



---

**Fachbereich WD 3**

---

**Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige  
Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG**

**Die Kürzung von Haushaltsmitteln für die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung im Lichte von § 12a AsylG**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 037/26  
Abschluss der Arbeit: 08.05.2026  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Die Regelung des § 12a AsylG</b>	<b>4</b>
2.1.	Gesetzeshistorie	4
2.2.	Regelungsgehalt	6
2.3.	Bundesprogramm „Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung“	7
<b>3.</b>	<b>Begrenzung der Haushaltsgesetzgebung durch § 12a AsylG?</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>Begründungspflichten des Haushaltsgesetzgebers?</b>	<b>12</b>

## 1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, ob eine Streichung von Haushaltsmitteln für die unabhängige Asylverfahrensberatung mit § 12a Abs. 1 Satz 1 Asylgesetz (AsylG)<sup>1</sup> vereinbar wäre. Weiter wurde gefragt, ob eine solche Entscheidung mit dem Ergebnis einer nichtöffentlichen Evaluation begründet werden könne.

Im Folgenden wird zunächst die Regelung des § 12a AsylG dargestellt (unter 2.), bevor geprüft wird, inwieweit insbesondere § 12a Abs. 1 Satz 1 AsylG Bindungswirkung für die Haushaltsgesetzgebung zukommt (unter 3.). Abschließend wird der Frage nachgegangen, ob der Haushaltsgesetzgeber Begründungspflichten unterliegt (unter 4.).

Mit der Frage, ob eine Streichung von Bundesmitteln zur Förderung der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung i. S. v § 12a AsylG mit Art. 15 bis 19 der Asylverfahrens-Verordnung (AV-VO)<sup>2</sup> und Art. 21 der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AMM-VO)<sup>3</sup> vereinbar wäre, beschäftigt sich die Arbeit „Unionsrechtliche Vorgaben für die Rechtsauskunft an Asylantragsteller – Zur Unionsrechtskonformität von Mittelkürzungen im Rahmen von § 12a AsylG“ des Fachbereichs EU 6.<sup>4</sup>

## 2. Die Regelung des § 12a AsylG

### 2.1. Gesetzeshistorie

§ 12a AsylG wurde durch das „Zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ (sog. Geordnete-Rückkehr-Gesetz) in das AsylG eingefügt<sup>5</sup> und sah zunächst vor, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine zweistufige „für die Asylsuchenden freiwillige, unabhängige staatliche Asylverfahrensberatung“ (§ 12a AsylG a.F.)<sup>6</sup> durchführte: Auf erster Stufe sollte allen Asylsuchenden vor Antragsstellung in Gruppengesprächen Informationen zum Ablauf des Asylverfahrens sowie zu Rückkehrmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Auf

---

1 Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.09.2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 364).

2 Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.05.2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, [ABl. L. 2024/1348, 22.05.2024 \(konsolidierte Fassung v. 27.02.2026\)](#).

3 Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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, [ABl. L. 2024/1351 \(berichtigte Fassung\)](#).

4 Fachbereich EU 6, Unionsrechtliche Vorgaben für die Rechtsauskunft an Asylantragsteller - Zur Unionsrechtskonformität von Mittelkürzungen im Rahmen von § 12a AsylG, Sachstand vom 08.05.2026, EU 6 - 3000 - 046/26.

5 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 19/10047, 19/10506 -, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 05.06.2019, [BT-Drs. 19/10706](#).

6 [Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht](#) vom 15.08.2019 (BGBl. I S. 1294).

zweiter Stufe erfolgte in Einzelgesprächen eine individuelle Asylverfahrensberatung (§ 12a AufenthG a.F.). Letztere konnte nach der Gesetzesbegründung durch das Bundesamt oder Wohlfahrtsverbände durchgeführt werden.<sup>7</sup> Für die Durchführung der Beratung sollte den Wohlfahrtsverbänden Räumlichkeiten und Sachmittel zur Verfügung gestellt werden.<sup>8</sup> Die Regelung wurde u.a. wegen ihrer Widersprüchlichkeit kritisiert, da die Asylverfahrensberatung durch eine Behörde nicht „unabhängig“ erfolgen könne.<sup>9</sup>

Mit dem Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren wurde § 12a AsylG neu gefasst, um eine „behördenunabhängige Asylverfahrensberatung [...], die durch gut informierte Asylsuchende zu einer erhöhten Effizienz und Akzeptanz der Asylverfahren beiträgt“ und „durch den behördenunabhängigen Charakter [...] die Akzeptanz der Asylentscheidung“ steigert, zu etablieren.<sup>10</sup>

Die erste Stufe der bisherigen staatlichen Asylverfahrensberatung durch das Bundesamt wurde durch § 24 Abs. 1 Satz 2 AsylG beibehalten („Das Bundesamt unterrichtet den Ausländer frühzeitig in einer Sprache, deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann, über den Ablauf des Verfahrens, über seine Rechte und Pflichten im Verfahren, insbesondere über Fristen und die Folgen einer Fristversäumung, sowie über freiwillige Rückkehrmöglichkeiten“). Die zweite Stufe sieht nach der Neuregelung des § 12a AsylG keine Beteiligung des Bundesamtes mehr vor: „Der Bund wird stattdessen dazu verpflichtet, diese ausschließlich behördenunabhängige Beratung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu fördern.“<sup>11</sup>

Durch das GEAS-Anpassungsgesetz<sup>12</sup> bleibt § 12a AsylG unberührt. Zum 12. Juni 2026 fällt jedoch die Regelung des § 24 AsylG weg, und hinter § 12a AsylG wird § 12b AsylG eingefügt, welcher normiert, dass das BAMF auf Ersuchen des Antragstellers „unentgeltlich Rechtsauskunft

---

7 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 19/10047, 19/10506 -, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 05.06.2019, BT-Drs. 19/10706, S. 15.

8 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksachen 19/10047, 19/10506 -, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 05.06.2019, BT-Drs. 19/10706, S. 15.

9 Vgl. etwa: Bender/Bethke/Dorn, Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG Rn. 26; Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 16.1 m.w.N.

10 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, [BT-Drs. 20/4327](#), S. 15.

11 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, BT-Drs. 20/4327, S. 26.

12 Gesetz zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz) vom 23.04.2026 (BGBl. I 2026, Nr. 111).

---

nach Artikel 16 der Verordnung (EU) 2024/1348<sup>13</sup> und nach Artikel 21 der Verordnung (EU) 2024/1351<sup>14</sup>“ gewährt.

## 2.2. Regelungsgehalt

§ 12a Abs. 1 Satz 1 AsylG sieht vor, dass der Bund eine behördenunabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung fördert. Die Förderung setzt gemäß § 12a Abs. 1 Satz 2 AsylG voraus, dass die Träger der Asylverfahrensberatung ihre Zuverlässigkeit, die ordnungsgemäße und gewissenhafte Durchführung der Beratung sowie Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung nachweisen. Eine Beschränkung auf Wohlfahrtsverbände sieht § 12a AsylG im Gegensatz zu seiner Vorgängernorm nicht mehr vor, sodass auch andere zivilgesellschaftliche Akteure, welche die Qualitätsstandards nach § 12a Abs. 1 Satz 2 AsylG einhalten, erfasst sind.<sup>15</sup>

Anforderungen zu Inhalt und Umfang der Beratung legt § 12a Abs. 2 AsylG fest. Die Beratung umfasst Auskünfte zum Verfahren und kann auch Rechtsdienstleistungen nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG)<sup>16</sup> zum Gegenstand haben, sofern die beratende Person die Befähigung zum Richteramt hat oder die Beratung unter Anleitung einer solchen Person erfolgt (§ 6 Abs. 2 RDG).<sup>17</sup> Sie umfasst eine auf die konkreten Umstände des Asylsuchenden zugeschnittene Erteilung von Ratschlägen oder Empfehlungen zum Asylverfahren und geht damit über die bloße Auskunftserteilung hinaus.<sup>18</sup> Gegenstand der Beratung können somit allgemeine Informationen zum Asylverfahren hinsichtlich des konkreten Einzelfalls sein, z.B. zum Ablauf des Verfahrens, zu Alternativen zum Asylverfahren, zu Folgeschritten nach Abschluss des Asylverfahrens, zur Vorbereitung und Nachbereitung der Anhörung, zur Einschätzung der Erfolgsaussichten u.v.m.<sup>19</sup>

In zeitlicher Hinsicht soll die Beratungsleistung bereits vor der Anhörung (§ 25 AsylG) beginnen und kann bis zum unanfechtbaren Abschluss des Asylverfahrens durchgeführt werden (§ 12a Abs. 2 Satz 3 AsylG). Der Gesetzgeber hat keine Beschränkungen auf bestimmte Verfahrensarten nach dem Asylgesetz vorgesehen.<sup>20</sup> Erfasst sind auch Folge- und Zweitansprüche und Widerrufs-

- 
- 13 Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.05.2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU, ABL. L, 2024/1348, 22.05.2024.
- 14 Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 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, ABL. L, 2024/1351, 22.05.2024.
- 15 Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 16.
- 16 Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12.12.2007 (BGBl. I S. 2840), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 64).
- 17 Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 17.
- 18 Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 18.
- 19 Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 18.
- 20 Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 11.

und Rücknahmeverfahren, sofern die Beratungsinhalte im Zusammenhang mit dem Asylverfahren stehen.<sup>21</sup> Auch im Hinblick auf mögliche Rechtsmittel kann die Asylverfahrensberatung durchgeführt werden; eine Vertretung im Gerichtsverfahren ist jedoch nicht erfasst.<sup>22</sup>

„[...] Rechtsberatung iSd Rechtsdienstleistungsgesetzes durch die Wohlfahrtsverbände ist nicht zu verwechseln mit einer Prozessvertretung oder Rechtsvertretung [...], die die Wohlfahrtsverbände weder bislang übernehmen noch zukünftig übernehmen möchten. Vielmehr unterstützen [sie] im Rahmen der Asylverfahrensberatung lediglich bei der Suche guter Anwälte, Beschaffung notwendiger Dokumente, Erklärung des Ablaufs des Asylverfahrens etc.“<sup>23</sup>

Das Beratungsangebot nach § 12a AsylG ist ausdrücklich freiwillig, das heißt die Nichtannahme darf zu keinerlei negativen Auswirkungen im konkreten Asylverfahren führen.<sup>24</sup>

§ 12a Abs. 2 Satz 2 AsylG hebt Personen, die besondere Verfahrensgarantien oder besondere Garantien bei der Aufnahme benötigen, ausdrücklich hervor, da bei ihnen die Asylverfahrensberatung einen besonderen Stellenwert hat, um die Effektivität des Verfahrens zu sichern.<sup>25</sup> § 12a Abs. 3 AsylG normiert die aufgrund der behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung erforderlich werdenden Datenübermittlungspflichten und -befugnisse.<sup>26</sup>

### 2.3. Bundesprogramm „Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung“

Die Förderung nach § 12a Abs. 1 AsylG erfolgt im Wesentlichen im Rahmen des Bundesprogramms „Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung“. Für die Ausgestaltung ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Bewilligungsbehörde ist das BAMF. Die Asylverfahrensberatung selbst wird wie bereits erläutert von den Verbänden der freien Wohlfahrt und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren durchgeführt.<sup>27</sup>

Die für die Umsetzung erforderlichen und vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel werden im Rahmen eines Förderprogramms als Zuwendungen vergeben.<sup>28</sup> Maßgeblich für die Vergabe der Fördermittel ist die vom BMI erlassene Förderrichtlinie zur Durchführung der

---

21 Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 20.

22 Lehnert/Lehrian, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 4. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 5.

23 Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 20.

24 Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 7.

25 Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 21.

26 Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 26.

27 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), [Förderverfahren Asylverfahrensberatung](#), 14.11.2025.

28 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), [Förderverfahren Asylverfahrensberatung](#), 14.11.2025.

---

Asylverfahrensberatung (AVB) und der Rechtsberatung für vulnerable Antragstellende (RB) vom 20. September 2024, die mit Ablauf des 31. Dezember 2027 außer Kraft treten wird (Ziff. 8 „Geltungsdauer“).<sup>29</sup>

### 3. Begrenzung der Haushaltsgesetzgebung durch § 12a AsylG?

Für die Frage, ob im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung die Mittel für die unabhängige Asylverfahrensberatung nach § 12a AsylG vollständig gestrichen werden dürften, ist entscheidend, ob und inwieweit die Norm den Haushaltsgesetzgeber bei der Beratung und Willensbildung über den Haushalt begrenzt. Eine Grenze kann sich insbesondere aufgrund von „außerbudgetären, sachrechtlichen Bindungen, die der Haushaltsgesetzgeber zu beachten hat“<sup>30</sup> ergeben. Denn sofern eine wirksame Verbindlichkeit besteht, muss der Bund sie erfüllen, unabhängig davon, ob im Haushaltsplan (genügende) Mittel bereitgestellt sind oder nicht.<sup>31</sup>

„So ist ein ganz erheblicher Teil der Staatsausgaben durch – zeitlich typischerweise unbestimmte [im Gegensatz zum Haushalt, welches ein Zeitgesetz ist]<sup>32</sup> – Leistungsgesetze determiniert. Weil die außerrechtlichen Ansprüche regelmäßig nicht in Abhängigkeit vom haushaltsrechtlichen Mittelansatz stehen [...], hat der Haushaltsgesetzgeber, will er es nicht zu Gesetzesverstößen kommen lassen, Titel in entsprechender Höhe auszuweisen.“<sup>33</sup>

Hat er dies nicht getan, muss ein Nachtragshaushalt erlassen oder der Weg über Art. 112 GG eingeschlagen werden.<sup>34</sup>

Fraglich ist also, ob § 12a Abs. 1 Satz 1 AsylG einen Leistungsanspruch und damit eine Ausgabenverpflichtung des Bundes begründet oder ob es sich bei der Norm lediglich um eine Art „Programmsatz“ ohne Ausgabenverpflichtung des Bundes handelt. Im letzten Fall würde § 12a AsylG als dem Haushaltsgesetz gleichrangiges Gesetz keine Bindungswirkung für den Haushaltsgesetzgeber entfalten. Im ersten Fall müsste der Haushaltsgesetzgeber dagegen Titel in entsprechender Höhe ausweisen, wenn er es nicht zu Gesetzesverstößen kommen lassen wollte.

Denkbar wäre im Rahmen von § 12a AsylG einerseits ein Anspruch auf Förderung der zivilgesellschaftlichen Akteure, welche unabhängige Asylverfahrensberatung anbieten. Andererseits wäre auch ein Anspruch der Asylsuchenden auf Einrichtung einer unabhängigen und unentgeltlichen

---

29 Bundeministerium des Innern und für Heimat, [Förderrichtlinie zur Durchführung der Asylverfahrensberatung \(AVB\) und der Rechtsberatung für vulnerable Antragsstellende \(RB\)](#) vom 20.09.2024 (GMBL. 2024, Nr. 37, S. 778 f.).

30 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 110 Rn. 39.

31 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 38.

32 Anm. d. Verf.

33 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 108. EL August 2025, Art. 110 Rn. 39.

34 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 38.

Asylverfahrensberatung möglich. Allerdings herrscht hinsichtlich beider Fragen in der Rechtsprechung und Literatur bisher weitgehend Unklarheit bzw. Uneinigkeit:

So hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Frage, ob § 12a AsylG subjektive Rechte für (potenzielle) Träger der Asylverfahrensberatung auf Förderung (oder Durchführung) einer Asylverfahrensberatung begründet, bislang offengelassen.<sup>35</sup> Auch die rechtswissenschaftliche Literatur zu § 12a AsylG geht davon aus, dass unklar ist, ob die Vorschrift subjektiv-öffentliche Rechte für Träger der Asylverfahrensberatung gegenüber dem Bund begründet.<sup>36</sup> *Funke-Kaiser* führt insoweit aus, dass den Trägern der Asylverfahrensberatung durch § 12a AsylG kein uneingeschränktes subjektives Recht auf Finanzierung eingeräumt wird. Es könne allenfalls ein Anspruch auf Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) im Rahmen der vorhandenen Mittel bestehen.<sup>37</sup>

Auch im Hinblick auf einen Anspruch von Asylsuchenden ist die Rechtslage umstritten: Während einige Autoren davon ausgehen, dass sich aus § 12a Abs. 1 AsylG ein subjektiver Anspruch der Asylsuchenden auf Rechtsberatung ableiten lässt – ohne zu spezifizieren worauf dieser genau gerichtet ist –<sup>38</sup>, verneinen andere Stimmen in der Literatur, dass § 12a AsylG einen subjektiv-öffentlichen Anspruch auf die Einrichtung solcher Beratungsangebote begründet.<sup>39</sup> Denkbar sei allenfalls ein einklagbarer Anspruch auf gleiche Beteiligung nach Art. 3 Abs. 1 GG im Rahmen der konkreten Verwaltungspraxis des BAMF, wenn derartige Beratungsangebote eingerichtet wurden.<sup>40</sup>

Aus dem Wortlaut der Norm („Der Bund fördert eine behördenunabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung“) lässt sich zunächst einmal nur entnehmen, dass der Bund die behördenunabhängige Asylverfahrensberatung unterstützt. Ob damit auch ein Anspruch der Träger der Asylverfahrensberatung oder der Asylsuchenden einhergehen soll, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Dem Wortlaut nach ist auch offen, wie die Förderung konkret aussehen soll, etwa ob sie durch jährliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln erfolgen soll oder nicht und ob sie nur durch Finanzmittel oder auch durch andere Mittel, wie Sach- oder Beratungsleistungen erfolgen kann.

---

35 BVerwG, Urteil vom 28.03.2023 - 1 C 40.21, Rn. 23.

36 Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 14; Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition, Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 15a.

37 Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 8.

38 Lehnert/Lehrian, in: Huber/Mantel, Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz, 4. Aufl. 2025, § 12a AsylG, Rn. 1; Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 18; Marx, in: Marx, AsylG-Kommentar, 12. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 1.

39 Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 7; Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 9.

40 Bergmann/Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 12a AsylG Rn. 7; Funke-Kaiser, in: Funke-Kaiser/Fritz/Vormeier, GK-AsylG, 142. Lfg., Juli 2023, § 12a AsylG Rn. 9; zur alten Fassung auch: Bender/Bethke/Dorn, Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG Rn. 42.

Der Begründung des Gesetzentwurfs ist jedenfalls unzweifelhaft zu entnehmen, dass mit dem Begriff der Förderung eine finanzielle Unterstützung gemeint ist.<sup>41</sup> Zu der Frage, ob § 12a AsylG einen Anspruch für Träger und/oder Schutzsuchende vermittelt, äußert sich die Begründung dagegen nicht ausdrücklich.

Im Referentenentwurf fand sich im Regelungsteil noch eine Begrenzung der Förderung durch den Bund auf die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel („Der Bund fördert im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel eine behördenunabhängige, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung.“).<sup>42</sup> Der Zusatz wurde zwar gestrichen, findet sich jedoch weiterhin in der Begründung des Gesetzentwurfs wieder. Diese betont, § 12a AsylG verpflichte den Bund zur Förderung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung „im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“<sup>43</sup>, und stellt klar: „Die Höhe der Förderung ist auf die vom Gesetzgeber bewilligten Haushaltsmittel beschränkt.“<sup>44</sup>

Die Stellungnahme des Deutschen Caritasverband e.V. zum Gesetzentwurf<sup>45</sup> regte an, den letzten Satz in der Begründung zu streichen und unter anderem den Satz „Für eine sachgerechte Finanzierung werden entsprechende finanzielle Mittel im Bundeshaushalt eingestellt“ aufzunehmen.<sup>46</sup> Dies könnte dafür sprechen, dass davon auszugehen ist, dass § 12a Abs. 1 Satz 1 AsylG ohne diese Änderung den Bund nicht zur jährlichen Bereitstellung von Mitteln verpflichtet. Dass die Anregung zur Änderung der Begründung des Gesetzentwurfs nicht aufgenommen wurde, kann umgekehrt jedoch nicht als Argument dafür herangezogen werden, dass der Gesetzgeber eine Verpflichtung zur jährlichen Bereitstellung von Mitteln nicht gewollt habe, denn in den Bundestag eingebrachte Gesetzentwürfe und ihre Begründung werden nach ihrer Verteilung und Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache nicht mehr geändert.<sup>47</sup>

Dennoch könnte die Begrenzung der Förderung auf die vom Gesetzgeber bewilligten Haushaltsmittel dafür sprechen, dass der Gesetzgeber keine subjektiven Ansprüche und keine Ausgabenverpflichtung des Bundes begründen wollte, da er den Haushaltsgesetzgeber bei der

- 
- 41 BVerwG, Urteil vom 28.03.2023 - 1 C 40.21, Rn. 24 mit Verweis auf Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, BT-Drs. 20/4327, S. 22, 33.
- 42 Dazu: Houben, in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 47. Edition, Stand: 01.01.2026, § 12a AsylG Rn. 15.
- 43 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, BT-Drs. 20/4327, S. 22.
- 44 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, BT-Drs. 20/4327, S. 33.
- 45 Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung des Asylgerichtsverfahrens und Asylverfahrens, BT-Drs. 20/4327 im Rahmen der Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Inneres, [Ausschuss-Drs. 20\(4\)144 I](#) vom 28.11.2022, S. 10.
- 46 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Drucksache 20/4327) vom 30.11.2022, [BT-Drs. 20/4703](#).
- 47 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Änderung von Gesetzesbegründungen, Sachstand vom 28.01.2021, [WD 3 - 3000 - 012/21](#).

Entscheidung über die Höhe der bewilligten Haushaltsmittel nicht begrenzen wollte. In diesem Fall wäre der Haushaltsgesetzgeber nicht dazu verpflichtet, Mittel (in einer bestimmten Höhe) für die unabhängige Asylverfahrensberatung anzusetzen. Jedenfalls in Bezug auf die Träger der Asylverfahrensberatung geht auch Ziff. 1.2 der Förderrichtlinie zur Durchführung der Asylverfahrensberatung (AVB) und der Rechtsberatung für vulnerable Antragstellende (RB) – welche als verwaltungsinterne Norm nur als Indiz herangezogen werden kann – davon aus, dass ein Rechtsanspruch nicht besteht:

„Ein Rechtsanspruch auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht. Die Entscheidung über die Gewährung der Zuwendungsbewilligung wird durch die Bewilligungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel getroffen.“

Andererseits werden in der Literatur auch Konstellationen diskutiert, in denen Ansprüche Dritter nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel eingeräumt werden. Insoweit geht etwa *Siekmann* davon aus, dass der Staat seine Verbindlichkeiten erfüllen muss, soweit es sich um echte Rechtsansprüche handelt, auch wenn sie unter einen Haushaltsvorbehalt gestellt wurden.<sup>48</sup> Daraus ließe sich wiederum schließen, dass eine Begrenzung auf die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht immer auch einen Rechtsanspruch ausschließen muss.

Der Begründung des Gesetzentwurfs sowie den Berichten des Innen- und des Haushaltsausschusses ist zudem gleichlautend Folgendes zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzes zu entnehmen:

„Mit diesem Gesetz entstehen für den Bund durch die Förderung der Träger einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung im Jahr 2022 Kosten in Höhe von fünf Millionen Euro. Für das Jahr 2023 sind 20 Millionen Euro veranschlagt. In der Endausbaustufe ab 2024 wird mit einem jährlichen Finanzierungsbedarf in Höhe von 80 Millionen Euro kalkuliert.“<sup>49</sup>

Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass eine Verpflichtung zur Mittelbereitstellung gemeint sein könnte, weil die Angaben den Haushaltsaufwand beziffern, der voraussichtlich „mit dem Gesetz“ entsteht. Würde es sich bei § 12a AsylG nur um einen politischen Programmsatz handeln, dürfte mit dem Gesetz selbst grundsätzlich kein Haushaltsaufwand entstehen, sondern erst später mit dem jeweiligen Haushaltsgesetz. Dafür könnte auch die Formulierung der Begründung des Gesetzentwurfs sprechen, wonach die Neufassung des § 12a AsylG den Bund zur Förderung einer behördenunabhängigen Asylverfahrensberatung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel „verpflichtet“.<sup>50</sup>

---

48 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 110 Rn. 42.

49 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, BT-Drs. 20/4327, S. 18; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat vom 30.11.2022, BT-Drs. 20/4703, S. 2; Bericht des Haushaltsausschusses gemäß § 96 der Geschäftsordnung vom 30.11.2022, BT-Drs. 20/4705, S. 1.

50 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 08.11.2022, BT-Drs. 20/4327, S. 22.

---

Eindeutig zu beantworten ist die Frage, ob § 12a AsylG subjektive Ansprüche vermittelt, allerdings nicht. *Bender, Bethke* und *Dorn* gehen jedenfalls davon aus, dass aufgrund der Begrenzung auf die verfügbaren Haushaltsmittel der Zugang zur unabhängigen Asylverfahrensberatung im Rahmen von § 12a AsylG durch haushaltspolitische Entscheidungen erheblich eingeschränkt werden kann.<sup>51</sup> Eine vollständige Streichung wird soweit ersichtlich in der asylgesetzlichen Literatur nicht thematisiert. Da wie dargestellt in der Literatur und Rechtsprechung bislang ebenfalls umstritten bzw. ungeklärt ist, inwieweit § 12a AsylG subjektive Leistungsansprüche vermittelt, kann die Frage, ob das Budgetrecht durch § 12a AsylG begrenzt wird, hier abschließend nicht beantwortet werden.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass allein die Streichung der für das Bundesprogramm „Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung“ vorgesehenen Mittel<sup>52</sup> nicht zwingend bedeutet, dass der Bund eine „behördenunabhängige, ergebnisoffene, unentgeltliche, individuelle und freiwillige Asylverfahrensberatung“ im Sinne von § 12a AsylG nicht mehr finanziell fördert. Denn das Gesetz gibt jedenfalls nicht zwingend vor, dass eine Förderung nur durch diesen bestimmten Titel im Bundeshaushalt erfolgen kann: Vielmehr könnten auch andere Haushaltstitel – z.B. von anderen Ministerien – Mittel bereitstellen, die (zumindest auch) eine behördenunabhängige Asylverfahrensberatung unterstützen.

#### **4. Begründungspflichten des Haushaltsgesetzgebers?**

Hinsichtlich der Frage, ob die Streichung von Haushaltsmitteln mit einer unveröffentlichten Evaluation begründet werden kann, gilt, dass das Haushaltsrecht dem Haushaltsgesetzgeber keine speziellen Begründungspflichten auferlegt. Dies gilt auch für die Phase der Erstellung des Entwurfs des Haushaltsplans und des Haushaltsgesetzes durch die Bundesregierung.

\*\*\*

---

51 Bender/Bethke/Dorn, in: Hofmann, Ausländerrecht, 3. Aufl. 2023, § 12a AsylG Rn. 53.

52 Bundeshaushalt 2026, Einzelplan 06, Kapitel 0603, Titel 684 62 Behördenunabhängige Asylverfahrensberatung (AVB).