

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Dr. Moritz von Rochow FA VerwR

Ian Kürschner
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel



Dr. Moritz von Rochow FA VerwR

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Westring 400
Raum 03.22
D-24118 Kiel
Tel.: +49 431 - 880 2252
Fax.: +49 431 - 880 1619
E-Mail: mvrochow@wsi.uni-kiel.de

Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

**„Gesetz zur Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-
Umsetzungsgesetz)“ Drucksache 20/4137 und Umdruck 20/6445**

A. Zusammenfassung der Kernaussagen

- I. Das geplante GEAS-Umsetzungsgesetz enthält im Wesentlichen Verordnungsermächtigungen. Verfassungsrechtlich geboten ist bei solchen Verordnungsermächtigungen nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 45 Abs. 1 S. 2 LVerfSH, dass der Gesetzgeber Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung hinreichend selbst bestimmt. Hierbei gilt nach der Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in grundrechtssensiblen Bereichen – wie bei der Unterbringung von Asylbewerbern – ein strenger Maßstab hinsichtlich der Regelungsdichte. Die rudimentäre Darstellung der Modalitäten der Unterbringung in der Gesetzesbegründung genügt mangels Rechtsverbindlichkeit den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.
- II. Art. 10 VO 2024/1356 und auch Art. 43 Abs. 4 VO 2024/1348 fordern eine gesetzliche Benennung einer unabhängigen Monitoringstelle und deren angemessenen Ausstattung, sowie Zugangsrechte. Art. 12 Nr. 1 b) des GEAS-Anpassungsgesetzes des Bundes benennt das Deutsche Institut für Menschenrechte e.V. als unabhängige Monitoringstelle „mit Ausnahme der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über die Inhaftnahme und die Unterbringung“. Soweit Inhaftnahme und Unterbringung in der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Länder liegen, sind diese unionsrechtlich zur Benennung einer eigenen unabhängigen Monitoringstelle verpflichtet. Dieser Implementierungspflicht kommt das Land mit dem Gesetzesentwurf derzeit nicht nach.

B. Gegenstand der Stellungnahme

Der Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 20/4137) dient der landesrechtlichen Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in Schleswig-Holstein. Dieses besteht aus zehn unmittelbar geltenden Verordnungen und einer Richtlinie. Nur letztere muss von Bund und Land im Rahmen ihrer jeweiligen Gesetzgebungskompetenzen in nationales Recht umgesetzt werden. Die Verordnungen wirken unmittelbar ohne nationalen Umsetzungsakt. Im Wesentlichen ändert der Gesetzentwurf des Landes das Landesaufnahmegesetz (LAufnG), das Jugendförderungsgesetz (JuföG) sowie das Abschiebungshaftvollzugsgesetz Schleswig-Holstein. Die Umsetzung erfolgt im LAufnG überwiegend durch die Schaffung von Verordnungsermächtigungen.¹

¹ Vgl. LT-Drs. 20/4137, S. 5.

Der Bund hat das GEAS durch das Gesetz zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz) vom 23. April 2026² umgesetzt. Der § 44 AsylG, welcher die Länder zur Schaffung von Aufnahmeeinrichtungen verpflichtete, wird hierin durch einen Absatz 1a ergänzt, welcher den Ländern die freiwillige Möglichkeit zur Einrichtung von Sekundärmigrationszentren einräumt. Die konkrete Ausgestaltung der verpflichtenden und fakultativen Unterbringungseinrichtungen überlässt der Bundesgesetzgeber, wie Prof. Dr. Daniel Thym zutreffend anmerkt, weitgehend den Ländern.

„Der Bund bleibt bei der Umsetzung weitgehend vom Goodwill der Länder abhängig. [...] Auch bei den Sekundärmigrationszentren verfügen die Länder über viel Spielraum.“³

Mit diesem Umsetzungsspielraum geht eine besondere - insbesondere grundrechtliche - Verantwortung der Länder einher. Der Gesetzgeber darf sich hierbei nicht blind darauf verlassen, dass die Unterbringungspraxis in der Vergangenheit die nötige Distanz zu Hafteinrichtungen gewahrt hat und im Wesentlichen grundrechtskonform war. Die Ambition des Gesetzgebers muss es sein, eine Rechtslage zu schaffen, die eine grundrechtskonforme Unterbringung - insbesondere vulnerabler Personen - rechtssicher auch in Zukunft und unter unsicheren politischen Kräfteverhältnissen gewährleistet.

Hierbei ist im Blick zu behalten, dass Asylverfahren in Schleswig-Holstein die Verwaltungsgerichtsbarkeit erheblich herausfordern. Das Asylrecht macht jeweils die größte Gruppe innerhalb der Neueingänge am Verwaltungsgericht mit fast 55% und am Oberverwaltungsgericht mit gut 41% im Jahr 2024 aus.⁴ Demgegenüber haben sich die Eingangszahlen im Jahr 2025 sogar erneut um 32% erhöht.⁵ Wie im Vorjahr haben die gestiegenen Eingangszahlen in dem erneuten deutlichen Anstieg der Asylverfahren ihre Hauptursache. Wenn sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit vorwiegend mit Asylverfahren befasst, bleibt wenig Raum für andere Rechtsmaterien, z.B. das Bau- und Gewerberecht. Die hieraus folgenden langen Verfahrensdauern belasten die heimische Wirtschaft, z.B. bei Investitionen, erheblich und binden auch in den Behörden des Landes Kräfte.

Eine sorgfältige rechtssichere sowie unions- und verfassungskonforme Umsetzung des GEAS hat damit Auswirkungen weit über das Asylrecht hinaus.

Verfassungs- und europarechtlich bedenklich und deshalb Kern dieser Stellungnahme ist der Umstand, dass sich der Landesgesetzgeber bei der Umsetzung weitgehend auf die Schaffung von Verordnungsermächtigungen beschränkt.⁶ Eine Präzisierung dieser Verordnungsermächtigungen im Gesetz erfolgt nicht. Lediglich die - unverbindliche - Gesetzesbegründung schreibt vor:

„Die auf Grundlage dieser Ermächtigung zu erlassene Verordnung soll Angaben zu den zulässigen Unterbringungsmöglichkeiten, wie beispielsweise Gemeinschaftsunterkünfte, Privathäuser, Wohnungen, Hotels oder andere geeignete Räumlichkeiten machen. Des Weiteren soll die Gewährleistung des Schutzes des Familienlebens sowie die Gewährung der Möglichkeit zur (persönlichen) Kontaktaufnahme mit Verwandten, Rechtsbeiständen oder Beratern, Personen, die den UNHCR vertreten und anderen einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen geregelt werden. Ergänzend dazu sind bei der Unterbringung von Schutzsuchenden geschlechts- und altersspezifische Aspekte, sowie die Bedarfe von Personen mit besonderen Bedürfnissen im Sinne des

² Gesetz zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz) vom 23. April 2026, BGBl. I 2026 Nr. 111.

³ Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz vom 28. Oktober 2025, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ BT-Drucksache 21/1848 und „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem“ BT-Drucksache 21/1850, Ausschussdrucksache 21(4)086 A vom 29. Oktober 2025, online unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1118078/21-4-086-A-Stellungnahme-Prof-Dr-Thym-Uni-Konstanz-GEAS-21-1848-21-1850.pdf> (zuletzt aufgerufen am 17.5.2026).

⁴ Ministerium für Justiz und Gesundheit, Sprechzettel St zu TOP 2 vom 11. Juni 2025, Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/4938.

⁵ Geschäftslage des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts und des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts, Geschäftsjahr 2025, 26.3.2026, online unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/justiz/gerichte-und-justizbehoerden/OVG/_documents/2026_03_25_jahresgeschaeftsbericht2025 (zuletzt aufgerufen am 17.5.2026).

⁶ Vgl. LT-Drs. 20/4137, S. 5.

Artikels 24 der Aufnahme-Richtlinie (EU) 2024/1346 zu berücksichtigen, bspw. auch die Unterbringung von hilfsbedürftigen Erwachsenen gemeinsam mit ihren volljährigen Angehörigen.“

Verfassungsrechtlich sind Verordnungsermächtigungen v.a. am Maßstab des Parlamentsvorbehalts, der Wesentlichkeitstheorie sowie des Bestimmtheitsgebots zu messen. Diese Grundsätze schreiben eine normative Regelung durch den Gesetzgeber selbst vor. Eine Erwähnung der Maßstäbe in der Gesetzesbegründung genügt nicht.

C. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

I. Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie

Der Parlamentsvorbehalt ist vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 3 GG) abgeleitet worden. Heute ist es ständige Rechtsprechung, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.⁷ Ob eine Maßnahme wesentlich ist und damit dem Parlament selbst vorbehalten bleiben muss oder zumindest nur aufgrund einer inhaltlich bestimmten parlamentarischen Ermächtigung ergehen darf, richtet sich zunächst allgemein nach dem Grundgesetz. Hier vermittelt der Schutz der Grundrechte einen wichtigen Gesichtspunkt.⁸ Im grundrechtsrelevanten Bereich bedeutet wesentlich in der Regel, wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte.⁹ Nach diesen Maßstäben beurteilt sich, ob der Gesetzgeber die wesentlichen normativen Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs selbst festgelegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung durch Rechtsverordnung überlassen hat.¹⁰

Der Umfang des parlamentarischen Regelungsvorbehalts bestimmt sich nach der Intensität, mit welcher die Grundrechte der Regelungsadressaten betroffen werden. Es bedarf jeweils einer besonderen Prüfung anhand der von der Rechtsprechung entwickelten Wesentlichkeitsmerkmale, was der parlamentarischen Willensbildung vorbehalten ist und was durch gesetzliche Ermächtigung dem Ordnungsgeber übertragen werden darf.¹¹ Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz aus dem Jahr 2012 klargestellt hat, obliegt es dem parlamentarischen Gesetzgeber auch und insbesondere im Bereich des Asylrechts, selbst Leistungsansprüche in Tatbestand und Rechtsfolge zu konkretisieren. Ihm kommt zudem Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen zu. Dieser Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Umfangs der Leistungen umfasst die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse ebenso wie die wertende Einschätzung des notwendigen Bedarfs und ist zudem von unterschiedlicher Weite: Er ist enger, soweit der Gesetzgeber das zur Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.¹² Dieser Gestaltungsspielraum ist vom Gesetzgeber selbst auszufüllen und nicht durch die Verwaltung im Wege einer Rechtsverordnung.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Asylbewerberleistungsgesetz ist für die hier zu beurteilenden Fragen unmittelbar maßgeblich, denn auch hier geht es – insbesondere bei der Umsetzung des Art. 20 der Aufnahmerichtlinie 2024/1346 – um die Bestimmung des Umfangs von Leistungen. Art. 20 lautet bereits in der amtlichen Überschrift „Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen“.

Zu der vom Gesetzgeber in ihren wesentlichen Leitlinien zu regelnden Materie zählt auch die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens, in welchem die Grenzen konkurrierender Freiheitsrechte abgesteckt werden sollen. Hier ist es erforderlich, eine Verfahrensordnung bereitzustellen, die an dieser Aufgabe orientiert und zugleich

⁷ BVerfGE 34, 165 (192 f.); BVerfGE 40, 237 (249); BVerfGE 41, 251 (260); BVerfGE 45, 400 (417 f.); BVerfGE 47, 46 (78 ff.); BVerfGE 48, 210 (221); BVerfGE 49, 89 (126 f.).

⁸ BVerfGE 47, 46 (79 f.); BVerfGE 58, 257 (269).

⁹ BVerfGE 58, 257 (269); BVerfGE 34, 165 (192) – Hessische Förderstufe; BVerfGE 40, 237 (248 f.) – Strafvollzugsrecht; BVerfGE 41, 251 (260 f.) – Speyer-Kolleg.

¹⁰ BVerfGE 49, 89 (127).

¹¹ BVerfGE 58, 257 (269).

¹² BVerfGE 132, 134 (160 f.) – Asylbewerberleistungsgesetz.

geeignet ist.¹³ Der Art. 1 Nr. 7 a) (1) Nr. 2 (Nr. 8 gem. Umdruck 20/6445) enthält eine Verordnungsermächtigung zur Regelung des Verfahrens zur Aufstellung einer Notfallplanung für den Bereich der Aufnahme gemäß Artikel 32 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2024/1346. Nach Art. 32 der Aufnahmerichtlinie i.V.m. Art. 20 Abs. 10 soll dieser Notfallplan auch Maßnahmen der Verfahrensbeschleunigung in Situationen enthalten, wenn ein Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Personen, die internationalen Schutz beantragen, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, konfrontiert ist. Solche Verfahrensregeln müssen nach der genannten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwingend vom Gesetzgeber selbst normiert werden. Der Notfallplan enthält gemäß Art. 32 Abs. 1 S. 3 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346 auch Maßnahmen, um die in Artikel 20 Absatz 10 Buchstabe b genannten Situationen möglichst zügig zu bewältigen. Dies sind Situationen, in denen die üblicherweise verfügbaren Unterbringungskapazitäten vorübergehend erschöpft sind oder wenn wegen einer unverhältnismäßig großen Zahl unterzubringender Personen oder wegen vom Menschen verursachter Katastrophen oder Naturkatastrophen die normalerweise verfügbaren Unterbringungskapazitäten vorübergehend nicht zur Verfügung stehen. Auch der Notfallplan berührt damit unmittelbar den Umfang von Leistungen zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.¹⁴ Aus dem sich in Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie manifestierenden Demokratie- und Rechtsstaatsgebot folgt, dass der Gesetzgeber bei der Delegation der Normsetzung an die Exekutive durch Verordnungsermächtigung gehalten ist, den wesentlichen Inhalt der Verordnung selbst zu bestimmen.

II. Bestimmtheitsgebot

Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG normiert, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz selbst bestimmt werden müssen. Zwar scheidet die unmittelbare Anwendung des Art. 80 Abs. 1 GG auf die Landesgesetzgebung aus. Dieser aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem folgende Grundsatz ist aber auch die für Landesgesetzgebung verbindlich.¹⁵ Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssen aus dem Normtext selbst ablesbar sein. Dasselbe bestimmt auch Art. 45 Abs. 1 S. 2 der Landesverfassung Schleswig-Holsteins: „Das Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen.“

Bei der Bestimmtheit geht es vornehmlich darum, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle vornehmen können. Der Gesetzgeber ist dabei gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.¹⁶ Wenn eine Regelung schwere Grundrechtseingriffe nicht ausschließt, gelten strenge Anforderungen an die Bestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen.¹⁷

Dies gilt insbesondere auch bei Verordnungsermächtigungen, welche Leistungsansprüche im Asylrecht betreffen.¹⁸ Das Parlament soll sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll.¹⁹

Wie Daniel Thym in seiner Stellungnahme²⁰ für den Innenausschuss des Bundestages ausgeführt hat, besteht bei den vom Land einzurichtenden Aufnahmeeinrichtungen eine erhebliche Vielfalt der Möglichkeiten:

¹³ BVerfGE 83, 130 (152) – Josefine Mutzenbacher.

¹⁴ BVerfGE 132, 134 (160 f.) – Asylbewerberleistungsgesetz.

¹⁵ BVerfGE 7, 244 (253); BVerfGE 41, 251 (266); BVerfGE 58, 257 (277).

¹⁶ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17, Rn. 272.

¹⁷ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 26. April 2022 – 1 BvR 1619/17, Rn. 331.

¹⁸ BVerfGE 132, 134 – Asylbewerberleistungsgesetz.

¹⁹ BVerfGE 58, 257 (277).

²⁰ Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz vom 28. Oktober 2025, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ BT-Drucksache 21/1848 und „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem“ BT-Drucksache 21/1850, Ausschussdrucksache 21(4)086 A vom 29. Oktober 2025, online unter:

„Rein tatsächlich sind verschiedenste Ausgestaltungsformen denkbar: Zäune sind möglich, aber keineswegs obligatorisch; mit oder ohne Umzäunung kann ein (elektronisches) Zulassungssystem bestehen, um Einlass und Verlassen zu registrieren (unabhängig davon, ob eine Freiheitsbeschränkung besteht); umgekehrt sind rechtliche Aufenthaltsbeschränkungen denkbar, ohne dass diese tatsächlich kontrolliert werden (etwa in Form einer elektronischen Einlasskontrolle). Wenn die Länder derartige Sekundärmigrationszentren einrichten, müssen diese nicht zwangsläufig mit einer Freiheitsbeschränkung einhergehen.“²¹

Der in Art. 1 Nr. 7 a 1) des Gesetzentwurfs (zukünftig Nr. 8 gemäß Umdruck 20/6445) enthaltene Verweis auf Art. 20 und Art. 26 Abs. 3 der Aufnahme richtlinie kann schon deshalb nicht den Anforderungen an die Bestimmtheit genügen, weil sich die Modalitätenbeschreibungen dort nur am EU-Recht orientieren, verfassungsrechtliche Wertungen aber gar nicht berücksichtigen. Das unionsrechtliche Wiederholungsverbot, wonach Vorschriften aus EU-Verordnungen aus Gründen der Normklarheit und des Anwendungsvorrangs im nationalen Recht nicht wiederholt werden dürfen, gilt nur hinsichtlich unmittelbar wirkender EU-Verordnungen, nicht aber hinsichtlich umsetzungsbedürftiger EU-Richtlinien und solcher Verordnungen, die den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume eröffnen.

Die in der Gesetzesbegründung zu Nr. 7 Buchstabe a Ziffer 1 (Nr. 8 gem. Umdruck 20/6445) verfasste „Handlungsanweisung“ an den Verordnungsgeber hätte in den Gesetzestext und nicht in die Begründung gehört.

Der Parlamentsvorbehalt und das Bestimmtheitsgebot verlangen, dass die wesentlichen Entscheidungen im Normtext selbst getroffen werden, nicht nur in der Begründung des Gesetzentwurfs. Die Gesetzesbegründung ist kein bindendes Recht. Sie kann zwar zur Auslegung herangezogen werden, aber sie kann fehlenden normativen Gehalt nicht substituieren – und zwar aus mehreren Gründen:

Erstens ist die Begründung rechtlich unverbindlich. Sie bindet weder den Verordnungsgeber noch die vollziehende Gewalt noch die Gerichte. Der Verordnungsgeber kann auf ihrer Grundlage Regelungen erlassen, die die in der Begründung skizzierten Ziele verfehlen oder überschreiten, ohne dass die Betroffenen dagegen normativen Schutz hätten. Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung betont, dass wesentliche Entscheidungen dem Rechtsanwender und dem Rechtsbetroffenen aus der Norm selbst erkennbar sein müssen – nicht aus ihrer Entstehungsgeschichte.

Zweitens können Betroffene aus der Gesetzesbegründung keine subjektiven Rechte ableiten. Gerade die durch Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 3 EMRK begründeten Ansprüche auf würdige Unterbringung müssen für den Einzelnen erkennbar und durchsetzbar sein – das ist ein zentrales Erfordernis, das der EGMR in *M.S.S. v. Belgium and Greece*²² ausdrücklich hervorgehoben hat. Eine Gesetzesbegründung erfüllt das nicht.

Drittens folgt aus dem Bestimmtheitsgebot, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung aus der Norm selbst ablesbar sein müssen. Die Begründung darf zur Auslegung eines vorhandenen Normprogramms herangezogen werden, kann aber ein fehlendes nicht ersetzen. Wenn der Normtext der Ermächtigung – wie hier – keine inhaltlichen Maßstäbe für die zu erlassende Verordnung enthält, ist das Bestimmtheitsgebot nicht erfüllt, gleichgültig wie ausführlich die Begründung ist. Zwar hat die Landes-Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein und der Beauftragte für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen ein Arbeitspapier hinsichtlich von Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in

<https://www.bundestag.de/resource/blob/1118078/21-4-086-A-Stellungnahme-Prof-Dr-Thym-Uni-Konstanz-GEAS-21-1848-21-1850.pdf> (zuletzt aufgerufen am 17.5.2026).

²¹ Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz vom 28. Oktober 2025, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ BT-Drucksache 21/1848 und „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem“ BT-Drucksache 21/1850, Ausschussdrucksache 21(4)086 A vom 29. Oktober 2025, online unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1118078/21-4-086-A-Stellungnahme-Prof-Dr-Thym-Uni-Konstanz-GEAS-21-1848-21-1850.pdf> S. 13 (zuletzt aufgerufen am 17.5.2026).

²² EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Beschwerde-Nr. 30696/09, § 263.

Schleswig-Holstein herausgegeben.²³ Auch dieses genügt jedoch nicht dem Gebot, die Modalitäten der Unterbringung i.S.d. Art. 20 RL. 2024/1346 vom Gesetzgeber selbst regeln zu lassen.

III. Grundrechtsrelevanz als Maßstab

Je intensiver der Grundrechtsbezug einer Materie ist, desto dichter muss das parlamentarische Normprogramm sein. Die Regelung der Unterbringungsmodalitäten für Asylsuchende überschreitet diese Wesentlichkeitsschwelle. Bereits viele der umzusetzenden europäischen Regelungen bergen relevante menschenrechtliche Risiken.²⁴

Im grundrechtsrelevanten Bereich bedeutet wesentlich in der Regel, wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte.²⁵ Grundrechte sind bei der hier zu regelnden Materie auf verschiedenen Ebenen tangiert. Da das Gesetz der Durchführung von Unionsrecht i.S.d. Art. 51 Abs. 1 GRCh dient, sind einerseits die Grundrechte der EU-Grundrechte-Charta für die Rechtmäßigkeit maßgeblich. Das Bundesverfassungsgericht prüft die EU-Grundrechte jedoch nur dann, wenn das Gesetz vollständig durch EU-Recht determiniert ist. Dies ist hier nicht der Fall, sodass das Bundesverfassungsgericht sich eher an den grundrechtlichen Maßstäben des Grundgesetzes orientiert.

Da es bei dem Gesetz auch um die Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen, insbesondere die Unterbringung geht, ist auch die EMRK und die diesbezügliche Rechtsprechung des EGMR zu beachten. Dieser hat sich in mehreren Fällen mit der Frage einer menschenwürdigen Unterbringung befasst.²⁶

Auf nationaler Ebene spielt u.a. das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums eine Rolle, wie es das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz ausbuchstabiert hat.²⁷

Auch die Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 5 EMRK kann von Relevanz sein.

Nach Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs soll das Abschiebungshaftvollzugsgesetz dahingehend geändert werden, dass Personen unterschiedlichen Geschlechts in verschiedenen, voneinander getrennten Bereichen der Einrichtung untergebracht werden. Von dem Grundsatz der getrennten Unterbringung kann im Einzelfall unter Berücksichtigung des berechtigten Interesses der Unterbrachten, insbesondere aufgrund ihrer Persönlichkeit und besonderen Bedürfnisse, abgewichen werden, wenn die Sicherheit und Ordnung der Einrichtung nicht gefährdet sind.

Eine Inhaftierung oder haftähnliche Unterbringung von Kindern widerspricht den Kinderrechten aus der UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK): die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Artikel 3 UN-KRK), eine kindgerechte Unterbringung und die umfassende Umsetzung des Diskriminierungsschutzes (Artikel 2 UN-KRK)

²³ Landes-Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein und Beauftragter für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen des Landes Schleswig-Holstein, Mindeststandards für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern in Schleswig-Holstein |Arbeitspapier, o. J.), abrufbar unter: <https://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/beauftragte/fb/Dokumente/Mindeststandards-Kommunale-Unterbringung.pdf>, zuletzt aufgerufen am 17.5.2026.

²⁴ Fischer-Uebler, Annika: Wenig Freiheit, wenig Schutz: Das GEAS-Anpassungsgesetz aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive, VerBlog, 2025/9/04, <https://verfassungsblog.de/geas-anpassungsgesetz/>, DOI: 10.59704/03d9c4000cc6051d.

²⁵ BVerfGE 58, 257 (269); BVerfGE 34, 165 (192) – Hessische Förderstufe; BVerfGE 40, 237 (248 f.) – Strafvollzugsrecht; BVerfGE 41, 251 (260 f.) – Speyer-Kolleg.

²⁶ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21. Januar 2011, M.S.S. v. Belgium and Greece, Beschwerde-Nr. 30696/09; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 4. November 2014, Tarakhel v. Switzerland, Beschwerde-Nr. 29217/12; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 15. Dezember 2016, Khlaifia and Others v. Italy, Beschwerde-Nr. 16483/12; EGMR (Kammer), Urteil vom 5. April 2011, Rahimi v. Greece, Beschwerde-Nr. 8687/08; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21. November 2019, Ilias and Ahmed v. Hungary, Beschwerde-Nr. 47287/15; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21. November 2019, Z.A. and Others v. Russia, Beschwerde-Nr. 61411/15 u. a.

²⁷ BVerfGE 132, 134 – Asylbewerberleistungsgesetz.

können so nicht gewährleistet werden.²⁸ Auch unabhängig von Kindern schützt Art. 6 Abs. 1 GG das Institut der Ehe und der Familie. Die in Art. 3 Nr. 2 des Gesetzentwurfs normierte grundsätzliche Getrenntunterbringung der Geschlechter betrifft dieses Recht, insbesondere weil die mögliche Ausnahme hiervon nur als Kann-Bestimmung ausgestaltet ist.

Auch bei den Modalitäten der Unterbringung in Umsetzung von Art. 20, Art. 24 ff. RL 2024/1346 spielen die Rechte der Kinder und Familien i.S.d. Art. 6 Abs. 1 GG eine gewichtige Rolle.

IV. EGMR-Rechtsprechung als Auslegungsmaßstab

1. M.S.S. v. Belgium and Greece (21. Januar 2011, Nr. 30696/09)

In seiner Entscheidung M.S.S. v. Belgium and Greece²⁹ entschied der EGMR, dass die Haftbedingungen, denen der Beschwerdeführer ausgesetzt war, unzumutbar waren. Es vertrat die Ansicht, dass das Gefühl der Willkür und das damit häufig einhergehende Gefühl der Minderwertigkeit und Angst sowie die tiefgreifenden Auswirkungen, die solche Haftbedingungen zweifellos auf die Würde einer Person haben, in ihrer Gesamtheit eine erniedrigende Behandlung darstellen, die gegen Artikel 3 der Konvention verstößt. Darüber hinaus wurde die Notlage des Beschwerdeführers durch die seiner Situation als Asylbewerber innewohnende Schutzbedürftigkeit noch verstärkt.

Hieran wird deutlich, dass gerade die Modalitäten der Unterbringung, deren Regelung Art. 20 der Aufnahmerichtlinien dem Land aufgibt und welches dieses mit Art. 1 Nr. 7 a) (1) Nr. 1 (Nr. 8 gem. Umdruck 20/6445) des Gesetzentwurfs umzusetzen gedenkt, in hohem Maße grundrechtsrelevant sind, insbesondere um extreme materielle Not zu verhindern. Die Modalitäten der Unterbringung in Verbindung mit der anhaltenden Ungewissheit, und dem völligen Fehlen jeglicher Aussicht auf eine Verbesserung der Lage können das erforderliche Ausmaß an Schwere erreichen, um in den Anwendungsbereich von Artikel 3 der Konvention zu fallen.

Diese Grundrechtsrelevanz verlangt nach einer gesetzgeberischen Regelung der wesentlichen Modalitäten der Unterbringung.

2. Tarakhel v. Switzerland (4. November 2014, Nr. 29217/12)

Erneut in Tarakhel v. Switzerland³⁰ hat der EGMR die besondere Vulnerabilität von Asylsuchenden hervorgehoben. Hierbei ging es insbesondere auch um die Unterbringung in überfüllten Einrichtungen und fehlende Privatsphäre.³¹ Insbesondere für Kinder müssen die Unterbringungsmodalitäten auf deren besonderen Bedürfnisse abgestimmt sein.

3. Sicherungsverwahrungsrechtsprechung

Schließlich haben EGMR und Bundesverfassungsgericht in ihren Entscheidungen zur Sicherungsverwahrung ein Abstandsgebot entwickelt, wonach der Gesetzgeber ein Gesamtkonzept der Sicherungsverwahrung zu entwickeln und normativ festzuschreiben habe.³² Kernaussage ist, dass eine nicht haftbezogene Unterbringung nicht haftähnlich ausgestaltet sein darf.

„Die zentrale Bedeutung, die diesem Konzept für die Verwirklichung des Freiheitsgrundrechts des Untergebrachten zukommt, gebietet jedoch eine gesetzliche Regelungsdichte, die keine maßgeblichen

²⁸ Fischer-Uebler, Annika: Wenig Freiheit, wenig Schutz: Das GEAS-Anpassungsgesetz aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive, VerBlog, 2025/9/04, <https://verfassungsblog.de/geas-anpassungsgesetz/>, DOI: 10.59704/03d9c4000cc6051d.

²⁹ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 21. Januar 2011, M.S.S. v. Belgium and Greece, Beschwerde-Nr. 30696/09.

³⁰ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 4. November 2014, Tarakhel v. Switzerland, Beschwerde-Nr. 29217/12, § 96.

³¹ EGMR (Große Kammer), Urteil vom 4. November 2014, Tarakhel v. Switzerland, Beschwerde-Nr. 29217/12, § 115.

³² BVerfGE 109, 133 – Sicherungsverwahrung; EGMR (Kammer), Urteil vom 17. Dezember 2009, M. v. Deutschland, Beschwerde-Nr. 19359/04; EGMR (Kammer), Urteil vom 13. Januar 2011, Haidn v. Deutschland, Beschwerde-Nr. 6587/04; EGMR (Kammer), Urteil vom 13. Januar 2011, Kallweit v. Deutschland, Beschwerde-Nr. 17792/07; EGMR (Kammer), Urteil vom 13. Januar 2011, Mauties v. Deutschland, Beschwerde-Nr. 20008/07; EGMR (Kammer), Urteil vom 13. Januar 2011, Schummer v. Deutschland, Beschwerde-Nrn. 27360/04 und 42225/07; BVerfGE 128, 326 – Sicherungsverwahrung; EGMR (Große Kammer), Urteil vom 4. Dezember 2018, Inseher v. Deutschland, Beschwerde-Nrn. 10211/12 und 27505/14.

*Fragen der Entscheidungsmacht von Exekutive oder Judikative überlässt, sondern deren Handeln in allen wesentlichen Bereichen wirksam determiniert.*⁶³

Die Sicherungsverwahrungsrechtsprechung ist an dieser Stelle nicht als dogmatische Parallele heranzuziehen – die Unterbringung nach Art. 20 RL 2024/1346 ist keine strafrechtliche Maßregel, und das Abstandsgebot findet auf sie keine Anwendung. Der aus dieser Rechtsprechung zu gewinnende Verfassungsrechtssatz ist jedoch allgemeinerer Natur: Schafft der Gesetzgeber eine Freiheitsbeschränkung, die formal keine Freiheitsentziehung ist, aber durch ihre konkrete Ausgestaltung faktisch in eine solche umschlagen kann, gebietet der Parlamentsvorbehalt eine Regelungsdichte, die diesen Übergang normativ verhindert. Genau dies ist die Situation bei den Aufenthalts- und Bewegungsbeschränkungen nach §§ 47 Abs. 2, 68 AsylG n.F. Das kumulative Zusammenspiel von Wohnpflicht, nächtlichen Aufenthaltspflichten, Leistungskürzungen bei Verstößen, Meldepflichten und der Möglichkeit der Inhaftierung bei Pflichtverletzungen erzeugt ein Regime, das – in den Worten der Diakonie Deutschland in ihrer Stellungnahme zum GEAS-Anpassungsgesetz – darauf abzielt, „Menschen in haftähnliche Situationen zu bringen“ und Schutzsuchenden, insbesondere Familien mit Kindern und Menschen mit Behinderung, „erhebliches Leid“ zufügt.³⁴ Das subjektive Empfinden einer Haftsituation entsteht nicht durch einen einzelnen Eingriff, sondern durch das Zusammenspiel dieser Maßnahmen. In der Sache entspricht das dem verfassungsrechtlichen Problem, das BVerfG und EGMR zur Sicherungsverwahrung formuliert haben: Eine Unterbringung, die formal keine Haft ist, kann faktisch zu einer werden – und der Gesetzgeber muss durch eigene normative Festlegungen sicherstellen, dass sie es nicht wird. Das hier einschlägige Gebot ist kein Abstandsgebot im technischen Sinne, sondern das aus Parlamentsvorbehalt und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgende Gebot gesetzlicher Regelungsdichte: Der Landesgesetzgeber muss selbst die Grenzen zwischen zulässiger Wohnpflicht und faktischer Haft normieren und darf dies nicht dem Ordnungsgeber überlassen. Je größer der gesetzgeberische Spielraum für die Ausgestaltung von Unterbringungsmodalitäten ist, umso dichter muss der Gesetzgeber diese selbst regeln und darf sie nicht der Judikativen oder qua Verordnungsermächtigung der Exekutiven überlassen. Haftähnliche Situationen, v.a. für Kinder und andere vulnerable Gruppen sind unter allen Umständen zu vermeiden.

D. Folgerung für die Landesgesetzgebung

Die Rahmenrechtsetzung bei der Regelung der Unterbringung nach § 44 AsylG (neu) schließt eine Landesgesetzgebungspflicht ein: Gerade weil der Bund nur einen Rahmen gesetzt hat, liegt die normative Verantwortung für die wesentlichen Modalitäten beim Landesgesetzgeber.

Hierbei sind insbesondere die Rechte vulnerabler Gruppen, wie Minderjähriger, in den Blick zu nehmen. In seiner Stellungnahme zum GEAS-Umsetzungsgesetz des Bundes schreibt Daniel Thym:

*„Erneut regelt das künftige Asylgesetz als „Rumpfregelung“ nur ausgewählte Aspekte. Nicht im Gesetzeswortlaut abgebildet sind weitreichende Schutzvorschriften zugunsten von vulnerablen Gruppen unter Einschluss von Kindern und Jugendlichen. Diese Vorgaben in Art. 20-25 Asylverfahrensverordnung (EU) 2024/1348 und Art. 23 Asyl- und Migrationsmanagementverordnung (EU) 2024/1351 sind unmittelbar anwendbar bzw. werden im Fall von Art. 24-28 Aufnahmerichtlinie (EU) 2024/1346 von den Ländern aufgrund ihrer Verwaltungshoheit umzusetzen sein.“*⁶⁵

Die von Thym erwähnten unmittelbar geltenden Regelungen aus den GEAS-Verordnungen enthalten lediglich Verfahrensbestimmungen, nicht aber Regelungen zu den Modalitäten der Unterbringung. Dies gibt Art. 20, Art.

³³ BVerfGE 128, 326 (378) – Sicherungsverwahrung.

³⁴ Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf eines GEAS-Anpassungsgesetzes, 8.7.2025, online unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/M14/geas-anpassungsgesetz-2/diakonie.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt aufgerufen am 17.5.2026).

³⁵ Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Daniel Thym, Universität Konstanz vom 28. Oktober 2025, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ BT-Drucksache 21/1848 und „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des AZRG und weiterer Gesetze in Folge der Anpassung des nationalen Rechts an das Gemeinsame Europäische Asylsystem“ BT-Drucksache 21/1850, Ausschussdrucksache 21(4)086 A vom 29. Oktober 2025, online unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1118078/21-4-086-A-Stellungnahme-Prof-Dr-Thym-Uni-Konstanz-GEAS-21-1848-21-1850.pdf> (zuletzt aufgerufen am 17.5.2026).

24 ff. RL 2024/1346 den nationalen Gesetzgebern – hier dem Land Schleswig-Holstein – auf. Insbesondere Art. 26 bedarf hier einer Umsetzung durch den Gesetzgeber, welchem weder durch einen Verweis auf die Richtlinie noch einer Erwähnung in der Gesetzesbegründung hinreichend Rechnung getragen wird. Selbst wenn einzelne EU-Verordnungen nähere Bestimmungen enthalten, steht dies einer Wiederholung, Bündelung und Konkretisierung durch den Landesgesetzgeber nicht entgegen. Eine Wiederholung des Unionsrechts ist erlaubt, wenn dies für die Rechtsklarheit in einem komplexen Gesamtsystem notwendig ist.

„Ein solcher Fall liegt insbesondere dann vor, wenn eine ganze Reihe unionsrechtlicher, einzelstaatlicher und regionaler Vorschriften zusammentreffen und das unionsrechtliche System nicht allein durch die Verordnungen bestimmt ist. Für die Umsetzung der GEAS-Reform ist somit eine Wiederholung des Normtextes nicht nur rechtmäßig, sondern geboten.“³⁶

Zwar ist zu erwarten, dass eine künftige Landesverordnung die unionsrechtlichen und grundrechtlichen Anforderungen einhält. Dem verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgebot, wonach eine Verordnungsermächtigung Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss, genügen vielleicht berechnete und aus der Vergangenheit genährte Erwartungen an die Exekutive aber nicht.

Es ist bezeichnend, dass der Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Modalitäten der Haft die wesentlichen Aspekte geregelt hat. Hinsichtlich der nicht-haftähnlichen Unterbringung überlässt er die Details den Ländern. Diese sind in der Pflicht, die Modalitäten der Unterbringung nach Art. 20 RL 2024/1346 in ähnlicher Bestimmtheit durch den Gesetzgeber und nicht die Exekutive zu regeln.

E. Änderung des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes

Auch die Änderung des § 4 Abschiebungshaftvollzugsgesetz ist grundrechtlich problematisch. Geschlechtertrennung ist nach der Norm die Regel (Abs. 1), Einzelunterbringung das Leitbild (Abs. 1 S. 2), Familienunterbringung die Ausnahme vom Trennungsgrundsatz (Abs. 3: „abweichend von den Absätzen 1 und 2“). Diese Ausnahme ist zudem auf den engeren Sachverhalt beschränkt, dass mehrere Angehörige „zusammen abgeschoben werden sollen“ – also der bevorstehende gemeinsame Vollzug als Voraussetzung.

Maßgeblicher unionsrechtlicher Prüfungsmaßstab für die Abschiebungshaft ist nicht die Aufnahme-Richtlinie RL 2024/1346, die für Personen gilt, die internationalen Schutz beantragen, sondern die Rückführungsrichtlinie RL 2008/115/EG, die für alle ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen gilt und durch das GEAS-Reformpaket unberührt bleibt.³⁷ Art. 17 Abs. 2 RL 2008/115/EG normiert als Regelstandard, dass auf ihre Abschiebung wartende Familien in gesonderter Unterbringung untergebracht werden, die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet. Art. 17 Abs. 5 RL 2008/115/EG bestimmt, dass das Wohl des Kindes bei der Inhaftnahme Minderjähriger einen primären Gesichtspunkt darstellt. Familieneinheit und Privatsphäre sind damit nicht Ausnahme, sondern Regelstandard. Das entspricht der Logik von § 70a Abs. 5 AsylG (neu), der – als Bundesgesetzgeber für die Asylverfahrenshaft – die gesonderte Familienunterbringung mit angemessener Privatsphäre ausdrücklich als Hauptregel normiert, von der nur in engen Grenzen abgewichen werden kann.

Der Gesetzentwurf ändert § 4 Abs. 1, lässt aber § 4 Abs. 3 unangetastet. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis bleibt damit unverändert: Familieneinheit ist Ausnahme von der Geschlechtertrennung. Das ist strukturell inkompatibel mit der Richtlinienvorgabe, die Familieneinheit als Primärprinzip verankert.

³⁶ Hruschka, Constantin: Umsetzung verboten?: Vom Normwiederholungsverbot zum Normwiederholungsgebot, VerfBlog, 2025/6/13, <https://verfassungsblog.de/umsetzung-verboten/>, DOI: 10.59704/dbab7a613aad0a91.

³⁷ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98. Die Richtlinie ist nicht Teil des GEAS-Reformpakets 2024 und wird durch dieses nicht ersetzt. Ein Kommissionsvorschlag zur Ablösung durch eine unmittelbar geltende Verordnung (März 2025) ist noch nicht verabschiedet.

F. Konkrete Vorschläge

I. § 2 LAufnG (neu): Berücksichtigung besonderer Bedürfnisse

Der neue § 2 LAufnG setzt § 44 Abs. 2 AsylG auf Landesebene um und benennt den Kreis vulnerabler Personen. Dies ist ein positiver normativer Anknüpfungspunkt. Die Norm enthält allerdings nur eine abstrakte Berücksichtigungspflicht, ohne mit entsprechender Regelungsdichte die konkrete Ausgestaltung dieser Berücksichtigungspflicht zu beschreiben. Auch prozedurale Safeguards enthält die Neuregelung nicht.

II. § 12 Abs. 1 Nr. 1 LAufnG (neu): Verordnungsermächtigung Unterbringungsmodalitäten

Die Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 1 Nr. 1 LAufnG enthält keine inhaltlichen Maßstäbe, wie die Modalitäten der Unterbringung ausgestaltet werden sollen. Dieser an den Gesetzgeber adressierten Pflicht genügt weder der Verweis auf Art. 20 und Art. 26 Abs. 3 der Aufnahme richtlinie noch die Präzisierung in der Gesetzesbegründung. Aspekte wie Familieneinheit, Geschlechtertrennung, Privatsphäre, Festlegung von Mindeststandards für vulnerable Gruppen, insb. Kinder, werden im Gesetz nicht klar definiert. Auch die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Beschreibung des unbedingt zu wahren Existenzminimums durch den Gesetzgeber findet nicht statt. Die Definition und Verankerung von verbindlichen Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden sollte konkret im Gesetz erfolgen statt nur allgemein auf die Aspekte in Art. 20 bzw. Art. 26 Abs. 3 der RL (EU) 2024/1346 verwiesen. Dies betrifft auch und insbesondere Eckpunkte einer Zugangsregelung für die Migrations- und Rechtsberatung, um das Zugangsrecht aus Art. 20 Abs. 2 lit. b) und lit. c) der RL (EU) 2024/1346 umzusetzen.

Zu beachten ist, dass die Modalitäten der Unterbringung auf keinen Fall haftähnlich ausgestaltet sein dürfen, insbesondere vor dem Hintergrund der Wohnpflicht nach § 47 AsylG. Die Ausgestaltung der Wohnpflicht und deren mögliche Überwachung obliegt dem Gesetzgeber. Eine dauerhafte Aufenthaltspflicht, die Menschen über einen längeren Zeitraum daran hindert, außerhalb der Einrichtung soziale Kontakte, Ärzte, Beratungsstellen, Geschäfte, Job-Interviews etc. wahrzunehmen, ist mit den Grundrechten außerhalb von Haftsituationen nicht vereinbar. Eine Maßnahme, die sich faktisch wie eine Freiheitsentziehung anfühlt kann nicht bedarfsgerecht, insbesondere für vulnerable Personen wie Kinder sein. Es bedarf einer gesetzlichen Regelung, dass Beschränkungen der Bewegungsfreiheit im Rahmen der Modalitäten der Unterbringung nicht für Familien mit Kindern gelten.

Die in der Gesetzesbegründung des Landesgesetzgebers zu findenden Ausführungen zu den Modalitäten der Unterbringung müssen im Gesetz normiert werden, da die Gesetzesbegründung kein vollwertiges Normsubstitut ist und sich aus ihr insbesondere keine subjektiven Rechte ableiten lassen.

Insbesondere die durch § 44 Abs. 1a AsylG in die Hände der Länder gegebenen Einrichtungen zur Durchführung von Verfahren der Sekundärmigration sind europarechtlich nicht vorgesehen - aber auch nicht verboten. § 44 Abs. 1a normiert ausdrücklich, dass die Länder solche Aufnahmeeinrichtungen für die Sekundärmigration errichten können, aber nicht müssen. Die Entscheidung darüber, wie das Land mit dem vom Bundesgesetzgeber eingeräumten Ermessen umgeht, ob es also Aufnahmeeinrichtungen für die Sekundärmigration schafft oder die Unterbringung anderweitig sicherstellt, muss der Landesgesetzgeber selbst treffen und darf sie nicht vollständig an die Exekutive delegieren.

Das LAufnG sollte folgende wesentliche Grundentscheidungen selbst normieren, bevor eine technisch-organisatorische Ausgestaltung per Verordnung delegiert wird:

- a) *Zulässige Unterbringungsformen (Gemeinschaftsunterkunft, dezentrale Unterbringung u.a.), sowie die Ausgestaltung der Wohnpflicht um eine Haftähnlichkeit zu vermeiden*
- b) *Gesetzliches Familieneinheitsgebot*
- c) *Geschlechtertrennungsgebot mit gesetzlich definierten Ausnahmen*
- d) *Mindeststandards für Familien mit Kindern (kindgerechte Ausstattung, insb. Art. 26 RL 2024/1346)*
- e) *Besondere Schutzmaßnahmen für vulnerable Gruppen i.S.d. Art. 24 RL 2024/1346*

f) Zugangsregelung für die Migrations- und Rechtsberatung i.S.d. Art. 20 Abs. 2 lit. b) und lit. c) der RL (EU) 2024/1346.

III. § 12 Abs. 1 Nr. 2 LAufnG (neu): Verordnungsermächtigung Notfallplanung

§ 12 Abs. 1 Nr. 2 LAufnG ermächtigt die Exekutive zur Aufstellung von Notfallplänen und damit einer Ausgestaltung der Abweichungsbefugnis nach Art. 20 Abs. 10 RL 2024/1346. Der Notfallplan aktiviert ein Regime, in dem von sonst obligatorischen Aufnahme Standards abgewichen werden darf.

Auch diesbezüglich bleibt die Verordnungsermächtigung hinter dem verfassungsrechtlichen Grundsatz zurück, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Aspekte selbst regeln muss. Die Verordnungsermächtigung erfasst nur das Verfahren der Aufstellung, nicht aber die materiellen Abweichungsbefugnisse nach Art. 20 Abs. 10 RL 2024/1346.

Da, wie ausgeführt, insbesondere die Modalitäten der Unterbringung eine erhebliche Grundrechtsrelevanz aufweisen, muss auch die Aktivierung des Notfallregimes vom Gesetzgeber genau bestimmt werden: Wann sind die Aufnahmekapazitäten „vorübergehend erschöpft“ und welche materiellen Abstriche werden dann bei der Unterbringung und anderen Leistungen gemacht? Wie wird in diesem Fall mit vulnerablen Gruppen, insbesondere Kindern umgegangen? Was ist der unabdingbare Mindeststandard im Sinne des verfassungsrechtlich gebotenen Existenzminimums – auch in der Notlage?

§ 36c IuFöG verpflichtet zur Aufstellung eines Notfallplans, der die geplanten Maßnahmen festlegt, die zur Gewährleistung einer angemessenen Aufnahme von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen zu treffen sind, wenn die Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine unverhältnismäßig hohe Zahl von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen aufnehmen müssen. Art. 6 GG und die UN-Kinderrechtskonvention verstärken hier die Grundrechtsrelevanz, weshalb bei dieser besonders vulnerablen Gruppe die Notfallmaßnahmen, die von den normalen Schutzstandards abweichen, besonders klar parlamentarisch definiert sein müssen.

IV. Unabhängiges Monitoring

Das reformierte Gemeinsame Europäische Asylsystem verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht nur dazu, bestimmte Verfahren durchzuführen und Einrichtungen zu betreiben. Es schreibt auch vor, dass die Einhaltung der dabei geltenden Grundrechte unabhängig überwacht wird. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 10 VO 2024/1356 (Screening-VO), der einen unabhängigen Überwachungsmechanismus fordert, der die Grundrechtskonformität des Screenings sowie die Bedingungen in den genutzten Einrichtungen kontrolliert. Der Mechanismus muss von den vollziehenden Behörden unabhängig sein und ungehinderten – auch unangekündigten – Zugang zu allen Einrichtungen, Personen und Dokumenten haben. Die Screening-VO erfasst dabei nicht nur das Screening an EU-Außengrenzen nach Art. 5 VO 2024/1356, sondern auch das Screening im Hoheitsgebiet nach Art. 7 VO 2024/1356, das in § 15b AufenthG n.F. geregelt ist und von Landesbehörden vollzogen wird. Dieses Inland-Screening ist für Schleswig-Holstein der praktisch maßgebliche Anknüpfungspunkt. Eine entsprechende unabhängige Monitoring-Stelle sieht zusätzlich auch Art. 43 Abs. 4 VO 2024/1348 für die Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen vor. Die theoretisch denkbare Relevanz der maritimen Außengrenze an Nord- und Ostsee für Grenzverfahren nach Art. 43 Abs. 4 VO 2024/1348 ist angesichts der tatsächlichen Migrationslage allerdings zu vernachlässigen.

Der Bundesgesetzgeber hat in Art. 12 GEAS-Anpassungsgesetz das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) als unabhängigen Überwachungsmechanismus designiert, dabei jedoch einen ausdrücklichen Vorbehalt aufgenommen: Das Mandat des DIMR gilt nicht für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften über Inhaftnahme und Unterbringung, deren Einrichtung in der Verwaltungshoheit der Länder liegen. Die Pflicht, das Monitoring für Inhaftnahme und Unterbringung durch Landesbehörden zu regeln, trifft deshalb die Länder selbst.

Das bisherige LAufnG enthält keine Bestimmung zur unabhängigen Überwachung der Aufnahmeeinrichtungen. Das AHafVollzG SH kennt in § 22 einen Beirat, der die Einrichtungsleitung berät und sich für die Interessen der Untergebrachten einsetzt. Der Beirat ist kein unabhängiges Kontrollorgan, hat kein systematisches Mandat zur Grundrechtsprüfung und kein Recht auf ungehinderten Zugang. Die Evaluation nach § 26 AHafVollzG SH liegt in den Händen der zuständigen obersten Landesbehörde selbst und ist damit keine unabhängige Überwachung im Sinne des Unionsrechts.

Der Gesetzentwurf 20/4137 ändert sowohl das LAufnG als auch das AHaftVollzG SH, schließt diese Regelungslücke aber nicht. Ab dem 12. Juni 2026 steht damit ein neu geregeltes System aus Screening, Aufnahme und Haft ohne die unionsrechtlich vorgeschriebene unabhängige Kontrolle seiner Grundrechtskonformität gegenüber. Ich empfehle, den Gesetzentwurf um eine gesetzliche Benennung einer unabhängigen Monitoringstelle zu ergänzen, verbunden mit der gesetzlichen Regelung des ungehinderten Zugangsrechts zu den betroffenen Einrichtungen. Eine Delegation dieser Entscheidung an den Ordnungsgeber wäre mit dem Parlamentsvorbehalt nicht vereinbar, da die Frage, wer in grundrechtssensibler Inhaftnahme und einrichtungsbezogener Unterbringung kontrolliert, ob Grundrechte gewahrt werden, eine wesentliche Entscheidung im Sinne der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts darstellt.

Der Umdruck 20/6445 adressiert durch den neu eingefügten § 3 Abs. 2 und Abs. 3 LAufnG einen Teil der Kompetenzfrage: Das Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge wird nunmehr unmittelbar durch Gesetz als zuständige Stelle für das Inland-Screening nach Art. 7 VO 2024/1356 sowie für die Anordnung von Bewegungsbeschränkungen (§§ 68, 68a AsylG) und die Beantragung von Asylverfahrenshaft (§ 69 AsylG) bestimmt. Das Landesamt ist damit in Schleswig-Holstein gleichzeitig für die Durchführung des Screenings, die Unterbringung der betroffenen Personen und die Anordnung von Freiheitsbeschränkungen zuständig. Diese Konzentration von Befugnissen in einer einzigen Behörde macht die gesetzliche Verankerung einer unabhängigen Überwachung noch dringlicher. Eine entsprechende Monitoringregelung enthält auch der Umdruck nicht.

G. Fazit

Der Gesetzentwurf setzt das GEAS in wesentlichen Teilen durch Verordnungsermächtigungen um, die die inhaltlichen Maßstäbe für die zu erlassenden Verordnungen im Gesetzestext nicht selbst verankern. Das begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Parlamentsvorbehalt und das Bestimmtheitsgebot verlangen, dass wesentliche Entscheidungen – namentlich die Modalitäten der Unterbringung, die Grenzen zwischen zulässiger Wohnpflicht und faktischer Freiheitsbeschränkung sowie die Schutzstandards für vulnerable Gruppen – durch den Gesetzgeber selbst getroffen werden. Eine Verordnungsermächtigung, die diese Entscheidungen offen lässt, trägt das Risiko, dass die auf ihrer Grundlage erlassene Verordnung ohne hinreichende gesetzliche Ermächtigung steht und gerichtlich angreifbar wird. Eine Präzisierung des Gesetzentwurfs wäre daher nicht nur rechtspolitisch wünschenswert, sondern dient auch der Rechtssicherheit des gesamten Umsetzungsvorhabens.

Ich gebe dem Ausschuss drei Empfehlungen mit:

Die wesentlichen Modalitäten der Unterbringung nach Art. 20 RL 2024/1346 – Familieneinheitsgebot, Geschlechtertrennung mit gesetzlich definierten Ausnahmen, Mindeststandards für Kinder und andere vulnerable Gruppen, Zugang zu Rechts- und Migrationsberatung sowie die Grenzziehung zwischen Wohnpflicht und faktischer Freiheitsentziehung – sollten im Gesetz selbst normiert werden. Die Gesetzesbegründung bietet hierfür keinen gleichwertigen Ersatz.

Das Regel-Ausnahme-Verhältnis in § 4 Abs. 3 AHaftVollzG SH verdient eine Überprüfung im Lichte des Art. 17 Abs. 2 RL 2008/115/EG, der gesonderte Familienunterbringung mit angemessener Privatsphäre als Regelstandard vorsieht. Eine Anpassung würde den Gesetzentwurf in Einklang mit dem geltenden Unionsrecht bringen.

Schließlich legt Art. 10 VO 2024/1356 eine gesetzliche Benennung einer unabhängigen Monitoringstelle für Inhaftnahme und Unterbringung nahe. Der Bund hat diese Aufgabe den Ländern ausdrücklich überlassen. Eine entsprechende Regelung im Landesgesetz würde einer möglichen Beanstandung durch die EU-Kommission vorbeugen und die Unionsrechtskonformität des schleswig-holsteinischen Umsetzungsrahmens absichern. Der Umdruck 20/6445 konzentriert diese Aufgabe weiter, indem er dem Landesamt das Inland-Screening, die Unterbringung und die Anordnung von Bewegungsbeschränkungen in einer Hand zusammenfasst. Eine gesetzliche Monitoringstelle ist daher umso mehr geboten.

Kiel, Mai 2026

Dr. Moritz von Rochow

Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht