uns das verbinden über alle ideologischen, religiösen und kulturellen Differenzen hinweg.

Auf die nächsten 40 Jahre – es bleibt mehr zu tun, als wir ursprünglich und zwischenzeitlich wohl zu optimistisch dachten. Ich meine: Es lohnt sich weiter zu machen! Denn zur Beharrlichkeit gibt es keine Alternative.

## Informationen zum Autor

Klaus Barwig war von 1981 bis 2018 Leiter des Fachbereichs Migration und Menschenwürde an der Akademie der Diözese Rottenburg Stuttgart, von 2008 bis 2015 Mitherausgeber der ZAR, Mitbegründer des Netzwerks Migrationsrecht und von 2001 bis 2011 Berater der Kommission XIV (Migrationsfragen) der Deutschen Bischofskonferenz.

## Schlagwörter

Migrationspolitik Deutschland, Migrationsrecht, Geflüchtete aus Syrien, Integrationspolitik Deutschland, Arbeitsmigration

## Vorübergehender Schutz und Teilhabe der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine

Ich heiße Afina Albrecht und ich komme aus der Ukraine. Ich bin eine der Vorständinnen des UAKS e. V. und arbeite bei der Bürgerstiftung Stuttgart.

Seit meiner Jugend bin ich ehrenamtlich tätig, damals in der Ukraine und aktuell in Deutschland. Seit dem Beginn des vollumfänglichen Angriffskrieges auf die Ukraine bin ich voll und ganz in die Unterstützung der Ankommenden und Aufnehmenden eingebunden. Im Netzwerk Ukraine der Stadt Stuttgart engagiere ich mich und habe gemeinsam mit Vertreter:innen diverser Ämter und Organisationen eine Hotline der Stadt gestartet, Massenunterbringungen begleitet, viele Projekte und Netzwerke ins Leben gerufen, diverse Anmelde- und Registrierungsprozesse mitgesteuert und viel mit Ämtern zu tun gehabt.

Geflüchtete aus der Ukraine sind in unterschiedlichen Kontexten in der Öffentlichkeit präsent.

Wenn man auf die ukrainische Geflüchtete, ihre Erfahrungen und Bedürfnisse seit Februar 2022 schaut, hat sich einiges verändert und verschoben. Ich schaue darauf gerne in Phasen:

*1. Phase – große Ankunftselle.* Die Hauptaufgaben der Ehren- und Hauptamtlichen waren, die damaligen Bedarfe zu decken: Unterbringung (irgendwo), basische Versorgung, Essen, ärztliche Versorgung, überall dolmetschen und aufklären. Die Massenunterkünfte wuchsen in Stuttgart wie Pilze aus dem Boden, und die Ehrenamtlichen, die im Dauermodus arbeiteten, waren die Lösung für viele Aufgaben.

*2. Phase – Registrierung in den Ämtern, Eröffnung der Bankkonten.*

Viele Ukrainer:innen nannten diese Zeit die „Legalisierung“ in Deutschland. In dieser Phase war die allgemeine Erfahrung eine beispielhafte Offenheit der aufnehmenden Gesellschaft und die Bereitschaft zu helfen und unterzubringen. Gerade am Beispiel Stuttgarts habe ich erkannt, dass wir hier eine sehr aufnahmefähige Gesellschaft haben. Viele Ukrainer:innen waren sprachlos von dieser Offenheit und dem Maß an Unterstützung – die Gesellschaft, aber auch der Staat unterstützt Menschen einfach so. Ich sah auch, wie fähig manche Ämter in Sachen Vereinfachung sind! Auf einmal gingen einige Prozesse in einer neuen Form, unter anderem vereinfachte Anträge. Das war sicherlich nicht nur in Stuttgart so. Umso mehr sollten wir daraus lernen und diese Vereinfachungen in die neue Normalität übernehmen.

3. *Phase – Sprache.* Start der Sprachkurse, Integrationskurse sowie bei den Kindern und Jugendlichen die ersten Vorbereitungsklassen und Einschulungen.

4. *Phase – Orientierung und Engagement.* Mit jeder Begegnung und jeder Interaktion verstanden die Ukrainer:innen mehr von der aufnehmenden Gesellschaft und den Prozessen und wurden dadurch in unterschiedlicher Art und Weise aktiviert: manche fanden Arbeit, Minijobs, Aushilfsjobs, andere starteten eine Ausbildung, manche fanden im Ehrenamt ein Mittel zur Selbstwirksamkeit und Integration. Die meisten lernen weiterhin Deutsch.

Die allgemeine Erfahrung aus den Phasen 3 und 4 würde ich eher als Ernüchterung bezeichnen. Dabei meine ich beide Seiten – die aufnehmende und die ankommende Gesellschaft. Die Ukrainer:innen haben die Erwartungen an Deutschland nicht erfüllt, sprechen nicht alle perfekt Deutsch, sind nicht für jede Arbeit offen und wünschen sich sinnvolle Beschäftigungen gemäß ihrer Werdegänge, anstatt die Lücken des nicht qualifizierten Arbeitsmarktes zu schließen. Die Ukrainer:innen sind durch die bürokratische Maschinerie in Deutschland ernüchtert, erschrocken und bezweifeln, dass sie sich hier jemals dauerhaft rechtlich sicher fühlen werden.

## *Vorübergehender Schutz und Teilhabe der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine*

Nichtsdestotrotz wenn ich die Geflüchteten aus der Ukraine in Kategorien aufteilen müsste, würde ich aktuell folgende nennen. Es gibt Ukrainer:innen, die ...

- ... aktuell bereits arbeiten – egal ob in einem qualifizierten oder einem einfacheren Job und die die dafür notwendige Sprache bereits beherrschen.
- ... auf der Jobsuche sind, nach einer sinnvollen Arbeit streben und sich wirklich mit der deutschen Sprache auseinandersetzen und sich integrieren wollen, weil sie sich entschieden haben, erstmal in Deutschland zu bleiben.
- ... latent sind und latent bleiben werden – aus unterschiedlichen Gründen – weder die Sprache lernen noch sich in Richtung Integration bewegen.
- ... aus guten Gründen an Integration verhindert sind: Senior:innen, behinderte Menschen; ganz großer Anteil – alleinerziehende Mütter mit Kleinkindern, die sich rund um die Uhr um die Kinder kümmern müssen.

Jugendliche betrachte ich stets separat. Aus meiner Sicht gibt es folgende Kategorien:

- Jugendliche, die bereits aktiv sind, sich für das neue Land interessieren, engagieren und die deutsche Sprache gut lernen.
- Jugendliche, die sowohl die deutsche als auch die ukrainische Schule besuchen, weil sie nicht wissen, in welchem Land sie auf die Universität gehen werden. Es gibt kein Abkommen im Bereich Anerkennung der Abschlüsse in beide Richtungen. Die Jugendlichen gehen also in beide Schulen und sind dadurch außerordentlich überlastet.
- Jugendliche, die die deutsche Sprache nicht lernen wollen (aus Protest, aufgrund Traumas und psychischer Belastung usw.) und die auch nicht mehr an der ukrainischen Schule sind. Diese

Jugendlichen werden höchstwahrscheinlich keine Abschlüsse erhalten, auch wenn sie keineswegs dumm sind.

Der größte Bedarf der Geflüchteten, mit denen ich massenweise spreche, ist aktuell die Verbesserung der Sprache, sinnvolle Beschäftigung und die Erarbeitung einer Perspektive für das Leben zwischen Deutschland und der Ukraine. Ich sage bewusst – zwischen zwei Ländern, denn für viele ist es immer noch schwer, sich für ein Land zu entscheiden. Dort (in der Ukraine) herrscht der Krieg und ein Teil der Familie befindet sich noch dort, hier (in Deutschland) fehlt die Perspektive, die Sprache ist schwer, usw. In meinem Bekanntenkreis schwankt es ununterbrochen zwischen der Rückkehr in die Heimat und dem Verbleib in Deutschland. Doch sollte man diesen Aspekt vielleicht gar nicht so sehr in den Mittelpunkt rücken!

Aus den Arbeitsgruppen und aus der Community kann ich folgende Herausforderungen in Sachen Ankommen und Integration in Deutschland berichten:

- Die Sprache ist ausschlaggebend, das ist mittlerweile überall angekommen. Das Zertifikat B1 oder B2 mit dem entsprechenden Wissen der meisten Ukrainer:innen entspricht nicht den Erwartungen der Arbeitgeber:innen, daher braucht es viel mehr Sprachübung und Sprachkompetenz, die leider wiederum ohne Arbeit, und somit zuhause nur schlecht zu erlernen ist.
  - Viele Menschen hatten nie Vorstellungsgespräche oder einen ähnlichen Bewerbungsprozess wie wir ihn hier kennen, sie können sich grundsätzlich nicht vorstellen, brauchen Support in dem Bewerbungsprozess, denn sie wissen einfach nicht, wohin und als wer sie mit ihrem Erfahrungsschatz gehen sollten. Das steigert die psychische Belastung und mindert das Selbstvertrauen der Menschen.
  - Die große Aufgabe ist es, mit dem Erfahrungsschatz aus der Ukraine eine Berufsstrategie in Deutschland zu erarbeiten,

## *Vorübergehender Schutz und Teilhabe der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine*

unter Berücksichtigung der noch mangelhaften Sprachkenntnisse, wenig Ahnung über deutsche Mentalität und äußerst schwierige Prozesse der Anerkennung der Abschlüsse (viele Lehrer:innen, Erzieher:innen, Ärzt:innen werden anderwärtig beschäftigt und werden kaum in die qualifizierte Arbeit genommen, die Prozesse sind sehr starr und schwer zu meistern). Wenn wir nicht lernen, in Deutschland von diesem äußerst utopischen Standard abzuweichen, werden wir in der Schönheit sterben.

- Status- und Aufenthaltsfragen: Der § 24 AufenthG wurde nun erneut verlängert, aber der Titel selbst wird nicht erneuert. Den Arbeitgeber:innen reichen keine Begleitschreiben oder Anrufe aus dem entsprechenden Amt aus, was bedeuten könnte, dass die Menschen ihre Arbeit verlieren könnten oder die Arbeitsverträge nicht bekommen würden, weil eben sie keinen visuell gültigen Aufenthaltstitel haben.

Ein Vorschlag an dieser Stelle: Über Arbeitgeberverbände die Informationen besser streuen und somit die Last wegnehmen. Oder einen Stempel oder Aufkleber den Geflüchteten anbieten, die es brauchen, dies gerne per Post verschicken.

Dazu kommt die Hauptfrage des integrationsfähigen Teils der Geflüchteten – was tritt nach der Richtlinie 2001/55/EG (Massenzustrom-Richtlinie) in Kraft? Viele Menschen versuchen derzeit, ihren Status zu wechseln und ein Arbeitsvisum zu bekommen; dieser Übergang ist nicht einfach. Die Überlastung der Ausländerbehörden, vor allem in Stuttgart, hat bereits Schlagzeilen in den öffentlichen Medien gemacht. Das wird sich vermutlich noch einmal wiederholen, sollten einige Millionen Menschen ins AsylbLG fallen.

Ein weiterer Vorschlag an dieser Stelle: Über die Beratungsstellen, Jobcenter und allgemeine Schreiben die Möglichkeiten des Spurwechsels erläutern. Es ist beinahe unmöglich, sich eigenständig durch alle Gesetze in Deutschland zu orientieren.

Es wird auch Gruppen geben, die keine alternative Spur haben werden:

Es gibt im Moment viele Gruppen der Geflüchteten aus der Ukraine, die in die Lücke fallen werden, sobald § 24 AufenthG nicht mehr greift und das übrige Aufenthaltsrecht greifen wird. Diese Gruppen sind beispielsweise:

- Ältere Menschen, die keine Aussicht auf eine standardmäßige deutsche Aufenthaltserlaubnis haben. Dazu gehören intuitiv die Rentner:innen, aber auch Menschen, die älter als 45 Jahre sind, die sehr hohe Gehälter für die Fachkräfte-Aufenthaltserlaubnis bräuchten.
- Junge Menschen, die eine Ausbildung begonnen haben oder bald beginnen, aber keine Aussicht auf eine vollständige Selbstversorgung ohne staatliche Hilfe haben, und somit auch keine Aussicht auf die Aufenthaltserlaubnis zum Studium haben.
- Menschen, die zwar für sich selbst sorgen, aber keiner qualifizierten Arbeit nachgehen, sodass für sie die Fachkräfte-Aufenthaltserlaubnis nicht in Frage kommt.

Es ist an dieser Stelle auch wichtig zu verstehen, dass im Fall von ukrainischen Geflüchteten diese Kategorien miteinander und mit den dazugehörigen Sozialleistungen interagieren. Es gibt viele Fälle von Mehrgenerationenhaushalten: Großeltern, Eltern/Tanten, Kinder (zum Teil volljährig) leben gemeinsam. Selbst wenn beispielsweise die Eltern arbeiten, besteht ihr Anspruch auf Wohnung und einen Lebensunterhalt nur auf Grund von verschiedenen Sozialleistungen. Ebenfalls wird aus Aufenthaltsrecht der Großelterngeneration nicht dadurch begründet, dass die Eltern oder Kinder gut integriert sind, so Igor Podolskiy, der sich ehrenamtlich im Verein Wolja Stuttgart engagiert.

- Darüber hinaus haben wir ca. 260.000 wehrpflichtiger Männer in Deutschland, deren Pässe eines Tages ablaufen werden, und

### *Vorübergehender Schutz und Teilhabe der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine*

die aufgrund der Kriegsverweigerung ohne Papiere bleiben werden. Unabhängig davon, was wir hier darüber halten, wird es eine Aufgabe für die Verwaltung sein.

An der Stelle sind die Erwartungen bzw. die Empfehlungen deutlich:

- Die Strategien der Spurwechsel sollten möglichst frühzeitig erläutert werden, dafür stehen auch Ehrenamtliche bereit und werden mit allem möglichen unterstützen. Es ist wichtig, diese Aufenthaltsrechte von vorn herein für mehrere Jahre verbindlich zu definieren – sonst führt das wieder zu der Unsicherheit, wie wir sie derzeit erleben.
- Wenn Deutschland Fachkräfte anziehen will, sollten die Anerkennungsprozesse vereinfacht, entbürokratisiert und beschleunigt werden. Es müssen praxisnahe Anerkennungsprozesse anstelle theoretischer und langer bürokratischer, starrer Prozesse etabliert werden.
- Die integrationsfähigen Geflüchteten aus der Ukraine, die ihr Leben in Deutschland fortsetzen wollen, sollten so behandelt werden, als wären sie von einem der anderen europäischen Länder. Die Menschen, die hier sind, und die entsprechende Integrationsleistungen vorweisen, müssten auch ein dauerhaftes oder zumindest mehrjähriges Aufenthaltsrecht erhalten, solange andere Fachkräfte-Aufenthaltsurlaubsnormen nicht greifen.

Zu guter Letzt will ich grob die Herausforderungen in Bezug auf Rückkehr in die Heimat ansprechen:

- Keine klare Rückkehrperspektive in die Ukraine – wann endet der Krieg? Habe ich noch ein Ort, um zurückzukehren? Wollen sie mich überhaupt noch oder bin ich, für sie Verräter:in? Oder ist mein Zuhause nun Russland, und ich kann nicht dahin zurückkehren?

## *Afina Albrecht*

- Die Ost-Ukrainer:innen, die ihr Zuhause bereits zwei Mal verloren haben, tendieren grundsätzlich zur Bleibe irgendwo außerhalb der Ukraine, denn dieser Doppelverlust prägt sie stark.
- Die Eltern der Kinder, die die ukrainische Schule verlassen haben und jetzt an deutschen Schulen sind, werden erstmal hierbleiben wollen, damit die Kinder ihre Abschlüsse erwerben können und nicht wieder alles abrechnen und neu anfangen müssen.
- Der Verlust der Verbindung zur Heimat (beispielsweise aufgrund gebrochener Familien) gekoppelt mit starken Schuldgefühlen vermindert die Rückkehrwahrscheinlichkeit.

Aktuell liegt der Fokus (ohne Betrachtung der Ausländerbehörde, der Aufenthaltstitel usw.) sehr stark auf der Integration. Was mir allerdings viel besser gefallen würde, ist, wenn wir an dieser Stelle über die Entwicklung einer gelungenen hybriden Identität bei Geflüchteten aus der Ukraine sprechen würden, denn viele Menschen werden zwischen zwei Ländern leben. Es ist schwer, beinahe unmöglich, sich für ein Land zu entscheiden. Nicht jetzt. Eines Tages wird die Ukraine auch in der EU sein, und viele Fragen werden sich somit entschärfen, aber bis dahin ist noch ein langer, steiniger Weg.

Und zum Schluss habe ich ein paar Punkte mitgebracht, die die Ukrainer:innen über die deutsche Gesellschaft sagen. Ich fange ausnahmsweise mit einem Punkt zur Ukraine an: Die Ukraine begeistert mit ihrer Digitalisierungsstrategie und ihrem Fortschritt; dort sind alle möglichen Abläufe in der Verwaltung viel einfacher und über das eigene Handy möglich. So viele Briefe wie in Deutschland hat kein:e Ukrainer:in jemals erhalten ...

Und jetzt die Punkte für Deutschland:

## *Vorübergehender Schutz und Teilhabe der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine*

- Viele Kulturen leben so offen und friedlich miteinander in Deutschland! Das ist für die Ukrainer:innen beispielhaft.
- Frauen- und Männerbilder – die Chancengleichheit, die Position der Frauen, die Möglichkeiten für Frauen und auch die Teilhabe der Männer am Familienleben; die Sichtbarkeit von Vätern auf den Straßen begeistert die Frauen aus der Ukraine.
- Respekt in Bezug auf die Menschenrechte (inkl. LGBTQ+) – von gesellschaftlicher Offenheit bis hin zu Christopher Street Day mitten in der Stadt
- Ehrenamt als Basis des gesellschaftlichen Miteinanders, die Vielzahl and Fördermöglichkeiten für soziale und kulturelle Projekte, das allgemeine Interesse an sozialen Themen und die sich immer wieder bietende Gelegenheiten, durch Ehrenamt aktiv zu bleiben.
- Demokratie, viele Parteien und Interesse an den politischen Prozessen; die Menschen vertrauen hier ihren Behörden, und die Behörden sind für ihre Menschen da.
- Viel Empowerment seit der Kindheit und ein großer Fokus auf Eigenverantwortung
- Kindererziehung grundsätzlich ganz anders – die Kinder dürfen hier schlichtweg viel mehr und wachsen psychisch gesünder auf.

Deutschland kann es, und es kann vieles noch besser! Es ist an der Zeit, dass wir alle, die an den Prozessen in irgendeiner Form beteiligt sind, gemeinsam an den Lösungen arbeiten und nicht darauf warten, dass irgendjemand irgendwann irgendwo eine Lösung parat haben wird. So viel Potenzial, Wissen, Erfahrung und Vision, die wir nur in diesem einen Raum haben, dies kann doch in einer Gemeinschaftsaktion sicherlich zu einem Fortschritt führen. Dabei meine ich gar nicht die allergrößten Lösungen für alle Probleme, sondern ein, zwei Schritte, die jeder von uns aus diesen Hohenheimer Tagen hier nach Hause mitnehmen und umsetzen kann.

*Afina Albrecht*

Ich will nicht aufhören, an die Gesellschaft Deutschlands zu glauben!  
Ich bin überzeugt, dass wir gemeinsam fähig sind! Ich habe es bereits  
erlebt. Danke sehr.

### Informationen zur Autorin

Die gebürtige Ukrainerin Afina Albrecht lebt in Stuttgart und leitet das  
Projekt „Stärkung der Zivilgesellschaft in der Ukraine“ bei der Bürger-  
stiftung Stuttgart. Seit der letzten Kommunalwahl hat sie ein Mandat im  
Stuttgarter Gemeinderat.

### Schlagwörter

Empowerment, Perspektivenwechsel, Massenzustrom-Richtlinie

# Ein Jahr Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz

Ist „nach der Modernisierung“ „vor der Restauration“? \*

## I. Einleitung

Die „Modernisierung“ des Staatsangehörigkeitsrechts war ein wichtiges Vorhaben des Koalitionsvertrags der abgewählten Ampelkoalition.<sup>1</sup> Das bereits im Vorfeld im Schrifttum kontrovers diskutierte<sup>2</sup> Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG),<sup>3</sup> dessen Re-

---

\* Mit ersten Nachweisen versehenes Manuskript der Vorbereitungsnotiz zur Einführung in den gleichnamigen Arbeitskreis auf den Hohenheimer Tagen zum Migrationsrecht 2025 (2.–4.5.2025)

<sup>1</sup> „Mehr Fortschritt wagen“. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP v. 10.12.2021, 118.

<sup>2</sup> *Weizsäcker*, Mehrfache Staatsangehörigkeit ermöglichen – Vorschläge zur Umsetzung des Handlungsauftrags im Koalitionsvertrag, ZAR 2022, 389; *Tabbara*, Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts – halbierte Reform, ZRP 2023, 237; *Tonn*, Noch Luft nach oben – Potentiale für die geplante Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, ZAR 2023, 235; *Friehe*, Reform der Staatsangehörigkeit – ein demokratiepolitischer Rückschritt, NJW 2023, 3626.

<sup>3</sup> G. v. 22.3.2024, BGBl. I Nr. 104. Zum Gesetz s. a. *Berlit*, Das Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz – ein erster Überblick, ZAR 2024, 59; *Dörig*, Neues Einbürgerungsrecht ermöglicht mehrere Staatsangehörigkeiten, jM 2024, 108; *Tabbara*, Das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG), InfAuslR 2024, 141; *Gerdes*, Die Staatsangehörigkeitsreform und ihr exklusives Staatsangehörigkeitsverständnis, NVwZ 2024, 711;

gelungen mit wenigen Ausnahmen zum 27.6.2024 in Kraft getreten sind, diente der Umsetzung dieses Vorhabens.

## 1. Stand der politischen Debatte

Nach dem Wahlergebnis zunächst nicht klar absehbar war, wie es mit dem Staatsangehörigkeitsrecht weitergeht. Die CDU/CSU hatte in ihrem Wahlprogramm<sup>4</sup> u. a. vorgesehen

- als Maßnahme gegen Terror-Unterstützer bei Doppelstaatlern den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit,
- bei der Einbürgerung das Bekenntnis zum Existenzrecht Israels als (ausdrückliche) Einbürgerungsvoraussetzung,
- die Rückgängigmachung der sog. „Express-Einbürgerung“ der Ampel nach nur drei Jahren Aufenthalt,
- Abschaffung der generellen Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft sowie
- gute Deutschkenntnisse, dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt und Straffreiheit als unabdingbare Einbürgerungsvoraussetzungen

Der nunmehrige Koalitionspartner SPD<sup>5</sup> hatte die Haltung der CDU/CSU zum StARModG kritisiert und die Reform als Baustein einer modernen Einwanderungsgesellschaft verteidigt.

---

*Oberhäuser*, Das Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, Asylmagazin 2024, 222; *Vasovic*, Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, StAZ 2024, 357.

<sup>4</sup> CDU/CSU, Politikwechsel für Deutschland. Wahlprogramm, Januar 2025, 43, 44, 55.

<sup>5</sup> SPD, Mehr für Dich. Besser für Deutschland. Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025, 11.1.2025, 5.

Bereits nach dem Sondierungspapier von Anfang März 2025<sup>6</sup> wurde an der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts festgehalten. Es sollte nur verfassungsrechtlich geprüft werden, ob Terrorunterstützern, Antisemiten und Extremisten, die zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aufrufen, die deutsche Staatsbürgerschaft entzogen werden kann, wenn sie eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen. Im Entwurf des Koalitionsvertrages<sup>7</sup> fehlt – nach Gerüchten aufgrund einer Stellungnahme aus dem BMI, dass dies verfassungsrechtlich nicht möglich sein – selbst diese Selbstverpflichtung und soll allein die in der Praxis schon wegen der sehr hohen Sprachanforderungen weitestgehend irrelevante „Turboeinbürgerung“ nach drei Jahren abgeschafft werden.

Auch wenn mit der Nichterwähnung der Staatsangehörigkeitsentzug bei Terrorismusbezug im Koalitionsvertrag nicht endgültig politisch aufgegeben sein und wieder auf die Tagesordnung kommen dürfte, steht ein umfassender „Roll-Back“ – eine Restauration – im Staatsangehörigkeitsrecht damit vorerst wohl nicht mehr auf der politischen Tagesordnung. Eine wesentliche Verschlechterung nicht der Gesetzeslage, wohl aber für die Betroffenen kann sich indes bei der Lebensunterhaltssicherung ergeben, wenn von der – dogmatisch gewagten, umstrittenen – Abmilderung der Aufhebung des Vertretbarkeitserfordernisses bei der Inanspruchnahme von SGB II/SGB XII durch eine Reinterpretation des § 8 Abs. 2 StAG durch Verwaltungsvorschrift wieder abgerückt wird.<sup>8</sup>

Dies kann, sollte und wird punktuelle Fortentwicklungen nicht ausschließen. Ein völliger Stillstand im Staatsangehörigkeitsrecht wider-

---

<sup>6</sup> Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD v. 8.3.2025, 9 f.

<sup>7</sup> Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, Entwurf 10.4.2025, Zeile 3097 f.

<sup>8</sup> Die zwischenzeitlich auch auf der Internetseite des BMI veröffentlichten „Anwendungshinweise des Bundesministeriums zum Staatsangehörigkeitsgesetz“ (StAG) in der zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes zur ModKaufungenernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 22. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 104; 2025 I Nr.98) geänderten Fassung – AH-StAG 2025 (Stand: 1. Mai 2025) (nachfolgend: AH-StAG [BMI 2025]).

spräche den erkennbaren „Reparatur- und Korrekturbedarfen“ auch jenseits politisch umstrittener Grundsatzfragen. Die Themen werden es aber schwerer haben, auf die politische Tagesordnung zu gelangen

## 2. *Erfahrungen zum/mit dem StARModG*

Systematische Evaluationen der Wirkungen des Staatsangehörigkeitsrechtsmodernisierungsgesetzes liegen öffentlich ebenso wenig vor wie umfassende Erfahrungsberichte. Episodische Evidenz spricht dafür, dass sich die Zahl der Einbürgerungsanträge, die bereits seit 2020 deutlich gestiegen war, weiter deutlich erhöht hat,<sup>9</sup> die im Jahr 2024 um 46 v. H. deutlich gestiegene Zahl auch der Einbürgerungen<sup>10</sup> damit aber nicht Schritt gehalten hat und sich der Antragsstau deutlich vergrößert hat. Einiges spricht dafür, dass teils überwiegend die „unproblematischen“ Fälle (positiv oder negativ) beschieden worden sind („creaming the simple“). Statistisch erfasst werden indes weder die Zahl der Einbürgerungsanträge noch die Laufzeit anhängiger Einbürgerungsverfahren. Die Untätigkeitsklage und – mit Blick auf die Dauer verwaltungsgerichtlicher Hauptsacheverfahren – die Entschädigung nach erfolgreicher Verzögerungsrüge (§ 198 GVG) sind hier nur ein stumpfes Schwert, weil sie das Problem nicht lösen und allenfalls zu Rangveränderungen auf der „Warteliste“ führen.<sup>11</sup>

In der veröffentlichten Rechtsprechung haben sich die Neuregelungen nur punktuell niedergeschlagen. Das NdsOVG<sup>12</sup> hat für die strittig gewordene Frage, ob/welche eigenständige Bedeutung dem Einbürge-

---

<sup>9</sup> Tagesschau v. 3.11.2024, Mehr Einbürgerungsanträge, lange Wartezeiten, <https://www.tagesschau.de/inland/einbuengerungen-108.html>; Migazin v. 24.4.2025, Lange Wartezeiten: Zehntausende offene Einbürgerungsanträge in Bayerischen Kommunen.

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt, PI Nr. 204 v. 10.6.2025.

<sup>11</sup> HessVGh, B. v. 20.8.2024 – 3 B 1062/24; OVG RP, B. v. 18.2.2025 – 7 E 11394/24.OVG; NdsOVG, B. v. 3.9.2024 – 13 FEK 309/22

<sup>12</sup> NdsOVG, B. v. 11.4.2024 – 13 LA 61/23.

rungserfordernis der Klärung auch der Staatsangehörigkeit(en) neben der Klärung der Identität in einem obiter dictum erklärt, dass ungeachtet des Verzichts auf das Ausbürgerungserfordernis weiterhin alle in Betracht kommenden Staatsangehörigkeiten aufzuklären seien.

Das neue Erfordernis zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands umfasst – entstehungsgeschichtlich nachvollziehbar, wenngleich bestritten – auch ein Bekenntnis zum Existenzrecht des Staates Israel.<sup>13</sup> Das VG Stuttgart<sup>14</sup> schreibt auch für dieses Bekenntnis die Rechtsprechung fort, dass ein materiell tragfähiges Bekenntnis von entsprechender Kenntnis getragen sein muss und daher Behörden und Gerichte verpflichtet sind, diese Kenntnisse auch zu überprüfen; die Unkenntnis der Geschichte des Nationalsozialismus und des Holocaust hindert – so das VG Stuttgart weiter – eine Einbürgerung dabei selbst dann, wenn keine antisemitischen oder antizionistischen Ansichten erkennbar sind.

Die Übergangsregelung des § 40a StAG, nach der für das Lebensunterhaltssicherungserfordernis bei am 23.8.2023 anhängigen Anträgen noch das alte Recht anzuwenden ist, wenn es günstiger ist, hat bislang weitgehend verhindert, dass das neue, deutlich strikere Recht zur Lebensunterhaltssicherung die Gerichte erreicht hat. Ein Urteil des VG Dresden<sup>15</sup> weist auf die Probleme, die sich für selbständig Tätige bei der Bestimmung und dem Nachweis einer „vollschichtigen Erwerbstätigkeit“ ergeben werden; der Fall bot allerdings im Tatsächlichen keinen Anlass zu vertiefenden Erwägungen zum neuen Recht. Zur Härteklausele des § 8 Abs. 2 StAG und der ihr zugewiesenen neuen Funktion sind bislang keine Gerichtsentscheidungen bekannt geworden. Zu der Ausnahmeregelung § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Halbs. 2 Buchst. b StAG hält das

---

<sup>13</sup> VG Regensburg, U. v. 7.10.2024 – RO 9 K 24.782 (dazu krit. Meinel, Verfass-Blog, 2.1.2025).

<sup>14</sup> VG Stuttgart, U. v. 18.11.2024 – 4 K 5933/22.

<sup>15</sup> VG Dresden, U. v. 4.9.2024 – 6 K 2104/21; s. a. SächsOVG, B. v. 4.2.2025 – 3 A 574/24.

VG Köln<sup>16</sup> an dem Prognoseerfordernis zur Vertretbarkeitsklausel nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG a. F. fest, bezieht dies aber zutreffend darauf, ob die aktuelle Vollzeitätigkeit in einem überschaubaren Zeitraum in der Zukunft voraussichtlich fortauern wird, ohne die in den VAH-StAG (BMI [F. 6/024])/AH-StAG (BMI 2025) skizzierten Anforderungen zu übernehmen. In der Verwaltungspraxis folgen jedenfalls nicht alle Staatsangehörigkeitsbehörden den – bislang nicht veröffentlichten<sup>17</sup> – vorläufigen Anwendungshinweisen des BMI und den nun veröffentlichten AH-StAG (BMI 2025).

### 3. Vereinfachung (nicht notwendig: Absenkung) der Einbürgerungsvoraussetzung zur Entlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden

Handlungsbedarf besteht angesichts der strukturellen Überlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden.<sup>18</sup> Fachkräftemangel und die Finanzlage stehen in den Kommunen auch einer etwa finanzierbaren, bedarfsgerechten Aufstockung des Personals entgegen. Die Digitalisierung des Einbürgerungsverfahrens und eine zielgerichtete KI-Unterstützung bei der Entscheidungsvorbereitung sind noch nicht – jedenfalls nicht flächendeckend – einsatzfähig.

Möglichkeiten durch eine Rechtsvereinfachung sind auszuloten und umzusetzen. So hat der aus Sachgründen umstrittene Verzicht auf die Aufgabe/den Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit zugleich das

---

<sup>16</sup> VG Köln, U. v. 26.2.2025 – 10 K 1179/23.

<sup>17</sup> Dem Vortragenden ist Anfang April 2025 Zugang nach dem IFG gewährt worden, nachdem er nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage erhoben hatte.

<sup>18</sup> Zur Überlastung der Ausländerbehörden, deren Teil die Staatsangehörigkeitsbehörden oftmals bilden, s. *Bogumil u. a.*, Die Umsetzung des Migrationsrechts in den Ausländerbehörden – Problemlagen und Optimierungspotenziale, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), JBMigR 2023, 2024, 355.

Prüfprogramm der Staatsangehörigkeitsbehörden für alle Herkunftsstaaten entlastet, die nicht von vornherein eine Entlassung aus ihrer Staatsangehörigkeit verweigert hatten (z. B. eine Reihe mittel- und südamerikanischer Staaten). Dieser Effekt war indes nicht das Ziel, sondern ein Effekt der Reform in diesem Punkt, stand also nicht im Vordergrund, und ist etwa durch die Neuregelung zum Lebensunterhaltssicherungserfordernis „aufgezehrt“ worden.

Im Interesse politischer Durchsetzbarkeit ist das Augenmerk zu richten auf Regelungen, welche ohne signifikante Veränderung des Anforderungsniveaus den Prüfungs- und Entscheidungsaufwand bei Einbürgerungsanträgen signifikant senken. Als erste Beispiele zu nennen sind

- die ersatzlose Streichung des § 32b StAG (Anfrage bei der Pflicht zur Anfrage bei der Staatsanwaltschaft) und
- der Verzicht auf die Übergabe der Einbürgerungsurkunde im Rahmen einer öffentlichen Einbürgerungsfeier (§ 16 Satz 3 StAG).

Mehrfachprüfungen der Identität u. a. durch Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörde könnten durch ein ausländerbehördliches Identitätsfeststellungsverfahren mit inter omnes-Wirkung vermieden werden. Entlastung bei der Prüfung könnten auch eine Abstufung der Anforderungen nach Maßgabe der Aufenthaltsdauer oder (konditionierter und in der Reichweite begrenzter) Abweichungsbefugnisse im Ermessensbereich bieten.

## II. Handlungs-/Reparatur-/Diskursbereiche

1. *Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit bei straffällig gewordenen Doppelstaatlern*

## 1.1. Problemstellung

Ein Bereich der Debatte wird ein Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit bei Doppelstaatlern sein, die sich in erheblicher Weise strafbar gemacht haben oder sich nach vollzogener Einbürgerung zu Bestrebungen i. S. d. § 11 Abs. 1 Nr. 1 StAG hingewendet haben, ohne dass daraus Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes im Zeitpunkt des Staatsangehörigkeitserwerbs gezogen werden können. Für ein beabsichtigtes „Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus“ sah das CDU-Wahlprogramm bei einem strafbaren Werben für die Ziele und Handlungen einer Terrororganisation bei Doppelstaatlern den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit vor; dies soll auch gelten in Fällen des öffentlichen Aufrufs zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, zum Beispiel durch die Forderung nach einem islamistischen Gottesstaat oder bei der Verurteilung zu einer antisemitischen Straftat. Sachlich entwickelte eine solche Regelung § 28 Abs. 1 Nr. 2 StAG<sup>19</sup> fort, nach dem ein Deutscher, der sich an Kampfhandlungen einer terroristischen Vereinigung im Ausland konkret beteiligt, die deutsche Staatsangehörigkeit verliert, wenn er dadurch nicht staatenlos wird.

Diesem Vorstoß sind allenfalls ein begrenzter operativer Nutzen und primär symbolische Bedeutung beizumessen. Er wirft Fragen nach der Ausgestaltung, der völkerrechtlichen Zulässigkeit und der grundgesetzlichen Umsetzbarkeit auf; ist die weitere Staatsangehörigkeit die eines Drittstaates, kommen unionsrechtliche Anforderungen hinzu.<sup>20</sup> Die

---

<sup>19</sup> Eingefügt durch das 3. StAGÄndG v. 4.8.2019 (BGBl. I, 1124).

<sup>20</sup> Dazu eingehend *Hedemann*, Unionsrechtliche Vorgaben für den Verlust der Staatsangehörigkeit, 2024, die indes zu § 25 StAG (a. F.) die neuere Rechtsprechung des EuGH (U. v. 25.4.2024 – C-684/22 u. a.) und die Folgeentscheidungen des VG Düsseldorf (U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/21 und 8 K 2190/23) nicht mehr verarbeiten konnte.

Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage von Zugehörigkeit<sup>21</sup> steht solchen Überlegungen dabei nicht a priori entgegen.<sup>22</sup>

## 1.2 Völkerrechtlicher Rahmen

Völkerrechtlich lässt Art. 7 Abs. 1 lit. d) des von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit (EÜbKStA)<sup>23</sup> einen Staatsangehörigkeitsverlust auch bei einem Verhalten zu, „das den wesentlichen Interessen des Vertragsstaats in schwerwiegender Weise abträglich ist.“ Dazu zählt nach dem erläuternden Bericht auch Hochverrat oder die Arbeit für einen fremden Geheimdienst. Die Werbung oder Unterstützung von Terrororganisationen dürfte angesichts des Gewichts, dem auch im Völkerrecht der Bekämpfung des Terrorismus beigemessen wird, jedenfalls bei hinreichend gewichtigen Unterstützungshandlungen von Art. 7 Abs. 1 lit d) EÜbKStA miterfasst sein, und zwar auch bei solchen Organisationen, die ausschließlich außerhalb des Bundesgebietes operieren. Im Staatsangehörigkeitsrecht europäischer Nachbarstaaten finden sich solche „Ausbürgerungsklauseln“ – in unterschiedlicher Reichweite und Ausgestaltung –, die dies teils auch auf Verbrechen nach dem Völkerstrafrecht erstrecken.<sup>24</sup>

Völkerrechtlich zumindest grenzwertig wäre ein Staatsangehörigkeitsentzug bei einem Ruf nach einem islamischen Gottesstaat oder bei antisemitischen Straftaten. Der nationale Vorstoß knüpft systematisch

---

<sup>21</sup> St. Rspr. seit BVerfG, U. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24; s. etwa BVerfG (K), B. v. 17.7.2019 – 2 BvR 1327/18.

<sup>22</sup> Eingehend *Collorio*, Ausschluss aus dem Staatsvolk als Sanktion? Regelungen über den Verlust der Staatsangehörigkeit auf dem Prüfstand der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2025: s. bereits *Sander*, Staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen im Rahmen der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung, 2021, 252 ff.

<sup>23</sup> Übk v. 6.11.1997 (BGBl. 2004 II, 578).

<sup>24</sup> *Collorio*, Die Ausbürgerung von kriminellen Doppelstaatlern im Rechtsvergleich, VerfBlog v. 11.2.2025.

erkennbar an die Mitte 2024 eingefügte Einbürgerungsvoraussetzung des Bekenntnisses zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft sowie zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffskrieges (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a StAG) an und teilt dessen Unschärfen.<sup>25</sup> Das Völkerrecht belässt den Nationalstaaten zwar eine gewisse Definitionshoheit zur Frage, welche Handlungen in „schwerwiegender Weise“ deren „wesentlichen“ Interessen abträglich sind. Zu verlangen ist hier aber jedenfalls ein erhebliches, auch in der Strafdrohung zum Ausdruck kommendes Gewicht der jeweiligen Handlung. Auszuschließen ist ein präventiver Ansatz, der den Ausschlussgrund des § 11 Satz 1 Nr. 1, 2 StAG in das Staatsangehörigkeitsverlustrecht „verlängert“.

Der eröffnete völkerrechtliche Gestaltungsspielraum wird jedenfalls aber bei Anknüpfung an schwerwiegende Straftaten ohne jeden politisch-ideologischen Hintergrund, z. B. bei Tötungsdelikten, klar überschritten; „einfaches“ strafbares Verhalten erfasst Art. 7 Abs. 1 lit. d) EÜbKStG nicht.<sup>26</sup> Hier nicht zu vertiefen ist die Frage, ob bei psychisch instabilen Einzeltätern mit fehlender oder begrenzter Zurechnungsfähigkeit Indizien für eine (auch) religiös-ideologische Handlungskomponente zur Überwindung dieser Grenze ausreichen können. Grenzwertig bleibt die Verlusterstreckung auf Fälle der „Organisierten Kriminalität“, die dem Grunde nach das staatliche Gewaltmonopol in erheblichem Umfang zu beeinträchtigen oder gar partiell aufzuheben in der Lage sind; dies wirft jedenfalls massive Abgrenzungsprobleme auf. Sinn des Staatsangehörigkeitsverlustes nach Art. 7 Abs. 1 lit. d) EÜbKStAG ist jedenfalls nicht, den „Export“ von Straftätern aus dem eigenen Land zu ermöglichen.

---

<sup>25</sup> Dazu GK-StAR/Berlit, § 10 Rn. 242 ff. (45. EL 10/2024).

<sup>26</sup> *Collorio* (Fn. 22), 63 f.

### 1.3. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Art. 16 Abs. 1 GG steht – aus guten historischen Gründen – ausnahmslos einem „Entzug“ der deutschen Staatsangehörigkeit entgegen, lässt aber auf gesetzlicher Grundlage einen Staatsangehörigkeitsverlust zu, wenn der Betroffene dadurch nicht staatenlos wird. Das BVerfG grenzt den (grundsätzlich möglichen) „Verlust“ von dem „Entzug“ der Staatsangehörigkeit danach ab, ob der Einzelne den (unvermeidbaren) Verlust der Staatsangehörigkeit nicht oder nicht auf zumutbare Weise beeinflussen kann.<sup>27</sup> Der durch vorsätzliche, strafbare Handlungen bewirkte Staatsangehörigkeitsverlust kann eine Person – auch bei der gebotenen Berücksichtigung ihrer Grundrechte<sup>28</sup> – durch einen grundsätzlich ohnehin nach dem Strafrecht gebotenen Verzicht auf diese Handlung beeinflussen, wenn die Verlustfolge im Zeitpunkt der Handlung klar absehbar war und diese Handlung auch Dimensionen birgt, die als willentliche Abwendung vom deutschen Staatsverband definiert werden können. Eine Aberkennung kommt nur dann in Betracht, wenn der Doppelstaatler – die deutsche Staatsangehörigkeit hinweggedacht – nicht nur einen besonders schweren Ausweisungsgrund (§ 54 Abs. 1 AufenthG) erfüllt, sondern er nach dem Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit im Einzelfall nicht nur ausgewiesen, sondern auch abgeschoben werden könnte.

Die einen Verlust ermöglichenden Umstände müssen nicht nur in der Sache erhebliches Gewicht haben; sie müssen auch nach Art und Gewicht hinreichend bestimmt im Gesetz geregelt sein. Aus der Funktion der Staatsangehörigkeit als verlässlicher Grundlage von Zugehörigkeit ergibt sich, dass sie jedenfalls nicht hinter den Anforderungen zurückbleiben dürfen, die Art. 8 EMRK an die Ausweisung faktischer Inlän-

---

<sup>27</sup> BVerfG, U. v. 24.5.2006 – 2 BvR 669/04, BVerfGE 116, 24 (44 f.); BVerfG (K), B. v. 22.6.1990 – 2 BvR 116/90, NJW 1990, 2193: s. (grundlegend) auch *Masing*, Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, 2001.

<sup>28</sup> *Becker*, Rückwirkender Wegfall der deutschen Staatsangehörigkeit – Entziehung oder Verlust?, NVwZ 2006, 304 (306).

der<sup>29</sup> bzw. § 6 FreizügG/EU an den Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt von Unionsbürgern<sup>30</sup> stellt. Ein Staatsangehörigkeitsverlust aus Gründen, die im konkreten Einzelfall nicht einmal eine Ausweisung rechtfertigen können (s. a. § 53 Abs. 1 AufenthG), wäre systematisch nicht zu rechtfertigen.

#### 1.4. Unionsrechtliche Vorgaben

Bei drittstaatsangehörigen Doppelstaatlern ist zudem das Unionsrecht (Art. 20, 21 AEUV) und hier die Rechtsprechung des EuGH<sup>31</sup> zu beachten, die bei einem „Wegfall“ der nationalen Staatsangehörigkeit, die zugleich mit dem Wegfall der Unionsbürgerschaft verbunden ist, eine abstrakte Verhältnismäßigkeitsabwägung durch eine gesetzliche Verlustregelung nicht ausreichen lässt. Der EuGH hält vielmehr – zumindest in Bezug auf die Folge für die Unionsbürgerschaft – eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Einzelfall für notwendig. § 30 Abs. 1 Satz 1 StAG (F. 2024), nach dem der Verlust lediglich nicht festgestellt werden kann, stellt dies allenfalls bei unionsrechtskonformer Auslegung sicher, nach der in diesen Fällen nicht nur ein Verlustfeststellung, sondern der Verlust selbst gehindert ist und es für den Verlust konstitutiver Verwaltungsentscheidung bedarf. Aus dem EuGH-Urteil zu § 25 StAG (a. F.)<sup>32</sup> folgt zwar eine gewisse Relativierung des Grundsatzes einzelfallbezo-

---

<sup>29</sup> S. nur *Mayer*, Systemwechsel im Ausweisungsrecht – der Schutz „faktischer Inländer“ mit und ohne familiäre Bindungen nach dem Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), *VerwArch* 2010, 482.

<sup>30</sup> Art. 27 f. RL 2004/38/EG; § 6 FreizügG/EU.

<sup>31</sup> EuGH, U. v. 2.3.2010 – C-135/08 (Rottmann); v. 12.3.2019 – C-221/17 (Tjebbes); U. v. 5.9.2023 – C-689/21 (Dänemark).

<sup>32</sup> EuGH, U. v. 25.4.2024 – C-684/22 u. a. (dazu Würkert, *EuR* 2024, 602) folgt nichts anderes.

gener Prüfung, nicht aber dessen Aufgabe zugunsten einer Möglichkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den Gesetzgeber selbst.<sup>33</sup>

### 1.5. Fazit: hohe Anforderungen an Staatsangehörigkeitsverlust

Ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit wegen der Beteiligung an terroristischen oder sicherheitsgefährdenden Aktivitäten ist völker-, unions- und verfassungsrechtlich nicht a priori vollständig ausgeschlossen. Er ist aber an besonders hohe Anforderungen gebunden und bedarf sorgsamer Ausgestaltung. Ein pauschaler Staatsangehörigkeitsentzug für Terrorunterstützer, Antisemiten und Extremisten, die zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aufrufen,<sup>34</sup> scheidet jedenfalls aus. Für eine Verlustregelung kann für die tatbestandliche Einhegung auch nicht auf die Regelungen zurückgegriffen werden, die aufenthalts- und einbürgerungsrechtlich die Reaktion auf Sicherheitsrisiken ausgestalten und dabei weit in das Vorfeld konkreter und schwerwiegender Gefahren vorverlegen.

## 2. *Sicherung des Lebensunterhalts*

### 2.1 Neue Rechtslage; Anwendbarkeit § 8 Abs. 2 StAG bei nicht zu vertretendem SGB II/SGB XII-Leistungsbezug?

Die deutliche Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses durch den weitgehenden Verzicht auf eine Vertretbarkeitsprüfung bei tatsächlichem Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen nimmt neben den Gast-/Werkvertragsarbeitnehmer:innen lediglich in Vollzeit tätige Ausländer und ihre Familien aus. Die Personengruppen, bei denen

---

<sup>33</sup> Verneinend (zumindest für Fälle zu Beginn des Jahrtausends) VG Düsseldorf, U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/21; Parallelentscheidung v. 21.11.2024 – 8 K 2190/23.

<sup>34</sup> Ergebnisse der Sondierungen von CDU, CSU und SPD v. 8.3.2025, 9 f.

dies – nicht zuletzt aus völker- oder verfassungsrechtlichen Gründen – problematisch ist (insb. behinderte und ältere Menschen, Alleinerziehende, „Care“-Arbeiter:innen und Auszubildende), sind ohne entsprechende Gesetzesänderung durch Parlamentsbeschluss und zunächst die Vorläufigen Anwendungshinweise des BMI (Nr. 8.2.0 ff. VAG-StAG <BMI 2024>) und nunmehr Nr. 8 Rn. 69 ff. AH-StAG (BMI 2025) der Härteklausele des § 8 Abs. 2 StAG zugewiesen worden.

Die Neuregelung ist zumindest keine Sternstunde der Gesetzgebungstechnik: Eine in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung bewährte Lösung (flexibles Vertretbarkeitserfordernis) wurde unter Verzicht auf eine Härteregelelung zugunsten einer strikten Regelung aufgegeben und die abschabaren Folgen der gesetzlichen Neuregelung ohne hinreichende normative Verankerung der Abfederung einer durch (Vorläufige) Anwendungshinweise erweiterten Anwendung einer Regelung zugewiesen, die nach gefestigter Rechtsprechung diese Fälle nicht erfasste.<sup>35</sup>

Die Tragfähigkeit dieses Ansatzes ist im Schrifttum umstritten: Nach Sachsenmaier<sup>36</sup> handelt es sich „bei Nr. 8.2.0 und Nr. 8.2.2 VAH-StAG (Stand 2024) (...) folglich um gesetzwidrige Verwaltungsvorschriften, mit denen das Bundesministerium des Innern und für Heimat die Staatsangehörigkeitsbehörden zu einem rechtswidrigen Handeln auffordert.“

Ich selbst halte den Weg über die (V)AH-StAG – auch in Ansehung der allerdings gewichtigen dogmatischen Kritik und Schwächen – bei einer verfassungskonformen Auslegung für letztlich vertretbar und im Interesse der Betroffenen für gangbar – und damit für geboten. Evident und allgemein akzeptiert ist dies indes nicht.

Die Verwaltungspraxis scheint sich – soweit erkennbar – wohl überwiegend den VAG-StAG (BMI 2024)(AH-StAG (BMI 2025) anschließen zu wollen. Es gibt aber auch Staatsangehörigkeitsbehörden, die dem

---

<sup>35</sup> Dazu eingehend GK-StAR/Berlit, § 10 Rn.323 ff. (45. EL 10/2024).

<sup>36</sup> HTK-StAR/§ 8 StAG/zu Abs. 2, Stand: 31.10.2024, Rn. 56.

Ansatz der (V)AH-BMI nicht folgen.<sup>37</sup> Eine klare Linie allerdings ist (noch?) nicht erkennbar.

## 2.2 Politisch: Rückkehr zum status quo ante (wohl) unreal; Klarstellungsbedarf

Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit besteht Handlungsbedarf durch eine gesetzliche Klarstellung, die das mit dem StARModG Gewollte im Gesetz selbst zum Ausdruck bringt.

Das Bekenntnis der sich abzeichnenden, neuen Regierungskoalition zur Staatsangehörigkeitsmodernisierung und die Aussage im CDU-Wahlprogramm, dass (u. a.) „die dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt (...) unabdingbare Voraussetzungen für die Einbürgerung“ sein solle, wird eine Rückkehr zur bis zum 26.6.2024 geltenden Rechtslage oder gar eine substantielle Milderung des Lebensunterhaltssicherungserfordernisses politisch zumindest erschweren. Dies gilt namentlich bei Beibehaltung der auf fünf Jahre verkürzten Inlandsvoraufenthaltsdauer und der unbeschränkten Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung.

Dies ändert indes nichts am Klarstellungsbedarf und lässt Raum für moderate Veränderungen.

- Als eine Option kommt eine Regelung in Betracht, die in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG bei nicht zu vertretendem Bezug von SGB II/SGB XII und/oder für bestimmte Personengruppen den Bezug von SGB II/SGB XII-Leistungen jedenfalls bei auf

---

<sup>37</sup> *RA Oberhäuser* verdanke ich den Hinweis auf einen Bescheid des LK Elbe-Elster (BB), der sich im Falle eines im Leistungsbezug stehenden Rentners der Auffassung von Sachsenmeier angeschlossen und mit Blick darauf, dass § 8 Abs. 2 StAG durch das StARModG nicht geändert worden sei, gegen eine (Befugnis der Staatsangehörigkeitsbehörden zur) Anwendung des § 8 Abs. 2 StAG in der durch die VAH-BMI erweiternden Auslegung ausgesprochen und eine Einbürgerung abgelehnt hat.

acht/zehn Jahre verlängertem Voraufenthalt als unschädlich qualifiziert.

- Weiterhin ist daran zu denken, dort den Kreis der Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen/Fallkonstellationen in Annäherung an Nr. 8.2.0 VAH-StAG (BMI 2024)/Nr. 8 Rn. 69 ff. AH-StAG (BMI 2025) zu erweitern oder in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG dort eine entsprechende Härteklausele einzufügen, die als Sollregelung mit einem begrenzten Rechtsfolgeermessen verbunden sein kann.

### 2.3 Zweispuriges Vorgehen bei nicht zu vertretendem Leistungsbezug

Auf Sicht der Betroffenen, für die anwaltliche Rechtsberatung und die behördliche Verwaltungspraxis ist diese Rechtsunsicherheit (mehr als) misslich, zumal eine schnelle Klärung nicht zu erwarten steht. Bei der Beratung ist stets zweispurig vorzugehen:

Der Verweis auf § 8 Abs. 2 StAG in der durch die VAH-BMI/Nr. 8 Rn. 69 ff. AH-StAG (BMI 2025) vorgezeichneten Auslegung ist der primäre Ansatz, der nicht nur methodisch möglich, sondern in den Fällen nicht zu verantwortenden Leistungsbezuges dem Grunde nach verfassungsrechtlich geboten ist.

Im gerichtlichen Verfahren ist hilfsweise darauf abzustellen, dass § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 StAG n. F. insoweit verfassungswidrig ist, als er für die in den (V)AH-BMI „gelisteten“ Fallgruppen keine Ausnahmen für den Fall eines nicht zu vertretenden Leistungsbezuges vorsieht, und das Gericht nur die Wahl zwischen einer aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotenen Anwendung des § 8 Abs. 2 StAG oder einer Vorlage der Neuregelung nach Art. 100 Abs. 1 GG an das Bundesverfassungsgericht hat. Mangels Vorlageberechtigung der Staatsangehörigkeitsbehörden scheidet dieser Weg im behördlichen Verfahren aus. Die Darlegung der verfassungsrechtlichen Dimension des Verzichts auf das Vertretbarkeitserfordernis ist anzuraten, um die materielle Subsidiarität einer Verfassungsbeschwerde zu wahren.

### 3. *Voraufenthaltszeiten*

#### 3.1 Dreijährige Voraufenthaltsdauer

Bei der Verkürzung der Voraufenthaltsfrist folgt aus der Ankündigung,<sup>38</sup> die „Express-Einbürgerung der Ampel nach nur drei Jahren Aufenthalt“ rückgängig machen zu wollen, im ersten Zugriff zunächst nur, die ohnehin im Ermessen stehende gebundene Verkürzung der Voraufenthaltsdauer bei der Anspruchseinbürgerung (§ 10 Abs. 3 StAG [2024]) wieder abzuschaffen. Dies ist völker- und verfassungsrechtlich ohne Bedenken statthaft, betrifft aber wegen der sehr hohen Voraussetzungen insb. in Bezug auf das Sprachniveau einen mutmaßlich nur sehr überschaubaren Personenkreis. Überdies entspricht wegen der teils sehr langen Bearbeitungszeiten bei Einbürgerungsanträgen der Begriff der „Expresseinbürgerung“ nicht der einbürgerungsrechtlichen Realität.

Ungeachtet dessen ist eine Frist von drei Jahren dem Einbürgerungsrecht nicht völlig fremd. Bei Ermessenseinbürgerungen, auf deren Anforderungen für die Lebensunterhaltssicherung § 10 Abs. 3 StAG verweist, wird in Fällen eines besonderen öffentlichen Interesses an der Einbürgerung eine bestimmte Voraufenthaltsdauer nicht verlangt; diese „soll“ die geforderte Aufenthaltsdauer drei Jahre nicht unterschreiten, kann aber weiter (nachhaltig) verkürzt werden (Nr. 8.1.3.5 VAH-StAG [BMI 2015]/Nr. 8 Rn. 52 AH-StAG [BMI 2025]). Auch bei der Einbürgerung von Ehegatten deutscher Staatsangehöriger beträgt im Regelfall die Dauer des geforderten rechtmäßigen Inlandsaufenthalts regelmäßig drei Jahre.

#### 3.2 Wiederherstellung der bisherigen Fristen

Eine Wiederheraufsetzung der Dauer des rechtmäßigen gewöhnlichen

---

<sup>38</sup> S. den Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines „Sechsten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes“, BT-Drs. 21/537 v. 23.6.2025.

Inlandsaufenthalts von fünf auf acht Jahre unter Rückkehr der Verkürzungsmöglichkeit auf sieben bzw. acht Jahre (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1, Abs. 3 StAG a. F.) setzte ein gewisses politisches Signal und trafe in der derzeitigen Situation u. a. aus Syrien geflüchtete Personen, die wegen der Beendigung des Assadregimes einen Widerruf ihres flüchtlingsrechtlichen Status besorgen müssen. Auch hier gilt, dass die derzeit bei vielen Staatsangehörigkeitsbehörden hohe Verfahrensdauer auch bei einem Einbürgerungsantrag, der erst nach Ablauf der Fünfjahresfrist gestellt worden ist, eine Einbürgerung erst nach Ablauf von sieben bis acht Jahren besorgen lässt.

Eine Wiederverlängerung wäre indes weder völker- noch verfassungsrechtlich problematisch. Der Umstand, dass im europäischen Vergleich der Zeitraum von fünf Jahren eher die Regel bildet, ist für sich allein kein Argument. Art. 6 Abs. 4 EÜbkStA lässt völkerrechtlich eine Erhöhung auf bis zu zehn Jahren zu, ohne Vorgabe für eine Betätigung des nationalen Verkürzungsermessens oder eine Mindestfrist zu enthalten.

Jedenfalls bei Personen, die im Zeitpunkt einer Wiederverlängerung bereits einen Einbürgerungsantrag und die Mitte Juni 2024 verkürzte Voraufenthaltsdauer bereits erreicht hatten, ließe sich eine rückwirkende Wiederverkürzung nicht rechtfertigen. Auch wenn es sich bis zum Vollzug der Einbürgerung lediglich um eine unechte Rückwirkung handelt und es auch nach längerem Inlandsaufenthalt keinen verfassungsunmittelbaren Einbürgerungsanspruch gibt, ist das Vertrauen in die Stattgabe eines Einbürgerungsantrages zumindest dann geschützt, wenn die Voraussetzungen eines Einbürgerungsanspruchs einmal vorgelegen haben. Dies gilt erst recht, wenn diese allein an der Überlastung der Staatsangehörigkeitsbehörden gescheitert ist. Dann ist auch bei einer nur unechten Rückwirkung das Vertrauen in den Fortbestand der (positiven) Rechtslage schutzwürdig und verdient Vorrang.

Eine Wiedererhöhung der Inlandsvoraufenthaltsdauer von fünf auf acht Jahre bei der Anspruchseinbürgerung müsste bei der seit Ende Juni 2024 ebenfalls auf fünf Jahre verkürzten Inlandsaufenthaltsdauer für den

Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach § 4 Abs. 3 StAG nicht nachvollzogen werden.

Im Gegensatz zu der Einbürgerung (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StAG) ist für den Geburtserwerb stets und ausnahmslos ein unbefristetes Aufenthaltsrecht eines Elternteils erforderlich. Dieses kann bei Drittstaatsangehörigen unter zwar anderen, aber doch in der Regel höheren Voraussetzungen erworben werden als die Titel, die für eine Anspruchseinbürgerung ausreichen.

### 3.3 Heraufsetzung der Voraufenthaltsdauer als Flexibilisierungsinstrument für materielle Einbürgerungsvoraussetzungen?

Bei den Voraufenthaltsfristen stellt sich nicht allein die Frage der Wiederherstellung des status quo ante. Jenseits der abstrakten Debatte, ob Einbürgerung „immer am Ende einer erfolgreichen Integration steht“<sup>39</sup> oder sie ein Baustein bildet, der einen erfolgreichen Integrationsprozess (weiter) fördert, können die Voraufenthaltsfristen auch bei der Anspruchseinbürgerung als Instrument sinnvoller, flexibler Gestaltung von Einbürgerungsvoraussetzungen eingesetzt werden, um das strukturelle Demokratiedefizit zu mildern, das sich aus der wachsenden Diskrepanz von Wohn- und Wahlbevölkerung ergibt.<sup>40</sup>

Mit zunehmender Inlandsaufenthaltsdauer steigt die Bedeutung des Ausschlusses von demokratischer Teilhabe durch Wahlen ungeachtet uneingeschränkter Rechtsunterworfenheit, ohne dass damit automatisch und notwendig der Grad von „Integration“ steigt. Solange nicht das

---

<sup>39</sup> CDU, Wahlprogramm 2025, 55.

<sup>40</sup> Dazu *Berlit*, Demokratische Teilhabe von Ausländer:innen in der Migrationsgesellschaft: Für eine Entkoppelung von Staatsangehörigkeits- und Wahlrecht, in: FS Dreier, 2024, 511; *Tabarra*, Zu Möglichkeiten einer einfachgesetzlichen Einführung eines Ausländerwahlrechts – Thesen zu einer drängenden Frage der Demokratie in Deutschland, DVBl. 2023, 133; *Ramson*, Wahlrecht und Staatsangehörigkeit. Das doppelte Demokratiedilemma im deutschen Föderalismus, in: Brade u. a. (Hrsg.), 64. Junge Tagung Öffentliches Recht „Zukunftsverfassungsrecht“, 2025, 177 (i. E.).

Wahlrecht von dem Staatsangehörigkeitsrecht entkoppelt wird,<sup>41</sup> liegt die „Last“ der Minderung des Demokratieproblems auf dem Staatsangehörigkeitsrecht und gebietet dort eine demokratiekonforme Ausgestaltung der Erwerbs-, insb. der Einbürgerungsvoraussetzungen. Dies beschränkt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei integrationsbezogenen Einbürgerungsvoraussetzungen.

Ein Lösungsansatz ist eine stärkere Differenzierung einzelner Einbürgerungsvoraussetzungen innerhalb einzelner Dimensionen (z. B. Sprachanforderungen; Lebensunterhaltssicherung; Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung) nach Maßgabe der Voraufenthaltsdauer.

Eine längere, titelgetragene Inlandsaufenthaltsdauer indiziert zwar nicht notwendig einen höheren Grad gesellschaftlicher Integration, erhöht aber regelmäßig die Wahrscheinlichkeit, dass es bei einem dauernden Inlandsaufenthalt auch dann bleiben wird, wenn einzelne Einbürgerungsvoraussetzungen nicht erfüllt werden. § 10 Abs. 3 StAG a. F./n. F. greifen diesen Gedanken strukturell auf, wenn sie unter erhöhten Sachvoraussetzungen eine Verkürzung der Voraufenthaltsdauer ermöglichen. Dieser Gedanke lässt sich auch umkehren: Bei einer Voraufenthaltsdauer, die bis zur völkervertragsrechtlich vorgegebenen Höchstdauer von zehn Jahren vor der Antragstellung (Art. 6 Abs. 3 EÜbkStA) verlängert worden ist, können graduelle Abstriche etwa an das Lebensunterhaltssicherungsfordernis, die Sprachanforderungen oder die Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung gerechtfertigt oder vorgegeben werden. Dies ist nicht für alle Einbürgerungsvoraussetzungen gleichermaßen geeignet und mag an das Nichtvorliegen atypischer Verhältnisse geknüpft werden, vermeidet aber bei sachlich skalierbaren Voraussetzungen unnötige Grundsatzdebatten und entspricht dem Prozesscharakter realer Integration, die – unabhängig von Migrationshintergrund und bestehender/erworbener Staatsangehörigkeit – nie ein linearer Prozess und weder als System- noch als Sozialintegration perfekt bzw. beendet sein kann.

---

<sup>41</sup> Dazu *Berlit* (Fn. 40), 511 (524 ff.); *Ramson* (Fn. 40), 177 (187, 192 ff.).

## *Ein Jahr Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz*

Eine Anknüpfung an unterschiedliche Voraufenthaltszeiten kann auch einen Beitrag zur Vereinfachung des Einbürgerungsverfahrens leisten. Die Voraufenthaltszeit kann regelmäßig mit überschaubarem Aufwand klar festgestellt werden. Wenn – hieran anknüpfend – bestimmte Prüfungspunkte ersatzlos wegfallen oder einfacher geprüft werden können, entlastet dies die Staatsangehörigkeitsbehörden.

Bei Ausschöpfung der völkerrechtlich möglichen Voraufenthaltsdauer können auch die Anforderungen an die Zumutbarkeit von Identitätsklärungsbemühungen erhöht oder die Nachweisanforderungen gesenkt werden, um das Problem staatsangehörigkeitsrechtlicher „Identitätslosigkeit“ bei Dauerinlandsaufenthalten zu mildern. Die im Ansatz berechtigten Sicherheitsbelange der Bundesrepublik Deutschland verlieren bei entsprechender Unbescholtenheit mit zunehmender Dauer des Inlandsaufenthalts typischerweise an Gewicht. Von ausländischen Sicherheitsdiensten eingeschleuste Langzeitagenten („Schläfer“) dürften meist über hinreichende Identitätspapiere verfügen. Die zehnjährige Rücknahmefrist (§ 35 Abs. 3 StAG) in Fällen durch Täuschung erschlichener Einbürgerung mindert zusätzlich die Sicherheitsrisiken allein durch die Identitätstäuschung.

### 3.4 Integration der Ehegatteneinbürgerung in den Tatbestand zu Anspruchseinbürgerung

Die Solleinbürgerung von Ehegatten/Lebenspartnern Deutscher und deren Kinder (§ 9 StAG) unterscheidet sich von der Anspruchseinbürgerung im Kern nur noch durch die Verkürzung der Voraufenthaltsdauer. Dies legt nahe, den Tatbestand in § 10 StAG zu integrieren.

## *4. Hinnahme von Mehrstaatigkeit*

Ein zentraler Baustein des Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetzes ist die unkonditionierte Hinnahme von Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung und beim Geburtserwerb sowie in Fällen des Erwerbs einer

fremden Staatsangehörigkeit. Das Bekenntnis zum StARModG schon im Sondierungspapier und dessen Bekräftigung im Koalitionsvertrag weist darauf, dass durch die neue Regierungskoalition eine Rückkehr zum status quo ante nicht beabsichtigt ist und politisch nicht mehr (ernsthaft) im Raum steht.

Mit Bezug auf die Mehrstaatigkeit besteht aber durchaus noch Handlungs-/Reparaturbedarf.

#### 4.1 Einbürgerungsvoraussetzung „Klärung der Staatsangehörigkeit“

Die unbeschränkte Hinnahme der Mehrstaatigkeit bei der Einbürgerung nimmt dem fortbestehenden Einbürgerungserfordernis der Klärung der Staatsangehörigkeit neben der Identitätsklärung jedenfalls dann den Sinn, wenn es um die Klärung aller (möglichen) Staatsangehörigkeiten geht.<sup>42</sup> Die Klärung der Staatsangehörigkeit ist regelmäßig Teil der Identitätsklärung und mit dieser verbunden.

Soweit das Erfordernis der Klärung der Staatsangehörigkeit nicht gänzlich aufgehoben werden oder als Teil der Identitätsklärung definiert werden soll, ist klarzustellen, dass die Klärung einer Staatsangehörigkeit ausreicht. Dies erschwert in den Grenzfällen potentiell mehrfacher Staatsangehörigkeit aufwändige Aufklärungsmaßnahmen für Einbürgerungsbewerber und Staatsangehörigkeitsbewerber, die keinen messbaren Nutzen haben (können).

#### 4.2 Altfallregelung für § 25 StAG-Altfälle

Die Streichung der Regelung zum Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei freiwilligem Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit ohne Beibehaltungsgenehmigung entfaltet keine Rückwirkung. Das StAR-

---

<sup>42</sup> Dazu GK-StAR/Berlit, § 10 StAG Rn. 140 ff. (45. EL 10/2024); a. A. NdsOVG, B. v. 11.4.2024 – 13 LA 61/23.

ModG hat auf eine „Altfallregelung“ für Fälle eines im Bundesgebiet nicht offengelegten Wiedererwerbs einer fremden Staatsangehörigkeit nach deren zeitweiliger Aufgabe zum Zwecke der Einbürgerung, wie sie nach der zum 1.1.2000 erfolgten Streichung der Inlands Klausel des § 25 StAG (a. F.) insb. bei türkischen Staatsangehörigen in quantitativ nicht nur marginalem Umfang erfolgt sein soll, verzichtet. Dies ist wegen der damit verbundenen „Täuschung“ deutscher Behörden staatsangehörigkeitspolitisch nachvollziehbar. Sachlich sinnvoll ist es auf Dauer nicht.

Soweit – wie im Regelfall – die bei Wiedererwerb kraft Gesetzes verloren gehende deutsche Staatsangehörigkeit die einzige Staatsangehörigkeit eines Unionsstaats war, hilft auch der unionsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nur begrenzt weiter. Das VG Düsseldorf<sup>43</sup> hat zwar im Nachgang zu dem EuGH-Urteil<sup>44</sup> zu der in § 30 Abs.1 Satz 4 und 5 StAG aufgegriffenen Verhältnismäßigkeitsprüfung dahin erkannt, dass die Beibehaltungsgenehmigung zumindest im Zeitpunkt des im Fall zu beurteilenden Wiedererwerbs der türkischen Staatsangehörigkeit (November 2000) nicht geeignet war, eine unionsrechtskonforme Einzelfallprüfung zu gewährleisten. Diese Rechtsprechung ist aber mit Rechtsmitteln angegriffen.<sup>45</sup>

Dieser Hintergrund streitet dafür, die damit verbundenen Probleme durch eine (befristete) Altfallregelung zu mindern. Dies könnte bei fortbestehendem Inlandsaufenthalt eine – ggfls. von weiteren Voraussetzungen, etwa Nichtbestehen von Sicherheitsbedenken i. S. d. § 5 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbs. StAG abhängige – rückwirkende Beibehaltungsgenehmigung, Wiedereinbürgerung oder ein entsprechendes Erklärungsrecht eröffnen.

---

<sup>43</sup> VG Düsseldorf, U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/21; Parallelentscheidung v. 21.11.2024 – 8 K 2190/23.

<sup>44</sup> EuGH, U. v. 25.4.2024 – C-684/22 u. a. (dazu *Würkert*, EuR 2024, 602); s. a. EuGH, U. v. 5.9.2023 – C-689/21.

<sup>45</sup> OVG NRW – 19 A 67/25 (Berufung gegen U. v. 21.11.2024 – 8 K 2100/12); BVerwG – 1 C 4.25 (Sprungrevision gegen U. v. 21.11.2024 – 8 K 2190/23).

### 4.3 Begrenzung von Mehrstaatigkeit in der Generationenfolge

Sachlich ist die Hinnahme von Mehrstaatigkeit umfassend. Sie greift nicht nur bei der Anspruchseinbürgerung, sondern auch bei der Ermessenseinbürgerung<sup>46</sup> und – nach Aufhebung des § 25 StAG (a. F.) – beim Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit sowie – durch die Aufhebung der Optionsregelung (§ 29 StAG <a. F.>) – beim Geburtserwerb.

Der Gesetzgeber des StARModG hatte auf im seinerzeitigen Koalitionsvertrag angedeutete Regelungen für die Begrenzung von Mehrstaatigkeit auch im Zeitverlauf, etwa durch einen erweiterten Generationenschnitt, verzichtet. Die in der Einwanderungs- und Folgegeneration verfassungs- und völkerrechtlich zulässige und systematisch gut vertretbare Hinnahme von Mehrstaatigkeit wirft aber bei einer durch den bestehenden „Generationenschnitt“ kaum begrenzten Weitergabe zumindest der deutschen Staatsangehörigkeit bei entfallendem oder gemindertem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland mittel- bis langfristig Probleme auf. Sachlich ist eine unbegrenzte Weitergabe doppelter Staatsangehörigkeit in der Generationenfolge zumindest deutlich schwerer zu rechtfertigen als eine Hinnahme bei zeitlich-sachlicher Nähe zu einer Zuwanderungssituation.<sup>47</sup> Die politische Leitentscheidung, an der Hinnahme von Mehrstaatigkeit in der Erwerbssituation festzuhalten, öffnet den Raum für eine sachliche Debatte um Notwendigkeit und Möglichkeiten der Weitergabebegrenzung im Zeitverlauf im nationalen oder supranationalen Recht.

---

<sup>46</sup> S. GK-StAR/Berlit, § 8 StAG Rn. 180 ff. (47. EL 5/2025).

<sup>47</sup> Im Ansatz zutreffend *Thym*, Fallstricke des »Doppelpasses«: rechtliche Inhalte und legitime Symbolik, JZ 2023, 539; *Weber*, Vermeidung vom Mehrstaatigkeit. Zu einem möglichen Systemwechsel im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht, in: Berlit/Hoppe/Kluth (Hrsg.), JBMiGR 2022, 2023, 395; s. a. *Jaekel/Gutmann*, Herausforderungen doppelter Staatsangehörigkeit, ZAR 2023, 60.

### III. Weitere Themen eines Staatsangehörigkeitsrechtsmodernisierungsreparaturgesetzes (StAMoRep)

Für ein Staatsangehörigkeitsrechtsmodernisierungsreparaturgesetz (StAMoRep) bleiben Themen von unterschiedlicher politischer Brisanz, die schon beim StARModG benannt,<sup>48</sup> aber nicht aufgegriffen worden sind. Drei Themen sind hervorzuheben.

#### 1. Thema Identitätsfeststellung

Die im Ansatz legitime Einbürgerungsvoraussetzung geklärter Identität hat sich im Nachgang zu der Stufenrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts,<sup>49</sup> die auf die Sicherung einer realen Einbürgerungschance auch in Fällen schwieriger Identitätsfeststellung gerichtet war, überall dort zu einem erheblichen Einbürgerungshindernis entwickelt, in denen nicht Pässe eines Herkunftsstaates mit verlässlichem Personenstands- und Passwesen vorgelegt werden können.<sup>50</sup>

Wie schon im vergangenen Jahr<sup>51</sup> vorgeschlagen, bedarf es einer für die Betroffenen zumutbaren und für die Ausländer-/Staatsangehörigkeitsbehörden handhabbaren Kodifizierung

- der Anforderungen, die an die Zumutbarkeit abzuverlangender Mitwirkungshandlungen zu stellen sind,

---

<sup>48</sup> *Berlit*, Das Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz – ein erster Überblick, ZAR 2024, 59 (67 f.).

<sup>49</sup> BVerwG, U. v. 23.9.2020 – 1 C 36.19.

<sup>50</sup> Zu den Problemen s. GK-StAR/*Berlit*, § 10 Rn. 91 ff. (45. EL 10/2024); s. a. *Fischer-Uebler/DMIR*, „Sag mir, wer du bist“ – Identität als Schlüssel zum Recht, 2025; dies., Migration im Jahr 2024 – aus der Perspektive des Deutschen Instituts für Menschenrechte, in: JBMigR 2024, 2025 (i. E.).

<sup>51</sup> *Berlit*, Einführungsnotiz zum Forum „Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz: Nach dem Gesetz ist vor dem Änderungsgesetz“, Hohenheimer Tage zum Migrationsrecht 2024 (10.-12. Mai 2024).

- der Voraussetzungen, unter denen ausnahmsweise eine Versicherung an Eides statt als (hilfsweises und ergänzendes) Nachweismittel zuzulassen ist, sowie
- Erleichterungen für die – auch für eine Einbürgerung hinreichende – Klärung der Identität im Bundesgebiet geborener oder als Kleinstkind eingereister Kinder, um der „Vererbung“ von Identitätslosigkeit entgegenzuwirken.
- Nicht zuletzt zur Vermeidung aufwändiger Mehrfachprüfungen ist zudem ein antragsabhängiges besonderes ausländerbehördliches Feststellungsverfahren zur Identitätsklärung mit inter omnes-Wirkung einzuführen.

## 2. Thema Staatenlosigkeit

Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Grüne aufgenommen ist die Schaffung eines „rechtssichere(n) Anerkennungsverfahren(s) zur Feststellung von staatenlosen Menschen und ihren Kindern“ im Rahmen der Einbürgerung.

Das Kernproblem bei der Einbürgerung staatenloser Personen<sup>52</sup> ist neben der Klärung ihrer Identität, die qua Definition von Staatenlosigkeit nicht über den Pass eines anderen Nationalstaates erfolgen kann, die Frage, ob eine de jure-Staatenlosigkeit besteht, also geklärt ist, dass kein Staat eine Person als „seinen“ Staatsangehörigen sieht (Art. 1 Staaten-IÜbK),<sup>53</sup> oder – wie überwiegend<sup>54</sup> – de facto-Staatenlosigkeit vorliegt, bei der die Klärung noch nicht abgeschlossen ist, ob und gegebenenfalls welche Staatsangehörigkeit eine Person besitzt. Angesichts der offenbar

---

<sup>52</sup> S. a. SVR, Ein Leben ohne Pass, SVR-Policy Brief 2023-1; Hoffmann, Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen, Asylmagazin 2019, 325.

<sup>53</sup> Übereinkommen über die Rechtsstellung von Staatenlosen v. 28.9.1954 (BGBl. 1976 II, 474).

<sup>54</sup> Ende 2023 waren im AZR 29.495 Personen als Staatenlose und 96.260 Personen als „Staatsangehörigkeit ungeklärt/ohne Angabe“ registriert.

stark variierenden Verwaltungspraxis erscheint auch hier ein geordnetes Verfahren zur Feststellung von de jure-Staatenlosigkeit mit inter omnes-Wirkung – wie es auch der UNHCR fordert<sup>55</sup> – angezeigt.

### 3. *Thema Ausländerwahlrecht*

Das StARModG hat mit der Hinnahme mehrfacher Staatsangehörigkeit die Einbürgerung teils spürbar erleichtert, mit der Verschärfung des Lebensunterhaltssicherungsanfordernisses diesen Effekt indes zumindest gemindert, wenn nicht aufgehoben. Es verringert jedenfalls nicht die Kluft zwischen wahlberechtigter Bürgerschaft und dauerhaft im Lande wohnenden Einwohnerschaft, deren Beseitigung das Bundesverfassungsgericht<sup>56</sup> dem Staatsangehörigkeitsrecht zugewiesen hat.

Ein Ansatz, das Staatsangehörigkeitsrecht von der Aufgabe zu entlasten, die demokratische Inklusion der ausländischen Wohnbevölkerung zu organisieren, liegt in der Entkoppelung des Wahlrechts – zumindest auf Landesebene – von der Staatsangehörigkeit.<sup>57</sup> In der 21. Legislaturperiode ist für die nach der bisherigen Rechtsprechung wohl erforderliche Grundgesetzänderung eine verfassungsändernde Mehrheit indes in weite Ferne gerückt. Normativ, jedenfalls rechtspolitisch wenig erfolgversprechend dürften auch in der Zielsetzung zu unterstützende Ansätze sein, 35 Jahre nach der „volksdemokratischen Wende“<sup>58</sup> des Bundesverfassungsgerichts auf einfachgesetzlicher Ebene<sup>59</sup> oder unter Nutzung des

---

<sup>55</sup> S. a. UNHCR, Establishing Statelessness Determination Procedures for the Protection of Stateless Persons. Action 6 of the Global Action Plan, July 2020, <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2020/en/123292>.

<sup>56</sup> BVerfG, U. v. 31.10.1990 – 2 BvF 2/89, 2BvF 6/89, BVerfGE 83, 37 (Kommunalwahlrecht SH); U v. 31.10.1990 – 2 BvF 3/89, BVerfGE 83, 60 (Bezirksversammlung HH).

<sup>57</sup> Dazu *Berlit* (Fn. 40), FS Dreier, 2024, 511.

<sup>58</sup> *Bryde*, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, StWSP 1994, 305.

<sup>59</sup> *Tabarra* (Fn. 40), DVBl. 2023, 133.

*Uwe Berlit*

Landes(verfassungs)rechts<sup>60</sup> in der Hoffnung auf einen Rechtsprechungswandel beim Bundesverfassungsgericht einen neuen Anlauf für die Zuweisung von Wahlrechten an Ausländer mit dauerhaftem Inlandswohnsitz zu unternehmen.

### Informationen zum Autor

Prof. Dr. Uwe Berlit ist Verwaltungsrichter a. D., zuletzt als Vorsitzender des für das Migrationsrecht zuständigen Senats des Bundesverwaltungsgerichts, und war von 2012 bis 2022 berufsrichterliches Mitglied des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs, ab 2019 als Vizepräsident. Er lehrt weiterhin als Honorarprofessor an der Juristenfakultät der Universität Leipzig und ist (Mit-)Autor zahlreicher wissenschaftlicher Publikationen und Kommentare u. a. zum Verfassung-, Migrations-, Existenzsicherungs- und Verwaltungsprozessrecht sowie zur Digitalisierung (in) der Justiz.

### Schlagwörter

Staatsangehörigkeitsrecht, Einbürgerung, Staatsangehörigkeitsmodernisierungsgesetz, Lebensunterhaltssicherung, Identitätsfeststellung

---

<sup>60</sup> Ramson (Fn. 40), 177.

## Aktuelle Entwicklungen der Abschiebungshaft

Das Thema Abschiebungshaft rückt in politischen Debatten zunehmend in den Fokus. Dieser Beitrag erörtert die aktuellen Entwicklungen vor ihren rechtlichen Hintergründen. Neben den veränderten Maßgaben durch das Rückführungsverbesserungsgesetz<sup>1</sup> werden auch weitere nationale Maßnahmen wie die gerichtliche Zuständigkeitskonzentration und anstehende europäische Anpassungen der Rechtsgrundlagen dargestellt. In diesem Beitrag wird nicht auf die faktischen Hürden in Zusammenhang mit dem Haftvollzug eingegangen. Es sei darauf hingewiesen, dass auf den Hohenheimer Tagen 2025 auch diesbezügliche Probleme (z. B. fehlende Gerichtsentscheidungen zur Überprüfung der Haftbedingungen, fehlender Überblick über die faktischen Haftbedingungen und ihre rechtliche Bewertung) im Forum erörtert wurden.

### 1. Definition von Abschiebungshaft

Zunächst soll der Begriff der Abschiebungshaft definiert werden: Das Migrationsrecht kennt verschiedene Haftarten, denen unterschiedliche Haftzwecke zu Grunde liegen. Diese werden übergreifend als Abschiebungshaft bezeichnet.<sup>2</sup> Im Gesetz ist § 62 AufenthG mit „Abschiebungshaft“ überschrieben. § 62 AufenthG kennt die Vorbereitungshaft in § 62

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Verbesserung der Rückführung v. 26.02.2024, BGBl. I 2024, Nr. 54, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. auch *Wolfgang Lesting/Rolf Stahmann*, Kapitel E, in: Rolf Marschner/Wolfgang Lesting/Rolf Stahmann (Hg.), *Freiheitsentziehung und Unterbringung*, München 2019, Rn. 3.

Abs. 2 AufenthG, die Sicherungshaft in § 62 Abs. 3 AufenthG und die Mitwirkungshaft in § 62 Abs. 6 AufenthG. In der Literatur und der Rechtsprechung wird der Begriff darüber hinaus für die Zurückschiebungshaft (§ 57 Abs. 3 AufenthG), die Zurückweisungshaft bzw. den Transitgewahrsam (§ 15 Abs. 5 und Abs. 6 AufenthG), den Ausreisege-  
wahrsam (§ 62b AufenthG), die Dublinhaft (Art. 28 Abs. 2, Art. 2 lit. n  
Dublin-III-Verordnung i. V. m. § 2 Abs. 14 AufenthG) und die ergän-  
zende Vorbereitungshaft (§ 62c AufenthG) verwendet. Abschiebungsh-  
aft dient dazu, einen ausländischen Staatsangehörigen aus dem Bun-  
desgebiet in seinen Herkunftsstaat oder einen Drittstaat zu befördern  
bzw. eine solche Beförderung vorzubereiten, wenn andernfalls die Ge-  
fahr besteht, dass die Ausreise nicht erfolgen kann, weil der Ausländer  
sich der Abschiebung bzw. Überstellung zu entziehen droht. Sie ge-  
währleistet die zwangsweise Durchsetzung der materiell-rechtlichen  
Ausreisepflicht.<sup>3</sup> Sinn und Zweck von Abschiebungshaft ist nicht, den  
Betroffenen für sein Verhalten zu bestrafen oder die Ausreisewilligkeit  
zu erzwingen.<sup>4</sup> Durch die Inhaftierung wird die Bewegungsfreiheit der  
Betroffenen für einen nicht unerheblichen Zeitraum aufgehoben, sodass  
es sich um einen Freiheitsentzug i. S. d. Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG handelt.<sup>5</sup>  
Insgesamt ist das Abschiebungshaftrecht durch das europäische Recht,  
maßgeblich die Dublin-III-Verordnung, die Aufnahmeleitlinie und die  
Rückführungsrichtlinie, überformt.

---

<sup>3</sup> Vgl. so explizit auch BayObLG Beschl. v. 19.12.1973 – BReg 3 Z 118/73, NJW (1974), 425; BayObLG Beschl. v. 24.05.1973 – BReg 3 Z 31/73, NJW (1973), 2166, 2167; *David Kuch*, Freiheitsentziehung, Tübingen 2023, S. 459.

<sup>4</sup> BT-Drs. 20/4865, S. 47; BT-Drs. 19/31669, S. 1; *Markus Babo*, Abschiebungshaft – Eine Herausforderung für den Rechtsstaat, in: ZAR (2004), 359; *Carsten Hörich/Hannah Tewocht*, Zum Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, in: NVwZ (2017), 1153-1160, 1153.

<sup>5</sup> BVerfG Beschl. v. 14.04.2020 – 2 BvR 2345/16, NVwZ-RR (2020), 801, 803, Rn. 49; BVerfG Beschl. v. 16.05.2007 – 2 BvR 2106/05, NVwZ (2007), 1296, 1296; *Nicolai Kaniess*, Abschiebungshaft – Rechtshandbuch für die Praxis, Baden-Baden 2024, Kapitel 1, Rn. 1, 12.

## 2. Zahlen, Daten, Fakten

Jährlich werden ca. 5 000 Personen in Abschiebungshaft genommen.<sup>6</sup> Genaue Zahlen sind schwierig zu ermitteln, denn die Angaben der Bundesländer sind häufig (u. a. in Bezug auf die Haftarten und Zeiträume) unvollständig. Seit dem Jahr 2021 werden gar keine aussagekräftigen Zahlen mehr erhoben.<sup>7</sup>

Die Inhaftierung dauert von wenigen Tagen bis zu 18 Monate an; die durchschnittliche Haftdauer betrug (in den Jahren 2018 bis 2020) rund 24 Tage.<sup>8</sup> Sie erfolgt (mit Ausnahme von der Inhaftierung bei „Gefährdern“) in speziellen Hafteinrichtungen. Solche finden sich derzeit Pforzheim (Baden-Württemberg), Eichstätt (Bayern), Büren (Nordrhein-Westfalen), Berlin, Hof und München-Flughafen (Bayern), Darmstadt-Eberstadt und Frankfurt-Flughafen (Hessen), Ingelheim (Rheinland-Pfalz), Dresden (Sachsen), Bremen, Hannover-Langenhagen (Niedersachsen) und Glückstadt (Schleswig-Holstein). Weitere Abschiebungshafteinrichtungen sind geplant (z. B. in Mönchengladbach (Nordrhein-Westfalen)).<sup>9</sup>

Die Bundesländer ordnen Abschiebungshaft unterschiedlich häufig an. Absolut betrachtet greifen Berlin und Mecklenburg-Vorpommern (insbesondere im Vergleich zu Bayern und Nordrhein-Westfalen) sel-

---

<sup>6</sup> BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff., 109 ff.

<sup>7</sup> BT-Drs 20/14042, S. 1, 3.

<sup>8</sup> Der Wert beruht auf den Angaben der Bundesländer zur durchschnittlichen Haftdauer in den Jahren 2018-2020 gem. BT-Drs. 19/31669, S. 67 f., wobei es an verwertbaren Angaben für die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland fehlt. Für die weiteren Jahre liegen keine Angaben vor.

<sup>9</sup> <https://www.land.nrw/pressemitteilung/neue-kapazitaeten-fuer-abschiebungshaft-nordrhein-westfalen-sollen> (Abruf 04.04.2025).

ten auf sie zurück.<sup>10</sup> Auch im relativen Vergleich von Abschiebungen zu Abschiebungshaft lassen sich teils gravierende Abweichungen erkennen. In Sachsen-Anhalt und Berlin geht einer Abschiebung nur selten (in 0,3 % bzw. 1,8 % der Fälle) eine Abschiebungshaft voraus. In Hessen liegt das Verhältnis bei knapp 10 %, in Nordrhein-Westfalen bei rund 15 %, in Bayern bei gut 42 % und in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ist fast jede Abschiebung mit einer vorausgehenden Inhaftierung verbunden.<sup>11</sup> Ob es sich bei der Haft um eine zwingende Voraussetzungen für die Durchführbarkeit Abschiebung handelte, wird statistisch nicht erhoben.<sup>12</sup> Vergleicht man die absoluten *Abschiebungszahlen* mit den absoluten *Abschiebungshaftzahlen*, spricht dies jedenfalls für eine unproportional häufige Anwendung der Haft. Während die Abschiebungsquote zwischen 2015 und 2019 um 5 % zunahm, stieg die Inhaftierungsquote um 180 %.<sup>13</sup>

### 3. Das Rückführungsverbesserungsgesetz

Im Februar 2024 trat das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung in Kraft. Dieses enthält auch umfassende Änderungen in Zusammenhang mit Abschiebungshaft.

---

<sup>10</sup> Siehe BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff. für die absoluten Zahlen in den Bundesländern in den Jahren 2018-2021. Aktuellere Zahlen liegen nicht vor.

<sup>11</sup> Zu den absoluten Zahlen, die der Berechnung zu Grunde liegen: BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff.; BT-Drs. 19/18201, S. 19. Zu den Verhältnissen auch BT-Drs. 19/31669, S. 78 ff.; *Peter Fahlbusch/Heiko Habbe*, EuGH: Kein justizfreier Raum bei Unterbringung von Abschiebungsgefangenen in Strafhaft, in: ANA\_ZAR (2022), 25-27, 26.

<sup>12</sup> BT-Drs. 19/5817, S. 59 f.; BT-Drs. 19/31669, S. 68 ff.

<sup>13</sup> Im Jahr 2015 wurden bundesweit 20 888 Personen abgeschoben und 1 845 Personen in Abschiebungshaft genommen, BT-Drs. 19/5817, S. 39 ff.; BT-Drs. 19/31669, S. 2. Im Jahr 2019 wurden 22 097 Personen abgeschoben und 5 261 in Abschiebungshaft genommen, BT-Drs. 20/1508, S. 3; BT-Drs. 19/31669, S. 9 ff., 113 ff.

So wurde in § 62 Abs. 1 S. 3 AufenthG der Wortlaut in Bezug auf Minderjährige geändert. Während Minderjährige und Familien mit Minderjährigen bisher nur „in besonderen Ausnahmefällen“ und „nur so lange [...] wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist“ in Abschiebungshaft genommen werden konnten, soll eine Inhaftierung nun „grundsätzlich“ nicht erfolgen. Dies bedeutet – so die Gesetzesbegründung –, allerdings nicht, dass Abschiebungshaft bei Minderjährigen von nun an ausgeschlossen ist. Nach wie vor soll im Falle außergewöhnlicher Umstände (z. B. bei minderjährigen Gefährdern oder Jugendstraftätern) eine Inhaftnahme möglich bleiben.<sup>14</sup> Außerdem sei es in Einzelfällen unter Berücksichtigung des Kindeswohles nötig, Kinder gemeinsam mit ihren Eltern in Abschiebungshaft zu nehmen, wenn ansonsten eine Trennung von Eltern und Kind im Raum stünde.<sup>15</sup>

Auch wurden die Haftgründe der Mitwirkungshaft (§ 62 Abs. 6 AufenthG) erweitert. Eine entsprechende Haftanordnung für bis zu 14 Tage ist seither nicht mehr nur dann möglich, wenn der Betroffene einer behördlichen Mitwirkungsanordnung verschuldet ferngeblieben ist, sondern auch, wenn er erforderliche Angaben zur Klärung seiner Staatsangehörigkeit unterlassen hat. Begründet wurde dies damit, dass in der Praxis der Ausländer zwar häufig in Vertretung ihres mutmaßlichen Herkunftsstaats erscheinen würden, dort aber jegliche Angaben verweigerten.<sup>16</sup> Die Gesetzesbegründung geht allerdings nicht darauf ein, wie mit den bisweilen als unzumutbar zu bewertenden Anforderungen an die Passausstellung (Schuldeingeständnisse, Reueerklärungen oder finanzielle Zusagen) umzugehen ist, die die Betroffenen nicht erfüllen können oder wollen.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> BT-Drs. 20/10090, S. 17.

<sup>15</sup> BT-Drs. 20/10090, S. 18.

<sup>16</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 53.

<sup>17</sup> So auch Gemeinsame Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe und der Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland mit der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat

Darüber hinaus erfolgten diverse Erweiterungen in Zusammenhang mit den materiellen Voraussetzungen des Ausreisegewahrsams und der Sicherungshaft und sowie Anpassungen der allgemeinen Verfahrensvoraussetzungen. Diese werden im Folgenden erörtert.

### *3.1. Ausreisegewahrsam: Erweiterung Haftzeitraum und Abkehr von der örtlichen Begrenzung*

In Zusammenhang mit dem Ausreisegewahrsam (§ 62b AufenthG) wurde der maximale Haftzeitraum von 10 auf 28 Tage erweitert; bei Einführung der Norm im Jahr 2015 lag der Maximalzeitraum noch bei vier Tagen.<sup>18</sup> Außerdem wurde die örtliche Begrenzung hinsichtlich des Vollzuges des Ausreisegewahrsams aufgehoben. Dieser kann von nun an in allen Abschiebungshafteinrichtungen, unabhängig ihrer Entfernung zu einem Flughafen oder Grenzübergangsstelle und unabhängig der Möglichkeit des Betroffenen zur freiwilligen Ausreise, erfolgen.

Die Ausweitung ging auf den Vorschlag mehrerer Länder zurück, wonach der Vorlauf zur Abschiebung von zehn Tagen in der Praxis oftmals zu knapp sei.<sup>19</sup> Eine Ausweitung auf 28 Tage sei notwendig, um den Sinn und Zweck der Norm (Effektuierung von organisatorisch aufwändigen Abschiebungen) vollumfänglich zu erreichen.<sup>20</sup>

Zunächst ist fraglich, inwiefern es gerechtfertigt ist, dass die vorgebrachten Verzögerungen auf Behördenseite eine länger andauernde Frei-

---

eines Gesetzes zur Verbesserung der Rückführung, S. 6. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-verbesserung-der-rueckfuehrung/deutsche\\_bischoefe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-verbesserung-der-rueckfuehrung/deutsche_bischoefe.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Abruf 04.04.2025).

<sup>18</sup> BT-DRs. 18/4097, S. 56 f.

<sup>19</sup> Vgl. BT-Drs. 20/9463, S. 54.

<sup>20</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 54.

heitsentziehung rechtfertigen können.<sup>21</sup> Darüber hinaus ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen, wie lange die Vorbereitung der Behörden tatsächlich dauert und worauf die Verzögerungen zurückzuführen sind, sodass letztlich nicht nachzuprüfen ist, ob eine solche Erweiterung aus Behördensicht notwendig oder lediglich arbeitserleichternd ist. Auch wurde nicht adressiert, dass in den Fällen, in denen die Abschiebung nicht innerhalb der bisherigen Maximalfrist von zehn Tagen erfolgen konnte, beim Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen durchaus die Möglichkeit für die Behörde bestand, Sicherungshaft nach § 62 Abs. 3 AufenthG zu beantragen.<sup>22</sup>

Auch das Entfallen des Ortsbezugs in Zusammenhang mit der Ausweitung des Haftzeitraums ist kritisch zu hinterfragen. Von nun an dürfte es für die Ausländerbehörden naheliegend sein, den im Vergleich zur Sicherungshaft einfacher zu argumentierenden Ausreisegewahrsam zu beantragen. Damit besteht die Gefahr, dass die deutlich schärferen Voraussetzungen der Sicherungshaft umgangen werden. Schließlich dürfte der Ausreisegewahrsam, der mit einer Haftdauer von 28 Tagen oberhalb der durchschnittlichen Haftdauer von 24 Tagen liegt, in zeitlicher Hinsicht in den meisten Fällen ausreichend sein.

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu auch: Stellungnahme ProAsyl v. 13.10.2023, S. 2, [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL\\_Kommentierung-GE-Abschiebungen\\_2023-10-13.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_Kommentierung-GE-Abschiebungen_2023-10-13.pdf) (Abruf 04.04.2025).

<sup>22</sup> In ähnliche Richtung auch: Kurzstellungnahme Deutscher Caritasverband e. V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat (BMI) zur Verbesserung der Rückführung v. 13.10.2023, S. 4 [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-verbesserung-der-rueckfuehrung/caritas.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/gesetz-zur-verbesserung-der-rueckfuehrung/caritas.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abruf 04.04.2025).

## 3.2. Sicherungshaft

### 3.2.1. Erweiterung der Haftgründe

Das Rückführungsverbesserungsgesetz brachte auch zwei weitere Haftgründe für die Sicherungshaft mit sich. Zunächst wurde der Haftgrund des § 62 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG um Fälle erweitert, in denen der Betroffene erlaubt eingereist war und anschließend eine vollziehbare Ausreisepflicht entstand. Bisher war die nach erlaubter Einreise eintretende Ausreisepflicht über den Indiztatbestand für die Fluchtgefahr gem. § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 62 Abs. 3b Nr. 7 a. F. AufenthG erfasst, der im Rahmen des Rückführungsverbesserungsgesetzes entfiel. Der Gesetzgeber bezweckte hiermit die Angleichung der Haftgründe an § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG: In § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG werde der unerlaubte Aufenthalt der unerlaubten Einreise gleichgestellt. Es sei konsequent, diese Wertung auf die Sicherungshaft zu übertragen.<sup>23</sup>

In § 62 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG wurde außerdem ein neuer Haftgrund in Form des Verstoßes gegen die Einreise- und Aufenthaltsverbote i. S. d. § 11 AufenthG eingeführt. Ziel dieser Regelung ist es, Einreise- und Aufenthaltsverbote nach § 11 AufenthG effektiver vollziehen zu können, ihnen unmittelbare Geltung zu verschaffen und so die Wirksamkeit des Rückkehrverfahrens zu gewährleisten.<sup>24</sup> Bisher wurde in diesen Fällen lediglich das Vorliegen von Fluchtgefahr widerleglich vermutet (vgl. § 62 Abs. 3a Nr. 4 AufenthG a. F.). Sie stellten nur dann einen eigenständigen Haftgrund dar, wenn der Betroffene *auf Grund* der unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig geworden war, vgl. § 62 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG a. F. Gemäß der Neufassung von § 2 Abs. 14 S. 1 AufenthG findet dieser Haftgrund auch im Kontext der Dublinhaft Anwendung.

Es ist fraglich, inwieweit diese Erweiterungen unionsrechtskonform

---

<sup>23</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 46.

<sup>24</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 21, 47.

sind. So knüpft § 62 Abs. 3 Nr. 2 Alt. 2 AufenthG die Inhaftierung lediglich unmittelbar an die vollziehbare Ausreisepflicht an und lässt das Kausalitätserfordernis zwischen unerlaubter Einreise und vollziehbarer Ausreisepflicht entfallen. Ähnliche Überlegungen gelten in Zusammenhang mit dem Haftgrund des § 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 AufenthG, soweit dieser an den Verstoß gegen ein Aufenthaltsverbot anknüpft. In beiden Fällen ist Anknüpfungspunkt der Inhaftierung ein Umstand, der bereits Grundvoraussetzung jeder Abschiebung und damit auch jeder Abschiebungshaft ist: Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist gem. Art. 2 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie nur für Personen eröffnet, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten. Um die – gegenüber den weiteren Maßnahmen der Rückführungsrichtlinie – gesteigerte Eingriffsstärke der Inhaftierung zu rechtfertigen, verlangt Art. 15 Abs. 1 S. 1 Rückführungsrichtlinie, dass *ergänzend* zum illegalen Aufenthalt bzw. zum anhängigen Rückkehrverfahren ein Haftgrund hinzutritt. Dieser kann nicht allein in den Umständen, die zu den Grundvoraussetzungen der Haftanordnung gehören, liegen.<sup>25</sup>

### 3.2.2. Erweiterung des Prognosezeitraums

Darüber hinaus wurde die maximale Haftzeit für Sicherungshaftanordnungen von drei auf sechs Monate erweitert, § 62 Abs. 3 S. 3 AufenthG. Dies soll der Verwaltungspraxis Rechnung tragen, nach der etwa die Beschaffung von Heimreisedokumenten als Voraussetzung der Durchführung der Abschiebung mehr als drei Monate in Anspruch nehmen könne.<sup>26</sup> Des Weiteren wurde § 62 Abs. 3 S. 4 AufenthG angepasst, sodass eine Inhaftierung von Gefährdern seither auch dann zulässig ist, wenn die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten sechs Monate mög-

---

<sup>25</sup> Siehe hierzu ausführlich: *Hannah Franz*, Abschiebungshaft und Freiheitsrechte (Dissertation, erscheint voraussichtlich Frühjahr 2026).

<sup>26</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 47.

lich ist. Erst mit dem Chancenaufenthaltsgesetz (2022)<sup>27</sup> war es zu einer Ausweitung dieses Prognosezeitraums bei „Gefährdern“ auf sechs Monate gekommen.

Die Ausweitung der Haftdauer auf sechs Monate ist mit Art. 15 Abs. 6 lit. a Rückführungsrichtlinie vereinbar. Rechtlich kritisch zu bewerten ist der Umstand, dass Gefährder auch inhaftiert werden können, wenn die Abschiebung nicht innerhalb des Maximalzeitraums von sechs Monaten erfolgen kann. Damit wird die Haft von ihrem Zweck, die Durchführung der Abschiebung zu gewährleisten, losgelöst. Dies widerspricht Art. 15 Abs. 5 S. 1 Rückführungsrichtlinie, der fordert, dass Sicherungshaft die konkrete Durchführung der Abschiebung und nicht lediglich ihre Vorbereitung ermöglicht.<sup>28</sup>

### 3.3. Verfahrensvorgaben

#### 3.3.1. Erweiterung des Feststellungsinteresses

In § 62 FamFG nach Abs. 2 wurde ein neuer Abs. 3 eingeführt, wonach ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit auch besteht, wenn die Voraussetzungen des § 70 Abs. 2 S. 1 FamFG vorliegen, also die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder der Fortbildung des Rechts oder der Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung dient. Insbesondere der Behörde soll so eine Klärung rechtsgrundsätzlicher Fragen ermöglicht werden, wenn die Anordnung der Haft abgelehnt wurde und sich die Hauptsache erledigt hat.<sup>29</sup> Damit wollte der Gesetzgeber ein Gleichgewicht zwischen der nachträglichen Überprüfungsmöglichkeit des Betroffenen und der Behörde herstellen.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Gesetz zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts v. 21.12.2022, BGBl. I, 2022 Nr. 57, S. 2847.

<sup>28</sup> Siehe hierzu ausführlich *Franz*, Abschiebungshaft (s. Fn. 25).

<sup>29</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 24.

<sup>30</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 73.

Bis dato war ein Feststellungsverfahren mangels Feststellungsinteresse der Behörde nicht möglich<sup>31</sup> bzw. auf den Kostenpunkt beschränkt.<sup>32</sup> Theoretisch kann sich auch der Betroffene auf diese neue Kategorie des Feststellungsinteresses berufen.<sup>33</sup> Dieser ist allerdings regelmäßig durch die Haftanordnung bereits in seinen Grundrechten verletzt, sodass die Regelung auf die Gruppe der Betroffenen keine praktische Relevanz entfaltet.

### 3.3.2. Einführung eines Pflichtbeistandes

Darüber hinaus wurde § 62d AufenthG neu geschaffen. Dieser regelt, dass zur richterlichen Entscheidung über die Anordnung von Abschiebungshaft nach § 62 AufenthG und Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG der Richter dem Betroffenen, der noch keinen anwaltlichen Vertreter hat, von Amts wegen für die Dauer des Verfahrens einen anwaltlichen Vertreter als Bevollmächtigten bestellt. Diese Norm fand erst nach einer Anpassung des ursprünglichen Gesetzesentwurfs im Innenausschuss<sup>34</sup> Einzug in das AufenthG. Die Stellung im materiellen Recht (statt im Verfahrensrecht) begründete der Gesetzgeber mit der besseren Sichtbarkeit.<sup>35</sup> Der Regelungsstandort machte sogleich eine Ergänzung des § 106 Abs. 2 S. 1 AufenthG (wonach sich das Verfahren nach Buch 7 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit richtet) um einen Hs. 2 („*soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt ist*“) notwendig.

Gemäß § 2 Abs. 14 S. 1 AufenthG n. F. findet die Norm auch Anwendung auf die Dublinhaft. Offen geblieben ist allerdings, inwieweit § 62d AufenthG auch auf weitere Haftarten anwendbar ist. Im Oktober 2024 entschied der BGH, dass § 62d AufenthG nicht auf die Zurückwei-

---

<sup>31</sup> BGH Beschl. v. 22.06.2021 – XIII ZB 88/20.

<sup>32</sup> BGH Beschl. v. 07.06.2018 – V ZB 237/17, Rn. 4.

<sup>33</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 73.

<sup>34</sup> BT-Drs. 20/10090.

<sup>35</sup> BT-DRs. 20/10090, S. 18.

sungshaft (§ 15 Abs. 5 AufenthG) anwendbar ist.<sup>36</sup> Dies begründete er unter anderem mit dem Wortlaut des § 62d AufenthG der eine direkte Anwendung ausschließe. Auch die systematische Stellung spreche gegen die direkte Anwendbarkeit. Eine analoge Anwendung verbiete sich ebenfalls mangels planwidriger Regelungslücke.<sup>37</sup> Aufgrund der inhaltlichen Nähe der Haft nach § 15 Abs. 5 AufenthG zum Transitgewahrsam nach § 15 Abs. 6 AufenthG, als Spezialform der Zurückweisungshaft bei Einreisen über einen Flughafen ist anzunehmen, dass der BGH hier ebenfalls die Anwendbarkeit verneinen wird. Möglicherweise anders könnte die Anwendbarkeit auf die ergänzende Vorbereitungshaft (§ 62c AufenthG) und die Zurückschiebungshaft (§ 57 Abs. 3 AufenthG) zu bewerten sein. Zwar greift auch hier das Wortlautargument. Allerdings dürfte die systematische Stellung des § 62d AufenthG im zweiten Kapitel des fünften Abschnitts für eine Anwendbarkeit auf sämtliche im selben Abschnitt geregelten Haftarten sprechen.

Auch weitere Aspekte der Anwendung des § 62d AufenthG waren im Gesetzgebungsverfahren offengeblieben.<sup>38</sup> Der Gesetzgeber bestimmt lediglich, „die Regelungen des §§ 140 ff. StPO [sind] nicht anwendbar“.<sup>39</sup> Nach der Gesetzesbegründung soll die Auswahl des Anwalts aus einem Verzeichnis der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) erfolgen. Ein entsprechendes Gesamtverzeichnis der BRAK ist auf der Website nicht ersichtlich. Auf Nachfrage wurde mitgeteilt, dass ein solches Verzeichnis nicht existiert. Auch ist unklar, ob dem Betroffenen ein Wahlrecht bei der Auswahl des Pflichtbeistandes zukommt und ob er den Anwalt ggf. auswechseln kann. Aus der Rechtsprechungspraxis der Fachgerichte lassen sich erste Leitlinien ableiten. So soll dem Betroffenen grundsätzlich ein Wahlrecht bei der Auswahl des Pflichtbeistandes

---

<sup>36</sup> BGH Beschl. v. 29.10.2024 – XIII ZB 76/24.

<sup>37</sup> Kritisch zu dieser Wertung des BGH: *Jara Al-Ali/ Hannah Franz*, in NVwZ (2025), 278-280, 279 f.

<sup>38</sup> Umfassend zu den sich daraus ergebenden Problemen mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz: *Franz*, Abschiebungshaft (s. Fn. 25).

<sup>39</sup> BT-Drs. 20/10090, S. 18.

zukommen.<sup>40</sup> Zumindest dann, wenn er – z. B. aufgrund von Zeitdruck – keine freie Auswahl treffen konnte, soll er im Übrigen den Anwalt wechseln können.<sup>41</sup>

Aus der Norm ergibt sich des Weiteren nicht eindeutig, ob § 62d AufenthG auch im Rahmen des Haftverlängerungsverfahrens und des Rechtsschutzverfahrens Anwendung findet. Bezüglich letzterem entschied der BGH, dass die Norm auch im Beschwerdeverfahren vor den Landgerichten Anwendung findet.<sup>42</sup> Das LG Hannover hat sich darüber hinaus mit der Frage der Anwendbarkeit im Verlängerungsverfahren befasst und spricht sich hier ebenfalls für eine Anwendbarkeit aus.<sup>43</sup>

Abgesehen von diesen inhaltlich-konzeptionellen Mängeln berichten Anwälte von praktischen Hürden bei der Anwendung.<sup>44</sup> Nicht selten würden die Gerichte Anwälte beordnen, die wenig bis keine Verfahrensschritte vornehmen (z. B. eine eingelegte Haftbeschwerde nicht oder unzureichend begründen). Werde anschließend ein anderer Pflichtbeistand bestellt, seien diesem ggf. die Hände gebunden, sodass es letztlich zur Aushöhlung einer Rechtsschutzinstanz komme. Als letzte Rechtsschutzinstanz verbleibt dann nur noch der BGH, wobei hier keine neuen Tatsachen mehr vorgebracht werden können.

Ob und wie lange die Norm noch bestehen bleibt, ist derzeit fraglich. Bereits während der Plenarsitzung zum Rückführungsverbesserungsgesetz war sie politischen Gegenwind ausgesetzt. So bezeichnete *Christoph de Vries* (CDU/CDU) die Norm als „*ein fatales Signal für den Rechtsstaat*“<sup>45</sup>. Auch führte die Fraktion der CDU/CSU zum gleichen

---

<sup>40</sup> LG Gera Beschl. v. 19.11.2024 – 7 T 325/24, S. 5 (unveröffentlicht); AG Itzehoe Beschl. v. 27.09.2024 – 86 XIV 2414 B, S. 2 (unveröffentlicht); LG Mainz Beschl. v. 07.08.2024 – 8 T 149/24, S. 2 f. (unveröffentlicht).

<sup>41</sup> LG Halle Beschl. v. 05.12.2024 – 1 T 222/24, S. 5 (unveröffentlicht).

<sup>42</sup> BGH Beschl. v. 11.06.2024 – XIII ZA 2/24, Rn. 6, 11.

<sup>43</sup> LG Hannover Beschl. v. 18.12.2024 – 2 T 112/24, S. 3 (unveröffentlicht).

<sup>44</sup> Zurückgehend auf die im Forum bei den Hohenheimer Tagen am 03.05.2025 stattgefundene Diskussion.

<sup>45</sup> Plenarprotokoll 20/147 v. 18.01.2024, S. 18726.

Zeitpunkt an, die Beiordnung des Pflichtverteidigers widerspreche der Zielsetzung des Rückführungsverbesserungsgesetz. Erfolge die Beiordnung in einem frühen Verfahrensstadium, bestehe die Gefahr, dass die Betroffenen durch den Anwalt vor den Rückführungen gewarnt würden, was diese deutlich erschweren würden.<sup>46</sup> Die 95. Justizministerkonferenz hatte im Februar 2024 beschlossen, man wolle sich dafür einsetzen, dass § 62d AufenthG zeitnah aufgehoben werde. Die Vorbereitung und Durchführung der Abschiebungshaftanhörung sei zu zeitintensiv und komplex geworden.<sup>47</sup> Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD zur 21. Legislaturperiode heißt es: „Den verpflichtend bereitgestellten Rechtsbeistand bei der Durchsetzung der Abschiebung schaffen wir [...] ab.“<sup>48</sup> Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde am 7. Juli vorgelegt.<sup>49</sup>

Diese Aussagen lassen nicht nur erkennen, dass offensichtlich der Zweck der Norm (rechtlicher Beistand im Abschiebungshaftverfahren) missverstanden wurden<sup>50</sup>, sondern lassen auch vermuten, dass seitens der Politik kein Interesse daran besteht, die Rechtsstaatlichkeit des Abschiebungshaftverfahrens sicherzustellen. Dass Bedarfe für dahingehende schützende Verfahrensgewährleistungen (z. B. in Form des Pflichtbeistandes) bestehen, dürfte nicht zuletzt aufgrund der Fehlerquote der

---

<sup>46</sup> BT-Drs. 20/10090, S. 27.

<sup>47</sup> Beschluss der 95. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, [https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2024/Fruerjahrskonferenz\\_2024](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2024/Fruerjahrskonferenz_2024) (Abruf 07.04.2025).

<sup>48</sup> [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf) (Abruf 07.05.2025), S. 94.

<sup>49</sup> BT-Drs. 21/780.

<sup>50</sup> Hierauf bei den Hohenheimer Tagen am 02.05.2025 angesprochen äußerte Alexander Throm, MdB, CDU/CSU-Bundestagsfraktion und mitverantwortlich für den Migrationsteil im Koalitionsvertrag, es handele sich lediglich um eine sprachliche Ungenauigkeit.

## *Aktuelle Entwicklungen der Abschiebungshaft*

Abschiebungshaftanordnungen von 50-65 %<sup>51</sup> auf der Hand liegen. Der Pflichtbeistand in Freiheitsentziehungssachen und somit auch in Abschiebungshaftverfahren gehört letztlich zu den rechtsstaatlichen Notwendigkeiten eines fairen Verfahrens.<sup>52</sup>

### 4. Weitere Entwicklungen auf nationaler Ebene

Auch abgesehen vom Rückführungsverbesserungsgesetz gibt es auf nationaler Ebene fortwährend Bestrebungen zur Anpassung und Ausweitung von Abschiebungshaft.

#### *4.1. Konzentrierte Gerichtszuständigkeit*

So haben in den letzten Jahren einige Bundesländer eine konzentrierte Gerichtszuständigkeit auf einige wenige Amtsgerichte für die Anordnung von Abschiebungshaft eingeführt. In Baden-Württemberg ist gem. § 30 der Zuständigkeitsverordnung Justiz<sup>53</sup> eine konzentrierte Zuständigkeit für Freiheitsentziehungen zur Sicherung der Aufenthaltsbeendigung auf ein Amtsgericht pro Landesgerichtsbezirk vorgesehen. Ähnliche Regelungen finden sich für Schleswig-Holstein<sup>54</sup> und Nordrhein-

---

<sup>51</sup> Zahlen zurückgehend auf *Peter Fahlbusch* und *Hannah Franz*, vgl. Abschiebungshaft in Deutschland, Jesuiten Flüchtlingsdienst, [https://www.jrs-germany.org/fileadmin/user\\_upload/Fluechtlingsdienst/Abschiebungshaft/Abschiebungshaft\\_UEbersicht\\_24-06.pdf](https://www.jrs-germany.org/fileadmin/user_upload/Fluechtlingsdienst/Abschiebungshaft/Abschiebungshaft_UEbersicht_24-06.pdf) (Abruf 07.04.2025).

<sup>52</sup> Vgl. auch LG Mainz v. 07.08.2024 – 8 T 149/24, S. 2 (unveröffentlicht); LG Augsburg Beschl. v. 15.04.2024 – 51 T 918/24, juris Rn. 20.

<sup>53</sup> Verordnung des Justizministeriums über Zuständigkeiten der Justiz, GBl. S. 680.

<sup>54</sup> § 16a Justizzuständigkeitsverordnung, GVOBl., S. 55.

Hannah Franz

Westphalen.<sup>55</sup> Auch Bayern plant (Stand 01.04.2025) eine solche Konzentrationsanordnung.<sup>56</sup>

#### 4.2. Pläne zur dauerhaften Inhaftierung ausreisepflichtiger Personen?

Dem kurz vor der Bundestagswahl von der CDU/CSU-Fraktion vorgelegten „*Fünf Punkte für sichere Grenzen und das Ende der illegalen Migration*“<sup>57</sup> ist zu entnehmen, dass sich die von nun an stärkste Kraft im deutschen Bundestag dafür einsetzen wird, ausreisepflichtige Personen dauerhaft in Haft zu nehmen, unabhängig davon, ob die Voraussetzungen für eine Rückführung vorliegen und diese absehbar erfolgt. Ein solches Vorgehen, dürfte der Rückführungsrichtlinie widersprechen und zudem auch nicht in Einklang mit der EMRK und dem Grundgesetz stehen.<sup>58</sup>

#### 4.3. Dublin-Zentren

Außerdem hatte das Bundesinnenministerium den Ländern bereits im Dezember 2024 die Einrichtung sog. Dublin-Zentren vorgeschlagen. Mit ihnen sollen Verfahren zur Rücküberstellung in Dublinfällen beschleunigt werden.

---

<sup>55</sup> § 18 Verordnung über die Zuständigkeit des Amtsgerichts in Strafsachen gegen Erwachsene, in Jugendstrafsachen, in Bußgeldverfahren sowie für Durchsuchungsanordnungen und Freiheitsentziehungssachen nach dem Aufenthaltsgesetz, GV.NRW S. 422.

<sup>56</sup> <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-gerichte-abschiebehaft-li.3229590> (Abruf 04.04.2025).

<sup>57</sup> <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw05-de-regierungserklaerung-1041594> (Abruf 07.04.2025).

<sup>58</sup> Vgl. hierzu ausführlicher *Winfried Kluth*, Jenseits geltenden Rechts: Zu den aktuellen migrationspolitischen Vorschlägen der CDU, *VerfBlog*, 2025/1/30, <https://verfassungsblog.de/funf-punkte-plan/> (Abruf 07.04.2025).

nigt werden.<sup>59</sup> In Hamburg-Rahlstedt ist im Februar 2025 ein solches Dublin-Zentrum mit 250 Plätzen eröffnet worden.<sup>60</sup> In Eisenhüttenstadt (Brandenburg) folgte im März 2025 ein weiteres Zentrum mit einer Kapazität von 50 Plätzen. Letzteres soll mit dem Schwerpunkt von Rückführungen nach Polen betrieben werden.<sup>61</sup> Laut Angaben des BMI fungieren die Zentren als zentrale Unterbringung von Antragstellenden im Dublin-Verfahren. Durch die zentralisierte Unterbringung könne die Anwesenheit der Personen besser nachgehalten werden und Prozesse (z. B. die Zustellung von Bescheiden) vereinfacht werden. Die Überstellung soll aus den Zentren heraus innerhalb von zwei Wochen erfolgen.<sup>62</sup> Während der Unterbringung erhalten die Betroffenen lediglich Sachleistungen und – so zumindest die Informationen für Hamburg<sup>63</sup> – einmalig 8,85 Euro für Hygieneartikel.<sup>64</sup>

Ob es sich bei diesen Dublin-Zentren um eine spezielle Art des Dublinhaftvollzugs handelt, ist – zumindest nach dem derzeitigen Kenntnisstand – zu bezweifeln. Die Unterbringung ist Presseberichten zufolge mit einer Wohnsitzauflage verbunden.<sup>65</sup> Anhaltspunkte, die darüber hinaus einen haftähnlichen Vollzug (insbesondere die fehlende Möglichkeit sich zumindest zeitweise außerhalb der Zentren aufzuhalten) nahelegen, bestehen aktuell nicht. Es wird zu beobachten sein, wie

---

<sup>59</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 04.04.2025).

<sup>60</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 04.04.2025).

<sup>61</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 07.04.2025).

<sup>62</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 07.04.2025).

<sup>63</sup> <https://taz.de/Ausreisezentrum-in-Hamburg!/6074159/> (Abruf 07.04.2025).

<sup>64</sup> <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/besuch-hh-hbf-ankunftszentrum.html>;  
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/02/dublin-center.html> (Abruf 07.04.2025).

<sup>65</sup> <https://taz.de/Ausreisezentrum-in-Hamburg!/6074159/> (Abruf 07.04.2025).

die Dublin-Zentren praktisch umgesetzt werden, um daraufhin eine fundierte rechtliche Bewertung vorzunehmen.

## 5. Weitere Entwicklungen auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene wird die Dublin-III-Verordnung zum 01.07.2026 durch die Asyl-Migrations-Verordnung<sup>66</sup> ersetzt. Hieraus ergeben sich allerdings weitestgehend keine Änderungen der europarechtlichen Vorgaben an die Abschiebungshaft. Unterschied dürfte sein, dass Art. 44 Abs. 2 der Asyl-Migrations-Verordnung anders als ihre Vorgängervorschrift keine „erhebliche“ Fluchtgefahr mehr verlangt.<sup>67</sup> Darüber hinaus erlaubt die neue Aufnahmeleitlinie (2024)<sup>68</sup> – von den Mitgliedstaaten bis zum 12. Juni 2026 umzusetzen – in Art. 10 die Inhaftierung von Personen während des Asylverfahrens unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. zur Identitätsfeststellung, zur Beweismittelsicherung, aus Gründen der nationalen Sicherheit und Ordnung). Damit dürfte auf nationaler Ebene die Neuregelung von § 14 Abs. 3 AsylG und § 71 Abs. 8 AsylG im Zuge des Rückführungsverbesserungsgesetzes in Zusammenhang stehen. Die Stellung eines Asyl(folge)antrags vor der Haft steht der Anordnung bzw. Aufrechterhaltung von Abschiebungshaft seither nicht mehr entgegen, soweit im Zeitpunkt der Stellung des Asylantrags die Voraussetzungen der Abschiebungshaft vorlagen.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.05.2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013.

<sup>67</sup> Damit dürfte der Umstand, dass es auf nationaler Ebene an einer ausdrücklichen Normierung der Erheblichkeit fehlt, unionsrechtlich bedeutungslos werden. Siehe hierzu ausführlich *Franz*, Abschiebungshaft (s. Fn. 25).

<sup>68</sup> Richtlinie (EU) 2024/1364 des europäischen Parlaments und des Rates v. 14.05.2024 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

<sup>69</sup> BT-Drs. 20/9463, S. 68.

## *Aktuelle Entwicklungen der Abschiebungshaft*

Darüber hinaus bleibt abzuwarten, welche weiteren Neuregelungen es in Zukunft auf EU-Ebene geben wird. Im März 2025 legte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine neue Rückführungsordnung vor.<sup>70</sup> Diese sieht in Art. 32 Nr. 3 eine Inhaftierung von bis zu 24 Monaten vor. Die Fluchtgefahr ist in Art. 29 Abs. 3 lit. a i. V. m. Art. 30 deutlich ausführlicher als bisher definiert und scheint sich in der Konzeption am deutschen Recht zu orientieren. Gem. Art. 33 Nr. 1 soll die Anordnung von Abschiebungshaft regelmäßig – mindestens alle drei Monate – überprüft werden.

### Informationen zur Autorin

Hannah Franz ist Juristin und promoviert an der Universität zum Thema Abschiebungshaft. Außerdem engagiert sie sich in der Abschiebehaftberatungsgruppe Nord, einem Projekt, das Menschen in Abschiebungshaft kostenlose Rechtsberatung zur Verfügung stellt.

### Schlagwörter

Abschiebungshaft, Freiheitsentziehung, Dublinzentren, Asylverfahrenshaft

---

<sup>70</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, COM(2025) 101 final, v. 11.03.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0101> (Abruf 07.05.2025).



Michael C. Hermann

## Migrantische Kriminalität – was ist dran an der Behauptung des Notstands?

Kriminalsoziologische und kommunikationspsychologische Perspektiven

Die Delinquenzbelastung von Menschen ohne deutschen Pass spielt eine große Rolle im medialen, gesellschaftlichen und politischen Diskurs. Bei der Bewertung, wieviel stärker Ausländer delinquenzbelastet sind als deutsche Staatsbürger, unterliegen die Akteure regelmäßig großen Irrtümern. In manchen Fällen ist auch davon auszugehen, dass falsche Behauptungen absichtlich zur Durchsetzung politischer Ziele gemacht werden.

Die Irrtümer beginnen bereits bei der Wahl der Begrifflichkeiten. Der Begriff Ausländerkriminalität impliziert, dass es sich vorwiegend um sehr schwerwiegende Rechtsverstöße (lateinisch: Crimen, Verbrechen) handeln würde. Der stark überwiegende Teil der Taten ist aber dem Bereich der Delinquenz – oder juristisch: den Vergehen – zuzuordnen.

Regelmäßig werden verschiedene Grundgesamtheiten und Sample in Verbindung gesetzt und Relationen berechnet, die man so nicht vergleichen darf. Ein Beispiel ist die Berechnung von Tatverdächtigenzahlen für Deutsche und für Ausländer. Das Sample „Ausländer“ ist in der polizeilichen Arbeit nur schwer darzustellen. In letzter Zeit haben Landeskriminalämter trotz der kritischen Hinweise des Bundeskriminalamts solche Tatverdächtigenzahlen für Ausländer berechnet und dabei beispielsweise auch Touristen mitgezählt, die in Deutschland durch eine Straftat, z. B. Schwarzfahren, aufgefallen sind. Rechnet man solche un-

erwünschten Effekte heraus, kommt man zu Tatverdächtigenzahlen von Ausländern, die etwa um den Faktor 2 bis 3 erhöht sind. Die Tagesschau formulierte hierzu am 21.3.2025: „Mit statistisch unsinnigen Zahlenvergleichen probieren nicht nur Rechtspopulisten immer wieder, eine angeblich höhere Kriminalitätsneigung von Ausländern zu beziffern.“

Es tun sich aber noch weitere statistische Probleme auf: Bei der Bewertung des Faktors, der zwischen der Delinquenzbelastung von Deutschen und Nicht-Deutschen liegt, muss beachtet werden, dass es viele Straftaten gibt, die nur von Ausländern begangen werden können wie solche gegen Aufenthaltsbestimmungen. Insgesamt könnte man sagen: Die Delinquenzbelastung von Ausländern ist im Vergleich zu Nicht-Ausländern erheblich, aber bei weitem nicht so hoch wie häufig öffentlich dargestellt.

Besonders problematisch ist die Berechnung von Relationen bei Kapitaldelikten. Ein Vergleich der Gruppe deutscher Täter und der Gruppe der Flüchtlinge verbietet sich hier. Kapitaldelikte werden besonders häufig von jungen Männern begangen. Sie stellen die Mehrheit in der Gruppe der Flüchtlinge dar. Für einen zulässigen Vergleich müsste die Gruppe junger deutscher Männer mit einer entsprechend geschichteten Gruppe der Flüchtlinge verglichen werden. Die Relation verringert sich dann auf die zuvor genannte Größenordnung von zwei bis drei.

Zu großen Verzerrungen führt auch die Hellfeld-Dunkelfeld-Problematik. Gerne wird unterstellt, man könnte aus den polizeilichen Daten Rückschlüsse auf die gesellschaftliche Realität ziehen. Hierbei werden die Phänomene der selektiven Anzeigeerstattung und der – das ist umstritten – möglicherweise selektiven Strafverfolgung nicht berücksichtigt. Diese Problematik kommt in einem Bild von Christian Pfeiffer zum Ausdruck: *„Wenn der deutsche Max vom deutschen Moritz angegriffen wird, beträgt die Anzeigequote 19,5 Prozent. Sie steigt hingegen auf 29,3 Prozent, wenn es sich beim Täter um den türkischen Mehmet handelt. Bei der umgekehrten Konstellation, dass ein junger Migrant von einem deutschen Täter angegriffen wird, sinkt sie dagegen auf 18,9 Prozent. Junge Deutsche haben also ein erheblich niedrigeres Risiko als junge*

*Migranten, wegen ihrer Taten eine Strafverfolgung zu erleben. Bei Letzteren ergibt sich nur dann ein relativ niedriges Anzeigerisiko, wenn sie jemanden aus der eigenen Ethnie attackiert haben (21,2 %).“*

Das Potenzial für Verzerrungen ist enorm, weil beispielsweise nur etwa 10 % der Körperverletzungsdelikte unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen zur Anzeige kommen. Bereits geringe Verschiebungen in der Hellfeld-/Dunkelfeldrelation können massive Verschiebungen in der polizeilichen Statistik auslösen, die dann mitunter als Belege für den Anstieg von sog. Ausländerkriminalität missbraucht werden.

Im längsschnittlichen Vergleich wurde ein Anstieg der sog. Ausländerkriminalität in den letzten Jahren behauptet. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die Zahl nichtdeutscher Tatverdächtiger vorwiegend gestiegen ist, weil sich die Zahl von Ausländern in Deutschland erhöht hat. Im Sicherheitsbericht 2023 des baden-württembergischen Innenministeriums ist hierzu ausgeführt: *„Ein Mehr an Menschen bedeutet auch ein Mehr an Kriminalität. Die beständig wachsende Zuwanderung nach Baden-Württemberg im Jahr 2023 spiegelt sich auch in der Gesamtzahl der Straftaten wider, die von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie Geflüchteten begangen werden, und folgt dem bundesweiten Trend.*

Diese steigt von 53.003 auf 78.613 Fälle. Der Anstieg lässt sich im Wesentlichen auf die Zunahme ausländerrechtlicher Verstöße um rund zwei Drittel zurückführen, die anteilig fast die Hälfte der Fälle ausmachen und naturgemäß mit der Zuwanderungsbewegung einhergehen. Dabei handelt es sich mit einem Anteil von 52,7 Prozent um die unerlaubte Einreise und mit 42,5 Prozent um den unerlaubten Aufenthalt.“

In der Wahrnehmung der Menschen finden die Verzerrungen, die den veröffentlichten Daten zugrunde liegen, eine Entsprechung. Die Menschen halten Ausländer und vor allem Asylbewerber und Geflüchtete für viel krimineller, als sie es tatsächlich sind. Diese Voreinstellungen prägen nachfolgende Wahrnehmungsprozesse im Sinne der Vermeidung kognitiver Dissonanz, so dass diese Wirklichkeitskonstruktion zunehmend stabiler wird. Eine daran anschließende These, die Kultivierungshypothese, beschreibt, dass die gesellschaftliche Realität auf lange Sicht

*Michael C. Hermann*

eine Entsprechung der Wirklichkeitskonstruktion wird, was z. B. mit einer Verstärkung selektiven Anzeigeverhaltens begründet werden kann. Auch xenophobische Ängste können sich verbreiten. Dies alles stellt ein Integrationshindernis im Hinblick auf Migranten dar.

Im ifo Schnelldienst 3/2025 wird hierzu festgestellt: „Daneben beeinflussen Medien die Wahrnehmung durch emotionalisierte Berichterstattung und die Steuerung der Aufmerksamkeit auf Ausländerkriminalität. So nahm trotz des Rückgangs der Kriminalitätsrate unter Migranten zwischen 2011 und 2019 die Präsenz migrantischer Kriminalität in deutschen Medienberichten zu. Emotionalisierte Berichterstattung über Vergehen von Migranten verringern die Akzeptanz von Zuwanderung. Beispielsweise verstärkten sich nach den sexuellen Übergriffen in der Kölner Silvesternacht 2015 die fremdenfeindlichen Einstellungen in Deutschland messbar.“

Medien bzw. Journalisten sind sich ihrer Verantwortung in diesem Kontext nicht immer bewusst bzw. werden dieser nicht immer gerecht. Ein besonderes Beispiel hierfür ist das Aktenzeichen-XY-Phänomen. Die dort präsentierte Wirklichkeitskonstruktion ist, dass der weit überwiegende Anteil von Taten von Osteuropäern und Menschen mit südlichem Aussehen begangen wird.

## Informationen zum Autor

Michael Hermann studierte Sozial-, Verwaltungs-, Rechts- und Medienwissenschaft in Konstanz, Salzburg, Weingarten und Nishnij Nowgorod. Er ist habilitiert für Soziologie und Politik und außerplanmäßiger Professor an der PH Weingarten.

## Schlagwörter

Delinquenz, Kriminalität, Wirklichkeitskonstruktion, Kriminalsoziologie, Migranten

## Leistungsausschlüsse und -einschränkungen im AsylbLG

Das Recht der existenzsichernden Leistungen nutzt der Gesetzgeber immer wieder, um das Verhalten der Leistungsberechtigten zu steuern oder vermeintliches Fehlverhalten zu sanktionieren. Dies gilt etwa in der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Personen, die sich nicht ausreichend um die Arbeitsmarktintegration bemühen (§§ 30, 31 SGB II). Im AsylbLG steht die Steuerung von Migration bzw. die Sanktionierung unzureichender Mitwirkung im Asylverfahren im Vordergrund. Enthielt das Gesetz ursprünglich noch keine Rechtsgrundlage für Leistungseinschränkungen, wurde diese 1998 mit § 1a AsylbLG geschaffen<sup>1</sup> – zunächst nur mit einem Tatbestand, nämlich der Einreise zum Zweck des Leistungsbezugs („Um-zu-Einreise“). Inzwischen ist die Norm stark ausgeweitet worden.<sup>2</sup> Zusätzlich sind in § 1 Abs. 4 AsylbLG Leistungsausschlüsse eingeführt worden, nach denen in bestimmten Konstellationen nicht nur abgesenkte, sondern gar keine Leistungen mehr gewährt werden. Die Regelungen waren von Anfang an umstritten und beschäftigen seither die Gerichte. Der Beitrag systematisiert ihre Tatbestände und Rechtsfolgen anhand von Beispielen aus der jüngeren Rechtsprechung.

---

<sup>1</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes v. 25.08.1998, BGBl I, 2505.

<sup>2</sup> Zur Entwicklung der Norm *Oppermann* in: jurisPK-SGB XII, § 1a AsylbLG, Rn. 1 ff.

## A. Leistungsausschlüsse nach § 1 Abs. 4 AsylbLG

Mit dem sogenannten Geordnete-Rückkehr-Gesetz<sup>3</sup> wurde 2019 in § 1 AsylbLG ein neuer Absatz 4 aufgenommen. Danach haben vollziehbar Ausreisepflichtige (Leistungsberechtigte nach § 1 Abs. 1 Nr. 5 AsylbLG), denen bereits internationaler Schutz gewährt worden ist, keinen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. 2024 wurde der Leistungsausschluss mit dem sogenannten Sicherheitspaket<sup>4</sup> auf vollziehbar Ausreisepflichtige ausgeweitet, deren Asylantrag nach §§ 29 Abs. 1 S. 1, 31 Abs. 6 AsylG als unzulässig abgelehnt worden ist. Dieser Tatbestand war zuvor in § 1a Abs. 7 AsylbLG enthalten.<sup>5</sup>

### 1. Ausschluss für anerkannte Schutzberechtigte (Nr. 1)

Der Leistungsausschluss in Nr. 1 setzt voraus, dass der betreffenden Person bereits internationaler Schutz gewährt, also der Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz zuerkannt worden ist. Diese Entscheidung muss in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder von einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat<sup>6</sup> getroffen worden sein. Zudem muss der Schutz fortbestehen. Ob dies der Fall ist, hat der Träger zu ermitteln, ggf. durch Einholung einer Auskunft beim BAMF oder der Ausländerbehörde.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht v. 15.10.2019, BGBl I, 1294.

<sup>4</sup> Gesetz zur Verbesserung der inneren Sicherheit und des Asylsystems, BGBl. 2024 I Nr. 332. Dazu ausführlich *Priebe/Sade*, ZAR 2025, 11 (passim); *Dinter*, ZAR 2024, 373 (376 f.).

<sup>5</sup> Kritisch zur Verschiebung in § 1 Abs. 4 AsylbLG im Hinblick auf die Gesetzssystematik BeckOK MigR/*Decker* AsylbLG § 1 Rn. 41a; *Frerichs* in: jurisPK-SGB XII, § 1 AsylbLG, Rn. 202.

<sup>6</sup> Dabei handelt es sich nach § 1a Abs. 4 S. 1 AsylbLG um Drittstaaten, die die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 anwenden; dies sind die EWR-Staaten und die Schweiz.

<sup>7</sup> *Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold* AsylbLG § 1 Rn. 80

### *Leistungsausschlüsse und -einschränkungen im AsylbLG*

Die Rechtsprechung hatte sich in jüngerer Zeit mit der Frage zu beschäftigen, wie sich ein Verzicht auf die Schutzgewährung in einem anderen Mitgliedstaat auswirkt, wenn eine Person in Deutschland erneut Asyl beantragt. Das SG Berlin<sup>8</sup> hat entschieden, dass in diesem Fall das Tatbestandsmerkmal des „Fortbestehens“ des internationalen Schutzes nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 AsylbLG nicht erfüllt sei. In dem Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz hat das Gericht naturgemäß keine abschließende Entscheidung getroffen, aber darauf hingewiesen, dass ein Verzicht ausweislich § 72 Abs. 1 Nr. 1 AsylG grundsätzlich möglich sei. Zugleich gab es zu bedenken, dass dieser nicht genutzt werden dürfe, um den Leistungsausschluss zu umgehen. Da das Gericht aber grundlegende Zweifel an der Vereinbarkeit des Leistungsausschlusses mit Unions- und Verfassungsrecht hegte, wurde der Antragsgegner gleichwohl vorübergehend zur Erbringung von Leistungen nach §§ 3, 3a AsylbLG verpflichtet.

Das VG Regensburg<sup>9</sup> war in einem vergleichbaren Fall der Auffassung, dass trotz Verzichts der bereits gewährte Schutz fortbesteht. Verzichte ein Schutzsuchender auf den in einem anderen Mitgliedstaat gewährten Schutzstatus, um in Deutschland ein Asylverfahren durchführen zu können, indiziere dies einen Rechtsmissbrauch, denn der Verzicht diene „möglicherweise allein ... dem Ziel, seine wirtschaftliche und persönliche Situation zu verbessern“. Die auf Gewährung von Leistungen gerichtete Klage wurde daher abgewiesen, auch weil das Gericht die Rückkehr in den schutzgewährenden Staat (Bulgarien) als möglich und zumutbar ansah, da keine Anhaltspunkte für eine erniedrigende und unmenschliche Behandlung i. S. v. Art. 3 EMRK bestünden.

---

<sup>8</sup> SG Berlin, Beschl. v. 12.06.2024 – S 72 AY 113/24 ER.

<sup>9</sup> VG Regensburg, Urt. v. 24.10.2023, RN 15 K 23.30798.

## II. Ausschluss in Dublin-Fällen (Nr. 2)

Der Leistungsausschluss für vollziehbar Ausreisepflichtige<sup>10</sup> nach Nr. 2 setzt voraus, dass der Asylantrag nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 31 Abs. 6 AsylG wegen der Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats für die Durchführung des Asylverfahrens („Dublin-Fälle“) als unzulässig abgelehnt worden ist. Zudem muss die Abschiebung nach § 34a Abs. 1 S. 1 Alt. 2 AsylG angeordnet – also nicht lediglich angedroht<sup>11</sup> – worden sein und die Ausreise nach den Feststellungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) muss rechtlich und tatsächlich möglich sein. Die Möglichkeit der Ausreise ist nach dem Willen des Gesetzgebers nicht nur auf die physische Reisemöglichkeit beschränkt, sondern setzt u. a. voraus, dass keine zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernisse bestehen.<sup>12</sup> Dies erfordert z. B., dass im Zielstaat Sozialleistungen auf dem Niveau der RL 2013/33/EG gewährt werden.<sup>13</sup> Es dürfen also keine systemischen Mängel vorliegen, die zu einer unmenschlichen und unangemessenen Behandlung im zuständigen Staat führen.<sup>14</sup>

Das BAMF hat der ausreisepflichtigen Person mitzuteilen, welcher Staat anstelle der Bundesrepublik zuständig ist, § 31 Abs. 6 AsylG. Zudem muss der Aufnahmestaat der Rückkehr der betreffenden Person zustimmen. Das BSG hat daher in einem Verfahren um die vormals in § 1a Abs. 7 AsylbLG geregelten Leistungsabsenkungen im Falle der Sekundärmigration festgestellt, dass die Anspruchseinschränkung entfällt, wenn der zuständige Staat die Rückübernahme der schutzsuchenden

---

<sup>10</sup> Der Ausschluss gilt nicht für Inhaber einer Duldung. Die bisher übliche Praxis, in Dublin-Fällen bis zum Abschluss des Rücküberstellungsverfahrens eine Duldung zu erteilen, ist daher aufgegeben worden, um die Erbringung ungekürzter Leistungen zu vermeiden, BeckOK AuslR/Heuser AsylbLG § 1 Rn. 44.

<sup>11</sup> BeckOK AuslR/Heuser AsylbLG § 1 Rn. 45.

<sup>12</sup> *Frerichs* in: jurisPK-SGB XII, § 1 AsylbLG, Rn. 206.6.

<sup>13</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 31.

<sup>14</sup> SG Landshut, Beschl. v. 18.12.2024 – S 11 AY 19/24 ER.

Person endgültig verweigert<sup>15</sup> oder die Rücküberstellungsfrist abgelaufen ist, da anderenfalls der Sinn und Zweck der Anspruchseinschränkung entfalle.<sup>16</sup> In der zur Entscheidung stehenden Fassung des Gesetzes hatte der Tatbestand lediglich die Ablehnung des Asylantrags als unzulässig und die Anordnung der Abschiebung vorgesehen. Mit der Überführung der Dublin-Fälle in die Leistungsausschlüsse des § 1 Abs. 4 AsylbLG ist der Tatbestand um die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit der Ausreise ergänzt und somit die Rechtsprechung des BSG berücksichtigt worden.

Reagiert ein Mitgliedstaat nicht innerhalb von zwei Monaten auf das Aufnahmegesuch des Aufenthaltsstaats, ist nach Art. 22 Abs. 7 VO (EG) 604/2013 davon auszugehen, dass dem Aufnahmegesuch stattgegeben wird. Damit ist zwar die Zuständigkeit des ersuchten Mitgliedstaats ungeachtet der materiellen Rechtslage gegeben.<sup>17</sup> Gleichwohl ist das Überstellungsverfahren nach Maßgabe der Art. 29 ff. VO (EG) 604/2013 durchzuführen, die schutzsuchende Person wird also nicht automatisch mit Fristablauf ausreisepflichtig. Daher hat das SG Landshut zu Recht entschieden, dass der Leistungsausschluss nur greift, wenn das BAMF konkrete Feststellungen zur Möglichkeit der Ausreise, insbesondere zur Übernahme des Antragstellers durch den zuständigen Staat, getroffen hat.<sup>18</sup> Der Wortlaut des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 AsylbLG ist insofern eindeutig: alle Tatbestandsmerkmale müssen kumulativ erfüllt sein.

Der Leistungsausschluss greift auch, wenn die Entscheidung noch nicht unanfechtbar ist, also noch Rechtsmittel dagegen eingelegt werden können. Die Rechtmäßigkeit der Abschiebungsanordnung ist folglich irrelevant. Dies wird in der Literatur<sup>19</sup> überaus kritisch gesehen, da dadurch das Recht auf rechtliches Gehör (Art. 19 Abs. 4 GG) beeinträchtigt werde. Zwar steht faktisch der Rechtsweg gegen die Abschie-

---

<sup>15</sup> BSG, Beschl. v. 25.07.2024 – B 8 AY 6/23 R.

<sup>16</sup> BSG, Beschl. v. 25.07.2024 – B 8 AY 7/23.

<sup>17</sup> BeckOK MigR/Vollrath Dublin III-VO, Art. 22 Rn. 4.

<sup>18</sup> SG Landshut, Beschl. v. 18.12.2024 – S 11 AY 19/24 ER.

<sup>19</sup> BeckOK AuslR/Heuser AsylbLG § 1 Rn. 46.

bungsanordnung weiterhin offen, jedoch fehlen der schutzsuchenden Person nicht nur dafür die finanziellen Mittel, sondern sie könnte auch ihren Lebensunterhalt während des Widerspruchs- und Klageverfahrens nicht sichern. Der Gesetzgeber schweigt sich in den Materialien<sup>20</sup> zu den Einzelheiten dieses Tatbestandsmerkmals aus. Jedoch ist der Wortlaut eindeutig, sodass etwa auch eine Inzidentprüfung der Anordnung durch die Sozialgerichte nicht möglich ist. Dem Leistungsausschluss entgeht jedoch, wer im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Anordnung der Abschiebung vorgeht. Bis das Gericht dazu eine Entscheidung getroffen hat, darf die Abschiebung gemäß § 34a Abs. 2 Satz 2 AsylG nicht erfolgen, sodass die Ausreise in diesem Fall nicht möglich und damit der Anwendungsbereich für den Leistungsausschluss nicht eröffnet ist.<sup>21</sup>

### *III. Überbrückungsleistungen und Härtefallregelung*

Der Ausschluss von Leistungsansprüchen hat nicht zur Folge, dass die betreffenden Personen keinerlei existenzsichernde Leistungen erhalten. Vielmehr werden ihnen bis zur Ausreise, maximal zwei Wochen, einmalig innerhalb von zwei Jahren Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege (§ 1a Abs. 1 AsylbLG) und eine medizinische Notversorgung (§ 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 AsylbLG) gewährt. Im Hinblick auf die Art und Weise der Leistungen ist das Ermessen der Träger gebunden: es gilt das Sachleistungsprinzip („soll“), Geldleistungen sind ausgeschlossen. Damit kommen allenfalls Gutscheine oder – sofern sie in der zuständigen Kommune eingeführt worden ist – die Bezahlkarte in Betracht, falls im atypischen Fall keine Sachleistungen erbracht werden

---

<sup>20</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 31.

<sup>21</sup> *Frerichs* in: *jurisPK-SGB XII*, § 1 AsylbLG, Rn. 206.3.

können.<sup>22</sup> Im Darlehenswege werden auf Antrag die angemessenen Kosten der Rückreise übernommen; wiederum besteht kein Ermessen, § 1 Abs. 4 Satz 7-9 AsylbLG.<sup>23</sup>

Liegt eine besondere Härte vor, werden andere Leistungen erbracht – allerdings nur notwendige Bedarfe nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG<sup>24</sup> und nach § 4 AsylbLG, also die medizinische Notversorgung, sowie Leistungen zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern. Ermessensleistungen nach § 6 AsylbLG sind auch im Härtefall ausgeschlossen. Im Falle einer zeitlich befristeten Bedarfslage werden zur Überwindung einer besonderen Härte auch über die zwei Wochen hinaus Leistungen erbracht. Dem Träger ist insofern kein Ermessen eingeräumt. Ein Härtefall liegt jedoch nicht allein aufgrund der prekären Lebensumstände vor, unter denen die leistungsberechtigte Person wegen des Leistungsausschlusses zu leben hat. Nach dem Willen des Gesetzgebers begründet auch „die Aussicht auf geringere Leistungen im schutzgewährenden oder zuständigen Mitgliedstaat“ keine außergewöhnliche Härte.<sup>25</sup> Es müssen vielmehr besondere Umstände im Einzelfall hinzutreten, die über die Belastungen hinausgehen, denen sich vom Leistungsausschluss betroffenen Personen ohnehin ausgesetzt sehen.<sup>26</sup> Dies ist etwa bei drohender Obdachlosigkeit der Fall<sup>27</sup> oder bei Personen, die aufgrund einer Erkrankung reiseunfähig sind und die Bundesrepublik daher nicht ver-

---

<sup>22</sup> Dies ist mit Blick auf das Recht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz problematisch, wenn mit Sachleistungen, Gutscheinen oder der Bezahlkarte nicht alle Bedarfe gedeckt werden können, BeckOK AusIR/Heuser AsylbLG § 1 Rn. 49; *Frerichs* in: jurisPK-SGB XII, § 1 AsylbLG, Rn. 215.1.

<sup>23</sup> Dies steht im Widerspruch zu Art. 30 Abs. 1 VO (EU) 603/2014, wonach die Kosten der Überstellung vom überstellenden Mitgliedstaat getragen werden, BeckOK AusIR/Heuser AsylbLG § 1 Rn. 51.

<sup>24</sup> Diese umfassen Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts.

<sup>25</sup> BT-Drs. 20/12805, S. 31.

<sup>26</sup> *Frerichs* in: jurisPK-SGB XII, § 1 AsylbLG, Rn. 220.

<sup>27</sup> BeckOK AusIR/Heuser AsylbLG § 1 Rn. 50.

lassen können.<sup>28</sup> Die Leistungsberechtigten müssen sowohl über die Überbrückungsleistungen als auch über „den Ausnahmecharakter von Härtefallleistungen“ unterrichtet werden, § 1 Abs. 4 S. 3 AsylbLG.

#### IV. Vereinbarkeit der Regelung mit Unionsrecht

Ob die sozialrechtliche Sanktionierung der Sekundärmigration mit Unionsrecht vereinbar ist, ist umstritten.<sup>29</sup> Das BSG hat diese Frage im Juli 2024 dem EuGH vorgelegt,<sup>30</sup> wenn auch bezogen auf den früheren § 1a Abs. 7 AsylbLG a. F. Danach wurden bis zur Ausreise immerhin noch die Bedarfe an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege gedeckt. Das BSG hat infrage gestellt, ob diese Leistungseinschränkung mit Art. 17 Abs. 2 und 5 RL 2013/33/EU vereinbar ist, ob also noch ein angemessener Lebensstandard und der Schutz der physischen und psychischen Gesundheit gewährleistet sind.

Mit dem „Sicherheitspaket“ sind die Rechtsfolgen noch einmal verschärft worden. Die kurzfristig vorgesehenen Übergangsleistungen mit ihren recht eng umgrenzten Ausnahmen für Härtefälle werfen einmal mehr die Frage der Angemessenheit der Lebensunterhaltssicherung auf,<sup>31</sup> zumal der EuGH in der Rechtssache *Cimade und GISTI*<sup>32</sup> bereits 2012 geklärt hatte, dass das in der Aufnahme richtlinie vorgesehene Mindestniveau materieller Leistungen auch gilt, wenn eine Person ihren Antrag auf internationalen Schutz nicht im zuständigen Staat gestellt hat. In

---

<sup>28</sup> Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold AsylbLG § 1 Rn. 93.

<sup>29</sup> Kritisch *Priebe/Sade*, ZAR 2025, 11 (22); *Hruschka*, *Auf Konfrontationskurs mit dem EuGH*, *VerfBlog*, 2024/11/04, <https://verfassungsblog.de/auf-konfrontationskurs-mit-dem-eugh/>.

<sup>30</sup> BSG, Beschl. v. 25.07.2024 – B 8 AY 6/23 R; Beim EuGH wird die Rechtssache unter dem Aktenzeichen C-621/24 geführt.

<sup>31</sup> Zweifelnd auch SG Landshut, Beschl. v. 18.12.2024 – S 11 AY 19/24 ER.

<sup>32</sup> EuGH, Urteil vom 27. September 2012 – C-179/11 (*Cimade und GISTI*).

den Rechtssachen *Jawo*<sup>33</sup> und *Haqbin*<sup>34</sup>, in der es um die Zulässigkeit von Sanktionen bei gewalttätigem Verhalten der Schutzsuchenden ging, hat der EuGH entschieden, dass die Bedarfe an Unterkunft, Ernährung, Bekleidung, Hygiene und Gesundheit ein absolutes Mindestmaß bilden, das nicht unterschritten werden darf. Schutzsuchende dürften nicht in eine Situation „extremer materieller Not“ geraten und der Verelendung preisgegeben werden. Das BSG hat dem EuGH nun die Frage vorgelegt, ob diese Untergrenze nur in den in Art. 20 Abs. 4 RL 2013/33/EU vorgesehenen Tatbeständen gilt, sodass in Dublin-Fällen – die Weiterwanderung ist in Art. 20 Abs. 4 RL 2013/33/EU nicht genannt – ein höheres Leistungsniveau zu gewähren wäre.

Zu klären ist überdies, ob die erneute Antragstellung bei Sekundärmigration nach Stellung eines Schutzantrags in einem anderen Mitgliedstaat als Folgeantrag i. S. v. Art. 20 Abs. 1 S. 1 lit. c) RL 2013/33/EU zu werten sei oder ob Erst- und Folgeantrag in ein und demselben Mitgliedstaat gestellt werden. Selbst wenn der EuGH einen Folgeantrag bejaht, hat dies nicht unbedingt die Rechtmäßigkeit des Leistungsausschlusses zur Folge, denn dieser greift ohne Betrachtung des Einzelfalls, während Art. 20 Abs. 5, Abs. 6 RL 2013/33/EU eine objektive, unparteiische und verhältnismäßige Entscheidung Begründung in jedem Einzelfall voraussetzt. Zudem werden die Übergangsleistungen nicht bis zur tatsächlichen Beendigung des Aufenthalts erbracht, sondern nur über einen eng umgrenzten Zeitraum und darüber hinaus nur im Härtefall. Auch dies steht im Widerspruch zur Aufnahmerichtlinie, die die Mitgliedstaaten auch im Sanktionsfall verpflichtet, jederzeit einen würdigen Lebensstandard für alle Antragsteller zu gewährleisten, Art. 20 Abs. 5 Satz. 3 RL 2013/33/EU. Schließlich ist nicht gewährleistet, dass die Überbrückungsleistungen den besonderen Schutzbedürfnissen vulnerab-

---

<sup>33</sup> EuGH, 19.03.2019, C-163/17 (*Jawo*).

<sup>34</sup> EuGH, 12.11.2019, C-233/18 (*Haqbin*).

ler Personen i. S. v. Art. 21 RL 2013/33/EU gerecht werden, insbesondere im Hinblick auf deren medizinische Versorgung.<sup>35</sup>

## V. Verfassungsmäßigkeit der Regelung

Verschiedene Sozialgerichte stehen der Neuregelung auch aus verfassungsrechtlichen Gründen skeptisch gegenüber. So hat das SG Speyer in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes einen Verstoß gegen das Recht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz<sup>36</sup> angenommen.<sup>37</sup> Das Gericht begründete dies damit, dass nach Ablauf der zweiwöchigen Frist für die Überbrückungsleistungen nicht einmal mehr die physische Existenz der schutzsuchenden Person gesichert werde. Zwar könnten Überbrückungsleistungen in Härtefällen über einen längeren Zeitraum erbracht werden, jedoch verwende der Gesetzgeber auf der Tatbestandsseite „maximal unbestimmte Rechtsbegriffe“<sup>38</sup> und überlasse es damit unzulässigerweise allein der Verwaltung – und der Kontrolle durch die Gerichtsbarkeit – ob überhaupt weitere Leistungen über einen längeren Zeitraum erbracht werden. Darin liege ein Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz. Dass § 1 Abs. 4 AsylbLG als Leistungsauschluss mit bestimmten Ausnahmeregelungen konzipiert sei, bilde zudem ein Indiz dafür, dass die Verwaltung der Existenzsicherung im Regelfall nicht nachkommen solle.

Auch das SG Karlsruhe<sup>39</sup> hält die Regelung für verfassungswidrig.

---

<sup>35</sup> Zu den Bedenken BeckOK AuslR/Heuser AsylbLG § 1 Rn. 47; Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold AsylbLG § 1 Rn. 89; Frerichs in: jurisPK-SGB XII, § 1 AsylbLG, Rn. 54 ff.; Dinter, ZAR 2024, 373 (376).

<sup>36</sup> Ausführlich Kanalan, ZfSH SGB 2018, 247 (249); Janda, info also 2020, 103 (106 f.).

<sup>37</sup> SG Speyer, Beschl. v. 20.2.2025 – S 15 AY 5/25 ER, Asylmagazin 2025, 90.

<sup>38</sup> SG Speyer, Beschl. v. 20.2.2025 – S 15 AY 5/25 ER, Asylmagazin 2025, 90 (91).

<sup>39</sup> SG Karlsruhe, Beschl. v. 25.02.2025 – S 12 AY 379/22 ER; Beschl. v. 19.02.2025 – S 12 AY 424/25 ER, Asylmagazin 2025, 91; SG Landshut, Be-

## Leistungsausschlüsse und -einschränkungen im AsylbLG

Zum einen verfolge diese das Ziel, Einreiseanreize zu vermeiden bzw. Anreize zur freiwilligen Ausreise zu geben. Dabei handele es sich um migrationspolitische Erwägungen, die im Rahmen existenzsichernder Leistungen keine Berücksichtigung finden dürfen.<sup>40</sup> Überdies verstoße der Leistungsausschluss gegen das Gegenwärtigkeitsprinzip, wonach das Existenzminimum vom Beginn bis zum Ende des Aufenthalts zu sichern ist. Die betreffende Person kann daher nicht darauf verwiesen werden, dass sie ihre grundlegenden Bedarfe potenziell in einem anderen Mitgliedstaat decken könnte. Dies gelte umso mehr als in Dublin-Fällen selbst eine freiwillige Rückkehr in den zuständigen Staat nicht innerhalb von zwei Wochen – also der Frist der Übergangsleistungen – bewerkstelligt werden könne.<sup>41</sup> Schließlich ist das Gericht der Auffassung, dass es für den Tatbestand an einer unionsrechtlichen Ermächtigung fehle, da keiner der Tatbestände des Art. 20 RL 2013/33/EU einschlägig sei. Anders als das BSG zieht das SG Karlsruhe also nicht in Betracht, dass in diesen Fällen ein Folgeantrag vorliegen könnte.

Die Gerichte nehmen zudem eine teleologische Reduktion vor und fordern als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal ein pflichtwidriges Verhalten der leistungsberechtigten Person.<sup>42</sup> Die Rechtsfolgen dürften

---

schl. v. 18.12.2024 – S 11 AY 19/24 ER; VG Regensburg, Urt. v. 24.10.2023, 15 K 23.30798. Mit gleicher Argumentation Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold AsylbLG § 1 Rn. 91; *Priebe/Sade*, ZAR 2025, 11 (23); *Dinter*, ZAR 2024, 373 (376).

<sup>40</sup> BVerfGE 132, 134 (173).

<sup>41</sup> Hintergrund ist, dass selbst in Dublin-Fällen eine freiwillige Ausreise behördlich begleitet und überwacht werden muss, da keine freie Bewegung innerhalb der EU-Mitgliedstaaten vorgesehen ist, *Frerichs* in: jurisPK-SGB XII, § 1 AsylbLG, Rn. 206.8.

<sup>42</sup> LSG Bayern, Urt. v. 31.05.2023 – L 8 AY 7/23 und L 8 AY 136/22; SG Karlsruhe, Beschl. v. 25.09.2024 – S 12 AY 2449/24 ER; SG Dresden, Beschl. v. 22.03.2024 – S 20 AY 13/24 ER. Die Entscheidungen sind teilweise zu § 1a Abs. 7 AsylbLG a. F. ergangen, lassen sich insofern aber auf § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 AsylbLG übertragen. So auch BeckOK AuslR/*Spitzlei* AsylbLG § 1a Rn. 27.

daher nur eingreifen, wenn diese auf die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise in den zuständigen Staat hingewiesen und über die leistungsrechtlichen Konsequenzen des weiteren Verbleibs in der Bundesrepublik aufgeklärt werden. Zudem sei ihnen eine Frist für die Ausreise zu setzen. Zur Begründung wird die Rechtsprechung des BVerfG zu den Sanktionen im Grundsicherungsrecht verwiesen: im Lichte des Grundrechts auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz sei es unzulässig, Leistungen einzuschränken, wenn kein vorwerfbares Fehlverhalten gegeben sei.<sup>43</sup> Das BSG hält die Regelung insofern jedoch für unproblematisch: ein Verschulden sei weder im Hinblick auf die Einreise in die Bundesrepublik noch im Hinblick auf die Nichtausreise in den zuständigen Staat erforderlich, denn die Anspruchseinschränkung beinhalte keine Sanktion, sondern erkläre sich aus dem unmittelbaren Bestehen der Ausreise und diene der Sicherstellung materieller Leistungen im gemeinsamen europäischen Asylsystem.<sup>44</sup> Die Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht (ebenso wie mit dem Unionsrecht) hat das BSG daher offengelassen.

## B. Leistungseinschränkungen nach § 1a AsylbLG

Gleichermaßen und seit Langem umstritten sind die in § 1a AsylbLG verankerten Leistungseinschränkungen für Personen, die bestimmte Pflichtverletzungen begehen oder andere an sie gerichtete Verhaltenserwartungen nicht erfüllen. Damit soll ein Rechtsmissbrauch verhindert werden, zumindest teilweise werden aber auch migrationspolitische Ziele verfolgt.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> BVerfGE 152, 68.

<sup>44</sup> BSG, Beschl. v. 25.07.2024 – B 8 AY 7/23. Auch diese Entscheidung erging zu § 1a Abs. 7 AsylbLG a. F., ist aber auf die Neuregelung in § 1 Abs. 4 AsylbLG übertragbar.

<sup>45</sup> *Kanalan*, ZfSH SGB 2018, 247 (248); *Voigt*, info also 2016, 99 (102); *Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold* AsylbLG § 1a Rn. 3 sowie Rn. 31 ff. zum Streit-

## I. Umfang der Leistungseinschränkungen

Anders als im Rahmen von § 1 Abs. 4 AsylbLG sind Ansprüche hier nicht ausgeschlossen, sondern es werden abgesenkte Leistungen gewährt. Der Gesetzgeber bedient sich aber auch hier der Technik eines (teilweisen) Leistungsausschlusses, denn in den genannten Fällen besteht kein Anspruch auf Leistungen nach §§ 2, 3 und 6 AsylbLG, sondern es werden lediglich die Bedarfe an Ernährung und Unterkunft einschließlich Heizung, Körper- und Gesundheitspflege gedeckt. Die soziokulturellen Bedarfe sowie jene für Kleidung werden also nicht mehr erbracht.

Nach der Rechtsprechung des LSG Nordrhein-Westfalen ist der Begriff „Bedarf an Ernährung“ eng auszulegen. Er erfasse nur jene Bedarfe, die in Abteilung 1 der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (vgl. § 5 RBEG) erfasst sind, nicht aber solche nach Abteilung 11 (gastronomische Services).<sup>46</sup> Weit auszulegen sei dagegen der Begriff „Bedarfe an Körperpflege“ i. S. d. Abteilung 12 der EVS, da dieser auch bereits bei nicht eingeschränkten Leistungen nur das Existenzminimum umfasse. Weitere Einschränkungen dürften auch durch Abreden, etwa im Rahmen Länderarbeitsgemeinschaft für Migration und Flüchtlingsfragen (ArgeFlü) nicht erfolgen.<sup>47</sup> Das Gericht beruft sich insofern auf die Auflistung einzelner Bedarfsbeträge von Schwabe<sup>48</sup> und hält diese im einst-

---

stand im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Bedenken; vermittelnd BeckOK MigR/Decker AsylbLG § 1a Rn. 3 ff.

<sup>46</sup> LSG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 08.11.2024 – L 20 AY 16/24 B ER.

<sup>47</sup> Das LSG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 08.11.2024 – L 20 AY 16/24 B ER sprach dem Antragsteller daher einen Betrag von 34,22 € statt der ursprünglich bewilligten 12,95 € zu. Der geringere Betrag beruhte auf einer Entscheidung der ArgeFlü, etwa die Kosten für Friseurbesuche aus den Bedarfen für Körperpflege herauszurechnen.

<sup>48</sup> *Schwabe*, Einzelbeträge aus den Leistungssätzen für Grundleistungen nach dem AsylbLG ab 1.1.2024, ZfF 2024, 29 ff.; *Schwabe*, Einzelbeträge aus den Regelbedarfsstufen ab 1.1.2025 - Leistungsfälle nach dem SGB II, dem SGB XII und nach § 2 AsylbLG, ZfF 2025, 1.

weiligen Rechtsschutz generell als Maßstab für geboten, da sie in Verwaltungspraxis und Rechtsprechung breit rezipiert würden. Das LSG Sachsen-Anhalt hegt grundlegende Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Leistungsabsenkung, da die Berechtigten dadurch weniger als 50% des Betrags erhalten, der Bürgergeldberechtigten zustehe.

Nach § 1a Abs. 1 AsylbLG werden die abgesenkten Leistungen bis zur Ausreise bzw. bis zur Durchführung der Abschiebung gewährt; § 14 Abs. 1 AsylbLG sieht jedoch eine Befristung auf sechs Monate und nur im Fall einer fortbestehenden Pflichtverletzung eine längere Leistungsabsenkung vor (§ 14 Abs. 2 AsylbLG). Der Gesetzgeber ordnet einen Sachleistungsvorrang an, von dem lediglich in atypischen Fällen („soll“) abgesehen werden darf. Im Hinblick auf das „Ob“ und die Dauer der Einschränkung der Leistungen ist dem Träger kein Ermessen eingeräumt.<sup>49</sup> Das LSG Sachsen-Anhalt hält diese Frist für unverhältnismäßig lang.<sup>50</sup>

Liegt ein Härtefall vor, kann der zuständige Träger „andere Leistungen nach § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG“ gewähren; ihm ist insofern Entschließungs- und Auswahlermessen eingeräumt.

## *II. Tatbestände*

Die Norm umfasst folgende Tatbestände:

- vollziehbar Ausreisepflichtige, die einen Termin für und die Möglichkeit zur Ausreise haben und gleichwohl aus einem von ihnen zu vertretenden Grund im Inland bleiben (Abs. 1). Das Vertretenmüssen ist nur zu bejahen, wenn die Gründe für die

---

<sup>49</sup> LSG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 08.11.2024 – L 20 AY 16/24 B ER unter Bezugnahme auf § 14 AsylbLG.

<sup>50</sup> LSG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 05.02.2025 – L 8 AY 21/24 B.

Nichtausreise ausschließlich in der Verantwortung der ausreisepflichtigen Person liegen;<sup>51</sup>

- Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige, die eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen (sogenannte Um-Zu-Einreise, Abs. 2). Dies setzt voraus, dass der Leistungsbezug das prägende Motiv für die Einreise war, der Leistungsberechtigte diesen also nicht lediglich billigend in Kauf genommen hat.<sup>52</sup> Allein der Umstand, dass ein Asylantrag als offenkundig unbegründet abgelehnt worden ist, lässt den Schluss auf die Um-zu-Einreise nicht zu, sondern es bedarf „deutlicher Anzeichen für einen Missbrauch“. Dies betrifft etwa Fälle der Sekundärmigration innerhalb der EU. Nach Auffassung des LSG Niedersachsen-Bremen kann jedenfalls dann nicht auf einen solchen Missbrauch geschlossen werden, wenn die betreffende Person eine unabweisbare materielle Notlage im Staat des früheren Aufenthalts abwenden wollte, die einer ernsthaften Gefahr unmenschlicher Behandlung i. S. v. Art. 3 EMRK gleichkommt. Zudem sei zu würdigen, ob sich die Person in der Bundesrepublik etwa um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bemüht; fehlende Sprachkenntnisse, unzureichende eigene Mittel oder eine fehlende Ausbildung allein fielen nicht ins Gewicht.<sup>53</sup> Das LSG Bayern hat dagegen die Um-zu-Einreise in einem Fall bejaht, in dem eine mittellose Person in die Bundesrepublik eingereist war und die Absicht kundgetan hat, hier die Schule zu besuchen – da dies ohne fi-

---

<sup>51</sup> Grube/Wahrendorf/Flint/Leopold AsylbLG § 1a Rn. 18; BeckOK MigR/Decker AsylbLG § 1a Rn. 8; Oppermann in: jurisPK-SGB XII, § 1a AsylbLG, Rn. 49.

<sup>52</sup> LSG Bayern, Beschl. v. 11.06.2024 – L 11 AY 23/24 B PKH; LSG Niedersachsen-Bremen, Urt. v. 25.3.2021 – L 8 AY 33/16; Urt. v. 29.04.2021 – L 8 AY 21/18.

<sup>53</sup> LSG Niedersachsen-Bremen, Urt. v. 25.3.2021 – L 8 AY 33/16; Urt. v. 29.04.2021 – L 8 AY 21/18.

nanzielle Mittel zum Lebensunterhalt nicht möglich sei, sei der Schluss auf die Absicht des Leistungsbezugs zulässig. Da das Recht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz „kein von Mitwirkungsobliegenheiten und Eigenaktivitäten unabhängiger Anspruch“ sei, bestünden aber an dem Tatbestand als solchen keine verfassungsrechtlichen Bedenken;<sup>54</sup>

- Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige, die vertreten<sup>55</sup> müssen, dass bei ihnen aufenthaltsbeendende Maßnahmen (vgl. §§ 50-65 AufenthG) nicht vollzogen werden können (Abs. 3);
- Asylsuchende und vollziehbar Ausreisepflichtige, die sich außerhalb des Mitglied- oder Drittstaats aufhalten, der in Abweichung vom Dublin-System nach den Relokationsbeschlüssen der EU<sup>56</sup> bestimmt worden ist (Abs. 4 S. 1);
- Asylsuchende, denen bereits internationaler Schutz oder ein Aufenthaltsrecht von einem anderen Mitgliedstaat oder von einem am Verteilmechanismus teilnehmenden Drittstaat gewährt worden ist (Abs. 4 S. 2). Der Unterschied zum Leistungsausschluss nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 AsylbLG liegt darin, dass dieser vollziehbar ausreisepflichtige Personen umfasst, § 1a Abs. 4 Satz 2 AsylbLG dagegen Inhaber einer Aufenthaltsgestattung. Der Tatbestand der Leistungseinschränkung wird in der Rechtsprechung teilweise teleologisch reduziert: die Rückkehr in den schutzgewährenden Staat müsse nach Auffassung

---

<sup>54</sup> LSG Bayern, Beschl. v. 11.06.2024 – L 11 AY 23/24 B PKH

<sup>55</sup> Das Vertretenmüssen erfordert kein Verschulden, sondern lediglich, dass die Ursache für die Unmöglichkeit des Vollzugs in der Sphäre der betreffenden Person liegt, BeckOK MigR/Decker AsylbLG § 1a Rn. 28; siehe *Oppermann* in: jurisPK-SGB XII, § 1a AsylbLG, Rn. 96 ff. mit zahlreichen Beispielen.

<sup>56</sup> Beschluss (EU) 2015/1523 vom 14.09.2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239, 146; Beschluss (EU) 2016/1754 v. 29.9.2016 v. 29.9.2016 zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1601 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 268, 82.

### *Leistungsausschlüsse und -einschränkungen im AsylbLG*

des LSG Sachsen-Anhalt möglich und zumutbar sein. Dies sei nicht der Fall, wenn dort die ernsthafte Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung i. S. v. Art. 3 EMRK drohe.<sup>57</sup> Das LSG Sachsen-Anhalt sah diese Gefahr bei der Rückkehr nach Griechenland als gegeben; das BVerwG hat in einer Entscheidung vom 16.04.2025 explizit keine solche Gefahr, zumindest für nichtvulnerable Personen, gesehen.<sup>58</sup> Das LSG Bayern sieht dagegen ein solches ungeschriebenes Tatbestandmerkmal nicht: auf die Zumutbarkeit der Ausreise komme es nicht an.<sup>59</sup> Das Gericht begründet seine Auffassung damit, dass im Falle der Unzulässigkeit des Asylantrags nach § 29 Abs. 1 AsylG die Aufenthaltsgestattung nicht zur rechtlichen Unzumutbarkeit der Ausreise führen könne, da § 1a Abs. 4 AsylbLG dann niemals anwendbar wäre. Der Wortlaut bilde die Grenze der verfassungskonformen Auslegung; es sei nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber die Zumutbarkeit der Ausreise als weitere Voraussetzung der Leistungseinschränkung habe vorsehen wollen. Zudem sei es nicht notwendig, dass sich die betreffende Person zu Schutzzwecken in der Bundesrepublik aufhalte, da sie existenzsichernde Leistungen in dem anderen EU-Mitgliedstaat in Anspruch nehmen könne. Erweise sich damit die Weiterreise in die Bundesrepublik als rechtsmissbräuchlich, liege in der Leistungseinschränkung auch kein Verstoß gegen unionsrechtliche Vorgaben;<sup>60</sup>

- Asylsuchende und Folgeantragsteller, die ihre asylrechtlichen Mitwirkungspflichten (etwa Identitätsklärung, Passbeschaffung,

---

<sup>57</sup> LSG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 05.02.2025 – L 8 AY 21/24 B.

<sup>58</sup> BVerwG, 16.4.2025, 1 C 18.24 sowie 1 C 19.24.

<sup>59</sup> LSG Bayern, Beschl. v. 10.03.2025 – L 11 AY 9/25 B ER und L 11 AY 58/24 B ER.

<sup>60</sup> LSG Bayern, Beschl. v. 10.03.2025 – L 11 AY 9/25 B ER und L 11 AY 58/24 B ER. So i. E. auch LSG Bayern, Urt. v. 10.09.2024 – L 8 AY 11/24 zu § 1a Abs. 3 AsylbLG

Wahrnehmen von Terminen<sup>61</sup>) verletzen und dies zu vertreten haben bzw. die keinen wichtigen Grund für ihr Verhalten nachweisen können (Abs. 5) sowie

- Leistungsberechtigte, die Vermögen nicht angegeben haben und deshalb zu Unrecht Leistungen nach dem AsylbLG beziehen (Abs. 6).

### III. Vereinbarkeit mit Unionsrecht

Ebenso wie bei den Leistungsausschlüssen nach § 1 Abs. 4 AsylbLG stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Unionsrecht.<sup>62</sup> Der Vorlagebeschluss des BSG<sup>63</sup> hatte sich dezidiert nicht nur auf die Tatbestandsvoraussetzungen des damaligen § 1a Abs. 7 AsylbLG a. F. bezogen, sondern auch die Rechtsfolgen in den Blick genommen. Der EuGH wird darüber zu entscheiden haben, ob mit der Beschränkung auf die Sicherung der physischen Existenz – abzüglich Kleidung – noch ein angemessener Lebensstandard und der Schutz der physischen und psychischen Gesundheit i. S. v. Art. 17 Abs. 2 und 5 RL 2013/33/EU gewährleistet ist und ob in allen Fällen, die nicht von Art. 20 Abs. 4 RL 2013/33/EU erfasst sind, ein höheres Leistungsniveau gelten muss, das über dem vom EuGH in *Jawo* und *Haqbin* gesetzten Mindeststandard liegt.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Im Einzelnen Grube/Wahrendorf/Flint/*Leopold* AsylbLG § 1a Rn. 114 ff.

<sup>62</sup> Dazu bereits *Hruschka*, ZIAS 2020, 120.

<sup>63</sup> BSG, Beschl. v. 25.07.2024 – B 8 AY 6/23 R.

<sup>64</sup> Dazu bereits oben unter A. IV.

#### IV. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht<sup>65</sup>

Bzgl. der Höhe der Leistungsabsenkung nimmt das LSG Bayern eine verfassungskonforme Auslegung der Härtefallregelung vor. Individuelle Bedarfe seien durch den Antragsteller darzulegen und durch „andere Leistungen“ i. S. v. § 1a Abs. 1 Satz 3 AsylbLG zu decken.<sup>66</sup> Sowohl der Umfang als auch die Dauer der Leistungsabsenkung wird in der erstinstanzlichen Rechtsprechung zumindest im Einzelfall für unverhältnismäßig gehalten, sodass Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bestünden.<sup>67</sup>

Vor dem Hintergrund der Systematik des AsylbLG und der Widerspruchsfreiheit der einzelnen Regelungen – nicht zuletzt im Vergleich zum SGB II und SGB XII fordern einige Gerichte ein pflichtwidriges Verhalten als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal.<sup>68</sup> Das Recht auf Sicherung einer menschenwürdigen Existenz gebiete es, Leistungsabsenkungen nur zuzulassen, wenn ein individuelles pflichtwidriges Fehlverhalten vorliege. Es sei daher erforderlich, dass die betreffende Person auf die Möglichkeit zur freiwilligen Ausreise und die leistungsrechtlichen Konsequenzen des Verbleibs im Bundesgebiet hingewiesen und ihr eine Frist zur freiwilligen Ausreise gesetzt wird. Dass dies der Gesetzesystematik entspricht, verdeutliche auch § 14 Abs. 2 AsylbLG, wonach eine Verlängerung der Leistungsabsenkung bei „fortbestehender Pflicht-

---

<sup>65</sup> Dazu bereits *Seidl*, ZESAR 2020, 217; umfassend zum Streitstand BeckOK AuslR/*Spitzlei* AsylbLG § 1a Rn. 7 ff.; *Oppermann* in: jurisPK-SGB XII, § 1a AsylbLG, Rn. 241 ff. m. w. N.

<sup>66</sup> LSG Bayern, Beschl. v. 11.06.2024 – L 11 AY 23/24 B PKH.

<sup>67</sup> LSG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 05.02.2025 – L 8 AY 21/24 B; LSG Sachsen, 16.12.2021 –L 8 AY 8/21 B ER; LSG Sachsen, 22.2.2021 – L 8 AY 9/20 B ER; vgl. auch *Brings/Oehl*, ZAR 2016, 22 (25 ff.); *Voigt*, info also 2016, 99 (102 f.); *Kanalan*, ZfSH SGB 2018, 247 (250 ff.); *Janda*, info also 2020, 103 (109 f.); *Seidl*, NZS 2024, 626 (628 ff.).

<sup>68</sup> LSG Bayern, Urt. v. 31.05.2023 – L 8 AY 7/23 und L 8 AY 136/22; SG Karlsruhe, Beschl. v. 25.09.2024 – S 12 AY 2449/24 ER; SG Dresden, Beschl. v. 22.03.2024 – S 20 AY 13/24 ER.

verletzung“ in Betracht sei – dies zeige, dass es auch beim erstmaligen Eintritt der Absenkung einer Pflichtverletzung bedürfe.

### C. Änderungsbedarfe im AsylbLG

In absehbarer Zeit sind keine grundlegenden Reformen des AsylbLG zu erwarten. Im Bundestagswahlkampf 2024/2025 haben die Sozialleistungen für schutzsuchende Menschen kaum eine Rolle gespielt – nach den Verschärfungen der Rechtslage bleibt auch kaum mehr Raum für weitere Einschränkungen. Im Koalitionsvertrag<sup>69</sup> wurde jedoch angekündigt, den „Rechtskreiswechsel“ für Personen mit einem Aufenthaltsrecht nach der Massenzustrom-Richtlinie rückgängig zu machen.<sup>70</sup> Noch immer werden also dem Sozialrecht vermeintliche Migrationsanreize bzw. Anreize zur Nichtausreise zugeschrieben, die nun nach anfänglich großer Solidarität die Geflüchteten aus der Ukraine treffen. Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und ihre Auswirkungen auf das AsylbLG hat im Koalitionsvertrag dagegen keinerlei Erwähnung gefunden, obwohl auch eine Überarbeitung der Aufnahme richtlinie 2013/33/EU Bestandteil des großen europäischen Reformpakets ist. Die neue RL (EU) 2024/1346 muss bis Juni 2026 in nationales Recht umgesetzt werden.

Bemerkenswert ist zunächst eine Klarstellung in Art. 18 AMM-VO<sup>71</sup>. Die Norm regelt die Folgen von Sekundärmigration innerhalb der EU. Hält sich eine schutzsuchende Person außerhalb des zuständigen bzw. zugewiesenen Staates auf, hat sie nach Art. 18 Abs. 1 AMM-VO keinen Anspruch auf die in Art. 17 bis 20 RL 2024/1346 genannten Aufnahmebedingungen; dazu zählen Beschäftigung, Sprachkurse, Berufsbildung, materielle Leistungen und medizinische Versorgung. Interessant ist,

---

<sup>69</sup> CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, 96.

<sup>70</sup> Zu diesem ausführlich *Janda*, ZAR 2023, 8 (passim) m. w. N.

<sup>71</sup> VO (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.5.2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, ABl. L, 2024/1351.

dass diese Rechtsfolge aber daran anknüpft, dass die betreffende Person über ihre Pflichten und die Folgen ihrer Nichteinhaltung informiert und ihr die Entscheidung über die Rücküberstellung zugestellt worden ist, Art. 18 Abs. 1 AMM-VO. Damit dürfte sich spätestens mit dem Inkrafttreten der Verordnung die Diskussion erledigt haben, ob Leistungsausschlüsse in Dublin-Fällen ein vorwerfbares Fehlverhalten voraussetzen.<sup>72</sup> Hinzu kommt, dass der Aufenthalt außerhalb des zuständigen Staates nach Art. 18 Abs. 1 UA 2 AMM-VO „nicht die Notwendigkeit [berührt], dass ihm [d. h. der antragstellenden Person, d. Verf.] ein Lebensstandard gewährleistet werden muss, der im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Charta, und internationalen Verpflichtungen steht.“ Ein vollständiger Leistungsentzug ist damit schlechterdings nicht vereinbar; auch die Härtefallklausel genügt den Ansprüchen nicht, bleibt doch das Existenzminimum all derer ungesichert, bei denen keine besondere Härte vorliegt. Diese Änderung ist wohl von größter Bedeutung. Für die materiellen Leistungen zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards gibt es nur wenig neue Vorgaben in der Richtlinie. Nach Art. 19 Abs. 1 und 2 RL (EU) 2024/1346 sind wie bisher ab Antragstellung materielle Leistungen zur Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards zu erbringen. Die Leistungen dürfen auf Personen ohne eigene Mittel beschränkt werden, alle anderen können in angemessenem Umfang an den Kosten beteiligt werden, Art. 19 Abs. 3 bis 6 RL (EU) 2024/1346. Die Art der Leistungserbringung ist den Mitgliedstaaten freigestellt, vgl. ErwG 8. Werden Geldleistungen oder Gutscheine erbracht, müssen diese der Höhe nach den an die eigenen Staatsangehörigen gewährten Leistungen entsprechen – abweichende, also niedrigere Standards sind jedoch wie bisher möglich, wenn die Leistungen für eigene Staatsangehörige über dem durch die Aufnahme richtlinie vorgegebenen Niveau liegen oder wenn Sachleistungen erbracht werden, Art. 19 Abs. 7 Satz 3 RL (EU) 2024/1346. Neu ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Leistungsniveau gegenüber der Kommission und der

---

<sup>72</sup> Dazu unter A. II.

Europäischen Asylagentur (EUAA) mitzuteilen, Art. 19 Abs. 7 Satz 2 RL (EU) 2024/1346.

Spiegelbildlich zu Art. 18 AMM-VO sieht Art. 21 RL (EU) 2024/1346 vor, dass der Anspruch auf Leistungen nach Art. 17 bis 20 RL (EU) 2024/1346 ausgeschlossen ist, wenn dem Antragsteller die Entscheidung mitgeteilt worden ist, dass sie in den nach der AMM-VO zuständigen Staat überstellt werden. Gleichwohl ist im Aufenthaltsstaat jederzeit ein Lebensstandard zu gewährleisten, der im Einklang mit dem Unionsrecht, einschließlich der Grundrechtecharta, und internationalen Verpflichtungen steht. Art. 21 Abs. 2 RL (EU) 2024/1346 ordnet an, dass die Schutzsuchenden über den Entzug der aufgrund der Aufnahme-richtlinie gewährten Vorteile zu informieren sind – sei es in der Überstellungsentscheidung, sei es in einem gesonderten Bescheid. Zugleich sind sie über ihre Rechte und Pflichten „in Bezug auf diese Entscheidung“ zu belehren. Auch dies verdeutlicht, dass der Leistungsentzug eine Pflichtverletzung voraussetzt, aber keinesfalls eine vollständige Einstellung der Leistungen zur Folge haben darf. Es dürfte jedoch weiterhin bei Unklarheiten über das angemessene Leistungsniveau in Dublin-Fällen bleiben, wenn der „angemessene Lebensstandard, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit gewährleistet“ den Regelfall bildet und sowohl insofern (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 RL (EU) 2024/1346) als auch im Hinblick auf den Leistungsentzug auf die Grundrechtecharta verwiesen wird.

Die Aufnahme-richtlinie enthält weiterhin eine Ermächtigung zur Kürzung von Leistungen im Einzelfall. Eine Kürzung der Leistungen des täglichen Bedarfs und gegebenenfalls weiterer Leistungen kommt nach Art. 23 Abs. 2 RL (EU) 2024/1346 in Betracht, wenn die Schutzsuchende Person den gebotenen Aufenthaltsort verlässt (a)), nicht mit den Behörden kooperiert, Auflagen nicht erfüllt oder nicht an Integrationsmaßnahmen teilnimmt (b) und f)), einen Folgeantrag stellt (c)), finanzielle Mittel verschweigt (d)) oder grob und wiederholt gegen die Vorschriften der Unterkunft verstößt, sich gewalttätig verhält oder andere bedroht (e)). Im Zusammenspiel mit Art. 21 RL (EU) 2024/1346 wird

deutlich, dass die Dublin-Fälle nicht als Folgeanträge zu werten sind, sodass spätestens nach Inkrafttreten der Richtlinie die entsprechende Vorlagefrage des BSG an den EuGH beantwortet ist. Die Tatbestände der Leistungseinschränkung sind in der neuen Aufnahme richtlinie nicht erweitert, sondern präzisiert worden. Präzisiert wurde – wenn auch nur geringfügig – auch der Umfang der Kürzungen („Leistungen des täglichen Bedarfs“), ohne dass damit eine genaue Aussage über das zu gewährleistende Mindestniveau getroffen worden ist. Sobald der Kürzungsgrund weggefallen ist, müssen wieder Leistungen im vollen Umfang gewährt werden.

Ebenso wie die derzeit noch geltende Version der Aufnahme richtlinie sieht Art. 22 Abs. 1 RL (EU) 2024/1346 im Falle von Erkrankungen lediglich eine medizinische Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten, einschließlich schwerer psychischer Störungen vor. Zudem ist die erforderliche Gesundheitsversorgung zur Behandlung von schweren körperlichen Beschwerden im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit gewährleisten. In Art. 22 Abs. 2 RL (EU) 2024/1346 findet sich jedoch eine bemerkenswerte Verbesserung für Minderjährige: minderjährigen Kindern von Antragstellern ebenso wie minderjährigen Antragstellern muss die gleiche medizinische Versorgung gewährt werden wie eigenen minderjährigen Staatsangehörigen. Begonnene Behandlungen müssen nach Erreichen des Volljährigkeitsalters fortgesetzt werden. Für Menschen mit besonderen Bedürfnissen muss die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe (notwendige Rehabilitationsmaßnahmen, medizinische Assistenzprodukte, geeignete psychologische Betreuung) erbracht werden. Damit verbessert sich die gesundheitliche Versorgung insbesondere bei chronisch erkrankten Kindern und Jugendlichen deutlich. Eine Einschränkung im Falle von Sekundärmigration oder auch bei Erfüllung eines der Sanktionstatbestände ist nicht vorgesehen, denn die Richtlinie unterscheidet deutlich zwischen materiellen Leistungen und Leistungen zur medizinischen Versorgung.

## D. Fazit

Auch wenn mit der Reform der Aufnahmerichtlinie keine fundamentalen Veränderungen einhergegangen sind, wird der Gesetzgeber das AsylbLG an verschiedenen Stellen nachbessern müssen.<sup>73</sup> Da sich aus den unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen keine konkreten Euro-Beträge ableiten lassen,<sup>74</sup> ist weiterhin unklar, wie hoch die existenzsichernden Leistungen in Dublin-Fällen und bei den übrigen in § 1a AsylbLG geregelten Tatbeständen sein müssen. Insofern darf die Antwort des EuGH auf die Vorlage des BSG mit Spannung erwartet werden.

## Informationen zur Autorin

Constanze Janda ist Inhaberin des Lehrstuhls für Sozialrecht und Verwaltungswissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Sie forscht seit vielen Jahren zu den Schnittstellen zwischen Sozial- und Migrationsrecht.

## Schlagwörter

AsylbLG, Menschenwürdiges Existenzminimum, Leistungseinschränkungen, Leistungsausschlüsse

---

<sup>73</sup> Zum grundlegenden Reformbedarf *Spitzlei*, ZRP 2023, 243 (passim).

<sup>74</sup> Grube/Wahrendorf/Flint/*Leopold* AsylbLG § 1 Rn. 85; *Dollinger*, ZRP 2019, 130 (132).

# Gesundheitsversorgung von illegalisierten Migrant:innen



## 1. Einleitung

### 1.1 Realität statt Rhetorik

*„Auch die Bevölkerung, die werden doch wahnsinnig, die Leute. Wenn die sehen, dass 300.000 Asylbewerber abgelehnt sind, nicht ausreisen, die vollen Leistungen bekommen, die volle Heilfürsorge bekommen. Die sitzen beim Arzt und lassen sich die Zähne neu machen, und die deutschen Bürger nebendran kriegen keine Termine.“<sup>1</sup>*

So Friedrich Merz, seit kurzem Bundeskanzler, in einer Fernsehsendung im September 2023. In diesem Beitrag wollen wir aufzeigen, wie weit diese Aussage von der Realität entfernt ist.<sup>2</sup> In Deutschland haben

---

<sup>1</sup> Vgl. WELT Nachrichtensender, FRIEDRICH MERZ: „Die sitzen beim Arzt und lassen dich die Zähne neu machen“, WELT TALK, online: <https://www.youtube.com/watch?v=oSAZrbEqEvU> (Abruf: 28.05.2025).

<sup>2</sup> Die angegebene Zahl lässt vermuten, dass Merz sich sowohl auf Geduldete als auch auf Menschen, die vollziehbar ausreisepflichtig sind, bezog. Vgl. *Emunds/Rohwedder*, Warum sich Merz' Aussage nicht halten lässt, tageschau, 28.09.2023, Online: <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/merz-asylbewerber-zahnarzt-100.html> (Abruf: 02.06.2025).

Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus (illegalisierte Migrant:innen)<sup>3</sup> nur einen sehr eingeschränkten Zugang zur Gesundheitsversorgung. Der Beitrag beginnt mit der Rekonstruktion eines realen Falles, um die Problematik greifbar zu machen. Nach einem kurzen Überblick über den einschränkenden rechtlichen Rahmen wollen wir uns Lösungsansätzen widmen. Die Regelungen in anderen EU-Mitgliedsstaaten zeigen beispielhaft, dass der restriktive Zugang in Deutschland nicht die Norm ist. Anschließend erörtern wir die Lösungen, die die Praxis erarbeitet hat, es gibt einen ganzen Flickenteppich an Lösungen, wie ein Blick auf die Deutschlandkarte verrät. Darunter fallen die MediNetze und MediBüros, Clearingstellen und der Anonyme Behandlungsschein sowie als übergreifendes Netzwerk den Bundesverband Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung (BACK).

Der Beitrag endet mit einigen zentralen Forderungen an die Politik.

## 1.2 Fallbeispiel

Der Zugang zur medizinischen Versorgung ist für illegalisierte Menschen nur als Selbstzahler:in möglich. Dadurch entstehen oft sehr hohe Behandlungskosten wie bei Herrn M aus dem Kosovo. Er lebte über 30 Jahre in Deutschland und verlor dann durch einen Umzug ohne Meldung beim Einwohnermeldeamt seinen Aufenthaltstitel. Er wurde abgeschoben und reiste einige Zeit später wieder in die Bundesrepublik ein. Ohne geregelten Aufenthalt blieb ihm der Zugang zur Krankenversiche-

---

<sup>3</sup> Mit illegalisierten Migrant:innen meinen wir vor allem vollziehbar ausreisepflichtige Migrant:innen, die aufgrund Fokus ist aufgrund der Übermittlungspflicht (siehe unten in 2.2.) besonders vom Zugang zu Gesundheitsversorgung gehindert sind. Wer vollziehbar ausreisepflichtig ist, ist in § 58 Abs. 2 AufenthaltsgG geregelt. Viele der hier besprochenen Schwierigkeiten bezüglich des Zugangs zu Gesundheitsversorgung gelten aber auch für Geduldete oder andere prekarierte Gruppen von Migrant:innen. Über die Begrifflichkeit „illegalisierte Migration“: Klarmann, *Illegalisierte Migration*, 2021, 44–51.

rung jedoch verwehrt. 2021 erlitt er einen Herzinfarkt. Die Folge waren hohe Krankenhauskosten und die Angst, dass bei der dringend benötigten weiteren medizinischen Versorgung erneut Behandlungskosten entstehen können, ohne dass er diese zahlen kann.<sup>4</sup>

## 2. Rechtlicher Rahmen

### *2.1 Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz*

Illegalisierte Migrant:innen in Deutschland haben grundsätzlich einen eingeschränkten Anspruch auf medizinische Grundversorgung. Dieser ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit den §§ 4 und 6 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG). Dabei ist der Leistungskatalog im Vergleich zum gesetzlichen Anspruch der Leistungen nach Sozialgesetzbuch V (SGB) stark begrenzt und sieht nur eine minimale gesundheitliche Versorgung vor. Dieser eingeschränkte Leistungskatalog gilt neben der von uns beschriebenen Personengruppe illegalisierter Migrant:innen auch für Asylbewerber und Menschen mit Duldung.

Gemäß § 4 AsylbLG besteht ein Anspruch auf medizinische Leistungen im Falle von akuten Erkrankungen oder Schmerzzuständen, bei Schwangerschaft und Geburt. Außerdem sind Schutzimpfungen vorgesehen (§ 4 Abs. 3 AsylbLG). Der Zugang zu diesen Leistungen ist jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So liegt die Einschätzung, ob es sich um eine akute Erkrankung oder einen akuten Schmerzzustand handelt, im Ermessen der zuständigen Behörden oder Leistungsträger und nicht des medizinischen Personals.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Gesellschaft für Freiheitsrechte*, Pressemitteilung vom 10.05.2022, online: <https://freiheitsrechte.org/ueber-die-gff/presse/pressemitteilungen-der-gesellschaft-fur-freiheitsrechte/pm-gesundheitsversorgung-2> (Abruf: 02.06.2025).

<sup>5</sup> Vgl. *Eichenhofer*, Gesundheitsleistungen für Flüchtlinge, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht* 33 (2013), 170.

Darüber hinaus sieht § 6 AsylbLG die Möglichkeit sogenannter „sonstiger Leistungen“ vor. Diese können im Einzelfall gewährt werden, wenn sie zur Sicherung der Gesundheit unerlässlich sind. Insbesondere bei langfristigen oder chronischen Erkrankungen ist diese Auffangklausel von großer Bedeutung, um das menschenwürdige Existenzminimum gemäß Art. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG garantieren zu können.<sup>6</sup> Allerdings handelt es sich um eine Ermessensentscheidung; ein gebundener Anspruch auf die Gewährung von Leistungen besteht insoweit nicht. Die Entscheidung erfolgt individuell und setzt die Prüfung des Gesundheitszustands voraus.

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung für illegalisierte Migrant:innen ist darüber hinaus durch andere gesetzliche Regelungen stark limitiert.

## 2.2 Die Übermittlungspflicht

Insbesondere der Zugang zur Kostenübernahme der medizinischen Leistungen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes stellt eine große Schwierigkeit dar, denn dafür ist in der Regel ein Behandlungsschein erforderlich, der vom zuständigen Sozialamt ausgestellt werden muss.

Die größte Hürde für den Zugang zur medizinischen Versorgung illegalisierter Migrant:innen ist in diesem Zusammenhang die sogenannte Übermittlungspflicht nach § 87 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Danach ist das Sozialamt verpflichtet, Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus der Ausländerbehörde oder der Polizei zu melden.<sup>7</sup> Bei den Mitarbeiter:innen des Sozialamtes handelt es sich nicht um medizini-

---

<sup>6</sup> Vgl. *Frerichs*, juris PraxisKommentar-SGB XII 2. Auflage, § 6 AsylBLG, Sonstige Leistungen, Rn. 10.

<sup>7</sup> Es geht gemäß § 87 Abs. 2 um jene Ausländer, die keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzen und deren Abschiebung nicht ausgesetzt ist, d. h. die nicht geduldet sind.

ches Personal, sondern um Verwaltungsangestellte; gesetzliche Schweigepflichten beanspruchen deshalb keine Geltung.

Die Übermittlungspflicht entfaltet eine erhebliche Abschreckungswirkung, da Betroffene aus Sorge, ihr fehlender Aufenthaltsstatus werde entdeckt, sich davor hüten, das Sozialamt für die Kostenübernahme der Gesundheitsversorgung aufzusuchen.

Die Angst vor Entdeckung und der damit verbundenen Abschiebung führt häufig dazu, dass illegalisierte Migrant:innen dringend notwendige medizinische Behandlungen nicht in Anspruch nehmen. Die nun abgewählte Ampelregierung (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP) hatte eine Reform der Übermittlungspflichten im Koalitionsvertrag 2021<sup>8</sup> angekündigt. Eine entsprechende Gesetzesänderung blieb aber aus und findet sich nicht im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD wieder.

Die Übermittlungspflicht wirft erhebliche verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Fragen auf. Die Meldepflicht kann in bestimmten Fällen gegen die Menschenwürdegarantie nach Art. 1 Abs. 1 GG sowie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG verstoßen.<sup>9</sup> Außerdem steht sie nicht im Einklang mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> *BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD). Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. online: <https://fragdenstaat.de/dokumente/142083-koalitionsvertrag-2021-2025/> (Abruf: 02.06.2025), Rn. 4701–4703.

<sup>9</sup> Vgl. *Lincoln*, Ohne Angst zum Arzt, *Kritische Justiz* 55 (2022), S. 63, *Kompatscher/ Mayr*, Kein Recht auf Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2022, S. 405.

<sup>10</sup> Vgl. *Lincoln*, Ohne Angst zum Arzt, *Kritische Justiz* 55 (2022), S. 63

Mit diesen Argumenten reichten die Organisationen „Ärzte der Welt“ und die „Gesellschaft für Freiheitsrechte“ (GFF) im September 2022 im oben beschriebenen Fall eine Verfassungsbeschwerde ein.<sup>11</sup>

Darüber hinaus reichten die Organisationen 2021 und 2024 zwei Beschwerden bei der Europäischen Kommission ein, die auf Verstöße gegen europäische Datenschutz- und Grundrechtsnormen hinweisen.<sup>12</sup> Wichtige rechtliche Grundlagen sind unter anderem Art. 5 Abs. 1 Buchst. b der Datenschutz-Grundverordnung (Zweckbindung der Datenverarbeitung) und Art. 6 Abs. 4 (Voraussetzungen für eine Weiterverarbeitung zu einem anderen Zweck). Ergänzend sind auch Art. 8 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta (Schutz personenbezogener Daten) sowie Art. 35 (Recht auf medizinische Grundversorgung) relevant.

Auch menschenrechtliche Verpflichtungen Deutschlands werden durch die bestehende Regelung in Frage gestellt. So fordert etwa der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinem Staatenbericht für Deutschland aus dem Jahr 2018 die Abschaffung der Übermittlungspflicht, um die Rechte aus Artikel 12 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) wirksam umzusetzen.<sup>13</sup> Dieser garantiert das Recht jeder

---

<sup>11</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Beschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Vgl. *Gesellschaft für Freiheitsrechte*, Ohne Angst zum Arzt, online: <https://freiheitsrechte.org/themen/gleiche-rechte-und-soziale-teilhabe/ohne-angst-zum-arzt> (Abruf: 02.06.2025).

<sup>12</sup> Die erste Beschwerde wurde von der Kommission mit Verweis auf den Koalitionsvertrag abgewiesen, die zweite ist noch anhängig. Vgl. *Gesellschaft für Freiheitsrechte*, Ohne Angst zum Arzt, online: <https://freiheitsrechte.org/themen/gleiche-rechte-und-soziale-teilhabe/ohne-angst-zum-arzt> (Abruf: 02.06.2025).

<sup>13</sup> *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, ‘Concluding observations on the sixth report of Germany’ (27.11.2018), Rn. 26-27. Eine detaillierte Auseinandersetzung der menschenrechtlichen Dimension der Übermittlungspflicht, insbesondere bezüglich reproduktiver und sexueller Rechte: *Anna Kompatscher/Annalena Mayr*, Kein Recht auf Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2022, 404–405.

Person auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit.

### *2.3 Der Nothelferparagraph*

Eine Ausnahme von der Übermittlungspflicht besteht lediglich im Falle eines akuten medizinischen Notfalls oder während des sozialrechtlichen Eilfalls,<sup>14</sup> d. h. wenn das Sozialamt kurzfristig nicht erreichbar ist, etwa nachts oder am Wochenende. Die Ausnahme gilt nur für die Dauer des medizinischen Notfalls oder bis das Sozialamt wieder erreichbar ist und nur insofern, als die betroffene Person nicht imstande ist, das Sozialamt zu kontaktieren. In diesen Fällen können Krankenhäuser und niedergelassene Ärzt:innen gemäß dem sogenannten Nothelferparagraph in § 6a AsylbLG für erbrachte Leistungen rückwirkend die Kosten vom Sozialamt erstattet bekommen. In diesen Konstellationen verlängert sich der Geheimnisschutz gleichsam in das Sozialamt hinein (§ 88 Abs. 2 AufenthG).

Allerdings ist die Anwendung des Nothelferparagraphen an enge Bedingungen geknüpft und in der Praxis mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Zum einen besteht Unklarheit in der Auslegung des Begriffs „medizinischer Notfall“, was zu einem erheblichen Interpretationsspielraum führt. Nur bei eindeutig medizinischen Notfällen oder sozialrechtlichen Eilfällen ist eine Kostenerstattung vorgesehen.

Nach dem sogenannten Kenntnisnahmegrundsatz gilt der Anspruch auf Erstattung für Krankenhäuser und Ärzt:innen nur bis zu dem Zeitpunkt, in dem das Sozialamt Kenntnis von der Gesundheitsleistung er-

---

<sup>14</sup> Vgl. BSG, Urteil vom 23.8.2013, B 8 SO 19/12. Im Detail dazu: *Bundesarbeitsgruppe Illegalität / Gesundheit*, Arbeitspapier Notfallhilfe im Krankenhaus, 2019, online: [https://www.aerztewelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit\\_Illegalit%C3%A4t\\_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus\\_August%202019\\_Web.pdf](https://www.aerztewelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit_Illegalit%C3%A4t_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus_August%202019_Web.pdf) (Abruf: 29.05.2025).

langt.<sup>15</sup> Ist der medizinische Notfall oder sozialrechtliche Eilfall jedoch vorüber, greift zudem erneut die Übermittlungspflicht nach § 87 AufenthG.

Ein weiteres Problem ist die Beweislast, die auf dem Krankenhaus liegt, um rückwirkend die Finanzierung der Notfallversorgung erstattet zu bekommen.<sup>16</sup> Das Sozialamt muss prüfen, ob tatsächlich ein medizinischer Notfall vorlag und ob die betroffene Person hilfebedürftig war oder die Behandlung selbst hätte bezahlen können.<sup>17</sup> So werden vom Krankenhaus für die rückwirkende Finanzierung detaillierte Dokumente gefordert, die diese wiederum von den Patient:innen verlangen.<sup>18</sup> Viele illegalisierte Migrant:innen können erforderliche Nachweise, etwa zur eigenen Identität, zur Einkommens- und Wohnsituation oder zu Lasten lebenden Familienangehörigen, nur schwer erbringen.<sup>19</sup>

Aufgrund dieser Hürden bleiben viele Krankenhäuser auf den Kosten der Behandlung sitzen.<sup>20</sup> Die unsichere Finanzierung wiederum führt

---

<sup>15</sup> Korff, in: BeckOK Sozialrecht/, 76. Ed. 1.3.2025, AsylbLG § 6a Rn. 1. Stand 01.03.2025., Rn. 5.

<sup>16</sup> *Bundesarbeitsgruppe Illegalität /Gesundheit*, Arbeitspapier Notfallhilfe im Krankenhaus, 2019, online: [https://www.aerztederwelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit\\_Illegalit%C3%A4t\\_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus\\_August%202019\\_Web.pdf](https://www.aerztederwelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit_Illegalit%C3%A4t_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus_August%202019_Web.pdf) (Abruf: 29.05.2025), 6.

<sup>17</sup> Gemäß § 7 AsylbLG müssen Einkommen und Vermögen, über das verfügt werden kann, von den Leistungsberechtigten sowie deren im selben Haushalt lebenden Familienangehörigen aufgebraucht werden, bevor staatliche Leistungen gewährt werden.

<sup>18</sup> *Bundesarbeitsgruppe Illegalität /Gesundheit*, Arbeitspapier Notfallhilfe im Krankenhaus, 2019, online: [https://www.aerztederwelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit\\_Illegalit%C3%A4t\\_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus\\_August%202019\\_Web.pdf](https://www.aerztederwelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit_Illegalit%C3%A4t_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus_August%202019_Web.pdf) (Abruf: 29.05.2025), 6.

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> *Bundesarbeitsgruppe Illegalität /Gesundheit*, Arbeitspapier Notfallhilfe im Krankenhaus, 2019, online: [https://www.aerztederwelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit\\_Illegalit%C3%A4t\\_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus\\_August%202019\\_Web.pdf](https://www.aerztederwelt.org/sites/default/files/BAG%20Gesundheit_Illegalit%C3%A4t_Arbeitspapier%20Notfallhilfe%20im%20Krankenhaus_August%202019_Web.pdf) (Abruf: 29.05.2025), 11

dazu, dass medizinische Behandlungen selbst bei akutem Handlungsbedarf mitunter von vornherein verweigert werden.

### 3. Folgen fehlender Gesundheitsversorgung

Die nur schwer zugängliche Kostenübernahme führt zu geringer medizinischer Versorgung. Dies wiederum birgt das Risiko irreversibler gesundheitlicher Schäden, da notwendige Diagnostik und Versorgung nicht oder nur verzögert erfolgen.

Unzureichende Gesundheitsversorgung hat eine erhöhte Morbidität und Mortalität zur Folge. Menschen ohne Krankenversicherungsschutz leiden häufig unter chronischen Erkrankungen, psychischen Belastungen sowie unter gesundheitlichen Folgen sozialer Isolation. Bedingt durch eingeschränkten Zugang zu Prävention und Behandlung, besteht ein erhöhtes Risiko für Komplikationen und fortgeschrittene Krankheitsbilder, die durch frühzeitige medizinische Interventionen hätten verhindert werden können.<sup>21</sup> Menschen in akuter Wohnungsnot haben zudem ein hohes Risiko, Verletzungen durch Gewalt ausgesetzt zu sein<sup>22</sup> und Unfälle zu erfahren. Langfristige Arbeitsunfähigkeit und Pflegebedürftigkeit führen dazu, dass betroffene Personen in eine Abwärtsspirale aus Armut und Krankheit geraten<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Nolte/ McKee*, Caring for people with chronic conditions: A health system perspective, European Observatory on Health Systems and Policies, 2008, online: <https://eurohealthobservatory.who.int/docs/librariesprovider3/studies---external/caring-for-people-with-chronic-conditions.pdf> (Abruf: 02.06.2025).

<sup>22</sup> *Geschke*, Diskriminierung und Hassgewalt gegen wohnungslose Menschen: Eine bundesweite Bestandsaufnahme, Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (IDZ), 2021, online: [https://www.idz-jena.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/IDZ\\_Forschungsbericht\\_Diskriminierung\\_und\\_Hassgewalt\\_gegen\\_wohnungslose\\_Menschen.pdf](https://www.idz-jena.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/IDZ_Forschungsbericht_Diskriminierung_und_Hassgewalt_gegen_wohnungslose_Menschen.pdf) (Abruf: 02.06.2025).

<sup>23</sup> *Schröder/Böttger*, Leben in der Abwärtsspirale – Krankheitsverläufe und Versorgungsschwierigkeiten wohnungsloser Menschen, Diakonie Deutschland, 2018 .

Fehlende Absicherung im Krankheitsfall erhöht nicht nur individuelle Gesundheitsrisiken und -kosten, sondern hat auch weitreichende gesellschaftliche und ökonomische Auswirkungen und bringt eine Reihe von Herausforderungen für Fachkräfte sowie soziale Sicherungssysteme mit sich.

## 4. Lösungsansätze

### 4.1 Regelungen in anderen EU-Mitgliedstaaten

Ein Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten zeigt, dass Modelle möglich sind, die einen menschenrechtskonformen Zugang zur Gesundheitsversorgung für illegalisierte Personen besser gewährleisten. So existiert in Frankreich mit der Aide médicale d'État (staatliche medizinische Hilfe) eine Sozialleistung, die auch Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus eine gesicherte medizinische Versorgung ermöglicht.<sup>24</sup> In Italien besteht ein explizites gesetzliches Verbot der Übermittlung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen.<sup>25</sup>

Nennenswert ist schließlich die jüngste Gesetzesreform in Spanien, wo im Mai 2024 ein Gesetz zur Gesundheitsversorgung für alle sich im

---

<sup>24</sup> Art. L251-1 im Sozial- und Familienkodex (Code de l'action sociale et des familles).

<sup>25</sup> Art. 35 Abs. 5 des Einheitstextes Immigration (Testo unico immigrazione). Für einen Vergleich des italienischen Systems der Zugang zu Gesundheitsversorgung mit dem deutschen, insbesondere in Bezug auf die Impfung gegen das Coronavirus: *Gallon/ Kompatscher*, 'Ohne Papiere und ohne Rechte? Der Zugang zur Impfung gegen das Coronavirus für Menschen ohne Papiere in Deutschland und Italien', *Kritische Justiz*, 55 (2022), 137–151.

Land aufhaltenden Personen unabhängig vom Aufenthaltsstatus verabschiedet wurde.<sup>26</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass der Zugang zur Gesundheitsversorgung für illegalisierte Migrant:innen politisch gestaltbar ist – und dass es innerhalb der EU Modelle gibt, die als Orientierung für eine menschenrechtskonforme Reform in Deutschland dienen könnten.

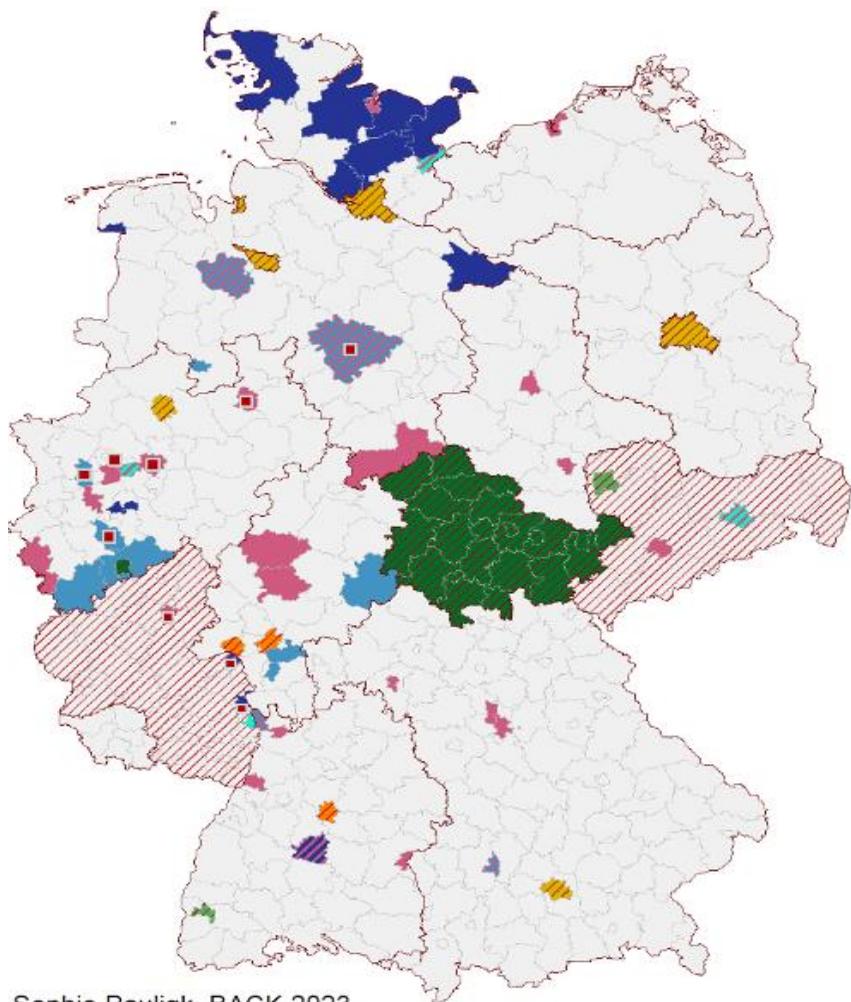
#### *4.2 Deutschland: Flickenteppich*

Demgegenüber gibt es in Deutschland zahlreiche Organisationen, die sich um die medizinische Versorgung von Menschen, die über keine Absicherung im Krankheitsfall verfügen, kümmern. Diese sind unterschiedlich aufgebaut und haben fast alle eine zeitliche begrenzte Projektfinanzierung von ein bis zwei Jahren. In territorialer Hinsicht ist die Verteilung der Organisationen abhängig vom Engagement der in der jeweiligen Kommune oder dem Bundesland lebenden Menschen sowie dem politischen Willen, da viele medizinische Ambulanzen, Clearingstellen oder sog. „anonyme Behandlungsscheine“ durch Kommunen oder Bundesländer finanziert werden.

Damit bleibt der Zugang für illegalisierte Menschen zur Gesundheitsversorgung ein freiwilliges und karitatives Angebot einzelner Organisationen, Städte oder Bundesländer.

---

<sup>26</sup> Art. 3bis lit. d) des Gesetzes über die Universalität des nationalen Gesundheitssystems (Ley de universalidad del Sistema Nacional de Salud ) vom 24.05.2024. Mehr Informationen hier: infomigrants, Spain approves healthcare for undocumented migrants, online: <https://www.infomigrants.net/en/post/57157/spain-approves-healthcare-for-undocumented-migrants#:~:text=The%20Spanish%20government%20approved%20on,and%20beneficiaries%20of%20temporary%20protection> (Abruf: 29.05.2025).



Sophie Paulig, BACK 2023

### **Staatlich finanzierte Versorgung**

-  Clearingstelle (CS)
-  CS + humanitäre Ambulanz
-  CS + Kostenübernahme aus (Notfall-) Behandlungsfonds
-  CS + Anonymer Behandlungsschein (Regelsystem, nur ambulant)
-  CS + Anonymer Behandlungsschein (Regelsystem, auch stationär)

*Dargestellt, wo kein entsprechendes staatlich finanziertes Angebot zur Verfügung steht:*

### **Versorgung (hauptsächlich) auf Spendenbasis / durch Ehrenamt und Honorarverzicht**

-  Humanitäre Ambulanzen in nicht-staatlicher Trägerschaft
-  (teil-) mobile Angebote
-  MediNetze, MediBüros, Medizinische Flüchtlingshilfen
-  Praxen ohne Grenzen / ohne Kasse

*Aus Platzgründen nicht bzw. nicht vollständig dargestellt sind Angebote:*

- *von Psychosozialen Zentren*
- *zur ausschließlichen Beratung/Versorgung von Schwangeren*
- *für wohnungslose Menschen ohne explizite Ansprache anderer Gruppen ohne KV*

110

Abbildung 1: Infrastruktur der bundesweiten Anlaufstellen für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz, Stand 2023

### **4.3 MediNetze/MediBüros**

Medinetze und MediBüros sind zivilgesellschaftliche, meist ehrenamtlich organisierte Initiativen in Deutschland, die sich für den Zugang zur medizinischen Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung oder ohne geregelten Aufenthaltsstatus einsetzen. Sie vermitteln an vie-

len Orten<sup>27</sup> anonym und kostenlos medizinische Hilfe für Personen, die aus verschiedenen Gründen vom regulären Gesundheitssystem ausgeschlossen sind. Zum Teil verfügen die Einrichtungen über Netzwerke von Ärzt:innen, Psychotherapeut:innen, Hebammen und anderen medizinischen Fachkräften, die bereit sind, Behandlungen kostenlos oder zu reduzierten Kosten durchzuführen. Die Finanzierung erfolgt häufig über Spenden.

Neben der praktischen Hilfe setzen sich Medinetze und Medibüros auch politisch für einen niedrigschwelligen Zugang zum Gesundheitssystem ein. Sie fordern beispielsweise die Einführung eines anonymen Behandlungsscheins (siehe unten 4.5) und die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes, um eine gleichberechtigte medizinische Versorgung für alle Menschen zu gewährleisten.

Diese Initiativen spielen eine wichtige Rolle in der Gesundheitsversorgung von Menschen, die sonst keinen Zugang zu medizinischer Hilfe hätten, und tragen dazu bei, gesundheitliche Ungleichheiten zu verringern.

#### 4.4 Clearingstellen

In Clearingstellen werden Menschen niedrigschwellig beraten, die keinen oder einen unklaren Krankenversicherungsschutz haben. Es wird versucht, für die Klient:innen einen Zugang zur gesetzlichen oder privaten Krankenversicherung zu ermöglichen oder einen Zugang zur Absicherung im Krankheitsfall über das SGB XII entweder im Rahmen der Grundsicherung oder des Asylbewerberleistungsgesetzes zu ermöglichen. Clearingstellen nehmen so eine Lotsenfunktion im Regelsystem der gesundheitlichen Versorgung wahr und unterstützen die Klient:innen beim Zugang zur medizinischen Versorgung.

---

<sup>27</sup> *Medibüros*. Netzwerk für das Menschenrecht auf Gesundheitsversorgung, Online: <https://medibueros.org/> (Abruf: 02.06.2025).

Bundesweit gibt es mittlerweile ca. 35 Clearingstellen<sup>28</sup>, die in Art und Umfang sehr unterschiedlich aufgebaut sind. Manche Clearingstellen ermöglichen neben der sozialrechtlichen Beratung auch die medizinische Behandlung durch (anonyme) Behandlungsscheine (siehe unten 4.5) bzw. die Kostenübernahme der Behandlungskosten.

Der Umfang der Kostenübernahme ist abhängig von der Höhe des Behandlungsfonds in der jeweiligen Kommune oder dem Bundesland.

Bundesweit gibt es jedoch flächendeckend keine Clearingstellen mit einheitlichen Standards und Behandlungsmöglichkeiten. Besonders im ländlichen Raum fehlt es häufig an entsprechenden Einrichtungen.

#### *4.5 Anonymer Behandlungsschein*

Der anonyme Behandlungsschein bietet die Möglichkeit, illegalisierten oder Menschen ohne Krankenversicherung eine - auf Wunsch auch anonyme - medizinische Behandlung zu ermöglichen. Je nach Umfang des Behandlungsfonds sind sowohl ambulante als auch stationäre Behandlungen möglich.<sup>29</sup>

Träger des anonymen Behandlungsscheins sind Vereine, wie z. B. der AKST (Anonymer Behandlungsschein Thüringen) die einen Behandlungsfonds von der Kommune oder dem Bundesland finanziert bekommen. Die Höhe eines solchen Fonds variiert stark und ist oft auf ein oder zwei Jahre befristet.

Beim AKST sieht das Konzept des ABS (Anonymen Behandlungsschein) vor, dass die Klient:in von einem:r Vertrauensarzt:Vertrauensärztin des Vereins untersucht wird und diese die Notwendigkeit der Be-

---

<sup>28</sup> *Anonyme Behandlungsscheine und Clearingstellen*, Anlaufstellen für Menschen ohne Krankenversicherung, Online: <https://anonymer-behandlungsschein.de/> (Abruf: 02.06.2025).

<sup>29</sup> *Zanders/ Eleana Bein*, Der anonyme Behandlungsschein – von der Idee zur Umsetzung: Ein Handlungsleitfaden, KoopWohl Working Paper Nr. 4), 2022, online: [KoopWohl-Leitfaden-Anonymer-Behandlungsschein-web.pdf](#) (Abruf: 02.06.2025).

handlung mit einem Überweisungsschein bestätigt. Mit diesem kann der:die Klient:in zu kooperierenden niedergelassenen Fachärzt:innen oder auch in ein Krankenhaus gehen und sich behandeln lassen. Die entstehenden Kosten werden über den Behandlungsfonds abgerechnet.<sup>30</sup> Die Konzepte für der Kostenübernahme in Form eines anonymen Behandlungsscheins sind ähnlich, unterscheiden sich aber auch hinsichtlich der Höhe oder des konkreten Ablaufs.

Schwierig wird es bei sehr teuren Behandlungen wie z. B. einer Chemotherapie, komplizierten Operationen oder chronischen Erkrankungen. Der Behandlungsfonds reicht dafür nicht aus, so dass diese Behandlungen nicht oder nur teilweise finanziert werden können.

#### 4.6 BACK – Strategischer Zusammenschluss von Anlaufstellen für Menschen ohne KV

Clearingstellen sowie Anlaufstellen für den ABS (Anonymen Behandlungsschein) haben sich in den vergangenen Jahren zunehmend bundesweit vernetzt und den fachlichen Austausch intensiviert. Der Bundesverband Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung (BACK) ist ein Zusammenschluss von Organisationen, die sich für die Belange von Menschen ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz einsetzen. Bei den Anlaufstellen im BACK handelt es sich um Ausgabestellen für den Anonymen Behandlungsschein, Clearingstellen, niedrighschwellige Ambulanzen und Stellen, die in eine medizinische Behandlung vermitteln. Die gemeinsame Zielsetzung ist die gleichwertige medizinische Versorgung für alle in Deutschland lebenden Menschen. Dazu braucht es eine Vergrößerung der Sichtbarkeit der Menschen ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz in Öffentlichkeit und Politik.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ebd.

<sup>31</sup> *Bundesarbeitsgemeinschaft Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung (BACK)*, Politische Ziele des

Mehrmals im Jahr finden Bundesvernetzungstreffen von BACK statt. Darüber hinaus gibt es aktuell sechs Arbeitsgruppen (u. a. Politik, Aufbau, Support, Forschung und Praxis, Skillsharing), die sich regelmäßig treffen und sich vertieft mit spezifischen Themen beschäftigen.

Zusammen mit der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit und Illegalität (BAG Gesundheit und Illegalität) wurden einheitliche Mindeststandards für die Ausgestaltung von Clearingstellen erarbeitet. Danach sollten Beratungsstellen ausreichend und dauerhaft finanziert sein und Finanzierungsmöglichkeiten vorsehen, die Menschen ohne oder nur eingeschränktem Zugang zum Gesundheitssystem eine medizinische Versorgung entsprechend dem Leistungskatalog gesetzlicher Krankenversicherungen ermöglichen.<sup>32</sup>

In politischer Hinsicht kann es sich dabei jedoch insofern nur um eine zeitlich begrenzte Lösung handeln, bis der diskriminierungsfreie Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle Menschen auch in Deutschland gewährleistet ist.

## 5. Politische Forderungen

In diesem Abschnitt thematisieren wir kurzfristige Verbesserungen wie die Abschaffung der Übermittlungspflicht und die Reform des Nothelferparagraphen sowie praxisnahe Empfehlungen für das langfristige Ziel einer Gesundheitsversorgung für alle.

---

BACK, <https://anonymer-behandlungsschein.de/gemeinsame-politische-ziele-des-back/> (Abruf: 02.06.2025).

<sup>32</sup> Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität und der Bundesarbeitsgemeinschaft Anonyme Behandlungsschein- und Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz, Empfehlungen zur Ausgestaltung von Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz, 2023, online: [https://www.diakonie.de/diakonie\\_de/user\\_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/BAG\\_BACK\\_Empfehlungen\\_Clearingstellen.pdf](https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/BAG_BACK_Empfehlungen_Clearingstellen.pdf), (Abruf: 02.06.2025).

Das Positionspapier der Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität (BAG) und der Bundesarbeitsgemeinschaft Anonymer Behandlungsschein und Clearingstellen (BACK) in Zusammenarbeit mit Ärzten der Welt fokussiert auf die Verbesserung der Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz, darunter auch illegalisierten Menschen. Besonders relevante Lösungsvorschläge für diese Zielgruppe sind:

- *Anonymer Behandlungsschein*: Flächendeckende Einführung eines ABS, das es Menschen ohne Papiere ermöglicht, medizinische Leistungen in Anspruch zu nehmen, ohne ihre Identität preisgeben zu müssen.
- *Clearingstellen*: Flächendeckende Einrichtung von Clearingstellen, die als Vermittler zwischen Patient:innen ohne Krankenversicherung und dem regulären Gesundheitssystem fungieren. Diese Stellen sollen beraten, unterstützen und den Zugang zu medizinischer Versorgung erleichtern.
- *Rechtliche Anpassungen*: Änderung gesetzlicher Bestimmungen, um sicherzustellen, dass medizinisches Personal nicht verpflichtet ist, Daten von Patient:innen ohne Papiere an Behörden weiterzugeben.
- *Finanzierung*: Entwicklung eines bundesweiten Finanzierungsmodells, das die Kosten für die medizinische Versorgung von Menschen ohne Papiere abdeckt.
- *Sensibilisierung und Schulung*: Schulung von medizinischem Personal hinsichtlich der besonderen Bedürfnisse und Rechte von Menschen ohne Papiere, um Diskriminierung und Vorurteile abzubauen.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Bundesarbeitsgruppe Gesundheit/Illegalität, Gesundheitsversorgung für Menschen ohne Papiere – Aktuelle Herausforderungen und Lösungsansätze, 2017, online: [https://forum-illegalitaet.de/wordpress\\_01/wp-content/uploads/2017/05/BAG-Gesundheit\\_Illegalit%C3%A4t-Arbeitspapier-2017-final.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://forum-illegalitaet.de/wordpress_01/wp-content/uploads/2017/05/BAG-Gesundheit_Illegalit%C3%A4t-Arbeitspapier-2017-final.pdf?utm_source=chatgpt.com) (Abruf: 02.06.2025).

Diese Maßnahmen zielen darauf ab, das Menschenrecht auf Gesundheit für alle Menschen in Deutschland unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zu gewährleisten.

### Informationen zu den Autorinnen

*Anna Kompatscher* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin bei Prof. Dr. Anna Katharina Mangold an der Universität Flensburg. Sie promoviert zum Recht auf Gesundheitsversorgung in Frankreich, Deutschland und Italien.

*Sarah Alexandra Lang* ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitet seit 2012 im Öffentlichen Gesundheitsdienst. Seit 2019 ist sie am Gesundheitsamt Frankfurt am Main tätig und leitet dort das Sachgebiet Humanitäre Sprechstunden und Zugang zur Gesundheitsversorgung.

*Maria Wirth* ist Dipl. Sozialarbeiterin und seit 2007 am Gesundheitsamt in Frankfurt am Main. Neben der Präventionsarbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Bereich HIV/STI ist sie seit 2019 in der Humanitären Gynäkologischen Sprechstunde für Frauen ohne Krankenversicherung als Beraterin tätig.

### Schlagwörter

Illegalisierte Migrant:innen, Gesundheitsversorgung, Migrationspolitik, Asylbewerberleistungsgesetz, ehrenamtliche medizinische Versorgung, BACK, Krankenversicherung



Katrin Lehmann

## Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?

Vorstellung der Expertise im Auftrag der Bundesstiftung Gleichstellung



Die Bundesstiftung Gleichstellung hat im Jahr 2023 eine „Studie zur Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht“ (<http://www.bundesstiftung-gleichstellung.de/publikationen>) in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse auf dem Zweiten Gleichstellungstag im Jahr 2024 vorgestellt wurden.

Was kann, was sollte eine derartige Studie bezwecken, und das in Zeiten wie diesen?

Bei realistischer und kurzfristiger Sichtweise: wohl eher nichts. Fortschrittliche Geister im Migrationsrecht werden sich im Jahr 2025 auf eine längere Ära rückwärtsgewandter Migrationspolitik einzustellen haben. Law and Order, Migration generell als dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnende Materie – da werden wir kaum mit Verbesserungen für die im Unsichtbaren verbliebenen Schicksale von Migrantinnen rechnen dürfen.

Das sollte uns aber keineswegs davon abhalten, langfristig zu denken und zu handeln! Denn, zum einen werden wieder andere Zeiten kommen und zum anderen sollte uns die „große Politik“ nicht davon abhalten, nicht hinnehmbare Ungleichbehandlungen im Migrationsrecht zu benennen und auf deren Beseitigung zu dringen! Diejenigen, um die es hier geht – Migrantinnen in den unterschiedlichsten Lebenslagen – haben in ganz besonderem Maße keine Stimme und keine Lobby, ihre Schicksale gilt es zu benennen und sie aus dem Nebel der Unsichtbarkeit hervorzuholen.

Als Interviewpartnerin der Studie ist mir durch die Auseinandersetzung mit den vorgelegten Fragen noch einmal klarer geworden, wie sehr die Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes von der Vorstellung des erwerbstätigen Mannes geprägt sind. Der Mann, der frei von sozialen und familiären Verpflichtungen seinen Lebensunterhalt bestreitet, seine Beiträge in die Sozialkassen einzahlt und der frei von Widrigkeiten wie Schwangerschaft, Geburt von Kindern oder Care-Arbeit bei fehlenden Betreuungsplätzen ist.

Frauen sind im Weltbild des Migrationsrechts zumindest dann, wenn sie Beruf und Familie zu vereinbaren haben, eher diejenigen, die auf der Strecke bleiben, die sich lediglich auf ein „abgeleitetes“ Aufenthaltsrecht vom sogenannten „Stammberechtigten“ berufen können, deren besondere Lebenslagen – wenn überhaupt – nur ungenügend Berücksichtigung finden.

Sie verschwinden oft von der Bildfläche, wenn das Band zum sogenannten Stammberechtigten brüchig geworden oder gar zerrissen ist. Ebenso, wenn aufgrund von Schwangerschaft und Care-Arbeit die Erfüllung der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen für sie in weite Ferne gerückt ist. Und auch, wenn sie nach Gewalterfahrung etwa in Form von Zwangsprostitution still und heimlich in ihre Herkunftsländer zurückbeordert werden.

Hinter „Dem Ausländer“ des Aufenthaltsgesetzes verbergen sich – oh Wunder – unterschiedlichste biografische Identitäten, die durch das generische Maskulinum schwerlich erfasst werden können.

Dies suggeriert aber eine Gleichheit, die in der Wirklichkeit nicht existiert.

Biografische Besonderheiten führen zu Unterschieden, die – werden sie nicht wahrgenommen und ihrer Bedeutung entsprechend legislativ erfasst – zu nicht hinnehmbaren Ungleichbehandlungen führen.

Die Schicksale von Frauen – seien es Frauen, zerrieben zwischen Care-Arbeit und bezahlter Arbeit, seien es von häuslicher oder sonstiger Gewalt betroffene Frauen – drohen unsichtbar zu bleiben.

Sie kommen schlecht an gegen die Lebensrealitäten des Mannes des

## *Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?*

generischen Maskulinums, der meist nicht zuständig für Familien- und Sorgearbeit, der meist nicht Betroffener von häuslicher Gewalt, der meist besser qualifiziert und meist „Stammberechtigter“ ist, von dem die Ausländerin also ihr Aufenthaltsrecht ableitet.

Unsere Aufgabe muss es auch in rückwärtsgewandten Zeiten sein, die Lebensrealitäten von Migrant\*innen, insbesondere solchen mit Kindern, und in besonderem Maße von alleinerziehenden Frauen sowie von Menschen, die nicht von den gängigen Kategorien eines generischen Maskulinums zufriedenstellend erfasst werden können, sichtbar zu machen.

Insofern gebührt der Bundesstiftung Gleichstellung sowie den Autorinnen ein großer Dank, dass sie die blinden Flecke der Ungleichbehandlung im Aufenthaltsrecht deutlich hervorgehoben und Handlungsempfehlungen benannt haben, die selbige zumindest lindern können.

Eine gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung stellt den ersten Schritt eines Erkenntnisprozesses dar, der zu mehr geschlechterorientierter Gerechtigkeit sowohl auf der Gesetzes- als auch auf der Normanwendungsebene führen sollte.

Der Gesetzgeber hat die Unterschiede durchaus erkannt und mit § 25b Abs. 1 S. 3 Nr. 3 AufenthG „erstmalig in der Geschichte des Aufenthaltsrechts geschlechtsspezifische Besonderheiten im Zusammenhang mit Kindererziehung und Pflege von Angehörigen ausdrücklich bei den Tatbestandsvoraussetzungen berücksichtigt“, so die Autorinnen.

Allerdings greifen die dort genannten Vergünstigungen nur bei dem eng umrissenen Kreis der nachhaltig integrierten Personen, für alle anderen gelten weiterhin die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen unbeschränkt und mit ihnen insbesondere die Forderung nach der Lebensunterhaltssicherung.

Ich weiß aus meiner beruflichen Praxis, dass die fehlende Lebensunterhaltssicherung sehr oft – abgesehen von den ohnehin strikten gesetzlichen Vorgaben – einem auch im Vergleichswege angedachten Bleibe-recht im Wege steht.

Sei es beim gewünschten Nachzug von Eltern zur Betreuung von kleinen Kindern, die die Berufstätigkeit der im Bundesgebiet aufhältigen

Personen erleichtern oder erst ermöglichen soll, sei es bei der Verlängerung von Aufenthaltstiteln zur Erwerbszwecken, des Wechsels von einer Duldung zu einem Aufenthaltstitel, der Frage der Erteilung einer eheunabhängigen Aufenthaltserlaubnis nach Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft wegen häuslicher Gewalt oder der Aufhebung einer Wohnsitzauflage: stets steht die Frage nach der Lebensunterhaltssicherung als Elefant im Raum.

Eine Einwanderung in die Sozialsysteme soll verhindert werden und der Bezug von Sozialleistungen soll auch unter Gleichstellungsgesichtspunkten keine falschen Impulse setzen.

Aber: ohne Blick auf alle Facetten dieser Anforderung geraten scheinbar harmlose Vorschriften in eine gleichstellungsrechtliche Schiefelage.

Solange unsere Gesellschaft nicht willens oder in der Lage ist, ausreichende und kostenfreie Betreuungsplätze für Kinder zur Verfügung zu stellen (was im Übrigen auch aus Gründen der Integration mehr als wünschenswert wäre) und damit die Möglichkeit zur Übernahme von Erwerbstätigkeit für viele Migrantinnen erst eröffnet, müssen die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung dem Rechnung tragen.

§ 10 Abs. 1 SGB II weist hier einen Weg, unter welchen Bedingungen der Bezug von Sozialleistungen auch unter Berücksichtigung des Kindeswohls als unschädlich angesehen werden könnte.

Danach ist u. a. einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person die Aufnahme einer Arbeit nicht zumutbar, wenn die Ausübung der Arbeit die Erziehung ihres Kindes gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege sichergestellt ist.

So realistisch also der Blick des SGB auf die Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit von Eltern kleiner Kinder, so wenig nimmt der Gesetzgeber dies im Fall von Migrant\*innen wahr.

Sehr bedrückt haben mich die in der Studie von Vertreterinnen der Ausländerbehörden und von Seiten der Anwält\*innen beschriebenen

### *Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?*

Fälle von Studentinnen, die aufgrund von Schwangerschaft in eine dramatische Notlage geraten, einen Schwangerschaftsabbruch in Erwägung ziehen und diesen ausführen, obgleich sie das Kind eigentlich austragen wollten, aber große Angst davor hatten, nicht gleichzeitig Kind, Studium und Arbeit zur Lebensunterhaltssicherung bewältigen zu können.

Der scheinbar „rettende Weg in eine bezahlte Pflegeausbildung“ führt, worauf die Autorinnen ebenfalls zutreffend hinweisen, nur zu einer Verschiebung der Dilemmata, da die spätere Berufsausübung kaum mit der Familienarbeit vereinbar ist.

Hier muss durch entsprechende Regelungen dringend Abhilfe geschaffen werden!

Eine weitere Facette des Geldes, die insbesondere Frauen trifft, möchte ich nicht unerwähnt lassen:

Aus der von dem Gesetzgeber produzierten „Vermischung“ von Aufenthaltstiteln einerseits und dem Status von Geduldeten andererseits ergeben sich Folgeprobleme, die gerade für die hier angesprochene Personengruppe zu Benachteiligungen führen können. So haben Geduldete, auch Personen, die über eine Ausbildungsduldung verfügen, grundsätzlich keinen Anspruch auf Kindergeld, was ein eigenständiges Leben der Betroffenen erschwert. Die §§ 104c, 25b AufenthG sehen insoweit begrüßenswerte Erleichterungen vor, diejenigen, die die zeitlichen oder sonstigen strikten Vorgaben nicht erreichen, fallen aber nach wie vor durch das Raster. Der Wechsel vom Duldungsstatus zu einem regulären Aufenthaltstitel ist mithin gerade für Frauen mit Kindern besonders steinig.

Ich erinnere mich hier an einen besonders tragischen Fall einer langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die nach Übersiedlung ins Bundesgebiet ein schwerst herzkrankes Kind zur Welt brachte. Die Pflege und Sorge um dieses Kind machte es ihr unmöglich, ihren Lebensunterhalt vollständig zu erwirtschaften. Nachdem sie über Jahre im Vergleichsweg geduldet worden war, scheiterte ihr Wechsel hin zu einem Aufenthaltstitel trotz mehrerer (parallel) angenommener Arbeitsstellen am fehlenden Anspruch auf Kindergeld. Von den von ihr

zudem zu erbringenden Mietkosten im Großraum Frankfurt soll hier schon gar keine Rede sein.

Wie sieht es aber mit dem Schutz von Frauen vor Gewalt aus?

Zu Recht wird in der Studie zwischen den Bereichen häuslicher Gewalt (§ 31 Abs. 2 AufenthG) sowie dem Bleiberecht in sonstigen Gewaltschutzfällen (§ 25 Abs. 4a AufenthG im Verhältnis zu Art. 59 der Istanbul Konvention) differenziert.

Ich unterstütze die Forderung der Autorinnen, des DIMR und des djb, die Begriffsbestimmungen der Istanbul Konvention in das Aufenthaltsgesetz zu übernehmen. Dies schon deshalb, um deutlich zu machen, dass Deutschland nicht nur seinen Vorbehalt gegen die Konvention zurückgenommen hat, sondern tatsächlich willens ist, diese umzusetzen.

Die Istanbul Konvention definiert in ihrem Art. 1 den Zweck des Übereinkommens u. a. dahingehend, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen. Art. 59 der Konvention regelt den Aufenthaltsstatus der von Gewalt betroffenen Personen.

Unter häusliche Gewalt versteht die Konvention „alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen.“

Soweit, so gut und so bahnbrechend.

Gleichwohl müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass die Auslegung dessen, was unter häuslicher Gewalt (im Gegensatz zu „hinzunehmenden ehelichen Auseinandersetzungen“) zu verstehen ist und wo Schutzbelange von Kindern im Sinne der Norm tangiert sind, auch in Zukunft einen Interpretationsrahmen eröffnet, der schlimmstenfalls zu Lasten der betroffenen Frauen und Kinder gehen kann.

In der Rechtsprechung sind Ausführungen zu „hinzunehmenden ehelichen Auseinandersetzungen“ zu finden, die einen eher ratlos zurücklassen. Kann es tatsächlich hinnehmbar sein, wenn von „nur zwei körperlichen Misshandlungen“ gesprochen wird oder sexuelle Übergriffigkeiten

### *Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?*

gegenüber einem minderjährigen Kind (der Migrantin) nicht als solche erkannt, beurteilt und als anspruchsbegründend angesehen werden?

Die Übernahme der Gewaltdefinition der Istanbul Konvention ist ein wichtiger Schritt, wird aber nicht alle Spatzen fangen, denn die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe – ohne die eine einigermaßen valide Rechtsnorm nicht auskommen kann – wird weiterhin Zündstoff für unterschiedliche Interpretationen liefern.

Es gilt also gleichermaßen, im Bereich der Fortbildung in Justiz und Verwaltung geschlechtersensible Wahrnehmungen zu fördern und den Blick auf die besonderen Schwierigkeiten von Gewalt betroffenen Menschen zu lenken.

An dieser Stelle möchte ich einmal mehr der Forderung Nachdruck geben, dass auch Richterinnen und Richter verpflichtet sein sollten, an Fortbildungen teilzunehmen. Wie kann es sein, dass nach Abschluss des zweiten juristischen Staatsexamens kein Bedarf mehr an Fortbildung, an Weitung des Horizonts, an Erkenntnis besteht? Und das obgleich Richterinnen und Richter in hohen Maßen befugt sind, über das Schicksal von Menschen zu entscheiden?

Zu dem Komplex eines humanitären Aufenthaltstitels gewaltbetroffener Personen – meist Frauen – ist Folgendes anzumerken:

Aus meiner beruflichen Praxis ist mir kein einziger Anwendungsfall der Norm des § 25 Abs. 4a AufenthG bekannt, obgleich es sicher genügend Fälle von gewaltbetroffenen Personen gibt. Im Bereich der Zwangsprostitution dürften die – meist – Frauen schnellstmöglich in ihre Heimatländer „entsorgt“ werden, die Verschränkungen zum Strafprozess haben nach meiner Wahrnehmung zu keinen Bleiberechten geführt. Auch dürfte der Aussagewille der betroffenen Personen in Strafverfahren aus verständlichen Gründen überschaubar sein. Ohne entsprechenden Schutz wären sie dann erst recht den gewalttätigen Systemen ausgeliefert.

Ob der Regelungsvorschlag (des DIMR sowie des djb) zur Neufassung eines § 25 Abs. 4c AufenthG zu einer Verbesserung für die betroffenen Personen führen würde, muss – wenn er denn dermaleinst in die Realität umgesetzt werden sollte – die Rechtsanwendung zeigen.

Der Vorschlag benennt als wichtiges Tatbestandselement, dass die Anwesenheit der von Gewalt betroffenen Person aufgrund humanitärer oder persönlicher Gründe oder öffentlicher Interessen erforderlich ist.

Die Frage der Erforderlichkeit sollte – um der Norm Gewicht zu verleihen – durch Anwendungshinweise und/oder im Rahmen der Gesetzesbegründung hinreichend konkretisiert werden, um zu verhindern, dass über dieses Merkmal zahlreiche Ausschlussgründe definiert werden, die Sinn und Zweck der Konvention zuwider laufen.

Auch die Fallgruppe derjenigen Personen, die lediglich über abgeleitete humanitäre Aufenthaltsrechte verfügen, haben die Autorinnen dankenswerterweise in den Blick genommen. Ohne einen wie in § 31 Abs. 2 AufenthG formulierten Schutz drohen die betreffenden Personen im Fall der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft durch das Netz fallen. Bei häuslicher Gewalt bedarf es entsprechender Normen, die verhindern, dass Frauen allein um ihren Status nicht zu verlieren, in gewalttätigen Beziehungen verharren.

Wir alle wissen, dass die Zeiten für eine fortschrittliche Migrationspolitik schlecht stehen, dass wir uns vielmehr im gesellschaftspolitischen Rückwärtsgang befinden.

Was für ein gesellschaftspolitisches Desaster für die Menschenrechte, aber auch für eine Einwanderungsgesellschaft, die in hohem Maße auf Einwanderung angewiesen ist, will sie nicht Wohlstand und Innovation einbüßen.

Laut den Ausführungen des Koalitionsvertrages soll Deutschland zwar ein weltoffenes Land bleiben und qualifizierte Einwanderung wird begrüßt. Die Beendigung freiwilliger Aufnahmeprogramme, die Aussetzung des Familiennachzugs, die Vorstellungen zur Begrenzung der Migration und die Verschärfung des Flüchtlings- und Ausweisungsrechts machen aber deutlich, dass es den Koalitionären vorrangig um eine „harte Hand“ im Migrationsrecht geht.

Umso wichtiger ist es, die Stimme für eine andere Sicht auf Migration laut und deutlich zu erheben.

Die Stigmatisierung von Migrant\*innen, die scheinbar an allem Übel

### *Geschlechtergerechtigkeit im Aufenthaltsrecht?*

unserer Zeit die Schuld tragen und damit stellvertretend für marode Infrastruktur, Politikverdrossenheit, kaputte Schulen und fehlende Wohnungen verantwortlich gemacht werden, entstammt dem Narrativ der Rechtspopulisten, und muss endlich ein Ende finden.

Wir müssen es schaffen – ohne tatsächlich existierende Probleme zu negieren – eine positive Vorstellung unseres Zusammenlebens zu erzählen und den Wert unserer Demokratie, den Wert der uns verbindenden Grundwerte zu vermitteln.

Der elementarste Wert unserer Gesellschaft ist die Unantastbarkeit der Würde des Menschen. Diese kann und darf nur universell gedacht und eingefordert werden, anderenfalls ist sie ihren Namen nicht wert und verkommt zu einer Worthülse.

In diesem Sinne hoffe ich auf Bewegung in den gesellschaftlichen Debatten, zu denen die Studie einen wichtigen Beitrag leistet.

### Informationen zur Autorin

Katrin Lehmann, nach Schulabschluss Doppelstudium der Rechtswissenschaften und Soziologie (letzteres nicht abgeschlossen) an der Georg-August Universität Göttingen. Berufseinstieg 1987 beim RP in Kassel, Umweltabteilung, 11/1990-5/1991 Umweltministerium in Erfurt. 1992 Wechsel zum VG Kassel, seit 20023 Hess. VGH, seit 2016 Vorsitzende Richterin dort. 2023 Eintritt in den Ruhestand. Mitarbeit und Vortragstätigkeit in diversen migrationspolitischen Foren. U. a. Mitglied nrv, Freundinnen des Archivs der Deutschen Frauenbewegung, documentaforum, Presseclub Kassel.

Verheiratet, 2 erwachsene Kinder

### Schlagwörter

Gleichstellung, Migrant\*innen, Unsichtbarkeit, generisches Masculin,

*Katrin Lehmann*

Stammberechtigter, abgeleitetes Aufenthaltsrecht, Ungleichbehandlung, Lebensunterhaltssicherung, Istanbul Konvention, Care Arbeit, Betreuungsplätze für Kinder, Wohnraum, häusliche Gewalt

## Digitalisierung der Migrationsverwaltung

### Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in den Ausländerbehörden – oder: eine kleine Revolution

Die Digitalisierung der Migrationsverwaltung ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den politisch-administrativen Fokus gerückt. Neben den allgemeinen technologischen Entwicklungen und dem häufig attestierten Aufholungsbedarf der deutschen Verwaltung in Sachen Digitalisierung sind nicht zuletzt die massiven Vollzugsdefizite im Bereich der Migrationsverwaltung Anlass für diese Entwicklung. Die Erwartung an eine Digitalisierung der Migrationsverwaltung sind dann auch gleich überbordend: Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, Stärkung der Leistungsfähigkeit, Arbeitsentlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ausländerbehörden sind vielfach genannte Stichworte.<sup>1</sup>

Folgend soll ein kurzer Überblick über verschiedene Digitalisierungsvorhaben im Bereich der Migrationsverwaltung gegeben und anschließend *ein* Digitalisierungsvorhaben für eine Analyse herausgegriffen werden: die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in den Ausländerbehörden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vom 10. Mai 2023 und vom 15. Juni 2023. *Schlee, Thorsten, Hannes Schammann und Sybille Münch* (2023): *An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, 36 ff.

## 1. Digitalisierung der Migrationsverwaltung – Versuch einer Systematisierung

Möchte man etwas Systematik in die verschiedenen Digitalisierungsbestrebungen im Migrationsbereich bringen, kann eine Unterscheidung entlang der Adressatenrichtung einerseits sowie der Dimensionen Recht, Technik und Prozess andererseits vorgenommen werden. Digitalisierungsbemühungen der öffentlichen Verwaltung können sich insofern auf die reine Binnendigitalisierung einer Behörde beziehen (z. B. Einführung der eAkte in einer Ausländerbehörde). Digitalisierung kann aber ebenso den Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen adressieren – sei es innerhalb oder über Verwaltungsebenen hinweg (z. B. elektronischer Datenaustausch zwischen Ausländer- und Leistungsbehörden<sup>2</sup> oder Ausländerbehörden und dem Bundesverwaltungsamt). Und schließlich kann die Beziehung der öffentlichen Verwaltung zu Inanspruchnehmern der Verwaltungsleistung angesprochen sein (z. B. Einführung von Online-Diensten in Ausländerbehörden für die digitale Antragseinreichung).

Auf einer anderen Dimension können Digitalisierungsbemühungen zunächst aus Perspektive der rechtlichen Regelungen gefasst werden. Dabei existieren Regelungen, die *auch* die Migrationsverwaltung betreffen, aber nicht ausschließlich für diese bestimmt sind (z. B. Datenschutzgrundverordnung, Onlinezugangsgesetz). Daneben existieren Regelungsinitiativen, die sehr spezifisch die Migrationsverwaltung ansprechen (z. B. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Digitalisierung in der Migrationsverwaltung). Manche haben dabei den Fokus auf die sogenannten Government-2-Citizen-Beziehungen, andere adressieren explizit den interbehördlichen Datenaustausch (Government-2-Government-Beziehungen).

---

<sup>2</sup> Vgl. auch *Boris Kühn und Danielle Gluns (2022): Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit*, Robert Bosch Stiftung.

## Digitalisierung der Migrationsverwaltung

gen; z. B. Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht). Blickt man auf die Dimension „Technik“ können verschiedene Produkte, Standards und Tools in den Blick genommen werden. Stichworte hier sind eAkte-Systeme, Fachverfahren, Standards (XAusländer), Plattformen, Robotic Process Automation, Künstliche Intelligenz, Formularmanager etc. pp. Und schließlich zielen Digitalisierungsvorhaben immer auch auf eine Änderung der Ablaufprozesse ab bzw. berühren diese fundamental. Hinsichtlich der Beziehung zu den Antragsstellern sind dies Fragen der Neuorganisation des Front-Office, der Kundensteuerung, usw. usf. Im interbehördlichen Bereich betrifft dies die Neuorganisation der Prozesse in der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsstellen und im Binnenbereich steht die Frage im Mittelpunkt, wie Prozesse unter Einsatz digitaler Technologien neu organisiert werden können. So hat die Einführung der eAkte in einer Ausländerbehörde Auswirkungen auf die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Homeoffice-Möglichkeiten, die wiederum Effekte auf die Attraktivität des „Arbeitsplatzes Ausländerbehörde“ hat. Alles hängt mit Allem zusammen.

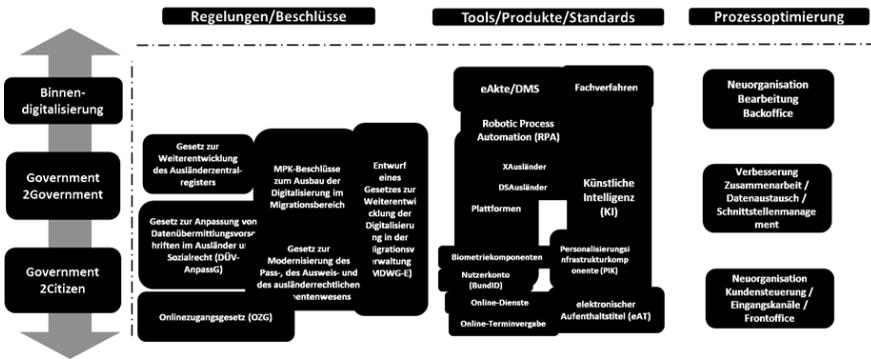


Abbildung 1: Dimension der Digitalisierung der Migrationsverwaltung

Im Folgenden wird gleichwohl aus dieser Vielzahl von Digitalisierungsbemühungen der Bereich Government-2-Citizen herausgegriffen und hier die verschiedenen Dimensionen Recht, Technik und Prozesse herausgearbeitet.

## 2. Das Onlinezugangsgesetz und das Themenfeld „Ein- und Auswanderung“

Mit dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) wurde der deutschen Verwaltung insgesamt, mithin auch den Ausländerbehörden, aufgetragen, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Das im Jahr 2017 verabschiedete Gesetz sah hierbei zunächst eine Verpflichtung vor, den Onlinezugang bereits bis Ende 2022 sicherzustellen. Mit dem Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes (OZGÄndG) aus dem Jahre 2024 wurde diese Umsetzungsfrist aus dem Gesetzestext entfernt. Regelungstechnisch weist die Formulierung „auch“ zudem darauf hin, dass mit dem OZG keine ausschließlich Antragsstellung über Online-Dienste („Digital Only“) verlangt wird, sondern die analoge Beantragung weiterhin möglich sein soll.<sup>3</sup> Und ein subjektiv, einklagbares Recht auf einen Onlinezugang war mit dem OZG grundsätzlich nie verbunden.<sup>4</sup>

Im IT-Planungsrat, der das zentrale Gremium für die Bund-Länder-Zusammenarbeit im IT-Bereich ist, wurde jedenfalls 2018 beschlossen, bei der Umsetzung des OZG auf eine Arbeitsteilung zwischen den Ländern zu setzen. Nicht jedes Bundesland mit seinen kommunalen Gebietskörperschaften sollte insofern selbst zur Digitalisierung einer jeden

---

<sup>3</sup> Infolge des OZGÄndG sollen gleichwohl unternehmensbezogene Bundesleistungen ab 2029 „ausschließlich elektronisch“ angeboten werden (§ 1a Abs. 1 S. 2 OZG n. F.).

<sup>4</sup> *Wolfgang Denkhaus, Eike Richter, Lars Bostelmann* (2019): E-Government-Gesetz / Onlinezugangsgesetz: EGovG/OZG § 1 Rn.17.

Verwaltungsleistung Überlegungen anstellen müssen, sondern es sollten bestimmte Bundesländer für bestimmte, sogenannte Themenfelder verantwortlich sein. So war Idee, die durch ein Bundesland mit seinen Kommunen gefundenen Lösungen schließlich den anderen Bundesländern und Kommunen zur Nachnutzung zu überlassen (sog. Einer-für-Alle-Prinzip; kurz: EfA-Prinzip).

Im Zuge dieses Vorgehens übernahm das Land Brandenburg die Federführung für das OZG-Themenfeld „Ein- und Auswanderung“. In diesem Themenfeld sind klassische Leistungen der Ausländer- und Staatsangehörigkeitsbehörden enthalten – von der Beantragung eines Aufenthaltstitels, der Abgabe einer Verpflichtungserklärung bis hin zur Einbürgerung. Die OZG-Leistung „Aufenthaltstitel“ wird dabei durch Brandenburg selbst projiziert („Aufenthalt Digital“), die OZG-Leistung „Verpflichtungserklärung“ durch das Partnerland Hessen und die Leistung „Einbürgerung“ durch das Partnerland Nordrhein-Westfalen.

### 3. Warum die Digitalisierung (nicht nur) der Ausländerbehörden so kompliziert ist – oder: die Mühen der Ebene(n)

Die federführende Entwicklung von Onlinediensten durch *ein* Bundesland für *alle* Ausländerbehörden anderer Bundesländer scheint plausibel, aber steht in der praktischen Umsetzung vor den enormen Herausforderungen der föderalen Vollzugsrealitäten.<sup>5</sup>

Der Vollzug eines Bundesgesetzes geschieht bekanntermaßen in der Regel durch die Bundesländer, den diese wiederum oftmals kommunalen Behörden überantwortet haben. Nichts anderes geschieht im Ausländerwesen: Das Aufenthaltsgesetz statuiert den Vollzug durch die Länder (§ 71 AufenthG); die Bundesländer normieren in Ihren Zuständigkeits-

---

<sup>5</sup> Vgl. ausführlich *Philipp Richter*: Zur Implementation des OZG und den Mühen der Ebene(n), in: *Verwaltung & Management* 28 (2022), 150–155.

verordnungen i. d. R. die kommunale Ebene als vollzugsverantwortlich (z. B. § 1 AuslRZV BB).

So kommt es, dass über fünfhundert, ganz überwiegend kommunale, Ausländerbehörden für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständig sind. Und Zahl und Größe dieser Ausländerbehörden richtet sich eben nach den Kommunalstrukturen des jeweiligen Bundeslandes, d. h. beispielsweise nach eher kleinteiligen Gebietskörperschaften in Baden-Württemberg und Bayern und eher großflächigen Einheiten in Mecklenburg-Vorpommern. Zudem können Landratsämter und Stadtverwaltungen mit den ihnen inkorporierten Ausländerbehörden innerhalb der Bundesländer ganz unterschiedliche Größen haben. Von sehr großen Ausländerbehörden kreisfreier Städte mit einer dreistelligen Mitarbeiterzahl und dislozierten Außenstellen bis zur kleinen Ausländerbehörde eines Landratsamtes im ländlichen Raum „ist alles dabei“. Diskussionen über die „Digitalisierung der Migrationsverwaltung“ unterschlagen insofern häufig, dass Ausländerbehörden als solche eben kein eigenen, selbstständigen Behördenstrang darstellen, sondern Teil größerer Verwaltungseinheiten eines Landratsamtes oder einer Stadtverwaltung sind.

Für die Umsetzung von Digitalisierungsbemühungen generell und im Bereich der Migrationsverwaltung hat diese hohe Heterogenität mehrere Konsequenzen:

- Die in den Ausländerbehörden zum Einsatz kommende Fachsoftware zur Unterstützung der Aufgabenerledigung („Fachverfahren“) ist nicht einheitlich. Verschiedene Ausländerbehörden verwenden unterschiedliche Fachsoftware, die sie jeweils in eigenständigen Beschaffungsprozessen über die Jahre hinweg angeschafft haben.
- Die Einführung einer eAkte hängt oftmals – nicht in jedem Fall – von der grundsätzlichen Einführung der eAkte in der „Behörde Landratsamt“ oder der „Behörde Stadtverwaltung“ ab. Die Ausländerbehörden werden hier insofern oftmals von der Policy und Verwaltungskultur Ihrer jeweiligen Behörde beeinflusst.

- In den Ausländerbehörden haben sich, ob der unterschiedlichen Größen, der unterschiedlichen Fachsoftware, dem unterschiedlichen Stand der Digitalisierung, verschiedener Verwaltungskulturen, unterschiedliche Prozesse etabliert, die auch zu unterschiedlichen Anforderungen an digitale Produkte, wie Online-Diensten, führen.

#### 4. Und sie digitalisiert sich doch: Kontextsensitive Vorgehensweise als Erfolgsfaktor

Nun lassen gerade diese Bedingungen die Sehnsucht nach bundesweit einheitlichen und standardisierten digitalen Lösungen besonders groß werden. Gleichwohl muss hier zwischen etwaigen Lösungen selbst und der *Implementation* dieser Lösungen unterschieden werden. Gerade weil sich aus den oben genannten Faktoren über Jahrzehnte unterschiedliche Strukturen und Prozesse etabliert haben, wäre es naiv anzunehmen, diese mit pauschal-einheitlichen digitalen Mitteln ersetzen zu können. Ohne Berücksichtigung der Implementationsstrukturen und Situationen vor Ort lassen sich digitale Lösungen bundesweit oft nur schwer etablieren.

Insofern war für das Brandenburger Projektteam („Aufenthalt Digital“) bei der Umsetzung des OZG in den Ausländerbehörden handlungsleitend, dass bestehende Strukturen nicht ignoriert, sondern mitbedacht werden. Von zentraler Bedeutung hierbei war, dass mit dem sogenannten XAusländer-Standard eine bereits über Jahre gewachsene Kommunikationsstruktur zwischen den Ausländerbehörden bzw. deren Fachverfahren, aber auch zu anderen Bundesbehörden etabliert war, auf die es aufzusetzen galt. So gehen die Online-Anträge über den XAusländer-Standard strukturiert in *jedes* Fachverfahren einer *jeden* Ausländerbehörde ein, damit dort die (digitale) Weiterbearbeitung des Antrags möglichst medienbruchfrei erfolgen kann. Insofern greift auch die Unterscheidung zwischen „Front-End- Antragsstellerperspektive“ einerseits und „Backend-Sachbearbeiterperspektive“ andererseits zu kurz. Eine

sinnvolle Implementation des OZG verlangt die Berücksichtigung *beider* Perspektiven. So ist dem Antragssteller nicht geholfen, wenn eine Online-Antragsstellung zwar ermöglicht wird, aber sich die Bearbeitungsprozesse in der Behörde selbst durch „unsaubere“ Übermittlung von Antragstellerdaten verlangsamen.

Eine weitere Maßnahme war, die entwickelten Online-Dienste den Ausländerbehörden als sog. WebComponent zur Einbettung in ihre Webauftritte anzubieten und mit Individualisierungsmöglichkeiten auszustatten. So können Behörden – im maßvollen Ausmaß – Textpassagen in den Onlinediensten auf ihre individuellen Situationen vor Ort anpassen. Damit steht ein einheitlicher, bundesweit einsetzbarer Online-Dienst zur Verfügung, der aber die notwendige Flexibilität aufweist, um den Verhältnissen vor Ort Rechnung zu tragen.

Und in der fachlichen Ausgestaltung der Online-Dienste galt es, die große Bandbreite an Anforderungswünschen zwischen den Ausländerbehörden in Ausgleich zu bringen. Erfahrungsgemäß variieren die Vorstellungen an einen „idealen“ Online-Service je nach Größe der Ausländerbehörde, verwendetem Fachverfahren- und eAkte-System, Bundesland, Verwaltungskultur, Behördentyp (Stadt- oder Landratsamtsverwaltung) etc. pp. – und diese Vorstellungen können sich im Zeitverlauf verändern und auch innerhalb einer Ausländerbehörde unterschiedlich ausfallen. Um eine größtmögliche Nachnutzung durch viele Ausländerbehörden zu erreichen, mussten und müssen diese mannigfachen Anforderungen in einen stetigen Ausgleich gebracht werden.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. ausführlicher *Stefanie Wendland/Emilia Sandler*: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und die Einführung von Online-Diensten in den Ausländerbehörden, in: Informationsbrief Ausländerrecht 45 (2023), 169–174.

## 5. (Zwischen-)Bilanz der Umsetzung des OZG in den Ausländerbehörden – oder: eine kleine Revolution

Auch wenn das OZG in Gänze bis dato nicht als Erfolg bewertet werden kann, scheint die Implementation im Bereich des Ausländerwesens bis dato gelungen. Die OZG-EfA-Dienste decken mittlerweile verschiedenste Anliegen ab und werden in acht Sprachen angeboten.<sup>7</sup> Die Dienste liefern strukturiert-maschinenbare Daten in die Fachverfahren der Ausländerbehörden, bieten einen Rückkanal zur Unterlagenachreichung und werden mit Methoden des agilen Projektmanagements permanent fachlich wie technisch weiterentwickelt.

Entscheidend ist aber, dass die Online-Dienste „Aufenthalt Digital“ mittlerweile in über 300 Ausländerbehörden Deutschlands zum Einsatz kommen. Dies sind inzwischen mehr als Hälfte aller Ausländerbehörden – und die Nachnutzungsquote ist weiter steigend.

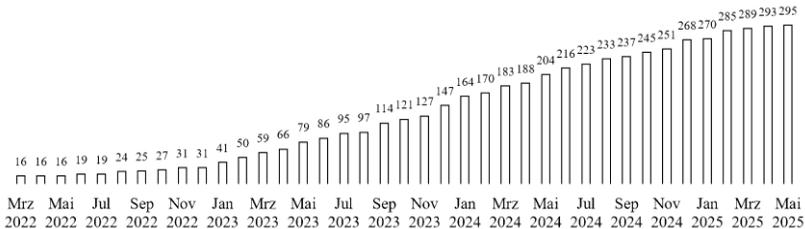


Abbildung 2: Kumulierte Zahl der Ausländerbehörden mit OZG-Online-Diensten im Live-Betrieb im Zeitverlauf

Seit März 2022 wurden zudem mittels der OZG-Online-Dienste über 150.000 Anträge gestellt – mittlerweile über 15.000 Anträge monatlich. Die „Einer-für-Alle“-Lösung hebt sich damit wohlthuend von Leucht-

<sup>7</sup> Für Details vgl. die Nachnutzungsplattform des OZG-Projektes „Aufenthalt Digital“ unter <https://digitale-verwaltung.atlassian.net/servicedesk/customer/portal/3/article/243499028> sowie für eine Ansicht der Online-Dienste die Testumgebung unter [www.digitale-verwaltung-as-a-service.de/dienste-demos/](http://www.digitale-verwaltung-as-a-service.de/dienste-demos/)

turm- oder Insellösungen ab, die im föderalen Digitalisierungsumfeld häufig anzutreffen sind, aber kaum in die breite Anwendung kommen.

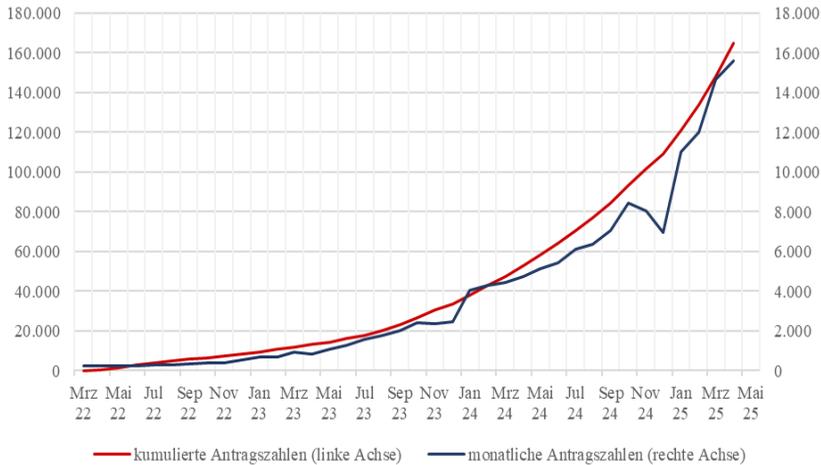


Abbildung 3: Kumulierte und monatliche Online-Antragszahlen über die OZG-Dienste im Zeitverlauf

Das direkt im Anschluss an die Online-Antragsstellung abgebbare Nutzerfeedback ist zudem überwältigend positiv. Bei mittlerweile über 10.000 abgegebenen Bewertungen liegt der Durchschnitt der Bewertungen bei 4,7 von 5 Sternen. Auch das Textfeedback enthält ermutigende Rückmeldungen. Aussagen, wie *„Super einfach. Als Einwanderer schätze ich die Bemühungen. Großartige Arbeit“*, *„I am really happy for a seamless experience“*, *„I like it very efficient and the translation is super“* sind keine Ausnahme und motivieren den eingeschlagenen Digitalisierungsweg fortzuführen.

## Digitalisierung der Migrationsverwaltung

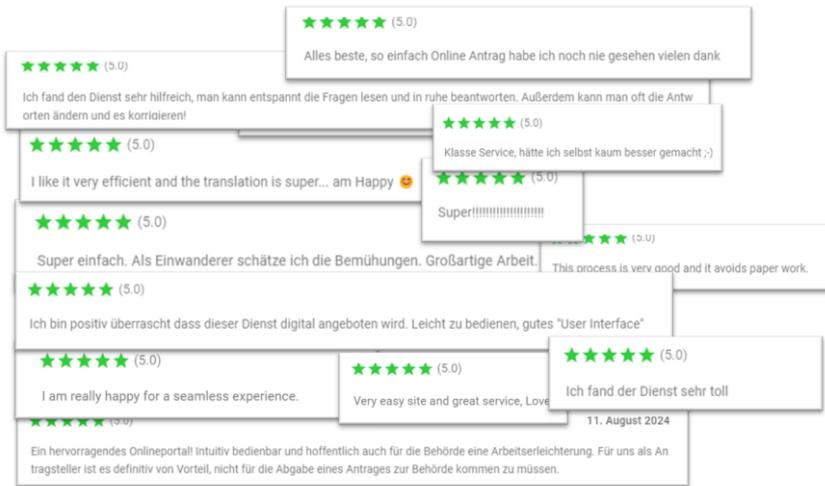


Abbildung 4: Beispiele für Nutzerfeedback nach Nutzung der OZG-Online-Dienste

Und insofern Digitalisierung niemals Selbstzweck sein darf, ist ebenso positiv festzuhalten, dass sowohl auf Seiten der Antragssteller *als auch* auf Seite der Sachbearbeitung durch die OZG-Dienste Entlastungseffekte eintreten können. So ergaben erste, kleine Umfragen unter Nutzern, dass das Ausfüllen des OZG-Online-Formulars *bis zu 20–30 Minuten* Zeitersparnis bringen *kann* (fallabhängig) und im Idealfall dadurch ein Vor-Ort-Termin entfällt. Auf Seiten der Verwaltung können durch die Übermittlung strukturierter Daten in die Fachverfahren bis zu 15 Minuten Zeit eingespart werden (Wegfall Scanprozess, automatische Datenübernahme Fachverfahren und eAkte, erleichtertes Suchen) und weitere Zeiteinsparungen durch wegfallende Folgeprozesse möglich sein (weniger Rückfragen, Wegfall eines Vor-Ort-Termins).

## 6. Ausblick

Man darf mithin die Prognose aufstellen, dass die Mehrzahl der Anträge auf Aufenthaltstitel in den Ausländerbehörden Deutschlands eher früher als später online statt offline eingehen werden. Wie hoch der „Online-Offline-Anteil“ sein kann und ob jedem Antragsstellern das selbstständige Ausfüllen von Online-Anträge zugetraut werden kann, ist eine noch offene Frage und werden die weiteren Entwicklungen zeigen. Im Zusammenhang mit der Einführung von Online-Services steht ebenso die Diskussion an, wie viele bzw. welche Kommunikationswege dem Antragssteller offenstehen sollten. Beobachtbar ist, dass ob der Vielzahl an eingehenden Anträgen und Fragen (Stichwort: Bearbeitungsstatus) eine Ein-Kanal-Strategie (strukturiert-online) gegenüber einer Mehrkanalstrategie (Online, Offline, E-Mail, Telefon) präferiert wird. Auch hier sollten in jedem Fall die Nutzer- als auch Sachbearbeiter-Perspektive nicht als Gegenpole aufgefasst werden. Ohne eine strukturierte Form der Online-Übermittlung von Antragsstelleranliegen wird sich die Bearbeitungsdauer und Arbeitslast in den Ausländerbehörden nicht verringern lassen, was weder für Antragssteller noch die Sachbearbeitung zufriedenstellend sein kann.

### Informationen zum Autor

Dr. Philipp Richter ist seit 2016 als Referent im Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg tätig. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Speyer und Potsdam. Seit 2018 verantwortet er die Federführung Brandenburgs im OZG-Themenfeld „Ein- und Auswanderung“ und ist Umsetzungs Koordinator, Leistungsverantwortlicher und Projektleiter für die OZG-Leistung „Aufenthalt“.

## Schlagwörter

Onlinezugangsgesetz. Digitalisierung, Ausländerbehörden, Migrationsverwaltung



Stephan Schiele

## Perspektiven von Kriegsgeflüchteten aus der Ukraine

Arbeitsmarktintegration, Job-Turbo und qualifikationsadäquate Beschäftigung

### 1. Einleitung: Neue Fluchtmigration – neue Integrationsherausforderungen

Der Krieg in der Ukraine hat eine humanitäre Krise ausgelöst, die zugleich erhebliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf die Aufnahmeländer Europas hat. Allein in Deutschland wurden bis April 2025 mehr als 1,25 Millionen<sup>1</sup> Geflüchtete aus der Ukraine registriert. Die meisten von Ihnen mit ukrainischer Staatsbürgerschaft. Es handelt sich hier um die größte Binnenfluchtbewegung in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg. Diese Fluchtmigration unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von früheren Zuwanderungsbewegungen: Sie ist stark weiblich geprägt, formal hochqualifiziert, mobilitätsbereit, jedoch auch familiär belastet – insbesondere durch die Trennung von Partnern

---

<sup>1</sup> Statista, Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland nach Monaten, online unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1294820/umfrage/kriegsfluechtlinge-aus-der-ukraine-in-deutschland/> [Zugriff am: 03.06.2025].

und durch Betreuungsaufgaben. Diese Konstellation eröffnet besondere Herausforderungen,<sup>2</sup> v. a. für die Arbeitsmarktintegration.

Die Bundesregierung hat auf diese Situation mit mehreren strukturellen Maßnahmen reagiert, beispielweise mit der erstmaligen Aktivierung der EU-Richtlinie über den vorübergehenden Schutz für Vertriebene im Jahr 2022 („Massenzustrom-Richtlinie“ 2001/55/EG) und dem § 24 *AufenthG*. Damit erhielten ukrainische Schutzsuchende frühzeitig Zugang zu sozialer Sicherung, Bildung und dem Arbeitsmarkt – und ab 2023 schließlich mit dem Job-Turbo<sup>3</sup> eine gezielte Integrationsoffensive. Doch die Frage bleibt: Gelingt es, die individuellen Qualifikationen auch tatsächlich für den deutschen Arbeitsmarkt zu nutzen oder drohen Dequalifizierung, Prekarisierung und Parallelstrukturen?

Dieser Vortrag analysiert die Perspektiven der ukrainischen Geflüchteten in Deutschland mit Fokus auf die Bereiche Arbeitsmarktintegration, das Job-Turbo-Programm und qualifikationsadäquate Beschäftigung. Er basiert auf aktuellen Studien des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), des ifo Instituts (ifo), der Bundesagentur für Arbeit (BA), der Bundesregierung sowie internationalen Vergleichsdaten und formuliert Empfehlungen für eine nachhaltige, chancengerechte Integrationspolitik.

---

<sup>2</sup> IAB, Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter – Eine internationale Perspektive, Forschungsbericht, Nürnberg 2024.

<sup>3</sup> BMAS, Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, online unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Flucht-und-Aysl/Turbo-zur-Arbeitsmarktintegration-von-Gefluechteten/turbo-zur-arbeitsmarktintegration-von-gefluechteten.html> [Zugriff am: 03.06.2025].

## 2. Demografisches Profil und Bildungsressourcen ukrainischer Geflüchteter

### 2.1 Geschlechterstruktur und Familienkontexte

Aktuell sind laut Bundesagentur für Arbeit 504.250<sup>4</sup> (Januar 2025) der in Deutschland lebenden Ukrainer\*innen erwerbsfähige Leistungsberechtigte – überwiegend Frauen<sup>5</sup>, häufig Mütter mit schulpflichtigen Kindern, teils auch mit pflegebedürftigen Angehörigen. Diese Feminisierung der Fluchtmigration – Folgeerscheinung der Bestimmungen im Rahmen der Generalmobilitisierung innerhalb der Ukraine und des Ausreiseverbots für Männer im wehrfähigen Alter – ist im internationalen Vergleich auffällig: In fast keinem anderen Fluchtkontext ist die Erwerbsbevölkerung so stark durch Care-Verpflichtungen geprägt. Die Erwerbsneigung dieser Frauen ist hoch: Laut IAB möchten „94 Prozent der noch nicht Erwerbstätigen [...] einer Erwerbstätigkeit nachgehen“<sup>6</sup>, dies ist aber von äußeren Faktoren wie Betreuungsinfrastruktur, Sprachkenntnissen und psychischer Belastung abhängig<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> BA, Interaktive Statistiken – Migration, Zuwanderung, Flucht, online unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Migration-Zuwanderung-Flucht/Migration-Zuwanderung-Flucht-Nav.html> [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>5</sup> IAB, Ukrainische Geflüchtete in Deutschland – Teilhabe wächst, doch viele Hürden bleiben. Presseinformation vom 25.03.2024, online unter: <https://iab.de/presseinfo/ukrainische-gefluechtete-in-deutschland-teilhabe-waechst-doch-viele-huerden-bleiben/> [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>6</sup> IAB, Ukrainische Geflüchtete in Deutschland – Teilhabe wächst, doch viele Hürden bleiben. Presseinformation vom 25.03.2024, online unter: <https://iab.de/presseinfo/ukrainische-gefluechtete-in-deutschland-teilhabe-waechst-doch-viele-huerden-bleiben/> [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>7</sup> DIW, Lebenssituation und Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in Deutschland Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung. 2025, PDF-Publikation, online unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/09198.pdf> [Zugriff am: 03.06.2025].

## 2.2 Bildungsniveau und berufliche Vorerfahrung

Ukrainische Geflüchtete weisen ein überdurchschnittliches formales Bildungsniveau<sup>8</sup> auf. Laut IAB verfügen „75 Prozent [...] einen beruflichen oder einen Hochschulabschluss und fast 90 Prozent umfangreiche Berufserfahrungen. Viele Geflüchtete bringen außerdem Qualifikationen mit, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt besonders gefragt sind, beispielsweise im Gesundheits- und Bildungssektor.“<sup>9</sup> Allerdings unterscheiden sich die Studieninhalte und Kompetenzprofile teils deutlich von deutschen Standards, was Anerkennungsprozesse verlangsamt oder erschwert.

Zudem sind viele Qualifikationen nicht direkt anschlussfähig, etwa aufgrund fehlender Praktika, abweichender Studiendauer oder länderspezifischer Regulierung. So zeigt sich, dass formale Bildung allein kein Garant für eine schnelle Integration ist, wenn strukturelle Anerkennungshürden bestehen.

---

<sup>8</sup> BA, Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt – AM kompakt, PDF-Publikation, online unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Ukraine-Krieg/Generische-Publikationen/AM-kompakt-Auswirkungen-Fluchtmigration-Ukraine-Arbeitsmarkt.pdf> [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>9</sup> IAB, Ukrainische Geflüchtete in Deutschland – Teilhabe wächst, doch viele Hürden bleiben. Presseinformation vom 25.03.2024, online unter: <https://iab.de/presseinfo/ukrainische-gefluechtete-in-deutschland-teilhabe-waechst-doch-viele-huerden-bleiben/> [Zugriff am: 03.06.2025].

### 3. Erwerbsbeteiligung: Zahlen, Trends und internationale Vergleiche

#### 3.1 *Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland*

Die Erwerbsquote ukrainischer Geflüchteter hat sich seit April 2022 stetig, aber langsamer als erwartet entwickelt. Sie steigt mit zunehmender Aufenthaltsdauer.<sup>10</sup> Im Februar 2025 waren 306.600 ukrainische Staatsbürger\*innen erwerbstätig (255.900 Personen waren sozialversicherungspflichtig, 50.700 geringfügig beschäftigt). Das entspricht einer Beschäftigungsquote von 32,4 Prozent.<sup>11</sup> Viele weitere Personen bereiten sich in Integrations- und Sprachkursen darauf vor (knapp 100.000 erwerbsfähige Ukrainer\*innen besuchen derzeit einen Integrationskurs).<sup>12</sup> Etwa 65.000<sup>13</sup> ukrainische Staatsangehörige gehen einer schulischen, beruflichen oder universitären Ausbildung nach – auch sie werden dem deutschen Arbeitsmarkt zunehmend zur Verfügung stehen.

Laut IAB tendieren jüngere Geflüchtete dazu, „sich schneller in die Arbeitsmärkte der Aufnahmeländer zu integrieren, was vermutlich auf ihre größere Anpassungsfähigkeit, Flexibilität und besseren Sprachkenntnisse zurückzuführen ist“.<sup>14</sup> Auch sind mehr Männer als Frauen sozialver-

---

<sup>10</sup> IAB, Zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten aus der Ukraine – Eine Simulationsstudie. Nürnberg 2024.

<sup>11</sup> BA, Beschäftigte aus der Ukraine, online unter: [bst-hochrechnung-ukraine-dwv0l-0-xlsx.xlsx](#) [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>12</sup> Bundesregierung, Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Gut angekommen auf dem Arbeitsmarkt, online unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/ukraine-gefluechtete-arbeit-2166832> [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>13</sup> Bundesregierung, Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland – Gut angekommen auf dem Arbeitsmarkt, online unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/ukraine-gefluechtete-arbeit-2166832> [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>14</sup> IAB, Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter – Eine internationale Perspektive, Nürnberg 2024, 17. Vgl. dazu Lichtenstein/Puma (2019), Journal

sicherungspflichtig beschäftigt: „Erstens sind frühere Arbeitserfahrungen von Frauen oft schwerer auf andere Arbeitsmärkte übertragbar, besonders wenn sie in reglementierten Berufen (wie beispielsweise innerhalb des Bildungs- oder Gesundheitssektors) tätig waren, die eine formelle Anerkennung von Qualifikationen erfordern“<sup>15</sup> und zweitens schränken mangelnde Kinderbetreuungsmöglichkeiten den Zugang zum Arbeitsmarkt ein.

### *3.2 Internationale Vergleiche*

Der IAB-Forschungsbericht<sup>16</sup> beleuchtet, warum in europäischen Ländern unterschiedliche Ergebnisse erzielt werden. Gründe sind u. a.:

- demografische Zusammensetzung der Einwander\*innen
- Lage am regionalen Arbeitsmarkt
- soziale Infrastruktur (Kinderbetreuung, Gesundheitssystem)
- Netzwerke und Willkommenskultur (Solidarität)
- Sprachbarrieren (oder Englischkenntnisse im Aufnahmeland)
- Integrationspolitik (Chancengleichheit, Unterstützungsangebote bei der Arbeitsplatzsuche, etc...)
- institutionelle Anerkennungspraxis<sup>17</sup>
- digitale Verwaltungsprozesse

---

of Refugee Studies, 32(3), 397; Mestheneos/Ioannidi (2002), Journal of refugee studies, 15(3), 304; Solheim/La Parra-Casado (2019), Journal of Refugee Studies, 32 (Special\_Issue\_1), i183.

<sup>15</sup> IAB, Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter – Eine internationale Perspektive, Nürnberg 2024, 17. Vgl. dazu Kosyakova/Gundacker/Salikutluk/Trübswetter (2021): Arbeitsmarktintegration in Deutschland: Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden, IAB-Kurzbericht 08/2021.

<sup>16</sup> IAB, Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter – Eine internationale Perspektive, Nürnberg 2024.

<sup>17</sup> ifo Institut, Anpassungs- und Integrationsstrategien ukrainischer Geflüchteter. ifo Forschungsbericht Nr. 135, München 2024, online unter: [https://www.ifo.de/DocDL/ifo\\_Forschungsbericht\\_135\\_anpassung-ukraine.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Forschungsbericht_135_anpassung-ukraine.pdf) [Zugriff am: 03.06.2025].

Deutschland setzt traditionell stark auf strukturelle Integration mit hohem Qualifikationsanspruch. Das ist langfristig sinnvoll,<sup>18</sup> erfordert aber mehr Zeit, gezielte Förderinstrumente und niedrighschwellige Übergänge in qualifikationsadäquate Beschäftigung.<sup>19</sup>

#### 4. Der Job-Turbo – Ein arbeitsmarktpolitisches Beschleunigungsinstrument

##### 4.1 Zielsetzung und Maßnahmen

Mit dem *Job-Turbo*<sup>20</sup> hat die Bundesregierung eine aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme eingeführt, um die Vermittlung von Geflüchteten – insbesondere aus der Ukraine – zu beschleunigen. Die Grundidee: Nach dem Besuch eines Integrations- oder Sprachkurses soll die direkte Vermittlung in Arbeit erfolgen, statt weiterer Vorbereitungsmaßnahmen. Weiterer Spracherwerb und notwendige Qualifikationen erfolgen dann „on-the-job“.

---

<sup>18</sup> IAB, Integration ukrainischer Geflüchteter im europäischen Vergleich. In: IAB-Forum 2024, online unter: <https://www.iab-forum.de/integration-ukrainischer-gefluechteter-im-europaeischen-vergleich-der-ansatz-der-nachhaltigen-integration-hat-sich-bewahrt/> [Zugriff am: 03.06.2025].

<sup>19</sup> IAB, Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter – Eine internationale Perspektive, Nürnberg 2024.

<sup>20</sup> BMAS: Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Online unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Flucht-und-Aysl/Turbo-zur-Arbeitsmarktintegration-von-Gefluechteten/turbo-zur-arbeitsmarkt-integration-von-gefluechteten.html> [Zugriff am: 03.06.2025]

## 4.2 Kritik und Einordnung

Der Job-Turbo ist ambitioniert, aber nicht unumstritten. Kritiker\*innen bemängeln, dass die Maßnahme zu stark auf Quantität – also die reine Erwerbsaufnahme – fokussiert sei. Es drohen sogenannte „Lock-in-Effekte“<sup>21</sup>, bei denen hochqualifizierte Personen in niedrigqualifizierter, schlecht entlohnter Arbeit verharren und keine langfristige Perspektive entwickeln.

Ein Beispiel für die Problematik mangelnder Qualifikationsadäquanz zeigt sich bei medizinisch ausgebildeten Personen: Wer etwa nach dem Abschluss eines B1-Sprachkurses beispielsweise eine Tätigkeit im Logistikbereich aufnimmt, hat nur eingeschränkte Möglichkeiten, sich auf eine spätere Berufsanerkennung im Gesundheitsbereich – etwa die Kenntnisprüfung – vorzubereiten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn keine berufliche Anschlussfähigkeit besteht oder das notwendige Fachsprachniveau (hier C1 Humanmedizin) nicht erreicht wird. Eine begleitende Beschäftigung im medizinischen Umfeld – z. B. als Pflegehilfskraft – wäre hingegen förderlicher. Solche Überlegungen werden bei der Umsetzung des Job-Turbos bislang nur vereinzelt berücksichtigt.

Man spricht hier von einem Risiko struktureller „Unterschichtung“.<sup>22</sup> Besonders problematisch ist dies, wenn Sprachförderung durch frühe Arbeitsaufnahme abgebrochen wird.

Zivilgesellschaftliche Organisationen äußern die Sorge, dass der Job-Turbo bestehende Ungleichheiten, insbesondere zwischen Männern und Frauen, unbeabsichtigt verstärken könnte. Frauen mit Betreuungspflichten sind häufig in besonderem Maße auf flexible, bedarfsgerechte Integ-

---

<sup>21</sup> IAB, Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter – Eine internationale Perspektive, Nürnberg 2024.

<sup>22</sup> Geißler, Verschenkte Bildungsressourcen durch Unterschichtung und institutionelle Defizite, WISO Diskurs, Bonn 2010, online unter: [https://www.uni-siegen.de/phil/sozialwissenschaften/soziologie/mitarbeiter/geissler/verschenkte\\_bildungsressourcen\\_durch\\_unterschichtung\\_und\\_institutionelle\\_defizite.pdf](https://www.uni-siegen.de/phil/sozialwissenschaften/soziologie/mitarbeiter/geissler/verschenkte_bildungsressourcen_durch_unterschichtung_und_institutionelle_defizite.pdf) [Zugriff am: 03.06.2025].

rationsangebote angewiesen – standardisierte Maßnahmen zur Frühvermittlung greifen hier oft zu kurz. Gerade bei vielen geflüchteten Frauen aus der Ukraine verzögert sich der berufliche Einstieg, da der Erwerb ausreichender Deutschkenntnisse nur schwer mit familiären Verpflichtungen vereinbar ist. Ein wesentlicher Engpass besteht in der unzureichenden Verfügbarkeit von Kinderbetreuung. Dies ist umso relevanter, da zahlreiche dieser Frauen über einschlägige Qualifikationen im pädagogischen Bereich verfügen – etwa als Erzieherinnen oder Lehrkräfte – und somit potenziell zur Entschärfung des Fachkräftemangels im Bildungssektor beitragen könnten.

## 5. Qualifikationsadäquate Beschäftigung: Anspruch und Realität

### *5.1 Bedeutung qualifikationsadäquater Integration*

Eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt setzt voraus, dass Zugewanderte entsprechend ihrer beruflichen Qualifikation beschäftigt werden. Eine längerfristige Tätigkeit unterhalb des erworbenen Qualifikationsniveaus kann negative Folgen nach sich ziehen – etwa in Form geringerer Erwerbseinkommen, eingeschränkter sozialer Teilhabe, beruflicher Frustration oder gesundheitlicher Belastungen. Auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive stellt die systematische Unterauslastung vorhandener Kompetenzen eine verpasste Chance dar – insbesondere vor dem Hintergrund des zunehmenden Fachkräftemangels in zentralen Berufsfeldern.

Laut Befunden der IAB-BAMF-SOEP-Befragung sind rund 57 Prozent der beschäftigten ukrainischen Frauen sowie etwa 50 Prozent der Männer in Tätigkeiten tätig, die nicht ihrer formalen Qualifikation entsprechen.<sup>23</sup> Besonders stark betroffen sind dabei Frauen mit akade-

---

<sup>23</sup> BAMF, Lebenssituation und Teilhabe ukrainischer Geflüchteter in Deutschland: Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung, 8, online unter:

mischen Abschlüssen in Medizin, Pädagogik oder Sozialarbeit. In diesen – in Deutschland reglementierten – Berufen ist eine formale Anerkennung zwingende Voraussetzung für die berufliche Ausübung. Fehlt diese, bleibt eine qualifikationsadäquate Integration dauerhaft erschwert – mit integrationspolitischen und arbeitsmarktstrategischen Konsequenzen. Eine strategisch abgestimmte Anerkennungs- und Integrationspolitik könnte helfen, bestehende Potenziale systematischer zu erschließen.

## *5.2 Anerkennungsverfahren als strukturelle Hürde*

Das im Jahr 2012 in Kraft getretene Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) schafft grundsätzlich einen verlässlichen Rahmen für die formale Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland. Auch Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) sind nach derzeitiger Rechtslage zu Anerkennungsverfahren zugelassen und können grundsätzlich Förderinstrumente wie BAföG oder Anerkennungszuschüsse in Anspruch nehmen.<sup>24</sup>

In der praktischen Umsetzung zeigen sich jedoch verschiedene strukturelle Hürden. So werden die Anerkennungsverfahren häufig als langwierig, kostenintensiv (mit Gebühren zwischen 300 und 1.000 Euro), föderal zersplittert und intransparent wahrgenommen – insbesondere aufgrund komplexer Zuständigkeiten verschiedener Kammern und teilweise eingeschränkter digitaler Zugänge. Zusätzlich erschweren Fachsprachanforderungen den Zugang für viele Antragstellende, insbesondere in reglementierten Berufen.

---

[https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb51-ukr-gefluechtete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6#page=83](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb51-ukr-gefluechtete.pdf?__blob=publicationFile&v=6#page=83) [Zugriff am: 03.06.2025]

<sup>24</sup> BMAS, Job-Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, online unter: <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Migration-und-Arbeit/Flucht-und-Aysl/Turbo-zur-Arbeitsmarktintegration-von-Gefluechteten/turbo-zur-arbeitsmarktintegration-von-gefluechteten.html> [Zugriff am: 03.06.2025].

Ein weiteres Defizit besteht in der mangelnden Verfügbarkeit systematischer Kompetenzfeststellungsverfahren in akademischen Berufsfeldern. Personen mit relevanter Berufserfahrung – etwa in Medizin, Sozialarbeit oder Pädagogik – können ihre Qualifikation nur dann nachweisen, wenn formale Dokumente wie Abschlussurkunden und Leistungsnachweise vollständig vorliegen. Fehlen diese aufgrund von Krieg, Flucht oder Verlust, ist die Anerkennung faktisch ausgeschlossen. In reglementierten Berufen ist eine formale Anerkennung oder Approbation zwingende Voraussetzung für die Berufsausübung, alternative Zugänge über Kompetenzfeststellungen sind bislang kaum institutionalisiert.

Anders stellt sich die Situation im Bereich der Ausbildungsberufe dar. Hier bietet § 13 BQFG eine gesetzlich verankerte Möglichkeit zur sogenannten Qualifikationsanalyse. Dieses Verfahren erlaubt eine Feststellung beruflicher Kompetenzen durch praktische Prüfungen oder strukturierte Fachgespräche, wenn formale Nachweise nicht vorgelegt werden können. Die Qualifikationsanalyse wurde im Rahmen zahlreicher Modellprojekte durch das IQ-Netzwerk bundesweit erfolgreich erprobt und hat sich als wirksames Instrument in der Anerkennungspraxis etabliert.

Dass sich Investitionen in Anerkennungsverfahren auch volkswirtschaftlich lohnen, belegen sowohl regelmäßige Evaluationen des BQFG als auch kommunale Wirkungsanalysen. So zeigen Untersuchungen, dass anerkannte Fachkräfte seltener auf Transferleistungen angewiesen sind, häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden und ein überdurchschnittliches Einkommensniveau erreichen. Eine kommunale Studie der Landeshauptstadt München kam bereits 2018 zu dem Schluss, dass gezielte Investitionen in die Anerkennungsberatung sich mittelfristig durch höhere Steuereinnahmen und reduzierte Sozialausgaben amortisieren.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Gächter/von Loeffelholz, Wirkungsanalyse der Servicestelle zur Erschließung ausländischer Qualifikationen der Landeshauptstadt München, München 2018.

## 6. Regionale Disparitäten und sozialräumliche Integration

### 6.1 Unterschiede in Aufnahme und Integration

Die Integration ukrainischer Geflüchteter verläuft regional sehr unterschiedlich. In strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitskräftenachfrage (z. B. in Ostdeutschland oder Nordbayern) gibt es tendenziell höhere Erwerbsquoten, insbesondere im industriellen oder handwerklichen Bereich. In Großstädten ist das Integrationsangebot zwar vielfältiger, doch die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt höher, die Wohnsituation angespannter und die Anerkennungsstellen häufig überlastet.

Daten des Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA) zeigen zudem, dass ländliche Räume mit vorhandenen Willkommensnetzwerken – etwa durch zivilgesellschaftliches Engagement, kirchlichen Strukturen oder kommunalen Integrationsstellen – oft bessere Integrationsergebnisse erzielen als urbane Regionen mit hohem Zuzug, aber geringer Bindungskraft.<sup>26</sup>

### 6.2 Rolle der Kommunen

Kommunen spielen eine Schlüsselrolle für gelingende Integration. Sie sind zuständig für Unterbringung, Schulzugang, Sozialarbeit, aber auch für lokale Netzwerke zur Arbeitsmarktintegration. Erfolgreiche Beispiele wie IQ-Netzwerke zeigen, dass lokale Beratung in der Herkunftssprache, individuelle Integrationspläne und betriebliche Vernetzung entscheidende Erfolgsfaktoren sind.

---

<sup>26</sup> IW/KOFA: Fachkräftesicherung im ländlichen Raum: Herausforderungen, Strategien und Perspektiven. KOFA-Studie 01/2025, Köln 2025, online unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/KOFA\\_kompakt\\_und\\_Studien/2025/KOFA-Studie-01-2025-L%C3%A4ndlicher-Raum.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/KOFA_kompakt_und_Studien/2025/KOFA-Studie-01-2025-L%C3%A4ndlicher-Raum.pdf) [Zugriff am: 03.06.2025].

Ein Defizit besteht jedoch häufig in der Verknüpfung von kommunaler Integrationsarbeit und Arbeitsverwaltung: Datenübermittlung, Zielvereinbarungen und Sprachfördermaßnahmen sind nicht systematisch verzahnt.

## 7. Betriebliche Perspektive: Chancen und Herausforderungen

### *7.1 Unternehmen im Spannungsfeld*

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) spielen eine entscheidende Rolle bei der Arbeitsmarktintegration. Viele Betriebe zeigen grundsätzlich Offenheit gegenüber internationalen Bewerber\*innen, gerade im Kontext von Fachkräftemangel. Doch Unsicherheiten bleiben:

- *Rechtliche Fragen:* Viele Betriebe wissen nicht, welche Beschäftigungsmöglichkeiten mit dem jeweiligen Aufenthaltsstatus (hier § 24-Aufenthalt) möglich sind.
- *Sprachliche Barrieren:* Die Sorge, dass Kommunikationsprobleme Arbeitsprozesse behindern, ist besonders im Handwerk verbreitet.
- *Fehlende Unterstützung:* Oft fehlen Dolmetscher\*innen, Integrationsbegleiter\*innen oder Beratungsangebote für Ausbilder\*innen.

Hier setzen Programme wie *Willkommenslotsen*<sup>27</sup> oder *Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge*<sup>28</sup> an, haben aber bislang noch nicht die nötige Reichweite.

---

<sup>27</sup> BAFA, Passgenaue Besetzung – Willkommenslotsen, online unter: [https://www.bafa.de/DE/Wirtschaft/Fachkraefte/Passgenaue\\_Besetzung\\_Willkommenslotsen/passgenaue\\_besetzung\\_willkommenslotsen\\_node.html](https://www.bafa.de/DE/Wirtschaft/Fachkraefte/Passgenaue_Besetzung_Willkommenslotsen/passgenaue_besetzung_willkommenslotsen_node.html) [Zugriff am: 03.06.2025].

## 7.2 Erfolgsfaktoren aus Sicht der Arbeitgeber

Studien zeigen, dass Betriebe, die gezielte Unterstützung erhalten, etwa durch Mentoring, Sprachförderung im Betrieb oder Begleitung durch externe Integrationslots\*innen, deutlich häufiger erfolgreich ausbilden oder langfristig beschäftigen. Zudem sind Betriebe erfolgreicher, wenn sie Erfahrungen mit Diversität haben – etwa durch frühere Beschäftigung von EU-Migrant\*innen oder Geflüchteten aus Syrien.

## 8. Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis

Auf Grundlage der bisherigen Analyse lassen sich folgende strukturpolitische Handlungsempfehlungen ableiten:

### 8.1 Sprachförderung systematisch ausbauen

- Einführung berufsintegrierter Sprachmodule in allen Branchen
- Förderung digitaler Sprachlernmöglichkeiten für berufstätige Eltern
- Finanzierung von Übersetzungsleistungen in der betrieblichen Ausbildung

### 8.2 Anerkennung vereinfachen, beschleunigen und digitalisieren

- Einführung eines bundesweit einheitlichen Anerkennungsportals mit KI-gestützter Navigation

---

<sup>28</sup> Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge, Übersicht und Angebote, online unter: <https://www.unternehmen-integrieren-fluechtlinge.de> [Zugriff am: 03.06.2025].

### *Perspektiven von Kriegsgeflüchteten aus der Ukraine*

- Möglichkeit zur vorläufigen Berufsausübung („Anerkennung light“) bei dokumentierter Erfahrung
- Finanzierung über Anerkennungs-BAföG und Zuschüsse aus dem Integrationshaushalt
- Mehr Personal für zuständige Stellen

#### *8.3 Beratung stärken und institutionell verankern*

- Flächendeckende Laufbahnberatung in Herkunftssprache (nach dem Modell KomBI-Laufbahnberatung)
- Verpflichtende Schulung aller Jobcenter-Mitarbeitenden zu § 24-Aufenthalt und FEG.
- Ausbau des Multiplikator\*innennetzwerks (z. B. Ehrenamtliche, Kulturvermittler\*innen, Community-Ankerpersonen)

#### *8.4 Arbeitgeber gezielt einbinden*

- Förderung von Integrationsmanager\*innen in KMU
- Prämien für abgeschlossene Anerkennungsverfahren im Betrieb
- Aufbau regionaler Arbeitsmarkt-Kooperationsstellen (Jobcenter – Kammer – Kommune – Unternehmen)

#### *8.5 Zugang zu struktureller Integration erleichtern*

- Ermöglichung eines erleichterten Wechsels vom § 24-Aufenthalt in ein FEG-gefördertes Visum bei Ausbildungsabschluss oder Arbeitsplatzangebot
- Anerkennung ehrenamtlicher Tätigkeiten im Aufenthaltsrecht (z. B. für Integrationstätigkeiten)

## 9. Fazit: Integration als strategische Investition

Die Arbeitsmarktintegration ukrainischer Geflüchteter ist eine gesellschaftliche, wirtschaftliche und moralische Aufgabe. Das aktuelle politische Momentum – geprägt durch den Job-Turbo, das reformierte Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt – eröffnet reale Chancen für eine neue Integrationspolitik, die sowohl humanitär als auch ökonomisch wirkt.

Doch damit das gelingt, braucht es mehr als politisches Engagement: Es braucht institutionelle Verzahnung, ausreichende Ressourcen, Perspektiven für qualifikationsadäquate Arbeit und einen systematischen Abbau struktureller Barrieren. Nur dann wird aus Fluchtmigration eine Win-win-Situation – für Geflüchtete, für Unternehmen und für die Gesellschaft insgesamt.

### Informationen zum Autor

Stephan Schiele (Dipl. Soz.Päd.), geboren am 10.05.1965 lebt und arbeitet er in Augsburg.

Nach dem Studium der sozialen Arbeit war Schiele mehrere Jahre in der offenen Kinder- und Jugendarbeit tätig. Seit 2000 arbeitet er im Bereich „Flüchtlinge und Migration“ für den Verein „Tür an Tür“. Seit Gründung der „Tür an Tür – Integrationsprojekte gmbH“ 2005 ist er einer der beiden Geschäftsführer.

Schiele koordiniert für TaT derzeit das IQ-Netzwerk Migranet. Er ist Experte für Flüchtlingsarbeit und Fragen der Einwanderung, berät Verwaltungen und Wirtschaft in Fragen der Fachkräftesicherung und der beruflichen Bildung. Er arbeitet an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis unter anderem mit dem Schwerpunkt „Transfer ausländischer Bildungsabschlüsse“.

## Schlagwörter

Arbeitsmarktintegration Ukrainischer Geflüchteter, Job Turbo, Geflüchtete als Ressource für den qualifizierten Arbeitsmarkt.

